



LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

SPRENDIMAS LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2011 m. gegužės 5 d.
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Antano Ablingio, Ričardo Piličiausko (pranešėjas) ir Virgilijaus Valančiaus (kolegijos pirmininkas), sekretoriaujant Alinai Dokutovičienei,

dalyvaujant atsakovo Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos atstovei Rasai Miliūnaitei,

viešame teismo posėdyje išnagrinėjo administracinę bylą pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 7 d. nutartį pradėti tyrimą dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. 3D-482 patvirtintų Kaimo plėtros 2004–2006 metų plano priemonės „Agrarinė aplinkosauga“ administravimo taisyklių 39 punkto (2005 m. kovo 30 d. įsakymo Nr. [3D-182](#) redakcija) atitikties konstituciniams teisinės valstybės, teisingumo ir proporcingumo principams, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo 16 straipsnio 3 daliai (2002 m. birželio 25 d. įstatymo Nr. IX-987 redakcija), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 6 d. nutarimo Nr. 135 „Dėl valstybės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų, atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimą, paskyrimo“ 4.1.2 punktui.

Teisėjų kolegija

n u s t a t ė :

I.

Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme buvo nagrinėjama administracinė byla pagal pareiškėjų V. K. ir žemės ūkio bendrovės „Berčiūnai“ apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. gruodžio 12 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjų V. K. ir žemės ūkio bendrovės „Berčiūnai“ skundą atsakovui Nacionalinei mokėjimo agentūrai prie Žemės ūkio ministerijos dėl sprendimo panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija 2009 m. gruodžio 7 d. nutartimi administracinės bylos nagrinėjimą sustabdė ir nutarė pradėti tyrimą dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. 3D-482 patvirtintų Kaimo plėtros 2004–2006 metų plano priemonės „Agrarinė aplinkosauga“ administravimo taisyklių 39 punkto (2005 m. kovo 30 d. įsakymo Nr. [3D-182](#) redakcija) (toliau – ir Taisyklės) teisėtumo.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas minėtoje nutartyje nurodė, jog teisingam ginčo išsprendimui yra reikšmingas Taisyklių 39 punkto, numačiusio, jog laiku nepateikus reikalingų dokumentų, išmoka mažinama 2 % už kiekvieną pavėluotą dieną, taikymas. Teismas, įvertinęs Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo (2002 m. birželio 25 d. įstatymo Nr. IX-987 redakcija; toliau – ir Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymas, Įstatymas) 16 straipsnio 3 dalies, numačiusios, kad konkrečias kaimo plėtros priemones ir jų finansavimo tvarką nustato Vyriausybė ar jos įgaliotos institucijos, bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 6 d. nutarimo Nr. 135 „Dėl valstybės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų, atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimą, paskyrimo“ 4.1.2 punkto, kuriuo Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai (toliau – ir Žemės ūkio ministerija) buvo pavesta parengti ir iki 2004 m. vasario 27 d. patvirtinti EŽŪOGF Garantijų skyriaus paramos administravimo ir pagal šį fondą administruojamų šio nutarimo 3 punkte nurodytų priemonių įgyvendinimo tvarkas, nuostatas, pažymėjo, kad jos gali būti

interpretuojamos, kaip suteikusios teisę Lietuvos Respublikos Vyriausybei arba jos įgaliotai institucijai nustatyti tik atitinkamos kaimo plėtros priemonės finansavimo (jos įgyvendinimo) tvarką, t. y. sureglamentuoti iš esmės procedūrinius atitinkamų priemonių finansavimo ir įgyvendinimo aspektus, tačiau galbūt nesuteikė Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministrai teisės nustatyti konkrečių sankcijų, t. y. paramos gavėjui taikomų kompensacinės išmokos sumažinimo dėl įsipareigojimų nevykdymo ir / arba nustatytų reikalavimų nesilaikymo, dydžių ir pagrindinių jų taikymo sąlygų. Juolab kad Taisyklių 39 punktas (2005 m. kovo 30 d. įsakymo Nr. [3D-182](#) redakcija), pagal kurią laiku nepateikus reikalingų dokumentų, išmoka mažinama 2 % už kiekvieną pavėluotą dieną, galėjo ženkliai apriboti ir tam tikrais atvejais iš esmės apskritai paneigti teisę į atitinkamą išmoką asmenims, kurie kreipėsi praleidę nustatytus terminus (apeliantui, pavėlavusiam pateikti atitinkamus dokumentus 41 kalendorinę dieną, parama sumažinta daugiau nei 80 %). Dėl šios priežasties teisėjų kolegija suabejojo, ar Taisyklių 39 punktas (2005 m. kovo 30 d. įsakymo Nr. [3D-182](#) redakcija) neprieštaravo konstituciniam teisinės valstybės principui, Įstatymo 16 straipsnio 3 daliai (2002 m. birželio 25 d. įstatymo Nr. IX-987 redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 6 d. nutarimo Nr. 135 „Dėl valstybės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų, atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimą, paskyrimo“ 4.1.2 punktui.

Taip pat teisėjų kolegija pažymėjo, kad iš konstitucinio teisinės valstybės principo teisės aktų leidėjui ir valstybės institucijoms išplaukia reikalavimas laikytis proporcingumo ir teisingumo principų, be kita ko, ir bendrosios žemės ūkio politikos srityje. Proporcingumo principas *inter alia* reikalauja, kad valstybės institucijų aktai ir veiksmai neviršytų to, kas tinkama ir būtina teisėtiems tikslams pasiekti, todėl, kai galima rinktis tarp kelių tinkamų priemonių, reikia taikyti mažiausiai suvaržančią, o sukelti nepatogumai neturi būti neproporcingi nurodytiems tikslams. Teisėjų kolegija atkreipė dėmesį, kad analogiškos pozicijos laikėsi ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2001 m. spalio 2 d. ir 2004 m. spalio 2 d. nutarimuose. Teisėjų kolegija pastebėjo, kad Kaimo plėtros planą 2004–2006 m. parengė Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija, vykdydama Reglamento (EB) 1257/1999 41–44 straipsniuose numatytus įsipareigojimus ir remdamasi Reglamente (EB) 817/2004 išdėstytais reikalavimais, pagal kuriuos valstybės narės turėjo teisę taikyti papildomas nuobaudas bei nustatyti nuobaudos taisykles, nuobaudos turėjo būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasios. Be to, Lietuvos kaimo plėtros 2004–2006 metų plano skirsnyje „12.1.4. Sankcijos“ numatyta, kad sankcijos įgyvendinamos taip pat ir tais atvejais, kai paramos gavėjai nesilaiko priemonės terminų ir sąlygų, pažymint, kad sankcijų pobūdis priklausys nuo pažeidimo pobūdžio ir rimtumo. Teisėjų kolegijai, susipažinus su minėtu aktuoliu teisiniu reguliavimu bei bylos medžiaga, kilo abejonių, ar Taisyklių 39 punkte numatyta teisės aktų nesilaikymo pasekmė gali būti laikoma tinkama ir teisinga siekiamų tikslų atžvilgiu. Teisėjų kolegijos vertinimu, nagrinėjamoje byloje būtina patikrinti, ar teisės aktą priėmusi institucija, Taisyklių 39 punkte numatydama skiriamų sumų laipsnišką mažinimą 2 procentais, nustatė siekiamiems tikslams proporcingą priemonę, kuri leistų kompetentingai institucijai ją taikyti atsižvelgiant į teisingumo, protingumo principus, visumą konkrečiu atveju reikšmingų aplinkybių, įgalintų ją parinkti ir pritaikyti adekvačią bei teisingą negatyvaus teisinio poveikio priemonę dėl teisės aktuose nustatytų terminų praleidimo.

II.

Rengiant norminę administracinę bylą nagrinėti Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme, buvo gautas Žemės ūkio ministerijos ir trečiojo suinteresuoto asmens Lietuvos Respublikos finansų ministerijos atsiliepipimai.

Atsakovas Žemės ūkio ministerija atsiliepipime pažymėjo, kad Taisyklių 39 punktu nustatytas teisinis reglamentavimas yra teisėtas. Nurodė, jog vykdydamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. spalio 22 d. nutarimu Nr. 1317 „Dėl kaimo plėtros 2004–2006 metų plano pagrindinių nuostatų“ patvirtintus įsipareigojimus, parengė Lietuvos kaimo plėtros 2004–2006 metų planą ir ministras 2004 m. rugpjūčio 13 įsakymu Nr. 3D-482 patvirtino Kaimo plėtros 2004–2006 metų plano priemonės „Agrarinė aplinkosauga“ administravimo taisykles. Tokiais veiksmais, anot atsakovo, buvo vykdomi Tarybos reglamento (EB) Nr. 1257/1999 41–44 straipsniuose nustatyti įsipareigojimai bei Komisijos reglamente (EB) Nr. 817/2004, nustatančiame išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1257/1999 dėl Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (EŽŪOGF) paramos kaimo plėtrai taikymo taisykles, išdėstyti reikalavimai. Pastarojo reglamento 72 straipsnyje buvo nurodyta, kad bet koks naudos gavėjas, pateikęs klaidingą deklaraciją dėl didelio nerūpestingumo, išbraukiamas iš visų kaimo

plėtros priemonių pagal atitinkamą Reglamento (EB) Nr. 1257/1999 skyrių einamiesiems kalendoriniams metams. Jei klaidinga deklaracija buvo pateikta tyčia, naudos gavėjas išbraukiamas ir kitiems metams. To paties straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata, kad šio straipsnio 1 dalyje nurodytos nuobaudos taikomos neatsižvelgiant į papildomas nuobaudas pagal nacionalines taisykles. Reglamento (EB) Nr. 817/2004 73 straipsnis leido valstybėms narėms nustatyti taisykles dėl nuobaudų, taikomų už šio reglamento nuostatų pažeidimus, ir įpareigojo imtis visų priemonių, kad jos būtų įgyvendinamos; numatytos nuobaudos turėjo būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasios. Taip pat atsakovas pažymi, kad Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano 12.1.4 skirsnyje buvo numatyta, jog sankcijos gali būti taikomos, kai nesilaikoma terminų ar kitais numatytais atvejais.

Trečiasis suinteresuotas asmuo Lietuvos Respublikos finansų ministerija (toliau – ir Finansų ministerija) atsiliepimu prašo sprendimą priimti teismo nuožiūra. Nurodo, kad Žemės ūkio ministerija, vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento 23 punkto (2003 m. kovo 13 d. nutarimo Nr. 313 redakcija) nuostata, kad ministrų įsakymų, kuriais nustatoma paramos iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ar Europos Sąjungos paramos fondų lėšų naudojimo tvarka arba kuriais prisiimami (ar padidinami) finansiniai, garantiniai ir kiti skoliniai įsipareigojimai, tenkintini iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų, projektai turi būti suderinti su Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2004 m. liepos 5 d. raštu Nr. 2D-(12.37)-3102 pateikė derinti Finansų ministerijai Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano priemonių administravimo taisyklių projektus, tarp jų ir Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano priemonės „Agrarinė aplinkosauga“ administravimo taisyklių projektą. Finansų ministerija šiuos administravimo taisyklių projektus suderino 2004 m. liepos 12 d. raštu. Atkreipia dėmesį, kad derino nurodytus administravimo taisyklių projektus tik pagal savo kompetenciją, t. y. tik tiek, kiek tai susiję su Europos Sąjungos paramos fondų lėšų naudojimo tvarka ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų skyrimu. Kadangi Taisyklių 39 punkto nuostata nėra susijusi su Finansų ministerijos kompetencija, jokių argumentų, kodėl buvo nustatyta atitinkama sankcija ir toks jos dydis, pateikti negali.

Teisėjų kolegija

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

III.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2009 m. gruodžio 7 d. nutartimi buvo pradėtas tyrimas dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. 3D-482 patvirtintų Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano priemonės „Agrarinė aplinkosauga“ administravimo taisyklių 39 punkto (2005 m. kovo 30 d. įsakymo Nr. 3D-182 redakcija) atitikties konstituciniams teisinės valstybės, teisingumo ir proporcingumo principams, Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo 16 straipsnio 3 daliai (2002 m. birželio 25 d. įstatymo Nr. IX-987 redakcija) bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 6 d. nutarimo Nr. 135 „Dėl valstybės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų, atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimą, paskyrimo“ 4.1.2 punktui.

Ginčijama Taisyklių (2005 m. kovo 30 d. įsakymo Nr. 3D-182 redakcija) 39 punkto nuostata nustato:

„Laiku nepateikus reikalingų dokumentų, išmoka mažinama 2 % už kiekvieną pavėluotą dieną“.

Kaip minėta, Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui kilo abejonės dėl šios nuostatos atitikties *inter alia* Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo 16 straipsnio 3 daliai, nustatčiusiai, kad konkrečias kaimo plėtros priemones ir jų finansavimo tvarką nustato Vyriausybė ar jos įgaliotos institucijos, bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 4 d. nutarimo Nr. 135 „Dėl valstybės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų, atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimą, nustatymo“ 4.1.2 punktui, kuriuo Žemės ūkio ministerijai buvo pavesta parengti ir iki 2004 m. vasario 27 d. patvirtinti EŽŪOGF Garantijų skyriaus paramos administravimo ir pagal šį fondą administruojamų šio nutarimo 3 punkte nurodytų priemonių įgyvendinimo tvarkas, taip pat konstituciniams teisinės valstybės, teisingumo ir proporcingumo principams. Kaip matyti iš 2009 m. gruodžio 7 d. nutarties motyvų, teismui abejonės kilusios, pirmiausia, dėl Žemės ūkio ministerijos įgaliojimų nustatyti ginčijamą teisinį reguliavimą – t. y. konkrečių sankcijų (paramos gavėjui taikomo kompensacinės išmokos sumažinimo) dėl įsipareigojimų nevykdymo ir / arba nustatytų reikalavimų

nesilaikymo dydžius ir pagrindines jų taikymo sąlygas. Be to, keliamas klausimas ir dėl ginčijamoje Taisyklių nuostatoje įtvirtintos sankcijos dydžio – išmokos mažinimo 2 procentais už kiekvieną dokumentų pateikimo pavėlavimo dieną – proporcingumo bei teisingumo, kadangi, pasak teismo, kyla abejonės, ar tokia teisės aktų nesilaikymo pasekmė gali būti laikoma tinkama ir teisinga siekiamų tikslų atžvilgiu. Taigi ginčijamos Taisyklių nuostatos teisėtumas šioje norminėje administracinėje byloje bus vertinamas būtent šiais aspektais.

IV.

Kaip nurodė Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2009 m. gruodžio 7 d. nutartyje, kuria buvo inicijuotas ginčijamo teisinio reguliavimo teisėtumo tyrimas, Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo 16 straipsnio 3 dalies ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 4 d. nutarimo Nr. 135 „Dėl valstybės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų, atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimą, nustatymo“ 4.1.2 punkto nuostatos gali būti interpretuojamos kaip suteikusias teisę Vyriausybei ar jos įgaliotai institucijai (nagrinėjamu atveju – Žemės ūkio ministerijai) nustatyti tik atitinkamos kaimo plėtros priemonės finansavimo (jos įgyvendinimo) tvarką, t. y. sureguliuoti iš esmės procedūrinius atitinkamų priemonių finansavimo ir įgyvendinimo aspektus, tačiau nesuteikusias teisės nustatyti konkrečių sankcijų – jų dydžių bei taikymo sąlygų – dėl išpareigojimų nevykdymo ir / arba nustatytų reikalavimų nesilaikymo. Taigi, teismo nuomone, kyla abejonės ir dėl ginčijamo teisinio reguliavimo atitikties konstituciniam teisinės valstybės principui.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – ir Konstitucinis Teismas) savo aktuose ne kartą yra konstatavęs, jog iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kyla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos. Šis reikalavimas *inter alia* reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju aukštesnės galios teisės aktuose (Konstitucinio Teismo 2004 m. rugsėjo 15 d., 2005 m. sausio 19 d., 2005 m. rugsėjo 20 d. nutarimai ir kt.). Poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, todėl poįstatyminiu teisės aktu negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis, nes taip būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė poįstatyminių teisės aktų atžvilgiu (Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarimas). Poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, jie turi būti primami remiantis įstatymais, nes poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2005 m. vasario 7 d. nutarimas). Pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu ar jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusį teisinį reguliavimą galima nustatyti tik įstatymu. Kita vertus, tais atvejais, kai Konstitucija nereikalauja įstatyminio tam tikrų su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių reguliavimo, šie santykiai gali būti reguliuojami ir poįstatyminiais aktais – aktais, reglamentuojančiais žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius, atskirų žmogaus teisių įgyvendinimo tvarką ir pan., tačiau jokiais aplinkybėmis poįstatyminiais aktais negalima nustatyti tokio su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytu įstatyme (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2007 m. gegužės 5 d. nutarimai). Taip pat, sprenddamas dėl ūkinės veiklos reguliavimui taikytinų apribojimų, Konstitucinis Teismas 2006 m. gegužės 31 d. nutarime yra pažymėjęs, jog tam tikri ūkinės veiklos santykiai gali būti reguliuojami tik įstatymais, tuo tarpu kiti – Vyriausybės nutarimais, dar kiti – žemesnės galios poįstatyminiais teisės aktais. <...> nustatyti <...> įvairias sankcijas už atitinkamus teisės pažeidimus (*inter alia* vadinamąsias ekonomines sankcijas, kurios priskirtinos administracinės teisinės atsakomybės institutui ir kuriomis yra sudaromos prielaidos daryti neigiamą poveikį teisei atsakomybėn traukiamų ūkio subjektų ekonominei padėčiai (Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas) pagal Konstituciją galima tik įstatymu.

Pažymėtina, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje taip pat ne kartą akcentavo būtinybę viešojo administravimo subjektams laikytis įstatymų viršenybės principo, nurodydamas, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, veikla vykdoma tik jiems priskirtos kompetencijos ribose, o bet kokie viešojo administravimo subjektų veiksmai ar sprendimai, priimti viršijant nustatytą kompetenciją, pripažįstami neteisėtais (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006

m. liepos 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹-2/2006, 2006 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I¹-4/2006, 2008 m. lapkričio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-4/2008).

Taigi įvertinus nurodytus argumentus bei motyvus, kuriais grindžiamos abejonės dėl Taisyklių 39 punkto atitikties konstituciniam teisinės valstybės principui ir Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo 16 straipsnio 3 daliai bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 4 d. nutarimo Nr. 135 „Dėl valstybės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų, atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimą, nustatymo“ 4.1.2 punktui, teisėjų kolegija daro išvadą, jog pirmiausia šioje norminėje administracinėje byloje būtina įvertinti, ar Žemės ūkio ministerijai buvo suteikti įgaliojimai nustatyti ginčijamą teisinį reguliavimą.

V.

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. 3D-482 patvirtintų Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano priemonės „Agrarinė aplinkosauga“ administravimo Taisyklių (2005 m. kovo 30 d. įsakymo Nr. 3D-182 redakcija) 39 punkte, kaip minėta, buvo nustatyta, kad laiku nepateikus dokumentų, išmoka mažinama 2 procentais už kiekvieną pavėluotą dieną. Šių Taisyklių 2 punkte, apibrėžiančiame Taisyklėse vartojamas sąvokas, nustatyta, jog sankcija – tai paramos gavėjui taikomas kompensacinės išmokos sumažinimas dėl įsipareigojimų nevykdymo ir / arba nustatytų reikalavimų nesilaikymo. Taigi vertinant šią sankcijos definiciją su ginčijamame Taisyklių 39 punkte įtvirtinta nuostata, konstatuotina, jog Taisyklių 39 punkte buvo įtvirtinta būtent sankcija šių Taisyklių prasme. Kita vertus, atsižvelgiant į tai, jog sankcijos samprata gali būti daugiareikšmė, būtina įvertinti būtent konkrečios ginčijamos šioje norminėje administracinėje byloje nuostatos esmę bei paskirtį, *inter alia* tai, ar ji gali būti suprantama kaip valstybės nustatyta neigiama baudžiamoji poveikio priemonė, taikoma asmeniui padarius viešąjį interesą pažeidžiančią, teisės draudžiamą veiką, kas atitinkamai suponuotų išvadą, jog toks teisinis reguliavimas gali būti nustatytas tik įstatymu.

Teisėjų kolegija pažymi, jog vertinant Taisyklių 39 punkto nuostatos esmę, būtina atsižvelgti ir kitas Taisyklių nuostatas, įtvirtinančias paramos gavėjams nustatytas pareigas (paramos gavėjų įsipareigojimus). Taisyklių 16 punkte, įtvirtinančiame reikalavimus dalyvaujantiems Ekologinio ūkininkavimo programoje (pareiškėjai individualioje byloje dalyvavo būtent šioje programoje), *inter alia* nurodyta, jog dalyvaujantys šioje programoje kasmet iki gegužės 1 d. privalo atsiųsti Nacionalinei mokėjimo agentūrai nustatytos formos Kasmetinį prašymą ir žemėlapi (žemės bloką žemėlapi fragmentą, kuriame yra įbraižyti žemės ūkio naudmenų ir pasėlių laukai) pažymėjus plotus, kuriuose vykdomi agrarinės aplinkosaugos veiksmai; kasmet iki lapkričio 1 d. atsiųsti nustatytos formos Mokėjimo prašymą, ekologinio ūkio sertifikato kopiją ir ataskaitą iš ekologinės gamybos ūkio veiklos žurnalo apie realizuotą produkciją. Taisyklių 27 punktas nustato, jog paramos gavėjas privalo vykdyti nustatytus reikalavimus ir priištus įsipareigojimus, kiekvienais metais iki lapkričio 1 d. atsiųsti Agentūrai nustatytos formos Mokėjimo prašymą bei papildomus dokumentus paramai gauti. Šiuo aspektu pažymėtina ir tai, jog pagal Taisyklių 24.4 punktą Nacionalinė mokėjimo agentūra, administruojanti paramos lėšas ir užtikrinanti šių Taisyklių laikymąsi, konkrečių metų mokėtiną sumą apskaičiuoja pagal Mokėjimo prašymų ir juos pagrindžiančių dokumentų duomenis bei atsižvelgusi į patikrų rezultatus. Taigi darytina išvada, jog nurodyta paramos gavėjo pareiga (įsipareigojimas) pateikti iki nustatyto termino reikiamus dokumentus nėra savitiksliis dalykas – o viena iš prielaidų (sąlygų) paramai pagal Kaimo plėtros 2004-2006 m. plano priemonę „Agrarinė aplinkosauga“ už atitinkamus metus gauti. Atsižvelgiant į tai, ginčijamas šioje norminėje administracinėje byloje teisinis reguliavimas traktuotinas kaip asmenų teisės į paramą, įtvirtintos Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo 16 straipsnio 1 dalies 6 punkte, įgyvendinimo tvarkos bei konkrečios Kaimo plėtros priemonės administravimo procedūros dalis.

Taip pat pastebėtina, jog nurodyta poveikio priemonė, nors ir turi neigiamą poveikį asmeniui jo teisės į paramą įgyvendinimo aspektu, tačiau asmens patiriami neigiami padariniai yra ne imperatyvių teisės normų pažeidimo, o asmens netinkamo veikimo ar neveikimo, siekiant įgyti (įgyvendinti) tam tikrą teisę, rezultatas, t. y. iš esmės atsisakymas nuo savo teisės (nevertinant tokios veikos motyvų bei aplinkybių). Dėl nurodytų aplinkybių poveikio priemonė – paramos mažinimas 2 procentais už kiekvieną pavėluotą dieną, nustatytu terminu nepateikus dokumentų – negali būti traktuojama kaip sankcija įprasta teisės aktuose vartojama prasme, t. y. kaip valstybės nustatyta neigiama poveikio priemonė, asmeniui taikoma jam

padarius teisės netoleruojamą veiką (teisės pažeidimą). Taigi šiuo aspektu konstatuotina, jog ginčijamo teisinio reguliavimo esmė bei paskirtis pati savaime nesuponuoja pareigos jį įtvirtinti įstatyme.

VI.

Bendruosius žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos formavimo ir įgyvendinimo principus įtvirtinančio Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo (2002 m. birželio 25 d. įstatymo Nr. IX-987 redakcija) 5 straipsnio 1 dalis numato, kad žemės ūkio ir kaimo plėtros politiką įgyvendina Vyriausybė, Žemės ūkio ministerija, Vyriausybės įgaliotos kitos institucijos bei savivaldybių institucijos pagal įstatymų ir kitų teisės aktų suteiktą kompetenciją. Taigi Žemės ūkio ministerija yra viena iš institucijų, įgyvendinančių žemės ūkio ir kaimo plėtros politiką. Kita vertus, kaip kad nurodyta minėtoje nuostatoje, Žemės ūkio ministerijos funkcijas šioje srityje apsprendžia įstatymais ir kitais teisės aktais jai suteikta kompetencija.

Sprendžiant klausimą dėl Žemės ūkio ministerijos kompetencijos apimties šioje norminėje administracinėje byloje aktualių aspektu, pažymėtina, jog, kaip minėta, parama agrarinei aplinkosaugai yra viena iš paramos kaimo plėtrai krypčių, įtvirtintų Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo 16 straipsnio 1 dalies 6 punkte. Šio įstatymo 16 straipsnio 3 dalis, kuriai Taisyklių 39 punkto atitiktis kvestionuojama, numato, jog konkrečias kaimo plėtros priemones ir jų finansavimo tvarką nustato Vyriausybė ar jos įgaliotos institucijos. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 6 d. nutarimo Nr. 135 „Dėl valstybės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų, atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimą, paskyrimo“ 4.1.2 punktu Žemės ūkio ministerijai buvo pavesta parengti ir iki 2004 m. vasario 27 d. patvirtinti EŽŪOGF Garantijų skyriaus paramos administravimo ir pagal šį fondą administruojamų šio nutarimo 3 punkte nurodytų priemonių įgyvendinimo tvarkas. Taigi akivaizdu, jog Žemės ūkio ministerija minėtu teisės aktu buvo įpareigota nustatyti asmenų teisės į paramą įgyvendinimo ir realizavimo mechanizmą, t. y. įtvirtinti tam tikras procedūrinės taisyklės, kas buvo pažymėta ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 7 d. nutartyje, kuria buvo inicijuota ši norminio administracinio akto dalies teisėtumo patikros byla.

Taip pat pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimu Nr. 1120 patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos nuostatų (redakcija, galiojusi ginčijamo norminio administracinio akto priėmimo metu) 5.15 punktas (2002 m. birželio 27 d. nutarimo Nr. 997 redakcija) *inter alia* numatė, kad vienas iš svarbiausių Žemės ūkio ministerijos uždavinių – užtikrinti efektyvų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, Europos Sąjungos ir kitų užsienio šalių paramos programų lėšų, skirtų žemės ūkiui, kaimo ir žuvininkystės plėtrai, naudojimą, o pagal 6.12 punktą (2003 m. gruodžio 16 d. nutarimo Nr. 1614 redakcija) Žemės ūkio ministerija, vykdydama jai pavestus uždavinius, pagal savo kompetenciją koordinuoja pasirengimą administruoti EŽŪOGF Garantijų skyriaus paramos įgyvendinimą, nustato prioritetus, kurių pagrindu naudojamos šios lėšos, o nuo Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą dienos atlieka šių lėšų panaudojimo kontrolę ir finansuojamų priemonių įgyvendinimo priežiūros funkciją.

Įvertinusi nurodytas teisės aktų nuostatas bei šioje norminėje administracinėje byloje ginčijamo teisinio reguliavimo esmę, teisėjų kolegija konstatuoja, jog Žemės ūkio ministerija, turėdama įgaliojimus nustatyti teisės į paramą pagal Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano priemonę „Agrarinė aplinkosauga“ įgyvendinimo tvarką, taigi ir procedūrinės taisyklės, susijusias su paraiškų įforminimu, pateikimu, priėmimu, registravimu, tikrinimu, jų įvertinimu ir pan., *inter alia* ir terminus, iki kada būtina pateikti reikiamus dokumentus, kaip prielaidą tinkamai įgyvendinti savo teisę į paramą, turėjo įgaliojimus nustatyti ir tokių reikalavimų (paramos gavėjo išipareigojimų) nesilaikymo pasekmes kaip sudėtinę asmens teisės į paramą agrarinei aplinkosaugai, įtvirtintos Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo 16 straipsnio 1 dalies 6 punkte, įgyvendinimo procedūros dalį. Atsižvelgiant į tai, konstatuotina, kad nėra pagrindo išvadai, jog Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. 3D-482 patvirtintų Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano priemonės „Agrarinė aplinkosauga“ administravimo taisyklių 39 punktas (2005 m. kovo 30 d. įsakymo Nr. 3D-182 redakcija) prieštarauja Žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo 16 straipsnio 3 daliai (2002 m. birželio 25 d. įstatymo Nr. IX-987 redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 6 d. nutarimo Nr. 135 „Dėl valstybinės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimo, paskyrimo“ 4.1.2 punktui, o taip pat konstituciniam teisinės valstybės principui šiuo – įgaliojimų nustatyti ginčijamą teisinį reguliavimą turėjimo – aspektu.

VII.

Kaip minėta, ginčijant Taisyklių 39 punkto teisėtumą, abejonės keliamos ir dėl šios nuostatos atitikties konstituciniams teisingumo ir proporcingumo principams.

Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, jog konstituciniai teisingumo ir proporcingumo principai yra neatsiejami nuo konstitucinio teisinės valstybės principo, yra konstitucinio teisinės valstybės principo elementai. Konstitucinis Teismas nuosekliai konstatuoja, jog 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). Konstitucinis Teismas 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).

Pastebėtina, jog pareiga viešojo administravimo subjektams savo veikloje vadovautis proporcingumo principu įtvirtinta ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme. Pagal šio įstatymo redakcijos, galiojusios ginčijamo norminio administracinio akto priėmimo metu (1999 m. birželio 17 d. įstatymas Nr. VIII-1234) 4 straipsnio 1 dalies 3 punktą proporcingumo principas reiškia, kad administracinio sprendimo mastas bei griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui. Individualioje byloje, kurioje buvo pradėta ši norminio administracinio akto teisėtumo patikros byla, kilusio ginčo metu galiojusios redakcijos (2006 m. birželio 27 d. įstatymo Nr. X-736 redakcija) 3 straipsnio 3 punkte buvo įtvirtinta, jog proporcingumo principas reiškia, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus.

Atsižvelgdama į nurodytas aplinkybes, teisėjų kolegija konstatuoja, jog Žemės ūkio ministerija, turėdama įgaliojimus nustatyti asmenų teisės į paramą agrarinei aplinkosaugai (Įstatymo 16 straipsnio 1 dalies 6 punktas), o konkrečiu atveju – teisės į paramą pagal Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano priemonę „Agrarinė aplinkosauga“ įgyvendinimo tvarką, šiuos įgaliojimus galėjo įgyvendinti tik laikydamasi tam tikrų reikalavimų, kylančių iš konstitucinio teisinės valstybės principo, *inter alia* tai, kad nustatytas teisinis reguliavimas turi atitikti konstitucinius teisingumo ir proporcingumo principus.

Vertindama ginčijamą Taisyklių 39 punkto nuostatą, teisėjų kolegija pirmiausia pažymi, jog paramos gavėjo pareiga pateikti reikalingus dokumentus nustatytais terminais siekiama užtikrinti tinkamą paramos pagal konkrečią priemonę administravimą, o būtent, kaip pažymėjo atsakovas, siekiama užtikrinti efektyvų lėšų panaudojimą bei finansavimą. Taigi šiuo aspektu pripažintina, jog nurodyta priemonė – išmokos sumos mažinimas pavėlavus pateikti reikiamus dokumentus – savaime negali būti laikoma neproporcinga siekiamo tikslo atžvilgiu ir / ar neteisinga. Tačiau kartu teisėjų kolegija pažymi, jog Taisyklių 39 punkte yra nurodytas griežtai apibrėžtas tokios poveikio priemonės dydis – išmoka mažinama 2 procentais už kiekvieną pavėluotą dieną. Pastebėtina, jog atsakovas nepateikė jokių argumentų, pagrindžiančių, jog būtent tokio dydžio išmokos mažinimas už kiekvieną pavėluotą dieną kiekvienu konkrečiu šios poveikio priemonės pritaikymo atveju atitinka siekiamą tikslą – užtikrinti tinkamą konkrečios kaimo plėtros priemonės administravimą bei efektyvų įgyvendinimą. Teisėjų kolegija pažymi, kad iš teisinio reguliavimo, nustatyto Taisyklėse, išplaukia, jog institucija, įgaliota taikyti nurodytą poveikio priemonę, neturi galimybės individualizuoti, pritaikyti konkrečiu atveju adekvačią bei teisingą poveikio priemonę, atsižvelgdama į visumą konkretaus atvejo, kai praleidžiamas terminas pateikti būtinus dokumentus, aplinkybių – *inter alia* priežastis, dėl kurių buvo pavėluota pateikti dokumentus, taip pat į konkrečius dokumentus, kuriuos buvo pavėluota pateikti, bei tai, kiek konkretaus dokumento (dokumentų) nepateikimas sukliudė institucijai tinkamai administruoti kaimo plėtros priemonę, o taip pat kitas kiekvienu konkrečiu atveju reikšmingas aplinkybes. Šių argumentų pagrindu teisėjų kolegija konstatuoja, jog galimos situacijos,

kai Taisyklių 39 punkte įtvirtintos griežtai apibrėžtos (t. y. negalimos diferencijuoti) poveikio priemonės taikymas, neatsižvelgiant į konkrečiu atveju reikšmingų aplinkybių visumą, būtų pernelyg griežta poveikio priemonė, dėl ko neproporcinga ir, atitinkamai, neteisinga. Taigi toks nustatytas teisinis reguliavimas pripažintinas prieštaraujančiu konstituciniams teisingumo ir proporcingumo principams, taigi ir konstituciniam teisinės valstybės principui.

Atsižvelgdama į nurodytas aplinkybes, teisėjų kolegija konstatuoja, jog Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. 3D-482 patvirtintų Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano priemonės „Agrarinė aplinkosauga“ administravimo taisyklių 39 punktas (2005 m. kovo 30 d. įsakymo Nr. 3D-182 redakcija) prieštarauja konstituciniams teisinės valstybės, teisingumo ir proporcingumo principams.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 115 straipsnio 1 dalies 1 ir 2 punktais, teisėjų kolegija

n u t a r i a:

Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. 3D-482 patvirtintų Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano priemonės „Agrarinė aplinkosauga“ administravimo taisyklių 39 punktas (2005 m. kovo 30 d. įsakymo Nr. 3D-182 redakcija) neprieštarauja Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymo 16 straipsnio 3 daliai (2002 m. birželio 25 d. įstatymo Nr. IX-987 redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 6 d. nutarimo Nr. 135 „Dėl valstybinės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų atsakingų už Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyriaus priemonių įgyvendinimo, paskyrimo“ 4.1.2 punktui.

Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. 3D-482 patvirtintų Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano priemonės „Agrarinė aplinkosauga“ administravimo taisyklių 39 punktas (2005 m. kovo 30 d. įsakymo Nr. 3D-182 redakcija) prieštarauja konstituciniams teisinės valstybės, teisingumo ir proporcingumo principams.

Sprendimas neskundžiamas.

Sprendimas skelbiamas leidinyje „Valstybės žinios“.

Teisėjai

Antanas Ablingis

Ričardas Piličiauskas

Virgilijus Valančius