

GRŪDŲ SANDĖLIŲ VEIKLOS LICENCIJAVIMAS KAIP ADMINISTRACINIS TEISINIS REŽIMAS

Andrejus Novikovas

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 271 4545
Elektroninis paštas andrejus@mruni.eu

Pateikta 2011 m. balandžio 19 d., parengta spausdinti 2011 m. sausio 19 d.

***Anotacija.** Mokslinis straipsnis susideda iš trijų dalių. Pirmoje darbo dalyje analizuojama grūdų sandėlių licencijavimą Lietuvoje reglamentuojanti teisės aktų sistema, atskleidžiamas šių teisės aktų suderinamumas su Europos Sąjungos teisės aktais. Taip pat šioje dalyje identifikuojamas Lietuvos teisės aktų, reglamentuojančių grūdų sandėlių licencijavimą, perteklinis reguliavimas bei tarpusavio reguliavimo dubliavimo problemos.*

Antroje dalyje pateikiami reikalavimai subjektams, pageidaujantiems verstis licencijuojama grūdų sandėliavimo veikla, nurodoma, kokių šalių subjektai gali verstis šia veikla, bei teisės aktų, apibrėžiančių tokių subjektų statusą, spragos.

Trečioje dalyje autorius pateikia užsienio šalių grūdų sandėlių licencijavimo gerosios praktikos pavyzdžius, kurie galėtų būti sėkmingai taikomi ir Lietuvos sąlygomis.

***Reikšminiai žodžiai:** licencija, grūdų sandėlio veikla, teisinis reguliavimas.*

Įvadas

Žemės ūkis atlieka svarbų ekonominį ir socialinį vaidmenį, todėl daugelyje pasaulio valstybių žemės ūkio sektorius yra viena iš labiausiai reguliuojamų sričių. Lietuvos Respublikai, įstojus į Europos Sąjungą, reikėjo įgyvendinti Bendrąją žemės ūkio politiką, didžiausią dėmesį skiriant maisto saugumui užtikrinti. Todėl kiekviena šalis narė ypatingą dėmesį turėjo skirti maisto saugai, veterinarijai ir augalininkystei. Reikia pažymėti, kad Lietuva, kaip ir kitos valstybės narės, pagrindines direktyvų nuostatas turėjo perkelti į nacionalinius teisės aktus.

Vertinant žemės ūkio efektyvumą, reikia atkreipti dėmesį, kaip išskelti uždaviniai ir tikslai realizuojami pagrindiniuose valstybės strateginiuose dokumentuose. Kaip šios idėjos objektyvuojasi teisės aktuose.

Žemės ūkio srityje taikomas legalizuojamasis administracinis teisinis režimas, tai yra licencijavimo procedūra (išduodami leidimai ir licencijos). Licencijavimo teisinio reguliavimo metodas įgyvendinamas per administracinius teisės aktus. Teisės aktai draudžia tam tikrą subjektų ūkinę veiklą be atitinkamos vykdomosios institucijos leidimo. Tai yra teisiniai santykiai licencijavimo srityje kyla dėl valstybinio reguliavimo. Leidimų ir licencijų režimai yra taikomi piliečiams ir juridiniams asmenims. Jo esmė – asmuo turi teisę paduoti prašymus dėl leidimo įvykdyti vieną ar daugiau tam tikrų veiksmų. Atitinkami pareigūnai ar institucijos sprendžia suteikti leidimą ar ne. Leidimo galiojimas baigiasi esant tam tikriems juridiniams faktams (pvz., pareiškėjo atsiskyrimui, pareiškėjui pažeidus nustatytą tvarką). Licencijavimo režimas yra siejamas su ekonomine sfera, fizinių ir juridinių asmenų registracija, taip pat įvairių rūšių veiklos norminių reikalavimų reglamentacija.

Licencijavimo administracinis teisinis režimas žemės ūkio valdyje apibūdinamas ir užtikrinamas valstybės nustatytais bendromis taisyklėmis, darniai taikant teisinius, ekonominius, vadybinius ir kitokius socialinius metodus, kurių turi laikytis visuomeniniais santykiais susiję subjektai. Bendros taisyklės yra įtvirtintos teisės normose. Todėl jau Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Licencijavimo režimas taikomas siekiant įtvirtinti valstybės vykdomą atskirų ūkio komercijos veiklos rūšių priežiūrą ir kontrolę, kurių veikla gali sukelti teisinių pažeidimų piliečių sveikatai ir saugai. Tai veiklos, kurios negali būti įgyvendintos kitais būdais.

Straipsnyje keliamas *tikslas* – išanalizuoti grūdų sandėlių licencijavimo kaip administracinio teisinio režimo ypatumus, atskleidžiant šioje srityje egzistuojančias problemas bei pateikiant problemų sprendimo variantus.

Iškeltam tikslui pasiekti formuluojami šie *uždaviniai*:

- išanalizuoti grūdų sandėlio licencijavimo veiklos teisinio reglamentavimo problemas,
- atskleisti reikalavimus, keliamus subjektams, norintiems užsiimti licencijuota grūdų sandėlių veikla,
- išanalizuoti užsienio šalių gerąją praktiką grūdų sandėlių veiklos licencijavimo srityje.

Tyrimo objektas – grūdų sandėlių veiklos licencijavimas.

Rašant darbą taikyti šie *tyrimo metodai*:

- dokumentų analizės metodas taikytas analizuojant teisės aktų sistemą, reguliuojančią grūdų sandėlio veiklos licencijavimą;
- apibendrinimo metodu suformuluoti apibendrinimai bei išvados dėl grūdų sandėlio veiklos licencijavimo;
- lyginamasis metodas pasitelktas lyginant grūdų sandėlio veiklos licencijavimo procesą Lietuvoje ir kitose užsienio šalyse.

1. Grūdų sandėlio veiklos teisinio reglamentavimo problemos

Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymas licencijuotą sandėlį apibrėžia kaip Lietuvos Respublikoje įsteigtą juridinį asmenį, kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje ar kitoje Europos ekonominės erdvės valstybėje įsteigtą juridinį asmenį bei jų filialą ir organizaciją, ūkininką ar kitą fizinį asmenį, turintis licenciją šio įstatymo nustatyta tvarka verstis sandėlio veikla.

Grūdų sandėlių veiklos licencijavimą reguliuoja:

1. Lietuvos Respublikos įstatymai:

- Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymas¹;
- Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymo pakeitimo įstatymas².

2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai:

- „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymą“³;
- „Dėl Licencijuotų sandėlių kompensavimo fondo nuostatų patvirtinimo“⁴.

3. Žemės ūkio ministro įsakymai:

- „Dėl Žemės ūkio ministro 2002-09-27 įsakymo Nr. 381 „Dėl grūdų sandėlių veiklos licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“⁵;
- „Dėl Valstybinės augalininkystės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatų ir administracijos struktūros patvirtinimo“⁶;

1 Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 74-3139.

2 Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 70-3469.

3 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1486 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymą“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 94-4046.

4 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. spalio 1 d. nutarimas Nr. 1523 „Dėl Licencijuotų sandėlių kompensavimo fondo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 96-4186.

5 Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2010 m. lapkričio 8 d. įsakymas Nr. 3D-983 „Dėl Žemės ūkio ministro 2002-09-27 įsakymo Nr. 381 „Dėl grūdų sandėlių veiklos licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 132-6746.

6 Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2010 m. gegužės 24 d. įsakymas Nr. 3D-490 „Dėl Valstybinės augalininkystės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatų ir administracijos struktūros patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 61-3012.

– „Dėl licencijuoto sandėlio grūdų saugyklų techninių, technologinių, veterinarijos ir higienos reikalavimų patvirtinimo“⁴⁷.

4. Augalininkystės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos įsakymai:

– „Dėl licencijų grūdų sandėlio veiklai išdavimo tvarkos patvirtinimo“⁴⁸;

– „Dėl licencijos blanko formos, licencijos teksto ir rekvizitų patvirtinimo“⁴⁹.

Be tiesiogiai šiam licencijavimo režimui taikomų teisės aktų, licencijuotų sandėlių režimui priskirtini ir Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, Lietuvos Respublikos paslaugų įstatymas, 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje.

Igyvendinat licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų pakeitimo įstatymą, Žemės ūkio ministrui Lietuvos Respublikos Vyriausybė suteikė įgaliojimus tvirtinti teisės aktus, pagal kuriuos prekės turi būti sandėliuojamos atskirai pagal rūšis, numatomą vartojimo būdą ir kokybines savybes, techninius, technologinius, veterinarijos, higienos, priešgaisrinius ir kitus specialiuosius reikalavimus gamybiniais pastatams (statiniams), kurie naudojami prekėms sandėliuoti, licencijuotuose sandėliuose saugomų prekių rūšių normatyvines kainas, licencijuoto registro tvarkymo taisykles, dvidalio sandėliavimo liudijimo ir paprasto sandėliavimo liudijimo blankų formas, sandėlio veiklos licencijavimo taisykles.

Šios visos teisinės priemonės buvo priimtos siekiant sudaryti palankias sąlygas ūkininkų kreditavimui. Igyvendinus šias priemones, komerciniai bankai sutiko teikti Lietuvos ūkininkams trumpalaikes paskolas (2–6 mėn.) už licencijuotuose sandėliuose laikomus ir jiems įkeistus grūdus be papildomų turtinių garantijų. D. Pranauskienė teigia, kad „žemės ūkio subjektui ši sistema naudinga tuo, kad jis gali augalininkystės produktus patikimai laikyti licencijuotuose sandėliuose ir panaudoti kaip įkeitimo objektą trumpalaikiai paskolai gauti.“¹⁰

2010 m. gegužės 27 d. buvo priimta nauja Licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymo redakcija. Nauju įstatymo pakeitimu buvo patikslintas subjektų, kurie gali verstis licencijuoto sandėlio veikla, sąrašas. Patikslinti licencijų išdavimo reikalavimai ir labiau reglamentuota sandėlio veikla.

2002 m. liepos 5 d. redakcijos įstatymo 12 straipsnyje yra nurodytos licencijuoto sandėlio veiklos priežiūrą reglamentuojančios nuostatos. Šių nuostatų nepakako, norint tinkamai atlikti ūkio subjektų veiklos tikrinimą ir priežiūrą, kurią reglamentuoja Lietu-

7 Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2002 m. rugsėjo 27 d. įsakymas Nr. 382 „Dėl licencijuoto sandėlio grūdų saugyklų techninių, technologinių, veterinarijos ir higienos reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 95-4137.

8 Lietuvos Respublikos augalininkystės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2010 m. gruodžio 21 d. įsakymas Nr. A1-179 „Dėl licencijų grūdų sandėlio veiklai išdavimo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 156-7957.

9 Lietuvos Respublikos augalininkystės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2010 m. gruodžio 22 d. įsakymas Nr. A1-180 „Dėl licencijos blanko formos, licencijos teksto ir rekvizitų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 156-7958.

10 Pranauskienė, D. Licencijuotų sandėlių veiklos patirtis ir perspektyvos. *Rinkotyra*. 2004, 5(26): 85.

vos Respublikos viešojo administravimo įstatymas su pakeitimais po 2010 m. birželio 22 d.

Įstatymo nuostatos buvo suderintos su Viešojo administravimo įstatymu, taip pagerintas licencijuotų sandėlių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas, išplėsta šių sandėlių veiklą prižiūrinčių institucijų samprata, labiau akcentuojant priežiūros ir metodinės pagalbos, o ne baudžiamųjų funkcijų svarbą.

Buvo atsižvelgta į 2009 m. gruodžio 15 d. Lietuvos Respublikos paslaugų įstatymo 6 straipsnį, kuris numato, kad teisės aktuose nustatyta leidimų išdavimo, jų galiojimo sustabdymo, galiojimo sustabdymo panaikinimo ir leidimų galiojimo panaikinimo tvarka grindžiama kriterijais, kurie privalo būti:

- 1) nediskriminaciniai;
- 2) pateisinami svarbiais visuomenės interesais;
- 3) proporcingi siekiamam visuomenės interesų tikslui;
- 4) aiškūs ir nedviprasmiški;
- 5) objektyvūs;
- 6) iš anksto viešai skelbiami;
- 7) skaidrūs ir prieinami susipažinti.

Kaip teigia Žemės ūkio ministerijos kanclerė D. Miniataitė¹¹, nauja įstatymo redakcija neprieštarauja nacionaliniams ir Europos Sąjungos teisės aktams. Įstatymas nnotifikuotinas Europos Komisijai. Įstatymo projektas atitinka Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ir Europos Sąjungos teisės aktų nuostatas.

Įstojusi į Europos Sąjungą, Lietuvos Respublika perskirstė viešojo administravimo funkcijas pagal Europos Sąjungos standartus. Pasikeitė ministerijų valdymo struktūra. Atsakomybė už tam tikrą valstybinio valdymo sritį numatyta departamentams, tarnyboms, inspekcijoms, kurios buvo įkurtos prie ministerijų. Ministerija tampa departamentu, tarnybų, inspekcijų veiklos koordinavimo ir kontroliavimo institucija.

Kaip teigia Lietuvos teisininkai¹², teisinės kliūtys, susijusios su licencijų įsigijimu siekiant vykdyti tam tikrą veiklą, gali kilti iš teisės aktų reikalavimų, kurie sudaro nepatrauklias sąlygas pradėti vykdyti veiklą. Kliūtys taip pat gali būti susijusios su teisės aktų aiškinimu bei atsakingų valstybės institucijų veiksmais ar būdu, kaip administracinės procedūros yra suprantamos ir aiškinamos. Kitos teisinės kliūtys kyla netinkamai perkeliant Europos Sąjungos direktyvas į nacionalinę teisės sistemą. Teisinės kliūtys dažniausiai kyla tada, kai direktyvose yra įtvirtinta nuostata, valstybėms narėms suteikianti didelę veikimo laisvę, tai yra nustatydamas minimalius reikalavimus. Tokie įstatymai tampa deklaratyvūs ir sudaro teisinę terpę leisti perteklinius įstatymų įgyvendinamuosius teisės aktus. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymo nuostatas detalizuoja 26 įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai,

11 Miniataitė, D. Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymo 12 straipsnio papildymo įstatymo projekto [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-12]. <<http://kaveikia-valdzia.lt/docs/2010/10/12/24708>>.

12 Advokatų profesinė bendrija „Jurevičius, Balčiūnas ir Bartkus. Licencijuojamų veiklos rūšių sisteminės analizės studija [interaktyvus]. Taikomasis mokslinis tyrimo darbas, 2005 [žiūrėta 2011-03-14]. <<http://www.ukmin.lt/lt/strategija/doc/studija-lru00-final-05-12-01-lt.pdf>>.

iš jų šiuo metu galioja 21. Šis pavyzdys rodo, kad įstatymų leidėjas perduoda teisės aiškinimo teisę įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų subjektams. Įstatymu pavedama pavaldžioms institucijoms parengti taisykles, procedūras tam tikrai veiklai koordinuoti. Todėl galima konstatuoti, kad įstatymų leidėjas suteikia didelę diskrecijos teisę aiškinti įstatymo turinį ir prasmę. D. Žilinskas teigia, kad „poįstatyminiai teisės aktai nėra teisės aiškinimo aktai. Tačiau poįstatyminių teisės aktų neįmanoma priimti neišsiaiškinus įstatymo turinio ir prasmės, kad šie nebūtų išplėsti ir neįsiskverbtų į įstatymų, kurių įgyvendinimą užtikrina, teisinio reglamentavimo sritį. Nemažai Vyriausybės nutarimų priimta ir išleista kitų poįstatyminių teisės aktų, kuriuose įstatymų normų turinys išplečiamas ir kartu sudaromos sąlygos įstatymų ir poįstatyminio pobūdžio teisės aktų normų konkurencijai.“¹³

Vertinant Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymo įgyvendinamuosius teisės aktus išryškėja daugumos jų dubliavimasis. Pavyzdžiui, „Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisyklės“ pažodžiui atkartoja Licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymą. „Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisyklėse“ atkartota licencijų galiojimo, sustabdymo ir panaikinimo tvarka, reglamentuota įstatymo 11,13 ir 14 straipsniuose. Licencijų sąlygų laikymosi priežiūros tvarka reglamentuota „Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisyklėse“ bei „Licencijuotų grūdų sandėlio veiklos priežiūros apraše“. „Licencijų grūdų sandėlio veiklai išdavimo tvarkos aprašas“ numato licencijų išdavimą ir patikslinimą, sustabdymą ir panaikinimą. Tai yra visuose trijuose įstatymo įgyvendinamuosiuose teisės aktuose išryškėja dubliavimasis ne tik su pagrindiniu dokumentu – Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymu – bet ir tarpusavyje.

Europos Sąjungos Bendrijos prioritetas dėl reglamentavimo supaprastinimo bei Lietuvos Respublikos paslaugų įstatyme numatyti leidimų išdavimo tvarkos kriterijai – aiškumas ir nedviprasmiškumas – suponuoja nuomonę, kad būtų tikslingiau sujungti į vieną įstatymo įgyvendinamąjį teisės aktą „Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisykles“, „Licencijų grūdų sandėlio veiklai išdavimo tvarkos aprašą“ bei „Licencijuotų grūdų sandėlių veiklos priežiūros aprašą“ ir pavadinti jį „Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisyklėmis“.

„Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisyklės“ turėtų reglamentuoti pačią licencijavimo tvarką, priežiūros procedūrą ir apimti šiuos punktus:

- 1) licencijų išdavimo sąlygos, tvarka;
- 2) prašymo išduoti licenciją turinys ir pavyzdinė forma;
- 3) licencijos formos rekvizitai;
- 4) licencijų registravimo ir licencijų išdavimo komisijos sudarymo tvarka;
- 5) sandėlio veiklos priežiūros organizavimo tvarka.

Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad „nors tam tikri ūkinės veiklos santykiai gali būti reguliuojami tik įstatymais, kiti – Vyriausybės nutarimais, dar kiti – žemesnės galios poįstatyminiais teisės aktais, nustatyti esmines ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir ribojimus, darančius esminį poveikį ūkinei veiklai, taip pat įvairias sankcijas už

13 Žilinskas, D. Teisės aiškinimo problemos šiuolaikinėje Lietuvos administracinėje teisėje. *Jurisprudencija*. 2003, 46(38): 69.

atitinkamus teisės pažeidimus pagal Konstituciją galima tik įstatymu; taigi tik įstatymu galima nustatyti ir esminį poveikį ūkinei veiklai galinčias daryti ekonominio poveikio priemones, kurios turi būti taikomos, kai nustatyti įpareigojimai yra nevykdomi arba netinkamai vykdomi.¹⁴

Iš to darytinos išvados, kad licencijų galiojimo, sustabdymo ir panaikinimo tvarka turėtų būti išbraukta iš „Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisyklių“ kaip prieštaraujanti konstitucinei doktrinai taip užkertant kelią sudaryti sąlygas įstatymo ir įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų normų konkurencijai.

Dauguma teisės aktų tiek Europos Sąjungos teisėdaroje, tiek Lietuvos Respublikos administracinės teisės žemės ūkio teisenoje nėra susisteminti, tai yra kodifikuoti. Ūkio subjektams bei fiziniams asmenims nėra paprasta naudotis teisine duomenų baze, kadangi išlieka rizika neįvertinti visų teisės aktų keliamų reikalavimų – pareigų. Todėl įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų „Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisyklių“, „Licencijų grūdų sandėlio veiklai išdavimo tvarkos aprašo“ bei „Licencijuotų grūdų sandėlių veiklos priežiūros aprašo“ sujungimas į vieną teisės aktą – „Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisyklės“ – leistų išvengti teisės aktų dubliavimosi. Be to, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 15 d. nutarimu Nr. 274 „Dėl ūkinės komercinės veiklos licencijavimo metodinių nurodymų patvirtinimo“¹⁵ patvirtinta tvarka, kad jei siekiantis gauti licenciją juridinis ar fizinis asmuo turi įvykdyti tam tikrus reikalavimus, baigtinis šių reikalavimų sąrašas turi būti nustatytas licencijavimo taisyklėse.

2. Subjektai, galintys užsiimti licencijuota grūdų sandėlio veikla

2002 m. liepos 5 d. įstatymo redakcijoje nebuvo įvertinta Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymo atitiktis 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 36 punkto ir 2009 m. gruodžio 15 d. Lietuvos Respublikos paslaugų įstatymo reikalavimams.

Naujoje įstatymo redakcijoje buvo pakeista subjekto, norinčio verstis licencijuota sandėlio veikla, sąvoka. Šiuo tikslu Lietuvos Respublikos paslaugų įstatyme ir Europos Sąjungos direktyvoje dėl paslaugų vidaus rinkoje buvo įtvirtinta teikėjo sąvoka. Reikalavimai paslaugų teikėjui skyrėsi visose Europos Sąjungos valstybėse narėse. Šie reikalavimai buvo diskriminacinio pobūdžio kitų valstybių narių atžvilgiu. Viena iš priežasčių, kaip teigia S. Kolyta¹⁶, buvo ta, kad „sudėtinga ir neaiški licencijų išdavimo tvarka, neaiškios institucijų kompetencijos ribos, didelės išlaidos, susijusios su teisinės bazės ir galiojančių reikalavimų analize“, apsunkino kitų valstybių narių teikėjų pate-

14 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d. nutarimas Nr. 177 „Dėl skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) 34 punkto atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 32-1114.

15 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 15 d. nutarimas Nr. 274 „Dėl ūkinės komercinės veiklos licencijavimo metodinių nurodymų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 41-1333.

16 Kolyta, S. Paslaugų direktyva ir reformos ES paslaugų sektoriuje [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-25]. <http://www.ukmin.lt/lt/veikla/veiklos_sritys/paslaugu-direktyva/doc/straipsnis_paslaugu_direktyva.pdf>.

kimą į rinką. Kartojosi atvejai, kai valstybinės institucijos iš paslaugų teikėjo reikalavo dokumentų, kurie iš viso kitoje valstybėje neegzistuoja, pavyzdžiui, mokumo, įmonės patikrinimo sertifikatai ir kt. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/123/EB iš esmės pagerino paslaugų verslo sąlygas, taip panaikindama diskriminacinius apribojimus paslaugų teikėjams ir iš esmės supaprastindama leidimų ir licencijų išdavimą.

Pagal Lietuvos Respublikos paslaugų įstatymo 2 straipsnio 9 punktą Lietuvos Respublikos teikėjas – siūlantis arba teikiantis paslaugą valstybės narės pilietis, kitas fizinis asmuo, kuris naudojasi Europos Sąjungos teisės aktuose jam suteiktomis judėjimo valstybėse narėse teisėmis, turintys teisę gyventi Lietuvos Respublikoje, arba Lietuvos Respublikoje įsteigtas juridinis asmuo ar jo padalinys, taip pat valstybės narės juridinio asmens ar kitos organizacijos padalinys ar dukterinė bendrovė, įsteigti Lietuvos Respublikoje.

Europos Sąjungos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 36 punkte nurodoma, kad „teikėjo sąvoka turėtų apimti bet kurį fizinį asmenį, kuris yra valstybės narės pilietis, arba bet kuris juridinis asmuo, kuris joje vykdo paslaugų teikimo veiklą valstybėje narėje naudodamasis įsisteigimo laisve arba laisvu paslaugų judėjimu. Teikėjo sąvoka turėtų apimti ne tik peržengiantį sieną paslaugų teikimą, remiantis laisve teikti paslaugas, bet taip pat turėtų apimti ir tuos atvejus, kai subjektas įsisteigia valstybėje narėje, siekdamas ten plėtoti savo paslaugų veiklą. Kita vertus, teikėjo sąvoka neturėtų apimti atvejo, kai trečiųjų valstybių bendrovės steigia savo padalinius valstybėje narėje, kadangi pagal Sutarties 48 straipsnį įsisteigimo laisve arba laisvo paslaugų judėjimo principu gali naudotis tik bendrovės, įsteigtos pagal valstybės narės teisę ir Bendrijoje turinčios savo registruotas buveines, centrinę administraciją ar pagrindinę verslo vietą.“¹⁷

Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų pakeitimo įstatyme licencijuotas sandėlis apibrėžiamas kaip Lietuvos Respublikos įsteigtas juridinis asmuo, kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje ar kitoje Europos ekonominės erdvės valstybėje įsteigtas juridinis asmuo bei jų filialas ir organizacija, ūkininkas ar kitas fizinis asmuo, turintys licenciją šio įstatymo nustatyta tvarka verstis sandėlio veikla. Tai yra įstatyme įtvirtinta sąvoka, kad licencijuotą sandėlį gali steigti tiek Lietuvos Respublikos ūkio subjektas, tiek Europos Sąjungos valstybės narės subjektas. Kaip jau minėjau, įgyvendinus naują įstatymo redakciją, reikėjo pakeisti ir įstatymo įgyvendinamuosius teisės aktus, reguliuojančius grūdų sandėlių licencijavimą. 2010 m. lapkričio 8 d. įsakymu Nr. 3D-983 Žemės ūkio ministras patvirtino naujas „Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisykles“. Šių taisyklių II skirsnio 8 punktą sako, kad Lietuvos Respublikos įregistruoti juridiniai ar fiziniai asmenys, kurių veikla susijusi su grūdų saugojimu, apdorojimu ir didmenine prekyba, pageidaujantys verstis licencijuoto grūdų sandėlio veikla, turi turėti licencijas išduodančios institucijos – Valstybinės augalininkystės tarnybos – išduotą licenciją. Šiame įstatymo įgyvendinamajame teisės akte liko teisinė spraga, susiaurinanti subjektų ratą, tai yra nesuderinimas su nauja įstatymo redakcija, kuri aiškiai įvardija juridinius ir fizinius asmenis – Lietuvos Respublikos įsteigtas juri-

17 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Sąjungos direktyva 2006/123/EB Dėl paslaugų vidaus rinkoje. *Oficialusis leidinys* L 376 27/12/2006 p. 0036–0068 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011 03 12]. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:01:LT:HTML>>.

dinis asmuo, kitoje Europos Sąjungos valstybėje narėje ar kitoje Europos ekonominės erdvės valstybėje įsteigtas juridinis asmuo bei jų filialas ir organizacija, ūkininkas ar kitas fizinis asmuo, turintis licenciją šio įstatymo nustatyta tvarka verstis sandėlio veikla.

3. Užsienio šalių licencijuotų sandėlių veiklos patirtis

Vienas iš gerosios praktikos pavyzdžių galėtų būti Jungtinės Amerikos Valstijos (toliau – JAV) – vienos didžiausių grūdų augintojų. Grūdų sandėlių licencijavimą šalyje reglamentuoja Jungtinių Amerikos Valstijų sandėlių aktas¹⁸ ir Grūdų sandėlių licencijavimo sutartis¹⁹. K. D. Kiriakovas²⁰ teigia, kad JAV sandėlių modelis yra pripažintas geriausiu, nes organizuoja ir įgyvendina licencijavimo procesą, turi sandėlių viešąjį registrą, atsakingos institucijos vykdo pradinius, periodinius ir specialius sandėlių finansinės veiklos, techninės būklės, saugomų grūdų kokybės ir kiekio patikrinimus, renka užsakymus išduoti sandėlio liudijimus, yra įdiegta elektroninė sandėliavimo liudijimų sistema. Kad sandėlis taptų patikimu rinkos dalyviu, labai svarbu ūkininkui, kuris perleidžia saugoti prekes, ir finansinėms institucijoms, kurios priima saugomas prekes.

Kadangi JAV galioja federalinė teisės sistema ir valstijų teisės sistemos, kiekvienoje valstijoje gali šiek tiek skirtis pati tvarka, bet iš esmės teisinė bazė yra panaši ir visų valstijų teisės aktai remiasi JAV federaliniu įstatymu – Sandėlių aktu. Grūdų sandėlių licencija yra reikalinga, jeigu:

- įmonė ar asmuo sandėliuoja kitam asmeniui nuosavybės teise priklausančius grūdus;
- išduoda sandėlio kvitus ir veda sandėliavimo įrašus.

Licencijuota grūdų sandėlio veikla gali verstis juridinis ar fizinis asmuo, korporacija ar kitoks komercinis vienetas, kuris turi gerą verslo reputaciją, turi kompetencijos ir patirties verstis grūdų sandėliavimo veikla, sandėlis atitinka visus keliamus reikalavimus ir yra sertifikuotas pagal JAV Sandėlių aktą²¹. Kai kurios valstijos (Nebraska, Ilinojus) įvedusios papildomą reikalavimą neturėti blogos verslo praktikos, nuobaudų dėl neteisingos verslo apskaitos.

Remiantis JAV reikalavimais grūdų sandėliui, WA-402 teisės akto B sekcija numato reikalavimus asmeniui, kuris nori verstis grūdų sandėlio operatoriaus veikla:

- turėti tinkamas sandėliavimo patalpas;
- sandėliai privalo turėti tinkamą technologinę įrangą, ventiliacijos ir apšvietimo sistemą, atitikti darbų saugos reikalavimus;

18 United States Warehouse Act [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-30]. <http://www.apfo.usda.gov/Internet/FSA_File/publiclaw106472.pdf. 8>.

19 WA-402 Licensing agreement for grain and rice warehouse operators [interaktyvus]. 2007 m. gruodžio 1 d. [žiūrėta 2010-03-30]. <<http://forms.sc.egov.usda.gov/efcommon/eFileServices/eForms/WA402.PDF>>

20 Krassimir D.Kiriakov and the QED Group, LLC. Necessary conditions for an effective warehouse receipts activity. USAID [interaktyvus]. October 2007 [žiūrėta 2011-04-01]. <http://www.eastagri.org/publications/pub_docs/QED_WHR_EN.pdf>.

21 Association of grain regulatory officials. Grain warehouse model law [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-28]. <http://www.aawco.org/laws/model_law.htm>.

- užtikrinti sandėliuojamų grūdų apsaugą ir kokybę, atlikti teisingą grūdų svėrimą ir kokybės nustatymą;
- turi turėti savo laboratoriją arba sudaryti sutartį su nepriklausoma laboratorija;
- turėti personalą arba subrangovus, kurie turi grūdų svėrimo, pavyzdžių ėmimo, kokybės nustatymo patirties;
- personalas yra sertifikuotas pagal USWA (JAV Sandėlių akto) reikalavimus;
- turėti civilinės atsakomybės, turto, darbuotojų draudimą ir draudimą nuo vagystės.

Sandėlio vadovybė kartu su prašymu gauti licenciją privalo pateikti įmonės finansinės atskaitomybės dokumentus: balanso, pelno ir nuostolių bei pinigų srautų ataskaitas. Naujai įsisteigusi įmonė privalo pateikti tik balanso ataskaitą²².

Sandėlis privalo priimti prekes, jei grūdai yra tinkami saugoti ir yra laisvos vietos sandėlyje. Jei norimų saugoti grūdų būklė gali tiesiogiai paveikti kitų saugomų grūdų būklę, sandėlis gali atsisakyti priimti tokius grūdus.

Sandėlių aktas taip pat numato sandėliui reikalavimą turėti prekių sandėliavimo taisykles (*warehouse policy*), kuriose turi būti nurodyti paslaugų tarifai, nuostolių, patirtų dėl sandėliavimo liudijime nurodyto ir faktinio prekių kiekio ar kokybės neatitikimo, kompensavimo tvarka, taip pat sandėlio darbo laikas ir saugomos grūdų rūšys. Turi būti nurodytas ir draudimo poliso numeris, draudimą išdavusi bendrovė, draudimo suma ir draudimo galiojimo data.

JAV licencijuotos grūdų sandėlio veiklos teisės aktai numato grūdų sandėliams griežtesnius aukšto lygio techninės ir finansinės veiklos reikalavimus, palyginti su Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymu. Griežtesni reikalavimai, kaip teigia JAV teisininkai²³, suteikia indėlininkams pasitikėjimą, kad jų prekės bus saugomos garantuojant kokybę ir kiekybę.

Išvados

1. Vertinant Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymą bei įstatymo įgyvendinamuosius teisės aktus, išryškėja ne tik pojstatyminių aktų ir pagrindinio dokumento – įstatymo – bet ir įstatymo įgyvendinamųjų aktų dubliavimasis tarpusavyje.

2. Licencijų galiojimo, sustabdymo ir panaikinimo tvarką reikėtų išbraukti iš „Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisyklių“ kaip prieštaraujančią konstitucinei doktrinai ir taip užkirsti kelią įstatymo ir įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų normų konkurencijai.

22 IOWA warehouse licesning information [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-04-08]. <<http://www.agr.state.il.us/pdf/grainlicenserequire.pdf>>.

23 Krassimir D.Kiriakov and the QED Group, LLC. Necessary conditions for an effective warehouse receiots activity. USAID [interaktyvus]. October 2007 [žiūrėta 2011-04-01]. <http://www.eastagri.org/publications/pub_docs/QED_WHR_EN.pdf>.

3. Pagal Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų pakeitimo įstatymą licencijuotą sandėlį gali steigti tiek Lietuvos Respublikos ūkio, tiek Europos Sąjungos valstybės narės ūkio subjektas. Tačiau „Grūdų sandėlio veiklos licencijavimo taisyklės“ neleistinai susiaurina subjektų ratą. Šių taisyklių II skirsnio 8 punktas sako, kad licencijas turi turėti juridiniai ar fiziniai asmenys, įregistruoti Lietuvos Respublikoje.

4. Remiantis JAV patirtimi, subjektams, vykdančiams licencijuotą sandėlio veiklą, reikėtų įvesti papildomą reikalavimą neturėti blogos verslo praktikos, nuobaudų dėl neteisingos verslo apskaitos. Be to, JAV licencijuotos grūdų sandėlio veiklos teisės aktais numato grūdų sandėliams griežtesnius aukšto lygio techninės ir finansinės veiklos reikalavimus, palyginti su Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymu. Griežtesni reikalavimai suteikia indėlininkams pasitikėjimą, kad jų prekės bus saugomos garantuojant kokybę ir kiekybę.

Literatūra

- Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
- 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Sąjungos direktyva 2006/123/EB „Dėl paslaugų vidaus rinkoje“ [interaktyvus]. *Oficialusis leidinys L 376 27/12/2006 p. 0036-0068* [žiūrėta 2011 03 12]. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:01:LT:HTML>>.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d. nutarimas Nr. 177 „Dėl skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) 34 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 32-1114.
- Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
- Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 70-3469.
- Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 74-3139.
- Lietuvos Respublikos paslaugų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 153-6901.
- Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1486 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymą“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 94-4046.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. spalio 1 d. nutarimas Nr. 1523 „Dėl Licencijuotų sandėlių kompensavimo fondo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 96-4186.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 15 d. nutarimas Nr. 274 „Dėl ūkinės komercinės veiklos licencijavimo metodinių nurodymų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 41-1333.
- Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2010 m. lapkričio 8 d. įsakymas Nr. 3D-983 „Dėl Žemės ūkio ministro 2002-09-27 įsakymo Nr. 381 „Dėl grūdų sandėlių veiklos licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 132-6746.
- Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2010 m. gegužės 24 d. įsakymas Nr. 3D-490 „Dėl Valstybinės augalininkystės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatų ir administ-

- racijos struktūros patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 61-3012.
- Lietuvos Respublikos žemės ūkio 2002 m. rugsėjo 27 d. įsakymas Nr. 382 „Dėl licencijuoto sandėlio grūdų saugyklų techninių, technologinių, veterinarijos ir higienos reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 95-4137.
- Lietuvos Respublikos augalininkystės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2010 m. gruodžio 21 d. įsakymas Nr. A1-179 „Dėl licencijų grūdų sandėlio veiklai išdavimo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 156-7957.
- Lietuvos Respublikos augalininkystės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2010 m. gruodžio 22 d. įsakymas Nr. A1-180 „Dėl licencijos blanko formos, licencijos teksto ir rekvizitų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 156-7958.
- United States Warehouse Act [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-30]. <http://www.apfo.usda.gov/Internet/FSA_File/publiclaw106472.pdf>. 2010-11-28>.
- Advokatų profesinė bendrija „Jurevičius, Balčiūnas ir Bartkus“. Licencijuojamų veiklos rūšių sisteminės analizės studija [interaktyvus]. Taikomasis mokslinis tyrimo darbas, 2005 [žiūrėta 2011-03-14]. <<http://www.ukmin.lt/lt/strategija/doc/studija-lru00-final-05-12-01-lt.pdf>>.
- Association of grain regulatory officials. Grain warehouse model law [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-28]. <http://www.aawco.org/laws/model_law.htm>.
- IOWA warehouse licesning information [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-04-08]. <<http://www.agr.state.il.us/pdf/grainlicenserequire.pdf>>.
- Kolyta, S. Paslaugų direktyva ir reformos ES paslaugų sektoriuje [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-25]. <http://www.ukmin.lt/lt/veikla/veiklos_sritys/paslaugu-direktyva/doc/straipsnis_paslaugu_direktyva.pdf>.
- Krassimir D.Kiriakov and the QED Group, LLC. Necessary conditions for an effective warehouse receipts activity. USAID [interaktyvus]. October 2007 [žiūrėta 2011-04-01]. <http://www.eastagri.org/publications/pub_docs/QED_WHR_EN.pdf>.
- Miniataitė, D. Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos licencijuotų sandėlių ir sandėliavimo dokumentų įstatymo 12 straipsnio papildymo įstatymo projekto [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-03-12]. <<http://kaveikiavaldzia.lt/docs/2010/10/12/24708>>.
- Pranauskienė, D. Licencijuotų sandėlių veiklos patirtis ir perspektyvos. *Rinkotyra*. 2004, 5(26).
- Žilinskas, D. Teisės aiškinimo problemos šiuolaikinėje Lietuvos administracinėje teisėje. *Jurisprudencija*. 2003, 46(38).
- WA-402 Licensing agreement for grain and rice warehouse operators [interaktyvus]. 2007 m. gruodžio 1 d. [žiūrėta 2010-03-30]. <<http://forms.sc.egov.usda.gov/efcommon/eFileServices/eForms/WA402.PDF>>.

GRAIN STORAGE LICENSING AS ADMINISTRATIVE LEGAL REGIME

Andrejus Novikovas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The article ‘Grain Storage Licensing as Administrative Legal Regime in The Agricultural Field’ consists of three parts. In the first part the author analyses the system of legal acts regulating licensing process of grain warehouse activities, reveals the compatibility of the legislation with the European Union legislation. In addition, in this section redundant and*

dubbing regulation of the Lithuanian laws governing licensing process of grain warehouses is identified.

The second section describes the requirements for entities wishing to engage in licensed grain storage activities, specifies how entities are parties to engage in these activities and the gaps of legislation defining the status of such entities.

In the third part the author gives the best practice examples of the foreign grain warehouse licensing that could be successfully applied in Lithuania.

The author provides the following conclusions:

- 1. Secondary legal acts not only overlap with the main document – the Law of the Republic of Lithuania on Licensed Warehouses and Storage Documents – but also with each other.*
- 2. Validity, suspension and revocation of licenses should be removed from The Grain Warehouse Licensing Rules as contrary to constitutional doctrine, thus preventing the conflict of laws and secondary legislation.*
- 3. The Law provides that a licensed warehouse may be set up as an entity of the Republic of Lithuania, as an entity the European Union Member States. However, The Grain Warehouse Licensing Rules unduly narrow the range of subjects. Section II, Item 8 of these Rules states that only persons registered in the Republic of Lithuania must have the license.*
- 4. According to the U.S. experience, an additional requirement should be introduced for a licensed warehouse operator pursuing activity, namely not to engage in bad business practices, and penalties for false business records. In addition, the U.S. legislation governing licensed grain warehouses provides for stricter requirements for grain warehouses, high level technical and financial requirements, compared to those in Lithuania. More stringent requirements provide depositors' confidence that their goods will be protected, by ensuring the quality and quantity of the warehoused goods.*

Keywords: *license, grain storage activities, legal regulations.*

Andrejus Novikovas, Mykolo Romerio universiteto Administracinės teisės ir proceso katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, viešasis administravimas, vietos savivaldos teisė.

Andrejus Novikovas, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, Associate Professor. Research interests: administrative law, public administration, law of local government.