



LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIS TEISMAS
LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

NUTARIMAS

**DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ PAJAMŲ
NUSTATYMO METODIKOS ĮSTATYMO NUOSTATŲ ATITIKTIES
LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJAI**

2015 m. birželio 11 d. Nr. KT17-N11/2015

Vilnius

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, susidedantis iš Konstitucinio Teismo teisėjų Elvyros Baltutytės, Vytauto Greičiaus, Prano Kuconio, Gedimino Mesonio, Vyto Miliaus, Egidijaus Šileikio, Algirdo Taminsko, Dainiaus Žalimo,

sekretoriaujant Daivai Pitrėnaitei,

dalyvaujant pareiškėjo Vilniaus apygardos administracinio teismo atstovui teisėjui Ernestui Spruogiui,

suinteresuoto asmens Lietuvos Respublikos Seimo atstovui Seimo nariui Kęstučiui Glaveckui,

remdamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102, 105 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsniu, viešame Teismo posėdyje 2015 m. gegužės 20 d. išnagrinėjo konstitucinės justicijos bylą Nr. 4/2012-13/2012 pagal:

1) pareiškėjos Seimo narių grupės prašymą Nr. 1B-7/2012 ištirti, ar Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo (2001 m. spalio 23 d. redakcija) 3 straipsnio 2 punktą (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) tiek, kiek jame nustatyta, kad į savivaldybės biudžetą pervedama šio įstatymo priedėlyje nurodyta gyventojų pajamų mokesčio dalis (procentais), taip pat šio įstatymo priedėlis (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) tiek, kiek jame nustatyta, kad Vilniaus miesto savivaldybei skiriama 40 procentų dydžio gyventojų pajamų mokesčio dalis, neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams;

2) pareiškėjo Vilniaus apygardos administracinio teismo prašymą Nr. 1B-23/2012 ištirti, ar

Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo (2001 m. spalio 23 d. redakcija) 3 straipsnio 2 punktą (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) tiek, kiek jame nustatyta, kad į savivaldybės biudžetą pervedama šio įstatymo priedėlyje nurodyta gyventojų pajamų mokesčio dalis (procentais), taip pat šio įstatymo priedėlis (2001 m. spalio 23 d. redakcija) tiek, kiek jame nustatyta, kad Vilniaus miesto savivaldybei skiriama 40 procentų dydžio gyventojų pajamų mokesčio dalis, neprieštaruoja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

Konstitucinio Teismo 2015 m. gegužės 13 d. sprendimu šie prašymai sujungti į vieną bylą.

Konstitucinis Teismas

nustatė:

I

Pareiškėjų Seimo narių grupės ir Vilniaus apygardos administracinio teismo prašymai grindžiami šiais argumentais.

1. Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo (2001 m. spalio 23 d. redakcija) (toliau – ir Įstatymas) 3 straipsnio 2 punkte (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) ir Įstatymo priedėlyje (2001 m. spalio 23 d., 2009 m. gruodžio 2 d. redakcijos) nustatyta galimybė atskirai riboti kiekvienos savivaldybės biudžetui tenkančios gyventojų pajamų mokesčio (toliau – ir GPM) dalies pervedimą į savivaldybės biudžetą. Kiekvienai savivaldybei nustatytos skirtingos GPM dalys (procentais) pervedamos į išlyginimo fondą, kurio lėšomis pagal Įstatyme nustatytas formules vykdomos savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo procedūros.

Tokiu reguliavimu nukrypstama nuo savivaldybių lygiateisiškumo principo, taip pat pažeidžiamas administracinių vienetų bendruomenių lygiateisiškumas, nes, ribojant savivaldybių pajamų gavimą, kartu yra ribojamos ir šių savivaldybių galimybės per demokratiškai išrinktus atstovus tvarkyti viešuosius reikalus, gauti bendruomenės poreikius ir indėlių į savivaldybės gautinas pajamas atitinkančias viešąsias paslaugas.

Be to, savivaldybėms, kurioms pervedama ne visa jų surenkama GPM dalis, yra užkertamas kelias finansinio išlyginimo procedūrose dalyvauti lygiai su kitomis savivaldybėmis ir iškraipoma pati savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo esmė.

Pareiškėjų teigimu, savivaldybėms tenkančios GPM dalys yra nustatytos nesant realaus pagrindo.

Pareiškėjai pripažįsta, kad nors visų Įstatymo priedėlyje (2001 m. spalio 23 d., 2009 m. gruodžio 2 d. redakcijos) nurodytų savivaldybių teisinė padėtis yra vienoda, t. y. jos visos yra teritorinės socialinės bendruomenės, kurioms laiduota savivaldos teisė, praktikoje tarp jų yra tam tikrų socialinio ir ekonominio pajėgumo skirtumų, ir būtent siekdama sumažinti šiuos skirtumus valstybė turi teisę nustatyti tam tikrą savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimą, tačiau tai

darydama ji negali piktnaudžiauti turima diskrecija; valstybė savo įgaliojimais turi naudotis atsakingai ir pagrįstai. Iškreipus savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo esmę, juo nebeužtikrinamas siekiamų tikslų įgyvendinimas, o atskirų savivaldybių problemos darosi dar opesnės ir taip yra pažeidžiamas konstitucinis atsakingo valdymo principas.

2. Vilniaus miesto savivaldybės atžvilgiu lygiateisiškumo principas pažeistas itin šiurkščiai, kadangi jai skiriama 40 procentų GPM dalis, kuri, palyginti su kitų miestų ir rajonų savivaldybėms skiriamomis GPM dalimis (procentais), yra itin maža. Vilniaus miesto savivaldybei tenkanti GPM dalis, kitaip nei Kauno, Klaipėdos ir kitų savivaldybių, nuo Įstatymo priedėlio įsigaliojimo iki prašymų Konstituciniam Teismui pateikimo nė karto nebuvo padidinta.

3. Ginčijamu Įstatymo 3 straipsnio 2 punkte (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) nustatytu teisiniu reguliavimu pažeidžiami Konstitucijos 120 straipsnis, 121 straipsnio 1 dalis, nes, ribojant kai kurių savivaldybių pajamų iš GPM dydį, yra ribojama savivaldybių galimybė savarankiškai ir atsakingai užtikrinti efektyvų ir demokratišką vietos viešųjų reikalų tvarkymą pagal Konstitucijos joms suteiktą kompetenciją ir kartu pažeidžiamas savivaldybių biudžetų savarankiškumas. Savarankiškumo sumažėjimas vertintinas ir kaip šių vietos bendruomenių dalyvavimo valdant šias teritorijas garantijos pažeidimas. Valstybės poreikis vykdyti tam tikrą savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimą nereiškia, kad galima nukrypti nuo savivaldybių veiklos ir biudžetų savarankiškumo principų.

Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje ir Europos vietos savivaldos chartijos nuostatose įtvirtintas bendras reikalavimas savivaldybių funkcijoms vykdyti užtikrinti reikiamą finansavimą. Ginčijamu teisiniu reguliavimu savivaldybėms, tarp jų Vilniaus miesto savivaldybei, trukdoma pavestas funkcijas vykdyti laisvai ir savarankiškai. Vilnius yra Lietuvos sostinė, turinti reprezentuoti visą valstybę, todėl ginčijamu teisiniu reguliavimu daroma žala ne tik Vilniaus miesto savivaldybei, jos bendruomenei, bet ir visos valstybės įvaizdžiui.

Pareiškėjai pabrėžia, kad jie ginčija ne pačią valstybės teisę įgyvendinti savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimą, o tokį teisinį reguliavimą, kuriuo savivaldybių pajamų gavimas ribojamas neatsižvelgiant į savivaldybių veiklos ir biudžetų savarankiškumo, lygiateisiškumo, proporcingumo, teisingumo reikalavimus, net jeigu tokiu ribojimu siekiama pozityvių tikslų – išlyginti savivaldybių pajamas.

II

Rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui gauti suinteresuoto asmens Seimo atstovo Seimo nario K. Glavecko rašytiniai paaiškinimai, kuriuose teigiama, kad ginčijamos Įstatymo 3 straipsnio 2 punkto (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) ir Įstatymo priedėlio (2001 m. spalio 23 d., 2009 m. gruodžio 2 d. redakcijos) nuostatos neprieštarauja Konstitucijai. Suinteresuoto asmens atstovo pozicija grindžiama šiais argumentais.

1. Įstatymo priedėlyje pirmą kartą įtvirtintos konkrečios savivaldybių biudžetams skiriamos fizinių asmenų pajamų mokesčio dalys (procentais). Nustatant šias dalis savivaldybės vertintos pagal tuos pačius demografinius, socialinius ir kitus rodiklius, kurie ir nulėmė, kad savivaldybėms skirti skirtingi pajamų šaltiniai ir dydžiai.

Vadovaujantis Įstatymo nuostatomis savivaldybės biudžetui skiriama GPM dalis (procentais) galėtų pakisti tuo atveju, jeigu būtų pakeistas savivaldybės savarankiškųjų funkcijų ratas ar mokesčių bazė. Kasmet yra vertinama, ar savivaldybės biudžeto išlaidų finansavimas savarankiškoms ir ribotai savarankiškoms funkcijoms vykdyti ateinantiems biudžetiniams metams nemažėja.

2. Vilniaus miesto savivaldybei nustatytas kitoks į jos biudžetą skiriamas GPM dydis (procentais) savaime nepaneigia konstitucinio asmenų lygybės principo. Atsižvelgiant į tai, kad Vilniaus miesto savivaldybės padėtis, vertinant pagal tokius pačius rodiklius, kaip ir kitas savivaldybes, yra skirtinga, manytina, kad ginčijamu teisiniu reguliavimu įtvirtintas objektyviai pagrįstas diferencijavimas, t. y. nustatyta savivaldybių finansų išlyginimo procedūra, numatyta Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnyje.

III

Rengiant bylą Konstitucinio Teismo posėdžiui gautos tuometinės Lietuvos Respublikos finansų ministrės Ingridos Šimonytės, tuometinio Lietuvos Respublikos teisingumo viceministro Gyčio Andrulionio, Lietuvos savivaldybių asociacijos prezidento Ričardo Malinausko, Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Vadybos instituto profesoriaus dr. Kosto Žymanto Svetiko rašytinės nuomonės, Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių miestų savivaldybių raštai dėl duomenų pateikimo.

IV

Rengiant bylą teismui nagrinėjimui apklausti specialistai – Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Biudžeto departamento Savivaldybių biudžetų skyriaus vedėjo pavaduotojas Artūras Kriūka, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 3-iojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja Rita Švedienė.

V

1. Konstitucinio Teismo posėdyje pareiškėjo Vilniaus apygardos administracinio teismo atstovas teisėjas E. Spruogis iš esmės pakartojė prašyme išdėstytus argumentus ir atsakė į Konstitucinio Teismo teisėjų klausimus.

2. Konstitucinio Teismo posėdyje suinteresuoto asmens Seimo atstovas Seimo narys K. Glaveckas iš esmės pakartojė rašytiniuose paaiškinimuose išdėstytus argumentus ir atsakė į Konstitucinio Teismo teisėjų klausimus.

3. Konstitucinio Teismo posėdyje kalbėjo ir į klausimus atsakė specialistas Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Biudžeto departamento Savivaldybių biudžetų skyriaus vedėjo pavaduotojas A. Kriūka, taip pat liudytojas Lietuvos savivaldybių asociacijos direktoriaus pavaduotojas – patarėjas savivaldybių finansų ir ekonomikos klausimais Rimantas Čapas.

Konstitucinis Teismas

konstatuoja:

I

1. Pareiškėjai Seimo narių grupė ir Vilniaus apygardos administracinis teismas prašo ištirti, ar Įstatymo 3 straipsnio 2 punktas (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) tiek, kiek jame nustatyta, kad į savivaldybės biudžetą pervedama Įstatymo priedėlyje nurodyta GPM dalis (procentais), taip pat Įstatymo priedėlis (2001 m. spalio 23 d., 2009 m. gruodžio 2 d. redakcijos) tiek, kiek jame nustatyta, kad Vilniaus miesto savivaldybei skiriama 40 procentų dydžio GPM dalis, neprieštarauja (neprieštaravo) Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

2. Seimas 1997 m. liepos 2 d. priėmė Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą, kuris įsigaliojo 1997 m. liepos 23 d. Šiuo įstatymu buvo nustatyti savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniai ir iš valstybės biudžeto savivaldybių biudžetams skiriamų dotacijų apskaičiavimo, tvirtinimo ir pervedimo tvarka.

Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas buvo ne kartą keičiamas ir (arba) papildomas, *inter alia* 1999 m. spalio 19 d. priimtu Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymu ir 2001 m. spalio 23 d. priimtu Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymu, kuriais jis išdėstytas nauja redakcija.

3. Įstatymo 3 straipsnyje „Mokestinių ir nemokestinių pajamų pervedimas į savivaldybės biudžetą“, kurio 2 punktą (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) ginčija pareiškėjai, nustatyta:

„Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos teritorinė valstybinė mokesčių inspekcija – vietos mokesčių administratorius į savivaldybės biudžetą pveda:

- 1) savivaldybės biudžetui priskirtas mokestines pajamas;
- 2) šio Įstatymo priedėlyje nurodytą gyventojų pajamų mokesčio dalį (procentais), iš apskaičiuotos gyventojų pajamų mokesčio sumos atskaitęs pajamas už išduotus verslo liudijimus ir atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu patvirtintas šio mokesčio į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą ir į valstybės biudžetą dalis (procentais), jeigu ji (jos) numatoma (numatomos). Likusi gyventojų pajamų mokesčio dalis pervedama į Valstybės išdo sąskaitą;
- 3) nemokestines pajamas, kurias savivaldybės biudžetui pagal įstatymus sumoka fiziniai ir

juridiniai asmenys.“

Taigi Įstatymo 3 straipsnyje (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) nustatyta, kokios mokestinės ir nemokestinės pajamos pervedamos į savivaldybių biudžetus.

Pagal Įstatymo 3 straipsnio 2 punktą (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) į savivaldybių biudžetus pervedama Įstatymo priedėlyje kiekvienai savivaldybei atskirai nustatyta GPM dalis (procentais). Ši dalis kiekvienai savivaldybei nustatoma nuo dydžio, gaunamo iš apskaičiuotos GPM sumos atskaičius pajamas už išduotus verslo liudijimus ir atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu patvirtintas šio mokesčio į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą ir į valstybės biudžetą dalis (procentais), jeigu jos nustatomos. Likusios nuo Įstatymo priedėlyje nurodytos savivaldybei pervedamos GPM dalies iš šio mokesčio gaunamos pajamos pervedamos į Valstybės išdo sąskaitą.

4. Pareiškėjų ginčijamas teisinis reguliavimas aiškintinas kitų Įstatymo nuostatų (galiojusių ginčo, sprendžiamo pareiškėjo Vilniaus apygardos administracinio teismo nagrinėjamoje byloje, kilimo metu, taip pat galiojančių šiuo metu) kontekste.

4.1. Įstatymo 10 straipsnio 1 dalyje (2011 m. lapkričio 29 d., 2014 m. gruodžio 4 d. redakcijos) nustatyta, kad Vyriausybė, su Lietuvos savivaldybių asociacija apsvarsčiusi, kasmet teikia Seimui tvirtinti tam tikrus metų rodiklius, *inter alia* GPM dalį (procentais), tenkančią visų savivaldybių biudžetams nuo šio mokesčio pajamų į konsoliduotus valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus (išskyrus fiksuoto dydžio GPM, mokamą už pajamas, gautas iš veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą); ateinančių metų GPM dalis apskaičiuojama koreguojant einamųjų metų GPM dalį atsižvelgiant į einamųjų ar ateinančių biudžetinių metų Seimo ir Vyriausybės sprendimų nulemtus savivaldybių išlaidų ar pajamų pokyčius.

Taigi pagal šią Įstatymo nuostatą kasmet, atsižvelgiant į Seimo ir Vyriausybės sprendimų nulemtus savivaldybių išlaidų ar pajamų pokyčius, yra nustatoma GPM dalis (procentais), tenkanti visų savivaldybių biudžetams ir atitinkamai – valstybės biudžetui.

4.2. Įstatymo 6 straipsnyje (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) nustatyta, kad atskirų savivaldybių GPM dalis (procentais), kurią vietos mokesčių administratoriai perveda į Valstybės išdo sąskaitą, skiriama savivaldybių GPM ir išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti.

4.2.1. Pagal Įstatymo 7 straipsnio 1 dalį (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) iš vietos mokesčių administratorių į Valstybės išdo sąskaitą pervestų lėšų dalies, skiriamos savivaldybių GPM išlyginti, remiamos tos savivaldybės, kurių faktinės praėjusio mėnesio pajamos iš GPM vienam savivaldybės gyventojui yra mažesnės už faktines praėjusio mėnesio visų savivaldybių vidutines pajamas iš GPM vienam gyventojui (t. y. savivaldybės, kurių GPM vienam gyventojui, pervedus joms Įstatymo priedėlyje nustatytą dalį, yra mažesnis negu šalies vidurkis).

Taigi pagal šią nuostatą pajamos iš GPM vienam savivaldybės gyventojui lyginamos atsižvelgiant tik į GPM dalį, nurodytą Įstatymo priedėlyje.

4.2.2. Vykiant savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimą lyginami ir savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumai. Pagal Įstatymo 8 straipsnio 2 dalį, 9 straipsnio 1 dalį (2008 m. liepos 3 d. redakcija) lėšos savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti skiriamos savivaldybei atsižvelgiant į jai tenkančią visų savivaldybių demografinių, socialinių ir kitų rodiklių (tokių kaip vietinių kelių ir gatvių ilgis, savivaldybės teritorijos plotas, pensinio amžiaus gyventojų skaičius, tam tikro amžiaus vaikų skaičius, savivaldybės teritorijos užstatytas plotas ir kt.), kurie turi įtakos objektyviems savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumų pasikeitimams, dalį ir šių rodiklių svarbą (ją nurodančius koeficientus).

4.2.3. Įstatymo 8 straipsnio 3 dalyje (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) nustatyta, kad, pagal tam tikras formules apskaičiuojant savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti skiriamas lėšas, minėtų rodiklių reikšmė imama tik tų savivaldybių, kurių GPM dalis, patvirtinta Įstatymo priedėlyje, yra 100 procentų.

Vadinasi, į savivaldybių, kurioms pagal Įstatymo priedėlį skiriama mažesnė nei 100 procentų GPM dalis, demografinius, socialinius ir kitus rodiklius, turinčius įtakos objektyviems savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumų pasikeitimams, neatsižvelgiama ir lėšos išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti šioms savivaldybėms nėra skiriamos.

4.2.4. Apibendrinant išdėstytą teisinį reguliavimą, pažymėtina, kad:

- įstatymų leidėjas įtvirtino tam tikrą savivaldybių pajamų iš GPM ir savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumų išlyginimo mechanizmą, kurio esmė yra dalies GPM paskirstymas siekiant išlyginti savivaldybių pajamas iš GPM, tenkančias vienam savivaldybės gyventojui, ir išlaidų struktūrų skirtumus, kuriuos lemia objektyvūs demografiniai, socialiniai ir kitokie veiksniai;

- savivaldybių pajamoms iš GPM ir išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti skiriama į Valstybės išdo sąskaitą vietos mokesčių administratoriaus pervedama atskirų savivaldybių GPM dalis (procentais), likusi nuo nurodytosios Įstatymo priedėlyje;

- vykiant savivaldybių pajamų iš GPM išlyginimą remiamos tos savivaldybės, kurių pajamos iš GPM vienam gyventojui, pervedus joms Įstatymo priedėlyje nustatytą dalį, yra mažesnės negu šalies vidurkis;

- lėšos savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti skiriamos savivaldybei atsižvelgiant į jai tenkančią visų savivaldybių demografinių, socialinių ir kitų rodiklių, kurie turi įtakos objektyviems savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumų pasikeitimams, dalį ir šių rodiklių svarbą;

- savivaldybėms, kurioms pagal Įstatymo priedėlį skiriama mažesnė nei 100 procentų GPM

dalį, lėšos savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti neskiriamos.

4.3. Pagal Įstatymo 2, 4 straipsnius, be mokestinių ir nemokestinių pajamų, kurios į savivaldybių biudžetus pervedamos pagal Įstatymo 3 straipsnį (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija), savivaldybių biudžetų pajamas sudaro valstybės biudžeto dotacijos, kurių apskaičiavimo, tvirtinimo ir pervedimo tvarka nustatyta Įstatyme.

4.3.1. Pagal Įstatymo 5 straipsnį (2010 m. lapkričio 23 d. redakcija) savivaldybėms gali būti skiriamos:

– valstybės biudžeto bendrosios dotacijos GPM ir išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti, kai prognozuojama, kad Valstybės išdo sąskaitoje šiems tikslams trūks lėšų;

– valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti, mokinio krepšeliui finansuoti vykdant Vietos savivaldos įstatyme nustatytas savivaldybių funkcijas ir Seimo, Vyriausybės patvirtintoms programoms ar priimtiems sprendimams vykdyti;

– bendrosios dotacijos kompensacijos dėl Seimo ar Vyriausybės priimtų sprendimų atsirandantiems savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pokyčiams kompensuoti.

4.3.2. Įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje (2011 m. lapkričio 29 d., 2014 m. gruodžio 4 d. redakcijos) nustatyta, kad jeigu Seimas ar Vyriausybė biudžetiniais metais priima ar ateinančiais biudžetiniais metais numato priimti sprendimus, dėl kurių keičiasi savivaldybių biudžetų pajamos ir išlaidos, pajamų ir išlaidų pokyčiai, išskyrus pokyčius, kuriais savivaldybių biudžetai sumažėja dėl žemės nuomos mokesčio už valstybinę žemę laisvosios ekonominės zonos teritorijoje, panaudoto šioje teritorijoje esančiai žemei išpirkti iš žemės savininkų, kompensuojami; biudžetiniais metais turi būti skiriama reikiamo dydžio valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija, susijusi su savivaldybių pajamų ir išlaidų pasikeitimu, arba iš savivaldybių biudžetų paaimamos reikiamos sumos, o ateinančiais biudžetiniais metais koreguojama GPM dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams. Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija, taip pat iš savivaldybių biudžetų paaimamos sumos, susijusios su savivaldybių pajamų ir išlaidų pasikeitimu, apskaičiuojamos skirtingai, atsižvelgiant į tai, ar Seimo arba Vyriausybės sprendimai turi vienodą įtaką visoms savivaldybėms, ar tik kai kurioms iš jų (10 straipsnio 6 dalis (2011 m. lapkričio 29 d. redakcija)).

4.4. Įstatymo 10 straipsnio 2 dalyje (2011 m. lapkričio 29 d. redakcija) nustatyta, kad atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme gali būti numatomas finansinis rodiklis – savivaldybių prognozuojamos pajamos; skaičiuojant šį rodiklį, neįskaitomos savivaldybių biudžetinių įstaigų pajamos, vietinės rinkliavos, pajamos, priskirtos pagal Lietuvos Respublikos savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo

specialiosios programos įstatymą.

Įstatymo 12 straipsnio 1 dalyje (2008 m. gruodžio 23 d. redakcija) nustatyta, kad valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektuose savivaldybių biudžetams numatomos reikiamo dydžio valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos, skirtos 100 procentų kompensuoti ateinantiems biudžetiniams metams prognozuojamų palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis pajamų (be specialių tikslinių dotacijų ir pajamų iš vietinių rinkliavų) mažėjimą, palyginti su einamaisiais biudžetiniais metais apskaičiuotomis pajamomis.

Pagal šio straipsnio 2 dalį (2008 m. gruodžio 23 d., 2013 m. gruodžio 12 d. redakcijos) valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektuose valstybės biudžetui numatomos reikiamo dydžio valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos iš tų savivaldybių, kurių ateinantiems biudžetiniams metams prognozuojamos palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis pajamos (be specialių tikslinių dotacijų ir pajamų iš vietinių rinkliavų) didėja daugiau kaip 21 procentu, palyginti su einamaisiais biudžetiniais metais apskaičiuotomis pajamomis.

4.5. Apibendrinant išdėstytą teisinį reguliavimą konstatuotina, kad vienas iš savivaldybių biudžetų pajamų šaltinių yra valstybės biudžeto dotacijos: valstybės biudžeto bendrosios, specialios tikslinės dotacijos ir bendrosios dotacijos kompensacijos.

Bendrosios dotacijos kompensacijos skiriamos pajamų ir išlaidų pokyčiams (išskyrus tam tikrus pokyčius), atsiradusiems dėl Seimo ar Vyriausybės biudžetiniais metais priimtų ar ateinančiais biudžetiniais metais numatomų priimti sprendimų, kompensuoti, taip pat tam tikrų ateinantiems biudžetiniams metams prognozuojamų palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis pajamų mažėjimui, palyginti su einamaisiais biudžetiniais metais apskaičiuotomis pajamomis, 100 procentų kompensuoti; pajamoms padidėjus daugiau kaip 21 procentu, šios kompensacijos pervedamos į valstybės biudžetą.

5. Sistemiskai aiškinant Įstatymo nuostatas, šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad:

- visų savivaldybių biudžetams skiriama GPM dalis atitinkamai koreguojama Seimui ir Vyriausybei priėmus sprendimus, kurie nulemia savivaldybių išlaidų ar pajamų pokyčius;
- į savivaldybių biudžetus pervedama Įstatymo priedėlyje kiekvienai savivaldybei atskirai numatyta fiksuota GPM dalis (procentais), nustatoma nuo tam tikro šio mokesčio dydžio;
- GPM dalis, likusi nuo numatytosios Įstatymo priedėlyje, yra paskirstoma savivaldybėms atsižvelgiant į konkrečios savivaldybės pajamas iš GPM, tenkančias vienam savivaldybės gyventojui, bei savivaldybei tenkančią visų savivaldybių demografinių, socialinių ir kitų rodiklių, kurie turi įtakos objektyviems savivaldybių išlaidų struktūrų pasikeitimams, dalį ir šių rodiklių

svarbą;

– savivaldybėms gali būti skiriamos valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos, *inter alia* ateinantiems biudžetiniams metams tam tikrų prognozuojamų pajamų (palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis) mažėjimui, palyginti su einamaisiais biudžetiniais metais apskaičiuotomis pajamomis, 100 procentų kompensuoti; pajamoms padidėjus daugiau kaip 21 procentu, šios kompensacijos pervedamos į valstybės biudžetą.

6. Įstatymo priedėlyje (2001 m. spalio 23 d. redakcija su vėlesniais pakeitimais), kurį tam tikra apimtimi taip pat ginčija pareiškėjai, nustatytos savivaldybių biudžetams skiriamos GPM dalys (procentais) nuo dydžio, gaunamo iš atitinkamos savivaldybės teritorijoje surinktos GPM sumos atskaičius pajamas už verslo liudijimus ir valstybės biudžetui tenkančią šio mokesčio dalį (taip pat dalį, skiriamą Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetui, jeigu ji nustatyta).

6.1. Įstatymo priedėlyje buvo nustatyta, kad Vilniaus miesto savivaldybei skiriama 40 procentų GPM dalis, Kauno miesto savivaldybei – 74 procentai, Klaipėdos miesto savivaldybei – 64 procentai, Palangos miesto savivaldybei – 70 procentų, Panevėžio miesto savivaldybei – 84 procentai, Šiaulių miesto savivaldybei – 96 procentai, Ignalinos rajono savivaldybei – 78 procentai, Mažeikių rajono savivaldybei – 55 procentai, kitoms savivaldybėms – 100 procentų GPM.

Taigi pagal Įstatymo priedėlį į savivaldybių biudžetus buvo pervedama skirtinga GPM procentinė dalis, o atitinkama likusi šio mokesčio dalis buvo pervedama į Valstybės išdo sąskaitą.

6.2. Įstatymo priedėlyje nustatytas teisinis reguliavimas buvo ne kartą keičiamas:

– 2002 m. gruodžio 10 d. priimtu Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 straipsnių ir priedėlio pakeitimo įstatymu, kuriuo nustatyta, kad Ignalinos rajono savivaldybei skiriama 100 procentų GPM (8 straipsnio 3 dalis);

– 2005 m. gruodžio 8 d. priimtu Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 12 straipsnio ir priedėlio pakeitimo įstatymu, kuriuo nustatyta, kad Palangos miesto savivaldybei skiriama 100 procentų, o Mažeikių rajono savivaldybei – 90 procentų GPM (2 straipsnis);

– 2009 m. gruodžio 2 d. priimtu Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 3, 10, 12 straipsnių ir priedėlio pakeitimo ir papildymo įstatymu, kuriuo nustatyta, kad Kauno miesto savivaldybei skiriami 94 procentai, Klaipėdos miesto savivaldybei – 86 procentai, Panevėžio miesto savivaldybei – 100 procentų, Šiaulių miesto savivaldybei – 100 procentų, Mažeikių rajono savivaldybei – 95 procentai GPM (4 straipsnis);

– 2012 m. gruodžio 20 d. priimtu Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymu, kuriuo nustatyta, kad Vilniaus miesto savivaldybei skiriami 42 procentai, Mažeikių rajono savivaldybei – 99 procentai GPM

(1 straipsnis);

– 2013 m. gruodžio 12 d. priimtu Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 10, 12, 13 straipsnių ir priedėlio pakeitimo įstatymu, kuriuo nustatyta, kad Vilniaus miesto savivaldybei skiriami 48 procentai, o Mažeikių rajono savivaldybei – 100 procentų GPM (4 straipsnis).

6.3. Apibendrinant apžvelgtąją teisinio reguliavimo raidą, matyti, kad, Įstatymo priedėlyje pirmą kartą nustačius savivaldybėms skiriamas GPM dalis (procentais), savivaldybių, kurių surenkamo GPM dalis pervedama į Valstybės išdo sąskaitą finansinio pajėgumo išlyginimui vykdyti, buvo aštuonios: Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Palangos, Panevėžio, Šiaulių miestų, Ignalinos ir Mažeikių rajonų savivaldybės. Vėliau kai kurioms iš šių savivaldybių skiriamą GPM dalį padidinus iki 100 procentų, savivaldybių, kurių šio mokesčio dalis pervedama į Valstybės išdo sąskaitą finansinio pajėgumo išlyginimui vykdyti, pagal Įstatymo priedėlį (2013 m. gruodžio 12 d. redakcija) liko trys.

Pažymėtina, kad pareiškėjų ginčijamas Įstatymo priedėlyje nustatytas teisinis reguliavimas, pagal kurį Vilniaus miesto savivaldybei skiriama 40 procentų GPM dalis, nebuvo keičiamas iki 2012 m. gruodžio 20 d., kai Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymu Vilniaus miesto savivaldybei skiriama GPM dalis buvo padidinta iki 42 procentų. 2013 m. gruodžio 12 d. priimto Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 10, 12, 13 straipsnių ir priedėlio pakeitimo įstatymu ši dalis padidinta iki 48 procentų.

6.4. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste paminėtina, kad iš Įstatymo pakeitimo įstatymų, kuriais buvo didinamos savivaldybėms skiriamos GPM dalys, *travaux préparatoires* matyti, kad tai daryta dėl įvairių priežasčių. Ignalinos rajono savivaldybei skiriama GPM dalis buvo padidinta dėl Visagino miesto ir Ignalinos rajono savivaldybių teritorijų ribų pakeitimo, nulėmusio šioms savivaldybėms priskiriamų prognozuojamų mokestinių ir nemokestinių pajamų bei demografinių, socialinių ir kitų rodiklių pasikeitimais. Palangos miesto ir Mažeikių rajono savivaldybėms skiriama GPM dalis buvo didinama dėl to, kad šių savivaldybių biudžetų pajamos, gaunamos iš mokesčių ir kitų įplaukų, mažėjo ir nepadengė jų išlaidų savarankiškoms ir ribotai savarankiškoms funkcijoms vykdyti, tad šioms savivaldybėms reikėjo skirti valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensaciją (padidinus šioms savivaldybėms skiriamą GPM dalį, vietos mokesčių administratoriui nebereikėjo GPM dalies pervesti į Valstybės išdo sąskaitą, o iš valstybės biudžeto skirti bendrosios dotacijos kompensacijos pajamų mažėjimui padengti). Dėl tos pačios priežasties 2009 m. didintos Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių miestų ir Mažeikių rajono savivaldybėms skiriamos GPM dalys, o 2012 m., atsižvelgiant į tai, kad mokesčių bazės pasikeitimai turėjo įtakos Vilniaus miesto ir Mažeikių rajono savivaldybių pajamoms, padidintos ir šioms savivaldybėms skiriamos minėto mokesčio dalys; 2013 m. Mažeikių rajono savivaldybei

skiriama GPM dalis padidinta dar kartą. Taigi šiais pakeitimais siekta sumažinti minėtoms savivaldybėms skiriamas valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijas pajamų mažėjimui padengti, padidinant jų gaunamas pajamas iš GPM.

2013 m. gruodžio 12 d. priimtu Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 10, 12, 13 straipsnių ir priedėlio pakeitimo įstatymo projekto aiškinamajame rašte nurodyta, kad Vilniaus miesto savivaldybė padidėjusį pajamų šaltinį iš GPM galės skirti skoloms dengti. Iš šio aiškinamojo rašto matyti, kad Vilniaus miesto savivaldybei skiriama GPM dalis padidinta ne pajamų mažėjimui ar padidėjusioms išlaidoms padengti, bet susidariusiems įsiskolinimams grąžinti.

Taigi savivaldybėms skiriamos GPM dalys (procentais) buvo keičiamos pasikeitus savivaldybės teritorijai, sumažėjus savivaldybės pajamoms ir esant būtinybei jai skirti bendrosios dotacijos kompensaciją, taip pat siekiant padėti padengti skolinius įsipareigojimus. Tokie (kaip ir jokie kitokie) savivaldybėms skiriamų GPM dalių keitimo pagrindai, taip pat ir šių dalių apskaičiavimo kriterijai įstatymuose nebuvo (ir nėra) nustatyti.

II

1. Šioje konstitucinės justicijos byloje tiriama ginčijamų Įstatymo nuostatų atitiktis Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

2. Konstitucijos 120 straipsnyje nustatyta, kad valstybė remia savivaldybes, taip pat kad savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai.

2.1. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad šios nuostatos *inter alia* reiškia, jog tarp valstybės valdymo ir vietos savivaldos yra sąveika, pasireiškianti, be kita ko, tuo, kad centralizuotas valstybės valdymas administraciniuose teritoriniuose vienetuose yra derinamas su decentralizacija, kad įstatymuose yra įtvirtinamas centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimas, kad valstybė įvairiais būdais ir formomis remia savivaldybes, taip pat kad valstybė įstatymų apibrėžtomis formomis prižiūri savivaldybių veiklą ir koordinuoja valstybės ir savivaldybių bendrus veiksmus, kai yra siekiama reikšmingų socialinių tikslų (*inter alia* 2002 m. gruodžio 24 d., 2005 m. liepos 8 d. nutarimai).

2.2. Savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją – konstituciniai principai (2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2011 m. birželio 21 d. nutarimai). Ši Konstitucijos nuostata vertintina kaip vietos bendruomenių dalyvavimo valdant šias teritorijas garantija (*inter alia* 2001 m. birželio 28 d., 2002 m. sausio 14 d., 2005 m. liepos 8 d., 2011 m. birželio 21 d. nutarimai).

3. Konstitucijos 121 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad savivaldybės sudaro ir tvirtina savo

biudžetą.

Konstitucinis Teismas 2002 m. sausio 14 d. nutarime yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją savivaldybių biudžetai yra savarankiški, kad savivaldybių biudžetų savarankiškumas – svarbus savivaldybių veiklos savarankiškumo pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją konstitucinio principo aspektas, taip pat kad savivaldybių savarankiškumas biudžeto srityje nėra absoliutus.

4. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad įstatymų leidėjas turi teisę įstatymu nustatyti, kokios funkcijos (visos ar tik tam tikra apimtimi) yra perduodamos savivaldybėms (2005 m. liepos 8 d., 2008 m. sausio 21 d. nutarimai). Konstitucinė nuostata, kad savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, reiškia ir tai, kad jeigu Konstitucijoje ar įstatymuose tam tikros funkcijos yra priskirtos savivaldybėms, tai savivaldybės jas ir vykdo ta apimtimi, kuria šios yra joms priskirtos (2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2005 m. liepos 8 d., 2008 m. sausio 21 d. nutarimai). Negalima savivaldos institucijoms priskirti tokių funkcijų, kurių jos nebūtų pajėgios vykdyti (2002 m. sausio 14 d., 2005 m. liepos 8 d., 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimai).

Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos savarankiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją suponuoja tai, kad jeigu įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos, taip pat jeigu joms įstatymais ar kitais teisės aktais sukuriamos pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos; pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais savivaldybės įpareigojamos vykdyti joms perduotas valstybės funkcijas; valstybės biudžete turi būti numatytos lėšos, reikalingos visaverčiam savivaldos funkcionavimui, savivaldybių funkcijų įgyvendinimui užtikrinti (2002 m. sausio 14 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2005 m. liepos 8 d., 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad konstitucinė įstatymų leidėjo pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad, atsižvelgiant į valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes, kitus svarbius veiksnius, būtų užtikrintas savivaldybių funkcijų finansavimas, nepaneigia pačių savivaldybių (jų institucijų, pareigūnų) pareigos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją priimti sprendimus, kad būtų surinktos jų funkcijoms vykdyti reikalingos lėšos ir kad jos būtų tinkamai panaudotos; minėta įstatymų leidėjo konstitucinė pareiga nepaneigia ir pačių savivaldybių (jų institucijų, pareigūnų) atsakomybės už tinkamą joms perduotų funkcijų vykdymą (2005 m. liepos 8 d., 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimai).

5. Lėšos savivaldybėms (pajamos ir jų šaltiniai) numatomos valstybės biudžete; numatydamas šias lėšas valstybės biudžete, Seimas yra saistomas savo paties priimtų įstatymų, taip pat ir tų, kuriais apibrėžta, kaip yra apskaičiuojamos valstybės biudžeto lėšos savivaldybėms, kokias

tvarka jos yra skiriamos, kaip savivaldybių biudžetams yra prognozuojamos mokestinės pajamos ir įstatymų nustatytų mokesčių dalys ir t. t. (2002 m. sausio 14 d. nutarimas).

6. Pagal Konstituciją Seimas, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios institucija, ir Vyriausybė, kaip vykdomosios valdžios institucija, turi labai plačią diskreciją formuoti ir vykdyti valstybės ekonominę politiką (kiekvienas pagal savo kompetenciją), žinoma, joku būdu nepažeisdami Konstitucijos ir įstatymų, *inter alia* neviršydami juose nustatytų šių valstybės valdžios institucijų įgaliojimų, paisydami iš Konstitucijos kylančių tinkamo teisinio proceso reikalavimų, Konstitucijoje įtvirtintų teisinės valstybės, valdžių padalijimo, atsakingo valdymo, teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio aiškumo, tikrumo, saugumo principų (2006 m. gegužės 31 d., 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad teisė, reguliuodama visuomeninius santykius, taip pat ir susijusius su šalies ūkiu, apibrėžia valstybės politikos, taip pat ir ekonominės, turinio ribas, nustato leistinas šios politikos vykdymo priemones bei metodus. Tačiau tai savaime nepaneigia politinio proceso autonomiškumo, valstybės politikos, taip pat ir ekonominės, formavimo bei vykdymo specifikos, įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių, kaip politinių valstybės valdžių, demokratiškai formuojamų institucijų savarankiškumo (pagal savo kompetenciją) nustatant valstybės politikos, taip pat ir ekonominės, turinį (*inter alia* pasirenkant jos prioritetus), vykdymo priemones bei metodus (2006 m. gegužės 31 d., 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimai).

Valstybės ekonominės politikos turinio (*inter alia* prioritetų), priemonių bei metodų vertinimas (kad ir kas juos vertintų), taip pat ir pagrįstumo bei tikslingumo aspektu, net jeigu laikui bėgant paaiškėja, kad buvo ir geresnių jos pasirinktos ekonominės politikos alternatyvų (taigi ir tai, kad ši anksčiau suformuota ir vykdyta ekonominė politika pagrįstumo bei tikslingumo aspektu pagrįstai vertintina neigiamai), savaime negali būti dingstis kvestionuoti tą (anksčiau suformuotą ir vykdytą) ekonominę politiką atitikusio ūkinės veiklos teisinio reguliavimo atitiktį aukštesnės galios teisės aktams, *inter alia* Konstitucijai (taip pat ir Konstituciniame Teisme inicijuojant konstitucinės justicijos bylas), nebent tas teisinis reguliavimas jau jį nustatant teisės aktuose būtų akivaizdžiai priešingas tautos gerovei, Lietuvos visuomenės ir valstybės interesams, akivaizdžiai paneigtų Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas vertybes (2006 m. gegužės 31 d., 2006 m. rugsėjo 26 d., 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimai, 2007 m. lapkričio 13 d. sprendimas, 2009 m. kovo 2 d. nutarimas).

7. Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad įstatymų leidėjas turi diskreciją pasirinkti savivaldybių finansavimo prioritetus, taip pat būdus ir formas, kuriais valstybė remia savivaldybes, įskaitant tai, kaip apskaičiuojamos valstybės biudžeto lėšos savivaldybėms, kokia tvarka jos skiriamos, tačiau tai darydamas jis turi paisyti Konstitucijos, *inter alia* jos 120 straipsnyje, 121 straipsnio 1 dalyje įtvirtintų imperatyvų užtikrinti visaverčiam

savivaldos funkcionavimui bei savivaldybių funkcijų įgyvendinimui reikalingą finansavimą ir konstitucinių atsakingo valdymo, proporcingumo principų, pagal kuriuos savivaldybių funkcijų finansavimas turi būti adekvatus jų apimčiai. Iš šių konstitucinių imperatyvų įstatymų leidėjui kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį lėšos savivaldybių funkcijoms finansuoti būtų skiriamos, *inter alia* pervedant savivaldybėms tam tikrus mokesčius (jų dalį), atsižvelgiant į valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes, proporcingai savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimo poreikiui.

Įstatymų leidėjui nustačius gyventojų pajamų mokesťį kaip vieną iš pajamų šaltinių valstybės (savivaldybės) funkcijoms vykdyti ir nusprendus, kad jis (jo dalis) skiriamas savivaldybėms jų funkcijoms finansuoti, iš Konstitucijos 120 straipsnio, 121 straipsnio 1 dalies, konstitucinių atsakingo valdymo, proporcingumo principų jam kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį iš gyventojų pajamų mokesčio gaunamos lėšos, kaip ir visos kitos lėšos, skiriamos savivaldybių funkcijoms finansuoti, būtų paskirstomos proporcingai savivaldybių funkcijų apimčiai.

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad jeigu savivaldybėms perduotų funkcijų apimtis yra keičiama, įstatymų leidėjas gali, o tam tikrais atvejais ir privalo, atitinkamai koreguoti (didinti arba mažinti) savivaldybių funkcijų finansavimą (2005 m. liepos 8 d. nutarimas).

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina ir tai, kad iš Konstitucijos, *inter alia* jos 120 straipsnio, 121 straipsnio 1 dalies, įstatymų leidėjui kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį savivaldybių funkcijų finansavimas būtų atitinkamai koreguojamas (didinamas arba mažinamas) ne tik tais atvejais, kai yra keičiama savivaldybių funkcijų apimtis, bet ir tais, kai lėšų, būtinų savivaldybių funkcijoms finansuoti, poreikis pakinta dėl kitų objektyvių priežasčių, kaip antai demografinių ar ekonominių pokyčių.

8. Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste taip pat pažymėtina, kad pagal Konstituciją, *inter alia* jos 120 straipsnį, 121 straipsnio 1 dalį, konstitucinį asmenų lygiateisiškumo principą, įstatymų leidėjas, siekdamas užtikrinti visaverčiam savivaldos funkcionavimui ir savivaldybių funkcijų įgyvendinimui reikalingą finansavimą ir atsižvelgdamas į regionų socialinio ir ekonominio išsivystymo skirtumus, gali pasirinkti savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo modelį ir nustatyti atitinkamą šio išlyginimo mechanizmą. Tai darydamas įstatymų leidėjas turi paisyti Konstitucijos, *inter alia* konstitucinio teisinės valstybės principo, pagal kurį įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, taip pat konstitucinio atsakingo valdymo principo, pagal kurį valstybės institucijos ir pareigūnai turi tinkamai įgyvendinti jiems pagal Konstituciją ir įstatymus suteiktus įgaliojimus.

Pagal Konstitucijos 120 straipsnį, 121 straipsnio 1 dalį, aiškinamus kartu su konstituciniu teisinės valstybės principu, apimančiu teisinio aiškumo ir tikrumo, teisinio saugumo, teisėtų

lūkesčių apsaugos reikalavimus, taip pat konstituciniu atsakingo valdymo principu, įstatymų leidėjas privalo nustatyti aiškią savivaldybėms skiriamų lėšų apskaičiavimo tvarką, kuria būtų užtikrintas visaverčiam savivaldos funkcionavimui ir savivaldybių funkcijų įgyvendinimui reikalingas finansavimas, kartu – savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

9. Aiškindamas Konstitucijos 29 straipsnio nuostatas, Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, jog pagal šiame straipsnyje įtvirtintą konstitucinį asmenų lygybės įstatymui principą reikalaujama, kad teisėje pagrindinės teisės ir pareigos būtų įtvirtintos visiems vienodai; šis principas reiškia asmens teisę būti traktuojamam vienodai su kitais, įpareigoja vienodus faktus vertinti vienodai ir draudžia iš esmės tokius pat faktus savavališkai vertinti skirtingai, bet nepaneigia to, kad įstatymu gali būti nustatytas nevienodas teisinis reguliavimas tam tikrų asmenų kategorijų, kurių padėtis skirtinga, atžvilgiu. Konstitucinis asmenų lygybės principas būtų pažeistas, jeigu tam tikri asmenys ar jų grupės būtų traktuojami skirtingai, nors tarp jų nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad toks nevienodas traktavimas būtų objektyviai pateisinamas (*inter alia* 2012 m. birželio 29 d., 2013 m. vasario 15 d., 2015 m. vasario 6 d. nutarimai); vertinant, ar pagrįstai yra nustatytas skirtingas teisinis reguliavimas, būtina atsižvelgti į konkrečias teisinės aplinkybes; pirmiausia turi būti įvertinti asmenų ir objektų, kuriems taikomas skirtingas teisinis reguliavimas, teisinės padėties skirtumai (*inter alia* 2010 m. birželio 29 d., 2012 m. vasario 6 d., 2013 m. vasario 22 d., 2015 m. vasario 6 d. nutarimai).

Konstitucijoje, *inter alia* jos 29 straipsnyje, įtvirtintas asmenų lygiateisiškumo principas neatsiejamas nuo konstitucinio teisinės valstybės principo, kuris yra universalus ir kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija (*inter alia* 2010 m. gegužės 28 d., 2013 m. vasario 15 d., 2015 m. vasario 6 d. nutarimai).

III

1. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste paminėtina, kad savivaldybių finansavimo ir jų finansinio pajėgumo išlyginimo reguliavimo pagrindai įtvirtinti Europos Tarybos dokumentų nuostatose.

1.1. Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnyje, kuriame reglamentuojami savivaldybių finansiniai ištekliai, *inter alia* nustatyta, kad savivaldybių finansiniai ištekliai turi būti proporcingi konstitucijos ir įstatymų numatytiems įsipareigojimams; finansų sistema, kuria grindžiami savivaldybėms prieinami finansiniai ištekliai, yra pakankamai įvairi ir lanksti, kad leistų joms neatsilikti nuo jų uždavinių įgyvendinimo išlaidų realaus didėjimo; siekiant apsaugoti finansiškai silpnesnes savivaldybes, turėtų būti įvestos finansinio sulyginimo procedūros ar lygiavertės priemonės, kuriomis būtų pakoreguotas nelygus potencialių finansinių išteklių

paskirstymas ir savivaldybėms tenkančios finansinės atsakomybės pasekmės. Šiomis procedūromis ar priemonėmis neturi būti mažinamas savivaldybių veiklos savarankiškumas.

1.2. Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2000 m. rugsėjo 6 d. priimtoje valstybėms, Europos Tarybos narėms, skirtoje rekomendacijoje Nr. (2000)14 „Dėl vietinių mokesčių, finansinio išlyginimo ir dotacijų savivaldybėms“, atsižvelgiant *inter alia* į tai, kad vietiniai mokesčiai, finansinis išlyginimas, valstybės dotacijos turi būti pritaikytos prie vietos bendruomenių poreikių tam, kad būtų pagerintas jų valdžių veiklos efektyvumas, rekomenduojama, be kita ko, užtikrinti sąžiningą viešųjų finansinių išteklių paskirstymą tarp skirtingų valdymo lygių, atsižvelgiant į kiekvienam iš šių lygių priskirtus įpareigojimus ir jų plėtrą. Šios rekomendacijos priede teigiama, kad esminis finansinis išlyginimas yra būtina fiskalinės decentralizacijos ir stiprios vietos valdžios sąlyga.

1.3. Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2005 m. sausio 19 d. rekomendacijos Nr. (2005)1 „Dėl vietos ir regionų valdžių finansinių išteklių“ priede centrinės ir vietos valdžios institucijoms pateikiamos finansinio išlyginimo sistemos gairės: savivaldybėms turi būti tinkamai suteikiama informacija apie išlyginimo sistemos veikimo būdą, kitaip jos negalėtų pripažinti sistemos, su kuria nėra susipažinusios ir kurios nesupranta; mastas, kuriuo savivaldybės, turinčios didesnes nei vidutines pajamas, tenkančias vienam gyventojui, prisideda prie horizontalaus lėšų perskirstymo, neturi būti toks didelis, kad jas atgrasytų nuo pajamų bazės naudojimo ir vystymo; nustatytas išlaidų ir finansinio pajėgumo išlyginimo mastas turi būti aiškiai apibrėžtas ir iš anksto numatomas; nustatant išlyginimo sistemą turi būti viešai ir iš anksto apibrėžta, kokie vietos subjektai yra tinkami vykdyti finansinius pervedimus finansinio pajėgumo ir išlaidų išlyginimui, tinkamumo kriterijus nustatant įstatymu.

2. Pažymėtina, kad Europos Sąjungos, taip pat kitose valstybėse veikia įvairūs savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo modeliai, kurie skiriasi pagal subjektus, dalyvaujančius savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo procese, išlyginimo objektą (lyginamos pajamos ar išlaidos) ir lėšų šaltinius, iš kurių šis išlyginimas yra atliekamas.

Skiriami vertikalūs ir horizontalūs finansinio pajėgumo išlyginimo modeliai: pagal vertikalų išlyginimo modelį lėšų perskirstymas vyksta iš valstybės teritoriniams administraciniams vienetams (savivaldybėms), o pagal horizontalų išlyginimo modelį perskirstymas vyksta tarp to paties lygmens teritorinių administracinių vienetų (regionų, savivaldybių ir pan.) (ištekliai imami iš finansiškai stipresnių savivaldybių ir atiduodami toms, kurių padėtis yra nepalankesnė).

Išlyginimo objektais gali būti savivaldybės pajamos ir išlaidos. Pajamų (dažniausiai mokesčių) išlyginimu siekiama sumažinti vienam savivaldybės gyventojui tenkančių pajamų skirtumus to paties lygmens valstybės teritoriniuose administraciniuose vienetuose. Išlaidų

išlyginimu siekiama kompensuoti didesnes kai kurių teritorinių administracinių vienetų išlaidas, nulemtas jų geografinių, socialinių, ekonominių ir pan. ypatumų, arba viešųjų paslaugų teikimo kainų skirtumus.

Savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimas gali būti vykdomas per mokesčius – vietinius (kai finansiškai stipresnės savivaldybės procentinę savo surenkamų mokesčių dalį perveda finansiškai silpnesnėms savivaldybėms) arba dalijamuosius (tiesiogiai, per dalijamojo mokesčio padalijimo kriterijų, arba netiesiogiai, kai dalijamųjų mokesčių procentinė dalis pervedama į išlyginimo fondą) – arba per valstybės dotacijas.

Pažymėtina, kad galimos įvairios šių modelių variacijos: vertikalios ir horizontalios finansinio pajėgumo išlyginimo modeliai yra suderinami ir gali būti taikomi kartu, taip pat gali būti lyginamos ir pajamos, ir išlaidos, lyginama per mokesčius ir per dotacijas.

Kartu pažymėtina, kad nors Europos valstybėse nėra vieno savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo modelio, daugelyje valstybių, kuriose pasirinktas horizontalios išlyginimo modelis, reikalaujama, kad finansiškai stipresnių savivaldybių įnašų į išlyginimo fondą dydis būtų apskaičiuojamas remiantis objektyviais kriterijais ir kad įvykdžius išlyginimą savivaldybių finansinio pajėgumo skirtumai sumažėtų, bet finansiškai stipresnių savivaldybių finansinis pajėgumas finansiškai silpnesnių savivaldybių atžvilgiu nepasikeistų iš esmės.

3. Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste paminėtina, kad, pavyzdžiui, pagal Lenkijos Respublikos teritorinės savivaldos vienetų pajamų įstatymą bendrosios subsidijos subalansuojančioji dalis, skirta valsčiams ir apskritims, ir regioninė dalis, skirta vaivadijoms, sudaromos iš šių savivaldos vienetų įmokų į valstybės biudžetą, kurios perskirstomos horizontaliai tuo pačiu savivaldos lygmeniu. Šiame įstatyme yra visas rinkinys kriterijų, pagal kuriuos nustatomi vienetai, įpareigoti mokėti įmokas, ir tų įmokų dydžiai: valsčiai, kurių tam tikrų mokesčių pajamų vienam konkreto valsčiaus gyventojui rodiklis yra didesnis nei 150 procentų visų valsčių mokesčių pajamų vienam gyventojui, moka įmokas į valstybės biudžetą, kurios skiriamos kitiems valsčiams remti. Metinės įmokos suma apskaičiuojama padauginus gyventojų skaičių iš tam tikros sumos, priklausančios nuo to, kiek konkreto valsčiaus mokesčių pajamos yra didesnės už visų valsčių mokesčių pajamas vienam gyventojui. Veiksniai, į kuriuos atsižvelgiama apskaičiuojant apskričių išlyginamąsias įmokas, yra analogiški tiems, kurie taikomi valsčių išlyginamosioms įmokoms apskaičiuoti, tačiau įstatymų leidėjas nustatė kitokius procentinius rodiklius, lemiančius įmokų dydį.

4. Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina ir tai, kad savivaldybių finansavimo, *inter alia* jų finansinio pajėgumo išlyginimo, klausimai analizuoti ir užsienio valstybių konstitucinės justicijos institucijų praktikoje.

4.1. Antai Lenkijos Respublikos Konstitucinis Tribunalas (toliau – Konstitucinis Tribunalas) 2013 m. sausio 31 d. nutarime (byla K 14/11) pabrėžė, kad pagal Konstitucijos nuostatas kompetencija nustatyti pajamų paskirstymą tarp valstybės ir vietos valdžios priklauso įstatymų leidžiamajai valdžiai. Nėra vieno objektyvaus etalono, pagal kurį būtų galima įvertinti išlyginamųjų įmokų sistemos formą, nes tai yra politinio pobūdžio pasirinkimas.

Konstitucinis Tribunalas, apibendrinamas svarstymus, susijusius su išlyginamųjų įmokų nustatymo mechanizmu, pažymėjo, kad šis institutas konstituciniu požiūriu yra leistinas esant tam tikroms sąlygoms, *inter alia* kai įstatymais yra sureguliuoti įmokų nustatymo pagrindai ir paskirstymo principai (2013 m. sausio 31 d. nutarimas, byla K 14/11).

Konstitucinis Tribunalas 2014 m. kovo 4 d. nutarime (byla K 13/11) konstatavo, kad vykdant išlyginimą nuosavos pajamos negali netekti pamatinės ir skatinamosios reikšmės. Išlyginamojo mechanizmo paskirtis – išlyginti teritorinės savivaldos vienetų pajamas jas pakeliant aukščiau vidutinių pajamų lygio. Situacija, kai dėl finansinio išlyginimo vaivadijų – įmokų mokėtojų pajamos sumažėja iki mažesnių nei vidutinės, prieštarauja konstitucinėms vertybėms, kuriomis grindžiamas šio mechanizmo egzistavimas, būtent solidarumo principui ir Lenkijos Respublikos, kaip bendro visų piliečių gėrio, principui. Jeigu pajamų vienam gyventojui lygis pritaikius antrinį išlyginamąjį mechanizmą smunka žemiau vidutinio lygio ir nebėra jokios galimybės jį pakelti aukščiau šalies vidurkio (nes subsidijos ir dotacijos jau paskirstytos), tai horizontalaus išlyginimo mechanizmo veikimas pažeidžia tos savivaldos bendrijos narių interesus ir mažina galimybę finansuoti jų poreikius dėl kitų vietos savivaldos vienetų narių poreikių įgyvendinimo.

Horizontalaus išlyginimo mechanizmas yra konstituciškai leistinas, jeigu juo įgyvendinamas teisingumo principas ir jis yra tokios apimties, kokia būtina šiam principui įgyvendinti. Siekdamas tinkamai įgyvendinti teisingumo principą, įstatymų leidėjas, apibrėždamas turtingiausių ir skurdžiausių savivaldybių nustatymo kriterijus, turi atsižvelgti tiek į skirtingas savivaldybių pajamas, tiek į jų išlaidų poreikius, kad būtų kuo objektyviau ir išsamiau atspindėtas savivaldybių pajamų ir ekonominis potencialas (2014 m. kovo 4 d. nutarimas, byla K 13/11).

4.2. Estijos Aukščiausiasis Teismas 2010 m. kovo 16 d. sprendime Nr. 3-4-1-8-09 konstatavo, kad vietos savivalda gali organizuoti ir spręsti vietos problemas tik tuo atveju, jei turi pakankamai lėšų. Valstybė privalo nustatyti finansavimo sistemą, kuri užtikrintų vietos savivaldai pakankamas pajamas jos funkcijoms vykdyti. Įstatymų leidėjas sprendžia, iš kokių šaltinių turi būti gaunamas šis finansavimas.

Valstybė privalo sukurti sistemą, pagal kurią būtų galima vertinti, ar savivaldybių funkcijų finansavimas yra pakankamai užtikrintas. Šitaip savivaldybės įgytą galimybę kreiptis į teismus dėl nepakankamo finansavimo, įgyvendindamos Europos vietos savivaldos chartijos 11 straipsnyje

nustatytą teisę naudotis teisminėmis priemonėmis, kad apsaugotų teisę nevaržomai vykdyti savo įgaliojimus ir užtikrintų pagarbą konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintiems vietos savivaldos principams (2010 m. kovo 16 d. sprendimas Nr. 3-4-1-8-09).

IV

Dėl Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo (2001 m. spalio 23 d. redakcija) 3 straipsnio 2 punkto (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) atitikties Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams

1. Kaip minėta, pareiškėjai prašo ištirti *inter alia* Įstatymo 3 straipsnio 2 punkto (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) tiek, kiek jame nustatyta, kad į savivaldybės biudžetą pervedama Įstatymo priedėlyje nurodyta GPM dalis (procentais), atitiktį Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

2. Pareiškėjų teigimu, ginčijamu teisiniu reguliavimu ribojama savivaldybių galimybė savarankiškai ir atsakingai užtikrinti efektyvų ir demokratišką vietos viešųjų reikalų tvarkymą atsižvelgiant į Konstitucijos suteiktą kompetenciją ir kartu pažeidžiamas savivaldybių biudžetų savarankiškumas. Šiuo teisiniu reguliavimu savivaldybėms tenkančios GPM dalys nustatytos be realaus pagrindo, iškreipta savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo esmė ir taip pažeistas konstitucinis atsakingo valdymo principas; taip pat nukrypta nuo savivaldybių lygiateisiškumo principo, nes yra apribotos savivaldybių galimybės gauti bendruomenės poreikius ir indėlį į savivaldybės gautinas pajamas atitinkančias viešąsias paslaugas.

3. Minėta, kad pagal Konstituciją, *inter alia* jos 29, 120 straipsnius, 121 straipsnio 1 dalį, konstitucinius teisinės valstybės, atsakingo valdymo principus:

– valstybės biudžete turi būti numatytos lėšos, reikalingos visaverčiam savivaldos funkcionavimui, savivaldybių funkcijų įgyvendinimui užtikrinti;

– numatydamas šias lėšas valstybės biudžete, Seimas yra saistomas savo paties priimtų įstatymų, taip pat ir tų, kuriais apibrėžta, kaip yra apskaičiuojamos valstybės biudžeto lėšos savivaldybėms, kokia tvarka jos yra skiriamos, kaip savivaldybių biudžetams yra prognozuojamos mokestinės pajamos ir įstatymų nustatytų mokesčių dalys ir t. t.;

– įstatymų leidėjas, vykdydamas valstybės ekonominę politiką, turi diskreciją pasirinkti savivaldybių finansavimo prioritetus, taip pat būdus ir formas, kuriais valstybė remia savivaldybes, tačiau tai darydamas jis turi paisyti Konstitucijos, iš kurios jam kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį lėšos savivaldybių funkcijoms finansuoti būtų skiriamos, *inter alia* pervedant savivaldybėms tam tikrus mokesčius (jų dalį), atsižvelgiant į valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes, proporcingai savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimo poreikiui;

– įstatymų leidėjui nustačius gyventojų pajamų mokestį kaip vieną iš pajamų šaltinių valstybės (savivaldybės) funkcijoms vykdyti ir nusprendus, kad jis (jo dalis) skiriamas savivaldybėms jų funkcijoms finansuoti, iš Konstitucijos jam kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį iš gyventojų pajamų mokesčio gaunamos lėšos, kaip ir visos kitos lėšos, skiriamos savivaldybių funkcijoms finansuoti, būtų paskirstomos proporcingai savivaldybių funkcijų apimčiai;

– iš Konstitucijos įstatymų leidėjui kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį savivaldybių funkcijų finansavimas būtų atitinkamai koreguojamas (didinamas arba mažinamas) ne tik tais atvejais, kai keičiama savivaldybių funkcijų apimtis, bet ir tais, kai lėšų, būtinų savivaldybių funkcijoms finansuoti, poreikis pakinta dėl kitų objektyvių priežasčių, kaip antai demografinių ar ekonominių pokyčių;

– pagal Konstituciją įstatymų leidėjas, siekdamas užtikrinti visaverčiam savivaldos funkcionavimui ir savivaldybių funkcijų įgyvendinimui reikalingą finansavimą ir atsižvelgdamas į regionų socialinio ir ekonominio išsivystymo skirtumus, gali pasirinkti savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo modelį ir nustatyti atitinkamą šio išlyginimo mechanizmą;

– pagal Konstituciją įstatymų leidėjas privalo nustatyti aiškią savivaldybėms skiriamų lėšų apskaičiavimo tvarką, kuria būtų užtikrintas visaverčiam savivaldos funkcionavimui ir savivaldybių funkcijų įgyvendinimui reikalingas finansavimas, kartu – savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją;

– konstitucinis asmenų lygybės principas būtų pažeistas, jeigu tam tikri asmenys ar jų grupės būtų traktuojami skirtingai, nors tarp jų nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad toks nevienodas traktavimas būtų objektyviai pateisinamas.

4. Minėta, kad Įstatymo 3 straipsnio 2 punkte (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija), aiškinamame kartu su kitomis Įstatymo nuostatomis, įstatymų leidėjas įtvirtino tam tikrą savivaldybių pajamų iš GPM ir savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumų išlyginimo mechanizmą, kurio esmė yra dalies GPM paskirstymas siekiant išlyginti savivaldybių pajamas iš GPM, tenkančias vienam savivaldybės gyventojui, ir išlaidų struktūrų skirtumus, kuriuos lemia objektyvūs demografiniai, socialiniai ir kitokie veiksniai.

Taip pat minėta, kad savivaldybių pajamoms iš GPM ir išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti skiriama į Valstybės išdo sąskaitą vietos mokesčių administratoriaus pervedama atskirų savivaldybių GPM dalis (procentais), likusi nuo nurodytosios Įstatymo priedėlyje.

Minėta ir tai, kad savivaldybėms pervedamos GPM dalys (procentais) buvo nustatytos ir keičiamos nesant įstatymuose įtvirtintų kriterijų, pagal kuriuos jos turėtų būti apskaičiuojamos.

5. Vertinant pareiškėjo ginčijamo teisinio reguliavimo atitiktį Konstitucijai, pažymėtina, kad nenustačius tokių kriterijų, nėra aišku, ar savivaldybių, kurių surinkto GPM dalis pervedama į Valstybės išdo sąskaitą išlyginimui vykdyti, finansinė padėtis tikrai yra palankesnė nei iš šios sąskaitos remiamų savivaldybių, kiek jų padėtis yra palankesnė, taip pat neatsižvelgiama į šio išlyginimo pasekmes, t. y. į tai, ar jį įvykdžius savivaldybių, kurių surinkto GPM dalis pervedama į Valstybės išdo sąskaitą išlyginimui vykdyti, padėtis netaps blogesnė nei iš šios sąskaitos remiamų savivaldybių.

Konstatuotina, kad įstatymų leidėjas, nustatęs, jog pagal Įstatymo 3 straipsnio 2 punktą (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) vietos mokesčių administratorius pveda savivaldybėms Įstatymo priedėlyje kiekvienai savivaldybei nurodytą GPM dalį (procentais), tačiau nenustatęs aiškių šios dalies apskaičiavimo kriterijų, pagal kuriuos būtų galima įvertinti savivaldybės pajamų poreikio pasikeitimą ir galimybę prisidėti prie kitų savivaldybių GPM ir išlaidų struktūrų skirtumų, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginimo, sudarė prielaidas iškreipti savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo mechanizmo esmę.

6. Vadinasi, Įstatymo 3 straipsnio 2 punkte (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) įtvirtintas teisinis reguliavimas, pagal kurį į savivaldybės biudžetą pervedama Įstatymo priedėlyje nurodyta GPM dalis (procentais), nesant įstatymuose nustatytų jos apskaičiavimo kriterijų, negali būti vertinamas kaip sudarantis prielaidas užtikrinti visaverčiam savivaldos funkcionavimui ir savivaldybių funkcijų įgyvendinimui reikalingą finansavimą.

7. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, darytina išvada, kad Įstatymo 3 straipsnio 2 punktas (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) tiek, kiek jame nustatyta, kad į savivaldybės biudžetą pervedama Įstatymo priedėlyje nurodyta kiekvienai savivaldybei skiriama GPM dalis (procentais), nesant įstatymuose nustatytų kriterijų, pagal kuriuos ji turėtų būti apskaičiuojama, prieštarauja Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

8. Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, jog jis, nustatęs, kad Konstitucijai prieštarauja įstatymo, kurio atitikties Konstitucijai pareiškėjas neginčija, nuostatos, kuriomis yra įsiterpiama į ginčijamą įstatymu reguliuojamus santykius, privalo tai konstatuoti (*inter alia* 2001 m. lapkričio 29 d., 2002 m. sausio 14 d., 2013 m. liepos 1 d., 2014 m. liepos 11 d. nutarimai). Tai taikytina ir pareiškėjo neginčijamoms nuostatom, įtvirtintoms tame pačiame įstatyme, kurio kitų nuostatų atitiktį Konstitucijai pareiškėjas ginčija (2014 m. liepos 11 d. nutarimas). Konstitucinio teisingumo įgyvendinimas suponuoja tai, kad Konstitucijai prieštaraujantis teisės aktas (jo dalis) turi būti pašalintas iš teisės sistemos (2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas).

9. Kaip minėta, įstatymų leidėjas turi diskreciją pasirinkti savivaldybių finansavimo prioritetus, taip pat būdus ir formas, kuriais valstybė remia savivaldybes, įskaitant tai, kaip

apskaičiuojamos valstybės biudžeto lėšos savivaldybėms, kokia tvarka jos skiriamos, tačiau tai darydamas jis turi paisyti Konstitucijos, iš kurios įstatymų leidėjui kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį lėšos savivaldybių funkcijoms finansuoti būtų skiriamos, *inter alia* pervedant savivaldybėms tam tikrus mokesčius (jų dalį), atsižvelgiant į valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes, proporcingai savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimo poreikiui.

Minėta, kad įstatymų leidėjui nustatius gyventojų pajamų mokestį kaip vieną iš pajamų šaltinių valstybės (savivaldybės) funkcijoms vykdyti ir nusprendus, kad jis (jo dalis) skiriamas savivaldybėms jų funkcijoms finansuoti, iš Konstitucijos jam kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį iš gyventojų pajamų mokesčio gaunamos lėšos, kaip ir visos kitos lėšos, skiriamos savivaldybių funkcijoms finansuoti, būtų paskirstomos proporcingai savivaldybių funkcijų apimčiai.

Taip pat minėta, kad iš Konstitucijos, *inter alia* jos 120 straipsnio, 121 straipsnio 1 dalies, įstatymų leidėjui kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį savivaldybių funkcijų finansavimas būtų atitinkamai koreguojamas (didinamas arba mažinamas) ne tik tais atvejais, kai yra keičiama savivaldybių funkcijų apimtis, bet ir tais, kai lėšų, būtinų savivaldybių funkcijoms finansuoti, poreikis pakinta dėl kitų objektyvių priežasčių, kaip antai demografinių ar ekonominių pokyčių.

Minėta ir tai, kad pagal Konstituciją įstatymų leidėjas, siekdamas užtikrinti visaverčiam savivaldos funkcionavimui ir savivaldybių funkcijų įgyvendinimui reikalingą finansavimą ir atsižvelgdamas į regionų socialinio ir ekonominio išsivystymo skirtumus, gali pasirinkti savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo modelį ir nustatyti atitinkamą šio išlyginimo mechanizmą; tai darydamas įstatymų leidėjas turi paisyti Konstitucijos, *inter alia* konstitucinio teisinės valstybės principo, pagal kurį įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, taip pat konstitucinio atsakingo valdymo principo, pagal kurį valstybės institucijos ir pareigūnai turi tinkamai įgyvendinti jiems pagal Konstituciją ir įstatymus suteiktus įgaliojimus.

10. Minėta, kad savivaldybių pajamoms iš GPM ir išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti skiriama į Valstybės išdo sąskaitą vietos mokesčių administratoriaus pervedama atskirų savivaldybių GPM dalis (procentais), likusi nuo nurodytosios Įstatymo priedėlyje (Įstatymo 6 straipsnis (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija)).

Taip pat minėta, kad pagal Įstatymo 8 straipsnio 3 dalyje (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) nustatytą teisinį reguliavimą į savivaldybių, kurioms pagal Įstatymo priedėlį skiriama mažesnė nei 100 procentų GPM dalis, demografinius, socialinius ir kitus rodiklius, turinčius įtakos objektyviems

savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumų pasikeitimams, neatsižvelgiama ir lėšos išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti šioms savivaldybėms nėra skiriamos.

11. Šiame nutarime konstatuota, kad įstatymuose nenustatyti pagal Įstatymo 3 straipsnio 2 punktą (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) Įstatymo priedėlyje įtvirtintų savivaldybėms pervedamų GPM dalių apskaičiavimo, taigi ir savivaldybių, kurioms pagal Įstatymo priedėlį skiriama ne visa GPM dalis ir nėra lyginami išlaidų struktūrų skirtumai, nustatymo kriterijai. Tokiu teisiniu reguliavimu sudarytos prielaidos minėtoms savivaldybėms nepagrįstai atsidurti mažiau palankioje padėtyje nei savivaldybės, kurių atžvilgiu toks išlyginimas yra vykdomas; vadinasi, savivaldybės traktuojamos nevienodai.

Be to, pagal Įstatymo 8 straipsnio 3 dalį (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) nėra užtikrinama, kad, pasikeitus savivaldybių, kurių surinkto GPM dalis yra skiriama GPM ir išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti, demografiniams, socialiniams ar kitokiems rodikliams, turintiems įtakos objektyviems savivaldybių išlaidų struktūrų pasikeitimams, atsižvelgiant į valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes, šioms savivaldybėms jų funkcijoms vykdyti bus skirtas adekvatus finansavimas.

12. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, darytina išvada, kad Įstatymo 8 straipsnio 3 dalis (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija) tiek, kiek joje nustatyta, kad, apskaičiuojant savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti skiriamas lėšas, savivaldybių demografinių, socialinių ir kitų rodiklių, kurie turi įtakos objektyviems savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumų pasikeitimams, reikšmė imama tik tų savivaldybių, kurių GPM dalis, patvirtinta Įstatymo priedėlyje, yra 100 procentų, prieštarauja Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

V

Dėl Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo (2001 m. spalio 23 d. redakcija) priedėlio (2001 m. spalio 23 d., 2009 m. gruodžio 2 d. redakcijos) atitikties Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams

1. Kaip minėta, pareiškėjai taip pat prašo ištirti, ar Įstatymo (2001 m. spalio 23 d. redakcija) priedėlis (2001 m. spalio 23 d., 2009 m. gruodžio 2 d. redakcijos) tiek, kiek jame nustatyta, kad Vilniaus miesto savivaldybei skiriama 40 procentų dydžio GPM dalis, neprieštaravo Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

Pareiškėjų teigimu, Vilniaus miesto savivaldybės atžvilgiu lygiateisiškumo principas pažeistas itin šiurkščiai, kadangi jai skiriama 40 procentų GPM dalis, kuri, palyginti su kitų miestų ir rajonų savivaldybėms skiriamomis GPM dalimis (procentais), yra itin maža.

2. Minėta, kad Įstatymo priedėlyje buvo nustatyta, jog Vilniaus miesto savivaldybei skiriama 40 procentų, Kauno miesto savivaldybei – 74 procentai, Klaipėdos miesto savivaldybei – 64 procentai, Palangos miesto savivaldybei – 70 procentų, Panevėžio miesto savivaldybei – 84 procentai, Šiaulių miesto savivaldybei – 96 procentai, Ignalinos rajono savivaldybei – 78 procentai, Mažeikių rajono savivaldybei – 55 procentai, kitoms savivaldybėms – 100 procentų GPM.

Taip pat minėta, kad Įstatymo priedėlyje (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) buvo nustatyta, jog Vilniaus miesto savivaldybei skiriama 40 procentų, Kauno miesto savivaldybei – 94 procentai, Klaipėdos miesto savivaldybei – 86 procentai, Mažeikių rajono savivaldybei – 95 procentai, kitoms savivaldybėms – 100 procentų GPM.

Minėta ir tai, kad savivaldybėms skiriamos GPM dalys buvo nustatytos ir keičiamos nesant įstatymuose įtvirtintų kriterijų, pagal kuriuos jos turėtų būti apskaičiuojamos.

3. Šiame nutarime konstatuota, jog Įstatymo 3 straipsnio 2 punktą (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija) tiek, kiek jame nustatyta, kad į savivaldybės biudžetą pervedama Įstatymo priedėlyje nurodyta kiekvienai savivaldybei skiriama GPM dalis (procentais), nesant įstatymuose nustatytų kriterijų, pagal kuriuos ji turėtų būti apskaičiuojama, prieštarauja Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

4. Tai konstatavus, remiantis tais pačiais argumentais konstatuotina, kad Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams prieštaravo Įstatymo priedėlis (2001 m. spalio 23 d., 2009 m. gruodžio 2 d. redakcijos).

5. Kaip minėta, Įstatymo priedėlyje (2013 m. gruodžio 12 d. redakcija) nustatyta, kad Vilniaus miesto savivaldybei skiriama 48 procentai, Kauno miesto savivaldybei – 94 procentai, Klaipėdos miesto savivaldybei – 86 procentai, kitoms savivaldybėms – 100 procentų GPM.

Palyginus Įstatymo priedėlyje (2013 m. gruodžio 12 d. redakcija) nustatytą teisinį reguliavimą su nustatytuoju Įstatymo priedėlyje (2001 m. spalio 23 d., 2009 m. gruodžio 2 d. redakcijos) matyti, kad pareiškėjų ginčijamu aspektu jis iš esmės nepakito.

6. Konstatavus, kad Įstatymo priedėlis (2001 m. spalio 23 d., 2009 m. gruodžio 2 d. redakcijos) prieštaravo Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams, remiantis tais pačiais argumentais konstatuotina, kad ir Įstatymo priedėlis (2013 m. gruodžio 12 d. redakcija) prieštarauja Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

7. Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad Įstatymo priedėlis (2001 m. spalio 23 d., 2009 m. gruodžio 2 d., 2013 m. gruodžio 12 d. redakcijos) prieštarauja (prieštaravo) Konstitucijos

29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

VI

1. Šiuo Konstitucinio Teismo nutarimu kai kurios Įstatymo nuostatos, susijusios su savivaldybių finansavimu, pripažintos prieštaraujančiomis Konstitucijai.

Pagal Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalį teisės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad tas teisės aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai.

2. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje yra konstatuota, kad pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas, įvertinęs *inter alia* tai, kokia teisinė situacija gali susidaryti įsigaliojus Konstitucinio Teismo nutarimui, gali nustatyti, kada tas Konstitucinio Teismo nutarimas turi būti oficialiai paskelbtas; Konstitucinis Teismas gali atidėti savo nutarimo oficialų paskelbimą, jeigu tai būtina, kad įstatymų leidėjas turėtų laiko pašalinti toms *lacunae legis*, kurių atsirastų, jeigu atitinkamas Konstitucinio Teismo nutarimas būtų oficialiai paskelbtas tuoj pat po jo viešo paskelbimo Konstitucinio Teismo posėdyje ir jeigu jos sudarytų prielaidas iš esmės paneigti tam tikras Konstitucijos ginamas, saugomas vertybes. Minėtas Konstitucinio Teismo nutarimo (*inter alia* nutarimo, kuriuo tam tikras įstatymas (jo dalys) pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai) oficialaus paskelbimo atidėjimas – iš Konstitucijos kylanti prielaida išvengti tam tikrų visuomenei ir valstybei, žmonių teisėms ir laisvėms nepalankių padarinių, kurių galėtų atsirasti, jeigu atitinkamas Konstitucinio Teismo nutarimas būtų oficialiai paskelbtas tuoj pat po jo viešo paskelbimo Konstitucinio Teismo posėdyje ir tą jo oficialaus paskelbimo dieną įsigaliojusių (*inter alia* 2005 m. sausio 19 d., 2005 m. rugpjūčio 23 d., 2012 m. vasario 6 d. nutarimai).

3. Pagal Konstituciją ir Konstitucinio Teismo įstatymą oficialiai paskelbus šį Konstitucinio Teismo nutarimą nuo jo oficialaus paskelbimo dienos Įstatymo nuostatos, kurios šiuo Konstitucinio Teismo nutarimu yra pripažintos prieštaraujančiomis Konstitucijai, negalės būti taikomos.

Todėl jeigu Konstitucinio Teismo nutarimas šioje byloje būtų oficialiai paskelbtas iškart po jo viešo paskelbimo Konstitucinio Teismo posėdyje, atsirastų savivaldybių finansavimo teisinio reguliavimo neapibrėžtumas, dėl kurio galėtų būti iš esmės sutrikdytas lėšų skyrimas savivaldybėms.

4. Atsižvelgiant į tai, šis Konstitucinio Teismo nutarimas Teisės aktų registre oficialiai skelbtinas 2016 m. sausio 2 d.

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

nutaria:

1. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo (2001 m. spalio 23 d. redakcija) 3 straipsnio 2 punktą (2009 m. gruodžio 2 d. redakcija, Žin., 2009, Nr. 147-6552) tiek, kiek jame nustatyta, kad į savivaldybės biudžetą pervedama šio įstatymo priedėlyje nurodyta kiekvienai savivaldybei skiriama gyventojų pajamų mokesčio dalis (procentais), nesant įstatymuose nustatytų kriterijų, pagal kuriuos ji turėtų būti apskaičiuojama, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

2. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo (2001 m. spalio 23 d. redakcija) 8 straipsnio 3 dalis (2002 m. gruodžio 10 d. redakcija, Žin., 2002, Nr. 123-5527) tiek, kiek joje nustatyta, kad, apskaičiuojant savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti skiriamas lėšas, savivaldybių demografinių, socialinių ir kitų rodiklių, kurie turi įtakos objektyviems savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumų pasikeitimams, reikšmė imama tik tų savivaldybių, kurių gyventojų pajamų mokesčio dalis, patvirtinta šio įstatymo priedėlyje, yra 100 procentų, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

3. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo (2001 m. spalio 23 d. redakcija) priedėlis (2001 m. spalio 23 d. redakcija, Žin., 2001, Nr. 94-3307; 2009 m. gruodžio 2 d. redakcija, Žin., 2009, Nr. 147-6552; 2013 m. gruodžio 12 d. redakcija, Žin., 2013, Nr. 140-7045) prieštarauja (prieštaravo) Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

4. Šis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas Teisės aktų registre turi būti oficialiai paskelbtas 2016 m. sausio 2 d.

Šis Konstitucinio Teismo nutarimas yra galutinis ir neskundžiamas.

Konstitucinio Teismo teisėjai

Elvyra Baltutytė

Vytautas Greičius

Pranas Kuconis

Gediminas Mesonis

Vytas Milius

Egidijus Šileikis

Algirdas Taminskas

Dainius Žalimas