**22 -oji SESIJA**

**CPL(22)3REV**

2012 m. kovo 21 d.

**Vietos ir regionų demokratija Lietuvoje**

Monitoringo komitetas

Pranešėjai[[1]](#footnote-1): Irene LOIZIDOU (Kipras, V, EPP/CD);   
 Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Austrija, R, SOC)

[Rekomendacija 2](#_Toc322590598)

[AIŠKINAMASIS MEMORANDUMAS 5](#_Toc322590599)

*Santrauka*

Tai yra antroji vietos ir regionų demokratijos padėties Lietuvoje monitoringo ataskaita nuo 2001 m. surengto vizito. Ataskaitoje akcentuojama Konstitucijoje vietos valdžios institucijoms laiduota teisė į vietos savivaldą, pažymima konsultavimosi procedūrose pasiekta pažanga ir tiesioginių merų rinkimų tema vykstančių diskusijų kokybė. Nepalankiai vertinamas vietos valdžios institucijų finansinių išteklių trūkumas bei tam tikrose srityse, tokiose kaip teritorijų planavimas ir žemės nuosavybė, sumažėjusios savivaldybių galios, o taip pat apskričių administracijų panaikinimas, nesukuriant tinkamai jas pakeičiančios struktūros, sušvelninančios šio proceso neigiamas pasekmes; atkreipiamas dėmesys į nepakankamą piliečių dalyvavimą vietos valdžios reikaluose.

Lietuvos valdžios institucijoms rekomenduojama užtikrinti pakankamus finansinius išteklius vietos valdžios institucijoms, įtvirtinti subsidiarumo principą Vietos savivaldos įstatyme ir paskatinti piliečių dalyvavimą vietos lygmenyje. Vyriausybė raginama atnaujinti diskusijas dėl sostinės statuso bei suteikti Lietuvos savivaldybių asociacijai teisę atstovauti visas savivaldybes teismuose. Taip pat ataskaita ragina Lietuvą artimiausiu laiku ratifikuoti Europos vietos savivaldos chartijos papildomą protokolą dėl teisės dalyvauti vietos valdžios reikaluose (CETS Nr. 207), pasirašytą 2009 m.

REkomendacijA[[2]](#footnote-2)

1. Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongresas atsižvelgdamas į:
   1. Rezoliucijos CM/Res (2011) 2 antro straipsnio 1.b. dalį dėl Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongreso, kuriame nustatoma, kad vienas iš Kongreso tikslų yra ,,teikti pasiūlymus Ministrų komitetui dėl vietos ir regionų demokratijos skatinimo”;
   2. Rezoliucijos CM/Res (2011) 2 antro straipsnio 3 dalį dėl Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongreso, kuriame nustatoma, kad ,,Kongresas turi rengti reguliarias ataskaitas vertinančias vietos ir regionų demokratijos padėtį Europos Tarybos šalyse narėse bei šalyse kandidatėse bei turi užtikrinti, kad būtų įgyvendinti Europos vietos savivaldos chartijos principai”;
   3. Rezoliuciją (2010) REV dėl ,,Europos Tarybos šalių narių prievolių ir įsipareigojimų prisiimtų ratifikuojant Europos vietos savivaldos chartiją (ETS Nr. 122) monitoringo“;
   4. 2001 m. Kongreso rekomendaciją Nr. 87 dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje bei 2007 m. Rekomendaciją Nr. 219 dėl sostinių statuso;
   5. šios rekomendacijos aiškinamąjį memorandumą dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje.
2. Kongresas pažymi, kad Lietuva 1996 m. lapkričio 27 d. pasirašė ir 1999 m. birželio 22 d. be jokių išlygų ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją (ETS Nr.122), kuri įsigaliojo 1999 m. spalio 1 d.
3. Kongresas nori padėkoti Lietuvos nuolatinei atstovybei prie Europos Tarybos, Lietuvos centrinės, regioninės ir vietos valdžios atstovams, Lietuvos savivaldybių asociacijai bei visiems su kuriais delegacija susitiko, už pateiktą informaciją.
4. *Kongresas su pasitenkinimu pažymi, kad*:
   1. Lietuva buvo viena iš pirmųjų šalių, 2009 m. lapkričio 16 d. (diena, kada buvo pateikta pasirašyti) pasirašiusi Europos vietos savivaldos chartijos papildomą protokolą dėl teisės dalyvauti vietos valdžios reikaluose;
   2. Lietuvos Konstitucija laiduoja savivaldos teisę valstybės teritorijos administraciniams vienetams ir kad subsidiarumo principo yra paisoma;
   3. yra nustatytos procedūros konsultacijoms su savivaldybių asociacija dėl vietos savivaldai aktualių klausimų;
   4. Seimevyko aktyvios diskusijos dėl tiesioginių merų rinkimų;
   5. tautinės mažumos pilnavertiškai dalyvauja vietos valdžios tarybų veikloje.
5. *Kongresas išreiškia savo susirūpinimą dėl šių klausimų*:
   1. nuo 2010 m. administravimo funkcijos buvo perimtos iš apskričių ir perskirstytos centrinės arba vietos valdžios institucijoms, taip nutolstant (nors turėjo priartėti) nuo sistemos su regioninės valdžios institucijomis, o vietoje apskričių nebuvo sukurtos struktūros, galinčios kompensuoti atsiradusį trūkumą;
   2. savivaldybėms nepakanka finansinių išteklių būtinų teikti joms pavestas paslaugas (situaciją dar labiau pablogino ekonominė krizė, tačiau kartu ir tai, kad panaikinus apskričių administracijas savivaldybėms buvo užkrautos papildomos užduotys), be to jų skolinimosi limitai išlieka suvaržyti;
   3. asociacija neturi įtvirtintos teisės atstovauti visas savivaldybes teismuose;
   4. tam tikrose srityse (teritorijų planavimo, statybos, žemės nuosavybės) savivaldybių funkcijos jų kompetencijos srityse buvo sumažintos paverčiant jas procedūrų vykdytojomis, o ne sprendimus priimančiais subjektais ir nebuvo pasiektas kompromisas, kuris išplėstų savivaldybių teises disponuoti valstybei priklausančia žeme miesto ir kaimo vietovėse bei suteiktų rinktiems atstovams tam tikrus įgaliojimus priimant planavimo sprendimus jų teritorijoje;
   5. Vilnius iki šiol neturi specialaus teisinio sostinės statuso, nepaisant to, kad dėl savo gana išskirtinės padėties jis teikia paslaugas beveik penktadaliui šalies gyventojų ir yra įpareigotas saugoti šalies paveldą, nors, tuo tarpu, dėl savo padėties neturi jokios išskirtinės naudos;
   6. piliečių dalyvavimas ir domėjimasis vietos valdžios reikalais yra nepakankamas, ypatingai seniūnijų lygmenyje.
6. *Kongresas rekomenduoja Ministrų komitetui paraginti Lietuvos valdžios institucijas:*
   1. užtikrinti, kad vietos valdžios institucijoms būtų skiriami pakankami finansiniai ištekliai, vadovaujantis principu, kad ištekliai turi atitikti vietos valdžiai pavedamas funkcijas ir pareigas;
   2. pakeisti Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnį taip, kad subsidiarumo principas būtų aiškiai pripažįstamas vietos valdžios lygmenyje, įrašant jį kaip vieną iš pagrindinių savivaldos principų;
   3. užtikrinti, kad Lietuvos savivaldybių asociacijai būtų suteiktas atitinkamas statusas leidžiantis atstovauti visas savivaldybes šalies teismuose;
   4. apsvarstyti klausimą dėl savivaldybių teisių išplėtimo tvarkyti valstybei priklausančią žemę miesto ir kaimo vietovėse ir suteikti rinktiems atstovams tam tikrus įgaliojimus atitinkamų teritorijų planavimui;
   5. atnaujinti Seime diskusijas dėl atitinkamo teisinio statuso suteikimo Vilniui, atsižvelgiant į jo, kaip sostinės, išskirtinę padėtį;
   6. ieškoti visoms šalims priimtino konsensuso svarstant pasiūlytus įstatymų projektus dėl vietos valdžios institucijų išorės audito centralizavimo centrinės valdžios lygmeniu, kadangi kai kurios savivaldybės tam prieštarauja, remdamosi tuo, kad tokia centralizacija prieštarautų Konstitucijai;
   7. imtis priemonių sukurti stipresnį regioninį lygmenį išplečiant regionų plėtros tarybų kompetenciją, stiprinant jų administracinį aparatą ir numatant regioninių biudžetų kūrimą;
   8. skatinti ir stiprinti piliečių dalyvavimą pasitelkiant papildomas procedūras, tokias kaip vietiniai referendumai, seniūnijų vaidmens stiprinimas bei platesnes galimybes gyventojams kreiptis į kontrolierius, teikiant skundus dėl savivaldybių veiksmų;
   9. peržiūrėti teisės aktus siekiant užtikrinti tautinių mažumų dalyvavimą vietos lygmenyje, atsižvelgiant į 2003 m. Venecijos komisijos patvirtintas nuomonę Nr. 237 [CDL(2003)13];
   10. artimiausiu laiku ratifikuoti Europos vietos savivaldos chartijos papildomą protokolą dėl teisės dalyvauti vietos valdžios reikaluose (CETS Nr. 207).

AIŠKINAMASIS MEMORANDUMAS

**Turinys**

[1. Įvadas: vizito tikslas, mandatas, apimtis 7](#_Toc322988213)

[2. Politinis kontekstas ir pažanga po 2001 m. Rekomendacijos Nr. 87 8](#_Toc322988214)

[2.1. Tarptautinis kontekstas ir santykiai su kaimynais 8](#_Toc322988215)

[2.2. Vidaus politikos kontekstas 9](#_Toc322988216)

[2.3. Aktualūs klausimai iškelti ankstesnėje rekomendacijoje 9](#_Toc322988217)

[3. Pareigų ir įsipareigojimų vykdymas 10](#_Toc322988218)

[3.1. Konstituciniai pokyčiai ir institucinė sąranga 10](#_Toc322988219)

[3.2. Vietos savivalda: Europos vietos savivaldos chartija 11](#_Toc322988220)

[3.2.1. Teritoriniai klausimai 11](#_Toc322988221)

[3.2.2. Santykiai tarp centrinės ir vietos valdžių: deleguotos ir savarankiškos funkcijos 14](#_Toc322988222)

[3.3. Vietos demokratijos analizė pagal Europos vietos savivaldos chartijos straipsnius. 16](#_Toc322988223)

[3.3.1. 2 ir 3 straipsniai: Vietos savivaldos principas ir sąvoka 16](#_Toc322988224)

[3.3.2 3 straipsnis: Vietos savivaldos sąvoka 17](#_Toc322988225)

[3.3.3. 4 straipsnis: Vietos savivaldos įgaliojimai ir pareigos 19](#_Toc322988226)

[3.3.4. 5 straipsnis: savivaldybių teritorinių ribų apsauga 22](#_Toc322988227)

[3.3.5. 6 Straipsnis: Administracinės struktūros: vidinė savivaldybės tarybos struktūra 23](#_Toc322988228)

[3.3.6. 7 straipsnis: Įsipareigojimų vykdymas 25](#_Toc322988229)

[3.3.7. 8 straipsnis: Vietinių valdžios organų veiklos administracinė priežiūra: Vyriausybės atstovai: 26](#_Toc322988230)

[3.3.8. 9 straipsnis: Finansiniai ištekliai 27](#_Toc322988231)

[3.3.9. 10 straipsnis: Teisė jungtis į asociacijas 32](#_Toc322988232)

[3.3.10. 11 straipsnis: Vietos savivaldos organų teisinė apsauga 33](#_Toc322988233)

[4. Sostinės statusas 34](#_Toc322988234)

[5. Regioninė demokratija: orientacinės gairės regioninei demokratijai 35](#_Toc322988235)

[6. Išvados 35](#_Toc322988236)

[Funkcijų perdavimas 36](#_Toc322988237)

[Konsultacijos su LSA 36](#_Toc322988238)

[Finansinė situacija: lydintis finansavimas, viešieji mokesčiai 37](#_Toc322988239)

[Regioninė valdžia 37](#_Toc322988240)

[Administracinė priežiūra 37](#_Toc322988241)

[Tiesioginiai merų rinkimai 38](#_Toc322988242)

[Piliečių dalyvavimas 38](#_Toc322988243)

[Sostinės statusas 38](#_Toc322988244)

[1 priedas – Kongreso Monitoringo vizito Lietuvoje programa (2011 m. birželio 6-8 d.) 39](#_Toc322988245)

[2 priedas - Žmogaus teisių įgyvendinimo vietos ir regionų lygmenyse apžvalga 43](#_Toc322988246)

# 1. Įvadas: vizito tikslas, mandatas, apimtis

1. Remiantis Ministrų komiteto rezoliucijos CM/Res(2011)2 antru straipsniu Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongresas (toliau – Kongresas) reguliariai rengia ataskaitas, vertinančias vietos ir regionų demokratijos padėtį valstybėse narėse bei šalyse kandidatėse.
2. Lietuva 1993 m. gegužės 14 d. įstojo į Europos Tarybą ir 1999 m. birželio 22 d. be jokių išlygų ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją (ETS Nr.122, toliau – Chartija), kuri įsigaliojo 1999 m. spalio 1 d.
3. Lietuva 1997 m. birželio 13 d. ratifikavo Europos konvenciją dėl pasienio bendradarbiavimo tarp teritorinių bendrijų ir valdžios organų (ETS Nr. 106), kuri įsigaliojo 1997 m. rugsėjo 14 d.
4. Taip pat Lietuva 2001 m. kovo 30 d. pasirašė ir 2002 m. lapkričio 26 d. ratifikavo Papildomą protokolą prie Europos konvencijos dėl pasienio bendradarbiavimo tarp teritorinių bendrijų ir valdžios organų (ETS 159), kuris įsigaliojo 2003 m. vasario 27 d.
5. 2009 m. lapkričio 16 d. Lietuva pasirašė Europos vietos savivaldos chartijos papildomą protokolą dėl teisės dalyvauti vietos valdžios reikaluose (CETS Nr. 207) ir mūsų vizito metu Vidaus reikalų ministras pažadėjo artimiausiu laiku ratifikuoti Papildomą protokolą. Kongresą informavo, kad 2011 m. lapkričio 18 d. Lietuvos Parlamente buvo užregistruotas Įstatymo Nr. XIP-3873 dėl Europos vietos savivaldos chartijos papildomo protokolo dėl teisės dalyvauti vietos valdžios reikaluose ratifikavimo projektas.
6. Monitoringo komitetas paskyrė Irene LOIZIDOU (Kipras, L, EPP/CD) ir MOSLER-TÖRNSTRÖM (Austrija, R, SOC) Monitoringo komiteto pirmininko pavaduotoją pranešėjais vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje klausimu. Jiems buvo pavesta Kongresui pateikti ataskaitą bei rekomendaciją dėl vietos ir regionų demokratijos šalyje. Šio vizito metu dviem pranešėjams padėjo konsultantas Nepriklausomų ekspertų grupės Europos vietos savivaldos chartijos klausimais narys profesorius David Morgan bei Kongreso sekretoriato atstovai.
7. Kongreso delegacija Lietuvoje lankėsi 2011 m. birželio 6 – 8 dienomis ir susitiko su įvairiais asmenimis bei institucijų atstovais Vilniuje, Ignalinoje ir Utenoje.
8. Delegacija susitiko su Vidaus reikalų ministru, Finansų ministre, Vilniaus miesto savivaldybės mero pavaduotoju, Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto, Žmogaus teisių komiteto, Biudžeto ir finansų komiteto pirmininkais, Seimo kontrolieriumi, Vaikų teisių apsaugos kontroliere, Lygių galimybių kontroliere, Konstitucinio teismo, Vyriausiojo administracinio teismo, Valstybės kontrolės tarnybos, kitais įvairių valdžios lygmenų atstovais, Lietuvos savivaldybių asociacijos (LSA) nariais bei ekspertais (žr. pridedamą detalią programą).
9. Ši ataskaita yra antroji vietos ir regionų demokratijos padėties Lietuvoje monitoringo ataskaita. Atsižvelgiant į 2001 m. vykusį pirmąjį vizitą atskaitoje vertinama Lietuvos pasiekta pažanga šioje srityje, atsižvelgiant į Europos Tarybos principus ir standartus, o ypač į Europos vietos savivaldos chartiją. Ataskaita parengta vadovaujantis vizito metu surinkta informacija, taip pat analizuojant atitinkamus teisės aktus bei kitus priimančios šalies pateiktus dokumentus ir konkrečius atsakymus į anketą, delegacijos išsiųstą prieš vizitą. Rengiant šią ataskaitą taip pat buvo atsižvelgta į Kongreso 2001 m. Rekomendaciją Nr. 87 dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje bei į kitus atitinkamus dokumentus.
10. Pranešėjai norėtų padėkoti Lietuvos nuolatinei atstovybei prie Europos Tarybos ir visiems tiems, su kuriais jie susitiko vizito metu už pasirengimą padėti delegacijai ir pateiktą informaciją. Taip pat dėkojame Lietuvos delegacijai Kongrese ir jos sekretoriatui, prisidėjusiems prie sklandaus vizito organizavimo.

# 2. Politinis kontekstas ir pažanga po 2001 m. Rekomendacijos Nr. 87

1. Lietuva yra piečiausia iš trijų Baltijos šalių. Ji yra vakariniame rytų Europos plokštumos pakraštyje ir ribojasi: šiaurėje su Latvija (už jos Estija); rytuose ir pietuose su Baltarusija; pietvakariuose su Lenkija ir Rusijos Federacijos Kaliningrado sritimi.
2. Lietuvos plotas yra 65 300 km², gyventojų skaičius apie 3,2 mln. Iš jų 84% yra lietuvių tautybės ir kalba lietuvių kalba, kuri priklauso indoeuropiečių kalbų šeimos baltų kalbų grupei. Tačiau po tam tikrų istorinių įvykių šiuo metu šalyje egzistuoja kelios nemažos tautinės mažumos, įskaitant lenkų (6,1 %), rusų (4,9%) ir baltarusų (1,1%).

## 2.1. Tarptautinis kontekstas ir santykiai su kaimynais

1. Lietuva 2004 m. įstojo į NATO, o 2004 m. gegužės 1 d. tapo pilnateise Europos Sąjungos nare. Nuo 1991 m. ji yra ESBO narė.
2. Lietuvos santykiai su Rusija normalizavosi 1991 m. liepos mėn. pasirašius Susitarimą dėl tarpvalstybinių santykių pagrindų. Rusijos kariuomenės išvedimas iš Lietuvos buvo užbaigtas 1993 m. Civilinio ir karinio tranzito iš ir į Rusijos regioną Kaliningradą (dabar anklavą) problema buvo išspręsta 1995 m. pradžioje, tuo tarpu Rusijos civilinio transporto per Lietuvą klausimai iškilę, dėl Lietuvos narystės Europos Sąjungoje buvo išspręsti 2003 m. priėmus *Acquis Communautaire* ir įvedus Supaprastintus tranzito dokumentus. Susitarimas dėl sienos buvo pasirašytas 1997 m.
3. Lietuva ir Latvija savo diplomatinius santykius atnaujino 1991 m. spalio mėn., po nepriklausomybės nuo Tarybų Sąjungos paskelbimo. Šios dvi šalys turi 588 kilometrų ilgio bendrą sausumos sieną (susitarimas dėl jūros sienos demarkacijos buvo pasirašytas 1999 m.) ir abi yra pilnateisės Europos Sąjungos šalys. Lietuvos santykiai su Latvija ir Estija gali būti vertinami trišalio Baltijos šalių bendradarbiavimo kontekste, nors šiandien didžioji dauguma trišalių susitarimų reglamentuojančių Baltijos šalių santykius yra pakeisti atitinkamomis Europos Sąjungos direktyvomis, reglamentais ir teisės aktais. Nepaisant to Baltijos šalys intensyviai vysto prekybą, bendradarbiauja tokiose srityse kaip ekonominiai santykiai bei ES/ NATO integracija. Valstybių ir vyriausybių vadovai susitinka bent kartą per metus.
4. Lietuvos veiksmai 1991 m. paleidžiant dviejų lenkų tautinių dominuojamose mažumų rajonų tarybas, apkaltinus jas reformų stabdymu, atšaldė santykius su Lenkija. Tačiau dvišalis bendradarbiavimas ženkliai sustiprėjo šiuose rajonuose surengus rinkimus ir 1994 m. pasirašius dvišalę draugiškų santykių sutartį.
5. Panaši dvišalė draugiškų santykių sutartis 1995 m. buvo pasirašyta su Baltarusija. Tačiau šiuo metu Lietuva prisijungė prie Jungtinių Valstijų bei kitų Europos šalių raginančių Baltarusijos vyriausybę įgyvendinti demokratines ir ekonomines reformas.

## 2.2. Vidaus politikos kontekstas

1. Valstybės valdžią vykdo Respublikos Prezidentas, Seimas ir Vyriausybė, Teismas.
2. Prezidentas vadovauja valstybei pagal pusiau prezidentinį valdymo modelį ir yra renkamas penkeriems metams, ne daugiau kaip dviem kadencijoms iš eilės. Prezidentas Seimo pritarimu skiria Ministrą Pirmininką ir, jį paskyrus, tvirtina kitus 13 Vyriausybės (arba kabineto) narių. Prezidentas sprendžia užsienio ir saugumo politikos klausimus, vykdo kitas Konstitucijoje nurodytas pareigas: pasirašo sutartis (ir teikia jas Seimui ratifikuoti), teikia Seimui tvirtinti aukšto rango teisėjų kandidatūras bei turi ribotas galias atsisakyti pasirašyti įstatymus. Prezidentė Dalia Grybauskaitė, išrinkta 2009 m., Lietuvoje yra pirmoji moteris išrinkta į šias pareigas.
3. Vienų rūmų parlamentą, Seimą, sudaro 141 narys. Jie yra renkami ketveriems metams: septyniasdešimt vienas narys renkamas vienmandatėse apygardose, o kiti septyniasdešimt narių yra renkami proporcinio atstovavimo principu balsuojant visoje šalyje. Dabartinis Ministras Pirmininkas Andrius Kubilius, vedė Tėvynės Sąjungą – Lietuvos krikščionių demokratų partiją (TS-LKD) į rinkimus 2008 m. ir įveikė socialdemokratų koaliciją. Jis vadovauja Vyriausybei nuo 2008 m. Kiti Seimo rinkimai vyks 2012 m. spalio mėn.
4. Vyriausybė yra kolektyviai atsakinga Seimui už vykdomųjų funkcijų atlikimą. Vyriausybei vadovauja Ministras Pirmininkas.

1. Nuo 2003 m. savivaldybių rinkimai vyksta kas ketveri metai, paskutinieji vyko 2011 m. vasario mėn. Lyginant su ankstesniųjų rinkimų rezultatais, TS-LKD prarado nemažai mandatų. Įstatymas dėl kurio buvo kreiptasi į teismą tuo pagrindu, kad jis sudarė kliūtis nepriklausomiems kandidatams iškelti kandidatūras rinkimuose, Konstitucinio Teismo sprendimu buvo panaikintas[[3]](#footnote-3). Savo kandidatūras iškėlė tik keletas nepriklausomų kandidatų. Vykstant monitoringo vizitui, keturi asmenys išrinkti į savivaldybių tarybas kaip nepriklausomi kandidatai (vieni ar pagal nepriklausomų kandidatų sąrašus) buvo tapę merais.

## 2.3. Aktualūs klausimai iškelti ankstesnėje rekomendacijoje

1. 2001 m. Rekomendacija Nr. 87 Dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje įvertino rengiamas viešojo administravimo reformas ir akcentavo būtinybę peržiūrėti ir priimti įstatymus reikalingus vietos savivaldos teisinių pagrindų sutvarkymui. Ji pabrėžė subsidiarumo principo taikymą vidaus teisėje. Taip pat rekomendacijoje buvo paminėtas ribotas vietos valdžios finansavimas, neigiamas ekonominių problemų poveikis vietos valdžios institucijoms bei funkcijas lydinčio finansavimo nebuvimas.
2. Rekomendacijose pagrindinis dėmesys atkreiptas į mokesčių sistemos peržiūrą, žemės ir nekilnojamo turto perdavimą atitinkamoms savivaldybėms, funkcijas lydinčio finansavimo principo taikymą, reguliarias konsultacijoms su savivaldybėmis, proporcingą centrinės valdžios kišimąsi vietos valdžios audito ir kontrolės srityje, išsamų tiesioginių merų rinkimų klausimo aptarimą bei galiausiai teigiamus regioninės valdžios reformos diskusijų rezultatus ir jų įgyvendinimą.
3. Kai kurie iš šių klausimų per tą laikotarpį buvo išspręsti. Pranešėjai analizavo esamą situaciją, atsižvelgdami į ankstesnes rekomendacijas ir pateikė išvadas, kuriose pabrėžiama pasiekta pažanga, tačiau kartu ir įvardinami išlikę probleminiai klausimai, nurodomi šio dokumento šeštame skyriuje.

# 3. Pareigų ir įsipareigojimų vykdymas

## 3.1. Konstituciniai pokyčiai ir institucinė sąranga

1. Konstitucijoje ištisas X skirsnis ,,Vietos savivalda ir valdymas”, apimantis septynis straipsnius, yra skirtas vietos savivaldai. Jame nurodoma, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams ir teigiama, kad ši teisė įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas (119 straipsnis). Konstitucinis Teismas labai rimtai vertina Konstitucijos X skirsnio nuostatas - tai rodo įvairios šioje ataskaitoje minimos bylos (žr. Išnašą nr. 5).
2. Chartija Lietuvoje yra žinoma visuose oficialiuose sluoksniuose. Ji yra minima penkiuose Konstitucinio Teismo sprendimuose, taip pat yra šeši sprendimai susiję su Chartija. Pažymėtina, kad Konstitucija nustato monistinę doktriną. Tačiau, nors tarptautinės sutartys ir tampa sudėtine teisinės sistemos dalimi, ne visos jos automatiškai tampa nacionalinės teisės dalimi, taipogi neturi tokio paties statuso kaip Konstitucija. Kuomet sutartys yra ratifikuojamos ir įsigalioja, jos įgyja tokią pačią galią kaip įstatymai, t.y. žemesnę negu Konstitucija. Tačiau, iškilus prieštarai tarp sutarties ir šalies vidaus įstatymo, taikoma tarptautinė sutartis. Tai reiškia, kad Chartija gali būti tiesiogiai remiamasi bet kurioje teismo byloje. Visai neseniai buvo svarstoma rinkimų byla, kurioje pareiškėjas rėmėsi Chartija nenurodydamas jokio konkretaus straipsnio.
3. Lietuvoje veikia skirtingų kompetencijų teismai. Taigi Konstitucinis Teismas turi kompetenciją spręsti ar įstatymai arba Prezidento, Vyriausybės ar kitų valdžios institucijų veiksmai neprieštarauja Konstitucijai. Aukščiausiasis teismas yra viršuje teismų hierarchijos, apimančios Apeliacinį teismą ir apygardų teismus, administruojančius civilinę ir baudžiamąją teisę (pavyzdžiui Vyriausybės ministro veiksmų konstitucingumą sprendžia Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas). Vieninteliai specializuoti teismai Lietuvoje yra administraciniai teismai (Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalis). Pastarieji šiuo atveju yra aktualiausi. Administracinių teismų sistemos viršūnėje yra Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žemiau yra penki pirmos instancijos apygardų administraciniai teismai, esantys didžiuosiuose miestuose (Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose ir Panevėžyje). Būtent ši teismų sistema priima sprendimus viešojo administravimo klausimais ir turi jurisdikciją vertinti savivaldybių priimtų sprendimų atitiktį įstatymams.

## 3.2. Vietos savivalda: Europos vietos savivaldos chartija

### 3.2.1. Teritoriniai klausimai

1. Sovietinio laikotarpio pabaigoje, Lietuva turėjo gana sudėtingą regioninės ir vietinės valdžios sistemą. Vidutiniame lygmenyje ji buvo padalinta į 44 rajonus ir 11 respublikinio pavaldumo miestus. Žemesniajame lygmenyje šie vienetai buvo padalinti į 80 rajoninių miestų; 19 gyvenviečių ir 426 apylinkes. Kai šalis atgavo nepriklausomybę buvo nuspręsta, kad ši sistema turi būti reformuota iš esmės. Konstitucija suteikė Seimui įgaliojimus įsteigti būsimus administracinius vienetus. Atitinkamai Seimas 1994 m. priėmė įstatymą (Vietos savivaldos įstatymą), nustatantį savivaldybių funkcijas ir vidaus struktūrą bei apibrėžiantį vietos savivaldos principus. Jis buvo daugelį kartų keistas, paskutiniai pakeitimai atlikti 2011 m. Greta šių yra dar daug specialiųjų įstatymų.
2. Dėl to buvo sukurta tokia regioninė vietos valdžios struktūra: pradžioje buvo 10 regioninių vienetų (arba apskričių). Tačiau jie neturėjo rinktų atstovų ir funkcijas jiems deleguodavo bei jų vykdymą prižiūrėdavo centrinė valdžia. 2000 m. spalio mėn. buvo priimta nauja įstatymo redakcija, savivaldybių skaičių padidinant nuo 56 iki 60 (taip pat yra 546 seniūnijos, kurioms priskirtos ganėtinai nereikšmingos funkcijos ir kurias savivaldybės gali steigti savo nuožiūra).
3. Apskričių viršininkų administracijos buvo panaikintos nuo 2010 m. liepos 1 d. Nuo 1995 m. iki šiol, apskritys, į kurias šalis buvo padalinta, turėjo gana reikšmingas administracines funkcijas, nors joms vadovavo centrinės valdžios skiriami viršininkai, o ne rinkti atstovai. Nuo 2010 m. liepos mėn. visos administracinės funkcijos iš regionų buvo perimtos ir perduotos centrinės arba vietos valdžios institucijoms. Todėl šiuo metu galime kalbėti tik apie vieno lygmens vietos savivaldos sistemą. Kiekvienoje apskrityje buvo sukurtos regionų plėtros tarybos (sudarytos iš savivaldybių tarybų narių), kurios siekia priimti sprendimus dėl esminių kiekvieno regiono klausimų. Šį tikslą dalinai palaikė centrinė valdžia, suteikdama regionų plėtros taryboms teisę priimti sprendimus tam tikrais klausimais, tame tarpe dėl dalies ES struktūrinės paramos lėšų skyrimo.

i) Regioninės valdžios institucijos

1. Kaip minėta, pagrindiniai pokyčiai yra susiję su atliktu apskričių administracijų funkcijų panaikinimu. Iš 213 anksčiau apskritims priskirtų funkcijų 106 buvo perduotos centrinės valdžios ministerijoms bei įstaigoms ir 110 savivaldybėms. Apskritai, savivaldybėms buvo perduota pagrindinai socialinių paslaugų teikimas – sveikatos apsauga ir švietimas. Nepaisant šio perdavimo, centrinė valdžia atsisakė vietos valdžioms institucijoms suteikti teisę disponuoti valstybine žeme. Taigi centrinei ir vietos valdžiai perėjo maždaug po pusę funkcijų, dalinai dėl to, kad savivaldybės atsisakė perimti, pavyzdžiui specializuotas ligonines ir kai kurias kitas brangias įstaigas. Be to ministerijoms buvo suteikta daug kontrolės ir priežiūros funkcijų.
2. Nepageidautinas apskričių administracijų funkcijų panaikinimo sutapimas su ekonomine krize turėjo tolesnes pasekmes. Dėl to savivaldybės ir LSA, sutikdamos su plataus funkcijų spektro perdavimu savivaldybėms, iškėlė klausimą dėl lydinčiojo finansavimo užtikrinimo. Kadangi Vyriausybė tokias garantijas suteikti atsisakė, vietos valdžios institucijos atsisakė perėmimo, nors kai kurios funkcijos ir kai kurių paslaugų valdymas buvo perimti ir be tokių garantijų (pvz. sudėtingų statinių priežiūra, medžioklės plotų priežiūra). Tokios pozicijos (bei dėl to kilusių ginčų) rezultatas buvo toks, kad funkcijų padalinimas tarp centrinės ir vietos valdžios jokiu būdu nebuvo pagrįstas racionaliu vertinimu kokias funkcijas galėtų geriau vykdyti vienas ar kitas lygmuo.
3. Reikia pažymėti, kad apskritys ir toliau egzistuoja kaip vienetai, vykdantys konkrečiame regione ES struktūrinių fondų lėšomis finansuotinų projektų atranką. Vidaus reikalų ministerija juos vertina kaip valdymo optimizavimo ir efektyvaus valstybės biudžeto lėšų naudojimo priemonę. Apskritys yra teritoriniai vienetai, suteikiantys pagrindą veikti regionų plėtros taryboms, sudarytoms iš kiekvienos iš to regiono savivaldybių narių ir Vyriausybės atstovo kiekviename regione. Jas koordinuoja/ kontroliuoja centrinė valdžia per ministerijas ar vyriausybės įstaigas ir institucijas, priklausančias ir atskaitingas Vyriausybei. Regioninės plėtros įstatymas buvo priimtas 2010 m. Kadangi 11% visų ES skirtų lėšų yra paskirstoma per apskritis, jos yra svarbus socialinės ir ekonominės plėtros instrumentas.
4. Vertinant pagal daugelio Europos Tarybos šalių standartus Lietuva yra pakankamai retai apgyvendinta – apie 3,2 milijono gyventojų (2011 m.), o šalies plotas sudaro 65,300 kvadratinius kilometrus. Kitaip tariant, - 54 gyventojai kvadratiniame kilometre. Vietos savivaldos vienetų atžvilgiu tai reiškia, kad nors vidutiniškai savivaldybės neturi daug gyventojų (pagal tarptautinius standartus), jos užima pakankamai nemažas teritorijas, o tai atitinkamai sąlygoja didesnius infrastruktūros išlaikymo kaštus. Taip pat yra gana didelis gyventojų/ savivaldybės tarybos narių santykis.
5. Vilnius turi 554 tūkst. gyventojų, o savivaldybės taryboje yra 51 narys. Vidutinis gyventojų skaičius Lietuvos savivaldybėse yra 51 tūkst. ir juos atstovauja 21-27 tarybos nariai.
6. Dėl to galimai gręsiantį atitolimo pavojų dar labiau padidina tai, kad nuo 1995 m. iki 2011 m. savivaldybės tarybos nariai buvo renkami pagal politinių partijų pateikiamus sąrašus ir nariai nebūdavo susaistyti su jokia konkrečia geografine vietove. Tai byloja apie tikimybę, kad daugiau savivaldybės tarybos narių buvo išrenkama nuo tankiau apgyvendintų teritorijų ir mažiau nuo retai apgyvendintų, periferinių teritorijų. Nuo 2001 m. rinkimuose leidžiama dalyvauti pavieniams kandidatams. Be to, dėl daugelio savivaldybių teritorijų dydžio, gyventojai dažnai turi įveikti didelius atstumus norėdami gauti paslaugas, kurios yra vis daugiau ir daugiau centralizuojamos, ypač pastaraisiais metais dėl išteklių stokos (Ministerijos pozicija yra tokia, kad savivaldybių dydis yra optimalus ir gyventojams paslaugos yra prieinamos per seniūnijas)
7. Regionų valdymo klausimas nuo pat nepriklausomybės yra tebesitęsiančių diskusijų subjektas. Vidaus reikalų ministerija informavo pranešėjus, kad geriausia lygsvara būtų pasiekta savivaldybėje esant 40 tūkst. gyventojų. Šiuo metu daugumoje Lietuvos savivaldybių (neskaitant didesnių miestų) gyventojų skaičius svyruoja nuo 30 iki 40 tūkst. Ministerija tai pat galvoja apie vidinį vietos valdžios pasiskirstymą savivaldybių teritorijose, tame tarpe, galimai stiprinant savivaldybių padalinių, t.y. seniūnijų lygmenį. Ministerija taip pat svarsto kaip pagerinti savivaldybių ir joms priklausančių teritorijų gyventojų bendravimą ir santykius, kurie jų manymu yra svarbesni nei santykiai su centrine valdžia.

ii) Seniūnijos

1. Teisiškai seniūnija yra savivaldybės administracijos filialas, veikiantis tam tikroje savivaldybės teritorijos dalyje, teikiantis daugumą pagrindinių paslaugų gyventojams. Tai grindžiama prielaida, kad kiekvienai seniūnijai vadovauja seniūnas, kuris geriau išmano specifinius seniūnijos klausimus (kas sunkiai yra įgyvendinama savivaldybės tarybos narių atveju). Šiuo metu yra maždaug 546 seniūnijų. Seniūnijų dydžiai gali gerokai skirtis - nuo labai mažo, 500 - 3,000 gyventojų turinčio rajono, iki (rečiau) didelio miesto dalies. Pavyzdžiui, Kauno mieste yra daugiausiai gyventojų turinčios seniūnijos – Šilainių ir Dainavos, kuriose gyvena virš 70 tūkst. gyventojų.

1. Seniūnijos administracijai, kurioje paprastai dirba nuo keturių iki šešių darbuotojų, savivaldybės taryba yra pavedusi keletą funkcijų. Tai apima tokių nedidelių funkcijų, kaip gatvių valymo, želdinių, kapinių, sniego valymo priežiūrą arba kanceliarinių veiksmų vykdymą, pavyzdžiui, tvarkant seniūnijos namų ūkių knygas. Be to, seniūnija yra įgaliota išduoti gyventojams pažymas apie jų socialinį statusą, organizuoti vietinių rinkliavų surinkimą, viešinti ir prižiūrėti savivaldybės tarybos sprendimų ir mero potvarkių įgyvendinimą, išduoti leidimus laidoti, taipogi vykdyti notarines funkcijas kaimo vietovėse, registruoti mirtis ir gimimus. Seniūnija taip pat dažnai samdo socialinius darbuotojus, kurie teikia socialines paslaugas ir dirba su rizikos grupės šeimomis. Seniūnas taip pat veikia kaip tarpininkas tarp seniūnijos gyventojų ir savivaldybės.
2. Iki 2000 m. seniūnas buvo politinio pasitikėjimo tarnautojas, skiriamas mero jo kadencijos laikotarpiui ir šios pareigos taip pat buvo suderinamos su savivaldybės tarybos nario mandatu. Dabar seniūnas yra karjeros valstybės tarnautojas ir yra atrenkamas bendrojo valstybės tarnybos konkurso būdu, šio konkurso komisijoje turi dalyvauti nuo 3 iki 4 seniūnaičių. Kiekvienoje seniūnijoje, nuo 3 iki 5 seniūnaičių, renkamų vietiniu balsavimu (nėra jokių šalies mastu organizuojamų seniūnaičių rinkimų, veikia kaip seniūno patariamasis komitetas. Jeigu vietovėje yra daugiau nei 500 gyventojų (kaip yra daugumoje), šie atstovai gali būti renkami tiesiogiai (tačiau dažnai balsuoja tik 20 % rinkėjų).
3. Kadangi skirtingose savivaldybėse seniūnijoms suteikta kompetencija gali skirtis, galima teigti, kad pagal esamą jų darbų apimtį, seniūnijoms skirtingose savivaldybėse nėra skiriama pakankamai funkcijų ir išteklių, be to daugelyje sričių atrodytų trūksta visuomenės intereso ar palaikymo.
4. Taigi, Lietuvos piliečiai nepakankamai dalyvauja vietinio lygmens valdyme. Apibendrinant, - visi šie požymiai: regioninio administravimo lygmens panaikinimas; tai, kad daugelis vietovių nėra reikšmingai atstovaujamos vietos lygmenyje, taipogi silpnas seniūnijų statusas turėtų būti vertinami kaip tarpusavyje susiję elementai, sąlygoti kitos platesnio spektro problemos - tai yra per menko Lietuvos piliečių dalyvavimo vietos ir regionų valdžios lygmenyse.

### 3.2.2. Santykiai tarp centrinės ir vietos valdžių: deleguotos ir savarankiškos funkcijos

1. Lietuvos vietos valdžiai yra būdingas bruožas, kuris yra panašus kaip ir keliose kitose šalyse. Tai yra būtent tai, kad Vietos savivaldos įstatymo (VSĮ) 6 straipsnis savivaldybių funkcijas dalina į dvi pagrindines kategorijas: savarankiškas ir valstybės deleguotas. Vertinimas išlaidų atžvilgiu atskleidžia, kad tik daugiau nei pusė vietos valdžios funkcijų yra deleguotos, o tai rodo aukštą centralizacijos lygį. Šios funkcijų dvi kategorijos turi daug skirtumų. Priešingai nei savarankiškos savivaldybės funkcijos, deleguotos funkcijos yra vykdomos vadovaujantis atitinkamos ministerijos ar kitos institucijos nurodymais. Deleguotas funkcijas vykdo savivaldybės administracijos direktorius, laikydamasis ministerijos pateikiamų nurodymų, ir už jų vykdymą jis neprivalo atsiskaityti savivaldybės tarybai.[[4]](#footnote-4) Daugeliu atvejų, galima teigti, kad savivaldybės veikia tiesiog kaip vykdantieji skyriai arba ,,pagalbiniai kasininkai”. Pagaliau, deleguotas funkcijas tiesiogiai ir išimtinai finansuoja atsakinga ministerija, tuo tarpu, kaip matysime, savarankiškų funkcijų atžvilgiu savivaldybėms suteikiama šiek tiek daugiau veiksmų laisvės.
2. 2005 m. pradžioje savivaldybėms buvo uždrausta iš centrinės vyriausybės gautus socialinius asignavimus naudoti kitų poreikių finansavimui ir buvo pareikalauta nepanaudotas lėšas grąžinti. Buvo kritikuojama, kad toks apribojimas užkirs kelią savivaldybėms pačioms savarankiškai spręsti socialines problemas[[5]](#footnote-5). Tačiau, apibendrinant galima teigti, kad deleguotos funkcijos yra finansuojamos blogiau nei dėl įvairaus lygio apkarpymų, savarankiškos funkcijos (paprastai centrinė valdžia skiria finansavimą tik savivaldybės valstybės tarnautojams vykdantiems deleguotas funkcijas).
3. Komentuojant šį dvilypumą tarp savarankiškų ir deleguotų funkcijų, reikia pastebėti, kad, visų pirma, esamai tvarkai trūksta skaidrumo ir aiškumo, kuris yra būtinas siekiant aiškiai atskirti atsakomybę ir užtikrinti tinkamą visuomenės supratimą. Savivaldybės yra atsakingos už teikiamas paslaugas, tačiau ne visi piliečiai supranta kas vyksta ir ne visi supranta kas – ministerija, savivaldybės administracijos direktorius ar taryba yra atsakinga už konkretų veiksmą ar užduotį, kuomet tam tikra paslauga nėra teikiama, pavyzdžiui, deleguota funkcija kuriai finansavimo neskyrė centrinė valdžia.
4. Be to, savivaldybių funkcijų padalinimas į savarankiškas ir deleguotas bei centrinės valdžios pasilaikytas yra visiškai neaiškus. Nesant principingo ir aiškaus pagrindo buvusių regioninių funkcijų (anksčiau vykdytų per apskritis) perdalinimui tarp vietos ir centrinės valdžios, 2009 m. – 2010 m. (kaip detaliai aprašoma toliau) situacija tik dar pablogėjo. Apskritai, funkcijų paskirstymas tarp centrinės ir vietos valdžios, taip pat sprendimas, kurios iš šių funkcijų turėtų būti deleguotos, o kurios savarankiškos, įprastai būdavo grindžiamas trumpalaikiais ar šališkais motyvais, dažnai sąlygotais finansavimo. Nors tai yra itin svarbus klausimas, kuriuo pranešėjas mano netinkamu pateikti griežtą siūlymą, jie skatintų visas suinteresuotas šalis – centrinės ir vietos valdžios lygmenyse - pabandyti surasti geresnį kompromisą nei esamas padalinimas.
5. Decentralizacija neabejotinai tam tikrais aspektais yra numatyta Vyriausybės darbotvarkėje. Finansų ministerija visas deleguotas funkcijas norėjo perduoti savivaldybėms ir jas finansuoti iš to paties biudžeto kaip ir savarankiškas funkcijas. Tačiau LSA šio pasiūlymo atsisakė, kadangi jis buvo įvertintas kaip priemonė sumažinti centrinės valdžios skiriamas lėšas žemiau to lygio, kuris yra būtinas funkcijų įgyvendinimui.
6. Socialinio aprūpinimo administravimo klausimai – sveikatos apsauga, švietimas ir socialinės pašalpos, kai kuriose šalyse savivaldybėms priskiriami daugiau nei kitose ir Lietuva akivaizdžiai priskirtina pastarajai grupei. Šiuo atveju svarbu svarbus momentas yra tai, kad visų pirma, didžioji modernios valstybės išlaidų dalis tenka būtent socialinio aprūpinimo sritims. Ir antra, kad pajamų surinkimas šioms didžiulėms išlaidoms yra visiškai sutelktas centrinės valdžios rankose. Tikėtina, kad šis neatitikimas, ypatingai finansinės krizės metu, gali sąlygoti tai, kad centrinė vyriausybė skirs nepakankamai būtinų finansinių išteklių. Tačiau, tuo atveju, kai būtent vietos valdžia yra atsakinga už didelę dalį socialinio aprūpinimo paslaugų teikimo, centrinė valdžia, centrinė valdžia gali tam tikru mastu vengti skirti lėšas, prisidengdama tuo, kad įstaigos atsakingos už tų paslaugų teikimą (ar neteikimą) yra savivaldybės. Ir kuo dažniau tai nutinka, tuo labiau visuomenės akyse šešėlis krenta ant savivaldybių. Pavyzdžiui, savivaldybės teikiamų viešojo transporto paslaugų atveju gali būti numatytos transporto lengvatos (negalią turintiems arba jauno ar senyvo amžiaus asmenims), už kurias savivaldybei kompensuoja centrinė valdžia, tačiau pastaroji tam neskiria pakankamo finansavimo. Dėl to savivaldybės yra priverstos rinktis tarp pajamų praradimo ir tarp lengvatų, skirtų socialiai remtiniems piliečiams, atsisakymo.
7. Yra dar vienas trūkumas perduodant valstybės deleguotas funkcijas šiaip jau nepriklausomoms savivaldybėms, - tai galimas interesų konflikto pavojus ministerijoms. Šis konfliktas gali iškilti dėl to, kad ministerijos yra atsakingos tiek priimant sprendimus dėl savivaldybėms skiriamų finansinių išteklių ir tuo pačiu daugeliu atveju gali veikti kaip kokybės kontrolės institucijos savivaldybių atžvilgiu.
8. Tai nėra nauja problema. Konstitucijos formavimo procese buvo bandyta apsisaugoti nustatant principus, kuriais siekta perduoti įsipareigojimus ir įgaliojimus tam pačiam valdžios subjektui. Šie principai šiame kontekste yra tinkamiausiai apibrėžti Chartijoje ir Lietuvos Konstitucijoje. Šiuo atveju tie principai yra pažeisti ir savivaldybės dėl to atrodo atsakingos už trūkumus ir neatitikimus, kuriuos iš tiesų sąlygojo centrinės valdžios ministerijos priimti sprendimai.
9. Tariant, kad šiuo metu nieko negalima pakeisti dėl šios giliai įsišaknijusios problemos, kuomet savivaldybės yra didelės apimties deleguotų funkcijų administravimo agentūros, pranešėjai mano, jog dabar bent jau turėtų būtų aiškiai pateikiama informacija, kad tai yra iš esmės centrinės valdžios funkcijos, o ne kažkas tokio, už ką atsako savivaldybės taryba.

## 3.3. Vietos demokratijos analizė pagal Europos vietos savivaldos chartijos straipsnius.

*Analizė remiasi ankstesne rekomendacija.*

### 3.3.1. 2 ir 3 straipsniai: Vietos savivaldos principas ir sąvoka

*2 straipsnis: Vietos savivaldos konstitucinis ir teisinis pagrindas*

**2 straipsnis – Vietos savivaldos konstitucinis ir teisinis pagrindas**

Vietos savivaldos principą turi pripažinti šalies vidaus įstatymai, o kur būtina, ir konstitucija.

1. Konstitucijoje ištisas skirsnis, t.y. X skirsnis ,,Vietos savivalda ir valdymas”, apimantis septynis straipsnius yra paskirtas vietos savivaldai. Šio skirsnio įžanginė nuostata teigia, kad ,,Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas.”
2. Lietuvoje pagarba Konstitucijai ir Įstatymams yra viena iš gairių apibrėžiančių vietos valdžios veiklą. Pagrindinė tema, atsikartojanti keliose bylose susijusiose su vietos valdžia (iš kurių daugelis yra paminėtos, daugiausia išnašose, šioje ataskaitoje) yra tai, kad Konstitucinis Teismas labai rimtai vertina Konstitucijos X skirsnio nuostatas dėl vietos savivaldos. Pavyzdžiui 1998 m. vasario 18 d. byloje Nr. 2/97 (dėl Vyriausybės atstovo ir bandymo įstatymu jo įgaliojimus perduoti apskrities viršininkui), Konstitucinis Teismas priėmė šį nutarimą (15-16 psl.)[[6]](#footnote-6):

,,Konstitucijoje vietos savivalda įtvirtinama kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms. Konstitucinių normų analizė leidžia išskirti šiuos konstitucinius vietos savivaldos principus: atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų institucijų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumo pagal įstatymo apibrėžtas ribas, savivaldybės ir valstybės interesų derinimo <…> Pažymėtina, kad pateikta savivaldos samprata daugeliu elementų sutampa su savivaldos apibrėžimu, suformuluotu Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnyje.<…> Taigi savivalda suponuoja tam tikrą veiklos laisvę ir savarankiškumą, nepriklausomumą nuo valstybės valdžios institucijų. Tačiau ši laisvė nėra beribė, o savarankiškumas nereiškia galimybės ignoruoti valstybės interesus. <...> Pažymėtina, kad savivaldos modelis Lietuvoje grindžiamas daugiaamže europine savivaldos kultūros tradicija, kuri vėliau pasipildė administracinės priežiūros institutu...“

1. VSĮ 4 straipsnyje pagrindiniais principais ,,kuriais grindžiama vietos savivalda” įvardinama dvylika vertybių, kurios apima atstovaujamąją demokratiją, savivaldybių savarankiškumą, savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumą savivaldybės tarybai ir savivaldybės tarybos atskaitingumą rinkėjams bei veiklos skaidrumą.

### 3.3.2 3 straipsnis: Vietos savivaldos sąvoka

**3 straipsnis – Vietos savivaldos sąvoka**

1 Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais.

2 Šią teisę turi tarybos ar susirinkimai, sudaryti slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu laisvai išrinkti nariai, kurie gali turėti joms pavaldžius vykdomuosius organus. Ši nuostata neturi daryti įtakos galimybei piliečiams rinktis į susirinkimus, rengti referendumus ar naudoti bet kurią kitą tiesioginę piliečių dalyvavimo formą, kur tai leidžia statutas.

1. Konstitucijos 120 straipsnis nustato, kad ,,Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai” ir ši nuostata taip pat yra atkartota Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 2 punkte išdėstytuose principuose. Vietos savivaldos nepriklausomybės svarba taip pat yra pripažinta Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 2 d. byloje, nurodant kad Konstitucija draudžia dvigubą mandatą, t.y. užimti renkamas pareigas tuo pačiu metu ir vietos ir centrinės valdžios lygmenyse, dėl to, kad kadangi centrinės valdžios atstovams yra suteikti savivaldybių priežiūros ir kontrolės galios, jie negali tuo pačiu metu būti ir savivaldybių tarybų nariais, nes taip būtų sukompromituota jų, kaip narių, nepriklausomybė.
2. Chartijoje nėra aiškiai aptariamas vietos savivaldos finansų išorinis auditas. Tačiau čia aptariamas klausimas patenka po plačia anksčiau cituoto Chartijos 3 straipsnio 1 punkto formuluote, kurioje įtvirtinama vietos savivaldos teisė tvarkyti savo viešuosius reikalus, prisiimant pilną atsakomybę. Atitinkamai ši tema, kuri yra galimų pokyčių ir ginčų objektas, ir kurią minėjo keletas mūsų apklaustųjų yra apžvelgiama šioje vietoje. Šis klausimas yra susijęs su centrinės valdžios pasiūlymu pakeisti šiuo metu galiojančią tvarką, pagal kurią kiekviena savivaldybė paskiria savo išorinį auditorių (arba savivaldybės kontrolierių) tokia sistema, kurioje šią funkciją centralizuotai vykdytų Valstybės kontrolė.
3. Pagal dabar galiojančią tvarką egzistuoja dviejų rūšių auditas. Kartais nėra pakankamai išteklių samdyti reikalingą personalą vidaus auditui. Daugelio savivaldybių administracijose buvo nustatyti finansinio valdymo trūkumai ir netinkamos vidaus audito procedūros. Dėl to Seimas pasiūlė reorganizuoti esamą vidaus audito sistemą, siekiant sukurti atskirą vidinę biudžetinę instituciją savivaldybėje. Tačiau šiuo atveju ginčai kilo dėl 2010 m. lapkričio mėn. Seimo darbo grupės parengtų įstatymų projektų, kuriuose siekiama iš savivaldybių perimti išorinio audito funkciją ir ją perduoti centrinei valdžiai, tikėtina valstybės kontrolės tarnybai (VKT)[[7]](#footnote-7). Šis įstatymo projektas Seime dar nebuvo svarstytas. Atsižvelgiant į tai, kaip savivaldybės vykdo savo įsipareigojimus, įvairūs įstatymai leidžia kiekvienai savivaldybei apsispręsti ar nustatyti tam tikrus savivaldybių netinkamo elgesio saugiklius ar sudaryti sąlygas visuomenės dalyvavimui bei galimybes įtakoti savivaldybę. LSA informavo delegaciją, kad savivaldybių etikos komitetai yra įsteigti visose savivaldybėse ir tai sukuria atitinkamus saugiklius nuo galimų netinkamų savivaldybės veiksmų.
4. Savivaldybės kontrolierių (arba išorės auditorių) skiria pati savivaldybės taryba vadovaujantis valstybės tarnybos konkurso rezultatais, ir kai kuriais atvejais būna tik vienas kandidatas. Savivaldybės kontrolierius nėra pavaldus jokiam vietos valdžios organui ir yra atskaitingas tik tarybai.
5. Nuo 2005 m. Valstybės kontrolės tarnyba vykdė savivaldybės kontrolierių atliktų auditų išorinį vertinimą, vertindama audito politika ir procedūrų kokybę bei jų efektyvumą. Šie finansiniai (teisėtumo) auditai susiję su valstybės biudžeto lėšų, skirtų savivaldybių biudžetams panaudojimu bei su savivaldybės valdomos valstybės nuosavybės valdymu, naudojimu ir disponavimu.
6. 2006 m. Valstybės kontrolės tarnyba atliko finansinių ir veiklos auditų savivaldybėse atrankinį vertinimą, kuris parodė, kad tik trečdalis iš peržiūrėtų auditų taikė tinkamas kokybės kontrolės procedūras. Taip pat 2011 m. pradžioje Valstybės kontrolė atliko dar vieną išorės auditorių darbo vertinimą septyniolikoje iš šešiasdešimties savivaldybių. Šie auditai atskleidė klaidas, kurių bendra suma siekė 2,5 mln. Lt, be to, šešiolikai savivaldybių buvo pateiktos sąlyginės nuomonės dėl neatitikimų lėšų valdyme, kurių bendra suma siekė 8 mln. Lt.
7. Šiam siūlomam esamos tvarkos pakeitimui prieštarauja daugelis savivaldybių. Jos akcentuoja galimą siūlomos centralizuotos sistemos prieštaravimą Konstitucijai. Tai rodo tas faktas, kad Konstitucija nustato, jog atsakomybė už skirtingas vietos valdžios veiklos sritis apima, vietos valdžios kontrolę savivaldybės biudžetui. Be to, savivaldybės tarybos sprendimui įgyvendinti turi būti vykdomasis organas atskaitingas savivaldybių taryboms. Perdavus kontrolieriaus funkcijas, ši nuostata nebūtų išlaikyta, kadangi valstybės kontrolė nėra atskaitinga savivaldybių taryboms ir tai pažeistų Konstitucijos 119 straipsnio 4 punktą.
8. Centrinė valdžia savo pasiūlymą pateisina tuo, kad šiuo metu dėl tos pačios priežasties, kad savivaldybės kontrolieriai yra skiriami ir atskaitingi savivaldybės tarybai, yra įtarimas, jog jie nebus nepriklausomi. Be to, atsižvelgiant į lėšų savivaldybėse trūkumą, ypatingai dabar, logiška būtų vietoje atskirų savivaldybės kontrolierių skiriamų kiekvienoje savivaldybėje turėti vieną, aprūpintą pakankamais ištekliais.
9. Pažymėtina, jog visose pasaulio šalyse, nepriklausomai nuo Konstitucinių nuostatų, įtampa tarp ,,nepriklausomumo” ir ,,atskaitingumo” yra neišvengiama. Taigi, tikėtina natūrali įtampa tarp ,,atskaitingumo“, pavyzdžiui, savivaldybės tarybai ir nepriklausomumo tikrinant ar ši taryba teisingai įvykdė jai pavestas funkcijas. Šiose aplinkybėse centrinės valdžios rūpestis, kuriuo remiasi reformų pasiūlymai, neatrodo nepagrįstas. Tačiau įvertinti kokis nors pavojus, jog šie pasiūlymai prieštarauja Konstitucijai, turėtų ne delegacija.
10. Kartu tu su Chartijos 3 straipsniu, nustatančiu, kad vietinė valdžia turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį atstovaujamos laisvai išrinktų tarybų, Konstitucijos 120 straipsnis numato renkamus vietos valdžios sprendimų priėmimo organus bei teisę balsuoti piliečiams ir kitiems nuolatiniams administracinio vieneto gyventojams.
11. 2001 m. ataskaitoje nurodoma, kad ši nuostata yra išplėtota VSĮ, kuriame įvardinamos savivaldybių tarybos, vykdomosios valdybos ir merai (kuriuos šiuo metu netiesiogiai renka savivaldybių tarybos). Plačiau žiūrėkite šios ataskaitos 162 – 164 punktuose.
12. Be to, savivaldybių tarybos turi teisę sukurti savo vykdomuosius organus įstatymų, savivaldybių tarybų ir Vyriausybės sprendimų, už kurių vykdymą jos yra atsakingos (deleguotų funkcijų), įgyvendinimui.

### 3.3.3. 4 straipsnis: Vietos savivaldos įgaliojimai ir pareigos

**4 straipsnis – Vietos savivaldos įgaliojimai ir pareigos**

1 Pagrindinius vietinės valdžios organų įgaliojimus ir pareigas nustato konstitucija arba statutas. Tačiau ši nuostata numato, kad pagal įstatymą vietinės valdžios organams gali būti suteiktos specialios paskirties įgaliojimai ir pareigos.

2 Vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą, susijusią su klausimais, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos ar priskirti kitiems valdymo organams.

3 Viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai. Pareigų, perduodamų kitiems vietinės valdžios organams, apimtis turi atitikti užduoties apimtį ir jos pobūdį, taip pat efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus.

4 Vietinės valdžios organams suteikiami pilni ir išskirtiniai įgaliojimai. Jų negali panaikinti ar apriboti kitas, centrinės ar regioninės, valdžios organas, išskyrus įstatymo numatytais atvejais.

5 Jei įgaliojimus deleguoja centrinės ar regioninės valdžios organas, tuomet vietinės valdžios organai turi teisę įgyvendinti juos savo nuožiūra kaip galima labiau atsižvelgiant į vietos sąlygas.

6 Prireikus su vietinės valdžios organais turi būti, kiek įmanoma, laiku ir tinkamu būdu konsultuojamasi planuojant ir sprendžiant visus, juos tiesiogiai liečiančius klausimus.

1. Konstitucija tiesiogiai neapibrėžia vietos savivaldos institucijų pareigų, paliekant jas nustatyti įstatymu. Įstatymas detaliai apibrėžia kokias funkcijas turėtų vykdyti kiekvienas valdžios lygmuo. Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 43 punktas nurodo, kad savivaldybės gali vykdyti funkcijas nepriskirtas valstybės institucijoms. Dar svarbiau tai, kad be šios ,,visaapimančios” nuostatos daugelis specialių įstatymų nustato specifines funkcijas deleguotas ar priskirtas savivaldybėms.
2. Vietos savivaldos įstatymo 7 str. „Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos“ 25 punktas žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimą priskiria savivaldybėms. Tačiau 2011 m. balandžio 20 d. priimtas Vyriausybės Nr. 987, kuriuo pasėlių deklaravimo klausimų administravimo įgaliojimai suteikiami Žemės ūkio konsultavimo tarnybai. Svarbu ir tai, kad šie įgaliojimai suteikiami ne įstatymu, o Vyriausybės nutarimu ir todėl prieštarauja Viešojo administravimo įstatymui (kuris nenumato galimybės perduoti viešojo administravimo funkcijas įstaigai, kuri nėra viešojo administravimo sistemos dalis) bei galimai Chartijai.
3. Subsidiarumo principas, apie kurį kalbama šiame straipsnyje, nėra aiškiai įvardintas nei Konstitucijoje, nei Vietos savivaldos įstatyme, kurio 4 straipsnyje (kaip aukščiau minėta) išdėstyta dvylika kitų pagrindinių principų, grindžiančių vietos savivaldą. Tačiau tai, ką galima vadinti subsidiarumo principu, nors ir be tiesioginės nuorodos į vietos savivaldą, yra minima Viešojo administravimo įstatyme, kuris teigia, jog ,,šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi“. Be to šis esminis principas buvo pripažintas 2009 m. teritorinio valdymo reformos planuose bei XV Vyriausybės programoje. Tačiau praktikoje iš regionų perimant ir perskirstant administracines funkcijas, šio principo laikomasi nebuvo: savivaldybėms buvo perduotas tik nereikšmingų klausimų, išmėtytų įvairiose skirtingose srityse, sprendimas. Tačiau akivaizdu, kad subsidiarumo principas Lietuvoje yra žinomas ir jo paisoma. Mes rekomenduotume, kad jis būtų aiškiai pripažintas vietos savivaldos lygmenyje, įvardinus jį ant kaip vieną iš pamatinių principų išdėstytų Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje.
4. Dar vienas aktualus klausimas yra tai, kad yra tam tikros svarbios sritys, kuriose subsidiarumo principo nebuvo laikomasi. Iš regionų perimant ir perskirstant administracines funkcijas, pradžioje ketinta visą valstybinę žemę miesto ir kaimo vietovėse perduoti disponuoti atitinkamoms savivaldybėms ir Seimas šiam pasiūlymui pritarė. Tačiau 2010 m. Prezidentė šį pasiūlymą vetavo ir šios funkcijos buvo priskirtos valstybės institucijoms, tame tarpe Nacionalinei žemės tarnybai. Dėl to valstybinė žemė lieka valstybės nuosavybė (pagrindinė išimtis yra tokia, kad žemė reikalinga savivaldybėms vykdyti teisines ar kitas oficialias funkcijas yra priskiriama savivaldybėms). Vidaus reikalų ministerija aiškina šią situaciją pasiremdama Konstitucinio teismo precedentine byla, pagal kurią valstybės nuosavybė negali būti valdoma, naudojama ar disponuojama bet kokiu būdu, kuris tenkintų tik vienos socialinės grupės ar asmens interesus ar poreikius, nebent tai atitiktų viešuosius interesus ar poreikius. Tačiau ne vienas pašnekovas delegaciją informavo, kad didelė dalis kaimo vietovių išlieka valstybės nuosavybė ir valstybė dažnai neprižiūri jai priklausančios žemės kaimo vietovėse, pavyzdžiui, jos nešienauja arba neprižiūri, neatsodina miškų. Be to centralizuotas valdymas prasčiau atspindi realijas bei sąlygoja didesnius kaštus. Taip pat verta pažymėti, kad 2001 m. Kongreso rekomendacija Nr. 2001 taip pat rekomendavo išplėsti savivaldybių teises valdyti žemę.
5. Visos miesto teritorijos, kuriose gyventa 3,000 ir daugiau gyventojų yra laikomos miestais. Didiesiems miestams, tokiems kaip Vilnius ir Kaunas trūksta žemės, kuria patys galėtų disponuoti. Netgi miškai ir kita bendro naudojimo žemė miesto teritorijose išlieka valstybės nuosavybe. Tai yra želdynai dažniausiai naudojami rekreaciniais tikslais ir jie reikalauja nuolatinio tvarkymo, šiukšlių surinkimo, valymo, pritaikymo visuomenės naudojimui. Miškų įstatymo 2 straipsnio 11 punkte bei Žemės įstatymo 7 straipsnio 3 punkte savivaldybėms numatyta galimybė valstybinių miškų žemę valdyti patikėjimo teise, tačiau tokia galimybė vis dar diskutuojama ar net ir ginčijama valstybės institucijose, teigiant, jog valstybinės miško žemės sklypai gali būti perduodami valdyti patikėjimo teise miškų įstatymo nustatytiems subjektams tik valstybinėms funkcijoms atlikti.
6. Savivaldos teisių mažinimą galima pastebėti ir naujose Teritorijų planavimo bei Statybos įstatymo redakcijose (laukiančiose svarstymo Seime) bei rengiamoje Teritorijų planavimo įstatymo koncepcijoje. Šie pakeitimai sumažintų savivaldybių funkcijas šioje srityje paverčiant jas procedūrų vykdytojomis, o ne sprendimus priimančiais. Toks naujas įstatymas (jeigu būtų priimtas) nustatytų, kad visais atvejais vietovės lygmens teritorijų planavimo dokumentus tvirtina savivaldybės administracijos direktorius, o ne savivaldybės taryba.
7. Toks nukrypimas nuo įprastos tvarkos gali būti pagrįstas rimtais argumentais. Tačiau tokiu atveju būtų gerai juos aiškiai išdėstyti arba rasti tam tikrą kompromisą, kuris suteiktų rinktiems atstovams tam tikras galias vykdant planavimą jų teritorijose.
8. Mokyklos yra finansuojamos ,,mokinio krepšelio principu”, pagal kurį centrinė valdžia kiekvienai savivaldybei skiria atitinkamai lėšų mokyklų poreikiams, tuo tarpu kitas išlaidas savivaldybės finansuoja iš savo biudžetų (komunalines paslaugas, techninį personalą, remonto darbus ir kt.). Pažymėtina, kad lėšos apskaičiuojamos pagal kiekvienos amžiaus grupės vaikų skaičių ir atsižvelgia į tai, kokioje vietovėje yra mokykla (t.y. ar mieste, miestelyje, kaime). Tačiau, jeigu mokinių skaičius mokykloje po mokslo metų pradžios sumažėjo, centrinė valdžia gali (o nuo 2012 m. privalo) atsisakyti mokėti lėšas už mokinius, kurių faktiškai mokyklose nėra. Taip atsitinka, nors ir mokyklos infrastruktūros ir išlaikymo kaštai išlieka tie patys. Be to, mokykloms yra uždrausta mokinio krepšelio sutaupytas lėšas naudoti kitiems tikslams. Kaip pabrėžė Lietuvos savivaldybių asociacija, Vyriausybė taip pat gali susigrąžinti nepanaudotas mokinio krepšelio lėšas iki kiekvienų metų rugsėjo 1 d., jeigu mokinių skaičius mokyklose sumažėjo (net jeigu infrastruktūros ir išlaikymo kaštai išlieka tie patys). Todėl savivaldybės gali susidurti su situacija, kuomet atitinkamų metų pabaigoje nebeturi lėšų mokymo reikmėms
9. 2001 m. Rekomendacijos 13.1 straipsnyje buvo priminta, kad ,,vietos valdžios institucijoms…suteikiami pilni ir išskirtiniai įgaliojimai”. Šiame kontekste užsitęsęs nesutarimų objektas yra šilumos ūkio reguliavimas. Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 6 str. „Savarankiškos savivaldybių funkcijos“ 30 punktu, vietos savivaldai priskirtas „šilumos ir geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo organizavimas“ yra savarankiška vietos valdžios funkcija. kainų nustatymo procese taip pat dalyvauja Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (Elektros energetikos įstatymas suteikia Komisijai išskirtinę teisę nustatyti elektros, šildymo ir dujų kainas. Atitinkamos nuostatos yra įtrauktos ir į Geriamojo vandens tiekimo ir nuotėkų tvarkymo įstatymo projektą. Ir jei dėl vienos ar kitos priežasties savivaldybė nenustato kainų, Komisija nekreipdama dėmesio į savivaldybės tarybos valią, kainą nustato pati. Taip pat ji gali nustatyti kainą, jeigu mano, kad savivaldybės nustatyta kaina yra žemesnė negu pagrįsta (Komisijos vertinimu). Savivaldybės tokia tvarka skundžiasi. Tačiau pranešėjams atrodo, kad nėra nepagrįsta turėti atsarginį mechanizmą, kuriuo, jeigu savivaldybė nesugeba įvykdyti nepopuliarios pareigos, pavyzdžiui. tokios kaip geriamo vandens kainos nustatymas, kai kurioms atsakingoms institucijoms yra suteikti įgaliojimai tai atlikti.
10. Panaši situacija klostosi ir rengiant Geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymu projektą, kurio 26 straipsniu „Kainų nustatymas“ geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo paslaugų kainų nustatymo galia suteikiama išimtinai Komisijai. Nors tam gali būti praktinės priežastys – būtent savivaldybių nenoras nustatyti bet kokią kainą ir galimi dėl to nepatogumai (net jeigu Komisija ir gali veikti kaip atsarginis mechanizmas), tai reiškia, kad Komisija savivaldybės kompetencijos srityse veikia ne kaip reguliavimo, bet kaip pagrindinė sprendimus priimanti institucija.
11. Nuo 2007 m. pakeitus kai kurių socialinių išmokų (tokių kaip išmoka vaikui, vaiko globos išmoka ir kt.) mokėjimo tvarką, iš savivaldybių atimta teisė spręsti dėl socialinių pašalpų mokėjimo tikslingumo, atiduodant šia funkciją Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Taigi dabar savivaldybės privalo automatiškai išmokėti ministerijos nurodytą sumą. Po vizito Vidaus reikalų ministerija informavo delegaciją, kad socialinę paramą reglamentuojantis įstatymas leidžia savivaldybėms skirti finansinę paramą valstybės biudžeto skirtas lėšas naudojant išimtinai tik įstatymu nustatytoms reikmėms, o įstatymu nenumatytais atvejais - iš savo biudžetų. Nuo 2012 m. sausio 1 d. penkios savivaldybės savanoriškai įgyvendina pilotinį projektą šiuo pagrindu teikdami paramą žmonėms su negalia.

*Atitinkamos administracinės funkcijos*

1. Šias nuostatas atitinka Vietos savivaldos įstatymo 38.3 ir 40.6 straipsniai, tačiau praktikoje jos atrodo nėra pilnai taikomos. Atsakydama į tokią kritiką, 2001 m. Lietuvos Vyriausybė pareiškė esanti pasirengusi patobulinti susitarimo dėl Vyriausybės konsultacijų su LSA įgyvendinimą ir patvirtino dvišalės komisijos sudėtį, sukviesdama kartu Vyriausybę ir LSA, taip siekiant suderinti centrinės valdžios ir savivaldybių interesus. 2009 Vyriausybė patvirtino Teisėkūros taisykles, nustatančias, kad dėl teisės aktų projektų, susijusių su kitų institucijų kompetencija, pastabos turi būti gautos iš LSA, o dėl projektų, susijusių su bendraisiais savivaldybių interesais, turi būti gautos pastabos iš savivaldybių, su kurių veikla, teritorija ar turtiniais santykiais šie teisės aktų projektai yra susiję. Jeigu tokiam aktui reikalinga išsami analizė, sudaromos darbo grupės į kurias įtraukiami LSA atstovai.

### 3.3.4. 5 straipsnis: savivaldybių teritorinių ribų apsauga

**5 straipsnis – Savivaldybių teritorinių ribų apsauga**

Savivaldybių teritorinės ribos negali būti keičiamos, iš anksto nepasitarus su visomis vietos bendruomenėmis ar nesurengus referendumo, kur tai leidžia statutas.

1. Chartija teigia, kad savivaldybių teritorinės ribos negali būti keičiamos, iš anksto nepasitarus su visomis vietos bendruomenėmis ar nesurengus referendumo, kur tai leidžia statutas.
2. Atitinkamai 1999 m. priimtas Įstatymas dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų, nurodo, kad nustatant savivaldybės teritorines ribas Viešojo administravimo ir savivaldybių reikalų ministras privalo vadovautis sudėtinga procedūra, įskaitant atitinkamų savivaldybių tarybų nuomonės išklausymą ir vietos gyventojų apklausą. Tai taip pat įtvirtino 2001 m. birželio 28 d. Konstitucinio teismo byla Nr. 9/2000, kurioje Konstitucinis Teismas išaiškino, kad Vyriausybė (Viešojo administravimo ir savivaldybių reikalų ministerija) šios procedūros nesilaikė. Apibendrinimas: šiuo atžvilgiu Lietuva laikosi Chartijos, tačiau atsakingi Vyriausybės organai nesugebėjo laikytis įstatymų

### 3.3.5. 6 Straipsnis: Administracinės struktūros: vidinė savivaldybės tarybos struktūra

**6 straipsnis – Savivaldos organų administracinė struktūra ir ištekliai, reikalingi vietinės valdžios organų užduotims įgyvendinti**

1 Jeigu nėra kitų nurodytų statuto nuostatų, vietinės valdžios organai savarankiškai nustato savo vidinę administracinę struktūrą, atitinkančią vietinių gyventojų poreikius ir užtikrinančią veiksmingą valdymą.

2 Savivaldos organai turi sudaryti tokias darbo sąlygas, kurios leistų samdyti aukštos kvalifikacijos personalą, atsižvelgiant į jų nuopelnus ir kompetenciją; todėl dirbantiesiems būtina sudaryti galimybę mokytis ir tobulintis, gauti deramą užmokestį, daryti karjerą.

1. Šios nuostatos yra įgyvendintos Vietos savivaldos įstatymo 11-21 straipsniuose, kuriuose nurodoma, kad savivaldybės administracijos struktūrą, veiklos reglamentavimą ir finansavimą tvirtina savivaldybės taryba.
2. Pagal Vietos savivaldos įstatymą, savivaldybė gali pati sudaryti komitetus, komisijas ir kitus organus, nors kai kurių komitetų, tokių kaip biudžeto ir finansų komitetų, sudarymas yra privalomas. Nėra vieningos savivaldybės tarybos komitetų struktūros - kiekviena savivaldybė nustato atskirą. Pavyzdžiui, Vilniaus mieste, didžiausioje savivaldybėje turinčioje 51 tarybos narį, yra septyni komitetai veikiantys šiose srityse: ekonomikos ir finansų; socialinių klausimų; miesto plėtros; sveikatos apsaugos, higienos ir aplinkos apsaugos; paslaugų ir miesto ūkio; kultūros, sporto ir švietimo; savivaldos plėtojimo ir viešojo saugumo. Kitos mažesnės savivaldybės turi tik tris ar keturis komitetus.
3. Politinis savivaldybės vadovas yra meras. Pagal Vietos savivaldos įstatymą savivaldybės taryba renka merą ir mero siūlymu skiria mero pavaduotoją savivaldybės tarybos įgaliojimų laikotarpiui. Meras ir mero pavaduotojas yra atsakingi už valstybės deleguotų funkcijų vykdymą, kaip apibrėžiama VSĮ 20 straipsnio 2 punkte.
4. Taryba patvirtina reglamentą, kuris reglamentuoja tarybos ir mero veiklą. Meras atstovauja savivaldybės tarybai išorės institucijose; siūlo tarybai paskirti ir atleisti iš pareigų administracijos direktorių ir tvirtina administracijos direktoriaus veiklos nuostatus.
5. Savivaldybės administracija yra patikėta administracijos direktoriui - vieno asmens institucijai - atsakingam už centrinės ir vietos valdžios teisės aktų įgyvendinimą (savivaldybės taryba taip pat gali įsteigti direktoriaus pavaduotojo pareigybę). Kartu jis yra ir savivaldybės administracijos vadovas. Jis ar ji taip pat rengia tarybos ir valdybos posėdžius. Administratorių mero siūlymu skiria ir iš pareigų atleidžia savivaldybės taryba.
6. Šiuo klausimu buvo priimtas svarbi nutartis (2010 m kovo 31 d. Konstitucinio Teismo byla Nr.30/07). Atsižvelgiant į tai, kad vadovaujantis Konstitucijos 119 straipsnio 4 punktu („įstatymams … tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus“), savivaldybė neturi galių perduoti savo funkcijų vykdomiesiems organams, kurie nėra jai atsakinti. Platesniame kontekste ši nutartis rodo, kad Konstitucinis Teismas yra pasirengęs apginti Konstitucijoje įtvirtintą vietos savivaldos sąvoką nuo pakeitimų, kuriuos bandyta nustatyti įstatymu.
7. Valstybės politikų elgesio kodeksas, taikomas ir savivaldybių tarybų nariams, reglamentuoja pagrindinius politikų elgesio viešumoje principus. Jis apima tokius principus kaip skaidrumas, interesų konflikto vengimas ir dalyvavimas posėdžiuose. 2008 m. priimtu Vietos savivaldos įstatymo pakeitimu nustatytas reikalavimas kiekvienoje savivaldybės taryboje sudaryti Etikos komisiją. Joje trečdalį komisijos narių turi sudaryti ne tarybos nariai, gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai Delegaciją po vizito LSA informavo, kad tokie komitetai jau yra įsteigti kiekvienoje savivaldybėje.
8. Kaip ir viešojo administravimo įstatymas, taip ir valstybės tarnybos įstatymas, tarnybą valstybės ir vietos savivaldybių institucijose reglamentuoja kaip vientisą, tuo būdu iš esmės beveik nesuteikiant savivaldybėms galimybių reguliuoti darbo užmokesčio ir kitų darbo sąlygų, kadangi viskas yra sprendžiama centriniame lygmenyje. Be to, iš penkių institucinių kategorijų, pagal kurias nustatomos valstybės tarnautojų atlyginimai, savivaldybių personalas yra priskiriama žemesniosioms – 3 ir 4 kategorijoms. Tai trukdo pritraukti aukštesnės kvalifikacijos personalą. Analogiškai Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas savivaldybių merams ir jų pavaduotojams nustato žemesnio lygmens kategorijas nei kitiems valstybės politikams.
9. Netgi tais atvejais, kuomet funkcijos yra savarankiškos, jas įgyvendinančių darbuotojų darbo užmokestis yra nustatytas centralizuotai. Tokiu pavyzdžiu galėtų būti savivaldybės globos ar senelių globos namai.

*Tiesioginiai merų rinkimai*

1. 2001 m. Rekomendacija Nr. 87 atkreipė dėmesį į tiesioginių merų rinkimų galimybę ir pabrėžė būtinybę apsvarstyti visus tiesioginių merų rinkimų privalumus ir trūkumus.[[8]](#footnote-8)
2. Prieš kiekvienus Seimo rinkimus, dauguma Seimo narių paprastai pasisako šiuo klausimu palankiai, tačiau po rinkimų tokia pozicija paprastai keičiasi. Pavyzdžiui, kuomet 2006 m. Konstitucijos pakeitimas, leidžiantis tiesioginius merų rinkimus įstrigo Seime dėl to, kad Konstitucijai prieštarautų, jeigu merams (rinktiems arba ne) būtų suteiktos vykdomosios funkcijos, buvo pasiūlytas įstatymas dėl reikalingo Konstitucijos pakeitimo. Tačiau dėl Konstitucijos pataisos, kaip nustatyta 148 straipsnio 3 punktu, turi būti balsuojama Seime du kartus. Tarp šių balsavimų turi būti daroma ne mažesnė kaip trijų mėnesių pertrauka ir kiekvieno balsavimo metu už tai turi balsuoti ne mažiau kaip 2/3 visų Seimo narių. 2008 metais Seimas pirmuoju balsavimu buvo pritaręs Konstitucijos pataisai, nustatančiai tokių rinkimų galimybę. Tačiau, 2010 m. balsuojant dėl šios pataisos antrą kartą, iki reikalingos daugumos pritrūko trijų balsų.
3. Greta bendro pobūdžio argumentų už ir prieš tiesiogiai savivaldybės gyventojų renkamus merus, tokiems rinkimams Lietuvoje yra dar ir tam tikros politinės bei konstitucinės kliūtys. Nesutariama dėl tiesiogiai išrinkto mero statuso. Ar jis/ ji būtų savivaldybės tarybos pirmininkas ar vykdomojo organo vadovas? Ir jeigu pastarasis, kokios būtų to pasekmės savivaldybės administracijos direktoriui, kurio įgaliojimų laikotarpis atitinka mero kadenciją arba trunka iki kitų rinkimų? Išrinkus merą, ar jis būtų atskaitingas ir atšaukiamas vietos gyventojų ar savivaldybės tarybos narių? Ar išrinktas meras turėtų palaikyti savivaldybės tarybos daugumą? Tolesni sunkumai kyla dėl jau anksčiau minėtos dvilypės savivaldybių padėties, sąlygotos veiklos padalinimo į savarankiškas ir deleguotas funkcijas: kokia jei jau taip būtų mero pozicija savivaldybei deleguotų funkcijų atžvilgiu? Pasiūlymas dėl tiesioginių merų rinkimų yra kontraversiškas dėl to, kad tai galėtų sumenkinti politinių partijų galią (dėl ko dalis iš jų šiam pokyčiui prieštarauja) ir gal būt sąlygotų ,,garsenybių kandidatūrų” atsiradimą.
4. Toks yra įstatyminis abejonių ir dvejonių pagrindas. Tačiau ši tema Lietuvoje jau buvo apsvarstyta visuose lygmenyse ir pranešėjų nuomone, dabar jau būtų pats laikas pereiti prie sprendimų..

### 3.3.6. 7 straipsnis: Įsipareigojimų vykdymas

**7 straipsnis – Vietinio lygio įsipareigojimų vykdymo sąlygos**

1 Išrinktų vietinės valdžios organų atstovų pareigos leidžia jiems nevaržomai atlikti savo funkcijas.

2 Šioms pareigoms turi būti skirta atitinkama finansinė kompensacija už išlaidas, patirtas vykdant aptariamąsias pareigas, taip pat, esant reikalui, kompensacija už patirtus atlyginimo nuostolius ar atlyginimas už atliktą darbą ir atitinkama socialinė apsauga.

3 Statutas ar pagrindiniai juridiniai principai apibrėžia visas funkcijas ir veiklą, nesuderinamą su vietos valdžios išrinkto atstovo pareigomis.

1. Konstitucijos 120 straipsnis nustato, kad ,,Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai.” Šį principą taip pat randame atkartotą VSĮ 3.1, 40.3 ir 22.3 straipsnių dalyse.
2. Merų atlyginimai yra nustatyti centralizuotai ir atitinka trečdalį Seimo komiteto pirmininko atlyginimo. Savivaldybių tarybų nariai gauna kompensacijas už atlyginimo netekimą ir nustatyto dydžio išlaidų kompensacijas. Nors 7 straipsnio 2 dalis nurodo, kad ,,šioms pareigoms turi būti skirta atitinkama finansinė kompensacija už išlaidas, patirtas vykdant aptariamąsias pareigas, taip pat, esant reikalui, kompensacija už patirtus atlyginimo nuostolius ar atlyginimas už atliktą darbą ir atitinkama socialinė apsauga“, Pranešėjai buvo informuoti, kad tik nustatant merų atlyginimus buvo įtrauktos tik penkių kategorijų išlaidos, kita dalis į skaičiavimus įtraukta nebuvo.
3. VSĮ 26 straipsnis dalinai įgyvendina šio straipsnio 2 punktą, tačiau VSĮ nėra minima socialinė apsauga.
4. Dėl su einamomis pareigomis nesuderinamos veiklos, įstatymas draudžia asmeniui tuo pačiu metu būti savivaldybės tarybos nariu ir Seimo nariu.

### 3.3.7. 8 straipsnis: Vietinių valdžios organų veiklos administracinė priežiūra: Vyriausybės atstovai:

**8 straipsnis – Vietinių valdžios organų veiklos administracinė priežiūra**

1 Bet kokia administracinė vietinės valdžios organų priežiūra gali būti vykdoma tik pagal tokią tvarką ir tais atvejais, kuriuos numato konstitucija ar statutas.

2 Bet kokia vietinės valdžios organų veiklos administracinė priežiūra vykdoma siekiant užtikrinti įstatymų ir konstitucinių principų laikymąsi. Tačiau aukštesnio lygio vietinės valdžios organai gali vykdyti administracinę priežiūrą siekdami paskubinti vietinės valdžios organams deleguotų uždavinių įgyvendinimą.

3 Vietinės valdžios organų administracinė priežiūra vykdoma taip, kad kontroliuojančių organų įsikišimas būtų proporcingas interesams, kuriuos jie numato ginti..

1. Konstitucijos 123 straipsnis apibrėžia savivaldybių priežiūrą. Jis nustato, kad: ,,Aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. Ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai. Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas. Įstatymo numatytais atvejais ir tvarka savivaldybės teritorijoje Seimas gali laikinai įvesti tiesioginį valdymą”.
2. Vyriausioji rinkimų komisija yra atsakinga už savivaldybių tarybų rinkimų organizavimą ir priežiūrą.
3. Pagal VSĮ 41 straipsnį, Vyriausybės atstovai (po vieną kiekvienoje apskrityje) prižiūri vietos valdžios institucijų sprendimų teisėtumą, o ne politinį turinį. Kiekvienoje apskrityje yra po vieną Vyriausybės atstovą, taigi prižiūrimų savivaldybių skaičius svyruoja nuo 4 iki 8. Kiekviena Vyriausybės atstovo tarnyba turi personalą, kuriame dirba 4-5 teisininkai. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (1998 m.) 4 straipsnis nustato, kad jeigu savivaldybės administravimo subjekto priimti teisės aktai neatitinka Konstitucijos ir/ar įstatymų, Vyriausybės atstovas gali savo iniciatyva, arba gavęs skundą iš juridinio ar fizinio asmens, įstatymo nustatytais atvejais dėl to kreiptis į teismą (kas automatiškai sąlygoja teisinio akto sustabdymą teisinių procedūrų terminui).
4. Vyriausybės atstovai yra atskaitingi Vyriausybei ir Ministrui pirmininkui, kuris taip pat koordinuoja jų veiklą. Kas šešis mėnesius jie teikia ataskaitas Vyriausybei, LSA ir visuomenei (per savo internetines svetaines). Ši ataskaita yra aptariama Vyriausybės posėdyje.
5. Vyriausybės atstovas, nustatęs, kad savivaldybės tarybos sprendimas, mero potvarkis ar administracijos direktoriaus įsakymas neatitinka Konstitucijos, įstatymų ar kitų Lietuvos Respublikos teisės aktų, arba, kuomet vietos savivaldos institucijos neįgyvendina įstatymų ar nevykdo Vyriausybės sprendimų, įgyvendindamas savo įgaliojimus, gali teikti rekomendaciją savivaldybės vadovui. Jei jos nesilaikoma, atstovas gali kreiptis į teismą.
6. Pagaliau Konstitucijos 123 straipsnis nurodo, kad ,,Įstatymo numatytais atvejais ir tvarka savivaldybės teritorijoje Seimas gali laikinai įvesti tiesioginį valdymą”. Įgyvendinant šią nuostatą Laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas (Nr. I-830, priimtas 1995 m. kovo 258 d.) nurodo šešias gana siaurai apibrėžtas situacijas, kuomet gali būti įvestas laikinas tiesioginis valdymas, pakeičiantis savivaldybės tarybos valdymą. Šios situacijos apima tokius atvejus, kuomet vietos valdžios institucijos grasina konstitucinės santvarkos vientisumui, kuomet nėra šaukiami tarybos posėdžiai arba kuomet pakartotinių rinkimų į savivaldybės tarybą ar tarybas rezultatai pripažįstami negaliojančiais.

### 3.3.8. 9 straipsnis: Finansiniai ištekliai

**9 straipsnis – Vietinės valdžios organų finansiniai ištekliai**

1 Šalies ekonomikos politika suteikia vietinės valdžios organams teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos jie savo nuožiūra gali laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose.

2 Savivaldos organų finansiniai ištekliai turi būti proporcingi konstitucijos ir įstatymų numatytiems įsipareigojimams.

3 Vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu.

4 Finansų sistema, kuria grindžiami vietiniams valdžios organams prieinami finansiniai ištekliai, yra pakankamai įvairi ir lanksti, kad leistų jiems neatsilikti nuo jų uždavinių įgyvendinimo kaštų realaus kilimo.

5 Finansiškai silpnesnių vietinių valdžios organų apsauga reikalauja, kad būtų įvestos finansinio sulyginimo procedūros ar lygiavertės priemonės, kurios pakoreguotų nelygų potencialių finansinių išteklių paskirstymą ir vietinės valdžios organams tenkančias finansinės atsakomybės pasekmes. Šios procedūros ar priemonės neturi mažinti vietinės valdžios organų veiklos savarankiškumo.

6 Su vietinės valdžios organais būtina tinkamu būdu konsultuotis dėl to, kokiu būdu perduoti naujai paskirstytus finansinius išteklius.

7 Kiek įmanoma, negrąžinamos paskolos vietinės valdžios organams neturi būti skiriamos atskirų projektų finansavimui. Negrąžinamų paskolų skyrimas neturi panaikinti pagrindinės vietinės valdžios organų teisės įgyvendinti politiką savo nuožiūra nustatytos jurisdikcijos ribose.

8 Vietinės valdžios organai pagal įstatymus gali dalyvauti šalies kapitalo rinkoje, kad galėtų skolintis lėšųkapitalo investicijoms.

1. Kiekviena savivaldybė turi formaliai savarankišką biudžetą, kurį ji sudaro ir tvirtina. Įstatymai nustatantys biudžetinį finansavimą ir mokesčių sistemą reglamentuoja tiek valstybės biudžetą, tiek ir savivaldybių biudžetus. 2012 m. įsigaliojo naujos taisyklės, nustatančios privalomus planuojamų pajamų rodiklius, kuriuos turi patvirtinti savivaldybės taryba.
2. Nuo 2011 m. savivaldybių tarybos gali patvirtinti deficitinį biudžetą. Tačiau savivaldybės biudžeto deficitas negali viršyti investiciniams projektams numatytų išlaidų. Kompensacinio fondo kaip tokio neegzistuoja. Įstatymas numato papildomus fondus, veikiančius trumpalaikių paskolų forma iš valstybės biudžeto.
3. Bendras kontekstas, vertinant čia pateikiamus skaičius būtų toks: 2010 m. Lietuvos BVP buvo 100 mlrd. Lt (apytiksliai 29 mlrd. eurų) ir pagrindinis valstybės (centrinės valdžios) biudžetas sudarė 23,8 mlrd. Lt (apytiksliai 6,5 mlrd. eurų). Bendras savivaldybių biudžetų dydis (įskaitant finansavimą savarankiškoms ir deleguotoms funkcijoms) sudarė: 6,078 mlrd. Lt (apytiksliai 1.5 mlrd. eurų). Savivaldybių įstaigose bei kitose iš savivaldybių biudžetų finansuojamose įstaigose iš viso priskaičiuojama apie 25 tūkst. darbuotojų.
4. Savivaldybių išlaidos gali būti skiriamos į tris pagrindines kategorijas:

i) brangiausios yra paslaugos (pradinio, vidurinio lavinimo ir profesinio mokymo), kurioms tenka iki 60% visų esamų išlaidų;

ii) savivaldybės taip pat yra atsakingos už nemažą dalį socialinių išmokų (daugiausiai parama šeimoms), šios išlaidos sudaro 14%;

iii) taip vadinamam būstų ir komunaliniam ūkiui tenka daugiau nei 6% visų išlaidų. Ši kapitalui imli kategorija apima viešųjų paslaugų teikimą bei kitas infrastruktūrines paslaugas (šildymą, vandens tiekimą ir nuotekų tvarkymą).

1. Šie bei kiti šiame skyriuje pateikti skaičiai, apima tiek savarankiškas, tiek ir deleguotas funkcijas, jei nenurodyta kitaip.
2. Savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniai: (i) valstybės biudžeto dotacijos 55%; (ii) mokestinės pajamos (daugiausiai pajamų mokestis) 33%; (iii) savivaldybės nuosavos pajamos 12%.[[9]](#footnote-9)
3. Iš pradžių teritoriniai valstybinės mokesčių inspekcijos skyriai surenka mokesčius (daugiau nei 80% mokestinių pajamų sudaro gyventojų pajamų mokestis, kiti šaltiniai yra, pavyzdžiui, taršos arba azartinių lošimų mokesčiai) mokami kiekvienos savivaldybės gyventojų. Mokesčių inspekcija perveda į savivaldybių biudžetus Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme nurodytą gyventojų pajamų dalį. Vilniaus miesto, Kauno miesto, Klaipėdos miesto ir Mažeikių rajono savivaldybėms yra skiriama atitinkamai 40, 94, 86 ir 95% surinkto gyventojų pajamų mokesčio. Kitos savivaldybės gauna 100%.
4. Valstybės biudžeto dotacijų skyrimą reglamentuoja Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. Dotacijos gali būti tikslinės arba bendros. Tikslinės dotacijos yra skiriamos savivaldybėms perduotoms valstybinėms funkcijoms atlikti bei Seimo ir Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti. Bendrosios valstybės biudžeto dotacijos yra skiriamos kompensuoti savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų struktūros skirtumus, sąlygotus veiksnių nepriklausančių nuo vietos valdžios. Valstybės biudžeto dotacijos, ypač tikslinės dotacijos, yra teikiamos su sąlyga, kad bus įgyvendintos konkrečios pareigos ir todėl yra priemonė kontroliuoti savivaldybes. Valstybės biudžeto dotacijų apimtis - daugiau nei pusė - rodo žemą šalies fiskalinės decentralizacijos laipsnį.
5. Tai yra faktas, parodantis santykinę savivaldybių diskreciją pačiai nustatyti jai įstatymu priskirtų mokesčių dydį. 2006 m. savivaldybių mokestinė bazė buvo išplėsta įtraukiant fiziniams asmenims priklausantį nekilnojamą turtą, naudojamą komerciniais tikslais. 2011 m. buvo priimtas įstatymas pakeitęs Žemės mokesčio įstatymą, pagal kurį, nuo 2013 m. žemės mokestis bus skaičiuojamas pagal žemės rinkos vertę ir savivaldybių tarybos turės teisę nustatyti mokesčių tarifą nuo 0,01 iki 4 procento. Savivaldybės tarybos taip pat bus visiškai atsakingos už žemės nuomos administravimą. Praktiškai daugiau nei 10% vietos mokesčių gaunama iš nekilnojamo turto mokesčių.[[10]](#footnote-10) Likusi (gana nedidelė) dalis gaunama iš šaltinių nurodytų Rinkliavų įstatyme, pagal kurį savivaldybė turi teisę nustatyti vietines rinkliavas savo teritorijoje už išduodamus leidimus, pavyzdžiui, kasinėti jos teritorijoje; prekiauti savivaldybės tarybos nustatytose viešose vietose ar naudotis automobilių stovėjimo aikštelėmis. Pajamos iš vietinių rinkliavų iš viso sudaro tik apie 1% visų savivaldybės biudžeto pajamų.

*Atsakas į 2008 m. finansinę krizę*

1. Kaip delegaciją informavo centrinė valdžia, 2008 metų finansinė krizė buvo stipriau jaučiama valstybės lygmenyje - nacionalinis biudžetas buvo sumažintas 20%, tuo tarpu savivaldybių biudžetai sumažinti 15%. Dalinis tokio skirtumo paaiškinimas gali būti tai, kad atlyginimai buvo sumažinti abiejuose lygmenyse, tačiau tik viena vietos valdžios funkcija buvo panaikinta (karo prievolės administravimas), kuri neturėjo jokio poveikio jų finansiniams poreikiams. Be to, reikia pažymėti, kad atlyginimų dalis savivaldybių biudžetuose yra didesnė (apie 70%) negu centrinės valdžios įstaigų (apie 40%).
2. Ignalinos savivaldybė (18 tūkst. gyventojų) 2011 m. gavo 19,3 mln. Lt (lyginant su 28 mln. Lt 2008 m.) savarankiškoms funkcijoms ir 22 mln. Lt deleguotoms funkcijoms. Ignalinos savivaldybėje 2011 m. iš beveik 1000 darbuotojų, dirbančių savivaldybės administracijoje ir savivaldybės įstaigose, reikėjo atleisti 50.
3. Utenos savivaldybėje buvo pateiktas viešojo transporto pavyzdys. Anksčiau tai buvo deleguota funkcija, kuriai centrinė valdžia skyrė 200 tūkst. eurų per metus; kuomet ji tapo savarankiška, nebuvo skirta jokio finansavimo. Ignalinos biudžetą 2008 m. sudarė 28 mln. Lt skirtų savarankiškoms funkcijoms ir 25 mln. Lt skirtų deleguotoms funkcijoms, o 2011 m. skirta 19,3 mln. savarankiškoms ir 22 mln. Lt deleguotoms funkcijoms.
4. Atsakant į 2009 m. krizę savivaldybių bendros pajamos sumažėjo 338 mln. Lt arba 9,8%. Joms teko imtis desperatiškų priemonių, pavyzdžiui, neskirti jokių lėšų mokyklų pastatų remontui, kadangi visos gautos lėšos buvo sunaudotos eksploatavimo išlaidoms. Krizės laikotarpiu savivaldybių įsipareigojimai išaugo 1,5 karto nuo 906 mln. Lt (2008 m. sausio 1 d.) iki 1364 mln. Lt (2011 m. sausio 1 d.). Tuo tarpu per tą patį laikotarpį neįvykdyti įsipareigojimai išaugo beveik tris kartus nuo 131,5 mln. iki 380 mln. Lt. LSA nuomone, pagrindinė priežastis yra centrinės valdžios veiksmai, vienašališkai kasmet mažinant gyventojų pajamų mokesčio dalį (numatytą kaip savivaldybių pajamų dalį) nuo 538 mln. Lt iki 128 mln. Lt.
5. Neišvengiamai, atsižvelgiant į klausimo svarbą nesutariama, kas labiau nukentėjo nuo krizės sąlygotų apkarpymų – centrinė valdžia ar savivaldybės. Tai nustatyti yra sudėtinga, kadangi bet koks pagrįstas įvertinimas turėtų atsižvelgti į tą faktą, kad, pavyzdžiui, tiesiog dėl finansinės krizės socialinių išmokų poreikis išaugo beveik keturis kartus. Be to, savivaldybių pajamos mažėjo, kadangi mažėjant užimtumui krito gyventojų pajamų mokesčio surinkimas. Be to, reikėtų įvertinti tokį faktą, kad daugumoje savivaldybių darbuotojų skaičius nesumažėjo, tačiau darbuotojai kiekvienais metais turėjo imti keturias savaites neapmokamų atostogų. Ir svarbiausia, akivaizdžiai matosi tas makroekonominis veiksnys, kad Lietuvos nacionalinė skola yra šešta mažiausia skola ES. Galima teigti, jog buvo nuspręsta mažinti viešojo sektoriaus išlaidas, o ne tiesiog skolintis pinigus, nors skolinimasis ilguoju laikotarpiu būtų labiau naudingas bendruomenės interesų atžvilgiu.
6. Transporto srityje įstatymas nustato tam tikras kategorijas keleivių, kuriems taikomi lengvatiniai viešojo transporto tarifai. Iki 2006 m. negaunamas pajamas padengdavo centrinė valdžia, tačiau dabar savivaldybės šias negautas pajamas turi padengti pačios. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybei tai kainuoja 100 mln. Lt per metus. Tam tikromis valandomis turėjo būti sumažintas gatvių apšvietimas, dėl to padidėjo nelaimingų atsitikimų ir nusikaltimų. Taip pat savivaldybės prarado savo kaip patikimų verslo partnerių reputaciją, kadangi joms trūko lėšų ir kad savo skolas turėjo sumokėti vėluodamos vienerius ar dvejus metus.

*Išlyginimas*

1. Lietuva taiko pajamų išlyginimo tarp savivaldybių principą ir jį įgyvendina pagal metodologiją (ar formulę) nustatytą Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme (priimtame 1997 m. liepos 2 d., pakeistą nauja įstatymo redakcija priimta 2001 m. spalio 23 d., įsigaliojusia 2002 m. sausio 1 d.).
2. Kaip minėta, skirtingoms savivaldybėms tenka skirtinga surinkto gyventojų pajamų mokesčio dalis. Toliau šis skaičius dar yra tikslinamas, atsižvelgiant į devynis atitinkamus rodiklius. Pavyzdžiui, į vietinių kelių ilgį savivaldybės teritorijoje; pensinio amžiaus gyventojų skaičių; vaikų iki 6 metų skaičių. Kiekvienas iš šių rodiklių turi savo koeficientą.
3. Reikalinga aiški, skaidri ir sutartais principais pagrįsta, valstybės nustatytų ir surinktų mokesčių pasidalijimo su savivaldybėmis politika. Ši situacija buvo kritikuojama 2001 m. Rekomendacijos Nr.87 13.2 straipsnio dalies, c.iii ir d.iii ir iv punktuose, išreiškiant susirūpinimą tuo, ,,kad kai kartais vietos valdžios institucijoms paskiriami nauji uždaviniai, nesant reikiamų išteklių jiems įgyvendinti” ir rekomenduojant, kad ,,gerbdamos šį reikalavimą, Lietuvos valdžios institucijos savo įstatymuose pripažintų lydinčio finansavimo principą, kaip nurodyta ET VRVK 64-toje (1999 m.) ir 79-toje (2000 m.) rekomendacijose.[[11]](#footnote-11). Iš tiesų tai neturėtų trukdyti Chartijos pažangai.
4. Neabejotinai ir, turbūt, neišvengiamai, bet kokioje nefederacinėje valstybėje centrinė valdžia, kaip taisyklė finansų ministerija, taria paskutinį žodį šiuo klausimu (nors formaliai klausimas teikiamas parlamentui). Kyla klausimas kiek centrinė valdžia leidžia vietos valdžios atstovams įtakoti šį procesą prieš priimant galutinį sprendimą? Vyriausybės atstovai buvo linkę šį konfliktą spręsti dialogu - 2003 m. buvo priimtas įstatymas pripažįstantis Vyriausybės skolą savivaldybėms.
5. Vienas iš pavyzdžių kaip ištekliai neatitinka įpareigojimų yra susijęs su savivaldybėms Vyriausybės nutarimais nepriskirtos valstybinės žemės, esančios prie privatizuotų daugiabučių namų, tvarkymas. Šiuo klausimu reikia parengti detaliuosius planus neprivatizuotai valstybinei žemei priskirti daugiabučiams gyvenamiesiems namams. Tačiau Vyriausybė atmetė visus siūlymus dėl bendrųjų dotacijų skyrimo valstybinei žemei prie daugiabučių namų tvarkyti ir prižiūrėti, savivaldybių biudžetų išlaidoms, susijusioms su minėtų planų rengimu, kompensuoti.
6. Kitas pavyzdys taip pat rodo valstybės institucijų siekį apriboti savivaldybių teises savarankiškai disponuoti lėšomis. Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas 2010 m. balandžio 28 d. svarstydamas Valstybinio audito ataskaitą „Dėl lėšų, gautų už parduotus valstybinės žemės sklypus, panaudojimo“ pasiūlė, kad lėšos, gautos už parduotus valstybinės žemės sklypus miestuose, būtų pervedamos į valstybės biudžetą; bet būtų naudojamos kaip valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams. Jos būtų skiriamos savarankiškoms savivaldybių funkcijoms įgyvendinti, pagal nustatytą šioms funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodiką. Iki šiol, pardavus valstybei priklausančios kitos paskirties žemės sklypus, iki 50 proc. gautų lėšų yra perduodama savivaldybėms. Yra didelė tikimybė, kad pritarus Seimo komiteto pasiūlymui, bendroji savivaldybėms tenkanti lėšų dalis būtų sumažinta.
7. Dar viena paaštrėjusi problema yra susijusi su savivaldybių biudžetų savarankiškų pajamų augimo ribojimu. 2010 ir 2011 m. buvo nustatytos prievolės grąžinti valstybės biudžetu bet kokį nuosavų pajamų perviršį. Tokie pajamų augimo ribojimai mažina prielaidas savivaldybėms skatinti ekonomikos plėtrą, verslumą, galimybes patenkinti didėjantį ES paramos lėšomis įgyvendinamų projektų bendro finansavimo poreikį.
8. 2001 m. Rekomendacijos Nr. 87, 13 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad dalį vietos valdžios finansinių išteklių turėtų sudaryti pajamos gautos iš vietos mokesčių. Tačiau, kaip anksčiau buvo minėta, tik labai ribota dalis pajamų, apie 13%, yra gaunama iš vietos mokesčių, kurių dydį nustato vietos valdžios institucijos, tuo tarpu pagrindinę dalį sudaro centrinės valdžios dotacijos ir mokestinės pajamos.
9. Parlamento narių grupė neseniai apskundė teismui kurortinės Druskininkų savivaldybės sprendimą įvesti turistinę rinkliavą. Ieškovas teigia, kad gina viešąjį interesą ir jo argumentai atitinka gero valdymo principus, tačiau tuo užkertamas kelias savivaldybės mėginimui įsivesti vietinius mokesčius.
10. Skolinimuisi kapitalo investicijų tikslais savivaldybėms įstatymo nustatytose ribose turėtų būti suteikta prieiga prie nacionalinės kapitalo rinkos. Lietuvos savivaldybėms tai nėra prieinama (Ministerija paaiškino, kad tokia prieiga yra netikslinga, kadangi, be kita ko padidintų valstybės skolinimosi kaštus). Lietuvoje savivaldybių biudžetams nustatytos gana žemos skolinimosi lubos. Šiuos limitus nustato Seimas atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu. 2012 m. nustatytos skolinimosi lubos siekė 70% savivaldybės biudžeto pajamų. Ši nustatyta riba didžiausiam – Vilniaus miestui buvo padidinta tik iki gana apribojančio 85% dydžio (nuo 50% limito nustatyto 2010 m.) ir iki 125% limito 2012 m. Mažesnėms savivaldybėms nustatytos kur kas žemesnės lubos: antrajai pagal dydį, Kauno miesto savivaldybei, skolinimosi limitas yra 55% (2010 m. padidintas nuo 50%), tuo tarpu visoms kitos šios lubos siekia tik 40% (2010 m. padidinta nuo 35%). Be to, savivaldybėms skiriamas papildomas skolinimosi limitas (iki 30 % nuosavų pajamų), kuris gali būti naudojamas skolinantis ES finansuojamų projektų bendram finansavimui. Ir visais atvejais vietos valdžios skolinimąsi nuolat įdėmiai stebi Finansų ministerija, kad savivaldybė netaptų perdaug įsiskolinusia.
11. Pažymėtina, kad nors siekiant palengvinti krizės poveikį savivaldybių biudžetams 2010 m. nustatyti skolinimosi limitai buvo padidinti, tačiau savivaldybių nuomone jie vis dar išlieka gana varžantys.

### 3.3.9. 10 straipsnis: Teisė jungtis į asociacijas

**10 straipsnis – Vietinių valdžios organų teisė jungtis į asociacijas**

1 Vykdydami savo įgaliojimus, vietinės valdžios organai turi teisę bendradarbiauti ir laikydamiesi įstatymų, kurti konsorciumus su kitais vietinės valdžios organais, kad galėtų įgyvendinti bendrus uždavinius.

2 Vietinės valdžios organų teisė priklausyti asociacijai, siekiant ginti ir remti bendrus interesus, ir priklausyti tarptautinei vietinės valdžios organų asociacijai pripažįstama kiekvienoje valstybėje.

3 Vietinės valdžios organai turi teisę įstatymo nustatytomis sąlygomis bendradarbiauti su analogiškomis institucijomis kitose valstybėse.

1. Pagal Savivaldybių asociacijos pagrindinių nuostatų įstatymo 2 straipsnį 1995 metais buvo įkurta LSA kaip nacionalinė asociacija atstovaujanti ,,..savo narių – savivaldybių bendriems interesams visose valstybės valdžios ir valdymo institucijose”. Įregistruota kaip pelno nesiekianti organizacija, LSA įsitvirtino aktyvi organizacija, kurios teisę atstovauti visas 60 Lietuvos savivaldybių gerbia Vyriausybė ir Seimas.
2. Jos pagrindinės funkcijos apima visų 60 savivaldybių interesų atstovavimą Vyriausybėje ir Seime. Biudžeto srityje, svarbiausias pavyzdys yra asociacijos diskusijos su Finansų ministerija dėl centrinės valdžios savivaldybėms skiriamų lėšų. Vietos savivaldos įstatymas nustato, kad su savivaldybių veikla susiję įstatymų projektai (tiek pirminiai, tiek antriniai) turi būti derinami su Asociacija. Vietos valdžiai svarbiausias komitetas yra Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas, sudarytas iš 11 narių, kurių nemaža dalis yra buvę merai. Savivaldybių asociacijos patirtis rodo, kad komiteto naudingumas ir rezultatai kinta priklausomai nuo atitinkamu metu jam priklausančių narių ir jų požiūrio į savivaldos savarankiškumą.
3. 2000 m. birželio 2 d. Vyriausybės ir LSA susitarimu sudaryta dvišalė komisija. Jai bendrai pirmininkauja Vidaus reikalų ministras ir LSA prezidentas, komisijos nariais taip pat yra Ministro Pirmininko kancleris, Finansų viceministras ir du LSA viceprezidentai. Jos pagrindinė paskirtis yra nagrinėti probleminius klausimus, iškylančius santykiuose tarp centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių, savivaldybių funkcijas bei finansavimą bei pateikti vyriausybei apsvarstytas šių klausimų išvadas.
4. Asociacijos įstatymas[[12]](#footnote-12) nenustato teisės jungti į tarptautines savivaldos asociacijas, kaip reikalauja Chartijos 10 straipsnio 2 dalis arba užmegzti tarptautinį bendradarbiavimą su panašiomis asociacijomis. Tačiau tokia galimybė yra numatyta Madrido konvencijoje dėl bendradarbiavimo per sienas, kurią Lietuva ratifikavo 1997 m. bei Asociacijos dokumentuose; apie tai minima ir Vietos savivaldos įstatyme.
5. Nepaisant to, savivaldybės skiria didelį dėmesį tarptautiniam bendradarbiavimui ir kai kurios turi tarptautinių ryšių skyrius. Tam tikrose srityse - tokiose kaip socialinė apsauga, vandenvala ir turizmas - egzistuoja tam tikri bendri biudžetai. Dažnai jie apima bendradarbiavimą abipus sienos su kaimyniniais Lenkijos, Rusijos, Latvijos ir Baltarusijos rajonais. LSA atstovauja savo narių interesus santykiuose su kitų šalių vietos valdžios institucijomis bei tarptautinėmis organizacijomis. Viena iš jos funkcijų yra stebėti Europos vietos savivaldos chartijos įgyvendinimą.

### 3.3.10. 11 straipsnis: Vietos savivaldos organų teisinė apsauga

**11 straipsnis – Vietos savivaldos organų teisinė apsauga**

Vietinės valdžios organai turi teisę naudotis teisminėmis priemonėmis, kad apsaugotų teisę nevaržomai vykdyti savo įgaliojimus ir užtikrintų vietos savivaldos principų, puoselėjamų konstitucijos ir vidaus įstatymų, pagarbą.

1. Vietinės valdžios organai turi teisę naudotis teisminėmis priemonėmis, kad apsaugotų teisę nevaržomai vykdyti savo įgaliojimus ir užtikrintų vietos savivaldos principų, puoselėjamų konstitucijos ir vidaus įstatymų, pagarbą.
2. Atitinkamai Konstitucijos 122 straipsnis nustato: ,,savivaldybių tarybos dėl jų teisių pažeidimo turi teisę kreiptis į teismą”.
3. 2001 m. Rekomendacija Nr. 87 13 straipsnio 5 dalis nurodo ,,atitinkamuose teisės aktuose aiškiai užtikrinti vietos valdžios konstitucines teises pateikti skundus dėl centrinės valdžios institucijų (įskaitant Vyriausybę) sprendimų ir/ ar sprendimų nebuvimo, kurie pažeidžia vietos valdžios institucijų teises…”.
4. Čia yra svarbūs du dalykai. Visų pirma, dėl 2001 m. rekomendacijos nuostatų - nesenai svarstytoje byloje pareikšta, kad niekas neturi jokių abejonių, kad savivaldybės turi teisę kreiptis į teismus.
5. Tačiau, antrasis svarbus praktinis klausimas yra tas, kad nėra visiškai aišku ar LSA gali atstovauti visas savivaldybes teisme. Priežastis, kodėl ji nori turėti tokio atstovavimo teisę yra ta, kad tam tikrais atvejais jeigu kokia nors savivaldybė/ savivaldybės, pagrįstai ar ne, baimintųsi persekiojimo, kad kreipiasi į teismą, ji/ jos pageidautų tai patikėti Asociacijai. Tai atrodo pagrįstas praktinis reikalavimas ir delegacija siūlytų priimti įstatymo pakeitimą, kuriuo aiškiai ir nedviprasmiškai būtų įvardijama, kad LSA turi tokio atstovavimo teisę. Vidaus reikalų ministerija teigia, kad bet kuri savivaldybė pageidaujanti, kad LSA ją atstovautų teisme, gali tai padaryti savivaldybės tarybos sprendimu.

# 4. Sostinės statusas

1. Vilniuje gyvena maždaug 550 tūkst. arba 16% visų Lietuvos gyventojų, tai yra santykinai netgi didesnė dalis nei daugumos šalių sostinėse. Be to, gyventojų skaičius yra ypatingai svarbus dėl Lietuvos savivaldybių vykdomų pagrindinių valstybių socialinės gerovės funkcijų. Todėl jis turi išskirtinę pareigą ir galimybę išlaikyti ir saugoti Lietuvos paveldą. Tačiau, kaip ir kitų savivaldybių atveju valstybinę žemę Vilniuje tvarko Žemės ūkio ministerija – ,,lyg Vilnius gamintų bulves” (kaip delegacijai pastebėjo vienas savivaldybės tarybos narys). Žemės ūkio ministerija prižiūri žemės tvarkymą ir naudojimą Lietuvoje. Dar vienas aspektas, kuriuo Vilniaus traktavimas pagal tą patį įstatymą kaip ir kitas savivaldybes yra neteisingas, yra tai, kad netgi pagal formaliai mažesnį koeficientą, kuris yra nustatytas Vilniui, jis turėtų gauti 40% jo surinktų mokesčių. Tačiau 2010 m. Vilnius gavo tik 21%, kadangi gyventojų pajamų mokesčių paskirstymas atliekamas pagal gyventojo deklaruotą adresą. Ir nors daug (dažnai viengungiai, jaunimas) gyventojų gyvena Vilniuje ir naudojasi savivaldybės teikiamomis paslaugomis, tačiau, kadangi Vilniuje gyvena laikinai, jų deklaruojama vieta mokesčių tikslais lieka kitur. Vilniaus miesto padėties išskirtinumas neliko nepastebėtas ir vyko tam tikrų diskusijų svarstant ar Vilniaus miestui, kaip sostinei, turėtų būti suteiktas specialus statusas.
2. Šiuo pagrindu mums atrodo, kad Vilniui turėtų būti suteiktas atitinkamas statusas įstatymu (ir galimai Konstitucija), kuris atitiktų jo specifinę padėtį. Ši išvada atitinka 2007 m. Rekomendaciją Nr. 219 dėl sostinių statuso.

# 5. Regioninė demokratija: orientacinės gairės regioninei demokratijai

1. Kaip jau įprasta, šioje ataskaitos dalyje turėtų būti išdėstoma ir įvertinama regioninės valdžios sąranga. Tačiau Lietuvoje regioniniame lygmenyje nėra jokios bendros viešojo administravimo institucijos. Tam tikri regioninės administracijos istorijos elementai buvo paminėti šios ataskaitos 32 - 34 punktuose.

# 6. Išvados

1. 2001 m. Rekomendacija Nr. 87 išreiškė nuomonę, kad, siekiant sėkmingai įgyvendinti aukščiau minėtą reformos programą ir palengvinti minėtos teisminės sistemos įgyvendinimą, Europos vietos savivaldos chartijoje 4 straipsnyje 3 paragrafe apibrėžtas subsidiarumo principas galėtų detaliai atsispindėti įstatymuose, reglamentuojančiuose atsakomybę, tenkančią įvairioms valdžios struktūroms. Subsidiarumo principas nėra aiškiai įvardintas Lietuvos Konstitucijoje ar Vietos savivaldos įstatyme (toliau – VSĮ), kuriame, kaip aukščiau minėta pateikiama dvylika kitų pagrindinių principų, kuriais grindžiama vietos savivalda. Tačiau subsidiarumas, nors ir be tiesioginės nuorodos į vietos savivaldą, yra minimas Viešojo administravimo įstatyme.
2. Praktiškai iš regionų perimant ir perskirstant administracines funkcijas, šio principo laikomasi nebuvo: savivaldybėms buvo perduotas tik nereikšmingų klausimų sprendimas, įvairiose skirtingose srityse. Tačiau subsidiarumo principas Lietuvoje yra žinomas ir jo paisoma. Pranešėjai mano, kad jis turėtų būti aiškiai pripažintas vietos valdžios lygmenyje ir įvardintas kaip vienas iš pamatinių principų, išdėstytų Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje.
3. Yra tam tikros svarbios sritys, kuriose subsidiarumo principo nebuvo laikomasi. Iš regionų perimant ir perskirstant administracines funkcijas, pradžioje ketinta visą valstybinę žemę perduoti disponuoti atitinkamoms savivaldybėms. Seimas šiam pasiūlymui pritarė, tačiau 2010 m. Prezidentė pasiūlymą vetavo ir dauguma šių funkcijų buvo priskirtos valstybės institucijoms, tame tarpe Nacionalinei žemės tarnybai. Dėl to valstybės žemė, su tam tikromis išimtimis, lieka valstybės nuosavybė. Delegacijai susidarė įspūdis, kad centralizuotas valdymas prasčiau atspindi realijas bei reikalauja daugiau išteklių. Taip pat reikėtų atsižvelgti į tai, kad 2001 m. Kongresas rekomendavo žemės valdymo teisę perduoti savivaldybėms.
4. Nauji teritorijų planavimo ir statybos įstatymų projektai bei teritorinio planavimo koncepcijos projektas (visi laukiantys svarstymo Seime), jeigu būtų priimti, grasina apriboti savivaldybių funkcijas šioje srityje paliekant jas tik procedūrų vykdytojais, o ne sprendimus priimančiais subjektais.
5. Žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimas buvo priskirtas savivaldybėms. Tačiau nuo 2011 m. šiuos įgaliojimus joms tenka dalintis (pasėlių deklaravimo administravimą) su Žemės ūkio konsultavimo tarnyba. Atsižvelgiant į tai, kad šie įgaliojimai yra suteikti ne įstatymu, bet Vyriausybės nutarimu, jie prieštarauja Viešojo administravimo įstatymui ir, galimai, Chartijai.

### Funkcijų perdavimas

1. Atsižvelgiant į rekomendaciją teigiančią, kad vietinės valdžios organams turi būti suteikiami pilni ir išskirtiniai įgaliojimai ir jų negali panaikinti ar apriboti kitas, centrinės ar regioninės, valdžios organas, išskyrus įstatymo numatytais atvejais, savivaldybių funkcijų padalinimas į savarankiškas ir valstybės deleguotas yra visiškai neaiškus.
2. Ginčai tarp Vyriausybės ir LSA dėl to, kokias funkcijas naikinant apskritis perduoti savivaldybėm, sąlygojo tai, kad funkcijų padalinimas tarp centrinės ir vietos valdžios jokiu būdu nebuvo pagrįstas racionaliu vertinimu kokias funkcijas galėtų geriau vykdyti vienas ar kitas lygmuo. Pranešėjai ragintų visas suinteresuotas šalis ieškoti geresnio kompromisą nei esamas padalinimas ir kviestų Vyriausybę planuoti decentralizaciją vadovaujantis subalansuotu požiūriu į funkcijų perdavimą ir finansavimo užtikrinimą, ypatingą dėmesį skiriant finansinės naštos sumažinimui savivaldybėse.
3. Pakankamo finansavimo užtikrinimas savivaldybėms vis dar išlieka rimta problema. Netgi prieš finansinę krizę, vietos valdžios institucijos jautė išteklių trūkumą. 2008 metais prasidėjusi finansinė krizė bei regioninio lygmens administracijų panaikinimas 2010 m. reiškė, kad ant savivaldybių pečių buvo užkrauta papildomų funkcijų našta. Egzistuoja tam tikri konsultaciniai mechanizmai, įskaitant įtvirtintą Dvišalę komisiją. Pranešėjai yra įsitikinę, kad šioje srityje galima padaryti daugiau, kad ištekliai atitiktų savivaldybėms patikėtas funkcijas ir pareigas

### Konsultacijos su LSA

1. Vertinant rekomendaciją reguliariai konsultuotis su LSA dėl vietos valdžios interesų ir įgaliojimų, šioje srityje yra nustatyti konsultaciniai mechanizmai, įskaitant Dvišalę komisiją. Tačiau Lietuvoje, kaip ir kitose šalyse, paskutinį žodį taria centrinė valdžia ir, konkrečiai, - Finansų ministerija. Čia yra svarbūs du aspektai. Pirmasis yra funkcionuojantys centrinio ir vietos valdžios lygmens konsultaciniai mechanizmai, t.y. Dvišalė komisija ir LSA. Ir to, kaip atrodo, pakanka. Tačiau lieka antrasis punktas, t.y. esminis klausimas ar savivaldybės turi pakankamai išteklių.
2. Reikėtų pabrėžti svarbų praktinį klausimą, kadangi nėra visiškai aišku ar LSA turi teisę atstovauti visas savivaldybes teisme. Priežastis, kodėl ji nori turėti tokio atstovavimo teisę yra ta, kad tam tikrais atvejais jeigu kokia nors savivaldybė / savivaldybės, pagrįstai ar ne, baimintųsi persekiojimo dėl to, kad kreipiasi į teismą, ji/ jos pageidautų tai patikėti Asociacijai. Mums tai atrodo pagrįstas praktinis reikalavimas. Pranešėjai siūlytų Vyriausybei priimti įstatymo pakeitimą, kuriuo aiškiai ir nedviprasmiškai būtų įvardijama, kad LSA turi tokio atstovavimo teisę. Šis pagrįstas ir praktiškas reikalavimas padėtų atskiroms savivaldybėms, kurios priešingu nedrįstų bandyti.

### Finansinė situacija: lydintis finansavimas, viešieji mokesčiai

1. Dėl rekomendacijos, kad viešųjų mokesčių sistema būtų peržiūrėta ir vietos valdžios institucijoms būtų suteikta galimybė ne tik teoriškai, bet ir praktiškai rinkti mokesčius, kurių dydį galėtų nustatyti jos pačios, delegacija sužinojo, kad vietos mokesčiai, kurių dydį nustato savivaldybės, sudaro tik labai nedidelę dalį – apie 13% - pajamų, tuo tarpu pagrindinę dalį sudaro centrinės valdžios dotacijos ir perskirstyti mokesčiai.
2. Taip pat buvo rekomenduota, kad perduodant ir/ ar skiriant naujus įgaliojimus vietos valdžios institucijoms, būtų skiriama pakankamai lėšų tiems įgaliojimams įgyvendinti. Tačiau pastebima visiškai priešinga tendencija. Netgi prieš finansinę krizę, vietos valdžios institucijos jautė išteklių trūkumą, kaip pažymėta 2001 m. ataskaitoje. Tačiau dvi vienu metu sutapę aplinkybės situaciją dar labiau apsunkino. Pirmoji aplinkybė buvo 2008 metais prasidėjusi finansinė krizė. Tuomet buvusių ribotų išteklių paskirstymas reiškė, kad tai turėjo dar didesnį poveikį savivaldybėms negu centrinei valdžiai. Antra, šį poveikį sustiprino tai, kad 2010 m. panaikinus administravimą regioniniame lygmenyje, ant savivaldybių pečių buvo užkrauta papildomų funkcijų našta, tam neskiriant atitinkamo finansavimo.
3. Dėl savivaldybių biudžetų savarankiškų pajamų augimo ribojimo 2010 ir 2011 m., savivaldybėms buvo numatytos prievolės gražinti valstybės biudžetui. Nors, siekiant palengvinti krizės poveikį savivaldybių biudžetams nustatyti skolinimosi limitai buvo padidinti, tačiau jie vis dar išlieka gana varžantys. Tokie apribojimai, net jeigu jie ir galėtų būti pateisinami kaip priemonė sumažinti įsiskolinimą, menkina savivaldybių pajėgumus skatinti ekonomikos ir verslo plėtrą, ir taip pat galimybes patenkinti didėjantį ES paramos lėšomis įgyvendinamų projektų bendro finansavimo poreikį.

### Regioninė valdžia

1. 2001 m. Rekomendacijos Nr. 87 14 straipsniu buvo rekomenduota „Lietuvos valdžios institucijoms vykdyti teritorinę reformą, siekiant sukurti regioninės savivaldos sistemą“. Tenka konstatuoti, kad nueita visiškai priešingu keliu. Lietuvos dydžio šalyje, turinčioje 3,2 mln. gyventojų gali ir nebūti regioninės savivaldos poreikio. Tačiau, atsižvelgiant į retą teritorijos apgyvendinimą, reikalingas papildomas atstovavimas ir visuomenės dalyvavimas. Atsižvelgiant į tai, kad esama struktūra veikia lyg ir pakankamai gerai, gal būt tai būtų geriausias ir paprasčiausias sprendimas, t.y. padidinti savivaldybių skaičių arba savivaldybių tarybų narių skaičių.

### Administracinė priežiūra

1. 2001 m. Rekomendacija Nr. 87 taip pat atkreipė dėmesį į savivaldybės kontrolierius ir rekomendavo, kad jie ,,neturėtų tapti centrinės valdžios įrankiu vykdyti netiesioginę finansinę kontrolę *a priori* dėl savivaldybės sprendimų tikslingumo”.
2. 2010 m. Seimo darbo grupė parengė įstatymų projektus, kuriais numatoma išorės audito funkciją perimti iš savivaldybių ir perduoti ją centrinei valdžiai, tikėtina Valstybės kontrolės tarnybai. Šiems pakeitimams nepritaria daugelis savivaldybių, kurios yra įsitikinę, kad centralizuota sistema gali prieštarauti Konstitucijai. Centrinė valdžia savo pasiūlymą argumentuoja tuo, kad kuomet savivaldybės kontrolierius skiria savivaldybės tarybos, gali iškilti nepriklausomumo ir atskaitingumo klausimai. LSA informavo delegaciją, kad šiuo metu visos savivaldybės dėl šio klausimo jau yra įsteigę etikos komitetus. Pranešėjų nuomone, išlieka pavojus, jog šie pasiūlymai prieštaraus Konstitucijai, tačiau tai turi vertinti ne delegacija.

### Tiesioginiai merų rinkimai

1. Diskusijos dėl tiesioginių merų rinkimų tęsiasi jau nuo 1998 m. Delegacija buvo informuota, kad tiesioginiams merų rinkimams pritaria 70% gyventojų. Nesutariama ar meras turėtų vykdomuosius įgaliojimus (tam reikia pakeisti įstatymus) ar būtų tik savivaldybės tarybos vadovas (nereikia keisti Konstitucijos).
2. 2001 m. Rekomendacija Nr. 87 atkreipė dėmesį į tiesioginių merų rinkimų galimybę ir pabrėžė būtinybę apsvarstyti visus tiesioginių merų rinkimų privalumus ir trūkumus. Atrodo, kad nuo 2006 m. vyksta intensyvios diskusijos svarstant ar meras turėtų būti tarybos pirmininkas ar vykdomosios valdžios organo vadovas ir koks būtų mero santykis savivaldybėms deleguotų funkcijų atžvilgiu. 2010 metais klausimas liko neišspręstas, kadangi balsuojantiems už pasiūlymą iki reikalingos daugumos pritrūko trijų balsų. Tas faktas, kad paskutinis sprendimas Seime dėl šio klausimo buvo nulemtas tik kelių balsų skirtumu rodo, jog tam, kad artimiausiu laiku būtų pasiektas kompromisas, šiuo klausimu naudingos tolesnės diskusijos Seime.
3. Pranešėjai mano, kad dabar yra laikas pereiti prie sprendimų ir ragintų Vyriausybę šias diskusijas įtraukti į savo darbotvarkę.

### Piliečių dalyvavimas

1. Lietuvos piliečiai dėl įvairių priežasčių (apskričių lygmens panaikinimo, menko dalyvavimo seniūnijose) nepakankamai dalyvauja vietos ir regionų lygmens valdžioje. Šiuo atveju vieną ar kitą praktinio sprendimo kryptį turėtų nurodyti ne Kongresas. Pažymėtina, kad Lietuvos valdžios institucijos parodė, kad problema yra žinoma ir ieškomi galimi sprendimų variantai. Kaip galimos esamos situacijos alternatyvos delegacijai buvo paminėti seniūnų rinkimai (o ne skyrimas), taipogi galimybė nepriklausomiems kandidatams dalyvauti savivaldybių rinkimuose. Pranešėjai palaiko visas pastangas šia kryptimi.

### Sostinės statusas

1. Kaip išdėstyta 141 ir 142 punkte, Vilniaus miestui tenka išskirtinė padėtis dėl gyventojų skaičiaus ir struktūros, istorinės ir turistinės svarbos, biudžetinės sistemos ir finansinės situacijos. Dėl šios priežasties miestui turėtų būti suteiktas atitinkamas statusas įstatymu (ir galimai Konstitucija), kuris atitiktų jo specifinę padėtį.

# 1 priedas – Kongreso Monitoringo vizito Lietuvoje programa (2011 m. birželio 6-8 d.)

**Europos Tarybos Kongreso**

**Monitoringo vizito**

**Lietuvoje (Vilniuje, Ignalinoje ir Utenoje)**

**2011 m. birželio 6-8 d.**

**programa**

Pranešėjai:

Gudrun Mosler-Törnström Pranešėja regionų demokratijos klausimais

Kongreso Monitoringo komiteto vicepirmininkė

Regionų rūmai, SOC[[13]](#footnote-13)

Zalcburgo federacinės žemės parlamento vicepirmininkė (Austrija)

Irene Loizidou Pranešėja vietos demokratijos klausimais

Kongreso Monitoringo komiteto narė

Vietos valdžios rūmai, EPP/CD

Engomi savivaldybės tarybos narė (Kipras)

Ekspertas:

Profesorius David Morgan Konsultantas (Airija)

Kongreso Nepriklausomų ekspertų grupės (NEG)

Europos vietos savivaldos chartijos klausimais narys

Kongreso sekretoriatas:

Stéphanie POIREL Kongreso Monitoringo komiteto sekretorė

[stephanie.poirel@coe.int](mailto:stephanie.poirel@coe.int)

Sedef CANKOÇAK Kongreso Monitoringo komiteto antroji sekretorė

[sedef.cankocak@coe.int](mailto:sedef.cankocak@coe.int)

|  |
| --- |
| **2011 m. birželio 6 d., pirmadienis** |

**Bendras susitikimas su nacionalinės delegacijos Kongrese nariais ir Lietuvos savivaldybių asociacijos nariais**

- Lietuvos savivaldybių asociacija (LSA)

Ričardas Malinauskas, Druskininkų savivaldybės meras, LSA prezidentas

Roma ŽakaitienĖ, LSA direktorė

Gintautas GEGUŽINSKAS, Pasvalio rajono savivaldybės meras, Lietuvos delegacijos Kongrese vadovas

Juozas Vaičiulis, Lietuvos savivaldybių kontrolierių asociacijos prezidentas, Marijampolės savivaldybės kontrolierius

**Parlamentas, Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas**

Vytautas Kurpuvesas, Komiteto pirmininkas

Liudvikas Sabutis, Komiteto narys

Erikas TamaŠauskas, Komiteto narys

Bronius Kleponis, Komiteto biuro vedėjas

Algirdas Astrauskas, Komiteto patarėjas

Jurgita MarcinkutĖ, Komiteto patarėja

**Susitikimas su vietos bendruomenių nariais**

Arimantas Račkauskas, Lietuvos vietos bendruomenių organizacijų sąjungos pirmininkas

Liudvikas Ragauskis

Artūras Želnys, Riešės bendruomenės pirmininkas

Arūnas Gražulis, Lietuvos savivaldybių asociacija (LSA)

**Parlamentas, Žmogaus teisių komitetas**

Arminas Lydeka, Pirmininkas

Nariai

**Parlamentas, Biudžeto ir finansų komitetas**

Kęstutis Glaveckas, Pirmininkas

Nariai

**Bendras susitikimas su**:

Romas Valentukevičius, Seimo kontrolierius

Augustinas Normantas, SEIMO KONTROLIERIUS

Edita Žiobienė, Vaiko teisių apsaugos kontrolierė

Aušrinė Burneikienė, Lygių teisių kontrolieriaus tarnyba

|  |
| --- |
| **2011 m. birželio 7 d., antradienis** |

**Vidaus reikalų ministerija**

Raimundas Palaitis, Ministras

Sigitas ŠiupŠinSkas, Viceministras

Paulius SkardŽius, Viešojo valdymo politikos departamento direktorius

Rasa LiutkeviČienĖ, Viešojo valdymo politikos departamento direktoriaus pavaduotoja

Rasa MaČiulytĖ, Viešojo valdymo politikos departamento vyriausioji specialistė

**Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas**

Ričardas Piličiauskas, Teismo pirmininkas

Prof. Dr. Virgilijus Valančius, Teismo teisėjas

Doc. Dr. Irmantas Jarukaitis, Teismo teisėjas

Aurimas Brazdeikis, Teismo Teisinės analizės ir informacijos departamento direktorius

Ingrida DanėlienĖ, Teismo pirmininko padėjėja

**Konstitucinis teismas**

Romualdas Kęstutis Urbaitis, Laikinai einantis pirmininko pareigas arba vienas iš teisėjų

Toma Birmontienė, Konstitucinio teismo teisėja

Kęstutis Jankauskas, Teisės departamento direktorius

Rytis Krasauskas, Teisės departamento pirmininko padėjėjas

Lolita RaudienĖ, Pirmininko sekretoriato vedėja

**Valstybės kontrolės tarnyba**

Giedrė Švedienė, Valstybės kontrolierė

Nijolė Mickuvienė, Valstybės kontrolieriaus pavaduotoja

Regina Rudokienė, Departamento direktorė

Rita Švedienė, Departamento direktoriaus pavaduotoja

Danguolė Krištopavičienė, Departamento direktoriaus pavaduotoja

Gediminas Švetkauskas, Vyriausiasis specialistas, teisininkas

Ieva Kosaitė, Vyriausioji specialistė, tarptautiniai ryšiai

**Finansų ministerija**

Edmundas Žilevičius, Finansų viceministras

Darius Sadeckas, Biudžeto departamento direktoriaus pavaduotojas

Artūras KriŪka, Biudžeto departamento Savivaldybių biudžetų skyriaus vedėjo pavaduotojas

Laura Kirvelytė, Europos Sąjungos ir tarptautinių santykių departamento, Tarptautinių santykių skyriaus vyriausioji specialistė

**Lietuvos vietos savivaldos klausimų specialistai**

Prof. Dr. Diana ŠAPARNIENĖ, NEG narys

Doc. Aiste LAZAUSKIENĖ

**2011 m. birželio 8 d., trečiadienis**

**Vizitas į Vilniaus miesto savivaldybę**

Romas Adomavicius – Vilniaus miesto vicemeras;

Kęstutis Nenius – Vilniaus miesto savivaldybės tarybos narys, Ekonomikos ir finansų komiteto pirmininkas;

Virginijus Dastikas – Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sekretorius;

Egidijus Vilkickas – Teisės departamento direktorius;

Edmundas KaČkus – Finansų valdymo ir apskaitos departamento direktorius;

Antanas Gadeckis – Žmogiškųjų išteklių skyriaus vedėjas;

Algirdas Petrauskas – Vidaus audito skyriaus vedėjas;

Gintas Kimtys – Europos Sąjungos paramos koordinavimo skyriaus vedėjas

**Vizitas į Ignalinos rajono savivaldybę**

Bronis Ropė, Ignalinos rajono savivaldybės meras

Henrikas Šiaudinis, Vicemeras

Gintautas Kindurys, Savivaldybės tarybos sekretorius

Vidas Kreivėnas, Administracijos direktoriaus pavaduotojas

Vanda Milašienė, Kontrolės ir audito vadovė

Ona Besusparienė, Finansų skyriaus vedėja

Irena Aidukienė, Juridinio skyriaus vedėja

**Vizitas į Utenos rajono savivaldybę**

Meras Alvydas Katinas

Vicemeras Vidmantas Valinčius

Savivaldybės taryba

# 2 priedas - Žmogaus teisių įgyvendinimo vietos ir regionų lygmenyse apžvalga

**ŽMOGAUS TEISĖS VIETOS IR REGIONŲ LYGMENYSE**

***Dalyvavimas: piliečių dalyvavimas sprendimų priėmime ir rinkimuose***

1. Dalyvavimo atžvilgiu praktiškai aktualūs yra tik kas ketverius metus vykstantys rinkimai. Nėra jokių referendumų, visuomenės apklausos tebėra vykstančių diskusijų objektas. Vidaus reikalų ministerija informavo delegaciją, kad Vietos savivaldos įstatymo IX skirsnis reglamentuoja vietos gyventojų apklausas ir sprendimus ar jas organizuoti ar ne priima savivaldybės.
2. Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 9 dalis nurodo, kad vienas iš vietos savivaldos principų yra ,,savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus“ bei detalizuoja, kad turi būti sudarytos sąlygos savivaldybės gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant ir svarstant sprendimų projektus.
3. Atsižvelgiant į labai neseną sovietinį laikotarpį, galima tikėtis, kad ypač tarp vyresniojo amžiaus gyventojų yra nuostata neteikti pirmenybės ar bent jau nepakankamai įprasminti žmogaus teisių svarbą. Tačiau akivaizdu, kad vietos valdžios lygmenyje (tai yra vienintelis mūsų vertintas lygmuo) politikų ir tarnautojų tarpe žmogaus teisių svarba yra aiškiai suprantama.
4. Nuo nepriklausomybės atgavimo 1990 m. Seimas peržiūrėjo visus galiojančius ankstesnius (sovietinius) įstatymus, patikrindamas ar jie atitinka žmogaus teises. Seimas taip pat užtikrina, kad visi naujai priimti įstatymai gerbia žmogaus teises. VSĮ 4 straipsnio 12 dalis kaip vieną iš principų nurodo ,,žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo. Savivaldybės institucijų ar valstybės tarnautojų priimami sprendimai turi nepažeisti žmogaus orumo, jo teisių ir laisvių, lygių galimybių“.
5. Konkrečiai galima įvardinti atvejį, kuomet Konstitucinis Teismas (2007 m. vasario 9 d. byloje Nr.06/07) nustatė, kad įstatymas, kuriuo galimybė kelti kandidatus vietos valdžios rinkimuose būtų suteikta partijoms, prieštarauja Konstitucijai. Šis sprendimas buvo pagrįstas dviem alternatyviais motyvais. Visų pirma tuo, kad įstatymas pažeidžia Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalimi nustatytą tiesioginės rinkimų į vietos savivaldą teisės principą. Antra, 1994 m. gruodžio 19 d. Europos Tarybos direktyva 94/80/EC Europos Sąjungos piliečiams gyvenantiems kitoje nei kilmės valstybėje narėje suteikia balsavimo teisę ir teisę būti kandidatu vietos valdžios rinkimuose. Bet kokiu atveju, šiame sprendime pastebimas stiprus žmogaus teisių aspektas. Taipogi 2008 m. buvo pakeistas Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas suteikiantis balso teisę užsieniečiams, turintiems teisę nuolat gyventi Lietuvoje ir tai patvirtinantį dokumentą (daugiau užsieniečių turi teisę balsuoti savivaldybių nei nacionaliniuose rinkimuose).

***Apsauga nuo diskriminacijos:***

1. Žmogaus teisių klausimą vietos valdžios lygmenyje apsprendė istoriniai įvykiai, subūrę Lietuvoje gana nemažas, pagrindinai lenkų ir rusų, tautines mažumas. Iš tikrųjų Vilniuje yra vietovė, kurioje 70% gyventojų yra ne lietuvių tautybės. Tai sąlygoja tam tikrą įtampą. Tačiau tautinių mažumų teisės, vertinant, pavyzdžiui, reikalavimą mokyklose dėstyti kitomis kalbomis nei lietuvių, tikrai yra gerbiamos. Iš tikrųjų Lygių galimybių kontrolierę yra pasiekę skundai dėl vaikų teisių pažeidimų, t.y., kad lietuviškai kalbantys vaikai buvo verčiami lankyti lenkiškus darželius arba, kad savivaldybės keletą kartų bandė uždaryti lietuviškas mokyklas, taip apribojant lietuviškai kalbančiai gyventojų daliai prieigą prie šios srities išsilavinimo.
2. Tautinių mažumų kalbos gali būti naudojamos viešumoje. Tačiau lietuvių kalbos vartojimas yra privalomas visose Lietuvos teritorijoje veikiančiose valstybės ir savivaldos institucijose, taip pat Lietuvos teritorijoje esančiose organizacijose ir įmonėse bei jų tarpusavio bendravimui. Galiojantys įstatymai nenumato galimybės greta valstybinės kalbos naudoti antrą kalbą. Valstybinės kalbos įstatymo 18 straipsnis nustato, kad Tautinių bendrijų organizacijų pavadinimai, jų informaciniai užrašai greta valstybinės kalbos gali būti pateikiami ir kitomis kalbomis. Įstatymas nereglamentuoja kokia kalba turėtų būti naudojama neoficialiuose tautinių mažumų renginiuose. Vilnius turi Romų integracijos programą administruojamą kartu su Kultūros ministerija. Tautinių mažumų įstatymas (žr. Venecijos komisiją, 2003 m. įstatymo projekto nuorodą) Seime buvo diskutuotas, bet nebuvo priimtas kaip atskiras įstatymas. Vietoj to, jo nuostatos buvo išskirstytos įvairiuose įstatymuose, reglamentuojančiuose švietimą, informaciją, kultūrą.
3. 2010 m. Vilniaus miesto savivaldybė priėmė nutarimą leidžiantį surengti gėjų paradą Vilniuje. Buvo pateiktas Kauno savivaldybės tarybos nario ir prokuroro apeliacinis skundas prašant imtis laikinųjų apsaugos priemonių (nutarimo sustabdymo). Vilniaus apygardos teismas nustatė laikinąsias apsaugos priemones sustabdydamas nutarimą trims dienoms prieš demonstraciją. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, remdamasis Europos žmogaus teisių teismo jurisprudencija, panaikino šį sprendimą likus vienai dienai iki demonstracijos ir 2010 m. gegužės 8 d. paradas buvo surengtas.

***Skundų prieš savivaldybes nagrinėjimas***

1. Vertinant savivaldybių veiklą teikiant paslaugas ir naudą gyventojams, būtina atsižvelgti ne tik į savivaldybių teises centrinės valdžios atžvilgiu, bet taip pat ir tai, kaip savivaldybės vykdo savo pareigas. Svarbus veiksnys yra tai, koks mechanizmas yra nustatytas norintiems pateikti skundą prieš savivaldybę. Yra nemažai būdų, kuriais įvairūs įstatymai leidžia savivaldybėms nuspręsti ar įvesti tam tikrus savivaldybių netinkamo elgesio saugiklius ar sudaryti sąlygas visuomenės dalyvavimui ir galimybes įtakoti savivaldybę. Lietuvoje visuomenei yra prieinamos dvejopos priemonės.
2. Teismai
3. Žemiausias lygmuo teismų hierarchijoje į kurį gali kreiptis pilietis yra administracinių ginčų komisijos. Virš jų yra apygardų administraciniai teismai ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Administracinių ginčų komisijos yra kvaziteisminės institucijos, kurios yra nepriklausomos ir nagrinėja klausimus susijusius su bet kokio viešojo administravimo subjekto, tokio kaip savivaldybė, veikla. Jų nariai, kurių dauguma yra teisininkai, yra nepriklausomi ir renkami nustatytam laikotarpiui.
4. Kuomet apskritys vykdė administracines funkcijas, veikė Vyriausioji ginčų komisija, bendra tiek apskričiai, tiek ir joje esančioms savivaldybėms. Tačiau panaikinus apskritis ši tarnyba savivaldybei nėra privaloma. Nuo 2011 m. kiekviena savivaldybė privalo turėti savivaldybės administracinių ginčų komisiją. Jos svarsto skundus tik dėl savivaldybės administracijos sprendimų.
5. Remiantis VSĮ 27 ir 28 straipsniais kiekviena savivaldybės taryba yra įgaliota paskirti vidaus nepriklausomą savivaldybės kontrolierių. Tai yra išsamiai aptarta finansinių klausimų kontekste 63 punkte.
6. Ombudsmenas (Kontrolieriai)
7. Lietuvoje yra trys nepriklausomos ombudsmenų (kontrolierių) institucijos. Seimo kontrolierių įstaiga (įsteigta 1994 m.), Lygių galimybių kontrolierius (įsteigtas 1999 m.) ir Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus tarnyba (įsteigta 2000 m.). 2010 m. sausio mėn. Seimo kontrolierių įstaiga buvo reorganizuota sumažinant kontrolierių skaičių nuo penkių iki dviejų – vieno centrinės valdžios ir vieno vietos valdžios (savivaldybių ir apskričių) lygmeniui.[[14]](#footnote-14) Jie yra skiriami penkerių metų kadencijai.
8. Viena iš Seimo kontrolierių įstaigos stipriųjų pusių yra ta, kad esant bendresnio pobūdžio problemai apimančiai daugiau nei vieną asmenį, kontrolierius turi teisę perduoti klausimą Seimui (rengdamas ataskaitas, teikdamas rekomendacijas, organizuojant diskusijas), atkreipdamas į tai dėmesį, kaip, pavyzdžiui, dėl anksčiau sovietų atimtos žemės grąžinimo.
9. Apžvelgiant išnagrinėtus skundus (ištirtus Vietos savivaldos kontrolieriaus, dirbančio su savivaldybių klausimais) dėl savivaldybių pareigūnų veiksmų 2010 m. (paskutinių turimų metų duomenys):
   * + Teisė į tinkamą viešąjį administravimą – 36 %
     + Teisė į saugią ir ekologišką aplinką – 21,5 %
     + Teisė į būstą – 15 %
     + Teisė į nuosavybę – 10%
     + Teisė į socialinę apsaugą – 5%
     + Vartotojų teisės – 6 %
     + Teisė į mokslą – 3
     + Teisė į sveikatą – 2 %
     + Kitos teisės – 4,5 %
10. 2010 m. Vietos valdžios pareigūnų veiksmus tiriantis Seimo kontrolierius priėmė sprendimus, kuriuose jis 355 atvejais skundą palaikė, 182 atvejais skundą atmetė ir 239 atvejais nutraukė skundo tyrimą.
11. Svarbu, kad savivaldybės vykdytų savivaldybės kontrolieriaus rekomendacijas. Reikėtų pabrėžti, kad savivaldybės įgyvendina didžiąją dalį (2010 m. – 84 proc.) Vietos valdžios kontrolieriaus. Tačiau vertėtų atkreipti dėmesį į tą mažesniąją dalį rekomendacijų, kurių nėra laikomasi ir paraginti savivaldybes (galbūt kolektyviai per LSA) šį, neįgyvendintų rekomendacijų, skaičių sumažinti.

1. V: Vietos valdžios rūmai / R: Regionų valdžios rūmai

   IDLG: Nepriklausomų ir liberalų-demokratų politinė grupė Kongrese

   EPP/CD:Europos liaudies partijos – krikščionių demokratų politinė grupė Kongrese

   SOC:Socialistų politinė grupė Kongrese

   NR:Narys nepriklausantis Kongreso politinei grupei [↑](#footnote-ref-1)
2. Parengtiniam rekomendacijos projektui Monitoringo komitetas pritarė 2012 m. vasario 24 d.

   Komiteto nariai:

   *L. O. Molin* (pirmininkas)*, M. Abuladze,* *U. Aldegren*, K. Andersen, L. Avetyan (pakaitinis: *E. Yeritsyan*), A. Babayev (pakaitinis: *I. Khalilov)*, *T. Badan*, M. Barcina Angulo, *V. Belikov*, G. Bende (pakaitinis: *E. Penzes*), G. Bergemann, *M. Bespalova,* *V. Broccoli, Z. Broz*, *A. Buchmann, X. Cadoret*, *E. Calota,* S. Carugo, *S. Chernov*, *D. Chichinadze*, B. Collin-Langen, *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Çukur*, L. Dellai, M. De Lamotte, *N. Dogan, G. Doğanoglu*, M. Gaju, V. Gebel, *G. Gegužinskas*, S. Glavak, *S. Guckian,* *M. Guegan*, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, *M. Heatley,* J. Hepburn, B. Hirs, *J. Hlinka*, *C. Hughes*, A. Ibrahimov (pakaitinis: *R. Aliyev*), *G. Illes*, J. Jalinska (pakaitinis: *M. Juzupa*), *S. James*, *A. Jaunsleinis*, *M. Jegeni Yıldız, M. Juhkami*, J‑P. Klein *(pakaitinis: E. Eicher),* A. Kriza*,* I. Kulichenko (pakaitinis: *N. Rybak*), *F. Lec*, *J‑P. Liouville, I. Loizidou*, M. Magomedov, P. Mangin (pakaitinis: *J-M. Belliard*), T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, *V. Mc Hugh*, M. Merrild, *I. Micallef*, T. Mikus, K. Miškinienė, *M. Monesi,* *G. Mosler-Törnström,* A. Muzio, *M. Njilas*, Z. Ozegovic (pakaitinis: *V. Vasic*), R. Paita (pakaitinis: *A. Miele*), U. Paslawska, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinschi, A. Pruszkowski,* C. Radulescu (pakaitinis: *L. Sfirloaga*), R. Rautava (*pakaitinis*: *S. Ruponen*), *H. Richtermocova*, A. Rokofillou, *N. Romanova*, *D. Ruseva*, *J. Sauwens*, P. Schowtka, W. Schuster, *D. Shakespeare*, M. Simonovic (pakaitinis: *S. Lazic)*, G. Spartanski, *M. Tamilos*, A. Torres Pereira, V. Udovychenko (pakaitinis: *O. Radziievskyi*), *A. Ugues*, G. Ugulava (*pakaitinis*: *P. Zambakidze)*, A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (pakaitinis: *A. Borisov*), O. Van Veldhuizen, *L. Vennesland*, *L. Verbeek*, *H. Weninger*, K. Whitmore (pakaitinis: *P. Grove*), *J. Wienen, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli*, *D. Zmegac*.

   N.B.: Balsavime dalyvavusių narių pavardės parašytos kursyvu.

   Komiteto sekretoriatas: S. Poirel ir S. Cankoçak. [↑](#footnote-ref-2)
3. Byla Nr. 136/2010-17/2011-18/2011-19/2011, Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo (2010 m. birželio 30 d. redakcija) 34 straipsnio, 83 straipsnio 2, 3, 4, 5 dalių, Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo (2010 m. gegužės 18 d. redakcija) 3 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, 2011 m. gegužės 11 d. [↑](#footnote-ref-3)
4. Šiuo klausimu iškyla neaiškumas, kadangi Ministerijos vertinimu, direktorius yra atskaitingas savivaldybės tarybai ir merui. Tuo tarpu Lietuvos savivaldybių asociacija teigia, kad direktorius yra atskaitingas atitinkamai centrinės valdžios institucijai, o ne tarybai. [↑](#footnote-ref-4)
5. 2000 m. lapkričio 8 d. byla Nr.1/99: ,,Pripažinti, jog Lietuvos Respublikos 1997 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų pakeitimo įstatymo 6 straipsnio nuostata, kad 1996 metais nepanaudoti asignavimai gamtosaugos objektams finansuoti iš savivaldybių biudžetų grąžinami į valstybės biudžetą tiek, kiek tų savivaldybių biudžetų 1997 metais gautos faktinės pajamos yra didesnės už pajamas, nustatytas tvirtinant atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvus, neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.“ [↑](#footnote-ref-5)
6. Konstitucinis Teismas (2007 m. vasario 9 d. byloje Nr. 06/07, 6 psl.) nustatė, kad: ,,...valstybės valdymas ir vietos savivalda yra dvi Konstitucijos įtvirtintos viešosios valdžios sistemos; vietos savivalda – tai įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių <...> savitvarka ir savaveiksmiškumas <...> vietinė viešosios valdžios sistema, tiesiogiai nepavaldi valstybės valdžios institucijoms <...> formuojama bei funkcionuojanti kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais <...> savivaldos teisė įgyvendinama per demokratinį atstovavimą; savivaldybių tarybos, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, negali būti formuojamos tokiu būdu, kad kiltų abejonių dėl jų legitimumo, teisėtumo.“. [↑](#footnote-ref-6)
7. Konstitucijos pakeitimai, numatantys pavesti Valstybės kontrolės tarnybai atlikti savivaldybių biudžetų auditą ir prižiūrėti savivaldybių lėšų tvarkymą Seime buvo svarstomi 2006 m. [↑](#footnote-ref-7)
8. Pilnas tekstas: ,,Dėl politinio klausimo, susijusio su galimais tiesioginiais merų rinkimais [Kongresas]:

   mano, kad šį klausimą turėtų toliau svarstyti centrinės ir vietinės valdžios institucijos bei susijusios politinės partijos;

   yra įsitikinusi, kad kartu su šiuo svarbiu klausimu turėtų būti apsvarstyti visi tiesioginių merų rinkimų privalumai ir trūkumai, o reikalaujamos procedūros sudėtingumas (reikalingos Konstitucijos pataisos) užtikrintų gilų ir visuotinį minėtų privalumų bei trūkumų supratimą, atsižvelgiant į esamą socialinę, politinę ir ekonominę situaciją šalyje. [↑](#footnote-ref-8)
9. Davulis, ‘Analysis of a situation on local taxes in Lithuania’, *Intellectual Economics* 2009, Nr. 1(5), p. 21-29 (ISSN 1822-8038 (internete)). [↑](#footnote-ref-9)
10. Šioje vietoje yra techninė, teisinė problema. Priešingai, Konstitucijos 127 straipsnis nurodo, kad ,,... biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Valstybės biudžeto pajamos formuojamos iš mokesčių, privalomų mokėjimų, rinkliavų, pajamų iš valstybinio turto ir kitų įplaukų. Mokesčius, kitas įmokas į biudžetus ir rinkliavas nustato Lietuvos Respublikos įstatymai...“. Tokia konstitucinė nuostata neišvengiamai komplikuoja vietinės valdžios organų teisę turėti savo finansinius išteklius, kadangi ji draudžia nustatyti europine prasme suprantamus vietinius mokesčius. [↑](#footnote-ref-10)
11. Šis principas teigia, kad siekiant išlaikyti balansą tarp pareigų ir atitinkamų išteklių jų vykdymui, kiekvienos naujai perduodamos funkcijos turėtų būti aiškiai susietos su atitinkamais finansiniais ištekliais. [↑](#footnote-ref-11)
12. Asociacijos suvažiavime (pagrindiniame valdymo organe) kiekvieną savivaldybę atstovauja 1 asmuo nuo 10 tarybos narių, taip pat papildomai 1 asmuo nuo likusio narių skaičiaus, jei yra daugiau nei penki. Papildomai prie nustatytos kvotos savivaldybės, kuriose gyvena daugiau kaip 100000 gyventojų, nuo kiekvieno kito 100000 (taip pat nuo nepilno 100000) renka po 1 asmenį. [↑](#footnote-ref-12)
13. EPP/CD:Europos liaudies partijos – krikščionių demokratų politinė grupė Kongrese

    SOC:Socialistų politinė grupė Kongrese [↑](#footnote-ref-13)
14. Gal būtų buvę geriau turėti vieną tarnybą, sukuriant aukšto lygio, visiems gerai žinomą instituciją. Tačiau, jeigu tai būtų padaryta, tai visų pirma būtų buvę nepagarbu vietos valdžios autonomijos atžvilgiu, kadangi ji neturėtų atskiros tarnybos; visų antra, Konstitucijos 73 straipsnis numato ,,Seimo kontrolierius“. [↑](#footnote-ref-14)