

# EKONOMINIO SUNKMEČIO POVEIKIS ATSAKINGAM VALDYMUI LIETUVOS SAVIVALDYBĖSE: TEISĖS ASPEKTAS

**Arvydas Andruškevičius**

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedros profesorius  
socialinių mokslų daktaras  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius  
Tel. (+370 5) 236 61 75

*Straipsnyje<sup>1</sup> analizuojama ekonominio sunkmečio refleksija Lietuvos savivaldybėse. Nagrinėjamas atsakingo valdymo (gero viešojo administravimo) principo turinys remiantis Europos pagrindinių teisių chartijos nuostatomis, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrina, statutiniu teisiniu reglamentavimu ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika. Aptariami ekonominės recesijos nulemti savivaldybių funkcijų finansavimo pokyčiai, taip pat vertinama, ar optimalūs buvo valstybės centrinės valdžios ir savivaldybių finansiniai santykiai 2008 metais kilusios finansų krizės sąlygomis.*

*Effects of economic crisis in the municipalities of Lithuania are being discussed in this article. Also the content of the principle of responsible governance (proper public administration) is being analysed in respect of the Charter of Fundamental Rights, the case law of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, various legislation and the case law of the Supreme Administrative Court of Lithuania. The changes in financing the functions of municipalities, influenced by the economic recession, are being discussed; it is also evaluated whether the financial relations between central administrative bodies and municipalities were sufficient in the light of financial crisis, which has started in 2008.*

## Įvadas

Konstitucinis atsakingo valdymo principas yra teisės imperatyvas ne tik valstybės centrinės valdžios, bet ir vietos savivaldos institucijoms. Abiejose viešosios valdžios sistemose šis principas greta organizacinių klausimų remiasi teisiniu ir materialiniu pagrindais. Pirmuoju atveju atsakingo valdymo siekiama tiek įstatyminiu reglamentavimu, tiek teismų sprendimais dėl norminių aktų konstitucingumo ar atitikties įstatymams, taip pat dėl individualių administracinių teisės aktų teisėtumo ir pagrįstumo. Antruoju atveju atsakingo valdymo pagrindas yra valstybės ir savivaldybių finansiniai ištekliai. Suprantama, ekonominio sunkmečio palydovas – finansinių lėšų stygius viešąjį valdymą tiek valstybiname, tiek savivaldybių sektoriuje transformuoja keldamas tam tikrus klausimus: ar finansų ir ekonomikos krizės laikotarpiu valdymo funkcijas leistina vykdyti ne taip atsakingai kaip įprastinėmis sąlygomis; jei nuo atsakingo valdymo principo nukrypstama dėl finansinių priežasčių, tai ar bet kurie valstybės ir vietos valdžios institucijų sprendimai, turintys neigiamą įtaką žmogaus teisėms, laisvėms, teisėtiems interesams ir teisėtiems poreikiams įgyvendinti, gali būti pateisinti krize; kiek optimalūs gali būti centrinės ir vietos valdžių bendravimas ekstramaliomis krizės sąlygomis.

<sup>1</sup> Mokslinis tyrimas finansuojamas Europos socialinio fondo lėšomis pagal visuotinės dotacijos priemonę (Projekto Nr. VP1-3.1-ŠMM-07-K-03-085).

Šio straipsnio tikslas – bent iš dalies atsakyti į klausimą, kaip savivaldybėse veikia atsakingumo imperatyvas, kokias transformacijas jis patiria dėl ekonominio sunkmečio ir kaip teisės požiūriu vertintinas šių pokyčių pobūdis ir mastas.

Tyrimo objektas – atsakingo valdymo principo turinys, aiškinamas atsižvelgiant į Europos Sąjungos teisės aktus, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimus, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudenciją, taip pat šio principo veikimas Lietuvos savivaldybėse ekonominės krizės sąlygomis.

Straipsnyje nėra gvildinama valdymo ir viešojo administravimo kategorijų santykio problematika, nors Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – ir LVAT) sprendimuose ir nutartyse esančių formuluočių konstrukcijos „atsakingas valdymas (geras viešasis administravimas)“<sup>2</sup>, „gero administravimo, atsakingo valdymo principai“<sup>3</sup>, „gero administravimo bei atsakingo valdymo imperatyvai“<sup>4</sup> kelia klausimų dėl šių terminų tapatumo. Administracinės teisės moksle taip pat diskutuota dėl sąvokų *vykdomoji valdžia*, *viešasis valdymas*, *valstybinis valdymas*, *viešasis administravimas* santykio<sup>5</sup>. Šiuo klausimu rengtuose pradinuose administracinės teisės mokslo darbuose viešasis administravimas nurodomas esantis siauresnė kategorija nei viešasis valdymas, remiantis tuo metu ordinarinėje teisėje<sup>6</sup> įtvirtintomis viešojo administravimo pagrindinėmis sritimis<sup>7</sup>. Vėlesnėse publikacijose viešasis administravimas aiškinamas plačiai ir siaurai, pirmu atveju siejant jį su valstybės valdymu (visų valstybės institucijų veikla), antruoju – su valstybiniu valdymu (valstybės vykdomosios valdžios institucijų veikla)<sup>8</sup>. Dar kiti autoriai, nagrinėdami vykdomosios valdžios, valstybinio valdymo ir viešojo administravimo santykį, siauriausio turinio veikla laiko valstybės vykdomosios valdžios įgyvendinimą<sup>9</sup>, o kai kuriuose teisės mokslo darbuose talpiausia pagal turinį kategorija laikomas viešasis administravimas<sup>10</sup>. Paliekant minėtų kategorijų santykio analizę tolesnėms mokslininkų diskusijoms, šiame tyrime laikomasi požiūrio, kad atsakingai valdyti reiškia ir gerai administruoti bei „atvirkščiai, – neatitinkantis teisės principų ir ordinarinės teisės imperatyvių normų viešasis administravimas“<sup>11</sup> reikštų, kad savivaldybių gyventojų teisės ir poreikiai nėra užtikrinami reikiama apimtimi, t. y. savivaldybių administravimo subjektai viešuosius reikalus tvarko ne taip atsakingai, kaip jiems tai priklausytų pagal teisės aktų reikalavimus. Pragmatiniu požiūriu nėra reikšminga, kurią veiklą – valdymo ar administra-

<sup>2</sup> Pvz., 2005 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>10</sup>-655/2005; 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup>-440/2012; 2013 m. gegužės 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>444</sup>-878/2013.

<sup>3</sup> Pvz., 2013 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>520</sup>-2023/2013.

<sup>4</sup> 2012 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup>-134/2012.

<sup>5</sup> Teigiama, kad šių sąvokų atskyrimas teisės mokslininkams kelia daugiausia diskusijų (žr.: DEVIATNIKOVATĖ, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 18).

<sup>6</sup> Tai yra Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1945.

<sup>7</sup> Pvz., ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai. *Teisė*, 2001, t. 40, p. 7–15.

<sup>8</sup> Viešasis administravimas. Kaunas, 2003, p. 256, 257.

<sup>9</sup> BAKAVECKAS, A. Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis. *Jurisprudencija*, 2007, t. 2 (920).

<sup>10</sup> DEVIATNIKOVATĖ, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys* <...>, p. 19.

<sup>11</sup> Dabartinės redakcijos Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme (*Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945, nauja red. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 77-2975) viešasis administravimas apibrėžiamas kaip įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų numatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas. Išskyrus administracinių paslaugų teikimą, reikšiantį vadinamus horizontaliuosius teisinius santykius (žr., pvz.: ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 45, 46), visoms viešojo administravimo sritims būdingas administracinio pavaldumo elementas, o jis yra valdymo kategorijos esminis bruožas.

vimo teisės mokslas laikys esant platesnio turinio: svarbiausia tai, kad ši veikla būtų atsakinga, kitaip tariant, – gera<sup>12</sup>.

Lietuvos teisės moksle atsakingo valdymo principas nagrinėtas, pvz., A. Bakavecko, J. Paužaitės-Kulvinskienės, I. Danėlienės parengtose studijose, tačiau aspektui, kaip šis principas pasireiškia vietos savivaldoje ekonominės recesijos sąlygomis, nebuvo skirta dėmesio.

Rengiant straipsnį remtasi Lietuvoje galiojančio teisinio reguliavimo nuostatų, Europos Sąjungos institucijų teisės aktų, Lietuvos teismų sprendimų sisteminės analizės metodu. Atliktas ir ekonomikos bei finansų krizės laikotarpiu savivaldybėse priimtų antikrizinių sprendimų lyginamasis tyrimas. Pasielkta ir informacija, sukaupta per interviu su kai kurių šalies savivaldybių, jose esančių seniūnijų valstybės tarnautojais, gyventojų bendruomenių vadovais ir pačiais gyventojais. Tyrimo išvados taip pat grindžiamos Lietuvos savivaldybių asociacijos pateiktais apibendrintais duomenimis apie valstybės centrinės valdžios institucijų sprendimus ir pačių savivaldybių iniciatyvas ekonominio sunkmečio sąlygomis.

## **1. Atsakingo valdymo konstitucinio principo turinys ir imperatyvumas viešosios valdžios sistemoms**

Europos pagrindinių teisių chartijos (toliau – ir Chartija) 41 straipsnyje nustatyta, kad teisė į gerą viešąjį administravimą apima asmens reikalą nešališką, teisingą, operatyvų tvarkymą Sąjungos institucijose ir įstaigose, asmens teisę būti išklaustam prieš taikant jam bet kokią individualią nepalankią priemonę, teisę susipažinti su savo byla, administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus. Be to, minėtame straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas asmuo turi teisę į institucijų ir tarnautojų jam padarytos žalos atlyginimą, taip pat teisę kreiptis į institucijas viena iš kalbų, kuria surašytos Sąjungos sutartys, ir gauti atsakymą ta pačia kalba. Taigi Chartija gerą administravimą sieja daugiausia su institucijose ir įstaigose atliekamomis administracinėmis procedūromis, kurių metu priimami sprendimai įgyvendinant Sąjungos valstybių konstitucijose įtvirtintas ar iš konstitucinio reguliavimo išplaukiančias asmens teises ir laisves bei įstatymų saugomus interesus.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje viešasis administravimas nurodomas kaip valstybės funkcija: kad būtų garantuotas visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešasis interesas (žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimas) valstybė turi užtikrinti viešojo administravimo vykdymą ir viešųjų paslaugų teikimą<sup>13</sup>. Imperatyvus šios nuostatos pobūdis suponuoja, pirma, kad administravimo ir paslaugų teikimo sistema apskritai veiktų, ir, antra, kad ši sistema būtų pakankamai efektyvi. Atsakingo valdymo principą Teismas aiškina viešosios valdžios atsakingumo bendrųjų konstitucinių garantų ir valstybės tarnybą saistančių konstitucinių imperatyvų aspektais. Pirmuoju atveju šis principas nurodomas kaip teisinės valstybės principo sudedamoji dalis, valdžios atsakomybė visuomenei, konkretinama Konstitucijos nuostatomis, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, piliečiai turi teisę tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus dalyvauti valdant savo šalį, kritikuoti valstybės įstaigų ir pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus, garantavus piliečiams galimybę ginti savo teises teisme, peticijos teisę, taip pat teisės aktuose reglamentavus piliečių prašymų ir skundų nagrinėjimo procedūras. Valstybės tarnybai taikomų reikalavimų atžvilgiu Konstitucinio Teismo doktrina nurodo, kad valstybės tarnautojams tenka ypatinga atsakomybė visuomenei už jiems pavestų

<sup>12</sup> Naujausiose mokslo darbuose siūlomas *gero valdymo* terminas, argumentuojant pirmenybės teikimu lietuviškai terminologijai (žr.: BAKAVECKAS, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. I dalis. Vilnius: MES, 2012, p. 133).

<sup>13</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 181-6708.

funkcijų vykdymą. Ši atsakomybė suponuoja ne tik valstybės tarnautojų lojalumą Lietuvos valstybei, bet ir tai, kad valstybės tarnautojai turi paisyti teisėtumo reikalavimų, neturi piktnaudžiauti jiems nustatomomis galiomis, pareigūnai turi saugoti, ginti žmogaus teises ir laisves. Į valstybės tarnautojus kreipęsi žmonės neturi patirti savivalės, biurokratizmo, reikalų tvarkymo vilkinimo. Neleistina, kad valstybės ar savivaldybės įstaigų darbas būtų organizuotas taip, kad į valstybės ar savivaldybės instituciją, valstybės tarnautoją tam tikru reikalu kreipęsis asmuo būtų priverstas dar kartą kreiptis tuo pačiu reikalu dėl to, kad po pirmojo kreipimosi, nors šis buvo pagrįstas ir atitiko visus teisės aktų nustatytus reikalavimus (įskaitant procedūrinius), šio reikalo nagrinėjimas nebuvo inicijuotas. Valstybės tarnautojų priimamų sprendimų motyvai turi būti aiškūs, skaidrūs, informacija apie šiuos motyvus turi būti prieinama<sup>14</sup>.

Taigi, palyginti su Europos pagrindinių teisių chartijos nuostatomis, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas viešosios valdžios atsakingumą visuomenei aiškina plačiau: asmens teisių ir laisvių įgyvendinimas siejamas ne tik su tinkamomis viešojo administravimo procedūromis, bet ir su viešųjų paslaugų teikimo veikla, asmenų skundo, peticijos teisėmis ir kt. Mokslininkų pažymima, kad nacionalinės teisės sistemos gali išlaikyti savo ypatumus ir pasinaudoti teisėkūros diskrecija, o Europos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta teisė į gerą viešąjį administravimą yra privalomas *minimalus standartas* (kursyvas – A. A.) norint garantuoti efektyvią žmogaus teisių apsaugą<sup>15</sup>. Todėl Lietuvos Respublikos ordinarinėje teisėje yra įtvirtinti įvairius imperatyvus talpinantys viešojo administravimo ir valstybės tarnybos bei valstybės tarnautojų etikos principai. Antai Viešojo administravimo įstatyme (3 straipsnis) nustatyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi įstatymo viršenybe (šių subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktų<sup>16</sup>, veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus, administraciniai aktai, susiję su asmens teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais), objektyvumu (administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs), proporcingumu (administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus), nepiktnaudžiavimu valdžia (viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint Viešojo administravimo įstatymo tvarka suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus, siekiant kitų, negu įstatymų ar kitų norminių aktų nustatytų tikslų). Įstatyme įtvirtinti ir kiti viešojo administravimo principai – tarnybinės pagalbos, efektyvumo, subsidiarumo, „vieno langelio“. Gero administravimo imperatyvo turinį apibrėžia ne tik minėtieji teisės principai, bet ir tokios Viešojo administravimo įstatymo normos, pavyzdžiui, 8 straipsnyje nustatyti bendrieji reikalavimai individualiam administraciniam teisės aktui. Pažymėtina, kad šis įstatymas 2010 metais buvo papildytas norma dėl administracinių (ekonominių) sankcijų taikymo ūkio subjektams pagal *ultima ratio* taisyklę<sup>17</sup>, taigi viešojo administravimo subjektams šiuo metu tenka ne tik bendroji, bet ir vadinamoji speciali individualaus administracinio teisės akto motyvavimo pareiga<sup>18</sup>.

Atsakingo valdymo (gero viešojo administravimo) įstatyminiai garantai yra ir valstybės tarnybos santykius reglamentuojančių teisės aktų nuostatos, pirmiausia Lietuvos Respublikos valstybės tarny-

<sup>14</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 181-6708.

<sup>15</sup> Žr.: J. Paužaitės-Kulvinskienės parengtą skyrių knygoje *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius, 2010, p. 232.

<sup>16</sup> Šiuo būdu siekiant, kad viešojo administravimo subjektai neveiktų *ultra vires*.

<sup>17</sup> Tai sietina su 2008 metais kilusia ekonomikos ir finansų krize.

<sup>18</sup> Šių pareigų turinį žr.: ANDRUŠKEVIČIUS, A.; PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: Registrų centras, 2011, p. 139–196.

bos įstatyme<sup>19</sup> įtvirtinti valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų etikos principai. Tai įstatymų viršenybė, teisėtumas, pagarba žmogui ir valstybei (valstybės tarnautojas privalo gerbti žmogų ir pagrindines jo teises ir laisves, Konstituciją, valstybę, jos institucijas ir įstaigas, įstatymus, kitus teisės aktus ir teismų sprendimus), teisingumas (valstybės tarnautojas privalo vienodai tarnauti visiems gyventojams nepaisydamas jų tautybės, rasės, lyties, kalbos, kilmės, socialinės padėties, religinių įsitikinimų bei politinių pažiūrų, būti teisingas sprendžiamas prašymus, nepiktnaudžiauti jam suteiktomis galiomis ir valdžia), nešališkumas (valstybės tarnautojas privalo būti objektyvus, priimdamas sprendimus vengti asmeniškumų), viešumas (valstybės tarnautojas privalo užtikrinti priimamų sprendimų ir veiksmų viešumą, o informaciją riboti tik tuo atveju, kai tai būtina svarbiausiais visuomenės interesais) ir kt.

Atsakingo valdymo (gero viešojo administravimo) turinys detaliosiai atskleidžiamas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – ir LVAT) praktikoje. Tiesa, daugelyje išnagrinėtų administracinio ginčo bylų LVAT tiesiogiai remiasi Konstitucinio Teismo pateiktais atsakingo valdymo principo aiškinimais, pažymėdamas Konstitucijos 5 straipsnio nuostatą, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms<sup>20</sup>, kad atsakingo valdymo principas Konstitucinio Teismo yra pripažintas koordinuojančio ir determinuojančio konstitucinio teisinės valstybės principo dalimi, viena iš Konstitucijos saugomų ir ginamų vertybių<sup>21</sup>, kad teisinio saugumo principas – vienas iš esminių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo elementų, reiškiantis valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikslumą ir stabilumą, apsaugoti teisinių santykių subjektų teises, taip pat įgytas teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius ir kad, neužtikrinus šių lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise<sup>22</sup> ir kt. Kitose bylose atsakingo valdymo (gero viešojo administravimo) turinį LVAT grindžia Europos pagrindinių teisių chartijos nuostatomis ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika, aiškinančia principinę asmens teisę būti išklausytam administracinės procedūros metu ir teisę į gynybą bei teisę veiksmingai pareikšti savo nuomonę. Tai yra svarbu ne tik tada, kai asmeniui gresia sankcijos, bet ir tada, kai gali būti priimtas administracinis sprendimas, kuriuo asmens interesai būtų paveikti neigiamai<sup>23</sup>. Lietuvos administraciniai teismai remiasi ir Chartijos 41 straipsnio 1 dalies nuostata, kad viešojo administravimo institucijos privalo veikti nešališkai, teisingai ir per kiek įmanoma trumpesnį laiką<sup>24</sup>.

Atsakingo valdymo principo pažeidimą LVAT konstatuoja argumentuodamas ir Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio normos reikalavimų nevykdymu<sup>25</sup>, ypač tų, kurie nustato individualaus administracinio akto motyvavimo pareigą, taip pat pareigą šiame akte aiškiai nurodyti jo apskundimo tvarką siekiant, kad asmuo turėtų galimybę laiku įgyvendinti teisę kreiptis į teismą ar kitą administracinius ginčus nagrinėjančią instituciją<sup>26</sup>.

<sup>19</sup> *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130, nauja redakcija. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 45-1708.

<sup>20</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2005 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>10</sup> – 655/2005 ir kt.

<sup>21</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. gegužės 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>444</sup> – 878/2013.

<sup>22</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup> – 846/2013.

<sup>23</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. gruodžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>756</sup> – 686/2010.

<sup>24</sup> Vilniaus apygardos administracinio teismo 2013 m. sausio 18 d. sprendimas, kurį LVAT 2013 m. spalio 1 d. nutarimi administracinėje byloje Nr. A<sup>143</sup> – 1210/2013 paliko nepakeistą.

<sup>25</sup> LVAT yra pažymėjęs, kad Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje individualiam aktui nustatyti reikalavimai laikytini gero administravimo atspindžiu (žr. šio teismo 2010 m. balandžio 29 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup> – 737/2010).

<sup>26</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup> – 440/2012.

Atsakingo valdymo principas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje apima ir daug kitų, labiau specifinių imperatyvų. Jais LVAT yra nurodęs, pavyzdžiui, viešojo administravimo subjektų pareigą užtikrinti aukštus žmogaus privataus gyvenimo apsaugos standartus atsižvelgiant į ypatingą šios srities pažeidžiamumą<sup>27</sup>, draudimą teikti ginčytiems administraciniais sprendimams retroaktyvią galią, nes tai akivaizdžiai prieštarautų bendriesiems teisės principams<sup>28</sup>, neleistinumą tuos pačius duomenis nurodyti (dubliuoti) keliuose viešojo administravimo subjektų priimtuose dokumentuose, taip sudarant keblumą asmeniui sprendžiant dėl šių sprendimų ginčijimo<sup>29</sup>, tinkamą viešojo administravimo subjekto diskrecinių galių panaudojimą, atsižvelgiant į tai, kad jo nuožiūros laisvė priimant administracinį sprendimą nėra absoliuti, ji saistoma tiek bendrųjų konstitucinių teisės principų – asmenų lygybės įstatymui, draudimo diskriminuoti imperatyvų, tiek reikalavimų nepiktnaudžiauti valdžia, užtikrinti asmens dalyvavimą priimant administracinį sprendimą ir kitų<sup>30</sup>. Bus valdoma atsakingai (administruojama tinkamai), jei viešojo administravimo subjektas neveiks *ultra vires* – tai LVAT yra pažymėjęs vienoje iš administracinio ginčo bylų nurodęs, kad viešojo administravimo subjektai privalo teisės aktų reikalavimus aiškinti ir taikyti tik ta apimtimi, kiek tai yra susiję su jų įgaliojimais, ir susilaikyti nuo visų kitų pamąstymų, vertinimų, nuomonių nagrinėdami asmenų skundus<sup>31</sup>.

Atsakingo valdymo principo turinio elementas yra ir viešojo administravimo subjekto pareiga būti rūpestingam, pavyzdžiui, priimant socialinę funkciją atliekančius administracinius sprendimus, kaip antai socialinės rūpybos santykiuose šis subjektas privalo elgtis pagal taisyklę *bonus pater familias*, t. y. apdairiai ir rūpestingai<sup>32</sup>. Arba, pavyzdžiui, įgyvendinant žemės reformą žemėtvarkos projektų rengimas ir tvirtinimas neturi būti vilkinami, nes priešingu atveju būtų pažeistos konstitucinės asmens teisės<sup>33</sup>. Operatyvumo reikalavimas galioja ir vykdant Vyriausybės atstovų reikalavimus / teikimus – į juos savivaldybių pareigūnai privalo atsakyti neatidėliojant, jei tam nėra objektyvių priežasčių, ir nedviprasmiškai<sup>34</sup>.

Aptariamasis principas būtų pažeistas, kartu nukrypta nuo tinkamo viešojo administravimo, jei asmeniui viešojo administravimo subjektas nesudarytų sąlygų efektyviai įgyvendinti vienas ar kitas teises naudojantis Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinto „vieno langelio“ principo teikiamomis galimybėmis<sup>35</sup>, jei viešojo administravimo subjektas nevykdytų pareigos perduoti spręsti klausimą pagal kompetenciją kitai viešojo administravimo institucijai, nors asmuo to ir neprašo<sup>36</sup>. Atsakingas

<sup>27</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. lapkričio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup> – 2124/2013.

<sup>28</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija. 2012 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup> – 134/2012.

<sup>29</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup> – 633/2010.

<sup>30</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. spalio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>756</sup> – 1229/2010.

<sup>31</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. kovo 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>822</sup> – 2222/2012.

<sup>32</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>520</sup> – 520-2473/2013.

<sup>33</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup> – 1347/2013.

<sup>34</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2011 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup> – 3203/2011.

<sup>35</sup> Žr., pvz., LVAT 2013 m. balandžio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>602</sup> – 658/2013.

<sup>36</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>602</sup> – 2714/2012.

valdymas yra ir tarnybinio bendradarbiavimo pareigos vykdymas, pavyzdžiui, nustačiusi viešojo intereso pažeidimą, viešojo administravimo institucija, neturėdama įstatyminio įgaliojimo inicijuoti jo gynimą, turi kreiptis į prokurorą ar kitą subjektą<sup>37</sup>.

Vienoje nagrinėtų administracinio ginčo bylų LVAT yra išaiškinęs, kad asmenys, inicijavę tarnybinio patikrinimo atlikimą, pagal bendruosius gero administravimo principus įgyja teisę būti informuoti apie tokio patikrinimo rezultatus, nors patikrinimo rezultatas – išvada teisinių padarinių kelia tik tikrinamam pareigūnui ir įstaigos vadovui<sup>38</sup>. Atsakingo valdymo principas (geras viešasis administravimas) apima ir administracinėse procedūrose dalyvaujančių šalių bendradarbiavimo reikalavimą (pavyzdžiui, nuosavybės teisės į žemę atkūrimo ginče pareiškėja tik po 16 metų buvo informuota, kad jos pateikti dokumentai surašyti netinkamai, nors viešojo administravimo subjektas turėjo tai pastebėti ir pranešti pareiškėjai vos tik gavęs tokius dokumentus<sup>39</sup>.

Aptartasis atsakingo valdymo reglamentavimas ir jurisprudenciniai jo aiškinimai taikytini ir savivaldybių viešojo administravimo subjektams tiek, kiek jiems Vietos savivaldos įstatymo yra nustatyta vykdytinų funkcijų. Čia neturi reikšmės tai, kad vietos savivalda netapatintina su valstybės valdymu ir kad vietos savivaldos institucijoms, kaip yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas, tenka vykdyti tik joms būdingas funkcijas<sup>40</sup>. Ir valstybės valdymas, ir vietos savivalda yra dvi susijusios viešosios valdžios sistemos<sup>41</sup>. Kadangi savivaldybėms įstatymu gali būti pavesta vykdyti ir tam tikras valstybės funkcijas, tai reiškia, kad savivaldybės, vykdydamos viešąjį administravimą ir / arba teikdamos viešąsias paslaugas<sup>42</sup>, garantuoja ne tik teritorinės bendruomenės, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešąjį interesą<sup>43</sup>. Savo veikloje savivaldybių institucijos, įstaigos ir pareigūnai vadovaujasi specialiuoju teisės aktu – Vietos savivaldos įstatymu, tačiau tai nereiškia, kad šiems subjektams netaikomas Viešojo administravimo įstatymas: šiame teisės akte viešojo administravimo subjektų sistemai priskiriamos ir centrinės, ir vietos savivaldos institucijos ir įstaigos (2 straipsnio 4 ir 6 dalys). Vadinasi, savivaldybių viešųjų institucijų veikla saistoma ir šiame įstatyme nustatyto reguliavimo. Tai patvirtina Vietos savivaldos įstatymo turinys: vienas iš jame įtvirtintų vietos savivaldos principų yra teisėtumas. Jis reiškia, kad savivaldybių institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus (4 straipsnio 1 dalis 6 punktas).

<sup>37</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. gruodžio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P<sup>662</sup> – 228/2009, 2013 m. rugsėjo 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup> – 1003/2013.

<sup>38</sup> LVAT 2012 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>552</sup> – 2745/2012.

<sup>39</sup> Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 24 d. sprendimas, kurį LVAT 2013 m. vasario 13 d. nutartimi paliko nepakeistą (administracinė byla Nr. A<sup>525</sup> – 260/2013).

<sup>40</sup> Savarankiškašias (nevalstybines) savivaldybių funkcijas žr. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnyje. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049, nauja red. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 113-4290, atitaisymas skelbtas *Valstybės žinios*, 2011, nr. 45.

<sup>41</sup> Žr.: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimą. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708.

<sup>42</sup> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme nustatyto reguliavimo požiūriu viešąsias paslaugas (švietimo, mokslo, kultūros, socialines ir kitas įstatymų numatytas paslaugas) teikia savivaldybių institucijų įsteigti juridiniai asmenys ar gavę atitinkamus leidimus fiziniai asmenys, o savivaldybių atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios subjektai administruoja šių paslaugų teikimą priimdami tam būtinus norminius administracinius ir individualius teisės aktus ir kontroliuodami jų vykdymą.

<sup>43</sup> Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 181-6708.

## 2. Ekonominio sunkmečio nulemta valstybės centrinės valdžios ir vietos savivaldos finansinių santykių transformacija

Konstitucinis Teismas dar 2002 metais yra konstatavęs, kad Konstitucijoje įtvirtinti savivaldybių veiklos savarankiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją ir valstybės parama savivaldybėms, savivaldybių ir valstybės interesų derinimas suponuoja, kad valstybės biudžete turi būti numatyta lėšų, reikalingų, kad būtų užtikrintas visavertis savivaldos funkcionavimas, įgyvendinamos savivaldybių funkcijos<sup>44</sup>. Ši principinė nuostata pakartota Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime: „Pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais savivaldybės įpareigojamos vykdyti joms perduotas valstybės funkcijas. Šios pareigos savivaldybės negalėtų vykdyti, jeigu jos vykdymas nebūtų užtikrintas finansiškai.“ Tačiau nuo konstitucinės savivaldybių funkcijų finansavimo maksimos buvo nukrypta jau 2009 metų pirmajame pusmetyje. An-tai 2009 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas<sup>45</sup> įpareigojo savivaldybes, pirma, 338 900 tūkst. litų sumažinti jų biudžetų pajamas, prognozuojamas 2009 metais gauti iš gyventojų pajamų mokesčio (2 straipsnio 1 dalis)<sup>46</sup>. Antra, šiuo įstatymu savivaldybėms buvo nustatyta pareiga nuo antrojo 2009 m. ketvirčio valstybės biudžetui grąžinti 100 618 tūkst. litų bendrosios dotacijos kompensacijų (2 straipsnio 3 dalis). Šie įpareigojimai savivaldybėms buvo nustatyti, nepaisant to, kad, priimant 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, savivaldybių biudžetams tu-rėjusios atitekti gyventojų pajamų mokesčio prognozuojamos įplaukos ir taip jau buvo sumažintos 150 mln. litų, o specialios tikslinės dotacijos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti – 28,4 mln. litų. Kaip pažymėta Lietuvos savivaldybių asociacijos (toliau – ir LSA) apibend-rintoje medžiagoje<sup>47</sup>, šie veiksniai itin komplikavo savarankiškų funkcijų tinkamą vykdymą savival-dybėse, juolab kad teisės aktų joms buvo nustatyti įpareigojimai iš nuosavų lėšų papildomai skirti 183,658 mln. litų ilgalaikei pedagogų darbo užmokesčio didinimo programos daliai, finansuojamai ne iš mokinio krepšelio reikmėms skirtų tikslinių dotacijų, 30,285 mln. litų skirti kultūros darbuo-tojų darbo užmokesčio didinimo programai įgyvendinti, taip pat 18,121 mln. litų skirti Ilgalaikei so-cialinį darbą dirbančiųjų darbo užmokesčio didinimo ir socialinių garantijų gerinimo 2008–2011 metų programai. Minėtame savivaldybių finansinės padėties apibendrinime pažymėta ir tai, kad dėl 2009 metais padidintų akcizų ir nuo 5 iki 19 procentų padidėjusio PVM tarifo ir jo lengvatų panaiki-nimo savivaldybių biudžetams teko papildoma 50 mln. litų našta kompensuoti nuostolius transporto paslaugų teikėjams<sup>48</sup>, taip pat padidėjusias išlaidas už viešojo sektoriaus pastatų šildymą.

Dėl krizės nulemtu įstatyminio reguliavimo pakeitimų savivaldybių pajamos savarankiškoms funkcijoms atlikti 2009 metais sumažėjo dešimčia procentų (405,5 mln. litų), specialios tikslinės do-tacijos savivaldybėms perduotoms valstybės funkcijoms atlikti – 3,7 procento (22 milijonais litų). Be to, minėta, savivaldybės turėjo grąžinti valstybės biudžetui 100,618 mln. litų bendrosios dotacijos kompensaciją (reikia pažymėti, kad ši pareiga 2009 metais buvo nustatyta jau visoms šalies savivaldy-bėms, o ne šešioms iš jų, kaip tai buvo pagal 2008 metais galiojusį įstatyminį reguliavimą).

<sup>44</sup> Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 19-828.

<sup>45</sup> *Valstybės žinios*, 2009, nr. 58-2247.

<sup>46</sup> Savivaldybių biudžetams tenka trys ketvirtadaliai tokių mokesčių lėšų.

<sup>47</sup> Lietuvos savivaldybių asociacijos 2014 m. vasario 11 d. raštas Nr. (3)-SD-106 pagal Vilniaus universiteto Teisės fakulteto vykdomą projektą VP1-3.1-ŠMM-07-K-03-085 „Ekonominės krizės (recesijos) iššūkiai teisės viešpatavimui ir žmogaus teisėms“.

<sup>48</sup> Poreikį kompensuoti vežėjų negautas pajamas lemia pirmiausia transporto lengvatų keleiviams taikymas.

Daugiausia šios finansinės priežastys lėmė, kad tiek savarankiškosios, tiek valstybės perduotos savivaldybėms funkcijos nuo 2009 metų nebegalėjo būti vykdomos ankstesne apimtimi<sup>49</sup>.

Suprantama, ekonomikos krizės sukurta situacija vertė savivaldybes ieškoti būdų racionaliau naudoti finansinius išteklius. Iš esmės tai reiškė viešosioms funkcijoms vykdyti ir vidaus administravimui būtinų asignavimų mažinimą.

Savivaldybių administravimo subjektai 2009 metais naudojo įvairius reagavimo į krizę būdus. Vienose savivaldybėse buvo priimti konkretūs biudžeto lėšų taupymo veiksmų planai. Keletoje savivaldybių lėšų taupymo priemonės buvo numatytos savivaldybių tarybų sprendimuose, tvirtinančiuose patikslintus, labiau subalansuotus, numatančius asignavimų sumažinimą 2009 metų biudžetus. Lėšų taupymo priemonės ir naudojimo prioritetai buvo nustatomi ir savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymais arba mero potvarkiais. Kai kurios savivaldybės taupesnę lėšų naudojimą įformino specialiais savivaldybės tarybos sprendimais ir administracijos direktoriaus įsakymais, o kai kuriose buvo numatyta sudaryti komisijas ar darbo grupes, turėsančias parengti biudžeto lėšų racionalaus naudojimo siūlymus. Vienoje iš savivaldybių tarybos sprendimu buvo patvirtinta antikrizinė programa. Kai kurių savivaldybių tarybos sprendimais patvirtino finansavimo iš savivaldybės biudžeto, kai į jį gaunama mažiau pajamų, negu buvo numatyta, tvarką.

Nepaisant savivaldybių reagavimo į krizę „dokumentinių“ skirtybių, jas vis dėlto siejo pasirinktų taupymo būdų panašumai. Antai, ieškodamos rezervų racionaliau panaudoti vidaus administravimui būtinas lėšas, dauguma savivaldybių kaip taupymo priemonės numatė: nepriimti darbuotojų į laisvas etatines pareigyles arba patikslinti etatų sąrašą mažinant laisvas pareigyles ar jas apskritai panaikinant; atsisakyti priedų mokėjimo už pavadavimą ligos ir atostogų atveju; taupyti komandiruočių ir kvalifikacijos kėlimo išlaidas; mažinti išlaidas spaudiniams, tarnybiniam mobiliajam ryšiui; mažinti reprezentacines išlaidas, taip pat išlaidas kanceliarinėms ir ūkinėms prekėms; mažinti darbo krūvį, siūlyti valstybės tarnautojams eiti nemokamų atostogų ir kt.<sup>50</sup>

Viešųjų paslaugų sektoriuje savivaldybių administravimo subjektai nusprendė: pavesti biudžetinių įstaigų vadovams pateikti 2009 metų biudžeto išlaidų mažinimo priemonių planus; peržiūrėti biudžetinių įstaigų teikiamų paslaugų įkainius ir pateikti išvadas dėl jų atitikties realiai patiriamoms paslaugų teikimo išlaidoms; peržiūrėti biudžetinių įstaigų tinklą ir spręsti dėl jo optimizavimo; tam tikru procentu mažinti biudžetinėms įstaigoms skiriamus asignavimus, pvz., kultūros įstaigoms, vaikų darželiams, bendrojo lavinimo ir papildomo ugdymo mokykloms išlaikyti ir priežiūrai bei pagalbiniam personalui išlaikyti<sup>51</sup>; atsisakyti kai kurių švietimo, kultūros, sveikatos projektų; apriboti miestų ir gyvenviečių gatvių apšvietimą, mažinti skiriamas lėšas miestų ir gyvenviečių aplinkai tvarkyti ir kt.

Kai kurių savivaldybių antikriziniai sprendimai tiesiogiai palietė gyventojų ir verslo subjektų finansinius interesus. Numatyta, pavyzdžiui, didinti tėvų mokesčių už vaikų mokymą ikimokyklinėse įstaigose, papildomo ugdymo įstaigose, nebeorganizuoti mokinių nemokamo maitinimo, mažinti išlaidas „mokinio krepšeliui“, skirti mažiau lėšų moksleiviams pavėžėti į mokyklą, persvarstyti lengvatinio keleivių vežimo galimybes, sumažinti asignavimus smulkaus ir vidutinio verslo rėmimo, gabių vaikų ir jaunimo rėmimo fondams, mažinti nebiudžetinių įstaigų (organizacijų) rėmimą ir kt. Finansų stygius

<sup>49</sup> Pagal LSA prognozę, daugeliui savivaldybių tiek savarankiškosios, tiek valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti lėšų trūkumas grėsė jau 2009 metų paskutiniajame ketvirtyje.

<sup>50</sup> Pavyzdžiui, kai kuriose savivaldybėse buvo nuspręsta mažinti savivaldybės tarybos nariams mokamus atlyginimus, neskirti valstybės tarnautojams vienkartinį piniginių išmokų, nemokėti kompensacijų už nuosavo transporto panaudojimą tarnybos tikslais, darbuotojams, studijuojantiems aukštosiose mokyklose, suteikti tik nemokamas mokymosi atostogas, peržiūrėti viešojo sektoriaus pastatų remontų sąrašą.

<sup>51</sup> Buvo savivaldybių, nusprendusių kai kurias ikimokyklinio ugdymo įstaigas uždaryti.

palietė ir socialinį sektorių. Šioje srityje savivaldybės numatė, pavyzdžiui: mažinti socialines išmokas; nebevykdyti ankstesniais savivaldybės administravimo subjektų priimtais teisės aktais numatytų priemonių dėl piniginės socialinės paramos teikimo nepasiturinčioms šeimoms ir vienišiesiems asmenims, nebeskirti socialinių pašalpų, būsto šildymo kompensacijų ir nebesubsidijuoti karšto vandens tiekimo; atsisakyti socialinio būsto (butų) pirkimų<sup>52</sup>.

Šių ir kitų<sup>53</sup> antikrizinių priemonių būtinybė daugiau nei akivaizdi – ją suponuoja minėtas objektų ekonominio nuosmukio pobūdis. Tačiau esminis klausimas šiuo atveju yra tai, ar pasirinktos racialesnio lėšų panaudojimo priemonės nesuvaržė savivaldybių gyventojų teisių, įskaitant ir pačių savivaldybių valstybės tarnautojus, tokia apimtimi, kuri galėtų būti pagrįstai vertinama kaip neproporcinga susidariusiai finansinei situacijai. Be to, būtina atsižvelgti į tai, kad savivaldybių antikrizinius sprendimus lėmė ir valstybės centrinės valdžios institucijų 2009 metais priimti teisės aktai, todėl yra aktualu vertinti šių teisės aktų pagrįstumą.

### 3. Savivaldybių funkcijų finansavimo pokyčių vertinimas teisės požiūriu

Valstybės ir savivaldybių santykių dimensijoje pažymėtina, kad, artėjant ekonominei krizei ir jos pradžioje Lietuvos savivaldybių asociacija Seimui ir Vyriausybei teikė daug kreipimusi pažymėdama juose grėsmes tinkamai vykdyti savivaldybėms tenkančias funkcijas. LSA šiuo klausimu priimtuose dokumentuose buvo skiriamos iš esmės dvi problemų sritys – savivaldybių funkcijų finansinio užtikrinimo klausimai ir Europos vietos savivaldos chartijos nuostatų įgyvendinimas Lietuvos vietos savivaldoje. Pastaruoju atveju savivaldybių asociacijos narių suvažiavimuose buvo atkreiptas dėmesys į funkcijų, kurias galėtų ir turėtų atlikti savivaldybės, perteklinį centralizavimą, neatitinkantį subsidiarumo principo<sup>54</sup> ir ribojantį savivaldybių teises<sup>55</sup>. Taigi savivaldybės nebandė prisidengti ekonomine krize, bet priešingai – jos deklaravo vietos valdžios institucijų gebėjimą tvarkyti ir valdyti viešuosius reikalus, atsižvelgiant į vietos gyventojų interesus ir už tai prisiimant visišką atsakomybę. Be abejo, ši atsakomybė sietina ne tik su pačių savivaldybių viešojo administravimo subjektų atsakingu požiūriu į jiems priskirtų funkcijų vykdymą, bet ir su valstybės centrinės valdžios finansiniais sprendimais.

Lietuvos savivaldybių asociacijos taryba jau 2009 m. pradžioje atkreipė Seimo ir Vyriausybės dėmesį į sudėtingą savivaldybių biudžetų padėtį, keliančią grėsmę savivaldybių savarankiškoms ir valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms įgyvendinti. Viena iš tarybos priimtų nutarimų<sup>56</sup> buvo pabrėžtos tokios problemos: lėšų stygius savivaldybių ir joms pavaldžių įstaigų darbuotojų darbo užmokesčiui, būsto šildymo kompensacijoms ir socialinėms pašalpoms mokėti, įsiskolinimams už prekes ir paslaugas sumažinti. Pažymėta, kad smarkiai sumažėjo gyventojų pajamų mokesčio surin-

<sup>52</sup> Socialinės srities paslaugų teikimo apimtis ir kokybė kai kuriose savivaldybėse kryo neigiama linkme ir dėl to, kad buvo nuspręsta, pavyzdžiui, roboti paramą senelių globos nevalstybiniais namams, uždaryti socialinės globos ir priežiūros centrą, mažinti socialinių darbuotojų padėjėjų darbo dienų skaičių per savaitę, taip pat socialinių darbuotojų darbo užmokesčio koeficientus.

<sup>53</sup> Šiame straipsnyje nurodytos tipiškiausių reagavimo į krizę sprendimų grupės: tam tikrose savivaldybėse buvo nuspręsta taikyti ir specifines lėšų taupymo priemones, atsižvelgiant į vietos sąlygas, pavyzdžiui, infrastruktūrą.

<sup>54</sup> Subsidiarumas yra vienas iš viešojo administravimo principų, reiškiantis, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra efektyviausi.

<sup>55</sup> Žr., pvz., 2009 m. gegužės 20 d. kreipimąsi į Lietuvos Respublikos Seimą ir Vyriausybę „Dirbkime kartu, pasitikėkime vieni kitais“, taip pat 2011 m. gegužės 24 d. rezoliuciją „Dėl vietos savivaldos padėties Lietuvoje“. Šie LSA dokumentai verčia susimąstyti dėl valstybės centrinės valdžios institucijų įsipareigojimų vykdymo po Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimo Lietuvos Respublikos Seime.

<sup>56</sup> Lietuvos savivaldybių asociacijos tarybos 2009 m. balandžio 1 d. nutarimas Nr. TN-15 „Dėl 2009 m. savivaldybių biudžetų patikslinimo problemų“.

kimas į savivaldybių biudžetus dėl didėjančio nedarbo ir vidutinio darbo užmokesčio mažėjimo. Todėl Seimo ir Vyriausybės buvo prašoma tikslinant 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą nemažinti savivaldybių biudžetams tenkančių pajamų, argumentuojant, pirma, kad šiuo įstatymu daugiau nei 4 procentiniais punktais ir taip jau buvo sumažintos 2009 metais savivaldybių biudžetams teksiančios gyventojų pajamų mokesčio prognozuojamos įplaukos, o antra, dėl padidinto PVM tarifo ir jo lengvatų panaikinimo apie 50 mln. litų padidėjo savivaldybių biudžetų lėšų poreikis kompensuoti keleivių vežėjų negautas pajamas. Savivaldybės taip pat prašė atkurti iki 2009 metų galiojusius savivaldybių skolinimosi limitus (jie buvo sumažinti 5 procentiniais punktais), o specialiąją tikslinę dotaciją socialinėms pašalpoms, būsto šildymo, šalto ir karšto vandens išlaidoms kompensuoti bei socialinei paramai mokiniams pervesti pagal lėšų poreikį, o ne kas ketvirtį lygiomis dalimis (atitinkamai pakeičiant Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 10 straipsnio 2 dalies redakciją).

Kitu LSA dokumentu Vyriausybės buvo prašoma kompensuoti valstybės institucijų savivaldybėms prognozuotas 2009 metams, bet nesurinktas pajamas, grindžiant tai jau minėtais įplaukų iš gyventojų pajamų mokesčio sumažėjimo ir pridėtinės vertės mokesčio tarifų didinimo ir jo lengvatų panaikinimo argumentais<sup>57</sup>.

Pažymėtinos ir labiau specifinės LSA pastangos „amortizuoti“ ekonominės krizės poveikį savivaldybėms. Antai 2009–2010 metų laikotarpiu į centrinės valdžios institucijas buvo kreiptasi dėl apskričių viršininkų administracijų vykdomų funkcijų ir biudžetinių įstaigų perdavimo savivaldybėms apimties pagrįstumo; siūlyta perimti iš savivaldybių kai kurias teisinių abejonių keliančias valstybės perduotas žemės ūkio srities funkcijas (pvz., pasėlių draudimo santykiuose); lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimą ir mokėjimą įteisinti kaip valstybinę (valstybės perduotą savivaldybėms) funkciją. LSA pateikė ir siūlymus optimizuoti atliekų tvarkymo sistemą, siekiant išvengti kaštų didėjimo gyventojams ekonominio sunkmečio sąlygomis. Vyriausybės taip pat buvo prašoma spręsti visuomenės sveikatos biurų finansavimo problemą du trečdalius lėšų skiriant iš valstybės biudžeto. Asociacija ne kartą kreipėsi į Seimą ir Vyriausybę siūlydama keisti Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymą, numatant daugiau šios programos lėšų savivaldybių keliams ir gatvėms tiesti, taisyti ir prižiūrėti.

Daugeliu atvejų į minėtus LSA siūlymus nebuvo atsižvelgta. Reikia pažymėti, kad savo atsakymų ministerijos ir kitos suinteresuotos centrinės žinybos neįteigė ekonominio sunkmečio argumentu. Todėl galima tik hipotetiškai teigti, kad tokį finansavimo modelį, kokį centriniai valdžios subjektai taikė savivaldybėms 2009 metais, padiktavo būtent ekonominės krizės keliamos problemos sprendžiant tokius itin sudėtingus valstybinės reikšmės uždavinius, pavyzdžiui, nacionalinės valiutos stabilumo užtikrinimas, strateginių šalies ūkio sričių vystymo projektų įgyvendinimas, valstybės tarptautinių finansinių ir kitų įsipareigojimų vykdymas ir pan. Tačiau ar Seimo ir Vyriausybės finansiniai sprendimai, apsunkinę savivaldybėms tenkančių funkcijų tinkamą vykdymą, visada buvo pagrįsti objektyviais skaičiavimais? Savivaldybių nuomone, 2009 m. gegužės 7 d. priimtu 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymu savivaldybėms nustatyta pareiga grąžinti valstybės biudžetui vienokio ar kitokio dydžio bendrosios dotacijos kompensaciją nebuvo pagrįsta jokiais skaičiavimais. Pažymėtina, kad šiame straipsnyje minėti valstybės teisės aktais savivaldybėms nustatyti papildomi įpareigojimai finansuoti pedagogų, kultūros

---

<sup>57</sup> Lietuvos savivaldybių asociacijos tarybos 2009 m. gruodžio 8 d. kreipimasis į Lietuvos Respublikos Seimą ir Lietuvos Respublikos Vyriausybę „Dėl savivaldybių 2009 m. negautų ir sumažėjusių pajamų bei padidėjusių išlaidų kompensavimo“.

darbuotojų ir socialinį darbą dirbančiųjų asmenų darbo užmokesčio didinimo ilgalaikės programos, LSA teigimu, negali būti įgyvendinami, nes realiai savivaldybės tokių papildomų lėšų neturės, jos iš esmės be jokio pagrindimo buvo sumažintos du kartus (150 ir 66,6 mln. litų).

Vietos savivaldos įstatymas įtvirtina savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principą tvarkant savivaldybių viešuosius reikalus (4 straipsnio 1 dalies 7 punktas). Šio tyrimo kontekstu minėtas principas diktuoja valstybės priedermę rasti optimalią valstybės biudžeto turimų išteklių ir savivaldybėms nustatytų funkcijų vykdymo įstatyminės pareigos pusiausvyrą. Būtinybę ekonominės krizės sąlygomis elgtis proporcingai yra pažymėjęs ir Europos žmogaus teisių iniciatyvinis komitetas, remdamasis Europos Žmogaus Teisių Teismo aiškinimu, kad išteklių trūkumas negali pateisinti nepakankamą Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos garantuojamų teisių apsaugą ir kad būtina rasti šių dviejų kriterijų pusiausvyrą (tai yra krizės apribotų finansinių išteklių ir valstybės priedermės gerbti žmogaus teises)<sup>58</sup>.

Jei vis dėlto 2009 metais valstybės centrinė valdžia objektyviai negalėjo priimti palankesnių savivaldybėms finansavimo sprendimų, tai būtų buvę logiška teisės aktais keisti savivaldybių funkcijų vykdymo normatyvus ir metodikas. To nebuvo padaryta. O viešojo administravimo subjektams, taigi ir savivaldybėms, galioja ne tik daugelyje LVAT sprendimų nurodyta taisyklė „leidžiama tik tai, kas nustatyta teisės aktu“, bet ir taisyklė „privalu atlikti tai, ką nustato teisės aktai“. Ši taisyklė yra aksioma bet kuriomis, taip pat finansų ir ekonomikos nuosmukio sąlygomis. Minėtų normatyvų pakoregavimu būtų buvę išvengta savivaldybių supriešinimo su teise tuo požiūriu, kad įstatymu nustatytos savivaldybių funkcijos ir jomis užtikrinami gyventojų poreikiai „niekur neišnyko“, tačiau jų tinkamas užtikrinimas tapo neįmanomas dėl finansų stygiaus.

Kai dėl pačiose savivaldybėse priimtų antikrizinių sprendimų, galima klausti, ar vietos administravimo subjektai turėjo galimybių ekonominio sunkmečio problemą spręsti optimaliais būdais? Į šį klausimą vienareikšmiškai atsakyti sudėtinga. Pirma, nėra patikimų duomenų teiginiui, kad savivaldybių administracijos ar biudžetinių įstaigų specialistai numatomų sutaupyti lėšų dydžio pagal atskiras taupymo priemones skaičiavimus atliko neatsakingai (paviršutiniškai). Antra, lėšų, kai biudžete jų nėra pakankamai, naudojimo orientyrus savivaldybėms nustatė Vyriausybės 2008 m. spalio 14 d. nutarimas<sup>59</sup>. Vykdydamos šį teisės aktą savivaldybės numatė lėšas naudoti pagal tokius prioritetus: darbo užmokestis, socialinio draudimo įmokos, mityba, pašalpos ir kitos socialinės išmokos, paskolų grąžinimas ir palūkanų mokėjimas, atsiskaitymai už paslaugas ir kt.

Galima diskutuoti nebent dėl atskirų savivaldybių požiūrio į antikrizinių priemonių detalumą. Vienose jų lėšų taupymo planai apėmė ne tik įvairias ir procentais detalizuotas taupymo priemones bei numatomą finansinį efektą, bet ir atsakingus už šių priemonių įgyvendinimą subjektus (deja, tokių savivaldybių buvo mažai). Kai kuriose savivaldybėse lėšų taupymo priemonės buvo numatytos pernelyg abstrakčiomis formuluotėmis, kaip antai „gaunamus asignavimus naudoti tik būtiniausioms reikmėms“, „dalyvauti respublikiniuose renginiuose tik išimties atveju“, „sugriežtinti tarnybinio transporto naudojimą“ (beje, nenurodant, kiek lėšų planuojama šitaip sutaupyti), „riboti mokamus kvalifikacijos kėlimo kursus“. Vienoje savivaldybių apskritai buvo nuspręsta nerengti specialaus krizės įveikimo plano, argumentuojant „biudžeto finansinės padėties nuolatiniu kintamumu ir neaiškumu“. Šiuo atveju savivaldybės logiką sunku suprasti: juk būtent ekonomikos ir finansų krizė sukėlė savivaldybės biudžeto pajamų surinkimo ir biudžeto įgyvendinimo problemas, kurios turėjo būti sprendžiamos lėšų racialesnio naudojimo, jo prioritetų nustatymo ar kitomis priemonėmis.

<sup>58</sup> Žmogaus teisių iniciatyvinio komiteto preliminarus tyrimas CDDH(2014)011 „Ekonominės krizės ir taupymo priemonių įtaka žmogaus teisėms Europoje“, 81-asis posėdis, 2014 m. birželio 24–27 d., Strasbūras.

<sup>59</sup> *Valstybės žinios*, 2008, nr. 69-1743.

Kaip minėta šiame straipsnyje, dalis savivaldybių dėl sunkmečio apribojo lėšų skyrimą remontui ir kitoms materialinėms išlaidoms (žr. 49 išnašą). Dėl to diskutuotinas toks vienos savivaldybės sprendimas, kuriuo didinant tėvų užmokestį už vaikų išlaikymą specialiojo ugdymo įstaigoje papildomai gautas lėšas buvo numatyta naudoti įstaigos materialinei bazei stiprinti. Tačiau šiuo atveju gali būti, kad įstaigos materialinė būklė iš tiesų reikalavo neatidėliotinos finansinės injekcijos. Taigi ar savivaldybės 2009 metais pasirinko optimalias lėšų racionalaus naudojimo priemones ir būdus, atrodytų labiau retorinis, o ne esmės klausimas.

Pažymėtina, kad ne visos savivaldybės tenkančios viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijos vienodai glaudžiai susijusios su finansiniu aprūpinimu: kai kurių funkcijų vykdymas tiesiogiai priklauso nuo savivaldybių administracijos valstybės tarnautojų požiūrio į tarnybos pareigas. Tačiau savivaldybių viešųjų reikalų tvarkymo realybė tokia, kad atsakingumo imperatyvas vis dar būna devalvuojamas atsainiu požiūriu į gyventojų poreikius<sup>60</sup> ar, pavyzdžiui, mąstymo inertiškumu<sup>61</sup>. Taigi savivaldybių funkcijų tinkamo vykdymo problema yra platesnio masto ir nesietina vien su ekonominio sunkmečio keliamais iššūkiais<sup>62</sup>.

Straipsnio pabaigoje pažymėtina, kad jame nesiekta analizuoti, koku mastu savivaldybėse buvo įgyvendintos minėtos antikrizinės priemonės ir koks buvo jų finansinis efektas: dėmesys skirtas tik ekonominės recesijos pradinėje stadijoje įvykusiems valstybės ir savivaldybių finansinių santykių pokyčiams fragmentiškai pateikiant jų teisinį vertinimą. Giluminė ekonominio sunkmečio poveikio savivaldybių funkcijoms analizė reikalautų plataus lyginamojo tyrimo, aprėpiančio šių funkcijų finansavimo modelius – idealųjį, realųjį ir ikikrizinį, taip pat modelį, taikytą per visą krizės laikotarpį.

## Išvados

1. Savivaldybių savarankiškos ir valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos, taigi atitinkamai ir žmogaus teisės, laisvės, jų teisėti lūkesčiai ir poreikiai ekonominės recesijos sąlygomis objektyviai nebegali būti užtikrinami tokia pat apimtimi ir kokybe kaip iki krizės. Tačiau konstitucinis atsakingo valdymo principas yra teisės imperatyvas, kurio neleistina siaurinamai transformuoti net ir ekstramaliomis situacijomis: valstybės centrinės valdžios ir savivaldybių vie-

<sup>60</sup> Straipsnio autoriui žinomas atvejis, kai pensinio amžiaus asmens bandymas telefonu išsiaiškinti galimybę nuvalyti pravažiavimą į atokų vienkienį nebuvo sėkmingas: vos tik išgirdusi prašymą seniūnijos darbuotoja savo mobilųjį telefoną išjungė ir į vėlesnius skambučius neatsiliepė. Galima manyti, kad tokių kreipimųsi žiemos laikotarpiu seniūnija sulaukia pakankamai dažnai, o techninių galimybių išspręsti panašaus pobūdžio prašymus neturi. Šiuo atveju svarbiau kitkas: savivaldybės viešojo administravimo subjektas nevykdė Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 patvirtintų Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių (*Valstybės žinios*, 2007, nr. 94-3779) 45 punkto imperatyvios normos, nustatančios, kad valstybės tarnautojų, aptarnaujančių asmenis telefonu, uždavinys – suteikti asmens prašomą informaciją, susijusią su jam rūpimo klausimo išnagrinėjimu. Seniūnijos valstybės tarnautoja pažeidė ir šio teisės akto 6 punkte įtvirtintą pagarbos žmogaus teisėms principą.

<sup>61</sup> Antai Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 2 dalyje nustatytas reikalavimas individualiame administraciniame akte aiškiai nurodyti jo apskundimo tvarką dažnai pakeičiamas šablonu „Šis sprendimas gali būti skundžiamas Administracinių bylų teisenos įstatyme nustatyta tvarka“. Tiesa, patys savivaldybių administracijos specialistai pripažįsta, kad tokia viešojo administravimo praktika nėra tinkama žmogaus konstitucinės skundo teisės įgyvendinimo požiūriu. Todėl juo labiau keista, kad aukštąjį teisinį išsilavinimą įgiję, taigi ir minėtą pareigą galintys nesunkiai įvykdyti savivaldybių teisininkai elgiasi taip, kaip jiems patogiau. Be abejo, savivaldybių administracijoms tenka itin didelis darbo krūvis, nes savivaldybių tarybos joms perduoda vykdyti didelę dalį tarybos išimtinai kompetencijai nepriskiriamų funkcijų, tačiau šis faktas vargu ar galėtų būti pakankamas Viešojo administravimo įstatymo reikalavimų netinkamo vykdymo pateisinimas.

<sup>62</sup> Šį teiginį patvirtina ir faktai, kad kai kurios savivaldybės, pvz., Zarasų rajono, Kazlų Rūdos, dar 2006 metais priėmė sprendimus reaguodamos į padėtį, kai savivaldybės biudžete surenkama mažiau lėšų, nei buvo planuota.

šojo administravimo subjektų antikrizinių priemonių sprendimus saisto Konstitucijos normos ir principai – bendrasis imperatyvas, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, ir ypač konstitucinis proporcingumo principas, krizės atveju reiškiantis būtinybę ieškoti optimalios finansų stygiaus ir poreikio įgyvendinti gyvybiškai svarbias žmogaus teises pusiausvyros.

2. Ekonominio sunkmečio sąlygomis turėtų vystytis konstruktyvus dialogas tarp valstybės centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių bei pastarųjų interesams atstovaujančių nevyriausybinių organizacijų. Tokio dialogo pasigendama, ypač sprendžiant, kai paskirstyti viešąsias funkcijas ir jas finansuoti. Tai neatitinka vietos savivaldos principo, pagal kurį, tvarkant savivaldybių viešuosius reikalus savivaldybių ir valstybės interesai turi būti derinami. Šis teisės imperatyvas yra nekintama vertybė ir įprastinėmis, ir ekstramaliomis valstybės gyvavimo sąlygomis.
3. Vien teisės aspektu būtų vienpusiška vertinti, ar valstybės centrinės valdžios institucijų 2009 metais priimti savivaldybių funkcijų finansavimo sprendimai buvo optimalūs ir neišvengiami. Valsitybei, kaip visos visuomenės politinei organizacijai, tenka strateginės reikšmės uždaviniai. Šių uždavinių sudėtingumo ir jiems spręsti reikalingų finansinių išteklių tinkamai proporcijai konstatuoti būtini objektyvūs (patikimi) kriterijai.
4. Antikrizinės priemonės, kurių savivaldybės ėmėsi 2009 metais, vertintinos kaip neišvengiamybė reaguojant į ekonominę recesiją. Tačiau tų savivaldybėms tenkančių viešojo administravimo funkcijų, kurios tiesiogiai nepriklauso nuo finansinių išteklių, netinkamo vykdymo negalima pateisinti savivaldybių valstybės tarnautojų per ekonominį sunkmetį galbūt sumenkėjusia motyvacija atsaikingai vykdyti tarnybos pareigas dėl sumažintų algų ar siūlymų eiti nemokamų atostogų. Ekonominis sunkmetis nekeičia konstitucinės doktrinos nuostatos, kad valstybės tarnyboje dirbantiems asmenims taikomi didesni reikalavimai, iš jų ir lojalumas Lietuvos valstybei.

## LITERATŪRA

### Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
2. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, 1950 m. lapkričio 4 d., Roma.
3. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, 2007/C 303/01.
4. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 55-1049, nauja red. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 113-4290, atitaisymas – *Valstybės žinios*, 2011, nr. 45.
5. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, nr. 69-1743, nauja red. *Valstybės žinios*, 20011, nr. 94-3307.
6. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1945, nauja red. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 77-2975.
7. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 66-2130, nauja red. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 45-1708.
8. Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2009, nr. 58-2247.
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 94-3779.
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. spalio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės piniginių išteklių naudojimo prioritetų nustatymo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 120-4563.

### Teismų sprendimai

11. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 19-828.
12. Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 181-6708.

13. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2005 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>10</sup> – 655/2005.
14. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. gruodžio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P<sup>662</sup> – 228/2009.
15. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup> – 633/2010.
16. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. balandžio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup> – 737/2010.
17. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. spalio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>756</sup> – 1229/2010.
18. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. gruodžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>756</sup> – 686/2010.
19. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2011 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup> – 3203/2011.
20. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup> – 440/2012.
21. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>552</sup> – 2745/2012.
22. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija. 2012 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup> – 134/2012.
23. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>602</sup> – 2714/2012.
24. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup> – 260/2013.
25. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. balandžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>602</sup> – 658/2013.
26. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. gegužės 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>444</sup> – 878/2013.
27. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. rugsėjo 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup> – 1003/2013.
28. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup> – 846/2013.
29. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. lapkričio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup> – 2124/2013.
30. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>520</sup> – 520-2473/2013.
31. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup> – 1347/2013.
32. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>520</sup> – 2023/2013.

### Specialioji literatūra

33. Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai. Vilnius, 2010.
34. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai. *Teisė*, 2001, t. 40.
35. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
36. ANDRUŠKEVIČIUS, A.; PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: Registrų centras, 2011.
37. BAKAVECKAS, A. Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis. *Jurisprudencija*, 2007, t. 2 (920).

38. BAKAVECKAS, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. I dalis. Vilnius: MES, 2012.
39. DEVIATNIKOVAITĖ, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009.
40. *Viešasis administravimas*. Kaunas, 2003.

#### Kiti šaltiniai

41. Žmogaus teisių iniciatyvinio komiteto preliminarus tyrimas CDDH(2014)011 „Ekonominės krizės ir taupymo priemonių įtaka žmogaus teisėms Europoje“, 81-asis posėdis, 2014 m. birželio 24–27 d., Strasbūras.
42. Lietuvos savivaldybių asociacijos tarybos 2009 m. balandžio 1 d. nutarimas Nr. TN-15 „Dėl 2009 m. savivaldybių biudžetų patikslinimo problemų“.
43. Lietuvos savivaldybių asociacijos 2009 m. gegužės 20 d. kreipimasis į Lietuvos Respublikos Seimą ir Vyriausybę „Dirbkime kartu, pasitikėkime vieni kitais“.
44. Lietuvos savivaldybių asociacijos tarybos 2009 m. gruodžio 8 d. kreipimasis į Lietuvos Respublikos Seimą ir Lietuvos Respublikos Vyriausybę „Dėl savivaldybių 2009 m. negautų ir sumažėjusių pajamų bei padidėjusių išlaidų kompensavimo“.
45. Lietuvos savivaldybių asociacijos 2011 m. gegužės 24 d. rezoliucija „Dėl vietos savivaldos padėties Lietuvoje“.
46. Lietuvos savivaldybių asociacijos 2014 m. vasario 11 d. informacinis raštas Nr. (3)-SD-106.

### EFFECTS OF ECONOMIC CRISIS IN THE MUNICIPALITIES OF LITHUANIA IN CONTEXT OF THE PRINCIPLE OF RESPONSIBLE GOVERNANCE

Arvydas Andruškevičius

#### S u m m a r y

The constitutional principle of responsible governance is equally imperative to the central governmental authorities as well as to the public administrative bodies of municipalities. The particularities of public administrative functions determine that the implementation of the discussed principle in municipalities is highly dependent on financial resources. The legislation regarding finances of the State, which were adopted at the beginning of economic recession, and their amendments, which were adopted in 2009, have limited the possibilities of municipalities to perform the obligations in the fields of public administration and provision of public services. The municipalities had prepared various instruments in order to save funds in respect to the financial crisis. These decisions of municipalities had an impact on the quality of ensuring rights and legitimate needs of both, individuals and business entities as well as public servants (e.g. recently their salaries were reduced, civil servants were offered to go on leave at their own expenses etc.).

Association of Local Authorities in Lithuania has proposed a number of suggestions to the Seimas and the Government regarding solving the financial problems of municipalities in 2009 and subsequent years. Majority of such proposals had not been approved. The decisions of the central administrative bodies are difficult to assess merely from the legal point of view. On the contrary, it requires an impartial and complex analysis of various fields, the results thereof could be a ground for legal scholars and practitioners. However, it is undisputed that the interests of municipalities and the State regarding public services have to be combined even during the economic crisis.

It is to be noted that not all the functions assigned to the municipalities directly depend on financial possibilities. Therefore the possibility that mandatory rules of the Law on Public Administration and other legislation are not being performed properly due to decreased motivation of public servants of municipalities to perform their duties responsibly cannot be justified. The Constitutional Court stated that higher standards are applied to public servants in comparison with other employees. The extreme conditions of economic crisis do not affect the content of the discussed constitutional doctrine.

*Įteikta 2014 m. lapkričio 11 d.*

*Priimta publikuoti 2015 m. sausio 28 d.*