

SAVIVALDYBIŲ SPECIALIOSIOS APLINKOS APSAUGOS RĖMIMO PROGRAMOS: TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Bronius Sudavičius

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva
Tel.: +370 5 236 6175
El. paštas: bronius.sudavicius@tf.vu.lt

Elena Vaitiekienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės ir administracinės teisės institutas
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Tel.: +370 5 271 4546
El. paštas: elena.v@mruni.eu

Pateikta 2014 m. lapkričio 3 d., parengta spausdinti 2014 m. gruodžio 13 d.

doi:10.13165/JUR-14-21-4-11

Įvadas

Aplinkos apsauga plačiąja prasme – visuomenės ir valstybės priemonių, užtikrinančių harmoningą visuomenės ir aplinkos sąveikos raidą, sistema¹. Aplinkos apsaugos priemonių įgyvendinimas apima įvairias valstybės veiklos sritis, o jų realizavimas

1 Marcijonas, A.; Sudavičius, B. *Ekologinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1996, p. 17.

yra visų valstybės institucijų veiklos sudėtinė dalis. Todėl aplinkos apsauga laikytina konstitucine valstybės priederme², savarankiška valstybės funkcija su aiškiai apibrėžtais tikslais ir veiklos programa, turinti Konstitucinį statusą³. Kaip skelbia Lietuvos Respublikos Konstitucijos⁴ (toliau – Konstitucijos) 54 straipsnis, „Valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtiniai ištekliai“. Iš Konstitucijos kylančiai viešajai aplinkos apsaugos funkcijai įgyvendinti Lietuvoje yra sukurtas ir įstatymiškai Aplinkos apsaugos įstatymo⁵ 28 straipsnyje įteisintas ekonominis aplinkos apsaugos mechanizmas, savo turiniu apimantis pagrindinius aplinkos apsaugos finansavimo šaltinius: 1) mokesčius už gamtos išteklių naudojimą; 2) mokesčius už aplinkos teršimą; 3) kreditavimo reguliavimą; 4) valstybės subsidijas; 5) kainų politiką; 6) ekonomines sankcijas ir nuostolių kompensavimą; 7) kitus ekologinius mokesčius ir priemones. Tokiu būdu galima teigti, kad aplinkos apsaugos priemonės pagal atitinkamus teisės aktus finansuoja tiek patys gamtos išteklių naudotojai, tiek valstybė bei savivaldybės, pasinaudamos ekonominio aplinkos apsaugos mechanizmo priemonėmis.

Bendravaltystinis aplinkos apsaugos pobūdis lemia tai, kad pagrindinis aplinkos apsaugos finansavimo šaltinis Lietuvoje yra valstybės biudžetas. Aplinkos apsaugai skiriamos valstybės biudžeto lėšos naudojamos pagal Vyriausybės nustatytas prioritetines kryptis ir programas. Aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšos ir Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšos yra papildomi aplinkos apsaugos finansavimo šaltiniai. Nepaisant aplinkos apsaugos finansavimo tiek valstybės, tiek savivaldybių lygiu teisinio reguliavimo svarbos, šis klausimas iki šiol nesulaukė reikiamo nei viešųjų finansų teisės, nei aplinkos apsaugos teisės specialistų, nei teisės mokslininkų, besidominčių savivaldybių klausimais, dėmesio⁶. Todėl straipsnyje, bandant bent iš dalies užpildyti šią mokslinių tyrimų spragą, vadovaujantis galiojančiais teisės aktais, pasitelkus sisteminį, loginį, lyginamąjį, kritinį-analitinį ir kitus teisės aiškinimo metodus, yra nagrinėjamas vienas iš viešosios aplinkos ap-

2 Abramavičius, A. Konstituciniai aplinkos apsaugos aspektai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Konstituciniai aplinkos apsaugos aspektai Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ir kitos konstitucinės jurisprudencijos problemos*. Vilnius: LRKT, 2009, p. 12.

3 *Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras*. 1 dalis. Vilnius: Teisės institutas, 2000, p. 497–498.

4 *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

5 *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 5-75.

6 Fragmentiškai aplinkos apsaugos finansavimo teisiniai aspektai buvo paliesti, pavyzdžiui, A. Marcijono ir B. Sudavičiaus vadovėlyje *Ekologinė teisė* (Marcijonas, A.; Sudavičius, B., *supra* note 1, p. 237–240), A. Medelienės ir I. Žvaigždinienės straipsnyje *Ekonominis aplinkos apsaugos mechanizmas Lietuvoje: mokesčių aspektas* (Medelienė, A.; Žvaigždinienė, I. *Ekonominis aplinkos apsaugos mechanizmas Lietuvoje: mokesčių aspektas*. *Current Issues of Business and Law*. 2012, 7(1): 144–163).

saugos funkcijos įgyvendinimo aspektų – jos finansavimas savivaldybių lygiu Specialiųjų aplinkos apsaugos programų lėšomis.

1. Savivaldybių funkcijos ir aplinkos apsaugos finansavimas

Aplinkos apsauga Konstitucijos prasme pirmiausia laikytina valstybės funkcija. Vis dėlto atskiri įgalinimai šioje srityje yra suteikti ir savivaldybėms. Čia privalu atsižvelgti į Konstitucijos 53 straipsnio 3 dalies nuostatą, skelbiančią: „Valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių“ ir adresuotą visiems asmenims, taip pat ir savivaldybėms, turinčioms juridinio asmens statusą.

Apskritai, savivaldybių funkcijos yra įtvirtintos Vietos savivaldos įstatyme⁷. Pagal jo 6 straipsnį savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijos yra: 1) medžioklės plotų vienetų sudarymas ir jų ribų keitimas; 2) teritorijų planavimas, savivaldybės bendrojo plano ar savivaldybės dalių bendrųjų planų ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas; 3) specialiųjų architektūros reikalavimų nustatymas ir statybą leidžiančių dokumentų išdavimas; 4) statinių naudojimo priežiūra; 5) savivaldybės saugomų teritorijų steigimas, apsauga ir tvarkymas; 6) kraštovaizdžio tvarkymas ir apsauga, savivaldybės teritorijoje esančių želdynų, želdinių apsauga, tvarkymas ir kūrimas, inventORIZACIJOS, apskaitos, atskirųjų želdynų žemės sklypų kadastrinių matavimų ir įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą organizavimas ir stebėseną; 7) aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga; 8) nuotekų tvarkymo organizavimas; 9) komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas; 10) savivaldybės priskirtas triukšmo prevencijos ir triukšmo valstybinio valdymo įgyvendinimas. Taip pat savivaldybėms pavesta dalyvauti valdant valstybinius parkus (7 straipsnis). Aplinkos apsaugos įstatymo 6 straipsnio 6 dalis įpareigoja vietos savivaldos institucijas organizuoti aplinkos apsaugos įstatymų, Vyriausybės bei Aplinkos ministerijos priimtų norminių aktų aplinkos apsaugos klausimais įgyvendinimą ir: 1) valdyti, naudoti ir saugoti joms priskirtus gamtos išteklius ir aplinkosaugos objektus; 2) paskirstyti pagal savivaldybės nustatytus limitus valstybinius gamtos išteklius; 3) rengti, tvirtinti ir įgyvendinti savivaldybių aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo programas, schemas ir kitas aplinkos apsaugos priemones; 4) steigti ir tvarkyti savivaldybės saugomas teritorijas, kraštovaizdžio objektus ir t. t.

Valstybė, suteikdama savivaldybėms atitinkamus aplinkosauginio pobūdžio įgalinimus, tuo pačiu užtikrina jų teisę ir pareigą dalyvauti įgyvendinant viešosios aplinkos apsaugos funkcijas atsižvelgiant į vietos sąlygas bei aplinkybes. Konstitucijos 120 straipsnis skelbia: „Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai.“ Taigi, įstatymai įpareigodami savivaldybes

7 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 55-1049; 2008, Nr. 113-4290.

dalyvauti aplinkos apsaugoje, kartu įpareigoja jas ir skirti atitinkamus finansinius išteklius tokiai veiklai. Tokią savivaldybių pareigą aiškiai įtvirtina Aplinkos apsaugos įstatymo 6 straipsnio 6 dalies 4 punktas, įpareigodamas jas nustatyta tvarka naudoti Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšas, tvirtinti asignavimus aplinkos apsaugai. Tai – viena esminių savivaldos teisės principinių nuostatų, reiškiančių, kad savivaldos teisė „iš esmės negalima be principinio jos subjekto <...> finansinio pajėgumo įgyvendinti tokią teisę“⁸.

Savivaldybių funkcijos apskritai yra finansuojamos iš savivaldybių biudžetų, kurių lėšos (kaip skelbia įstatymas) gali būti naudojamos tik savivaldybių funkcijoms. Tačiau norint užtikrinti kuo visapusiškesnį aplinkos apsaugos priemonių finansavimą, savivaldybių kompetencijų aplinkos apsaugoje įgyvendinimą, savivaldybėms suteikta teisė gauti papildomų lėšų šiam tikslui, įpareigojant jas sudaryti ir vykdyti Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiąsias programas, kurias pagal galiojančius teisės aktus apibendrintai galima įvardinti kaip finansinę ir teisinę prielaidą savivaldybėms vykdyti joms priskirtas funkcijas aplinkos apsaugos srityje.

2. Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos: tikslas ir uždaviniai

Savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialioji programa (toliau – SAARSP) – viena iš dviejų kartu su savivaldybės biudžetu planuojamų specialiųjų programų. Ši programa, nepaisant, kad yra priskirta vietos savivaldos kompetencijai, pasižymi gana detaliu teisiniu reglamentavimu, galiojančiu visoms savivaldybėms: SAARSP tikslas, finansavimo šaltiniai, lėšų naudojimo kryptys įvardintos Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatyme⁹; SAARSP priemonių vykdymo ataskaitos pateikimo tvarką, ataskaitoje pateiktų duomenų patikrinimą reglamentuoja aplinkos ministro 2011 m. kovo 4 d. įsakymu Nr. D1-201 „Dėl Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių vykdymo patikrinimo tvarkos aprašo, Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių vykdymo ataskaitos formos ir Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių vykdymo ataskaitos formos pildymo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintas Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių vykdymo patikrinimo tvarkos aprašas¹⁰ ir t. t.

SAARSP tikslas abstrakčiai įvardijamas Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje: „finansuoti savivaldybių vyk-

8 Šileikis, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: TIC, 2005, p. 288.

9 Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 61-2760.

10 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios*. 2011, Nr. 30-1416.

domas aplinkos apsaugos priemonės“. Manytina, jog galimas ir šiek tiek išsamesnis aiškinimas, labiau atskleidžiantis SAARSP paskirtį bei vietą bendroje aplinkos apsaugos priemonių sistemoje. Visų pirma, atkreiptinas dėmesys į tai, kad iš minimos programos lėšų savivaldybės gali finansuoti ne bet kokias jos vykdomas aplinkos apsaugos priemones, bet tik tokias, kurios patenka į Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymo 4 straipsnyje numatytas sritis. Viena vertus, tokiu būdu susiaurinamos savivaldybių galimybės pasinaudoti tikslinėmis SAARSP lėšomis savo nuožiūra, t. y. ribojama Konstitucijos laiduojama savivaldybių veikimo laisvė. Vertinant šį aspektą būtina atsižvelgti į Konstitucinio Teismo doktriną, pagal kurią savivaldybių veikimo laisvė ir savarankiškumas yra saistomi Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtos jų kompetencijos¹¹. Todėl savivaldybės gali naudoti SAARSP lėšas tik tomis kryptimis, kurios yra apibrėžtos įstatyme. Kita vertus, toks reglamentavimas leidžia traktuoti SAARSP kaip aplinkos apsaugos priemonių, kurios yra iš esmės vietinės reikšmės ir kurias (tikslingiausiai) gali įgyvendinti tik vietos savivaldybės institucijos, finansavimo šaltinį. Aplinkos apsaugos įstatymas SAARSP įvardija kaip papildomą aplinkos apsaugos finansavimo šaltinį kartu su Aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšomis. Todėl objektyviai kyla klausimas – koks SAARSP santykis su savivaldybės biudžetu? Manytina, kad Aplinkos apsaugos įstatymo prasme SAARSP laikytina pagrindiniu aplinkos apsaugos priemonių finansavimo šaltiniu savivaldybėse, kadangi įstatymas savivaldybės biudžeto lėšų kaip aplinkos apsaugos finansavimo mechanizmo dalies apskritai nemini. Tokią nuomonę patvirtina ir atskirų savivaldybių tarybų sprendimų dėl Specialiųjų programų tvirtinimo analizė. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos, patvirtintos tarybos 2007 m. birželio 20 d. sprendimu Nr. 1-86¹², tikslas – „finansuoti Savivaldybės vykdomas aplinkos apsaugos priemones, siekiant įgyvendinti subalansuotą ir sveiką aplinką mieste“; Tauragės rajono savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos, patvirtintos tarybos 2011 m. gegužės 25 d. sprendimu Nr. 1-44¹³, tikslas – „užtikrinti sveiką, švarią aplinką bei racionalų gamtos išteklių naudojimą, išsaugoti kraštovaizdžio savitumą, biologinę įvairovę“ ir t. t. Pažymėtina, kad neretai SAARSP tikslas yra detalizuojamas programos uždaviniuose,

11 Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 1 straipsnio 5 punkto, 10 straipsnio 3 ir 4 dalių, 15 straipsnio 1 dalies, 20 straipsnio, 21 straipsnio 2 punkto, 32 straipsnio 2 dalies, 34 straipsnio 2, 3 ir 4 dalių, 35 straipsnio 2 ir 5 punktų, 37 straipsnio 2 punkto ir 38 straipsnio 2 ir 3 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 49-1424.

12 *Vilniaus miesto savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialioji programa* [interaktyvus]. Patvirtinta tarybos 2007 m. birželio 20 d. sprendimu Nr. 1-86 [žiūrėta 2014-10-11]. <<http://www.vilnius.lt/vaktai2011/defaultlite.aspx?Id=3&DocId=30147566>>.

13 *Tauragės rajono savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialioji programa* [interaktyvus]. Patvirtinta tarybos 2011 m. gegužės 25 d. sprendimu Nr. 1-44 [žiūrėta 2014-10-11]. <http://www.taurage.lt/taurage/m/m_files/wfiles/file1448.doc>.

kas leidžia geriau atskleisti SAARSP kaip aplinkos apsaugos finansavimo priemonės esmę. Pavyzdžiui, jau minėtos Tauragės rajono specialiosios programos svarbiausieji uždaviniai yra: 1) šalinti aplinkos taršos šaltinius; 2) atkurti, gausinti gamtos išteklius; 3) atkurti kraštovaizdžio elementus, kompleksus; 4) skleisti aplinkosauginę informaciją; 5) informuoti visuomenę ir gerinti ekologinį švietimą; Vilniaus miesto Specialiosios programos uždaviniai yra: 1) kompensuoti aplinkai daromą žalą; 2) pašalinti aplinkos teršimo šaltinius; 3) formuoti miesto savitą gamtinį kraštovaizdį pritaikant visuomenės poreikiams; 4) kelti gyventojų sąmoningumą aplinkos apsaugos srityje ir atsakomybę už aplinkos kokybę. Tokiu būdu akivaizdu, jog SAARSP yra skirta finansuoti ne tik tiesiogiai aplinkos kokybę gerinančias, aplinkai, žmonių sveikatai teigiamą poveikį darančias priemones, bet ir visuomenės švietimo ir mokyimo aplinkosaugos klausimais priemones. Tuo pat metu SAARSP turi prisidėti prie „suinteresuotos visuomenės“ Aplinkos apsaugos įstatymo prasme suformavimo.

3. Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšos (pajamos) ir jų naudojimo kryptys

3.1. Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos pajamos

Konkretūs SAARSP finansavimo šaltiniai (pajamos)¹⁴ yra įvardinti Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymo 3 straipsnyje: 1) juridinių ir fizinių asmenų mokesčiai, mokami įstatymų nustatytais proporcijomis ir tvarka už teršalų išmetimą į aplinką; 2) medžioklės plotų naudotojų mokesčiai, mokami įstatymų nustatytais proporcijomis ir tvarka už medžiojamųjų gyvūnų išteklių naudojimą; 3) juridinių ir fizinių asmenų mokesčiai, mokami įstatymų nustatytais proporcijomis ir tvarka už valstybinius gamtos išteklius, išskyrus medžiojamųjų gyvūnų išteklius; 4) lėšos, gautos kaip želdinių atkuriamosios vertės kompensacija; 5) savanoriškos juridinių ir fizinių asmenų įmokos; 6) kitos teisėtai gautos lėšos.

Pagrindinis SAARSP finansavimo šaltinis – mokesčiai už teršalų išmetimą į aplinką. Aplinkos taršos apmokestinimą reguliuoja Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas¹⁵, pagal kurio 10 straipsnio 1 dalį 70 procentų mokesčio už aplinkos teršimą (išskyrus mokesčių už aplinkos teršimą gaminių ar pakuotės atliekomis) mokama į savivaldybės, kurios teritorijoje yra taršos objektas, biudžetą ir naudojamos pagal

14 Reikia pasakyti, kad Specialiųjų programų pajamos pastaruoju metu didėja. Aplinkos ministerijos duomenimis, 2012 metais įplaukos į šią programą siekė apie 34,5 mln. Lt, ir tai yra 22 procentais daugiau nei 2011 metais (*Aplinkos būklė 2012: tik faktai*. Vilnius: AAG, 2012, p. 114).

15 Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 47-1469; 2002, Nr. 13-474.

tikslinę paskirtį SAARSP numatytoms priemonėms finansuoti. Pasirinktas modelis, pagal kurį būtent savivaldybėms tenka didžioji dalis pajamų iš surenkamo mokesčio už aplinkos teršimą, manytina, yra objektyviai pagrįstas – išmetant teršalus į aplinką, žala pirmiausia padaroma tam tikram regionui, vietai, kurioje yra taršos šaltinis, t. y. konkrečiai savivaldybei (savivaldybėms). Atsižvelgiant į principinę nuostatą, kad „aplinkosaugos priemonių turi būti imtasi ten, kur atsiranda tam tikras neigiamas poveikis aplinkai“¹⁶, finansavimas pirmiausia ir turi būti skiriamas savivaldybėms, kurių teritorijoje yra taršos šaltiniai, kad šios galėtų imtis realių veiksmų, susijusių su atsiradusių neigiamų padarinių aplinkai likvidavimu. Tiesa, reikia pripažinti, kad pajamos iš mokesčio už aplinkos teršimą tenka pirmiausia toms savivaldybėms, kurių teritorijoje yra apmokestinami taršos šaltiniai, nors jų neigiamos veiklos padarinius dėl fizinių veiksnių (taršos sklaidos) jaučia ir kitos savivaldybės¹⁷.

Kitas SAARSP pajamų šaltinis – medžioklės plotų naudotojų mokesčiai už medžiojamųjų gyvūnų išteklį naudojimą bei juridinių ir fizinių asmenų mokesčiai už valstybinius gamtos išteklis, išskyrus medžiojamųjų gyvūnų išteklis. Šių mokesčių mokėjimą reglamentuoja Mokesčio už valstybinius gamtos išteklis įstatymas¹⁸, kurio 11 straipsnis nustato, kad į savivaldybės, kurios teritorijoje išgaunami gamtos ištekliai, biudžetą yra įskaitoma ir teisės aktų nustatyta tvarka naudojama SAARSP finansuoti 10 procentų mokesčio už valstybinius gamtos išteklis ir 70 procentų mokesčio už medžiojamųjų gyvūnų išteklis. Mokesčio už valstybinius gamtos išteklis įskaitymas tam tikra dalimi į savivaldybės pajamas, manytina, pagrįstas nuostata, kad žemės gelmių ištekliai, medžiojamieji gyvūnai, nors ir būdami valstybės nuosavybės objektas, yra atitinkamos savivaldybės teritorijoje ir jų gavyba (naudojimas) daro atitinkamą poveikį savivaldybės aplinkos būklei, dėl ko savivaldybės turi imtis įgyvendinti atitinkamas priemones. Be to, reikia atsižvelgti ir į tai, kad savivaldybėms Medžioklės įstatymo¹⁹ 5 straipsnio 5 dalimi yra pavestos atitinkamos su medžioklės organizavimu susijusios funkcijos: 1) sudaryti komisijas medžioklės plotų vienetams sudaryti bei jų riboms pakeisti ir organizuoti jų darbą, tvirtinti šių komisijų parengtus medžioklės plotų vienetų sudarymo ir ribų keitimo projektus; 2) registruoti žemės,

16 Žvaigždinienė, I. *Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai*. Vilnius: Justitia, 2008, p. 52.

17 Kaip yra nurodžiusi Valstybės kontrolė, esamas teisinis reguliavimas neužtikrina tolygaus lėšų paskirstymo tarp savivaldybių – pajamas iš mokesčio už aplinkos teršimą gauna tik tos savivaldybės, kurių teritorijoje yra taršos šaltinis ir nėra atsižvelgiama į tai, kad teršėjas teršia teritoriją ne tik tos savivaldybės, kurioje veikia, bet ir kitų savivaldybių teritoriją. Todėl didžiausias pajamas gauna savivaldybės, kurių teritorijoje veikia didelės įmonės (taršos šaltiniai), dėl ko savivaldybių SAARSP pajamos gali skirtis iki 93 kartų (*Aplinkos apsaugos rėmimo programų vykdymas* [interaktyvus]. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2011 m. liepos 29 d. Valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-20-12-12, p. 15–16 [žiūrėta 2014-10-05]. <www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=2440>).

18 Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklis įstatymas. *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 11-274; 2006, Nr. 65-2382.

19 Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymas: Priimtas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 65-2634.

miško, vandens telkinių sklypų savininkų, valdytojų ir naudotojų pranešimus apie medžiojamųjų gyvūnų padarytą žalą; 3) sudaryti komisijas medžiojamųjų gyvūnų padarytai žalai apskaičiuoti ir organizuoti jų darbą; 4) teikti siūlymus dėl leidimo naudoti medžiojamųjų gyvūnų išteklius, išduoto medžioklės plotų naudotojui, galiojimo sustabdymo.

Atsižvelgiant į tai, kad mokesčiai už teršalų išmetimą į aplinką, už medžiojamųjų gyvūnų išteklių naudojimą, už valstybinius gamtos išteklius paprastai yra pagrindiniai (ar net vieninteliai) SAARSP pajamų šaltiniai atitinkamoje savivaldybėje ir į tai, kas yra šių mokesčių mokėtojai, galima apibendrintai teigti: SAARSP daugiausia finansuojama iš asmenų, savo veikla darančių neigiamą poveikį aplinkai, mokesčių. Toks finansavimo mechanizmas, manytina, atitinka SAARSP paskirtį ir jos esmę – „sumažinti gamtai daromą žalą, optimizuoti retų ir nykstančių gyvūnų išteklius, siekti veiksmingesnės aplinkos apsaugos kontrolės, monitoringo, gerinti visuomenės informavimą ir ekologinį švietimą“²⁰.

Dar vienas SAARSP pajamų šaltinis – kaip želdinių atkuriamosios vertės kompensacija gautos lėšos. Tokio pajamų šaltinio išskyrimas yra suponuotas savarakiškosios želdynų ir želdinių apsaugos, tvarkymo ir kūrimo valdymo funkcijos priskyrimo savivaldybėms. Šios funkcijos turinys atskleidžiamas Želdynų įstatymo²¹ 10 straipsnyje, pagal kurį savivaldybės: 1) organizuoja savivaldybės teritorijoje esančių želdynų ir želdinių inventorizavimą ir apskaitą, vykdo jų būklės stebėseną, kuria ir tvarko jų duomenų bazines (skaitmenines ir geoinformacines); 2) organizuoja valstybinėje ir savivaldybei priskirtoje žemėje esančių želdynų ir želdinių apsaugą, pertvarkymą ir priežiūrą, želdynų kūrimą ir naujų želdinių veisimą, želdynų tvarkymo ir kūrimo projektų rengimą, derina juos; 3) organizuoja želdynų ir želdinių apsaugos ir priežiūros komisijas, veikiančios prie savivaldybės visuomeniniais pagrindais, veiklą; 4) organizuoja atskirųjų želdynų žemės sklypų kadastrinius matavimus ir įrašymą į Nekilnojamojo turto kadastrą; 5) nustato lėšų, reikalingų želdynų ir želdinių apsaugai, tvarkymui, želdynų kūrimui ir naujų želdinių veisimui, skyrimo tvarką; 6) skelbia želdynus ir želdinius savivaldybės saugomais gamtos ar kultūros paveldo objektais; 7) organizuoja kraštovaizdžio tvarkymo planų rengimą, užtikrina, kad želdynų sistema būtų pažymėta savivaldybės teritorijos ar jos dalių bendruosiuose planuose; 8) vykdo želdynų ir želdinių būklės, želdynų kūrimo, naujų želdinių veisimo vidaus kontrolę ir t. t.

Kadangi želdinių atkuriamoji vertė yra grindžiama sąnaudomis (išlaidomis), kurias reikėtų patirti įveisiant, sodinant želdinį ir jį puoselėjant, ugdant iki vertinimo metu fiksuojamų fizinių, funkcinių ir naudingumo savybių ir charakteristikų, atitinkančių atitinkamų kriterijų visumą ir atsižvelgiant į želdinių atkuriamosios vertės nustatymo principus, tokios pajamos į SAARSP sąskaitą patenka tuo atveju, jei per

20 *Aplinkos apsaugos rėmimo programų vykdymas, supra* note 16, p. 4.

21 Lietuvos Respublikos želdynų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 80-3215.

biudžetinius metus savivaldybės teritorijoje yra iškertami ar nupjaunami (neatsodinant) medžiai, krūmai, krūmokšniai, puskrūmiai, lianos ar žoliniai augalai. Iš šios įstatymo nuostatos analizės, manytina, galima daryti išvadą, kad asmuo, atsodinęs želdinių už apskaičiuotą atkuriamąją vertę, šios įmokos į SAARSP sąskaitą nemoka.

Savanoriškos juridinių ir fizinių asmenų įmokos laikytinos deklaratyviu SAARSP pajamų šaltiniu, kadangi, apžvelgus kai kurių savivaldybių duomenis, matyti, jog tokių įmokų nėra buvę. Kita vertus, teoriniu požiūriu tokių programos pajamų šaltinių, manytina, būtų galima sieti su socialinės atsakomybės skatinimu. Todėl juridiniai asmenys, kurių veikla susijusi su poveikiu aplinkai, galėtų savo veiklą planuoti taip, kad į ją būtų įtraukiamas savanoriškas išsipareigojimas finansuoti aplinkos apsaugos ir jos kokybės gerinimo priemonės. Taigi, toks, kad ir deklaratyvus, finansavimo šaltinis turėtų likti teisės aktuose.

Įstatymų leidėjas, vardindamas SAARSP finansavimo šaltinius, pateikia nebaigtinį jų sąrašą ir nustato, kad SAARSP gali būti finansuojama ir iš kitų šaltinių, įvardijamų kaip „kitos teisėtai gautos lėšos“. Kas gali būti šios „kitos teisėtai gautos lėšos“, įstatyme nėra detalizuota. Vis dėlto, pastebėtina tai, kad į einamųjų metų SAARSP pajamas yra įtraukiamas praėjusių metų SAARSP lėšų likutis metų pradžioje, kadangi, kaip skelbia įstatymas, „Specialiosios programos lėšos, nepanaudotos einamaisiais biudžetiniais metais, naudojamos kitiems metams numatytoms priemonėms finansuoti“, taip pat ir viršplaninės pajamos – (toks lėšų šaltinis yra numatytas, pavyzdžiui Jurbarko rajono SAARSP).

Apibendrinant būtina pasakyti, jog SAARSP pajamų šaltiniai yra aiškiai išvardinti įstatyme ir savivaldybės neturi jokių galimybių jų koreguoti ar numatyti papildomus šaltinius. Taip pat savivaldybės negali turėti ir įtakos SAARSP pajamų surinkimui, kadangi tai – centrinės valdžios institucijų (Aplinkos ministerijos, Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos) išimtinė prerogatyva. Tad galima tik pasvarstyti, ar pasirinktas SAARSP pajamų modelis yra optimalus ir neturėtų būti peržiūrimas.

Taip pat vertėtų atkreipti dėmesį į tam tikrą nenuoseklumą pasirinktame teisi-niame reguliavime, paskirstant didesnio tarifo mokesčių už aplinkos teršimą. Šis mokestis įskaitomas į valstybės biudžetą, o gautos lėšos naudojamos Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatyme²² numatytiems tikslams. Susidaro paradoksali situacija: mokesčių mokėtojai nuslėpus tikrą į aplinką išmestų teršalų kiekį arba teršalų išmetus į aplinką daugiau, nei leidžia normatyvas, ir taip padarius aplinkai didesnę žalą nei savo įprastine veikla, savivaldybės nebegauna jokių lėšų į SAARSP sąskaitą iš to-kio mokesčio mokėtojo sumokėtos didesnio tarifo mokesčio sumos. Todėl tikslinga būtų numatyti, kad tam tikra pajamų dalis nuo didesnio tarifo mokesčio už aplinkos teršimą būtų skiriama SAARSP priemonėms finansuoti, kaip ir pagal pagrindinį tari-

22 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2872.

fą apskaičiuoto mokesčio atveju. Taip būtų užtikrinama, kad savivaldybės į SAARSP sąskaitą gautų pajamas nuo viso iš jos teritorijoje esančio taršos šaltinio į aplinką išmetamo teršalų kiekio²³. Be to, svarstytina galimybė peržiūrėti naftos ir dujų išteklių mokesčio įskaitymo mechanizmą, numatant, kad dalis šio mokesčio būtų įskaitoma į tų savivaldybių SAARSP, kurių teritorijoje vyksta šių išteklių gavyba.

3.2. Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšų naudojimo kryptys

Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymo 4 straipsnio 1 dalis skelbia, kad SAARSP lėšos naudojamos: 1) aplinkos kokybės gerinimo ir apsaugos priemonėms; atliekų tvarkymo infrastruktūros plėtros priemonėms; atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris nebeegzistuoja, tvarkymo priemonėms; aplinkos monitoringo, prevencinėms, aplinkos atkūrimo priemonėms; visuomenės švietimui ir mokymui aplinkosaugos klausimais; 2) savivaldybės visuomenės sveikatos rėmimo specialiajai programai; 3) finansiškai remti žemės sklypų, kuriuose medžioklė nėra uždrausta, savininkus, valdytojus ir naudotojus, įgyvendinančios prevencijos priemonės, kuriomis jie siekia išvengti medžiojamųjų gyvūnų daromos žalos (želdinių apdorojimas repelentais, aptvėrimas tvoromis ar apsauginėmis juostomis, želdinių, gerinančių laukinių gyvūnų natūralias mitybos sąlygas, veisimas ir kitos priemonės), atlyginti vilkų ūkiniams gyvūnams padarytą žalą, įsigyti kartografinę ir kitą medžiagą, reikalingą pagal Medžioklės įstatymo reikalavimus rengiamiems medžioklės plotų vienetų sudarymo ar jų ribų pakeitimo projektams parengti – įplaukos iš medžioklės plotų naudotojų mokesčių už medžiojamųjų gyvūnų išteklių naudojimą; 4) želdynų ir želdinių apsaugai, tvarkymui, būklės stebėsenai, želdynų kūrimui, želdinių veisimui, inventorizacijai; 5) savanoriškos juridinių ir fizinių asmenų įmokos naudojamos pagal mokėtojų pageidavimus. Tai – bendros SAARSP lėšų panaudojimo kryptys, kurių turinys gali skirtis atskirose savivaldybėse atsižvelgiant į jų poreikius. Taip, pavyzdžiui Vilniaus miesto savivaldybėje yra patvirtintos tokios SAARSP lėšų panaudojimo kryptys: 1) gamtos apsaugos objektų projektavimas, statyba, rekonstrukcija, remontas, eksploatavimas, aplinkos teršimo šaltinių šalinimas; 2) gyventojų sveikatos apsauga; 3) ekologinis švietimas, leidyba, informacija; 4) programų ir projektų teisinės ir ekonominės ekspertizės išlaidų dengimas; 5) organizacinio pobūdžio priemonės, reikalingos Savivaldybės aplinkos apsaugos tarnyboms, jų aplinkos apsaugos veiklai vykdyti, ekologinių katastrofų ir kitų ekstremalių situacijų padariniams likviduoti bei ekologiniam tyrimui atlikti (prietaisų, įrenginių, medžiagų, ryšių ir transporto paslaugoms pirkti, nuomoti ir kt.); 6) kitos

23 Atkreiptinas dėmesys, kad toks teisinis reguliavimas numatytas Mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatyme. Pagal jo 11 straipsnio 3 dalį 10 procentų didesnio tarifo mokesčio už valstybinius gamtos išteklius yra įskaitoma į savivaldybės, kurios teritorijoje išgauti gamtos ištekliai, biudžetą ir teisės aktų nustatyta tvarka naudojama SAARSP finansuoti.

aplinkos apsaugos priemonės. Jurbarko rajono savivaldybės SAARSP lėšos naudojamos: 1) priemonėms, kuriomis kompensuojama aplinkai padaryta žala, gamtosaugos objektams projektuoti, statyti, rekonstruoti, remontuoti, eksploatuoti, aplinkos taršos šaltiniams šalinti; 2) gyventojų sveikatos apsaugai; 3) ypatingų ekologinių situacijų valdymo ir padarinių likvidavimo priemonėms; 4) kitoms aplinkos apsaugos priemonėms. Lėšos iš mokesčio už medžiojamuosius gyvūnus savivaldybės Tarybos nustatyta tvarka naudojamos: 1) finansiškai remti žemės, miško ar vandens telkinių sklypų, kuriuose medžioklė nėra uždrausta, savininkus, valdytojus ir naudotojus, įgyvendinančius žalos prevencijos priemones, kuriomis jie siekia išvengti medžiojamųjų gyvūnų daromos žalos miškui (želdinių apdorojimas repelenta, aptvėrimas tvoromis ar apsauginėmis juostomis, želdinių, gerinančių laukinių gyvūnų natūralias mitybos sąlygas, veisimas ir kitos priemonės); 2) kartografinėi ir kitai medžiagai, reikalingai pagal Medžioklės įstatymo reikalavimus rengiamiems medžioklės plotų vienetų sudarymo ar jų ribų pakeitimo projektams parengti, įsigyti. Savanoriškos juridinių ir fizinių asmenų įmokos naudojamos pagal jų nurodytą tikslinę paskirtį. Jei paskirtis nenurodyta, šios lėšos naudojamos bendra tvarka.

Atkreiptinas dėmesys, kad kai kurios SAARSP įplaukos turi aiškiai apibrėžtas panaudojimo kryptis. Taip, įplaukos iš mokesčio už medžiojamuosius gyvūnus, vadovaujantis įstatymu, turi būti naudojamos tik „finansiškai remti žemės sklypų, kuriuose medžioklė nėra uždrausta, savininkus, valdytojus ir naudotojus, įgyvendinančius žalos prevencijos priemones, kuriomis jie siekia išvengti medžiojamųjų gyvūnų daromos žalos <...>, atlyginti vilkų ūkiniams gyvūnams padarytą žalą, įsigyti kartografinę ir kitą medžiagą, reikalingą pagal Medžioklės įstatymo reikalavimus rengiamiems medžioklės plotų vienetų sudarymo ar jų ribų pakeitimo projektams parengti“. Jokiams kitos aplinkos apsaugos priemonėms šios įplaukos negali būti naudojamos.

Kalbant apie SAARSP lėšų panaudojimo kryptis, reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad ši programa yra ir Savivaldybių visuomenės sveikatos rėmimo specialiosios programos finansavimo šaltinis. Pagal Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 2 punktą Savivaldybių visuomenės sveikatos rėmimo specialiajai programai skiriama 20 procentų SAARSP lėšų, neįskaitant įplaukų iš mokesčio už medžiojamųjų gyvūnų išteklis bei neperskirstant anksčiau metų lėšų likučio. Viena vertus, toks dviejų specialiųjų programų susiejimas per finansavimo mechanizmą yra teoriškai pagrindžiamas: savivaldybės gyventojų sveikatai gerinti pajamos gaunamos iš SAARSP lėšų, kurios surenkamos taikant atsakomybės principą „teršėjas moka“, t. y. teršėjas sumoka, be kita ko, ir už žmonių sveikatai daromą žalą; taip pat tokiu būdu užtikrinama žmogaus teisė į sveikatą ir sveiką aplinką. Manytina, kad pasirinktas reguliavimas, nepaisant akivaizdžios sąsajos tarp aplinkos būklės ir žmonių sveikatos, nėra pakankamai logiškas. SAARSP buvimą įteisinga, pirmiausia, Aplinkos apsaugos įstatymas, kuris skirtas būtent aplinkos apsaugai, ir šiame įstatyme numatytas finansavimo mechanizmas yra orientuotas, pirmiausia, į

aplinkos apsaugos tikslą²⁴. Sveikatos apsaugą reglamentuoja Sveikatos sistemos įstatymas²⁵, turintis visiškai kitokią tikslą – reglamentuoti nacionalinę sveikatos sistemą, jos struktūrą, sveikatos saugos, sveikatos stiprinimo ir sveikatos atgavimo santykių teisinio reguliavimo ribas, asmens ir visuomenės sveikatos priežiūros organizavimo, valstybės ir savivaldybių laiduojamos (nemokamos) sveikatos priežiūros užtikrinimo, valdymo, sveikatos rėmimo, sveikatinimo veiklos sutarčių sudarymo pagrindus, atsakomybės už sveikatinimo veiklos teisės normų pažeidimus pagrindus, gyventojų, sveikatinimo veiklos subjektų teises ir pareigas. Taigi darytina išvada, kad aplinkos apsauga ir sveikatos apsauga yra nors ir susijusios, bet atskiros viešosios funkcijos, kurios turi turėti ir atskirus savarankiškus finansavimo šaltinius. Todėl būtų logiška, kad dalis mokesčio už aplinkos teršimą būtų įskaitoma į Savivaldybių visuomenės sveikatos rėmimo specialiosios programos sąskaitą tiesiogiai, o ne per tarpinę SAARSP grandį.

Nors teisės aktai to ir neįvardija, tačiau lėšos, gautos kaip atkuriamosios želdinių vertės kompensacija, turi būti naudojamos tik želdynų ir želdinių apsaugai, želdynų tvarkymo ir kūrimo darbams savivaldybei priskirtoje žemėje finansuoti. Tokia šių lėšų naudojimo paskirtis yra įtvirtinta Želdynų įstatymo 25 straipsnyje, pagal kurį „Želdynų ir želdinių, esančių <...> savivaldybei priskirtoje žemėje, apsaugos, tvarkymo, želdynų kūrimo ir želdinių veisimo darbai finansuojami iš: 1) savivaldybės biudžeto lėšų; 2) savivaldybių Aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšų; <...> 5) ES struktūrinių fondų lėšų; 6) atkuriamosios želdinių vertės kompensacijos <...>; 7) savanoriškų fizinių ir juridinių asmenų, asociacijų įmokų, tarp jų ir užsienio šalių; 8) kitų lėšų“. Kaip matyti, įstatymas numato su želdynų apsauga susijusių priemonių finansavimą iš įvairių šaltinių, tarp jų ir iš SAARSP lėšų, gautų ne kaip želdinių vertės kompensacija. Toks teisinis reguliavimas kelia tam tikrų abejonių – manytina, kad želdynų įveisimui bei apsaugai turėtų būti skiriamos tik tos SAARSP lėšos, kurios gautos kaip želdinių vertės kompensacija bei tikslinės paskirties savanoriškos įmokos, o kitos priemonės turėtų būti finansuojamos iš kitų Želdyno įstatyme numatytų finansavimo šaltinių.

Likusios SAARSP lėšos turi būti naudojamos tik Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymo 4 straipsnyje numatytoms priemonėms finansuoti. Įstatyme finansuotinos priemonių grupės formuluojamos labai abstrakčiai, tad savivaldybėms egzistuoja didelė rizika skirti lėšas priemonėms, kurios neatitinka Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymo nuostatų.

24 Atkreiptinas dėmesys, kad iš savivaldybių visuomenės sveikatos rėmimo programų lėšų (taip pat ir iš pervestų iš Specialiosios programos lėšų) finansuojamos programos, neturinčios jokio sąryšio su aplinkos apsauga: ikimokyklinio ir mokyklinio amžiaus vaikų atsparumo priklausomybėms ugdymas ir elgesio sutrikimų prevencija; užkrečiamųjų ligų profilaktika; sveikos gyvensenos ugdymas ir t. t.

25 Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 63-1231; 1998, Nr. 112-3099.

Todėl Aplinkos ministerija, atsižvelgusi į savivaldybių prašymus, įvertinusi pastabas ir pasiūlymus, kurie buvo išsakyti per 2011 m. gegužės 19 d. įvykusį susitikimą su savivaldybių atstovais, ir norėdama išvengti skirtingo teisės aktų nuostatų traktavimo, parengė Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšų naudojimo rekomendacijas (toliau – Rekomendacijos), kuriose pateikiamos konkretesnės priemonės, suskirstytos į priemonių grupes²⁶. Savivaldybės įgyvendinamos konkrečios priemonės pavadinimas gali skirtis nuo Rekomendacijose nurodyto pavadinimo priemonės, tačiau savivaldybės įgyvendinama priemonė turi atitikti įstatymo nuostatas.

Rekomendacijose nurodoma, kad SAARSP lėšos negali būti naudojamos su savivaldybių funkcijomis aplinkosaugos srityje nesusijusioms priemonėms finansuoti. Todėl abejonių kelia kai kurių jau pačiose Rekomendacijose įvardintų priemonių finansavimo iš SAARSP pagrįstumas. Pavyzdžiui, abejonių kelia tokios priemonės, kaip dviračių ir kito bevariklio transporto takų ir kelių, kitų su tuo susijusių infrastruktūros elementų projektavimo, įrengimo ir priežiūros darbai bei gatvių plovimo ir (ar) laistymo, naudojant ir (ar) nenaudojant kietąsias daleles surišančias medžiagas, darbai, kurie atliekami tik kovo–rugsėjo mėnesiais, ir kietąsias daleles surišančių medžiagų įsigijimas. Svarstyтина, ar tokios priemonės neturėtų būti finansuojamos iš savivaldybių biudžetų, tam panaudojant įplaukas iš vietinių rinkliavų už naudojamąsi savivaldybių tarybų nustatytomis vietomis automobiliams statyti bei naudojamąsi gyvenamųjų vietovių, turinčių kurorto ar kurortinės teritorijos statusą, viešąją infrastruktūrą?

Rekomendacijos išaiškina, kokios konkrečios priemonės atitinka įstatymo esmę bei savivaldybėms suteiktą kompetenciją aplinkos apsaugos srityje. Vertinant Rekomendacijas teisiniu aspektu reikia pasakyti, kad nors Rekomendacijos ir yra privalomos teisinės galios neturintis dokumentas, jų nesilaikymas – prielaida taikyti atsakomybę savivaldybėms už netinkamą SAARSP lėšų naudojimą. Kitaip tariant, iš SAARSP lėšų finansavimas priemonių, kurios nurodytos Rekomendacijose kaip nefinansuotinos (pavyzdžiui, melioracijos sistemų tvarkymas) yra pagrindas Aplinkos ministerijai reikalauti iš savivaldybių tokio dydžio sumų, kurios buvo skirtos minėtoms priemonėms, išieškojimo.

4. Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšų naudojimas

Kiekvienos savivaldybės taryba yra pasitvirtinusi Savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių (aplinkosaugos švietimo projektų)

26 Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo programa: lėšų naudojimo rekomendacijos [interaktyvus]. 2013 metai [žiūrėta 2014-09-20]. <http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=10882>.

rengimo, finansavimo, vykdymo ir lėšų panaudojimo kontrolės tvarkos aprašus (toliau – Savivaldybių tvarkos aprašus), kuriais remiantis teikiamos paraiškos finansavimui gauti, kurie reglamentuoja paraiškų vertinimo tvarką, Specialiosios programos sąmatos sudarymą ir tvirtinimą.

SAARSP rengimo ir ateinančių biudžetinių metų lėšų panaudojimo planavimo veiksmai pradedami nuo paraiškų finansuoti SAARSP priemones pateikimo. Apskritai, vertinant, kaip yra vykdoma numatomų finansuoti priemonių atranka, reikia vadovautis nuostata, kad šis procesas yra efektyvus ir rezultatyvus tik tuomet, kai yra sukuriamą tinkama organizacinė struktūra, leidžianti užtikrinti funkcijų atskyrimą, jis yra vykdomas pagal aiškias (skaidrias) procedūras ir jo dalyviams yra suteikiama būtina informacija, reikalinga sprendimams priimti.

Atsižvelgiant į Savivaldybių tvarkos aprašuose numatytą reglamentavimą, apibendrintai galima nurodyti, kad paraiškas priemonėms finansuoti iš SAARSP lėšų gali teikti savivaldybės administracijos skyriai ir (ar) tarnybos, viešosios įstaigos, visuomeninės organizacijos, mokslo ir švietimo įstaigos, kiti fiziniai ir juridiniai asmenys. Paraiškų teikėjų ratą iš esmės kiekviena savivaldybė apibrėžia savarankiškai, todėl neišvengiamai pasitaiko reglamentavimo skirtumų. Vienoje savivaldybėje (pavyzdžiui, Panevėžio miesto) paraiškos teikėju gali būti fizinis asmuo, tuo tarpu kitoje (pavyzdžiui, Alytaus miesto) – ne. Taip sudaromos nevienodos sąlygos asmenims, norintiems ir galintiems vykdyti tam tikras aplinkosaugos priemones, pretenduoti gauti finansavimą iš SAARSP lėšų skirtingose savivaldybėse. Manytina, kad tik kuo didesnis siūlančių savo paslaugas vykdančios savivaldybei priskirtą aplinkosaugos funkciją asmenų ratas gali leisti savivaldybei pasirinkti finansuoti labiausiai jai priimtina priemonę.

Paminėtina, jog planuojant SAARSP yra svarbus viešumo principas. Visų pirma, turi būti užtikrinama, kad informacija apie paraiškų pateikimą (pateikimo terminus, reikalavimus paraiškoms ir pan.) būtų skelbiama viešai vietinėje spaudoje ir (ar) savivaldybės interneto tinklalapyje. Taip visiems norintiems vykdyti aplinkosaugos priemones būtų užtikrinta galimybė pretenduoti gauti finansavimą iš SAARSP. Analizuojant savivaldybių praktiką pastebėta, jog savivaldybės laikosi šio reikalavimo²⁷. Be

27 Pavyzdžiui, Alytaus miesto savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių (aplinkosaugos švietimo projektų) rengimo, finansavimo, vykdymo ir lėšų panaudojimo kontrolės tvarkos apraše, patvirtintame Alytaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2013 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. DV-659 (<http://www.ams.lt:8080/va/default.aspx?Id=3&DocId=35862>), nustatyta, kad informacija apie paraiškų Specialiosios programos finansuoti pateikimą kiekvienais metais rugsėjo mėnesį skelbiama viešai vietinėse informavimo priemonėse, Alytaus miesto savivaldybės interneto portale. Skelbime nurodomas paraiškų pateikimo laikas ir tvarka. Pateiktos paraiškos svarstomos iki sudarant Specialiosios programos priemonių sąmatos projektą, kuris teikiamas tvirtinti savivaldybės tarybos sprendimu. Vėliau pateiktos paraiškos taip pat svarstomos, tačiau finansavimas galimas tik tuo atveju, jei priemonė yra ypatingos svarbos ir būtina nedelsiant ją įgyvendinti. Tuomet koreguojama Specialiosios programos priemonių sąmata, kurią turi patvirtinti savivaldybės taryba.

to, paminėtina, kad parengti savivaldybių biudžetų projektai skelbiami viešai. Tokiu būdu visuomenei sudaroma galimybė susipažinti su SAARSP planuojamomis pajamomis ir išlaidomis. Kitas viešumo principo aspektas galėtų būti vietos bendruomenei atviras SAARSP lėšų skirstymo procesas. Kalbant apie SAARSP, pasakytina tai, kad gyventojai neturi galimybės dalyvauti vertinat paraiškas ar pareikšti savo nuomonės, kaip efektyviau ar tinkamiau panaudoti SAARSP lėšas, kadangi tokiaame procese dažniausiai dalyvauja tik politikai ar savivaldybės darbuotojai²⁸. Kaip pažymėjo Valstybės kontrolė, sprendimų dėl SAARSP lėšų naudojimo priėmimo turi dalyvauti visuomeninių ir nevyriausybinių organizacijų, mokslo ir švietimo įstaigų, viešųjų įstaigų atstovai, kas užtikrintų didesnę viešumą lėšų skirstymo procese²⁹.

Specialioji programa yra viena iš programinio biudžeto programų. Todėl svarstant, kuriems pareiškėjams skirti finansavimą, atsižvelgiama į tai, ar konkreti priemonė atitinka strateginius savivaldybės dokumentus, pavyzdžiui, plėtros strateginį planą, investicijų planą ir t. t. Kartu su atitikties įstatymams, aplinkos ministro įsakymams ar rekomendacijoms, paraiškų atitikties minėtiems strateginiams dokumentams kriterijai yra bendrieji, sprendžiant dėl priemonės finansavimo. Juos numato visos savivaldybės savo Tvarkos aprašuose. Vis dėlto kai kurios savivaldybės yra įtvirtinusios, kad, vertinant pateiktas paraiškas, turi būti atsižvelgiama ir į tokius kriterijus, kaip galimybė atitinkama priemone spręsti aktualias aplinkos apsaugos problemas, priemonės tęstinumas, efektyvus lėšų panaudojimas, išlaidų pagrįstumas, suprantamas, teisėtas, praktiškas įgyvendinimas, priemonės aktualumas ir novatoriškumas, galimybė pasiekti rezultatą minimaliais finansiniais ištekliais³⁰. Tokių papildomų kriterijų įtvirtinimas Savivaldybių tvarkos aprašuose, manytina, leidžia tinkamiau vertinti paraiškas, priimti labiau SAARSP esmę atitinkančius sprendimus.

Kai įvertinamos paraiškos ir pateikiamos rekomendacijos dėl jų finansavimo, atitinkamas savivaldybės administracijos struktūrinis padalinys parengia SAARSP

28 Tiesa, kai kuriais atvejais į paraiškų vertinimo komisijų sudėtį yra įtraukiami ir kiti asmenys. Pavyzdžiui, Alytaus mieste Savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių (aplinkosaugos švietimo projektų) atrankos komisiją sudaro: miesto savivaldybės tarybos Aplinkos ir plėtros komiteto narys, miesto savivaldybės tarybos Kultūros, švietimo ir sporto komiteto narys, miesto savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (kuriojantis Aplinkos apsaugos skyrių), miesto savivaldybės administracijos Aplinkos apsaugos skyriaus vedėjas, Miesto ūkio skyriaus vedėjas, Aplinkos apsaugos skyriaus vyriausiasis specialistas (atsakingas už želdynų ir želdinių priežiūrą), Aplinkos apsaugos skyriaus vyriausiasis specialistas (atsakingas už kraštovaizdžio formavimą ir teritorijų apželdinimą), Strateginio planavimo ir finansų skyriaus vyriausiasis specialistas, Švietimo skyriaus vyriausiasis specialistas, viešosios įstaigos „Alytaus parkai“ deleguotas narys.

29 *Aplinkos apsaugos rėmimo programų vykdymas*, supra note 16, p. 8–9.

30 Neringos savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos finansavimo pajamų ir išlaidų planavimo, apskaitos, vykdymo ir kontrolės, ataskaitų teikimo tvarkos aprašas [interaktyvus]. Patvirtintas Neringos savivaldybės tarybos 2007 m. spalio 3 d. sprendimu Nr. T1-160 [žiūrėta 2014-10-20]. <http://www.neringa.lt/go.php/specialioji_programa7598428>.

lėšų panaudojimo sąmatos projektą, kuris tvirtinamas savivaldybės tarybos sprendimu. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad planuojant SAARSP, tvirtinant jos sąmatą, nežinoma, kokia konkrečiai suma sudarys SAARSP pajamos, tad rengiant šią programą, kaip ir bet kurią kitą biudžeto programą, būtinas planavimas.

Taigi, nors SAARSP lėšų paskirstymo ir panaudojimo klausimai yra gana detaliam reglamentuoti teisės aktuose, tačiau manytina, kad yra dar tobulintinų aspektų. Prie SAARSP rengimo, lėšų skyrimo, vykdymo skaidresnio ir efektyvesnio skirstymo ir jų naudojimo, manytina, prisidėtų vienoda visoms savivaldybėms programų vykdytojo sąvoka, aiškūs ir vienareikšmiški paraiškų vertinimo kriterijai. Be to, atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad dalis (iki 10 procentų) SAARSP lėšų lieka nepaskirstyta ir nepanaudota. Kaip nurodė Valstybės kontrolė, to priežastys yra: 1) tinkamai paruoštų ir pagrįstų paraiškų trūkumas; 2) bendradarbiavimo su regioniniais aplinkos apsaugos departamentais nebuvimas, dėl ko savivaldybės negauna Specialiosios programos pajamoms planuoti reikalingos informacijos apie taršos apimtis, baudas, išduotus gamtos išteklių naudojimo leidimus³¹.

5. Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšų paskirstymo ir panaudojimo kontrolė

Kalbant apie SAARSP lėšų naudojimo kontrolę reikia turėti omenyje, kad tai – specialioji vietos biudžeto programa, kuriai taikomi tiek biudžeto procesą apskritai reguliuojantys, tiek ir specialieji įstatymai. Todėl ir šios programos kontrolę galima įvardinti kaip bendrąją ir specialiąją. Bendroji SAARSP lėšų naudojimo kontrolė yra vykdoma vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu³² ir ją vykdo (auditą atlieka) savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos, kurių įgalinimai yra detaliam apibrėžti Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnyje, bei Valstybės kontrolė. Analogiško turinio nuostatos yra įtvirtintos ir savivaldybių teisės aktuose – taip Vilniaus miesto, Zarasų rajono ir kitų savivaldybių tarybų sprendimuose dėl SAARSP nurodoma, kad programos lėšų panaudojimą kontroliuoja atitinkamos savivaldybės Kontrolieriaus tarnyba.

Specialiosios kontrolės atlikimą numato Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymas ir Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių vykdymo patikrinimo tvarkos aprašas (toliau – Tvarkos aprašas), kurie įtvirtina bei reglamentuoja Aplinkos ministerijos vykdomos SAARSP kontrolę ir atsakomybės už ne pagal paskirtį panaudotas lėšas taikymą. Specialiosios kontrolės, kuri vykdoma (ar turėtų būti vykdoma) savivaldybės lygiu, klausimai reguliuojami savivaldybių patvirtintuose savivaldybių tvarkos aprašuose.

Išnagrinėjus savivaldybių tvarkos aprašus pastebima tendencija, jog už SAARSP įgyvendinimą atsakingi savivaldybės skyriai (darbuotojai) neturi įgaliojimų kontroliuoti

31 *Aplinkos apsaugos rėmimo programų vykdymas, supra* note 16, p. 16.

32 Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 24-596; 2004, Nr. 4-47.

programos vykdytojų priemonių vykdymo etape. Tad SAARSP vykdymo kontrolė, kiek ji susijusi su priemonių vykdytojais, pasireiškia dviem aspektais: griežta vykdytojų atranka³³ ir įpareigojimu vykdytojams teikti ataskaitas bei jų vertinimu. Todėl svarstytina, ar teisės aktai priemonių vykdymo etape neturėtų suteikti atitinkamam savivaldybės administracijos skyriui (savivaldybės ekologui) įgaliojimų atlikti programų vykdytojų priežiūrą, pavyzdžiui, galimybę bet kuriuo metu gauti informaciją apie lėšų panaudojimą, galimybę patikrinti priemonių vykdymo atitiktį sutarties sąlygoms ir pan. Savivaldybių suinteresuotumas tokia kontrole būtų paaiškinamas tuo, jog pastebėjusi, kad lėšos yra naudojamos ne pagal paskirtį, savivaldybė galėtų įspėti priemonės vykdytoją ar net galėtų jas susigrąžinti (išsiieškoti). Tuo tarpu, jei Aplinkos ministerija vykdydama patikrinimą nustatys, kad lėšos buvo naudojamos ne pagal paskirtį, tokios sumos bus išieškotos jau iš pačios savivaldybės.

Jau įvardintas kitas savivaldybių administracijos vykdomos kontrolės aspektas yra tas, kad priemonių vykdytojai privalo teikti ataskaitas apie lėšų panaudojimą. Kaip teigiamą ir sektingą pavyzdį galima pateikti tam tikrų savivaldybių tvarkos aprašuose (pavyzdžiui, Tauragės, Vilkaviškio rajono ir kt.) įtvirtintą įpareigojimą priemonių vykdytojams teikti ataskaitas ne tik iki tam tikros apibrėžtos datos besibaigiant biudžetiniams metams, bet ir kas ketvirtį. Toks tarpinių terminų nustatymas teigiamai vertinamas todėl, kad pačios savivaldybės ne vėliau kaip iki kovo 1 d. privalo pateikti atitinkamam regioniniam aplinkos apsaugos departamentui (toliau – RAAD) savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintą ataskaitą. Taigi, tinkamas ir konkretus priemonių vykdytojų ataskaitų pateikimo tarpinių terminų apibrėžimas gali padėti pačioms savivaldybėms tinkamai atlikti priemonių įvykdymo, pasiektų rezultatų vertinimą visus biudžetinius metus.

Aplinkos ministerija kontrolę įgyvendina vadovaudamasi aplinkos ministro 2011 m. kovo 4 d. įsakymu Nr. D1-201 patvirtintu Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių vykdymo patikrinimo tvarkos aprašu. Tokios kontrolės tikslas – užtikrinti Specialiosios programos lėšų panaudojimą pagal tikslinę paskirtį. Todėl savivaldybės ne vėliau kaip iki kiekvienų metų kovo 1 d. privalo pateikti atitinkamam RAAD savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintą nu-

33 Vykdamas savivaldybės tarybos patvirtintoje Specialiojoje programoje numatytas aplinkosaugos priemones, inicijuojami ir vykdomi viešieji pirkimai pagal Viešųjų pirkimų įstatymą (*Valstybės žinios*. 1996, Nr. 84-2000; 2006, Nr. 4-102) arba savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu patvirtintas Prekių, paslaugų ir darbų viešųjų pirkimų, taikant įprastą komercinę praktiką, taisyklės bei sudaromos viešojo pirkimo ir pardavimo (rangos) sutartys su prekių tiekėju, paslaugų teikėju arba darbų rangovu. Autorinė (autorinė gretutinė ir kūrinių užsakymo) sutartis sudaroma su Autorių teisių ir gretutinių teisių įstatyme nurodytais autorių teisių subjektais ir atlikėjais dėl autorių teisių objekto užsakymo arba atlikimo. Sutartyje turi būti nurodytos įstatymo 40 straipsnyje išdėstytos sąlygos. Biudžeto lėšų naudojimo sutartis sudaroma su atitinkamais savivaldybės administracijos padaliniais ar viešosiomis įstaigomis (pavyzdžiui, viešoji įstaiga „Alytaus parkai“) savivaldybės tarybos sprendimu priskirtoms funkcijoms vykdyti.

statytos formos ataskaitą kartu su šio sprendimo kopija. Aplinkos ministerijos bei RAAD vykdoma kontrolė – tai tikrinimas, ar SAARSP lėšos yra panaudojamos pagal tikslinę paskirtį, t. y. priemonėms, kurios atitinka nurodytas Aplinkos ministerijos rekomendacijose, finansuoti.

Aplinkos ministerija yra ne tik SAARSP vykdymą kontroliuojanti, bet ir savivaldybėms finansinę atsakomybę taikanti institucija – ji, gavusi detalaus patikrinimo akto kopiją, kreipiasi į Valstybinę mokesčių inspekciją dėl SAARSP lėšų, panaudotų pažeidžiant Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymo ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių SAARSP lėšų panaudojimą, nuostatas, išieškojimo ne ginčo tvarka. Taigi, savivaldybė, panaudojusi lėšas ne pagal paskirtį ar nesugebėjusi tinkamai kontroliuoti priemonių vykdytojų, kurie netinkamai naudojo iš Specialiosios programos jiems skirtas lėšas, tokiu būdu yra priversta sumokėti savo biudžeto lėšomis ir patirti atitinkamus finansinius nuostolius.

Išvados

Aplinkos apsauga yra valstybės funkcija, turinti konstitucinį statusą. Bendravalsybinis aplinkos apsaugos pobūdis lemia tai, kad pagrindinis aplinkos apsaugos finansavimo šaltinis yra valstybės biudžetas. Savivaldybių dalyvavimas aplinkos apsaugos finansavime yra paremtas jų kompetencijos, kurioje yra nemažai aplinkosauginių funkcijų, pobūdžiu. Valstybė, suteikdama savivaldybėms atitinkamus aplinkosauginio pobūdžio įgalinimus, užtikrina jų teisę ir pareigą dalyvauti įgyvendinant aplinkos apsaugos funkciją. Todėl ne tik svarbu suteikti savivaldybėms atitinkamus įgalinimus aplinkos apsaugos srityje, bet kartu būtina užtikrinti savivaldybių finansinius gebėjimus šiuos įgalinimus atlikti. Siekiant užtikrinti kuo visapusiškesnį aplinkos apsaugos priemonių finansavimą, savivaldybėms suteikta teisė gauti papildomų lėšų šiam tikslui, įpareigojant jas sudaryti ir vykdyti SAARSP. Manytina, kad Aplinkos apsaugos įstatymo prasme SAARSP laikytina pagrindiniu aplinkos apsaugos priemonių finansavimo šaltiniu savivaldybėse, kadangi įstatymas savivaldybės biudžeto lėšų kaip aplinkos apsaugos finansavimo mechanizmo dalies apskritai nemini.

SAARSP – tai tikslinė savivaldybių biudžetų programa, kurios pajamų šaltiniai yra aiškiai išvardinti įstatyme. Kalbant apie SAARSP pajamas vertėtų atkreipti dėmesį į tam tikrą pasirinkto reguliavimo nenuoseklumą, paskirstant didesnio tarifo mokesť už aplinkos teršimą. Šis mokestis įskaitomas į valstybės biudžetą, o gautos lėšos naudojamos Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatyme numatytiems tikslams, dėl ko mokesčių mokėtojai teršalų į aplinką išmetus daugiau, savivaldybės nebegauja jokių lėšų į SAARSP iš tokio mokesčio mokėtojo sumokėtos mokesčio sumos. Todėl teisės aktai, manytina, turėtų numatyti, kad tam tikra surenkamų pajamų dalis nuo didesnio tarifo mokesčio už aplinkos teršimą būtų skiriama SAARSP priemonėms finansuoti, kaip ir pagal pagrindinį tarifą apskaiciuoto mokesčio atveju. Tokiu

atveju būtų užtikrinama, kad savivaldybės į SAARSP gautų pajamas nuo viso iš jos teritorijoje esančio taršos šaltinio į aplinką išmetamo teršalų kiekio.

SAARSP pajamos yra naudojamos tik teisės aktuose nurodytoms aplinkos apsaugos priemonėms finansuoti. Kalbant apie SAARSP lėšų panaudojimo kryptis, reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad ši programa yra Savivaldybių visuomenės sveikatos rėmimo specialiosios programos finansavimo šaltinis. Manytina, kad pasirinktas reguliavimas nėra pakankamai logiškas. Aplinkos apsauga ir sveikatos apsauga yra nors ir susijusios, bet atskiros viešosios funkcijos, kurios turi turėti ir atskirus finansavimo šaltinius. Todėl būtų logiška, kad dalis mokesčio už aplinkos teršimą būtų įskaitoma tiesiogiai į Savivaldybių visuomenės sveikatos rėmimo specialiosios programos sąskaitą, apeinant tarpinę SAARSP grandį.

Kiekvienos savivaldybės taryba yra patvirtinusi Savivaldybės tvarkos aprašus, kuriais remiantis teikiamos paraiškos gauti finansavimą, reglamentuojama paraiškų vertinimo tvarka, SAARSP sąmatos sudarymas ir tvirtinimas. Planuojant SAARSP yra svarbus viešumo principas. Turi būti užtikrinama, kad informacija apie paraiškų pateikimą būtų skelbiama viešai, taip sudarant galimybę visiems norintiems vykdyti aplinkosaugines priemones pretenduoti gauti finansavimą iš SAARSP. Kita vertus, turi būti sudarytos galimybės vietos bendruomenei dalyvauti SAARSP lėšų skirstymo procese. Deja, gyventojai neturi galimybės dalyvauti vertinat paraiškas ar pareikšti savo nuomonės, kaip efektyviau ar tinkamiau panaudoti SAARSP lėšas. Todėl būtina peržiūrėti esamą tvarką, užtikrinant galimybę visuomeninių ir nevyriausybinių organizacijų, mokslo ir švietimo įstaigų, viešųjų įstaigų atstovams dalyvauti priimančioms sprendimus dėl SAARSP lėšų naudojimo.

Kalbant apie SAARSP lėšų naudojimo kontrolę reikia turėti omenyje, kad tai – specialioji vietos biudžeto programa, kuriai taikomi tiek biudžeto procesą apskritai reguliuojantys, tiek ir specialieji įstatymai. Išnagrinėjus savivaldybių tvarkos aprašus pastebima tendencija, jog už SAARSP įgyvendinimą atsakingi savivaldybės skyriai (darbuotojai) neturi įgaliojimų kontroliuoti programos vykdytojų priemonių vykdymo etape. Svarstyтина, ar teisės aktai priemonių vykdymo etape neturėtų suteikti atitinkamam savivaldybės administracijos skyriui (savivaldybės ekologui) įgaliojimų atlikti programų vykdytojų priežiūrą, pavyzdžiui, galimybę bet kuriuo metu gauti informaciją apie lėšų panaudojimą, galimybę patikrinti priemonių vykdymo atitiktį sutarties sąlygoms ir pan. Savivaldybių suinteresuotumas tokia kontrole būtų paaiškinamas tuo, jog pastebėjusi, kad lėšos yra naudojamos ne pagal paskirtį, savivaldybė galėtų įspėti priemonės vykdytoją ar net galėtų jas susigrąžinti (išsiieškoti).

Kaip neigiama praktika vertintina tai, kad savivaldybių tvarkos aprašuose dalis savivaldybių priemonių vykdytojų neįvardija kaip atsakingų už tikslinę lėšų naudojimą subjektų šalia savivaldybės administracijos ir jos padalinių. Manytina, kad, reglamentuojant SAARSP, reikėtų aiškiai įvardinti, kad ne tik savivaldybės administracija yra atsakinga už šios programos vykdymą, bet ir kiti asmenys, kuriems yra pavesta naudoti lėšas pagal tikslinę paskirtį, t. y. vykdyti savivaldybės tarybos sprendimus ir

pasirašytas sutartis. Be to, manytina, kad būtų tikslinga numatyti panaudotų ne pagal paskirtį lėšų susigrąžinimo iš vykdytojų galimybę ar net nuostatą, kad tam tikrą laikotarpį po tokių pažeidimų padarymo atitinkamas asmuo negalės pretenduoti tapti SAARSP priemonių vykdytoju.

Literatūra

- Abramavičius, A. Konstituciniai aplinkos apsaugos aspektai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Konstituciniai aplinkos apsaugos aspektai Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ir kitos konstitucinės jurisprudencijos problemos*. Vilnius: LRKT, 2009.
- Alytaus miesto savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių (aplinkosaugos švietimo projektų) rengimo, finansavimo, vykdymo ir lėšų panaudojimo kontrolės tvarkos aprašas [interaktyvus]. Patvirtintas Alytaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2013 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. DV-659 [žiūrėta 2014-10-11]. <<http://www.ams.lt:8080/va/default.aspx?Id=3&DocId=35862>>.
- Aplinkos apsaugos rėmimo programų vykdymas [interaktyvus]. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2011m. liepos 29 d. Valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-20-12-12 [žiūrėta 2014-10-05]. <www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=2440>.
- Aplinkos būklė 2012: tik faktai*. Vilnius: AAG, 2013.
- Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 1 straipsnio 5 punkto, 10 straipsnio 3 ir 4 dalių, 15 straipsnio 1 dalies, 20 straipsnio, 21 straipsnio 2 punkto, 32 straipsnio 2 dalies, 34 straipsnio 2, 3 ir 4 dalių, 35 straipsnio 2 ir 5 punktų, 37 straipsnio 2 punkto ir 38 straipsnio 2 ir 3 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 49-1424.
- Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 5-75.
- Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2872.
- Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011 m. kovo 4 d. įsakymas Nr. D1-201 „Dėl Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių vykdymo patikrinimo tvarkos aprašo, Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių vykdymo ataskaitos formos ir Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos priemonių vykdymo ataskaitos formos pildymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 30-1416.
- Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 24-596; 2004, Nr. 4-47.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
- Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras*. 1 dalis. Vilnius: Teisės institutas, 2000.

- Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymas: Priimtas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 65-2634.
- Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 47-1469; 2002, Nr. 13-474.
- Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas. *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 11-274; 2006, Nr. 65-2382.
- Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 63-1231; 1998, Nr. 112-3099.
- Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 84-2000; 2006, Nr. 4-102.
- Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 55-1049; 2008, Nr. 113-4290.
- Lietuvos Respublikos želdynų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 80-3215.
- Marcijonas, A.; Sudavičius, B. *Ekologinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1996.
- Medelienė, A.; Žvaigždininė, I. Ekonominis aplinkos apsaugos mechanizmas Lietuvoje: mokesčių aspektas. *Current Issues of Business and Law*. 2012, 7(1).
- Neringos savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos finansavimo pajamų ir išlaidų planavimo, apskaitos, vykdymo ir kontrolės, ataskaitų teikimo tvarkos aprašas [interaktyvus]. Patvirtintas Neringos savivaldybės tarybos 2007 m. spalio 3 d. sprendimu Nr. T1-160 [žiūrėta 2014-10-20]. <http://www.neringa.lt/go.php/specialioji_programa7598428>.
- Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo programa: Lėšų naudojimo rekomendacijos [interaktyvus]. 2013 metai [žiūrėta 2014-09-20]. <http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=10882>.
- Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 61-2760.
- Šileikis, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: TIC, 2005.
- Tauragės rajono savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialioji programa [interaktyvus]. Patvirtinta tarybos 2011 m. gegužės 25 d. sprendimu Nr. 1-44 [žiūrėta 2014-10-11]. <http://www.taurage.lt/taurage/m/m_files/wfiles/file1448.doc>.
- Vilniaus miesto savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo specialioji programa [interaktyvus]. Patvirtinta tarybos 2007 m. birželio 20 d. sprendimu Nr. 1-86 [žiūrėta 2014-10-11]. <<http://www.vilnius.lt/vaktai2011/defaultlite.aspx?Id=3&DocId=30147566>>.
- Žvaigždininė, I. *Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai*. Vilnius: Justitia, 2008.

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjamas aplinkos apsaugos finansavimo vietiniu (savivaldybių) lygiu klausimas. Pagal galiojantį teisinį reguliavimą aplinkos apsaugos priemonės Lietuvoje finansuoja gamtos išteklių naudotojai, valstybė ir savivaldybės. Savivaldybių specialiosios aplinkos apsaugos rėmimo programos (SAARSP) valstybiniu lygiu yra papildomas aplinkos apsaugos finansavimo šaltinis, turintis prioritetinę reikšmę savivaldybėse. Straipsnyje analizuojami pagrindiniai SAARSP šaltiniai, programos lėšų naudojimo kryptys bei tvarka, atskleidžiami SAARSP teisinio reguliavimo

probleminiai aspektai bei siūlomi galimi jų sprendimo būdai. Dėmesio skiriama ir SA-ARSP lėšų naudojimo kontrolės klausimams.

Reikšminiai žodžiai: aplinkos apsauga, finansavimas, savivaldybės, Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialioji programa.

SPECIAL MUNICIPAL ENVIRONMENTAL PROTECTION SUPPORT PROGRAMMES: PROBLEM ASPECTS OF LEGAL REGULATION

Bronius Sudavičius

Vilnius University, Lithuania

Elena Vaitiekienė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. Public function is carried out by all state and local institutions. The article deals with the question of legal regulation of financing of environmental protection measures at the local level in Lithuania. The current legislation states that the environmental protection shall be financed by the users of natural resources, the state government and the local governments. State and municipality funding for significant environment protection measures is allocated in accordance with the priority directions and programmes determined by the government. According to the Environmental Protection Act (Art. 30), the funds of the Special Municipal Environmental Protection Support Programmes as well as the Special Environmental Protection Programme implemented by the Ministry of Environment shall be supplementary sources of funding of environmental protection. The main sources of income of special programmes (such as environmental pollution tax, tax for utilisation of state natural resources, tax for use of wild animals, etc.), as well as the main trends and the order of usage of the funds of special programmes, are analysed in the article. The problem aspects of the legal regulation of special programmes (such as nontransmit of the increased environmental pollution tax to programmes, etc.) are raised in the article, too. Special attention is given to the question of control for usage of the means of special programmes. The law on the special programmes for the support of environmental protection of municipalities as well as other legal acts define a wide spectrum for the use of these funds, therefore, without effective control of allocation of funds and their use a part of funds are not distributed or are used inefficiently. The Ministry of Environment as the main control institution does not have sufficient information about the measures implemented within the special programmes for the support of environmental protection of municipalities and the funds used by those programmes, therefore, it cannot be sure if all the funds are used for the measures defined by the law. It is necessary to enhance a positive

impact on the environment brought about by the special programmes for the support of environmental protection of municipalities, to ensure the publicity of allocation of funds and more efficient control of the use of funds.

Keywords: *environmental protection, financing, municipalities, special municipal environmental protection support programme.*

Bronius Sudavičius, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros profesorius, Viešųjų finansų ir mokesčių teisės instituto vadovas. Mokslinių tyrimų kryptys: aplinkos apsaugos teisė, viešųjų finansų ir mokesčių teisė.

Bronius Sudavičius, Vilnius University, Faculty of Law, Department of Public Law, Professor, Head of the Institute of Public Finance and Tax Law. Research interests: environmental protection law, public finance and tax law.

Elena Vaitiekienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės instituto docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: lyginamoji konstitucinė teisė, parlamento konstitucinis statusas, vykdomosios valdžios konstitucinis statusas, savivaldos teisė, savivaldos institucijų teisinis reguliavimas.

Elena Vaitiekienė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Institute of Constitutional and Administrative Law, Associated Professor. Research interests: comparative constitutional law, constitutional status of legislative power, constitutional status of executive power, municipal law, legal regulation of municipal institutions.