

LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS KANCELIARIJA
TEISĖS GRUPĖ
IŠVADA

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS BIUDŽETO SANDAROS ĮSTATYMO NR. I-430 2, 5, 6, 10, 14, 18, 19, 20, 26, 31, 32, 33 IR 34 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO IR 7 STRAIPSNIO PRIPAŽINIMO NETEKUSIU GALIOS ĮSTATYMO PROJEKTO
TAP Nr. 21-717; TAIS Nr. 21-22240(2)

2021-06-15 Nr.NV-1391

Vilnius

Įvertinę Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo Nr. I-430 2, 5, 6, 10, 14, 18, 19, 20, 26, 31, 32, 33 ir 34 straipsnių pakeitimo ir 7 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projekto (toliau – Projektas) atitiktį Konstitucijai, įstatymams bei teisės technikos reikalavimams, teikiame šias pastabas ir pasiūlymus:

1. Siekiant teisėkūros aiškumo principo, reiškiančio, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas, įgyvendinimo Projektu keičiamo Biudžeto sandaros įstatymo (toliau – keičiamas įstatymas) 5 str. 1 d. 3 p. (atitinkamai ir keičiamo įstatymo 6 str. 1 p., 32 str., kt.) tikslintinas, atskleidžiant, kokių *kitų subjektų* nei vadovaujama biudžetinė įstaiga ir pavaldi biudžetinė įstaiga, sąmatas privalėtų nustatyti ir tvirtinti asignavimų valdytojas.

Šiuo aspektu įvertintina ir atskleistinas turinys ir keičiamo įstatymo 6 str. 1 p. vartojamos sąvokos „socialinė parama“. Be to, atskleistina ir pagrįstina, kaip šioje nuostatoje nustatyta galimybė asignavimus darbo užmokesčiui skirti ne tik su darbo užmokesčiu susijusioms išlaidoms, bet taip pat ir darbdavių socialinei paramai, užtikrintų Aiškinamajame rašte nurodytų Projektų tikslų - sumažinti nereikalingas išlaidas ir valstybės tarnybai sudaryti geresnes sąlygas turėti reikiamos kvalifikacijos darbuotojus, taip pat sudaryti daugiau galimybių skatinti darbuotojus ir pan., įgyvendinimą.

2. Keičiamo įstatymo 6 str. 1 p. tikslintinas reakciniu aspektu, vietoje „jeigu jiems numatyta skirti lėšų“, įrašant „jeigu joms numatyta skirti lėšų“.

3. Atsižvelgiant į tai, kad keičiamo įstatymo 6 str. 3 ir 4 p. pripažįstami netekusiais galios, atitinkamai keistinas ir šio straipsnio 5 p., kuriame duodama nuoroda į šio straipsnio 1-4 p. Šiuo aspektu Projektas pildytinas ir keičiamo įstatymo 30 str. 1 d. pakeitimu, kuriame tikslintina nuoroda į keičiamo įstatymo 14 str. 4 d. (turėtų būti 3 d.).

4. Keičiamo įstatymo 14 str. 2 d. nurodoma, kad nepanaudotos biudžetinių įstaigų pajamų įmokos į atitinkamą biudžetą, skirtos programoms finansuoti, *perkeliamos* į kitus biudžetinius metus ir *paliekamos asignavimų valdytojams* bei gali būti naudojamos viršijant Seimo patvirtintą einamųjų biudžetinių metų bendrą sumą.

Igyvendinant Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str. įtvirtintą efektyvumo principą, reiškiantį, kad rengiant teisės akto projektą turi būti įvertinamos *visos* galimos teisinio reguliavimo *alternatyvos* ir *pasirenkama geriausia* iš jų, teisės akte turi būti *įtvirtinamos veiksmingiausiai ir ekonomiškiausiai* teisinio reguliavimo tikslą leisiančios pasiekti priemonės, Aiškinamajame rašte pateiktinas visapusiškas pagrindimas dėl pasirinkto teisinio reguliavimo, be kita ko pagrindžiant, kaip šis reguliavimas leis pasiekti Aiškinamajame rašte nurodytą keičiamo įstatymo tikslą - sumažinti nepanaudotų asignavimų, kurie perkeliami į kitus metus ir naudojami viršijant Seimo patvirtintų asignavimų sumas, likučius, jų nekaupiant, o sudarant sąlygas geriau ir tiksliau valdyti valstybės išdo piniginius srautus, būtų mažiau iškreipiami Seimo pavirtinti tam tikrų metų finansiniai rodikliai.

Be to, pažymėtina, kad siūlomas teisinis reguliavimas turėtų atitikti konstitucinę doktriną šiuo klausimu. Konstitucinis Teismas 2020 m. lapkričio 3 d. nutarime yra konstatavęs, kad teisiniu reguliavimu, pagal kurį nepanaudotos atitinkamų programų lėšos ne grąžinamos į valstybės biudžetą, o naudojamos kitais biudžetiniais metais vykdomoms tų programų priemonėms finansuoti, nepaisoma iš Konstitucijos 131 str. 2 d. įtvirtintos įstatymų, numatančių tam tikras išlaidas, sąvokos, aiškinamos kartu su Konstitucijos 129 str. įtvirtinta biudžetinių metų samprata, kylančio draudimo kitų metų valstybės biudžete numatyti praėjusiais biudžetiniais metais nepanaudotas valstybės biudžeto lėšas valstybės nuolatinėms funkcijoms vykdyti (visuomenės kasdienėms reikmėms). Konstatuota, kad tokiu teisiniu reguliavimu paneigiamos konstitucinė biudžetinių metų samprata ir su ja susijusios Vyriausybės konstitucinės teisė ir pareiga sudaryti valstybės biudžetą būtent biudžetiniams metams bei Seimo konstitucinės teisė ir pareiga tvirtinti valstybės biudžetą būtent biudžetiniams metams. Šiuo aspektu įvertintina ir keičiamo įstatymo 32 str. 2 d. (taip pat ir 14 str. 3 d.).

5. Siekiant teisinio reguliavimo aiškumo, keičiamo įstatymo 18 str. 2 d. 3 p. tikslintinas, nurodant, kad nustatant asignavimų paskirstymą pagal valstybės veiklos sritis ir asignavimų valdytojus, išskiriami asignavimai darbo užmokesčiui. Priešingu atveju, atsisakytina perteklinio šio punkto antrojo sakinio. Šiuo aspektu tikslintina ir keičiamo įstatymo 26 str. 4 d. 2 p. nuostata.

6. Keičiamo įstatymo 20 str. 4 d. siūlomas reguliavimas, kuriuo nustatoma, jog jeigu Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas *laiku*

nepriimamas ir neįsigalioja iki biudžetinių metų pradžios, biudžetas vykdomas šio Įstatymo 29 straipsnyje nustatyta tvarka. Atsižvelgiant į tai, kad remiantis Konstitucijos 131 str. 1 d. Seimas valstybės biudžetą tvirtina *iki naujųjų biudžetinių metų pradžios*, o remiantis 132 str. 1 d. pasekmės sukelia valstybės biudžeto *nepatvirtinimas laiku*, taip pat siekiant teisinio reguliavimo aiškumo ir teisės aktų hierarchijos principo įgyvendinimo bei keičiamo įstatymo nuostatų nuoseklumo (vertinant kartu su keičiamo įstatymo 26 str. 5 d. ir 29 str.), minėta keičiamo įstatymo nuostata atitinkamai tikslintina.

7. Atsižvelgiant į Vyriausybei pateikto Valstybės išdo įstatymo Nr. I-712 pakeitimo įstatymo projekto (TAIS Nr. 21-23732(2)) 3 str. ir 7 str. siūlomą reguliavimą (valstybės piniginiai ištekliai ir įstaigų lėšos laikomi valstybės išdo pagrindinėje sąskaitoje ir valstybės išdo įstaigų atidarytose sąskaitose bei nustatytais atvejais – *finansų įstaigose*, valstybės išdo funkcija - mokėjimo operacijų vykdymas) siūlytina įvertinti poreikį tikslinti keičiamo įstatymo 27 str. 2 d., kurioje nurodyta, kad valstybės biudžeto kasos operacijų vykdymą Finansų ministerija organizuoja per *kredito įstaigas*.

8. Keičiamo įstatymo 31 str. 1 d. nustatomas, kad jeigu nevykdomas valstybės biudžetas, tai yra gaunama mažiau pajamų, negu buvo numatyta, ir nepakanka laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių, iki bus nustatyta tvarka priimtas atitinkamas tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimas, *programos finansuojamos Finansų ministerijos siūlymu Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymo nustatyta tvarka tikslintina*. Siekiant teisinio reguliavimo aiškumo, atskleistina, kokia Valstybės išdo įstatyme nustatyta tvarka šioje nuostatoje turima omenyje.

9. Atsižvelgiant į tai, kad Projekto 11 str. keičiama daugiau nei pusė keičiamo įstatymo 31 str. nuostatų, remiantis Teisės aktų projektų rengimo rekomendacijų, patvirtintų teisingumo ministro 2013 m. gruodžio 23 d. įsakymu Nr.1R-298, 83 p., keičiamo įstatymo 31 str. dėstytnas nauja redakcija.

10. Siekiant teisinio reguliavimo aiškumo, tikslintina keičiamo įstatymo 32 str. 2 d. nuostata „Šio straipsnio 1 d. netaikoma <....> nepanaudotoms biudžetinių įstaigų pajamų įmokoms, naudojamoms *atsižvelgiant į šio įstatymo 14 straipsnio 2 dalies nuostatas*“. Jei turima omenyje, kad tai biudžetinių įstaigų pajamų įmokos, skirtos programoms finansuoti, tai tą reikėtų ir nurodyti, o jei ne - atitinkamai tikslinti.

11. Siekiant teisinio reguliavimo aiškumo, tikslintina keičiamo įstatymo 32 str. 3 d., atskleidžiant, kam atskaitingi asmenys turimi omenyje. Be to, kadangi sąvoka „tarptautinių operacijų karinis vienetas“ yra apibrėžta Tarptautinių operacijų, karinių pratybų ir kitų renginių įstatymo pakeitimo įstatyme, nuoroda į šį įstatymą pildytina keičiamo įstatymo 2 str.

21 d. arba atitinkamai koreguotina keičiamo įstatymo 32 str. 3 d. (nurodant, kaip suprantama minėta sąvoka).

12. Keičiamo įstatymo 32 str. 6 d. nustato, kad pažangos lėšos gali būti naudojamos *tik pažangos priemonėms ir projektams*, kuriais įgyvendinamos pažangos priemonės, finansuoti. Atkreiptinas dėmesys, kad remiantis Strateginio valdymo metodikos, patvirtintos Vyriausybės 2021 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 292, 66 p. pažangos veikloms finansuoti skirta biudžeto lėšų dalis negali būti naudojama tęstinės veiklos išlaidoms finansuoti, *išskyrus laikotarpius*, kai paskelbiamos išskirtinės aplinkybės arba tai numatyta naujoje Vyriausybės programoje. Taip pat jame nustatoma, kad didėjant tęstinės veiklos lėšoms dėl poreikio palaikyti pažangos veiklų rezultatus, pažangos lėšų dalis atitinkamai mažėja. Atsižvelgiant į tai bei siekiant teisės aktų hierarchijos principo įgyvendinimo, įvertintinas poreikis atitinkamai koreguoti minėtą keičiamo įstatymo 32 str. 6 d. nuostatą papildant atitinkama išimtimi, arba, tokio poreikio nenustačius, pildytinas Aiškinamasis raštas (12 d.), papildant iki Projekto įsigaliojimo keistinių įgyvendinamųjų teisės aktų sąrašą.

13. Keičiamo įstatymo 33 str. 1 d. 3 p. nustatoma Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos teisė *perskirstyti* Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos programoms (pažangos ir tęstinės veiklos priemonėms), ir projektams ir fondams *valstybės biudžete numatytas* Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšas, įskaitant ir bendrojo finansavimo lėšas, taip pat vadovaujantis Strateginio valdymo įstatymu, atsižvelgiant į pažangos priemonių, projektų, kuriais įgyvendinamos pažangos priemonės, įgyvendinimo duomenis, *perskirstyti* pažangos priemonėms, projektams, kuriais įgyvendinamos pažangos priemonės, *valstybės biudžete numatytas* pažangos lėšas *tarp asignavimų valdytojų*. Ši nuostata vertintina kaip nederanti su konstitucine doktrina, todėl tikslintina. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs (2002 m. sausio 14 d. nutarimas), kad konstitucinė biudžeto proceso samprata suponuoja tai, kad visi valstybės biudžeto pajamų šaltiniai, planuojamos pajamos, išlaidos, kurioms valstybės biudžeto lėšos skiriamos, tų *lėšų dydis, subjektai*, kuriems skiriami valstybės biudžeto asignavimai, privalo būti nurodyti valstybės biudžeto įstatyme. Nustatyti subjektus, kuriems skiriami valstybės biudžeto asignavimai, – tik Seimo kompetencija. Seimas negali jos atsisakyti arba perduoti kitoms institucijoms, o šios negali tos kompetencijos perimti. Priešingu atveju būtų paneigta Seimo kompetencija suformuoti valstybės biudžetą, dalis šios kompetencijos būtų perduota vykdomajai valdžiai. Taip būtų paneigtas konstitucinis valdžių padalijimo principas. Vykdomosios valdžios institucijų *aktai tegali būti valstybės biudžeto vykdymo aktai, kurie negali konkuruoti su valstybės biudžeto įstatymu, juo labiau jo pakeisti*. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją Vyriausybė patvirtintą valstybės biudžetą turi vykdyti

pagal tą paskirtį ir tomis apimtimis, kurios nustatomos biudžeto įstatyme, ji *neturi teisės pakeisti biudžeto įstatyme nustatytų asignavimų sumų ir jų valdytojų* (1999 m. birželio 3 d. nutarimas).

14. Remiantis Projekto 15 str., Projektas (išskyrus jo 3 str. 1 d., kuris įsigaliootų 2022 m. sausio 1 d. – tai pagrįstina Aiškinamajame rašte) įsigaliootų iš karto, nenumatant vėlesnės jo įsigaliojimo datos. Atsižvelgiant į tai, kad Projekto 15 str. 3 d. nustatoma pareiga Vyriausybei iki 2021 m. gruodžio 31 d. priimti šio įstatymo įgyvendinamuosius teisės aktus, atskleistina, kokių Projektų 3 str. 1 d. nuostatų įgyvendinimui šie teisės aktai turėtų būti priimti. Jei šie įgyvendinamieji teisės aktai būtų skirti kitų nei Projekto 3 str. 1 d. nuostatų įgyvendinimui, turėtų būti numatytas vėlesnis jų įsigaliojimas. Be to, atkreiptinas dėmesys, kad Aiškinamojo rašto 12 d. nurodyta, kad be Vyriausybės, atitinkamų veiksmų turės imtis ir finansų ministras - turės būti patikslinta Asignavimų valdytojų programų, finansuojamų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, finansavimo šaltinių klasifikacija, patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011 m. rugpjūčio 8 d. įsakymu Nr. 1K-265.

15. Projekto 15 str. 2 d. nustatoma, kad šio įstatymo nuostatos taikomos jau rengiant *2022 metų* Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą. Atkreiptinas dėmesys, kad remiantis Lietuvos Respublikos 2022 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planu, patvirtintu Vyriausybės 2021 m. kovo 24 d. nutarimu Nr. 170 „Dėl Lietuvos Respublikos 2022 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“, Lietuvos Respublikos 2022 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas Vyriausybei turėtų būti pateiktas 2021 m. rugsėjo 28 d. Atsižvelgiant į tai bei į Seimo Statute numatytas teisėkūros procedūras, įskaitant 162 ir 164 str., taip pat tai, kad Seimo pavasario sesija baigiasi birželio 30 d., o rudens sesija prasideda rugsėjo 10 d., minėta Projekto 15 str. 2 d. nuostata yra teisiškai nepagrįsta.

Ieva Peciukonienė, tel. +37070661807, el. p. ieva.peciukoniene@lrv.lt