

# XXVI *skyrius*

---

## Vietos savivalda

---

VIOLETA KOSMAČAITĖ

## XXVII SKYRIAUS TURINYS

1. Vietos savivaldos, savivaldybių samprata. Vietos savivaldos konstituciniai ir tarptautinio reguliavimo pagrindai . . . . .	687
2. Savivaldybių funkcijos. . . . .	691
3. Savivaldybių institucijų sistema . . . . .	694
3.1. Savivaldybės taryba. . . . .	695
3.2. Savivaldybės tarybos komitetai ir komisijos . . . . .	702
3.3. Savivaldybės meras (savivaldybės vykdomoji institucija). . . . .	703
3.4. Savivaldybės administracija ir administracijos direktorius . . . . .	708
3.5. Savivaldybės kontrolė ir auditas. . . . .	710
4. Savivaldybių valstybinė (teisinė) priežiūra ir tiesioginis valdymas savivaldybėse. .	711

## 1. Vietos savivaldos, savivaldybių samprata. Vietos savivaldos konstituciniai ir tarptautinio reguliavimo pagrindai

Vietos savivalda yra demokratinės visuomenės institutas, rodantis, kad šalyje yra susiformavusi stipri, nesuvaržyta, laisva ir aktyvi gyventojų bendruomenė, gebanti identifikuoti ir sėkmingai tenkinti savo poreikius. Tai ypatinga viešosios valdžios forma, priskiriama teritorinėms bendruomenėms, kad jos savitvarkos pagrindais ir vadovaudamosi gyventojų interesais valdytų ir tvarkytų didžiąją viešųjų reikalų dalį. Demokratiškose valstybėse viešojo valdymo sistema negali būti centralizuota ir sutelkiama tik aukščiausiųjų institucijų rankose. Siekiant efektyvaus valdymo, centrinės valdžios funkcijos dekoncentruojamos regionuose, be to, vykdoma decentralizacija – savivaldybėms suteikiami valdymo įgaliojimai.

Vietos savivalda – būdas, kuriuo įgyvendinama viešoji valdžia savivaldybės teritorijoje. Pagrindiniai šio valdymo požymiai yra: piliečių teisės dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus užtikrinimas; Konstitucijos ir įstatymo nustatytų ribų laikymasis; gebėjimas spręsti tam tikroje teritorijoje kilusias bendruomenės problemas; pareiga prisiimti atsakomybę už savo veiklos padarinius ir teisinės garantijos ginti savo pažeistus interesus.

Vietos savivalda suponuoja tam tikrą veiklos laisvę, nepriklausomumą nuo valstybės valdžios, taip pat savarankiškumą ir jos veiklos garantijų. Kartu ji reiškia įsipareigojimus vietos gyventojams, veiklos skaidrumą ir viešumą bei atskaitomybę savivaldybės bendruomenei. Veiksminga vietos savivalda neįsivaizduojama be savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus bei bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo. Savivaldos valdymas grindžiamas savitvarkos ir savaveiksmiškumo, savivaldos institucijų veiklos teisėtumo, subsidiarumo, atsakingumo savivaldybės bendruomenei ir kitais principais.

Stipri ir veiksmingai funkcionuojanti savivaldybės bendruomenė neįsivaizduojama be realios vietos savivaldos, kurios apibrėžimas yra pateiktas Vietos savivaldos įstatymo<sup>1690</sup> 3 straipsnio 22 dalyje: *vietos savivalda* – savivaldybės bendruomenės *savitvarka* ir *savaveiksmiškumas* pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje vietos savivalda suprantama kaip įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t. y. teritorinių, arba vietos, bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai (Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai gyventojai), savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Minėtosios teritorinės bendruomenės yra savivaldos teisės subjektas ir Konstitucijoje vadinamos savivaldybėmis, arba vietos savivaldybėmis<sup>1691</sup>. Konstitucinis Teismas, aiškindamas vietos savivaldą kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikiančią vietos viešojo administravimo sistemą, pabrėžia, kad ši sistema *nera tiesiogiai pavaldi* valstybės valdžios institucijoms, o konstitucinių normų analizė leidžia pabrėžti konstitucinius principus, kuriais remdamasi funkcionuoja vietos savivalda: atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų institucijų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumo pagal įstatymo apibrėžtas ribas, savivaldybės ir valstybės interesų derinimo<sup>1692</sup>. Savivaldos teisė įgyvendinama savivaldybėje. Pagal Vietos

<sup>1690</sup> Vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049; 2008, Nr. 113-4290; 2022, Nr. 2022-15614.

<sup>1691</sup> Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 19-828.

<sup>1692</sup> Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 18-435.

savivaldos įstatymo 3 straipsnio 6 dalį, *savivaldybė* – Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo nustatytas valstybės teritorijos *administracinis vienetas*, kurio bendruomenė turi Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso nustatyta tvarka išrinktus savivaldybės tarybą ir savivaldybės merą. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo. Labai panašiai savivaldybės samprata apibrėžiama ir Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų nustatymo įstatyme<sup>1693</sup>. Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijoje įtvirtintus savivaldybių konstitucinius pagrindus, yra nurodęs, kad, pagal Konstituciją, *savivaldybė* – įstatymo numatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenė, turinti Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas). Taigi savivaldybė gali būti traktuojama dviem požiūriais: *teritoriniu*, pabrėžiant, kad savivaldos teise disponuoja tam tikroje teritorijoje gyvenanti bendruomenė, ir *instituciniu*, pagal kurį savivaldybė yra viešas juridinis asmuo, o valdžios funkcijas atlieka savivaldybės institucijos.

Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų pasaulio valstybių, valstybės valdymas organizuojamas atsižvelgiant į administracinę teritorinę jos suskirstymą. Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės. Pagal Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalį, aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. Šis Konstitucijos straipsnis įtvirtina *vietos valdymą* (dekoncentraciją), t. y. valstybinio valdymo funkcijų įgyvendinimą apskrityse per valstybinio administravimo teritorinius subjektus<sup>1694</sup>. Žemesniuose administraciniuose vienetuose savivaldybėse (nors teisės aktai oficialiai savivaldybių žemesniaisiais administraciniais vienetais neįvardija) valdymą organizuoja savivaldybės institucijos, ir toks valdymas vadinamas *vietos savivalda* (decentralizacija). Vietos valdymas ir vietos savivalda skiriasi jų teritoriniu veiklos mastu, institucijų sudarymo principais, santykiu su valstybės valdžia bei suteiktų įgaliojimų pobūdžiu, bet šias valdymo sistemas sieja bendras jų veiklos tikslas – įgyvendinti viešąjį administravimą.

Kaip minėta, savivaldybių sistema yra decentralizuota, o savivaldybės nėra tiesiogiai pavaldžios valstybės institucijoms, taigi *valstybės valdymas* (kurį įgyvendina centriniai ir teritoriniai valdymo subjektai) ir *vietos savivalda* – dvi susijusios viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos, kurioms kiekvienai įstatymais priskirtos tam tikros būdingos funkcijos. Konstitucinio Teismo doktrinoje yra aiškiai išdėstytas šių valdžių tarpusavio santykis: tai, kad Konstitucijoje vietos savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu, nereiškia, kad tarp valstybės valdymo ir vietos savivaldos nėra sąveikos. Centralizuotas

<sup>1693</sup> Įstatymo 2 straipsnis nurodo, kad savivaldybė yra Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jos gyventojų bendruomenės išrinkta savivaldybės taryba pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir kitus įstatymus. Savivaldybė sudaroma iš gyvenamųjų vietovių. Jos teritorija gali būti skirstoma į seniūnijų aptarnaujamas teritorijas. Pagrindiniai savivaldybės steigimo kriterijai yra jos pasirengimas tvarkyti ir prižiūrėti savo aplinką, komunalinį ūkį, teikti gyventojams paslaugas ir atlikti kitas funkcijas, numatytas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme (Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų nustatymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994-08-05, Nr. 60-1183).

<sup>1694</sup> Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime išaiškino, kad vietos valdymas yra valstybinio valdymo (t. y. vykdomosios valdžios) funkcijų atlikimas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose. Vietos valdymo funkcijas paprastai atlieka centrinės valdžios skirti pareigūnai arba jų suformuotos institucijos, dažniausiai veikiančios centrinės valdžios vardu ar jos pavedimu (įgaliojimu). Laikomasi nuomonės, kad vietos valdymas – tai valstybinio valdymo (vykdomosios valdžios) organinė dalis, jo tęsinys vietose. Dažnai tai apibūdinama kaip valdžios dekoncentracija, t. y. centrinės valdžios įgaliojimų dalinis perkėlimas į vietas – administracinius vienetus. <...> Pagal Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalį, vietos valdymo tvarka turi būti nustatyta įstatymu, todėl ir atitinkamų vietos valdymo vadovų pareigybių pavadinimų nustatymas yra įstatymų leidėjo prerogatyva.

valstybės valdymas administraciniuose teritoriniuose vienetuose derinamas su decentralizacija, įstatymuose įtvirtinant centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimą. Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas įgyvendinamas ne tik valstybei įvairiais būdais ir formomis remiant savivaldybes arba įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą, bet ir koordinuojant bendrus veiksmus, kai siekiama svarbių socialinių tikslų<sup>1695</sup>.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas valstybės valdymo ir vietos savivaldos *netapatumą*, yra deklaravęs, kad nors vietos savivalda yra administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia, kuri formuojama ir funkcionuoja kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais ir kiekviena iš minėtųjų viešosios valdžios sistemų įgyvendina jai būdingas funkcijas, kita vertus, savivaldi teritorinė bendruomenė yra visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos dalis, todėl savivaldybių – teritorinių bendruomenių – viešojo intereso negalima priešpriešinti visos valstybinės bendruomenės viešajam interesui, kurį pagal savo kompetenciją turi užtikrinti ir valstybės institucijos. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos darną parodo, *inter alia*, tai, kad centralizuotas valstybės valdymas administraciniuose teritoriniuose vienetuose yra derinamas su decentralizacija: įstatymuose įtvirtinamas centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimas; valstybė įvairiais būdais ir formomis remia savivaldybes; valstybė įstatymų apibrėžtomis formomis prižiūri savivaldybių veiklą ir koordinuoja valstybės ir savivaldybių bendrus veiksmus, kai siekiama svarbių socialinių tikslų<sup>1696</sup>.

Kertiniai Lietuvos vietos savivaldos veiklos organizavimo pagrindai yra įtvirtinti Konstitucijos X skirsnyje „Vietos savivalda ir valdymas“ (119–124 str.). Čia taip pat įtvirtinamas savivaldos valdymo organizavimas, garantijos ir jų veiklos priežiūros imperatyvai: Konstitucijos 119 straipsnis nustato, kad savivaldos teisė, kuri laiduojama valstybės teritorijos administraciniams vienetams, įgyvendinama per savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus. Be to, minėtas straipsnis reglamentuoja savivaldos atstovaujamosios institucijos formavimo tvarką ir įtvirtina, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas; 120 straipsnis garantuoja savivaldybėms teisę ir pareigą veikti laisvai ir savarankiškai pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją bei užtikrina valstybės paramą savivaldybėms; savivaldybių ekonominis ir finansinis savarankiškumas ir nepriklausomumas deklaruotas Konstitucijos 121 straipsnyje, pagal kurį savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą, o savivaldybių tarybos turi teisę nepažeisdamos įstatyme numatytų ribų ir tvarkos nustatyti vietines rinkliavas, mokesčių ir rinkliavų lengvatas savo biudžeto sąskaita; savivaldybių veiklos garantijos ir teisinių apsaugos priemonių panaudojimo teisė yra įtvirtinta 122 straipsnio nuostatoje, kad savivaldybių tarybos ir savivaldybių merai dėl jų teisių pažeidimo turi teisę kreiptis į teismą; 123 straipsnis numato savivaldybių veiklos priežiūros ir kontrolės institutą. Šio straipsnio 1–3 dalys reglamentuoja Vyriausybės skiriamų atstovų kompetenciją prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus. Jo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas; Konstitucijos 123 straipsnio 4 dalies nuostatoje įtvirtinta, kad įstatymo numatytais atvejais ir tvarka savivaldybės teritorijoje Seimas gali laikinai įvesti tiesioginį valdymą; 124 Konstitucijos straipsnio nuostatoje įtvirtinta galimybė patikrinti savivaldos subjektų veiklos teisėtumą: savivaldybių tarybų ir savivaldybių merų aktai ar

<sup>1695</sup> Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 104-2385.

<sup>1696</sup> Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 87-3274.

veiksmai, pažeidžiantys piliečių ar organizacijų teises, gali būti skundžiami teisme.

Konstitucija yra vientisas teisės aktas ir jos normos yra taikomos ir aiškinamos jas susiejant pagal principą, kad visos jos nuostatos yra tarpusavyje susijusios ir vienu normų turinys lemia kitų normų turinį. Atsižvelgiant į tai, kad Konstituciją sudaro darni normų sistema, vietos savivaldos imperatyvus reguliuoja ne tik Konstitucijos X skirsnis, bet ir kiti jos straipsniai: 11 straipsnis – kad Lietuvos valstybės teritorijos administracinius vienetus ir jų ribas nustato įstatymas; 67 straipsnio 12 punktą – kad Seimas skiria savivaldybių tarybų ir savivaldybių merų rinkimus; 67 straipsnio 17 punktą – kad Seimas nustato Respublikos administracinį suskirstymą; 127 straipsnio 1 dalis – kad Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat atskiri vietos savivaldybių biudžetai; 141 straipsnis – kad asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai negali būti savivaldybių tarybų nariais.

Lietuvos vietos savivaldos sistema funkcionuoja vadovaudamasi nacionaliniais teisės aktais, bet jos pagrindai taip pat atitinka savivaldybių valdymui nustatytus tarptautinius standartus. Pagrindinis municipalitetų reguliavimo dokumentas yra Europos vietos savivaldos chartija, kuri neoficialiai dar vadinama mažąja savivaldos konstitucija. Šiuo teisės aktu vadovaujasi visos Europos Tarybos valstybės narės, puoselėjančios demokratinės vertybes ir skatinančios vietos bendruomenių savarankiškumą bei aktyvumą. Europos vietos savivaldos chartija buvo sudaryta 1985 m. spalio 15 d. Strasbūre. Lietuva šį tarptautinį dokumentą be išlygų ratifikavo 1999 m. gegužės 25 dieną<sup>1697</sup>.

Europos vietos savivaldos chartijoje nurodomi vietos savivaldos teisiniai pagrindai, pateikiama vietos savivaldos sąvoka, įgaliojimai ir pareigos. Chartijoje yra patvirtinta savivaldybių teritorinių ribų apsauga, savivaldos organų administracinė struktūra ir ištekliai, reglamentuotos išipareigojimų vykdymo vietos lygiu sąlygos, vietos valdžios organų administracinė priežiūra, nustatyta savivaldos subjektų teisinė apsauga ir kt. Chartija savivaldą deklaruoja kaip bet kurios demokratinės santvarkos pagrindą, vieną iš demokratijos principų, galintį užtikrinti veiksmingą ir tiesiogiai su piliečiais susijusį valdymą, kuris grindžiamas valdžios decentralizavimu. Chartijos preambulėje nurodoma: šiuo dokumentu siekiama užtikrinti, kad veiktų vietos valdžia, suformuota iš demokratišku būdu sudarytų sprendimus priimančių institucijų ir galinti pakankamai savarankiškai priimti išipareigojimus, pasirinkti jų vykdymo būdus, priemones ir šaltinius jiems įgyvendinti.

Chartijos straipsniai įtvirtina kertinius vietos savivaldos valdymo ir apsaugos principus, kuriuos nacionaliniu lygmeniu turi užtikrinti visos šį dokumentą ratifikavusios šalys: vietos savivaldos principą turi pripažinti šalies vidaus įstatymai, o kur būtina, ir konstitucija (2 str.); vietos savivalda reiškia, kad vietos valdžios organai neperžengdami įstatymų nustatytų ribų turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos visą atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais (3 str. 1 d.); pagrindinius vietos valdžios organų įgaliojimus ir pareigas nustato konstitucija arba statutas (4 str. 1 d.); savivaldybių teritorinės ribos negali būti keičiamos, iš anksto nepasitarus su visomis vietos bendruomenėmis ar nesurengus referendumo (5 str.); administracinė vietos valdžios organų priežiūra gali būti vykdoma tik pagal tokią tvarką ir tais

<sup>1697</sup> Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimo. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2411.

atvejais, kuriuos numato Konstitucija ar statutas, o pati priežiūra vykdoma siekiant užtikrinti įstatymų ir konstitucinių principų laikymąsi (8 str. 1 ir 2 d.); šalies ekonomikos politika suteikia vietos valdžios organams teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos jie savo nuožiūra gali laisvai panaudoti neviršydami jiems suteiktų įgaliojimų (9 str. 1 ir 2 d.); vietos valdžios organai turi teisę naudotis teisminėmis priemonėmis (11 str.).

## 2. Savivaldybių funkcijos

Pagal Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalį, savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas. Vadinasi, tik Seimas ir tik įstatymu turi diskreciją nustatyti savivaldybių funkcijas, bet tai darydamas jis negali paneigti vietos savivaldos principų bei savivaldybių veiklos laisvės ir garantijų. Savivaldybės yra savarankiškos, nepriklausomos ir nėra pavaldžios valstybės institucijoms, todėl tik įstatymais galima nustatyti, keisti, plėsti, siaurinti ar net naikinti savivaldybių funkcijas.

Savivaldybių funkcijos parodo municipalinio lygmens valdymo esmę ir yra tiesiogiai susijusios su savivaldos institucijų kompetencija ir įgaliojimais.

Seimas, nusprenddamas suteikti savivaldybei atitinkamas funkcijas ir jas klasifikuodamas, turi apsvarstyti ir įvertinti įvairius veiksnius: savivaldybių organizacinę ir finansinę pasirengimą bei gebėjimą įgyvendinti šias funkcijas; kiek ši funkcija yra susijusi su savivaldybės gyventojų, kaip vietos bendruomenės, interesų tenkinimu vietos lygiu ir ar ši funkcija atitinka savivaldos esmę, t. y. funkciją stiprinti vietos bendruomenės savarankiškumą ir savaveiksmiškumą; ar atliekant atitinkamą funkciją būtini centrinės (ar teritorinės) valdžios sprendimai, ar vis dėlto užtenka tik savivaldos subjektų atskirų sprendimų; kaip atliekant funkcijas pasiskirstys įgaliojimai tarp savivaldos atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios ir pan. Pabrėžtina ir tai, kad reguliuodamas savivaldybių funkcijas Seimas privalo laikytis ir Konstitucinio Teismo nustatytų imperatyvų. Vienas iš jų nurodo, jog pagal Konstituciją negali būti tokio teisinio reguliavimo, kad, įstatymu nustačius tam tikras savivaldybių funkcijas, savivaldybių institucijos ir (arba) pareigūnai, per kuriuos šios funkcijos turi būti įgyvendinamos, neturėtų atitinkamų įgaliojimų jas įgyvendinti. Priešingu atveju tektų konstatuoti, kad savivaldybėms įstatymu buvo perduotos tokios funkcijos, kokių jos nepajėgia atlikti (Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas). Savivaldybių funkcijos yra nustatytos Vietos savivaldos įstatyme. Įstatymo 5 straipsnyje įvardijami du kriterijai, pagal kuriuos klasifikuojamos savivaldybių funkcijos:

1. Pagal sprendimų priėmimo laisvę;
2. Pagal veiklos pobūdį.

Pagal sprendimų priėmimo laisvę funkcijos gali būti *savarankiškos* arba *valstybinės* (valstybės perduotos savivaldybėms). Atliekant šias funkcijas, skiriasi savivaldos institucijų laisvė ir galimybės inicijuoti ar priimti sprendimus, pasirinkti funkcijų atlikimo mechanizmus ir pritaikyti juos konkrečios savivaldos bendruomenės poreikiams, atsižvelgiant į tos savivaldybės ekonominius, socialinius, geografinius ir kitus ypatumus.

Savarankiškas funkcijas savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, vadovaudamosi išipareigojimais savivaldybės bendruomenei ir atsižvelgdamos į jos interesus. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę, taip pat yra

atsakingos už šių funkcijų atlikimą. Atlikdamos šias funkcijas savivaldybės yra savarankiškos ir atsakingos už veiklos organizavimą, koordinavimą, administravimą ir kontrolę. Lėšų šioms funkcijoms įgyvendinti skiriama iš atskirų savivaldybių biudžetų. Savarankiškų funkcijų sąrašas pateikiamas Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnyje, kuris nėra baigtinis. Jame nurodoma, kad tokios gali būti ir kitos, šiame sąrašė nenurodytos, funkcijos, kurios nepriskirtos valstybės institucijoms. Įgyvendinant šias funkcijas, savivaldybių veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kaip numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose teisės aktuose. Konstitucinis Teismas išaiškino tokių funkcijų savarankiškumo ribas ir nurodė, kad funkcijos, priskiriamos išimtinai savivaldybėms, yra reglamentuojamos įstatymais ir nė viena iš jų nereiškia, kad savivaldybės atitinkamoje srityje yra absoliučiai savarankiškos (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas). Teismas pabrėžė, kad, *inter alia*, įstatymų, kuriais nustatomos savivaldybių funkcijos, reikalavimų įgyvendinimo tvarka (procedūros), kai tai numatyta įstatymuose, gali būti nustatoma ir Vyriausybės, ministerijų (ministrų) ar kitų valstybės institucijų (jų vadovų) įstatymo įgyvendinamaisiais teisės aktais.

Valstybinės funkcijos (valstybės perduotos savivaldybėms) priskiriamos valstybei, bet Seimas, atsižvelgdamas į gyventojų interesus, perduoda jas vykdyti savivaldybėms. Valstybinės reikšmės funkcijos suteikiamos savivaldos subjektams, nes kaip tik jie gali veiksmingiausiai vietos lygmeniu administruoti šią funkciją ir praktiškai ją įgyvendinti. Valstybės funkcijos gali būti perduotos tik pagal įstatymus, o savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi sprendimų priėmimo laisvę, kurią apibrėžia taip pat tik įstatymai. Įgyvendinant šias funkcijas savivaldybių veiklą riboja valstybės centrinių ar teritorinių institucijų (pareigūnų) sprendimai (pvz., leidimai, sutikimai, derinimai ir pan.)<sup>1698</sup>. Šio ribojimo laipsnis gali būti skirtingas ir kiekvienu atveju turi būti aiškiai nustatytas įstatymuose.

Įgyvendindamos funkcijas savivaldos institucijos privalo vadovautis valstybės valdymo institucijų priimtomis taisyklėmis ir tvarkomis. Kita vertus, pabrėžtina, kad Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos arba įstaigos prie ministerijų priimdamos savivaldybėms skirtus dokumentus privalo laikytis tam tikrų imperatyvų. Konstitucinis Teismas 2004 m. vasario 11 d. sprendime išaiškino, kad nei Vyriausybės, ministerijų (ministrų), nei kitų valstybės institucijų (jų vadovų) įstatymo įgyvendinamaisiais teisės aktais negalima paneigti konstitucinės nuostatos, jog savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai. Be to, šie įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai negali pakeisti arba iškreipti įstatymuose nustatyto teisinio reguliavimo, jais negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytuoju įstatymuose.

Valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų sąrašas, kuris nėra baigtinis, pateikiamas Vietos savivaldos įstatymo 7 straipsnyje. Tokios funkcijos gali būti numatytos ir kituose įstatymuose. Pabrėžtina, kad įgyvendindamos šias funkcijas savivaldybės

<sup>1698</sup> Konstitucinis Teismas išaiškino, kokiais atvejais Vyriausybės, ministerijos ar jų įgaliotų institucijų nustatytas teisinis reguliavimas yra privalomas savivaldybių institucijoms. Pavyzdžiui, jeigu įstatymuose nustatyta, kad tam tikrus santykius, susijusius su įstatymų, taip pat ir tų, kuriais nustatomos savivaldybių funkcijos, reikalavimų įgyvendinimo tvarka (procedūromis), reguliuoja ministerija (ministras) ar kita valstybės institucija (jos vadovas), tai ši ministerija (ministras) ar kita valstybės institucija (jos vadovas) privalo išleisti atitinkamą teisės aktą; toks ministerijos (ministro) ar kitos valstybės institucijos (jos vadovo) nustatytas teisinis reguliavimas yra privalomas ir savivaldybių institucijoms (Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 24-740).



nėra įsipareigojusios jų finansavimo užtikrinti tik iš savivaldybės biudžeto, todėl lėšos šioms funkcijoms vykdyti turi būti numatytos ir Valstybės biudžeto įstatyme. Taigi už valstybinių funkcijų įgyvendinimą organizaciniu požiūriu yra atsakingos savivaldybės, o finansinius ir materialinius išteklius turi užtikrinti valstybė. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad įstatymais savivaldybėms perduodant valstybės funkcijas, taip pat įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriant joms pareigas, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) atlikti reikalingos lėšos. Pagal Konstituciją, savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais savivaldybės įpareigojamos atlikti joms perduotas valstybės funkcijas. Šios pareigos savivaldybės negalėtų vykdyti, jeigu jos vykdymas nebūtų užtikrinamas finansiškai. Pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją bei valstybės paramą savivaldybėms, savivaldybių ir valstybės interesų derinimas suponuoja tai, kad valstybės biudžete turi būti numatytos lėšos (savivaldybių pajamos ir jų šaltiniai), kurių reikia, kad būtų užtikrintas visavertis savivaldos funkcionavimas, įgyvendinamos savivaldybių funkcijos<sup>1699</sup>.

Ir savarankiškos, ir valstybinės funkcijos yra susijusios su vietos gyventojų įvairiais poreikiais ir atliekamos skirtingose valdymo srityse, kaip antai socialinės<sup>1700</sup>, švietimo<sup>1701</sup>, teisingumo<sup>1702</sup>, žemės ūkio<sup>1703</sup>, aplinkos apsaugos<sup>1704</sup>, sveikatos<sup>1705</sup> ir kitos savivaldybių funkcijos.

Savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo (5 str. 2 d.).

Išskirtinė yra vietos valdžios funkcija, kurią įstatymų nustatyta tvarka atlieka tik savivaldybės atstovaujamoji valdžia – savivaldybės taryba ir meras, turintys įstatymuose nustatytus įgaliojimus. Minėtoji funkcija yra tiesiogiai susijusi su politinių sprendimų priėmimu vietos lygiu siekiant užtikrinti veiksmingą teritorinio administracinio vieneto valdymą, savarankiškų sprendimų priėmimą ir jų įgyvendinimą. Vietos valdžios funkcija atliekama naudojantis teise spręsti dėl savivaldos vykdomosios institucijos įgaliojimų netekimo<sup>1706</sup> ir formuoti subjektus<sup>1707</sup>, regioniniu, nacionaliniu ar tarptautiniu lygmeniu

<sup>1699</sup> Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 5-186.

<sup>1700</sup> Pavyzdžiui, socialinių paslaugų teikimo užtikrinimas planuojant ir organizuojant socialines paslaugas, kontroliuojant bendrųjų socialinių paslaugų ir socialinės priežiūros kokybę, taip pat socialinių paslaugų įstaigų steigimas ir išlaikymas (t. y. savarankiška funkcija); socialinių išmokų ir kompensacijų, išskyrus socialinę pašalpą ir kompensacijas, nustatytas Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme, skaičiavimas ir mokėjimas (t. y. valstybinė funkcija).

<sup>1701</sup> Pavyzdžiui, ikimokyklinio ugdymo, vaikų ir suaugusiųjų neformaliojo švietimo organizavimas, vaikų ir jaunimo užimtumo organizavimas (t. y. savarankiška funkcija); priešmokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo, profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas, savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas, mokyklų (klasių), vykdančių bendrojo lavinimo programas ir skirtų šalies mokiniams, turintiems išskirtinių gabumų ar specialiųjų poreikių, išlaikymas (t. y. valstybinė funkcija).

<sup>1702</sup> Pavyzdžiui, dalyvavimas, bendradarbiavimas užtikrinant viešąją tvarką, kuriant ir įgyvendinant nusikaltimų prevencijos priemones (t. y. savarankiška funkcija); civilinės būklės aktų registravimas (t. y. valstybinė funkcija).

<sup>1703</sup> Pavyzdžiui, savivaldybėms įstatymuose priskirtų geodezijos ir kartografijos darbų, išskyrus savivaldybės erdvinį duomenų rinkinio tvarkymą, organizavimas ir vykdymas (t. y. savarankiška funkcija); žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimas (t. y. valstybinė funkcija).

<sup>1704</sup> Pavyzdžiui, aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga, aplinkos monitoringas (t. y. savarankiška funkcija); dalyvavimas valdant valstybinius parkus (t. y. valstybinė funkcija).

<sup>1705</sup> Pavyzdžiui, savivaldybių sveikatinimo priemonių planavimas ir įgyvendinimas; parama savivaldybės gyventojų sveikatos priežiūrai (t. y. savarankiška funkcija); antrinės sveikatos priežiūros organizavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka (t. y. valstybinė funkcija).

<sup>1706</sup> Pavyzdžiui, kai savivaldybės taryba sprendžia dėl mero įgaliojimų netekimo (15 str. 2 d. 2 p.), šiam sulaužius priesaiką ar nevykdant nustatytų įgaliojimų.

<sup>1707</sup> Pavyzdžiui, tik savivaldybės taryba gali nuspręsti dėl seniūnijų steigimo, panaikinimo ir jų skaičiaus nustatymo, dėl pavadinimų seniūnijoms suteikimo ir jų keitimo (15 str. 2 d. 11 p.).

atstovaujant savivaldos interesams<sup>1708</sup>, formuojant savivaldybės strateginę politiką<sup>1709</sup> ir kt.

Viešojo administravimo įgaliojimai suteikiami vadovaujantis Viešojo administravimo įstatymu. Šias funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba, meras, savivaldybės administracijos direktorius, kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai. Viešojo administravimo funkcijos atliekamos priimant norminius administracinius aktus<sup>1710</sup> ir administracinius sprendimus<sup>1711</sup>, užtikrinant teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūrą, teikiant administracines paslaugas<sup>1712</sup>, administruojant viešųjų paslaugų teikimą.

Viešųjų paslaugų teikimo funkcija yra tiesiogiai susijusi su vietos gyventojų kasdienių poreikių tenkinimu ir interesų užtikrinimu. Prie tokių funkcijų priskiriamas centralizuotas šilumos ar vandens tiekimas, viešojo transporto organizavimas, komunalinių atliekų tvarkymas, ikimokyklinio lavinimo organizavimas ir pan. Pabrėžtina, kad faktiškai savivaldos institucijos ar savivaldybės administracija viešųjų paslaugų neteikia. Jų pagrindinė užduotis yra užtikrinti šių paslaugų administravimą, t. y. parinkti paslaugas teikėją<sup>1713</sup>, nustatyti viešosios paslaugos teikimo taisykles ir tvarką, išduoti leidimus teikti viešąją paslaugą, steigti atitinkamos formos juridinius asmenis arba parenkant kitus asmenis, teiksiančius viešąsias paslaugas, taip pat įgyvendinti viešųjų paslaugų teikimo priežiūrą. Pagal įstatymą, savivaldybė turi užtikrinti, kad viešosiomis paslaugomis galėtų naudotis visi savivaldybės gyventojai ir kad šios paslaugos būtų teikiamos nuolat.

### 3. Savivaldybių institucijų sistema

Savivaldos valdymo organai, pagal Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 5 dalį, priskiriami prie *savivaldybės administravimo subjektų*. Įstatymas nustato, kad savivaldybių administravimo subjektai – kolegialios ar vienasmenės savivaldybių institucijos, biudžetinės įstaigos, išlaikomos iš savivaldybės biudžeto asignavimų, valstybės politikai, savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra savivaldybė, įgalioti atlikti viešąjį administravimą<sup>1714</sup>.

Vietos savivaldos įstatymas taip pat apibrėžia savivaldybių administravimo subjektų bei savivaldybių institucijų sąvokas. Pagal įstatymo 3 straipsnio 7 dalį, *savivaldybės administravimo subjektai* – savivaldybės institucijos ir įstaigos, kiti subjektai, turintys teisės aktų suteiktus įgaliojimus, atliekantys jiems pavestas administravimo funkcijas ir atsakingi už šių funkcijų įgyvendinimą. Įstatymo 3 straipsnio 10 dalyje nurodoma, kad *savivaldybės institucijos* – už savivaldos teisės įgyvendinimą savivaldybės bendruomenės interesais atsakingos savivaldybės atstovaujamoji institucija ir savivaldybės vykdomoji institucija. Akivaizdu, kad šios sąvokos nėra sinonimai, o savivaldybės institucijomis galima vadinti

<sup>1708</sup> Pavyzdžiui, savivaldybės meras atstovauja savivaldybei regiono plėtros tarybos kolegijoje (27 str. 2 d. 17 p.).

<sup>1709</sup> Pavyzdžiui, savivaldybės taryba tvirtina savivaldybės strateginius plėtros ir veiklos planus, atskirų ūkio šakų (sektorių) plėtros programas (15 str. 2 d. 32 p.).

<sup>1710</sup> Pavyzdžiui, savivaldybės taryba tvirtina taisykles, už kurių pažeidimą atsiranda administracinė atsakomybė, taip pat tvirtina kitas taisykles (15 str. 2 d. 28 p.).

<sup>1711</sup> Pavyzdžiui, meras priima sprendimą atkurti savivaldybės valdomo išlikusio nekilnojamojo turto nuosavybės teises religinėms bendruomenėms ir bendrijoms (27 str. 2 d. 15 p.).

<sup>1712</sup> Pavyzdžiui, administracijos direktorius išduoda leidimus naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose (34 str. 6 d. 7 p.).

<sup>1713</sup> Viešąsias paslaugas savivaldybėse dažniausiai teikia biudžetinės ir viešosios įstaigos, savivaldybės įmonės, akcinės bendrovės ir kiti, net ir privataus kapitalo, fiziniai ir juridiniai subjektai.

<sup>1714</sup> Viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975; 2020, Nr. 2020-12819.

tik atstovaujamąją instituciją (t. y. savivaldybės tarybą) ir vykdomąją instituciją (savivaldybės merą).

Konstitucinis Teismas aiškindamas savivaldybių institucijų sąvoką ir jų tarpusavio santykį yra konstatavęs, kad sąvoka „savivaldybės institucijos“ įvardija atitinkamų institucijų priklausomybę tam tikrai savivaldybei, taip pat ir administracinių vienetų teritorinių bendruomenių atitinkamų institucijų konstitucinę paskirtį: per jas įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė. Savivaldybių institucijos sudaromos tam, kad būtų įgyvendinti savivaldybės interesai, tiesiogiai įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimai. Vietos savivaldos įstatyme pateikta savivaldybės institucijų sąvoka apibrėžiama išvardijant savivaldybės institucijas bei jas klasifikuojant, nurodant savivaldybės institucijų skiriamuosius ypatumus, kuriais šios institucijos skiriasi nuo kitų institucijų: vietos valdžios ir viešojo administravimo teisių bei pareigų turėjimą, atsakomybę už savivaldos teisės ir savo funkcijų atlikimą bendruomenės interesais (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

### *3.1. Savivaldybės taryba*

Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje savivaldybės tarybos tiesiogiai įvardijamos kaip subjektai, kuriems laiduojama savivaldos teisė. Tai savivaldybėje veikianti atstovaujamoji institucija, turinti vietos valdžios teises ir pareigas, taip pat jai priskiriamos viešojo administravimo funkcijos. Savivaldybių nuolatiniais gyventojams ir Lietuvos Respublikos piliečiams yra užtikrinama savitvarkos teisė, kuri įgyvendinama per teisę formuoti vietos valdžią – savivaldybės tarybą.

Savivaldos teisės įgyvendinti neįmanoma be demokratinio vietos gyventojų atstovavimo, todėl įstatymų leidėjas, reguliuodamas savivaldybių tarybų formavimo tvarką, privalo griežtai laikytis Konstitucijoje įtvirtintų šios institucijos rinkimų imperatyvų. Savivaldybių tarybų rinkimai yra politinis procesas, kurio metu išrenkama vietos politinė valdžia.

Savivaldybių tarybų nariai renkami ketveriems metams daugiamandatėse rinkimų apygardose, sutampančiose su savivaldybių teritorijomis, pagal proporcinę rinkimų sistemą preferenciniu balsavimu. Per rinkimus vietos gyventojai įgyvendina savo teisę dalyvauti valdant šalį (savivaldybę) ir formuoti atstovaujamąją instituciją.

Teisė rinkti ir teisė būti savivaldybės tarybos nariu yra tiesiogiai susijusi su administraciniu teritoriniu principu. Konstitucinėje doktrinoje pabrėžiama, kad asmens aktyviosios ir pasyviosios rinkimų teisės renkant savivaldybių tarybų narius turėjimas siejamas su teisiniu faktu – asmens nuolatinio gyvenimo atitinkamame administraciniame vienetė. Vadinas, įstatymų leidėjas turi konstitucinę pareigą įstatymu nustatyti tokią asmens nuolatinio gyvenimo atitinkamame administraciniame vienetė fakto nustatymo tvarką, kad savivaldybių tarybų narius rinktų ir savivaldybių tarybų nariais būtų tik tie asmenys, kuriuos galima pagrįstai laikyti nuolatiniais atitinkamų administracinių vienetų gyventojais. Priešingu atveju būtų nukrypta nuo konstitucinės vietos savivaldos sampratos (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Savivaldybės tarybą sudaro savivaldybės tarybos nariai, kurie pagal Valstybės tarybos įstatymo 2 straipsnio 9 dalį yra valstybės politikai. Savivaldybės tarybos nariais gali būti Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai.

Rinkimų kodekso 8 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad teisę rinkti savivaldybės tarybos narius ir merą turi nuolatiniai šios savivaldybės gyventojai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę 18 metų. Minėtas kodeksas taip pat nustato, kad savivaldybės tarybos nariu gali būti renkamas nuolatinis šios savivaldybės gyventojas<sup>1715</sup>, kuriam rinkimų dieną yra sukakę 18 metų (10 str. 3 d.).

Pagal Rinkimų kodekso 72 straipsnio 2 dalį kandidatus į savivaldybės tarybos narius daugiamandatėje rinkimų apygardoje gali kelti politinės partijos ir rinkimų komitetai<sup>1716</sup>. Pažymėtina, kad pastarieji politiniai dariniai privalo atitikti tam tikrus reikalavimus, t. y. turi būti įregistruoti įstatymo nustatyta tvarka ne vėliau kaip likus 180 dienų iki rinkimų dienos, atitikti įstatymo nustatytus reikalavimus dėl jų narių skaičiaus ir neturėti politinės partijos ar politinio komiteto, kuriems inicijuojamas likvidavimas, arba likviduojamos politinės partijos ar likviduojamo politinio komiteto teisinio statuso.

Minėta, kad savivaldybės tarybos nariai yra renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą savivaldybėje (daugiamandatėje apygardoje) preferenciniu balsavimu. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad Konstitucija nenustato įstatymų leidėjui jokių reikalavimų, kokią savivaldybių tarybų rinkimų sistemą pasirinkti, nedraudžia ir keisti pasirinktosios savivaldybių tarybų rinkimų sistemos. Įstatymu gali būti nustatyta vien proporcinė arba vien mažoritarinė savivaldybių tarybų rinkimų sistema, arba tokia rinkimų sistema, kai derinami proporcinės ir mažoritarinės sistemos elementai. Kad ir kokią rinkimų sistemą įstatymų leidėjas pasirinktų, jis privalo nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų demokratišką Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų nuolatinių gyventojų atstovavimą savivaldos institucijose, deramą savivaldos teisės įgyvendinimą bei savivaldybių institucijų funkcionavimą ir nesudarytų prielaidų savivaldybių tarybų vei-

<sup>1715</sup> Pagal Rinkimų kodekso 10 straipsnio 5 dalies nuostatas nuolatiniu savivaldybės gyventoju laikomas Lietuvos Respublikos pilietis, teisę gyventi Lietuvos Respublikoje turintis kitos Europos Sąjungos valstybės narės pilietis, kitas asmuo, turintis teisę nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje ir šią teisę patvirtinantį dokumentą, jeigu jie ne vėliau kaip likus 60 dienų iki rinkimų dienos savo gyvenamąją vietą pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus yra deklaravę šios savivaldybės teritorijoje arba yra įtraukti į gyvenamosios vietos nedeklaravusių asmenų apskaitą šioje savivaldybėje.

<sup>1716</sup> Retrospektyviai analizuojant subjektus, galinčius kelti kandidatus į savivaldybių tarybų narius, pabrėžtina, kad iki Rinkimų kodekso galiojusio Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo redakcijoje (galiojusioje iki 2014 m. liepos 12 d.) buvo nustatyta, kad kandidatus į savivaldybės tarybos narius galėjo kelti tik politinės partijos, taigi dėl savivaldybių tarybų narių mandatų varžydavosi tik į politinių partijų sąrašus įtraukti kandidatai. Konstitucinis Teismas, vertindamas tokio reguliavimo konstitucingumą, konstatavo: kad ir kokią savivaldybių tarybų rinkimų sistemą pasirinktų įstatymų leidėjas (vien proporcinę, vien mažoritarinę ar tokia, kai derinami tam tikri proporcinės ir mažoritarinės sistemų elementai), pagal Konstituciją, negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris užkirstų kelią politinėms partijoms arba jų iškeltiems bei remiamiems kandidatams dalyvauti savivaldybių tarybų (jų narių) rinkimuose. <...> Kita vertus, tai, kad tokia (proporcinė) savivaldybių tarybų rinkimų sistema, kai dėl savivaldybių tarybų narių mandatų varžosi į politinių partijų sąrašus įtraukti kandidatai, pagal Konstituciją yra galima, nereiškia, kad pasirinkus vien proporcinę savivaldybių tarybų rinkimų sistemą (t. y. tokia sistema, kai kandidatais savivaldybių tarybų rinkimuose negali būti išskelti pavieniai asmenys, neįtraukti į kandidatų sąrašus) yra konstituciškai pateisinama kandidatų sąrašus apriboti vien politinių partijų sudaromais sąrašais. <...> Taigi įstatymų leidėjas, įstatymu reguliuodamas savivaldybių tarybų rinkimų santykius, yra saistomas iš Konstitucijos kylančio reikalavimo nenustatyti tokio teisinio reguliavimo, kai asmuo, norintis pasinaudoti savo pasyviąją rinkimų teise renkant savivaldybių tarybų narius, būtų priverstas siekti narystės kurioje nors politinėje partijoje arba susaistyti save su kuria nors politine partija kitokiais, ne formalios narystės, ryšiais. <...> Tai suponuoja būtinumą užtikrinti, kad, pasirinkus vien proporcinę savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, teritorinių bendruomenių nariai – Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų nuolatiniai gyventojai (Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai gyventojai) turėtų galimybę būti renkami į atitinkamų savivaldybių tarybas ir neremiami jokios politinės partijos, būdami įrašyti į kurį nors ne politinės partijos sąrašą kaip kandidatai į savivaldybių tarybų narius. Pasirinkus tokia (proporcinę) savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, turi būti užtikrinta galimybė teritorinių bendruomenių nariams savo pasyviąją rinkimų teise įgyvendinti būnant įtrauktiems ir į kitokius – ne tik politinių partijų – sąrašus (o jeigu įstatymų leidėjas nuspręstų – ir individualiai). Susivienijimai (asociacijos), kurie pagal įstatymą turi turėti teisę sudaryti minėtuosius sąrašus, gali būti sukuriami tam tikriems savivaldybių tarybų rinkimams, bet jie, jeigu tai būtų nustatyta įstatyme, gali būti ir nuolat veikiantys (Konstitucinio Teismo 2007 vasario 9 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 19-722).

klos neprognozuojamumui, nestabilumui, neefektyvumui. Priešingu atveju galėtų būti paneigti rinkėjų lūkesčiai, kiltų grėsmė, kad bus pažeistas ir konstitucinis atsakingo valdymo principas<sup>1717</sup>.

Savivaldybės tarybos, kaip kolegialios institucijos, narių skaičius tiesiogiai priklauso nuo tos savivaldybės gyventojų skaičiaus. Konkretus savivaldybės tarybos narių skaičius nustatomas Rinkimų kodekso 2 straipsnio 4 dalyje, pagal kurią mažiausias leistinas savivaldybės tarybos narių skaičius yra 15 (savivaldybėse, kuriose yra mažiau nei 5 000 gyventojų), didžiausias – 51 (savivaldybėse, kuriose yra daugiau nei 500 000 gyventojų). Galutinį renkamų savivaldybių tarybų narių skaičių likus iki rinkimų ne mažiau 110 dienų paskelbia Vyriausioji rinkimų komisija.

Savivaldybės tarybos nariams taikomi konstituciniai ir įstatymų nustatyti draudimai. Konstitucijos 141 straipsnyje nurodyta, kad savivaldybės tarybos nariais negali būti asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai. Asmuo negali būti renkamas, kai yra bent vienas iš šių pagrindų: 1) likus 65 dienoms iki rinkimų dienos jis yra nebaigęs atlikti bausmės pagal teismo paskirtą nuosprendį; 2) teismo jis yra pripažintas neveiksniu srityse, susijusiose su rinkimų teisės įgyvendinimu; 3) jis neturi teisės būti renkamas Europos Sąjungos valstybėje narėje, kurios pilietis jis yra (Rinkimų kodekso 11 straipsnio 1 dalis). Akcentuotina, kad Rinkimų kodeksas nustato sąrašą pareigų, su kuriomis yra nesuderinamos su tarybos nario pareigomis: su tikrąją karo tarnybą atliekančių karių pareigomis (išskyrus atvejį, kai kario savanorio ir kito savanoriškos nenuolatinės karo tarnybos kario sutarties galiojimas laikomas sustabdytu) (172 str. 1 d.); Respublikos Prezidento; Seimo nario; Europos Parlamento nario; Vyriausybės nario; Vyriausybės įstaigos ar įstaigos prie ministerijos vadovo, kurio veikla susijusi su savivaldybių veiklos priežiūra ir kontrole; Vyriausybės atstovo; valstybės kontrolieriaus ir jo pavaduotojo; mero pareigomis; mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigomis; savivaldybės kontrolieriaus ar savivaldybės kontrolieriaus tarnybos valstybės tarnautojo pareigomis; savivaldybės administracijos direktoriaus ir jo pavaduotojo pareigomis; savivaldybės administracijos valstybės tarnautojo ir darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, pareigomis; savivaldybės tarybos sekretoriato karjeros valstybės tarnautojo ar darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, pareigomis; biudžetinės įstaigos, kurios savininkė ar viena iš savininkų yra savivaldybė, vadovo pareigomis arba laikinai einančio vadovo pareigas darbuotojo, kai šios funkcijos trunka ilgiau kaip 3 mėnesius, pareigomis; viešosios įstaigos, kurios savininkė ar viena iš dalininkų yra savivaldybė, vadovo pareigomis arba laikinai atliekančio vadovo funkcijas darbuotojo, kai šios funkcijos trunka ilgiau kaip 3 mėnesius, pareigomis; viešosios įstaigos, kurios savininkė ar viena iš dalininkų yra savivaldybė, kolegialaus valdymo ar kito organo nario pareigomis; savivaldybės įmonės vadovo arba laikinai atliekančio vadovo funkcijas darbuotojo, kai šios funkcijos trunka ilgiau kaip 3 mėnesius, pareigomis; savivaldybės įmonės kolegialaus valdymo ar kito organo nario pareigomis; savivaldybės valdomos akcinės bendrovės ar uždarnosios akcinės bendrovės vadovo arba laikinai atliekančio vadovo funkcijas darbuotojo, kai šios funkcijos trunka ilgiau kaip 3 mėnesius, pareigomis; savivaldybės valdomos akcinės bendrovės, uždarnosios akcinės bendrovės kolegialaus valdymo ar kito organo nario pareigomis (172 str. 5 ir 6 d.).

<sup>1717</sup> Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 19-722.

Dar 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime Konstitucinis Teismas išaiškino Konstitucijoje įtvirtintą dvigubo mandato draudimo principą. Pagal šį principą, tie patys asmenys negali tuo pat metu atlikti funkcijų įgyvendinant valstybės valdžią ir būti savivaldybių tarybų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, nariais. Teismas pabrėžė, jog Respublikos Prezidentui, Seimo nariams, Vyriausybės nariams bei teisėjams tam, kad jie galėtų atlikti jiems pavestas funkcijas, Konstitucijoje yra nustatytas ypatingas teisinis statusas, *inter alia*, apimantis darbo, atlyginimo bei politinės veiklos apribojimus, ypatingą pašalinimo iš einamų pareigų ar mandato panaikinimo tvarką ir (arba) imunitetus: asmens neliečiamybę, ypatingą patraukimo baudžiamojon ir (arba) administracinėn atsakomybėn tvarką. Savivaldybių tarybų nariai, pagal Konstituciją, neturi minėtųjų imunitetų, todėl ir negali būti tokios teisinės situacijos, kai savivaldybių tarybų nariais yra asmenys, turintys minėtuosius imunitetus. Pagal Konstituciją, savivaldybių tarybų nariai negali būti nelygaus teisinio statuso.

Savivaldybių tarybų nariais taip pat negali būti tie valstybės pareigūnai, kurie turi įgaliojimus kontroliuoti ar prižiūrėti savivaldybių veiklą. Konstitucinis Teismas 2004 m. vasario 11 d. sprendime nurodė, kad formuluotė „įgaliojimai kontroliuoti ar prižiūrėti savivaldybių veiklą“ reiškia, jog atitinkami valstybės pareigūnai (tarnautojai ar kiti asmenys, kad ir kaip jie vadinami įstatymuose) turi teisę priimti tokius sprendimus, nuo kurių priklauso savivaldybių tarybų sprendimų pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją priėmimas ir įgyvendinimas. Šis teiginys nereiškia, kad valstybės pareigūnai, turintys įgaliojimus vykdyti tik organizacinę, techninę ar pan. savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų, savivaldybių įstaigų ar įmonių kontrolę ar priežiūrą (pavyzdžiui, aplinkosaugos, sanitarijos ir higienos, švietimo, darbų saugos, pramonės ir prekybos, statybų, mokesčių administravimo, raštvedybos ir daugelyje kitų sričių), negali tuo pat metu būti savivaldybių tarybų nariais<sup>1718</sup>.

Pabrėžtina, kad Konstitucinis Teismas 2004 m. vasario 13 d. sprendime išaiškino, kad įstatymu nustačius savivaldybių tarybų įgaliojimus priimti sprendimus dėl savivaldybių įstaigų, įmonių priežiūros perdavimo savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams, negali būti paneigta savivaldybių tarybų teisė ir pačioms prižiūrėti šias įstaigas, įmones. Todėl savivaldybės tarybai atskaitingų institucijų pareigūnai negali tuo pat metu būti savivaldybių tarybų nariais. Tai reiškia, kad jeigu įstatymuose nustatyta, kad *savivaldybių įstaigų, įmonių vadovai ar jų pareigūnai* yra atskaitingi savivaldybių taryboms už savo ar atitinkamų įstaigų, įmonių veiklą, tai jie tuo pat metu negali būti tų savivaldybių tarybų nariais<sup>1719</sup>. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas tokių pareigų požymiu laiko galimybę daryti vietinio pobūdžio įtaką, t. y. „tokias pareigas einantys asmenys, kurie tuo pačiu metu yra ir savivaldybės tarybos nariai, turi vidinės kontrolės, t. y. kontrolės, nukreiptos iš esmės į jų pačių vykdomą veiklą, įgalinimus. Pastarieji ribojimai

<sup>1718</sup> Savivaldybės tarybos nario pareigos tuo pačiu metu yra nesuderinamos su Lietuvos Respublikos Prezidento, Seimo nario, Europos Parlamento nario, Vyriausybės nario, teisėjo, Vyriausybės atstovo apskrityje, valstybės kontrolieriaus ir jo pavaduotojų pareigomis. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad tokie reikalavimai reiškia ne tai, kad nurodytieji asmenys neturi teisės siekti būti išrinkti savivaldybių tarybų nariais (t. y. kad jie neturi pasyvosios rinkimų teisės renkant savivaldybių tarybų narius), bet tai, kad jeigu susidaro tokia teisinė situacija, kai Konstitucijos 141 straipsnyje nurodytas asmuo arba asmuo, vykdamas funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, arba valstybės pareigūnas, kuris pagal Konstituciją ir įstatymus turi įgaliojimus kontroliuoti ar prižiūrėti savivaldybių veiklą, išrenkamas savivaldybės tarybos nariu, jis iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį privalo apsispręsti, ar eiti savo ankstesnes pareigas, ar būti savivaldybės tarybos nariu (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

<sup>1719</sup> Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 13 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 26-822.

nėra savitiksliai: jie atspindi įstatymų leidėjo valią, kad įgyvendinant išorinės ir vidinės kontrolės įgalinimus jais nebūtų piktnaudžiaujama, nes tai galėtų suponuoti neskaidrių sprendimų priėmimą ir pan.“<sup>1720</sup>

Pagal Vietos savivaldos įstatymą savivaldybės tarybos narių įgaliojimų laikas pradedamas skaičiuoti nuo tos dienos, kurią naujai išrinkta savivaldybės taryba susirenka į pirmąjį posėdį. Atitinkamai tai reiškia, kad nuo šio posėdžio pradžios savo įgaliojimų netenka anksčiau išrinktų savivaldybės tarybos nariai. Tarybos narys visas valstybės politiko ir savivaldybės bendruomenės atstovo teises įgyja tik po to, kai prisiekia. Už priesaikos sulaužymą įstatymas numato galimybę atimti tarybos nario įgaliojimus.

Savivaldybių tarybų nariai, įgyvendindami jiems suteiktus įgaliojimus, naudojami suteiktomis teisėmis ir privalo laikytis nustatytų pareigų. Vietos savivaldos įstatymo 10 straipsnyje išvardytų pareigų vykdymas sudaro prielaidas tarybos nariui būti aktyviam įgyvendinant tarnybines pareigas, užtikrinti savo veiklos skaidrumą ir užtikrinti nuolatinį bendravimą su savivaldybės gyventojais. Pagal minėtą straipsnį tarybos narys privalo: dalyvauti savivaldybės tarybos posėdžiuose; būti vieno (išskyrus Kontrolės komitetą) komiteto nariu; dalyvauti komiteto ir komisijos, kurio narys jis yra, posėdžiuose; reglamento nustatyta tvarka informuoti merą ir (ar) savivaldybės tarybos narius arba kitus asmenis, kurie kartu dalyvauja rengiant, svarstant ar priimant sprendimą, apie esamą interesų konfliktą, pareikšti apie nusišalinimą ir, jeigu pareikštas nusišalinimas buvo priimtas, jokia forma nedalyvauti toliau rengiant, svarstant ar priimant sprendimą; priimti savivaldybės nuolatinius gyventojus ir ne rečiau kaip vieną kartą per metus atsiskaityti savivaldybės nuolatiniams gyventojams reglamento nustatyta tvarka. Įstatymo 9 straipsnis reglamentuoja savivaldybės tarybos nario teises: rinkti ir būti išrinktam į pareigas savivaldybės tarybos struktūriniuose padaliniuose; siūlyti savivaldybės tarybai svarstyti klausimus, rengti savivaldybės tarybos sprendimų projektus; iš mero, vicemero, savivaldybės administracijos ar kitų savivaldybės įstaigų, savivaldybės valdomų įmonių gauti visą tarybos nario veiklai reikalingą su savivaldybės taryboje nagrinėjamais ar rengiamais nagrinėti klausimais susijusią informaciją, dalyvauti diskusijose svarstomais klausimais, raštu ir žodžiu pateikti pastabas dėl savivaldybės tarybos sprendimų projektų, dėl savivaldybės tarybos darbo tvarkos ir kitais klausimais, savivaldybės tarybos posėdžio metu užduoti klausimų pranešėjams, kalbėti dėl vedimo tvarkos, kreiptis su paklausimais į savivaldybės institucijų, savivaldybės administracijos, kitų savivaldybės įstaigų, įmonių ir organizacijų, taip pat valstybės institucijų, kurios veikia savivaldybės teritorijoje, vadovus ir valstybės tarnautojus; dalyvauti ir kalbėti komitetų ir komisijų posėdžiuose, kuriuose svarstomi jo pateikti arba su jo elgesiu susiję klausimai; jungtis į savivaldybės tarybos narių frakcijas; savo įgaliojimų laikotarpiu gali turėti visuomeninių padėjėjų ir kt.

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 12 straipsnį, tarybos nariams už darbo laiką atliekant savivaldybės tarybos nario pareigas yra atlyginama, bet šio atlyginimo asmuo gali atsisakyti ir atlikti savivaldybės tarybos nario funkcijas visuomeniniais pagrindais. Atlyginimas apskaičiuojamas pagal VMDU<sup>1721</sup> dydį atsižvelgiant į faktiškai dirbtą laiką, kurio trukmės apskaičiavimo tvarka nustatoma savivaldybės tarybos reglamente. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad įstatymas imperatyviai nustato, jog savivaldybės tarybos sprendimu tarybos narių atlyginimas apskaičiuojamas ne mažesniu negu 0,5 VMDU dydžiu ir ne

<sup>1720</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. R502-1/2010.

<sup>1721</sup> Vidutinis mėnesinis darbo užmokestis.

didesniu negu 1 VMDU dydžiu; savivaldybės tarybos opozicijos lyderio ir nuolatinų savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų pirmininkų – 0,2 VMDU didesnio dydžio; nuolatinų savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų pirmininkų pavaduotojų – 0,1 VMDU didesnio dydžio.

Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarką ir savaveiksmiškumą savivaldybės taryba įgyvendina pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Įstatymų leidėjas, nustatydamas savivaldybės tarybos kompetenciją, privalo vadovautis konstituciniais savivaldos funkcionavimo principais. Kompetencijos reguliavimu siekiama sudaryti visas prielaidas vietos bendruomenės išrinktiems atstovams veiksmingai atlikti vietos valdžios funkciją, užtikrinti savivaldos subjektų nepriklausomumą nuo valstybės valdžios bei savivaldybės ir valstybės interesų derinimą, finansinį stabilumą, savarankiškumą ir sudaryti galimybes užtikrinti gyventojų interesų atstovavimą. Dalis išskirtinai savivaldybėms priklausančios kompetencijos yra *expressis verbis* deklaruota Konstitucijoje: savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą (121 str. 1 d.); savivaldybių tarybos turi teisę nustatyti vietines rinkliavas, savo biudžeto sąskaita savivaldybių tarybos gali numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas (121 str. 2 d.); savivaldybių tarybos ir savivaldybių merai dėl savo teisių pažeidimo turi teisę kreiptis į teismą (122 str.).

Vietos savivaldos įstatyme skiriama savivaldybės tarybos išimtinė ir paprastoji kompetencija.

*Išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija* – Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų nustatyta kompetencija, kurios savivaldybės meras negali perimti, kištis į ją, jos įgyvendinti. Savivaldybės taryba negali atsisakyti savo išimtinės kompetencijos ar perduoti jos savivaldybės merui (3 str. 1 d.).

*Paprastąją savivaldybės tarybos kompetenciją* taryba įgyvendina pati arba gali perduoti savivaldybės merui savo nustatyta tvarka (3 str. 5 d.).

Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad tais klausimais, kuriais savivaldybių tarybų kompetencija nėra *expressis verbis* nustatyta pačioje Konstitucijoje (nėra jų išimtinė konstitucinė kompetencija), įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi įgaliojimus nustatyti, kurių sprendimų priėmimas yra priskiriamas savivaldybių tarybų kompetencijai, o kurių – savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų ar kitų savivaldybių institucijų kompetencijai. Tais atvejais, kai įstatymuose yra nustatyta, kad tam tikrus sprendimus priima savivaldybių tarybos, pastarosios negali nei joms atskaitingiems vykdomiesiems organams, nei kitoms savivaldybių institucijoms perduoti teisės priimti tokius sprendimus. Kita vertus, įstatymų leidėjas pagal Konstituciją gali įstatymu nustatyti ir tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį tam tikrus sprendimus priima savivaldybių tarybos, bet jos gali teisę priimti tokius sprendimus perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams; tokiais atvejais turi būti tenkinamos šios sąlygos: 1) savivaldybių tarybų įgaliojimai teisę priimti tam tikrus sprendimus perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams turi būti *expressis verbis* nustatyti įstatyme; 2) minėtųjų įgaliojimų negalima perduoti savivaldybių institucijoms, kurios pagal įstatymą nėra savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai. Dar kitais atvejais įstatymų leidėjas įstatymu gali tiesiogiai nustatyti, kokiais klausimais sprendimus priima savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai<sup>1722</sup>.

Išimtinė kompetencija suteikia savivaldybės tarybai įgaliojimus formuoti vietos ins-

<sup>1722</sup> Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2004-02-13, Nr. 24-740.



titucijas ir subjektus: skiria savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų pirmininkus ir jų pavaduotojus, priima ir atleidžia iš pareigų savivaldybės kontrolierių. Tik savivaldybės taryba sudaro savivaldybės tarybos kolegiją, savivaldybės tarybos komitetus ir komisijas, gali steigti seniūnijas, biudžetines ir viešąsias įstaigas, tvirtinti (mero teikimu) savivaldybės biudžetinių įstaigų (pavyzdžiui, savivaldybės administracijos) struktūros, nuostatų ir darbo užmokesčio fondą, didžiausią leistiną valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičių savivaldybės biudžetinėse įstaigose. Tik savivaldybės tarybai įstatymu yra pavesta tvirtinti savivaldybės biudžetą ir atlikti planavimo funkciją – tvirtinti savivaldybės strateginių plėtros ir veiklos planus, savivaldybės atskirų ūkio šakų (sektorių) plėtros programas. Taip pat tik savivaldybės taryba disponuoja savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turto ir priima sprendimus dėl savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto naudojimo. Prie išimtinės savivaldybės tarybos kompetencijos yra priskirti įgaliojimai tvirtinti savivaldybės valdomų įmonių, biudžetinių ir viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė) teikiamų atlygintinų viešųjų paslaugų kainas ir tarifus, taip pat tvirtinti keleivių vežimo vietiniais maršrutais, centralizuotai tiekiamos šilumos, šalto ir karšto vandens tiekimo kainas, nustatyti vietinių rinkliavų, įmokų ir mokesčių tarifus ir kt.

Įgyvendindama paprastąją kompetenciją, savivaldybės taryba tvirtina biudžetinių ir viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė) metinių ataskaitų rinkinius; tvirtina savivaldybės ir vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentus; sprendžia dėl valstybės socialinių ir ekonominių programų tikslinių lėšų, kitų valstybės fondų lėšų ir materialiojo turto paskirstymo biudžetinėms įstaigoms; priima sprendimus dėl žemės sklypų pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo keitimo ir kt. Paprastosios savivaldybės tarybos kompetencijos, palyginti su išimtaine kompetencija, dalykų sąrašą įstatymas nustato gerokai trumpesni.

Savivaldybės taryba savo įgaliojimus įgyvendina kolegialiai posėdžiuose, priimdama norminio ir teisės taikymo (individualiuosius) administracinius aktus – sprendimus. Jų įsigaliojimo tvarką nustato Vietos savivaldos įstatymas ir Teisėkūros pagrindų įstatymas<sup>1723</sup>.

Savivaldybės tarybos sprendimai, neviršijantys jos kompetencijos yra privalomi savivaldybės administracijai, visoms savivaldybės teritorijoje esančioms įstaigoms, įmonėms ir organizacijoms bei gyventojams.

Pagrindinė savivaldybės tarybos įgaliojimų įgyvendinimo forma – posėdžiai. Jų organizavimo tvarką ir vykdymo eigą nustato Vietos savivaldos įstatymas ir savivaldybės tarybos patvirtintas reglamentas. Posėdžiai yra teisėti, kai juose dalyvauja dauguma išrinktų savivaldybės tarybos narių. Posėdžius prireikus, ne rečiau kaip kas 3 mėnesiai, šaukia, jų darbotvarkę sudaro ir jiems pirmininkauja savivaldybės meras. Savivaldybės tarybos posėdžiams klausimus kartu su sprendimų projektais gali rengti tik įstatyme įvardyti subjektai: meras, komitetai, komisijos, tarybos nariai, frakcijos, grupės, į jokią frakciją ar

<sup>1723</sup> Teisėkūros pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 110-5564. Vietos savivaldos įstatymo 71 straipsnyje nustatyta, kad savivaldybės institucijų norminiai teisės aktai oficialiai skelbiami ir įsigalioja Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo nustatyta tvarka. Tokia pati nuostata galioja ir savivaldybės institucijų teisės taikymo aktams, kuriuos privaloma skelbti Teisės aktų registre. O teisės taikymo aktai, kurie neturi būti oficialiai neskelbtini Teisės aktų registre, įsigalioja jų pasirašymo dieną, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Teisėkūros pagrindų įstatymo 20 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad norminis teisės aktas įsigalioja kitą dieną po oficialaus paskelbimo Teisės aktų registre, jeigu pačiame teisės akte nenumatyta vėlesnė įsigaliojimo data, išskyrus šio straipsnio 12 dalyje numatytus atvejus.

grupę nesusivieniję savivaldybės tarybos nariai, savivaldybės kolegija, opozicijos lyderis, savivaldybės kontrolierius.

Savivaldybės tarybos nariai posėdžio metu svarsto parengtus savivaldybės tarybos sprendimų projektus. Savivaldybės tarybos sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių tarybos narių balsų dauguma. Balsams pasiskirsčius po lygiai<sup>1724</sup>, balsuojama dar kartą. Jeigu balsavus dar kartą balsai pasiskirsto po lygiai, balsavimas tęsiamas reglamento nustatyta tvarka. Dėl savivaldybės tarybos posėdžiuose svarstomų klausimų balsuojama atvirai, išskyrus atvejus, kai yra nustatytas slaptas balsavimas<sup>1725</sup>.

Savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui privalo sudaryti patariamąjį organą – savivaldybės tarybos kolegiją. Ši kolegija turi būti suformuota iš įstatyme nurodytų subjektų: mero, vicemerų, savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės tarybos komitetų pirmininkų, Etikos komisijos pirmininko, Antikorupcijos komisijos pirmininko ir opozicijos lyderio. Įstatymu kolegijai pavestos tokios funkcijos: analizuoti savivaldybės teritorijoje esančių valstybės institucijų padalinių veiklą ir teikti siūlymus savivaldybės tarybai dėl šių padalinių veiklos gerinimo ir jų vadovų išklauso; svarstyti ir teikti siūlymus dėl savivaldybės strateginio planavimo dokumentų rengimo; numatyti mero ir savivaldybės tarybos narių kvalifikacijos tobulinimo prioritetus (kiekvienais metais); svarstyti klausimus dėl mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių skaičiaus nustatymo; susipažinti su specialiuoju ir detaliu planų projektais, dėl jų galima teikti rekomendacijas merui; svarstyti savivaldybės įstaigų metinių ataskaitų rinkinius ir savivaldybės valdomų įmonių metinių finansinių ataskaitų rinkinius, metinius pranešimus ir (arba) veiklos ataskaitas; svarstyti ir teikti pasiūlymus dėl savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkių papildymo; teikti savivaldybės tarybos sprendimų projektus. Pabrėžtina, kad Vietos savivaldos įstatymo nuostata, jog kolegija paprastai atlieka aukščiau išvardytas funkcijas reiškia, kad kolegijos kompetencija nėra griežtai imperatyviai reglamentuota, o taryba gali numatyti ir kitas savivaldybės tarybos kolegijos funkcijas.

Pagal Vietos savivaldos įstatymą savivaldybės tarybos posėdžius, komitetus, merą, pagal tai, kiek mero veikla susijusi su savivaldybės tarybos posėdžiais, aptarnauja, taip pat savivaldybės tarybos sprendimų projektus rengia, nagrinėja ir išvadas dėl savivaldybės tarybos sprendimų projektų rengia *savivaldybės tarybos posėdžių sekretorius* (33 str. 2 d.). Šiam asmeniui taip pat pavesta pasirašyti tarybos posėdžių protokolus, o jeigu jo nėra, tai turi padaryti mero paskirtas valstybės tarnautojas arba savivaldybės administracijos darbuotojas, dirbantis pagal darbo sutartį (17 str. 21 d.).

### 3.2. Savivaldybės tarybos komitetai ir komisijos

Savivaldybės tarybai teikiama klausimams preliminariai nagrinėti ir išvadoms bei pasiūlymams teikti, kontroliuoti, kaip laikomasi įstatymų ir vykdomi Vyriausybės nutarimai, savivaldybės tarybos, mero sprendimai *sudaromi savivaldybės tarybos komitetai*.

<sup>1724</sup> Balsai laikomi pasiskirsčiusiais po lygiai tada, kai balsų „už“ gauta tiek pat, kiek „prieš“ ir „susilaikiusių“ kartu sudėjus.

<sup>1725</sup> Slaptas balsavimas vyksta tada, kai sprendžiamas savivaldybės tarybos nario, mero įgaliojimų netekimo nesuėjęs terminui ar nepasitikėjimo vicemeru, savivaldybės administracijos direktoriumi klausimas. Slaptas balsavimas reglamente nustatyta tvarka galimas ir tais atvejais, kai skiriami Kontrolės komiteto pirmininkas, Kontrolės komiteto pirmininko pavaduotojas, Etikos komisijos pirmininkas, Antikorupcijos komisijos pirmininkas, sprendžiamas nepasitikėjimo Kontrolės komiteto pirmininku, Kontrolės komiteto pirmininko pavaduotoju, Etikos komisijos pirmininku, Antikorupcijos komisijos pirmininku klausimas.

Savivaldybės taryba tvirtina komitetų ir jų narių skaičius, įgaliojimus, jų darbo tvarką. Vietos savivaldos įstatymas įpareigoja savivaldybių tarybas sudaryti kontrolės komitetą. Komitetų priimami sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio. Sprendimų projektai, kuriems pagal įstatymą būtina pateikti savivaldybės administracijos išvadas, savivaldybės tarybos komitetuose gali būti svarstomi tik gavus šias išvadas.

Vietos savivaldos įstatymo 22 straipsnyje nustatyti *savivaldybės tarybos komisijų* teisiniai pagrindai. Savivaldybėse gali būti sudaromos nuolatinės (tos savivaldybės tarybos kadencijos laikotarpiui) ir laikinosios (atskiriems klausimams nagrinėti) komisijos. Tai subjektai, įgyvendinantys įstatymų arba savivaldybės tarybos sprendimu jiems nustatytą kompetenciją.

Pagal Vietos savivaldos įstatymą, savivaldybėse privaloma tvarka sudaromos nuolatinės Etikos ir Antikorupcijos komisijos. Kituose įstatymuose<sup>1726</sup> numatyta pareiga savivaldybėse sudaryti, Peticijų komisiją, Savivaldybės privatizavimo komisiją ir kt. Nuolatinės komisijos gali būti sudaromos ne tik vykdant įstatymo reikalavimus, bet ir savivaldybės tarybos iniciatyva. Savivaldybės tarybos sudaromų komisijų nariais gali būti savivaldybės tarybos nariai, valstybės tarnautojai, darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, ekspertai, gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai – seniūnaičiai, išplėstinės seniūnaičių sueigos deleguoti atstovai, visuomenės atstovai (Lietuvos Respublikoje įregistruotų viešųjų juridinių asmenų, išskyrus valstybės ar savivaldybės institucijas ar įstaigas, įgalioti atstovai), bendruomeninių organizacijų atstovai, kiti savivaldybės gyventojai. Pagal įstatymą, Etikos komisija ir Antikorupcijos komisija sudaromos laikantis proporcinio savivaldybės tarybos daugumos ir mažumos atstovavimo principo.

### 3.3. Savivaldybės meras (savivaldybės vykdomoji institucija)

Pagal konstitucinį reguliavimą savivaldybėms laiduojama savivaldos teisė yra įgyvendinama ne tik per savivaldybių tarybas, bet ir per savivaldybių merus (Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalis). Vadovaujantis konstituciniu reguliavimu savivaldybių merus ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu.

Įstatymų leidėjas sprendžia dėl mero kaip valdžios institucijos statuso, rinkimų tvarkos, įgaliojimų ir santykių su kitais savivaldos subjektais, ir pan.

Meras yra savivaldos viešojo administravimo subjektas ir turi valstybės politiko statusą<sup>1727</sup>. Jis nėra valstybės tarnautojas ar valstybės pareigūnas, todėl jam Valstybės tarnybos įstatymas netaikomas<sup>1728</sup>. Tai yra politinės pareigos, kurios nesuderinamos su kitomis administracinėmis pareigomis ar ūkine veikla, todėl meras negali dirbti kitose institucijose, įstaigose, įmonėse ir organizacijose ir gauti kito atlyginimo, išskyrus atlyginimą už mokslinę, pedagoginę ar kūrybinę veiklą. Mero teisinį statusą reglamentuoja Vietos

<sup>1726</sup> Peticijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2128; Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo Nr. VIII-480 pakeitimo įstatymas. TAR, 2014-04-03, Nr. 4032.

<sup>1727</sup> Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 9 dalyje nustatyta, kad valstybės politikai yra asmenys, įstatymų nustatyta tvarka išrinkti ar paskirti į Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Seimo nario, Ministro Pirmininko, ministro, savivaldybės tarybos nario, savivaldybės mero, savivaldybės mero pavaduotojo pareigas.

<sup>1728</sup> Valstybės tarnybos įstatymo 5 straipsnio 6 dalies 1 punkte numatyta, kad valstybės politikams šis įstatymas netaikomas.

savivaldos įstatymas, Rinkimų kodeksas, tam tikri Darbo kodekso straipsniai<sup>1729</sup>, Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas<sup>1730</sup> ir Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas.

Merų rinkimų tvarką reglamentuoja konstitucinis įstatymas – Rinkimų kodeksas, kurio 2 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad merai renkami ketveriems metams vienmandatėse rinkimų apygardose, sutampančiose su savivaldybių teritorijomis, pagal daugumos atstovavimo (mažoritarinę) rinkimų sistemą. Mero rinkimai yra tiesioginiai (be tarpininkų). Kandidatas į merus turi būti tos savivaldybės nuolatinis gyventojas, kuriam rinkimų dieną yra suėję 18 metų. Meru gali būti tik Lietuvos Respublikos pilietis, kuris į savivaldybės merus vienmandatėje rinkimų apygardoje gali išikelti pats arba gali būti iškeltas partijos ar rinkimų komiteto<sup>1731</sup>. Akcentuotina, kad įstatymas riboja merų kadencijų skaičių ir nustato, jog asmuo, tris kadencijas iš eilės ėjęs mero pareigas, negali būti renkamas meru ketvirtajai kadencijai iš eilės. Akcentuotina, kad meras faktiškai įgaliojimus įgyja tik prisiekęs. Neprisiekęs arba prisiekęs su išlyga meras Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimu netenka mero mandato.

Pirmą kartą Lietuvoje tiesioginiai mero rinkimai įvyko 2015 m. kovo 1 d. savivaldybių tarybų rinkimuose. Ši tvarka pakeitė iki tol ilgą laiką galiojusį reguliavimą, kai merą rinkdavo savivaldybės tarybos nariai. 2021 m. balandžio 19 d. nutarimu Konstitucinis Teismas pripažino, kad Vietos savivaldos ir Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymų nuostatos, susijusios su savivaldybių merų rinkimais ir įgaliojimais, prieštarauja Konstitucijos 119 straipsniui, įtvirtinančiam konstitucinius vietos savivaldos pagrindus. Konstitucinis Teismas vertino, ar minėtuose įstatymuose nustatytas merų rinkimų būdas ir statusas atitinka Konstitucijos 119 straipsnį. Teismas pažymėjo, kad Konstitucijos 119 straipsnyje, kurio 1, 4 dalyse yra nustatytos savivaldybių institucijų rūšys, nėra numatyta savivaldybės kaip valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenės, vadovo institucija. Konstitucijos 119 straipsnio 1, 2 dalyse nėra nustatyta atitinkamos teritorinės bendruomenės tiesiogiai renkamo savivaldybės tarybos vadovo pareigybė, o šio straipsnio 4 dalyje nėra numatyta kitų, nei sudaromų savivaldybės tarybos, savivaldybių vykdomųjų institu-

<sup>1729</sup> Merui taikomos Darbo kodekso nuostatos, reglamentuojančios darbo ir poilsio laiką, atostogas, kiek tai nenustatyta Vietos savivaldos įstatymo 29 str. 2 d., žalos atlyginimą ir darbuotojų saugą ir sveikatą. Vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnio 3 dalis numato, kad vadovaujantis Darbo kodekso nuostatomis, merui gali būti suteikiamos šios tikslinės atostogos: nėštumo ir gimdymo, tėvystės, mokymosi, nemokamos. Taip pat meras turi teisę į Darbo kodekse nustatytas lengvatas asmenims, auginantiems vaikus, ir į lengvatas neįgaliems darbuotojams.

<sup>1730</sup> Pagal įstatymą, mero darbo užmokesčių sudaro pareiginė alga ir priedas už Lietuvos valstybei ištaunamus metus. Konstitucinis Teismas 2013 m. balandžio 30 d. nutarime vertino, ar Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalis tiek, kiek joje nenustatytas mero ir mero pavaduotojų apmokėjimas už viršvalandinį darbą, darbą poilsio ir švenčių dienomis, neprieštarauja Konstitucijos 48 straipsnio 1 daliai, konstituciniams lygiateisiškumo, teisingumo, teisinės valstybės principams. Teismas, pripažinęs, kad įstatymas nėra antikonstitucinis, konstatavo, jog savivaldybių politikų veikla darbo organizavimo požiūriu yra specifinė ir jos teisinis reguliavimas negali būti visiškai tapatus bendrajam darbo santykių teisiniui reguliavimui, *inter alia*, nustatant darbo laiko struktūros ir jo apskaitos reikalavimus. <...> Valstybės ir savivaldybių politikų funkcijų ir pareigų pobūdis lemia, *inter alia*, tai, kad viso šioms funkcijoms ir pareigoms atlikti skiriamą laiką neįmanoma tiksliai apskaičiuoti, kad neretai yra būtina jų funkcijas vykdyti ir nustatytomis poilsio ir valstybės švenčių dienomis. <...> Į minėtąją politikų veiklos specifiką turi būti atsižvelgiama ir įstatyme nustatant teisingą jų atlyginimo už darbą dydį, poilsio ir kasmetinių mokamų atostogų trukmę. Konstitucinis Teismas nutarime rėmėsi ir Europos Parlamento ir Tarybos 2003 m. lapkričio 4 d. direktyva 2003/88/EB dėl tam tikrų darbo laiko organizavimo aspektų ir nurodė, kad šioje direktyvoje nustatyta, jog dėl tam tikrų veiklos ypatumų valstybės narės sprendimu gali būti nukrypstama nuo nustatytųjų, *inter alia*, minimalaus paros poilsio laiko, savaitės poilsio laiko ir maksimalaus poilsio laiko normų, t. y. valstybės narės gali pasirinkti ir tokias priemones, kuriomis tam tikrų vadovų ar kitų asmenų, galinčių savarankiškai priimti sprendimus, darbo laiko trukmė būtų neribojama, konkretus jų darbo laikas nenustatomas (Konstitucinio Teismo 2013 m. balandžio 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 45-2230).

<sup>1731</sup> Rinkimų kodekso 72 straipsnio 1 dalis.

cijų, *inter alia* tokių vykdomųjų institucijų, kurios būtų tiesiogiai renkamos atitinkamos teritorinės bendruomenės. Vadinasi, Konstitucijoje nustatyta tvarka atitinkamai nepakeičiant jos 119 straipsnio, įstatymu negali būti nustatyta atitinkamos teritorinės bendruomenės tiesiogiai renkama vienasmenė savivaldybės valdžios ir viešojo administravimo institucija (*inter alia* mero pavadinimu), *inter alia* atsakinga už įstatymų, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginį įgyvendinimą. Pabrėžtina, kad jeigu būtų imamas Konstitucijos 119 straipsnio peržiūros, turėtų būti paisoma Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos principų, *inter alia* atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų institucijų atskaitingumo atstovaujamajai institucijai (savivaldybės tarybai), savivaldybės tarybos viršenybės kitų savivaldybės institucijų atžvilgiu ir kt. Konstitucinio Teismas nusprendė, kad nutarimas Teisės aktų registre turi būti oficialiai paskelbtas ir įsigalios 2023 m. gegužės 3 d., todėl 2019 metų (ir paskesniuose) rinkimuose išrinkti savivaldybių merai galės vykdyti savo pareigas iki savo kadencijos pabaigos, tačiau tiesioginiai savivaldybių merų rinkimai 2023 metais būtų įmanomi tik tuo atveju, jeigu bus padarytos atitinkamos Konstitucijos 119 straipsnio pataisos.

Šis Konstitucinio Teismo nutarimas buvo įgyvendintas 2022 m. balandžio 21 d. Seimui priėmus Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymą Nr. XIV-1028, kuriuo nustatyta, kad savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus, o savivaldybių merus (kaip ir tarybos narius) Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai ketveriems metams renka remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu. Minėtasis įstatymas įsigaliojo 2022 m. gegužės 22 d.

Konstitucijos pakeitimai nulėmė ir tai, kad Seimas 2022 m. birželio 30 d. ėmėsi esminių reformų ir išdėstė Vietos savivaldos įstatymą nauja redakcija, kurios nuostatos radikaliai pakeitė mero statusą. Meras, iki tol priklausęs savivaldybės atstovaujamajai valdžiai, tapo savivaldybės vykdomąja institucija (3 str. 10 d. 2 p.). Vadovaujantis Konstitucija, savivaldos atstovaujamosios valdžios priimami sprendimai yra neatsiejami nuo jų vykdymo. Vietos valdžios formuojama politika turi būti įgyvendinama ir šį tikslą pasiekti jai padeda savivaldos vykdomieji subjektai – merai, kurie yra neatsiejama savivaldos valdymo mechanizmo dalis.

Taigi, pagal Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies nuostatas meras yra savivaldybės vykdomoji institucija, turinti savivaldybės valdžios ir viešojo administravimo įgaliojimus. Jis yra tiesiogiai ir asmeniškai atsakingas už įstatymų, Vyriausybę, savivaldybės tarybos, savo sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje.

Meras yra savivaldybės vadovas<sup>1732</sup>. Vadovaudamas savivaldybei ir įgyvendindamas vykdomosios institucijos funkcijas, meras reglamento nustatyta tvarka atstovauja pats arba įgalioja kitus asmenis atstovauti savivaldybei teisme, bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio šalių institucijomis, kitais juridiniais ir fizininiais asmenimis (27 str. 2 d. 16 p.), atstovauja savivaldybei regiono plėtros tarybos kolegijoje (27 str. 2 d. 17 p.), administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus ir kitus piniginius išteklius, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą, administruoja savivaldybės turtą (27 str. 2 d. 3 p.), kontroliuoja ir prižiūri savivaldybės viešojo administravimo institucijų, įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, kaip jie įgyvendina įstatymus, Vyriausybės nutarimus ir savivaldybės tarybos sprendimus (27 str. 2 d. 8 p.), sudaro ir teikia savivaldybės tarybai

<sup>1732</sup> Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalis.

savivaldybės biudžeto projektą, biudžeto tikslinimą ir savivaldybės metinių ataskaitų rinkinį (27 str. 2 d. 1 p.) ir kt.

Nors meras nėra savivaldybės tarybos narys, bet jam yra pavesta pirmininkauti savivaldybės tarybos posėdžiams. Taip pat jis sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkių projektus ir teikia savivaldybės tarybos sprendimų projektus, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius, pasirašo savivaldybės tarybos sprendimus ir posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus (27 str. 2 d. 4 ir 5 p.).

Akcentuotina, kad 2022 m. birželio 30 d. Seimui nusprendus pakeisti mero statusą, jis neteko teisės balsuoti dėl savivaldybės tarybos sprendimų. Kita vertus, nauju teisiniu reguliavimu merui suteikta šių sprendimų veto teisė. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 28 straipsnio nuostatas meras turi teisę ne vėliau kaip per 5 darbo dienas motyvuotai grąžinti savivaldybės tarybos priimtus teisės aktus savivaldybės tarybai pakartotinai svarstyti. Grąžinto teisės akto priėmimo metu balsuojama, ar priimti teisės aktą su mero teikiamomis pataisomis, ar be pakeitimų. Pakartotinai savivaldybės tarybos apsvarstytas teisės aktas laikomas priimtu su mero teikiamomis pataisomis, jeigu už jį balsavo daugiau kaip pusė savivaldybės tarybos posėdyje dalyvaujančių tarybos narių. Pakartotinai savivaldybės tarybos apsvarstytas teisės aktas laikomas priimtu be mero teikiamų pataisų, jeigu už jį balsavo daugiau kaip 1/2 visų savivaldybės tarybos narių.

Įtvirtinus tiesioginius mero rinkimus, o vėliau merui priskyrus vykdomosios institucijos funkcijas, Seimas kas kartą plėtė mero viešojo administravimo įgaliojimus. Atlikdamas viešojo administravimo funkcijas, savivaldybės meras koordinuoja ir kontroliuoja viešąsias paslaugas teikiančių subjektų darbą, įgyvendina juridinio asmens dalyvio turtines ir neturtines teises bei pareigas ir atlieka kitas pagal įstatymus ir savivaldybės tarybos sprendimus priskirtas savivaldybės juridinių asmenų valdymo funkcijas; tvirtina detaliuosius planus ir vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentus; įstatymų nustatytais atvejais tvirtina žemėtvarkos planavimo dokumentus; tvirtina gyvenamųjų vietovių ar jų dalių suskirstymą (sugrupavimą) į seniūnaitijas (kai jos sudaromos); atkuria savivaldybės valdomo išlikusio nekilnojamojo turto nuosavybės teises religinėms bendruomenėms ir bendrijoms, atlieka kitas viešojo administravimo funkcijas.

Atskirai galima paminėti mero funkcijas formuojant mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo personalą, taip pat savivaldybės juridinių asmenų vadovus: meras skiria į pareigas ir atleidžia savivaldybės administracijos direktorių (34 str. 2 d.) ir vicemerą (-us) (32 str. 1 d.), taip pat priima į pareigas ir atleidžia iš jų savivaldybės biudžetinių įstaigų ir viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė) vadovus (27 str. 2 d. 7 p.).

Jau minėta, kad mero įgaliojimai trunka ketverius metus, tačiau įstatyme taip pat numatyti atvejai, kada meras netenka savo įgaliojimų arba jie gali būti sustabdyti anksčiau. Mero įgaliojimai gali būti sustabdomi teismo nutartimi (31 str. 1 d.), taip pat Tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatyme nustatytu pagrindu (t. y. įsigaliojus Seimo nutarimui dėl tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įvedimo) (31 str. 2 d.).

Savivaldybės meras eidamas pareigas privalo vengti veiksmų, prieštaraujančių Konstitucijai ir įstatymams, priešingu atveju jam gali būti taikoma *politinė atsakomybė – apkalta*. Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnis reglamentuoja *savivaldybės mero įgaliojimų netekimo* savivaldybės tarybos sprendimu procedūrą. Pabrėžtina, kad ši procedūra gali būti taikoma ir kitiems tarybos nariams. Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 25 d. nutarime, aiškindamas *valstybės politikų apkaltos procesą*, konstatavo: piliečiai – valsty-

binė bendruomenė galėtų pagrįstai pasitikėti valstybės pareigūnais, kad būtų galima įsitikinti, jog visos valstybės institucijos, visi valstybės pareigūnai vadovaujasi Konstitucija, teise ir joms paklūsta, o Konstitucijai ir teisei nepaklūstantys asmenys neitų tokių pareigų, kurioms būtinas piliečių – valstybinės bendruomenės pasitikėjimas, yra reikalinga vieša demokratinė valstybės pareigūnų veiklos kontrolė ir atsakomybė visuomenei, apimanti, inter alia, galimybę pašalinti iš pareigų tuos valstybės pareigūnus, kurie pažeidžia Konstituciją, teisę, asmeninius ar grupinius interesus iškelia aukščiau visuomenės interesų, savo veiksmais diskredituoja valstybės valdžią.

Pagal Vietos savivaldos įstatymą, teikti savivaldybės mero įgaliojimų netekimo procedūrą turi teisę ne mažiau kaip 1/3 savivaldybės tarybos narių. Mero apkaltos procedūra yra galima, kai yra bent vienas iš šių pagrindų: jis sulaužė priesaiką; nevykdo jam įstatymuose nustatytų įgaliojimų<sup>1733</sup>. Teikimas pradėti mero įgaliojimų netekimo procedūrą turi būti išdėstytas raštu, pasirašytas visų ne mažiau kaip 1/3 savivaldybės tarybos narių grupę sudarančių asmenų ir pateiktas savivaldybės tarybai. Gavusi teikimą, savivaldybės taryba priima sprendimą sudaryti komisiją pateiktiems faktams ištirti. Komisija sudaroma iš visų savivaldybės tarybos narių frakcijų, grupių ir į jokią frakciją ar grupę nesusivienijusių savivaldybės tarybos narių atstovų laikantis proporcingumo principo. Savivaldybės taryba, apsvarsčiusi komisijos pateiktą išvadą, priima vieną iš šių sprendimų: kreiptis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą su prašymu pateikti išvadą, ar meras sulaužė priesaiką ir (arba) nevykdė jam įstatymuose nustatytų įgaliojimų; taikyti savivaldybės mero įgaliojimų netekimo procedūrą nėra pagrindo.

Savivaldybės tarybos įgaliojimai taikyti merui apkaltos procedūrą yra susieti su Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išvada. Jeigu teismas pateikia išvadą, kad savivaldybės meras nesulaužė priesaikos ir (arba) tinkamai vykdė jam įstatymuose nustatytus įgaliojimus, mero įgaliojimų netekimo procedūra nutraukiama. Jeigu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pateikia išvadą, kad meras sulaužė priesaiką ir (arba) nevykdė jam įstatymuose nustatytų įgaliojimų, savivaldybės taryba 3/5 visų savivaldybės tarybos narių balsų dauguma priima sprendimą, kad savivaldybės meras netenka savo įgaliojimų. Jeigu balsuojant toks sprendimas nepriimamas, laikoma, kad savivaldybės taryba nepritarė mero įgaliojimų netekimui ir jis toliau gali eiti savo pareigas. Pabrėžtina, kad savivaldybės taryba negali nubalsuoti, jog meras netenka savo įgaliojimų, jeigu Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išvadoje konstatuota, kad meras nesulaužė priesaikos ir (arba) tinkamai vykdė jam įstatymuose nustatytus įgaliojimus. Kita vertus, teismui konstatavus, kad meras nesilaikė teisės aktų reikalavimų, tik savivaldybės taryba galutinai balsuoja ir sprendžia, ar meras netenka savo įgaliojimų, ar vis dėlto gali toliau eiti savo pareigas.

Įteisinus tiesioginius merų rinkimus, o vėliau jam priskyrus vykdomąsias funkcijas, keitėsi ir jų atskaitomybės teisinis reguliavimas. Meras yra atskaitingas ne tik savivaldybės

<sup>1733</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, aiškindamas mero įgaliojimo netekimo procedūros taikymo pagrindus, konstatavo, kad ne bet kokie mero veiksmai, galbūt neatitinkantys atskirų savivaldybės mero priesaikos ar įstatymų keliamų elgesio standartų, gali būti pripažįstami Vietos savivaldos įstatymo 25<sup>1</sup> straipsnyje nurodytu priesaikos sulaužymu ar jam įstatymuose nustatytų įgaliojimų nevykdymu. Be kita ko, atsižvelgdamas į savivaldybės mero statuso pasikeitimą ir įgaliojimus, kurie atitinkamomis Vietos savivaldos įstatymo pataisomis buvo išplėsti įvedus tiesioginius mero rinkimus, tai siedamas su rinkėjų tiesiogiai pareikšta valia ir pasitikėjimu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas padarė išvadą, kad tik šurkštūs nusizengimai iš mero priesaikos ir įstatymų kylantiems elgesio standartams gali būti pripažinti mero priesaikos sulaužymu ir įstatymuose nustatytų įgaliojimų nevykdymu (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. birželio 17 d. išvada administracinėje byloje Nr. I-17-438/2016. TAR, 2016-06-27, Nr. 17639; 2016 m. liepos 7 d. išvada administracinėje byloje Nr. I-19-143/2016. TAR, 2016-07-15, Nr. 20605).

tarybai, bet ir bendruomenei už savo ir savivaldybės veiklą. Jis reglamento nustatyta tvarka atsiskaito savivaldybės tarybai ir bendruomenei už savo veiklą.

### **3.4. Savivaldybės administracija ir administracijos direktorius**

2022 m. birželio 30 d. Seimui išdėsčius Vietos savivaldos įstatymą nauja redakcija, savivaldybės administracijos direktoriaus pareigos ėgijo naują formatą, t. y. prarado savivaldybės vykdomosios institucijos statusą, todėl reikšmingą dalį jo turėtų įgaliojimų perėmė savivaldybės meras. Administracijos direktorius išliko biudžetinės įstaigos – savivaldybės administracijos vadovu, kurį politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu savo įgaliojimų laikui skiria savivaldybės meras, todėl administracijos direktoriaus skyrimo į pareigas procedūra tapo išimtinė mero pareiga. Už įstatymų, įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų, Vyriausybės, savivaldybės tarybos, mero sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais savivaldybės administracijos direktorius tapo tiesiogiai ir asmeniškai atsakingas tik merui.

Savivaldybės administracijos direktorius yra valstybės tarnautojas. Jo statusą reglamentuoja Vietos savivaldos ir Valstybės tarnybos įstatymai. Šio subjekto funkcijos yra vykdomojo ir tvarkomojo pobūdžio, susijusios su organizaciniais, administraciniais, finansiniais, turiniais klausimais ir viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimu.

Savivaldybės administracijos direktorius vadovaudamas savivaldybės administracijai valdo jai skirtus biudžeto asignavimus; organizuoja savivaldybės administracijos darbą, tvirtina savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių ir savivaldybės administracijos filialų – seniūnijų – veiklos nuostatus, tvirtina savivaldybės administracijos, seniūnijų metinius veiklos planus ir kitus strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimą detaliuojančius dokumentus ir kontroliuoja jų įgyvendinimą, atsako už vidaus administravimą savivaldybės administracijoje; įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų savivaldybės administracijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, seniūnijų – biudžetinių įstaigų – vadovus – seniūnus, atlieka kitas Valstybės tarnybos įstatymo ir mero jam priskirtas personalo valdymo funkcijas (34 str. 6 d. 1–3 p.), taip pat tvirtina administracijos pareigybes (33 str. 1 d.).

Savivaldybės administracijos direktoriaus vadovaujama savivaldybės įstaiga yra savivaldybės administracija, kurią sudaro struktūriniai padaliniai, į struktūrinius padalinius neįeinantys valstybės tarnautojai ir savivaldybės administracijos filialai – seniūnijos (savivaldybės administracijos struktūriniai teritoriniai padaliniai). Savivaldybės administracijos įgaliojimai nėra susiję nei su savivaldybės tarybos, nei su mero įgaliojimų pabaiga.

Savivaldybės administracijoje dirba asmenys, kurie atlieka jiems pareigybės aprašuose pavestas funkcijas. Be kita ko, kadangi savivaldybės administracijos veikla pagal savo esmę yra vykdomojo pobūdžio – savivaldybės administracijos valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, negali būti savivaldybės, kurioje jie dirba, tarybos nariais. Vadinasi, savivaldybės administracijoje dirbantis asmuo negali būti tos pačios (tik kitos) savivaldybės tarybos nariu.

Savivaldybės administracijos struktūroje gali būti steigiami filialai – seniūnijos, kurios taip pat gali turėti ne tik struktūrinio padalinio – filialo, bet ir atskiro savarankiško subjekto – biudžetinės įstaigos statusą. Dėl seniūnijos formos sprendžia savivaldybės



taryba<sup>1734</sup>. Pabrėžtina, kad pagal įstatymą<sup>1735</sup> savivaldybės teritorija *gali, bet neprivalo* būti skirstoma į seniūnijų aptarnaujamas teritorijas<sup>1736</sup>.

Seniūnijos – filialo veiklą reglamentuoja savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtinti seniūnijos nuostatai, o seniūnijos – biudžetinės įstaigos nuostatus tvirtina savivaldybės taryba. Seniūnijos – arčiausiai vietos gyventojų esantys vietos savivaldos organų atstovai, todėl ir jų funkcijos yra susijusios su gyventojų kasdienių, didžiausią poreikį turinčių interesų tenkinimu. Seniūnijos dalyvauja organizuojant viešųjų paslaugų teikimą ir priežiūrą, taip pat ir viešuosius darbus, vykdant socialinės paramos teikimą, socialinių išmokų, pašalpų mokėjimą bei kontrolę. Be to, jos atlieka funkcijas, susijusias su gyventojų užimtumo programų rengimu ir įgyvendinimu; tvarko gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos nedeklaravusių asmenų apskaitą, išduoda seniūnijos aptarnaujamos teritorijos gyventojams Lietuvos Respublikos gyvenamosios vietos deklaravimo įstatyme nustatytus, taip pat įstatymuose numatytus kitus faktinę padėtį patvirtinančius dokumentus; registruoja žemės, vandens telkinių, miško sklypų savininkų, valdytojų ir naudotojų pranešimus apie medžiojamųjų gyvūnų ir griežtai saugomų rūšių laukinių gyvūnų padarytą žalą ir teikia duomenis savivaldybės administracijos direktoriui ir kt. Ir miesto seniūnijoms, ir seniūnijoms kaimo vietovėse yra nustatytas vienodas sąrašas funkcijų, kurias jos turi atlikti be jokių išimčių.

Seniūnijoms vadovauja seniūnai, kurie yra valstybės tarnautojai. Seniūnijai – filialui vadovaujantis seniūnas yra karjeros valstybės tarnautojas, o seniūnijos – biudžetinės įstaigos seniūnas yra įstaigos vadovas. Seniūną į pareigas konkurso būdu priima ir iš jų atleidžia savivaldybės administracijos direktorius Valstybės tarnybos įstatymo ir Vietos savivaldos įstatymo nustatyta tvarka. Jis yra tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas savivaldybės administracijos direktoriui. Seniūnas – biudžetinės įstaigos vadovas taip pat yra atskaitingas ir savivaldybės tarybai.

Informacinio ir konsultacinio pobūdžio seniūno funkcijos įgalina ir įpareigoja jį teikti seniūnijos gyventojams informaciją apie savivaldybės veiklą ir organizuoja konsultavimąsi su jais. Atstovaudamas seniūnijos interesams, seniūnas dalyvauja savivaldybės institucijų posėdžiuose, kai svarstomi klausimai susiję su seniūnijos aptarnaujamos teritorijos gyventojų viešaisiais reikalais. Siekdamas bendruomenės aktyvaus dalyvavimo tvarkant vietos klausimus, seniūnas šaukia seniūnaičių ar seniūnijos gyventojų sueigas, rengia jų darbotvarkes, apibendrina priimtus sprendimus ir perduoda juos vertinti atsakingoms institucijoms. Įgyvendindamas atskaitomybės pareigą, seniūnas ne rečiau kaip kartą per metus skelbia seniūnijos aptarnaujamos teritorijos gyventojams seniūnijos metinio veiklos plano įgyvendinimo ataskaitos projektą, teikia jį svarstyti išplėstinei seniūnaičių sueigai; seniūnaičių sueigos sprendimą ir seniūnijos metinio veiklos plano įgyvendinimo ataskaitą teikia merui, o seniūnas – biudžetinės įstaigos vadovas – ir savivaldybės tarybai. Siekdamas seniūnijos plėtros tikslų, seniūnas savivaldybės administracijos direktoriui teikia siūlymus dėl savivaldybės strateginio plėtros plano, atskirų savivaldybės ūkio šakų

<sup>1734</sup> Pagal Vietos savivaldos įstatymą, savivaldybės taryba, sprendama klausimą dėl seniūnijos formos, t. y. ar steigti seniūniją – biudžetinę įstaigą, privalo įvertinti savivaldybės centralizuotos vidaus audito tarnybos rekomendaciją dėl seniūnijos – biudžetinės įstaigos – steigimo tikslingumo, įvertinus seniūnijos teikiamų ar numatomų teikti viešųjų paslaugų kiekį, mastą ir kokybę, kiek bus tenkinami gyvenamųjų vietovių bendruomenių viešieji interesai, taip pat turi įvertinti ir seniūnaičių sueigos sprendimą.

<sup>1735</sup> Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų nustatymo įstatymo 2 straipsnis.

<sup>1736</sup> Lietuvoje yra penkios savivaldybės, kurių teritorijos nesusiskirstytos į seniūnijas: Alytaus miesto savivaldybė, Visagino savivaldybė, Panevėžio miesto savivaldybė, Neringos savivaldybė, Klaipėdos miesto savivaldybė.

(sektorių) plėtros programos, savivaldybės veiklos plano projektų tobulinimo ir pan. Be to, seniūnams suteikti įgaliojimai atlikti tam tikrus įstatymo nustatytus notarinius veiksmus<sup>1737</sup>, o savivaldybės meras gali jiems pavesti suteikti ir keisti pastatų, patalpų, butų ir tam tikrų žemės sklypų numerius.

### 3.5. Savivaldybės kontrolė ir auditas

Pagal Vietos savivaldos įstatymą, savivaldybės kontrolės ir audito funkcija pavedama savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai<sup>1738</sup>, kuriai vadovauja savivaldybės kontrolierius ir savivaldybės centralizuotai vidaus audito tarnybai.

Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba – savivaldybės biudžetinė įstaiga, prižiūrinti savivaldybės turto bei patikėjimo teise valdomo valstybės turto naudojimo bei valdymo teisėtumą, efektyvumą, ekonomiškumą ir rezultatyvumą. Be to, ji tikrina, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai. Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba atlieka savivaldybės administracijos, savivaldybės administravimo subjektų ir savivaldybės valdomų įmonių išorės finansinį auditą (audituojamas lėšų ir turto disponavimo teisėtumas), atitikties ir veiklos auditą (tikrinamas subjekto veiklos efektyvumas, rezultatyvumas ir pan.). Taip pat ši tarnyba savivaldybės tarybai teikia sprendimams priimti reikalingas išvadas finansiniais, paskolų ir kitais klausimais. Atlikdama šias funkcijas, savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba savo veikloje vadovaujasi nepriklausomumo, teisėtumo, viešumo, objektyvumo ir profesionalumo principais.

Savivaldybės kontrolierių į pareigas priima ir atleidžia savivaldybės taryba Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Siekiant užtikrinti kontrolę vykdančio subjekto nešališkumą ir objektyvumą, Vietos savivaldos įstatyme numatyta, kad savivaldybės kontrolieriui ir savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos valstybės tarnautojams turi būti taikomi tam tikri draudimai ir ribojimai: jie negali būti tos savivaldybės tarybos nariais ir darbo laiku dalyvauti politinių partijų veikloje, taip pat negali būti renkami eiti kitas pareigas valstybės ir savivaldybių institucijose, įstaigose ir įmonėse.

Savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba – savivaldybės administracijos struktūrinis padalinys, kurį įsteigia savivaldybės taryba, tvirtindama savivaldybės administracijos struktūrą. Šis padalinys steigiamas vidaus auditui savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ar kituose savivaldybės viešuosiuose juridiniuose asmenyse atlikti. Vidaus audito tarnyba yra pavaldi administracijos direktoriui ir atskaitinga savivaldybės vykdomajam organui – merui.

Vidaus auditoriai savo funkcijas įgyvendina atlikdami vidaus auditus ir jų rezultatų pagrindu teikdami rekomendacijas. Vidaus audito ataskaitos pateikiamos savivaldybės merui, tarybai ir audituojamo subjekto vadovui, taip pat gali būti teikiamos ir kitiems savivaldos subjektams jiems patiems prašant: savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai ar savivaldybės tarybos Kontrolės komitetui. Vidaus auditorių nepriklausomumą ir objekty-

<sup>1737</sup> Lietuvos Respublikos notariato įstatymo 27<sup>1</sup> straipsnis nustato šiuos neatlygintinai atliekamus notarinius veiksmus: 1) tvirtina įgaliojimus, kuriuos fiziniai asmenys suteikia korespondencijai (būtent siunčiamiems pinigams ir siuntiniams) gauti, taip pat darbo užmokesčiui ir kitoms su darbo santykiais susijusioms išmokoms, pensijoms, pašalpoms, stipendijoms, išmokoms už perdirbti supirktą žemės ūkio produkciją gauti; 2) liudija dokumentų nuorašų ir jų išrašų tikrumą; 3) liudija parašo dokumentuose tikrumą.

<sup>1738</sup> Pagal Vietos savivaldos įstatymo 67 straipsnio 2 dalį, savivaldybės taryba privalo steigti juridinį asmenį – savivaldybės kontrolės ir audito tarnybą.

vumą užtikrina draudimai dalyvauti savivaldybės administravimo subjektų, savivaldybės valdomų įmonių ir savivaldybės viešųjų juridinių asmenų valdymo organuose, dalyvauti rengiant vidaus kontrolės sistemos tobulinimo dokumentų projektus ar kuriant, nustatant ir įgyvendinant savivaldybės administracijos ir jos padalinių, savivaldybės valdomų įmonių ir viešųjų juridinių asmenų vidaus kontrolę, įskaitant finansų kontrolę, jos procedūras.

#### 4. Savivaldybių valstybinė (teisinė) priežiūra ir tiesioginis valdymas savivaldybėse

Vietos savivaldos institucijos savo veikloje vadovaujasi savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės principais. Kartu savivaldybės veikla ir savivaldybės institucijų priimami sprendimai turi būti teisėti, t. y. turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus. Savivaldybės negali ignoruoti kitų įstatyme numatytų vietos savivaldos, taip pat ir viešojo administravimo, principų ir privalo juos tarpusavyje derinti. Siekdama užtikrinti vietos valdžios veiklos teisėtumą, valstybė privalo nustatyti teisinius mechanizmus savivaldos institucijų sprendimams kontroliuoti ir prižiūrėti.

Savivaldybių administracinė priežiūra – tai centrinės vykdomosios valdžios organizuojama ir koordinuojama funkcija, kuria siekiama užtikrinti savivaldos institucijų veiklos teisėtumą ir kurią atlieka atstovai, veikiantys Vyriausybės vardu.

Bendrąsias nuostatas dėl savivaldybių administracinės priežiūros įtvirtina Konstitucijos 123 straipsnis. Šio straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, o 3 dalyje – kad Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas.

Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime aiškindamas Konstitucijos 123 straipsnio 2 dalies turinį konstatavo, kad šioje dalyje yra užfiksuota savivaldybių veiklos administracinės priežiūros instituto esmė: 1) priežiūros objektai – savivaldybės; 2) priežiūros dalykai – ar laikomasi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdomi Vyriausybės sprendimai; 3) priežiūros subjektai – Vyriausybės skiriami atstovai. Konstitucijos 123 straipsnio 3 dalies pagrindinė paskirtis – nustatyti savivaldybių veiklos administracinės priežiūros įtvirtinimo formą ir pagrindinius turinio elementus. Formos reikalavimas reiškia, kad savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutas turi būti reglamentuotas įstatymu. Pagrindiniai reikalavimai turiniui – tai priežiūros įgaliojimai (jų ribos, apimtis) ir jų vykdymo tvarka. Konstitucinis Teismas šiame nutarime įvardijo keturis Vyriausybės atstovo instituto įtvirtinimo Konstitucijoje tikslus: suteikti Vyriausybei teisę per savo skiriamus atstovus prižiūrėti savivaldybių veiklą; apibrėžti savivaldybių veiklos priežiūros sritį; nustatyti, kad Vyriausybės priežiūros įgaliojimų ribas apibrėžia įstatymas; priežiūros ribojimais dar kartą pabrėžti savivaldybių savarankiškumą. Savivaldybių administracinei priežiūrai vykdyti Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu skiria 5 Vyriausybės atstovus, po vieną Vyriausybės atstovą: Vilniaus ir Alytaus apskrityse; Kauno ir Marijampolės apskrityse; Panevėžio ir Utenos apskrityse; Klaipėdos ir Tauragės apskrityse; Šiaulių ir Telšių apskrityse. Jo veiklą reglamentuoja Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas<sup>1739</sup>.

Vyriausybės atstovas yra valstybės pareigūnas, kuris į pareigas skiriamas penkerių metų kadencijai ir šias pareigas gali eiti ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės. Vyriaus-

<sup>1739</sup> Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 51-1392; 2004, Nr. 98-3626.

sybės atstovas yra pavaldus ir atskaitingas Vyriausybei. Vyriausybės atstovus skatina, skiria jiems pašalpas, suteikia jiems atostogas, siunčia juos į komandiruotes ir priima kitus sprendimus, susijusius su Vyriausybės atstovų darbo santykiais, Ministras Pirmininkas potvarkiu. Pagal įstatymą yra steigama Vyriausybės atstovų įstaiga, kurią sudaro Vyriausybės atstovai ir kiekvienoje apskrityje dirbantys valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartį. Ministro Pirmininko teikimu Vyriausybės atstovų įstaigos vadovu Vyriausybė skiria vieną iš paskirtų Vyriausybės atstovų.

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme numatyta, kad Vyriausybės atstovo pareigos nesuderinamos su jokiais kitomis renkamomis ar skiriamomis pareigomis valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose, taip pat su darbu kituose juridiniuose asmenyse. Be to, asmuo, paskirtas Vyriausybės atstovu, turi sustabdyti savo veiklą politinėse partijose ir politinėse organizacijose iki kadencijos pabaigos. Vadinasi, Vyriausybės atstovo sprendimai priimami savarankiškai ir vienvaldiškai, vadovaujantis teisėtumo, nešališkumo, teisingumo ir protingumo principais.

Savivaldybių administracinės priežiūros institutas suteikia Vyriausybės atstovui įgaliojimus: tikrinti, ar savivaldybės administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams; reikalauti, kad Konstitucijos būtų laikomasi, įstatymai būtų įgyvendinti, o Vyriausybės nutarimai įvykdyti; siūlyti panaikinti arba pakeisti galimai neteisėtus savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus; atlikti išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą ir t. t.

Įstatyme įvardijamos pagrindinės Vyriausybės atstovo įgaliojimų formos, kaip jis įgyvendina administracinę priežiūrą: *motyvuotas teikimas* ir *rašytinis reikalavimas*.

Nustatęs, kad savivaldybės administravimo subjekto priimtas teisės aktas galimai neatitinka įstatymų ar Vyriausybės nutarimų, Vyriausybės atstovas pasiūlo motyvuotu teikimu atitinkamam savivaldybės administravimo subjektui pakeisti ar panaikinti teisės aktą. Jeigu savivaldos administravimo subjektai atsisako ginčijamą teisės aktą panaikinti ar pakeisti, jis ši *aktą skundžia* atitinkamos kompetencijos teismui.

Nustatęs, kad savivaldybės administravimo subjektas neįgyvendina įstatymų, nevykdo Vyriausybės nutarimų, Vyriausybės atstovas pateikia atitinkamam savivaldybės administravimo subjektui rašytinį reikalavimą neatidėliojant įgyvendinti įstatymą, vykdyti Vyriausybės nutarimą. Jeigu savivaldos subjektas atsisako įvykdyti reikalavimą, Vyriausybės atstovas kreipiasi į teismą *dėl šio subjekto neveikimo*.

Visais atvejais Vyriausybės atstovas apie pateiktąjį teikimą ar rašytinį reikalavimą praneša savivaldybės vadovui – merui.

Pagal Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą ir Administracinių bylų teisenos įstatymą, Vyriausybės atstovas yra vienas iš asmenų<sup>1740</sup>, kuris, abejodamas, ar savivaldybės administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (arba jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės nutarimą, gali kreiptis į administracinį teismą su abstrakčiu pareiškimu ištirti šio norminio akto teisėtumą. Vyriausybės atstovas neturi teisės sava-

<sup>1740</sup> Vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 dalimi, kreiptis į administracinį teismą prašant ištirti, ar savivaldybės norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, turi teisę Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, lygių galimybių kontrolierius, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės pareigūnai, bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai, prokurorai ir profesinės savivaldos asociacijos, įsteigtos pagal įstatymą atlikti viešąsias funkcijas.

rankiškai panaikinti ar pakeisti tokį teisės aktą, taigi jo priežiūra yra gana švelni. Viena iš griežtesnių įgaliojimų formų, kurią Vyriausybės atstovas taiko gana retai, – savo potvarkiu sustabdyti savivaldybės administravimo subjektų teisės aktų vykdymą ir sandorių pasirašymą, jeigu nustatoma, kad valdymo organai priėmė teisės aktus, kuriais remiantis gali būti sudaromi neteisėti ir viešąjį interesą pažeidžiantys sandoriai, arba jeigu savivaldybės administravimo subjektai priėmė teisės aktus, kurie gali pažeisti viešąjį interesą.

Vyriausybės atstovas atlieka ir išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų, pavyzdžiui, savivaldybės tarybos, savivaldybės tarybos kolegijos, rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą (bet ne savivaldybės administracijos direktoriaus, mero ar seniūno).

Vyriausybės atstovo įgaliojimams įgyvendinti įstatyme nustatytos jo teisės: susipažinti su savivaldybės administravimo subjektų priimtais administraciniais aktais; rašytiniu kreipimusi pareikalauti iš savivaldybės administravimo subjektų priimtų teisės aktų, kurie nėra viešai paskelbti Teisės aktų registre, kopijų, taip pat savivaldybės kolegialių administravimo subjektų posėdžių protokolų kopijų; kreiptis į savivaldybės administravimo subjektus dėl informacijos apie jų veiklą įgyvendinant įstatymus ir vykdant Vyriausybės nutarimus pateikimo; nustatyti kitą Vyriausybės atstovo motyvuotame teikime ar rašytiniame reikalavime nurodytų veiksmų įvykdymo terminą, jeigu gautas pagal kompetenciją savivaldybės administravimo subjekto motyvuotas prašymas šį terminą pratęsti, išskyrus atvejus, kai nurodytų veiksmų įvykdymo terminas yra nustatytas įstatyme ar Vyriausybės nutarime ir kt.

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas ne tik suteikia teisę Vyriausybės atstovui vykdyti priežiūrą, bet ir nustato šios veiklos ribojimus. Įstatyme nustatyta, kad Vyriausybės atstovas nenagrinėja fizinių ir juridinių asmenų skundų dėl savivaldybės administravimo subjektų neveikimo ar priimtų individualių teisės aktų, kurių apskundimo tvarką nustato Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas ar konkrečią sritį reglamentuojantys įstatymai. Taigi Vyriausybės atstovas, naudodamasis jam įstatymo suteiktomis teisėmis, privalo siekti tikslų, kurie tiesiogiai susiję su jo įgaliojimų įgyvendinimu, o savivaldos administracinė priežiūra negali būti susijusi su konkrečių (subjektyvių) pažeistų teisių ar interesų gynimu.

Griežčiausioji savivaldos institucijų veiklos teisėtumo užtikrinimo forma – *tiesioginio valdymo įvedimas savivaldybės teritorijoje*. Konstitucijos 123 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad įstatymo numatytais atvejais ir tvarka savivaldybės teritorijoje Seimas nutarimu gali laikinai įvesti tiesioginį valdymą<sup>1741</sup>. Tiesioginis valdymas reiškia, kad savivaldybės teritorijoje laikinai apribojamas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir Vietos savivaldos įstatyme savivaldybėms laiduojamos savivaldos teisės įgyvendinimas. Tai tokia laikina teisinė padėtis, kai savivaldybės taryba (ir tarybos nariai) netenka įgaliojimų (tam tikrais atvejais tarybos, tarybos narių įgaliojimai sustabdomi), taip pat, kai įstatymo numatytu atveju stabdomi mero įgaliojimai, ir savivaldybės tarybos bei mero kompetencijai priskir-

<sup>1741</sup> Lietuvoje tiesioginio valdymo institutas nesėkmingai buvo taikytas, kai Seimas 1993 m. balandžio 15 d. nutarimu Nr. I-127 „Dėl Vilniaus miesto tarybos paleidimo ir kai kurių priemonių tvarkai savivaldybėse pagerinti“ nusprendė paleisti Vilniaus miesto tarybą ir iki naujos Vilniaus miesto tarybos suformavimo miesto teritorijoje įvesti tiesioginį valdymą. Šio akto galiojimas dar tą patį mėnesį buvo sustabdytas, o Konstitucinis Teismas 1993 m. rugsėjo 17 d. nutarimu šį teisės aktą pripažino prieštaraujančiu Konstitucijos 123 straipsniui. Taip pat tiesioginis valdymas buvo taikytas Vilniaus ir Šalčininkų rajonų teritorijose bei Ignalinos rajono A. Sniečkaus gyvenvietės teritorijoje. Šį nutarimą 1991 m. rugsėjo 12 d. priėmė Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba–Atkuriamasis Seimas pagal tuomet galiojusius teisės aktus.

tus sprendimus priima valstybės vykdomosios valdžios skiriamas politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas – Vyriausybės įgaliotinis. Tiesioginio valdymo metu savivaldybės administracijos direktorius yra pavaldus ir atskaitingas Vyriausybės įgaliotiniui.

Tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatyme<sup>1742</sup> įvardijamas baigtinis sąrašas atvejų, kada toks valdymas gali būti įvestas: kai savivaldybės tarybos veiksmai ar neveikimas kelia grėsmę valstybės konstitucinei santvarkai ar teritorijos vientisumui; kai 6 mėnesius iš eilės nevyksta savivaldybės tarybos posėdžiai; kai Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija pakartotinių rinkimų į savivaldybės tarybą rezultatus pripažino negaliojančiais; kai savivaldybės taryba negali vykdyti savo įgaliojimų dėl aplinkybių, susijusių su nepaprastosios padėties ar karo padėties įvedimu savivaldybės teritorijoje; kai savivaldybės administracijos direktorius neatlieka Lietuvos Respublikos karo padėties įstatyme nustatytų funkcijų ar jas atlieka neatsižvelgdamas į ginkluotųjų pajėgų poreikius ir savivaldybės meras, gavęs Karo padėties įstatyme nustatytą subjektų siūlymą atleisti savivaldybės administracijos direktorių iš pareigų, jo neatleidžia.

Tiesioginio valdymo įvedimas nesustabdo savivaldybės administracijos, kitų savivaldybės įstaigų ir savivaldybės valdomų įmonių veiklos. Jie ir toliau vykdo jiems įstatymu priskirtas funkcijas, iki tiesioginio valdymo įvedimo priimtus savivaldybės tarybos sprendimus, mero potvarkius, savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymus, taip pat Vyriausybės įgaliotinio potvarkius.

Tiesioginis valdymas gali trukti ne ilgiau kaip 6 mėnesius, išskyrus šiuos atvejus: kai nuo Seimo nutarimo dėl tiesioginio valdymo įvedimo priėmimo iki savivaldybės tarybos kadencijos pabaigos liko mažiau kaip vieni metai; šiuo atveju tiesioginis valdymas įvedamas iki savivaldybės tarybos kadencijos pabaigos; kai tiesioginio valdymo laikotarpiu savivaldybės tarybos rinkimų rezultatai pripažinti negaliojančiais; šiuo atveju tiesioginis valdymas pratęsiamas iki tol, kol pakartotiniuose rinkimuose išrinkta savivaldybės taryba susirenka į pirmąjį posėdį, kuriame šios tarybos nariai prisiekia; kai tiesioginis valdymas įvedamas dėl savivaldybės tarybos negalėjimo vykdyti savo įgaliojimų dėl aplinkybių, susijusių su nepaprastosios padėties ar karo padėties įvedimu – šiuo atveju tiesioginis valdymas įvedamas tam laikui, kurį savivaldybės taryba negali vykdyti savo įgaliojimų; kai tiesioginis valdymas įvedamas savivaldybės administracijos direktoriui nevykdant Karo padėties įstatymo – šiuo pagrindu tiesioginis valdymas įvedamas iki karo padėties atšaukimo.

Tiesioginio valdymo metu savivaldybėje dirbantys Vyriausybės įgaliotinis ir jo pavaduotojas yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai.

Vyriausybės įgaliotinis vykdo savivaldybės tarybos ir mero įgaliojimus, kurie būtinai įstatymų nustatytoms savivaldybių funkcijoms atlikti, o jo sprendimai įforminami potvarkiais.

Manydamas, kad savivaldybės administravimo subjektų sprendimai, kurie buvo priimti iki tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įvedimo, arba jų pagrindu sudaryti viešąjį interesą pažeidžiantys sandoriai neatitinka Konstitucijos, įstatymų ar Vyriausybės nutarimų, Vyriausybės įgaliotinis kreipiasi į Vyriausybės atstovą.

<sup>1742</sup> Laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 31-701; 2003, Nr. 57-2532; 2020, Nr. 2020-28941.