



**Vilniaus
universitetas**

Vietos savivaldos samprata Konstitucinio Teismo doktrinoje ir savivaldybės tarybos nario/mero įgaliojimų netekimo procedūra LVAT praktikoje

**prof. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė
Vilniaus universiteto Teisės fakultetas**

Konstitucijos X skirsnyje yra įtvirtinti vietos savivaldos modelio esminiai bruožai, o jo įgyvendinimo detalės paliekamos nustatyti kituose įstatymuose kaip Vietos savivaldos įstatyme, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme, Biudžetinės sandaros įstatyme ar Administracinių bylų teisenos įstatyme. Tad kokios esminės žinutės yra užkoduotos lakoniškame konstitucijos tekste ir kaip jos žingsnis po žingsnio atvirojo kodo veikimo principu buvo atkoduotos pirmiausia Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo, bei kitų teismų, pagrinde Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje?

Pirmas momentas, kuris seka iš konstitucijos teksto, jog vietos savivalda – tai įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymais apibrėžtą kompetenciją. Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime konstatavo, kad Konstitucijoje vietos savivalda įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti **vietinė viešojo administravimo sistema**, kuri **tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms**. Savivalda gali būti tapatinama su korporacinio valdymo organizacija, kuri turi savo vidinę struktūrą, ryšius, personalą, finansus, turtą. Be to, pagal konstituciją nustatoma, jog valstybė tokia savivaldos sistema a priori turi pasitikėti, nes jai ex ante iš anksto numatyta perduoti vykdyti dalį viešųjų funkcijų – spręsti įvairius viešuosius klausimus, teikti paslaugas, kontroliuoti jų vykdymą ir pan. Tam, kad tie darbai vyktų sklandžiai, reikalingi instituciniai įrankiai, todėl <...> savivaldos teisė neatsiejama nuo institucijų, per kurias ši teisė yra įgyvendinama. Todėl neatsitiktinai Konstitucijoje savivaldybės sąvoka yra vartojama ne tik **administracinio vicneto teritorinės bendruomenės**, bet daug svarbiau – kaip **savivaldos institucijų sistema** ir (arba) joms atskaitingų institucijų prasme (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas). Konstitucija numatė tik vieną tokį konstitucinio lygmens subjektą – tiesioginiai renkamas savivaldybių tarybas – 119 str. 1 d.

Meras



Nuo 2015 m. ne konstitucijos, bet paprasto įstatymo normos pagrindu atsirado dar vienas subjektas – tiesiogiai renkamas meras. Taip pat pažymėtina, kad nuo 2015 m. tiesioginiai savivaldybių merų rinkimai pasiteisino ir praktikoje. Žvelgiant visą Lietuvos nepriklausomybės laikotarpį turbūt būtų sunku surasti kitą taip rinkimų sistemoje pasiteisinusį pokytį, kaip kad tiesioginių merų rinkimų įvedimas. Tiesiogiai renkant merus savivaldos politika tarsi atgimė iš naujo, išaugo žmonių susidomėjimas savivalda, įsitraukimas į savo miesto, miestelio klausimų sprendimą. Visgi, teisinės sistemos logika Konstitucinio teismo lūpomis reikalavo, jog šis savivaldos subjektas *expressis verbis* būtų Konstitucijos tekste. Praėjusią savaitę Konstitucija buvo pakoreguota kuo minimaliau, įteisinant joje tiesioginius merų rinkimus, bet nenustatant mero įgaliojimų Konstitucijos tekste. Visgi, tolesnės politinės diskusijos dėl mero įgaliojimų neapibrėžtumo ir būsimo jų numatymo Vietos savivaldos įstatyme yra pagrįstos ir logiškos, nes jeigu vietos savivalda yra lygu vietos savivaldos institucinei sąrangai, todėl svarbu žinoti, kokias kompetencijas, funkcijas ir atskaitomybę turės tiesiogiai renkamas meras.

Antras svarbus aspektas, jog vietos savivalda yra **įtvirtinta kaip valstybės valdžios institucijoms tiesiogiai nepavaldi vietinė viešojo administravimo sistema** – Konstitucijos 120 (2) str. Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai. Kitaip tariant, vietos savivalda yra administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia, kuri yra formuojama ir funkcionuoja **kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais**. Kita vertus, teritorinė bendruomenė yra visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos dalis, todėl savivaldybių interesų negalima priešpriešinti visos valstybės viešajam interesui. Tarp valstybės valdymo ir vietos savivaldos yra sąveika. **Ta sąveika pasireiškia tokiais principais:**

- (i) centralizuotas valstybės valdymas administraciniuose teritoriniuose vienetuose yra derinamas su decentralizacija;
- (ii) įstatymuose yra įtvirtinamas centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimas;
- (iii) valstybė įvairiais būdais ir formomis remia savivaldybes;
- (iv) valstybė įstatymų apibrėžtomis formomis prižiūri savivaldybių veiklą;
- (v) valstybės koordinuoja valstybės ir savivaldybių bendrus veiksmus, kai yra siekiama reikšmingų socialinių tikslų

(Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d., 2000 m. birželio 13 d., 2001 m. birželio 28 d., 2002 m. sausio 14 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2003 m. gegužės 30 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2005 m. liepos 8 d. nutarimai).

Įgaliojimų netekimo procedūra



„Quazi-apkalta“ vietos savivaldos institucijų atstovams įvesta nuo 2015 m. LR Vietos savivaldos įstatymo 25-1 str. ir Administracinių bylų teisenos įstatymo pagrindais. Ji gali būti inicijuojami dviejų subjektų atžvilgiu:

Savivaldybės
tarybos nariui

Savivaldybės tarybos
nariui - merui

LVAT statistika dėl išvadų



Šios priemonės taikymo praktikoje intensyvumas didėja.

Šiai dienai yra iš viso išnagrinėta **12** pasikreipimų dėl prašymų pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys ar meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė (prašyme nurodytų) jiems įstatymuose nustatytų įgaliojimų. Tokį prašymą iš esmės gindama viešą interesą, t.y. konstitucinę vertybę jok vietos savivaldos institucijų atstovai savo veiksmais veiktų sąžiningai ir teisėtai, paduoda savivaldybės taryba pasikreipdama į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismas.

Iš paminėtų 12 atvejų, tik 6 kartais LVAT sprendė klausimą iš esmės, t.y. **teikė išvadą ir tik vieną kartą pripažino priesaikos sulaužymą**, kitais atvejais tokio sunkaus pažeidimo, kad asmenims reikėtų atimti mandatą prieš laiką, neįžvelgė. Likusiais 6 atvejais klausimas dėl besikreipiančių savivaldybės tarybų atstovų procedūrinių klaidų net neperėjo į nagrinėjimo iš esmės stadijos ir bylos buvo nutrauktos.



- Reikia pasakyti, jog įgaliojimų netekimo procedūra gali būti pradėta tiek savivaldybės tarybos nariui, tiek merui. Atsižvelgiant į tai, jog po Konstitucijos pataisų reikės sutarti dėl atnaujinto mero statuso, kadangi pagal šiuo metu teikiamus Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus meras tampa vietinės vykdomosios valdžios vadovu, nebepriklauso tarybai, tačiau lieka sudarinėti jos posėdžių darbotvarkes ir jiems pirmininkauti. Be to, merui numatoma suteikti dalį dabartinių savivaldybės administracijos direktoriaus funkcijų. Tad pagal įgaliojimų pobūdį, jie vertintini jau ne kaip vidaus administravimo ar reprezentacinio pobūdžio įgaliojimai, o kaip institucinio lygmens įgaliojimai, susiję su vienasmenišku sprendimų priėmimu savivaldybių kompetencijai priskirtais klausimais, tad tikėtina jog daugės ir galimų quazi apkaltos iniciatyvų ir merų atžvilgiu, kadangi tai lieka praktiškai vienintelis būdas, kaip teisiškai kvestionuoti tiesiogiai išrinktų asmenų veiklos legalumą

Įgaliojimų netekimo procedūra



Įgaliojimų netekimas gali būti inicijuojamas dviem pagrindais:

Kadangi paprastam savivaldybės tarybos nariui konkretūs įgaliojimai Vietos savivaldos įstatyme nėra nustatomi ir jis vykdo tik bendro pobūdžio savivaldybės tarybos nario pareigas (23 straipsnis). Atsižvelgus į tai, buvo papildytas pagrindas dėl įgaliojimų netekimo procedūros pradėjimo – priesaikos sulaužymas, kaip platesnės imties.

Dėl priesaikos
sulaužymo

Dėl įstatymuose
nustatytų įgaliojimų
nevykdymo

Šiurkštaus pažeidimo kvalifikavimas



Kartu pažymėtina, kad ne bet kokie tarybos nario ar mero veiksmai neatitinkantys atskirų priesaikos ar įstatymų keliamų elgesio standartų gali būti pripažįstami priesaikos sulaužymu ar jam įstatymuose nustatytų įgaliojimų nevykdymu. Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, jog Lietuvos Respublikos Seimo nario apkaltos procese vertinant, ar yra pagrindas panaikinti Seimo nario mandatą, turi būti nustatyta, kad jis **šiurkščiai pažeidė** Konstituciją arba sulaužė priesaiką – ne kiekvienas Konstitucijos pažeidimas savaime yra šiurkštus Konstitucijos pažeidimas; sprendžiant, ar Seimo narys savo veiksmais šiurkščiai pažeidė Konstituciją, **kiekvienu atveju būtina įvertinti veikslių pobūdį, jų turinį, atlikimo aplinkybes, veikslių sistemingumą, pakartotinumą, trukmę, kitas reikšmingas aplinkybes** (Konstitucinio Teismo 2010 m. spalio 27 d. išvada) (LVAT 2016 m. birželio 17 d. išvada administracinėje byloje Nr. el-17-438/2016).

2018 m. LVAT pirmą ir kol kas vienintelį kartą pripažino, kad savivaldybės tarybos narys sulaužė savivaldybės tarybos nario priesaiką



- 2018 m. LVAT pirmą ir kol kas vienintelį kartą pripažino, kad savivaldybės tarybos narys sulaužė savivaldybės tarybos nario priesaiką: įvertina, kad Finansų ir ekonomikos komiteto posėdyje bei savo puslapyje socialiniame tinkle „Facebook“ viešai pareikšdamas Lietuvos partizanų vadą A. R.-V. ir jo atminimą menkinančią informaciją ir paskleisdamas žinomai neteisingą informaciją apie šį asmenį atliko su Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalimi, 25 straipsnio 4 dalimi, 28 straipsnio ir Valstybės politikų elgesio kodekso 4 straipsnio nuostatomis nesuderinamus ir joms prieštaraujančius veiksmus. Konstatuota, jog tokiais savo veiksmais tarybos narys V. T. nepaisė iš savivaldybės tarybos nario priesaikos, konstitucinio savivaldybės tarybos nario statuso kylančių reikalavimų gerbti ir vykdyti Konstitucija ir įstatymus, nepažeisti konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių, eidamas tarybos nario pareigas nesivadovavo Konstitucija ir jos saugomomis vertybėmis, nepaisė savivaldybės tarybos nario priesaikoje įtvirtinto sąžiningumo imperatyvo, taip pat draudimo atlikti bet kokius teisei priešingus veiksmus, kuriais asmenys yra šmeižiami arba kitaip yra dezinformuojama visuomenė ar atskiri jos nariai, bei diskreditavo teritorinės bendruomenės valdžios autoritetą. Įvertinus pateiktų pareiškimų pobūdį, jų turinį, pateikimo aplinkybes ir kitas anksčiau išdėstytas reikšmingas aplinkybes, išplėstinė teisėjų kolegija tokius savivaldybės tarybos nario veiksmus pripažino šiurkščiais Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies, 25 straipsnio 4 dalies, 28 straipsnio, savivaldybės tarybos nario priesaikos ir Valstybės politikų elgesio kodekso 4 straipsnio reikalavimų pažeidimais.

Prielaidos pažeisti savivaldybės tarybos nario laisvo mandato principą



Konstitucinis Teismas yra pasakęs, jog [Konstitucijos 119](#) straipsnio nuostatomis yra apibrėžta ne tik savivaldybės tarybos institucija, bet ir savivaldybės tarybos nario konstitucinis statusas (Konstitucinio Teismo 2016 m. vasario 11 d. nutarimas). Savivaldybės tarybos nariai yra atitinkamos teritorinės bendruomenės atstovai (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2010 m. kovo 31 d. nutarimai); jie turi šios teritorinės bendruomenės mandatą (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas) (LVAT 2018 m. lapkričio 26 d. išvada administracinėje byloje Nr. el-29-415/2018; LVAT 2018 m. vasario 28 d. išvada administracinėje byloje Nr. el-7-822/2018).

<...> savivaldybės tarybos nario mandatas yra individualus – jis suteikiamas tam asmeniui, kuris yra išrenkamas. Tai gi, lygiai taip, kaip pagal [Konstitucija](#) Seimo narys turi teisę ir pareigą tik pats asmeniškai įgyvendinti rinkėjų jam suteiktą mandatą (žr. Konstitucinio Teismo 2010 m. spalio 27 d. išvadą), taip ir savivaldybės tarybos nariui kyla teisė ir pareiga asmeniškai įgyvendinti bendruomenės atstovo teises ir pareigas. Konstitucinis savivaldybės tarybos nario statusas ir individualaus savivaldybės tarybos nario mandatas suponuoja ir tai, jog joks asmuo, *inter alia* kitas savivaldybės tarybos narys, negali perimti kito savivaldybės tarybos nario – bendruomenės atstovo teisių ir pareigų, *inter alia* teisės balsuoti. Tuo atveju, jeigu asmeninio savivaldybės tarybos nario balsavimo savivaldybės tarybos posėdyje reikalavimo nesilaikoma, *inter alia* jeigu per balsavimą vienas savivaldybės tarybos narys balsuoja už kitą savivaldybės tarybos narį, nepaisoma iš [Vietos savivaldos įstatymo](#), *inter alia* jo 12, 13 ir 23 straipsnių, taip pat iš savivaldybės tarybos veiklos tvarką ir formą nustatančio savivaldybės tarybos veiklos reglamento (šiuo atveju – Reglamento 32 ir 34 punktų) kylančių reikalavimų savivaldybės tarybos sprendimų priėmimo procedūrai, **iškreipiami balsavimo rezultatai, sudaromos prielaidos pažeisti savivaldybės tarybos nario laisvo mandato principą** (taip pat žr. Konstitucinio Teismo 2010 m. spalio 27 d. išvadą) ir tokiais veiksmais yra nevykdomi savivaldybės tarybos nariui minėtuose teisės aktuose, *inter alia* **įstatymuose, nustatyti įgaliojimai**. Tai, jog balsuojant už kitą savivaldybės tarybos narį yra išreiškiama jo valia ar tai daroma jo prašymu, neturi esminės reikšmės sprendžiant, jog savivaldybės tarybos nariui, balsuojant už kitą savivaldybės tarybos narį, yra nesilaikoma savivaldybės tarybos sprendimų priėmimo procedūrai numatytų reikalavimų (LVAT 2018 m. vasario 28 d. išvada administracinėje byloje Nr. el-7-822/2018). Visgi, konkrečioje 2018 m. byloje nebuvo pagrindo konstatuoti, kad Švenčionių rajono savivaldybės tarybos narė, Švenčionių rajono savivaldybės tarybos posėdyje balsuodama už Švenčionių rajono savivaldybės tarybos narę V. R., sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė jai įstatymuose nustatytų įgaliojimų.

Savivaldybės tarybos opozicijos veiksmai, kurie tam tikrais atvejais gali sukelti politinę destrukciją, ir taip pat gali kelti abejonių dėl jų atitikimo duotai priesaikai.



Visgi, žvilgtelėkime į Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimą. Kur pasakyta, kad parlamentinės opozicijos pripažinimas – būtinas pliuralistinės demokratijos elementas; parlamentui būtina atsižvelgti į mažumos gynimo principą (1993 m. lapkričio 26 d., 2001 m. sausio 25 d. nutarimai). Todėl parlamentinės opozicijos pažiūromis ir politiniais tikslais grindžiamas demonstratyvus Seimo narių nedalyvavimas Seimo, Seimo komitetų, kitų struktūrinių padalinių, kurių nariais jie paskirti Seimo statuto nustatyta tvarka, posėdžiuose, t. y. obstrukciją kaip politinio protesto rūšis ir parlamentinės veiklos metodus siekiant sutrukdyti priimti mažumai nepageidaujama nutarimą, pagal Konstitucija tam tikrose situacijose gali būti vertinama kaip gana svarbi priežastis nedalyvauti juose, jei toks nedalyvavimas nėra nuolatinis (2016 m. spalio 5 d. nutarimas) (LVAT 2018 m. gegužės 30 d. sprendimas administracineje byloje Nr. el-15-556/2018).

Šioje byloje LVAT neturėjo pagrindo teikti išvadą, kad Joniškio rajono savivaldybės tarybos nariai, 2017 m. spalio 26 d. atšaukdami savo frakcijos deleguotus atstovus į Kontrolės komitetą bei atsisakydami teikti savo frakcijos atstovus ir būti Kontrolės komiteto nariais, Vietos savivaldos įstatymo 25¹ straipsnyje įtvirtinto savivaldybės tarybos nario apkaltos instituto prasme atliko su savivaldybės tarybos nario priesaika nesuderinamus veiksmus.

NUTRAUKTOS BYLOS



- byloje nesant Vietos savivaldos įstatymą atitinkančio **savivaldybės tarybos sprendimo** pradėti savivaldybės tarybos nario – mero Audriaus Klišonio įgaliojimų netekimo prieš terminą procedūrą ir **tinkamai pateikto** savivaldybės tarybos prašymo Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui, prašymo pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys – meras Audrius Klišonis sulaužė priesaiką ir (arba) nevykdė Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme ir kituose įstatymuose nustatytų įgaliojimų nagrinėjimas šiuo konkrečiu atveju yra nežinybingas Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui (LVAT 2021 m. liepos 21 d. nutartis Nr. eS-2-575/2021).

- dėl teisės būti išklausytam **K. Komskiui neužtikrinimo** ir visuomeninio rinkimų komiteto „Pagėgių krašto vardan“ frakcijos atstovų teisės dalyvauti Komisijos veikloje neužtikrinimo, išplėstinė teisėjų kolegija pripažįsta, kad pareiškėjo Pagėgių savivaldybės tarybos prašymas pateikti išvadą, ar Pagėgių savivaldybės tarybos narys Kęstas Komskis sulaužė savivaldybės tarybos nario **priesaiką bei nevykdė jam Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatyme** bei Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme nustatytų įgaliojimų, yra **paduotas pažeidus Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje įtvirtintą savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principą** ir 25¹ straipsnyje **nustatytas pagrindines procedūras, nesilaikant teisingo teisinio proceso principų** ir prasilenkiant su teisinės valstybės principo keliamais reikalavimais (LVAT 2021 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eS-1-415/2021).

NUTRAUKTOS BYLOS



- Savivaldybės taryba, sudarydama Tyrimo komisiją iš trijų narių bei neįtraukdamas į jos veiklą Lietuvos socialdemokratų partijos ir Lietuvos laisvės sąjungos (liberalai) frakcijų atstovų, pažeidė Vietos savivaldos įstatymo 25¹ straipsnio 6 dalies reikalavimus, o tuo pačiu neužtikrino reikalavimų, susijusių su Tyrimo **komisijos priimamų sprendimų (išvadų) objektyvumu ir nešališkumu** (LVAT 2018 m. birželio 12 d. nutartis Nr. el-21-525/2018; LVAT 2018 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. el-19-438/2018; LVAT 2018 m. birželio 113 d. nutartis administracinėje byloje Nr. el-20-1062/2018).

- Tai, kad Druskininkų **savivaldybės taryba pateikė prašymą teismui praleidusi** Vietos savivaldos įstatymo 25¹ straipsnio 8 dalyje **nustatytą terminą**, reiškia, kad prašymas teismui buvo paduotas nesilaikant Vietos savivaldos įstatyme nustatytos tvarkos, todėl jis yra nenagrinėtinas teisme (LVAT 2017 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. el-16-442/2017).

Vienu atveju savivaldybės prašymą **atsisakyta** priimti: tai, kad Ignalinos rajono savivaldybės taryba pateikė prašymą teismui praleidusi Vietos savivaldos įstatymo 25¹ straipsnio 8 dalyje nustatytą terminą, reiškia, kad prašymas teismui buvo paduotas nesilaikant Vietos savivaldos įstatyme nustatytos tvarkos, todėl jis yra nepriimtinas (LVAT 2022 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eS-1-442/2022).

**Vilniaus
universitetas**

Daugiau informacijos galima rasti

<https://lvat.lt/veikla/ismados/ismagrineti-prasymai/695>

<https://lvat.lt/ismados/ismagrineti-prasymai/ismagrineti-prasymai-iki-2019-m./241>

