
10. VIETOS SAVIVALDA IR VALDYMAS

[10.1. VALSTYBĖS VALDYMAS IR VIETOS SAVIVALDA – DVI VIEŠOSIOS VALDŽIOS SISTEMOS]

10.2. VIETOS SAVIVALDA

Savivaldybių vykdomos funkcijos

Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 15 d. nutarimas (pakartota 2015 m. kovo 5 d. nutarime)

<...> Pagal Konstituciją savivaldybių funkcijos gali būti nustatytos tik įstatymu; nė viena iš savivaldybėms priskirtų funkcijų nereiškia absoliutaus savivaldybių savarankiškumo atitinkamoje srityje (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2005 m. liepos 8 d., 2008 m. kovo 5 d. nutarimai); vykdydamos priskirtas funkcijas, savivaldybės turi paisyti Konstitucijos ir įstatymų (Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 5 d. nutarimas).

Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveika; savivaldybių veiklos laisvė ir savarankiškumas (Konstitucijos 120 straipsnis)

Konstitucinio Teismo 2015 m. birželio 11 d. nutarimas

Konstitucijos 120 straipsnyje nustatyta, kad valstybė remia savivaldybes, taip pat kad savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad šios nuostatos *inter alia* reiškia, jog tarp valstybės valdymo ir vietos savivaldos yra sąveika, pasireiškianti, be kita ko, tuo, kad centralizuotas valstybės valdymas administraciniuose teritoriniuose vienetuose yra derinamas su decentralizacija, kad įstatymuose yra įtvirtinamas centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimas, kad valstybė įvairiais būdais ir formomis remia savivaldybes, taip pat kad valstybė įstatymų apibrėžtomis formomis prižiūri savivaldybių veiklą ir koordinuoja valstybės ir savivaldybių bendrus veiksmus, kai yra siekiama reikšmingų socialinių tikslų (*inter alia* 2002 m. gruodžio 24 d., 2005 m. liepos 8 d. nutarimai).

Savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją – konstituciniai principai (2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2011 m. birželio 21 d. nutarimai). Ši Konstitucijos nuostata vertintina kaip vietos bendruomenių dalyvavimo valdant šias teritorijas garantija (*inter alia* 2001 m. birželio 28 d., 2002 m. sausio 14 d., 2005 m. liepos 8 d., 2011 m. birželio 21 d. nutarimai).

Savivaldybių biudžetų savarankiškumas

Konstitucinio Teismo 2015 m. birželio 11 d. nutarimas

Konstitucijos 121 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą.

Konstitucinis Teismas 2002 m. sausio 14 d. nutarime yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją savivaldybių biudžetai yra savarankiški, kad savivaldybių biudžetų savarankiškumas – svarbus savivaldybių veiklos savarankiškumo pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją konstitucinio principo aspektas, taip pat kad savivaldybių savarankiškumas biudžeto srityje nėra absoliutus.

Savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimas

Konstitucinio Teismo 2015 m. birželio 11 d. nutarimas

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad įstatymų leidėjas turi teisę įstatymu nustatyti, kokios funkcijos (visos ar tik tam tikra apimtimi) yra perduodamos savivaldybėms (2005 m. liepos 8 d., 2008 m. sausio 21 d. nutarimai). Konstitucinė nuostata, kad savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, reiškia ir tai, kad jeigu Konstitucijoje ar įstatymuose tam tikros funkcijos yra priskirtos savivaldybėms, tai savivaldybės jas ir vykdo ta apimtimi, kuria šios yra joms priskirtos (2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2005 m. liepos 8 d., 2008 m. sausio 21 d. nutarimai). Negalima savivaldos institucijoms priskirti tokių funkcijų, kurių jos nebūtų pajėgios vykdyti (2002 m. sausio 14 d., 2005 m. liepos 8 d., 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimai).

Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos savarankiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją suponuoja tai, kad jeigu įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos, taip pat jeigu joms įstatymais ar kitais teisės aktais sukuriama pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos; pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais savivaldybės įpareigojamos vykdyti joms perduotas valstybės funkcijas; valstybės biudžete turi būti numatytos lėšos, reikalingos visaverčiam savivaldos funkcionavimui, savivaldybių funkcijų įgyvendinimui užtikrinti (2002 m. sausio 14 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2005 m. liepos 8 d., 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad konstitucinė įstatymų leidėjo pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad, atsižvelgiant į valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes, kitus svarbius veiksnius, būtų užtikrintas savivaldybių funkcijų finansavimas, nepaneigia pačių savivaldybių (jų institucijų, pareigūnų) pareigos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją priimti sprendimus, kad būtų surinktos jų funkcijoms vykdyti reikalingos lėšos ir kad jos būtų tinkamai panaudotos; minėta įstatymų leidėjo konstitucinė pareiga nepaneigia ir pačių savivaldybių (jų institucijų, pareigūnų) atsakomybės už tinkamą joms perduotų funkcijų vykdymą (2005 m. liepos 8 d., 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimai).

Lėšos savivaldybėms (pajamos ir jų šaltiniai) numatomos valstybės biudžete; numatydamas šias lėšas valstybės biudžete, Seimas yra saistomas savo paties priimtų įstatymų, taip pat ir tų, kuriais apibrėžta, kaip yra apskaičiuojamos valstybės biudžeto lėšos savivaldybėms, kokia tvarka jos yra skiriamos, kaip savivaldybių biudžetams yra prognozuojamos mokesstinės pajamos ir įstatymų nustatytų mokesčių dalys ir t. t. (2002 m. sausio 14 d. nutarimas).

<...>

Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad įstatymų leidėjas turi diskreciją pasirinkti savivaldybių finansavimo prioritetus, taip pat būdus ir formas, kuriais valstybė remia savivaldybes, įskaitant tai, kaip apskaičiuojamos valstybės biudžeto lėšos savivaldybėms, kokia tvarka jos skiriamos, tačiau tai darydamas jis turi paisyti Konstitucijos, *inter alia* jos 120 straipsnyje, 121 straipsnio 1 dalyje įtvirtintų imperatyvų užtikrinti visaverčiam savivaldos funkcionavimui bei savivaldybių funkcijų įgyvendinimui reikalingą finansavimą ir konstitucinių atsakingo valdymo, proporcingumo principų, pagal kuriuos savivaldybių funkcijų finansavimas turi būti adekvatus jų apimčiai. Iš šių konstitucinių imperatyvų įstatymų leidėjui kyla pareiga

nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį lėšos savivaldybių funkcijoms finansuoti būtų skiriamos, *inter alia* pervedant savivaldybėms tam tikrus mokesčius (jų dalį), atsižvelgiant į valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes, proporcingai savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimo poreikiui.

Įstatymų leidėjui nustatius gyventojų pajamų mokesčių kaip vieną iš pajamų šaltinių valstybės (savivaldybės) funkcijoms vykdyti ir nusprendus, kad jis (jo dalis) skiriamas savivaldybėms jų funkcijoms finansuoti, iš Konstitucijos 120 straipsnio, 121 straipsnio 1 dalies, konstitucinių atsakingo valdymo, proporcingumo principų jam kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį iš gyventojų pajamų mokesčio gaunamos lėšos, kaip ir visos kitos lėšos, skiriamos savivaldybių funkcijoms finansuoti, būtų paskirstomos proporcingai savivaldybių funkcijų apimčiai.

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad jeigu savivaldybėms perduotų funkcijų apimtis yra keičiama, įstatymų leidėjas gali, o tam tikrais atvejais ir privalo, atitinkamai koreguoti (didinti arba mažinti) savivaldybių funkcijų finansavimą (2005 m. liepos 8 d. nutarimas).

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina ir tai, kad iš Konstitucijos, *inter alia* jos 120 straipsnio, 121 straipsnio 1 dalies, įstatymų leidėjui kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį savivaldybių funkcijų finansavimas būtų atitinkamai koreguojamas (didinamas arba mažinamas) ne tik tais atvejais, kai yra keičiama savivaldybių funkcijų apimtis, bet ir tais, kai lėšų, būtinų savivaldybių funkcijoms finansuoti, poreikis pakinta dėl kitų objektyvių priežasčių, kaip antai demografinių ar ekonominių pokyčių.

Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste taip pat pažymėtina, kad pagal Konstituciją, *inter alia* jos 120 straipsnį, 121 straipsnio 1 dalį, konstitucinį asmenų lygiateisiškumo principą, įstatymų leidėjas, siekdamas užtikrinti visaverčiam savivaldos funkcionavimui ir savivaldybių funkcijų įgyvendinimui reikalingą finansavimą ir atsižvelgdamas į regionų socialinio ir ekonominio išsivystymo skirtumus, gali pasirinkti savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo modelį ir nustatyti atitinkamą šio išlyginimo mechanizmą. Tai darydamas įstatymų leidėjas turi paisyti Konstitucijos, *inter alia* konstitucinio teisinės valstybės principo, pagal kurį įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, taip pat konstitucinio atsakingo valdymo principo, pagal kurį valstybės institucijos ir pareigūnai turi tinkamai įgyvendinti jiems pagal Konstituciją ir įstatymus suteiktus įgaliojimus.

Pagal Konstitucijos 120 straipsnį, 121 straipsnio 1 dalį, aiškinamus kartu su konstituciniu teisinės valstybės principu, apimančiu teisinio aiškumo ir tikrumo, teisinio saugumo, teisėtų lūkesčių apsaugos reikalavimus, taip pat konstituciniu atsakingo valdymo principu, įstatymų leidėjas privalo nustatyti aiškia savivaldybėms skiriamų lėšų apskaičiavimo tvarką, kuria būtų užtikrintas visaverčiam savivaldos funkcionavimui ir savivaldybių funkcijų įgyvendinimui reikalingas finansavimas, kartu – savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

Valstybės parama savivaldybėms

Konstitucinio Teismo 2015 m. rugsėjo 29 d. nutarimas

Konstitucijos 120 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybė remia savivaldybes. Valstybės parama 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 (*inter alia* 2002 m. sausio 14 d. nutarimas).

Savivaldybių tarybų rinkimai; konstitucinis savivaldybės tarybos nario statusas (Konstitucijos 119 straipsnis)

Konstitucinio Teismo 2016 m. vasario 17 d. nutarimas

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad rinkimai, taip pat ir savivaldybių tarybų, yra politinis procesas (2011 m. lapkričio 17 d. nutarimas); būtent per rinkimus kiekvienas pilietis įgyvendina savo teisę kartu su kitais dalyvauti valdant savo šalį (1996 m. lapkričio 23 d. išvada, 2008 m. spalio 1 d., 2012 m. kovo 29 d. nutarimai), *inter alia* dalyvauti formuojant politines atstovaujamas institucijas (2011 m. gegužės 11 d., 2011 m. lapkričio 17 d. nutarimai).

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad piliečiai Konstitucijos 33 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą savo teisę kartu su kitais dalyvauti valdant savo šalį įgyvendina *inter alia* dalyvaudami formuojant savivaldybių tarybas.

Konstitucijos 33 straipsnio 1 dalis yra susijusi su įvairiomis kitomis Konstitucijos nuostatomis (2012 m. kovo 29 d. nutarimas), nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste – ir su Konstitucijos 119 straipsnio nuostatomis, kuriomis apibrėžtas, be kita ko, konstitucinis savivaldybės tarybos nario statusas.

Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams; ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas *inter alia* Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalies nuostatas, yra pažymėjęs, kad:

– valstybės valdymas ir vietos savivalda yra dvi Konstitucijoje įtvirtintos viešosios valdžios sistemos; vietos savivalda – tai įstatymo nustatytą valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių, t. y. teritorinių bendruomenių, kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai (Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai gyventojai), savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją, savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešosios valdžios sistema, tiesiogiai nepavaldi valstybės valdžios institucijoms, netapatinama su valstybės valdymu ir formuojama bei funkcionuojanti kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais (*inter alia* 1998 m. vasario 18 d., 2003 m. gegužės 30 d. nutarimai, 2004 m. vasario 11 d. sprendimas, 2007 m. vasario 9 d. nutarimas);

– savivaldos teisė įgyvendinama per demokratinį atstovavimą; savivaldybių tarybos – tai institucijos, per kurias įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė, o savivaldybės tarybos nariai yra atitinkamos teritorinės bendruomenės atstovai (*inter alia* 2003 m. gegužės 30 d., 2010 m. kovo 31 d. nutarimai); jie turi šios teritorinės bendruomenės mandatą (2003 m. gegužės 30 d. nutarimas).

Šiame kontekste pažymėtina, kad, be kita ko, savivaldybių tarybų narių rinkimų principai įtvirtinti Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalyje <...>.

Pagal Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalį savivaldybių tarybų nariais Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolatinius administracinio vieneto gyventojus pagal įstatymą ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas *inter alia* Konstitucijos 119 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatas, atskleidė, be kita ko, šiuos konstitucinio savivaldybės tarybos narių statuso ypatumus (*inter alia* 2002 m. gruodžio 24 d., 2003 m. gegužės 30 d. nutarimai):

– pagal Konstituciją savivaldybių tarybų nariai negali būti nelygūs savo teisiniu statusu;

– pagal Konstituciją savivaldybių tarybų nariai neturi Respublikos Prezidentui, Seimo nariams, Vyriausybės nariams ir teisėjams tam, kad galėtų vykdyti jiems Konstitucijoje nustatytas funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, įtvirtintų imunitetų – neturi asmens neliečiamybės, nenustatyta ypatinga patraukimo baudžiamojo ir (arba) administracinės atsakomybės tvarka.

Šiame kontekste pažymėtina, kad Konstitucijoje, *inter alia* jos 119 straipsnyje, nėra įtvirtintas specifinis savivaldybės tarybos nario, einančio mero pareigas, statusas.

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad pagal Konstituciją, *inter alia* jos 119 straipsnio 2 dalį, išrinktų savivaldybės tarybos narių, kaip atitinkamos teritorinės bendruomenės atstovų, statusas turi tam tikrų ypatumų, palyginti su kitų, teritorinės bendruomenės mandato neturinčių, asmenų statusu, tačiau jie neturi asmenims, vykdančioms funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, nustatytų imunitetų, *inter alia* nėra nustatyta ypatinga jų patraukimo baudžiamojo atsakomybės tvarka.

<...>

<...> pagal Konstituciją specifinio statuso neturi ir savivaldybės tarybos narys, einantis mero pavaduotojo pareigas.

Taigi pagal Konstituciją savivaldybės tarybos nario, einančio mero ar mero pavaduotojo pareigas, statusas nesuponuoja reikalavimo įstatyme jam nustatyti kitokius, nei taikomi kitiems asmenims, procesinių prievartos priemonių, *inter alia* laikino nušalinimo nuo pareigų, taikymo pagrindus ir tvarką.

Valstybė remia savivaldybes (Konstitucijos 120 straipsnio 1 dalis)

Konstitucinio Teismo 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimas

Konstitucijos 120 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybė remia savivaldybes.

Aiškindamas šią Konstitucijos nuostatą Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad ja įtvirtinta ne tik valstybės pareiga teikti paramą savivaldybėms, bet ir įstatymų leidėjo pareiga nevaržyti savivaldybių teisėtos iniciatyvos, nekliudyti jų teisėtai veiklai (2000 m. birželio 13 d. nutarimas). Tai reiškia, kad savivaldybių ir valstybės interesai turi būti derinami. Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas reiškiasi valstybei įvairiais būdais ir formomis remiant savivaldybes, valstybei įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą, taip pat koordinuojant bendrus veiksmus, kai siekiama reikšmingų socialinių tikslų (*inter alia* 1998 m. vasario 18 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).

Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad pagal Konstituciją, *inter alia* jos 120 straipsnio 1 dalį, 127 straipsnio 3 dalį, įstatymų leidėjas turi diskreciją pasirinkti tokį tam tikrų mokesčių, įskaitomų į savivaldybės biudžetą,

modelį, pagal kurį konkretų mokesčio tarifą, laikydamasi įstatyme numatytų ribų ir atsižvelgdama į įstatyme nustatytus kriterijus, tvirtina savivaldybės taryba.

[10.3. VIETOS VALDYMAS]