

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖSFAKULTETAS
VIEŠOSIOS TEISĖS INSTITUTAS

RIČARDAS BOSAS
ADMINISTRACINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA

**SAVIVALDYBĖS MERO INSTITUTAS PO TIESIOGINIŲ MERO RINKIMŲ
ĮVEDIMO**
Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas
Mokslų daktaras
Gintautas Vilkelis

Vilnius 2018

TURINYS

ĮVADAS	3
1. PAGRINDINIŲ VIETOS SAVIVALDOS SĄVOKŲ IŠAIŠKINIMAS	8
1.1. Vietos savivaldos samprata	8
1.2. Savivaldybės samprata	11
2. SAVIVALDYBĖS MERO INSTITUTAS SAVIVALDYBĖS STRUKTŪROJE	15
2.1. Mero instituto samprata	15
2.2. Savivaldybės mero institutas savivaldybės struktūroje nuo 1990 m. iki 1995 m.	17
2.3. Savivaldybės mero institutas savivaldybės struktūroje nuo 1995 m. iki 2002 m.	22
2.4. Pagrindiniai 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimo aspektai ir po jo priėmimo įsigaliojimo savivaldybės mero institutas dabartinėje savivaldybės struktūroje	27
3. ĮTEISINTŲ TIESIOGINIŲ MERO RINKIMŲ PRIVALUMAI IR TRŪKUMAI REMIANTIS EUROPOS SĄJUNGOS PATIRTIMI	35
4. TIESIOGINIAI MERO RINKIMAI	40
4.1. Tiesioginių merų rinkimų aktualumas Lietuvoje	40
4.2. Tiesioginiai merų rinkimai ir jų įtaka savivaldybių taryboms, bei jų struktūriniais padaliniais	45
4.3. Po tiesioginių mero rinkimų kylančios pagrindinės problemos ir galimi jų sprendimo būdai	54
4.4. Visuomenės nuomonės tyrimas ir apibendrinimas	62
IŠVADOS	69
PASIŪLYMAI	72
LITERATŪRA	74
ANOTACIJA	80
SANTRAUKA	81
SUMMARY	82
PRIEDAI	83
PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ	97

IVADAS

Dažniausiai viešai pradėjus nagrinėti vietos savivaldos temą ar bandant panagrinėti konkretų, mums, kaip visuomenei, svarbų klausimą, susijusį su vietos savivaldos institucijomis, jų teisėmis ar pareigomis, tarp visuomenės ar atskirų jos dalelių ir įvairiame lygmenyje, imama diskutuoti apie Lietuvos vietos savivaldos institucijų kompetencijas, struktūrą ir apie mero, kaip savivaldybės institucijos vadovo, galias, teises ir pareigas. Su savivalda susiję klausimai Lietuvoje gvildinami jau ne vieną dešimtį metų, o ypatingai tie klausimai, kurie yra tiesiogiai susiję su savivaldybės merų ir miestų tarybų kompetencija ir galiomis. Po Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 dienos nutarimo¹ priėmimo ypač didelis dėmesys buvo kreipiamas į Lietuvai mažai žinomo tiesioginių mero rinkimų modelio įgyvendinimą ir jo įtaką savivaldybių institucinei struktūrai. Juk daugelį metų įvairios Lietuvos Vyriausybės ir politinės jėgos bandė įteisinti tiesioginius mero rinkimus ir tik 2015 metais šis noras pagaliau buvo įgyvendintas, nes būtent 2015 m. savivaldos rinkimuose Lietuvoje merai pirmą kartą buvo renkami tiesiogiai.

Pirmiausiai reikėtų pažymėti, kad pati savivalda yra demokratiška ir kad ji tokia išliktų, privalo tenkinti vietos bendruomenės gyventojų poreikius. Tam, kad vietos savivalda reaguotų į rinkėjų, t. y., vietos gyventojų poreikius, gyventojai turi turėti galimybę tiesiogiai daryti įtaką skiriant asmenis į svarbiausius vietos savivaldos valdžios institucijų postus. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad tiesioginiai merų rinkimai yra tam tikra tiesioginės demokratijos apraiška, nes būtent patys piliečiai, t. y., tam tikros savivaldybės vietos bendruomenė, be partinių susitarimų gali deleguoti kandidatą į merus. Tiesioginio kandidato į merus delegavimas suteikia didelį pranašumą rinkėjams, nes rinkėjai aiškiai žino konkretaus jų pasiūlyto kandidato pažadus, todėl pasibaigus kadencijai būtų galima daryti tam tikras išvadas, tai yra, spręsti, ar jų pasiūlytas kandidatas patenkino jų, kaip bendruomenės, lūkesčius ar ne. Tiesioginė demokratija, yra gyvybiškai svarbi, nes būtent tokia forma savivaldybės bendruomenei yra suteikiama teisė išsirinkti jiems tinkantį kandidatą į mero postą ir taip išreikšti savo nuomonę, nepriklausomai nuo to, kaip ta bendruomenė dalyvauja savivaldoje.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad pačios savivaldos teisinę padėtį ir su ja susijusias problemas nagrinėjo iš esmės gana daug ir įvairių Lietuvos ir kitų valstybių mokslininkų, iš kurių galėtume paminėti tokius kaip A. Astrauskas, E. Kūris, R. Lazdynas, S. Žilinskas, E. Lapinskas, H. Kanitzas. Tačiau reikėtų pažymėti, kad dauguma anksčiau nurodytų autorių darbų buvo skirti

¹ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“, LRKT, <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

vietos savivaldos institucijoms apžvelgti ar palyginti, todėl atsižvelgiant į tai, kad mero institutui bei su juo susijusių ir išskylančių problemų sprendimui ir klausimų nagrinėjimui nebuvo skirta gana daug dėmesio. Todėl atsiranda poreikis apibendrinti ir susisteminti įvairias autorių nuomones bei pastebėjimus ir atlikus tyrimą, pateikti aiškiai suformuluotą savivaldybės mero instituto, kaip vienos iš vietos savivaldos institucijų, teisinės padėties vertinimą.

Temos „Savivaldybės mero institutas po tiesioginių mero rinkimų įvedimo“ aktualumas ir naujumas yra neabejotinas. Pažymėtina, kad tik nuo 2015 metų savivaldybių merai Lietuvos Respublikoje yra renkami tiesiogiai, todėl galime daryti pagrįstą prielaidą, kad tiesioginių merų rinkimų įvedimas buvo viena iš reikšmingiausių ir svarbiausių rinkimų sistemos reformų, kuri buvo atlikta Lietuvoje per pastaruosius kelerius metus. Nuo jos įgyvendinimo pradžios praėjus kiek daugiau nei trejiems metams, tai yra, nuo pirmųjų tiesioginių merų rinkimų, galime pastebėti tiek pozityvių, tiek negatyvių ir nerimą keliančių tendencijų.

Todėl siekiant įvertinti ar ši rinkimų sistemos reforma iš esmės padarė tam tikrą poveikį demokratijai ir valdymo efektyvumui ir, ar tai turėjo įtakos savivaldybės tarybai, vykdomajai institucijai, mero, kaip bendruomenės išrinkto lyderio, galimybėms įgyvendinti jam suteiktus įgalinimus, vykdant valdžią savivaldybėse, yra būtina kompleksiskai įvertinti Savivaldybės mero teisinę padėtį ir tarpusavio santykius bei problemas su kitomis savivaldos institucijomis, apibendrinti jas, bei pateikti galimus problemų sprendimo variantus pasitelkiant įvairius tyrimo metodus. Būtent su šia tema susijusios informacijos analizė ir leis padaryti tam tikrus vertinimus dėl savivaldybės mero instituto ir jo įtakos iki tiesioginių mero rinkimų ir po jų.

Tiesioginių mero rinkimų įteisinimas Lietuvoje rodo, kad vis dar yra intensyviai ieškoma paties tinkamiausio vietos savivaldos institucinės struktūros modelio, kuris tiesiogiai yra siejamas su mero institutu.

Todėl, atsižvelgiant į ankščiau išdėstytus teiginius, galima teigti, kad pasirinktas vietos savivaldos struktūros modelis iš esmės nustato ir mero, kaip savivaldybės institucijos, teisinę padėtį, nuo kurios priklauso ir kitų savivaldybės institucijų veikla, tarpusavio santykiai bei vietos bendruomenės lūkesčiai. Todėl galima daryti pagrįstą išvadą, kad pagrindinė nagrinėjama šio tyrimo mokslinė problema yra kildinama iš esminio klausimo, kaip savivaldybės mero instituto pasikeitimai turi įtakos kitoms vietos savivaldos institucijoms. Ir ar šiuo metu Lietuvoje galiojantis vietos savivaldos struktūros modelis su tiesiogiai renkamu mero institutu užtikrina sklandų įvairių savivaldos institucijų darbą.

Dažniausiai šiuolaikinėje visuomenėje pati savivaldybės vidinė struktūra, bei su ja susijusios institucijos yra vertinamos iš mero, kaip savivaldybės institucijos vadovo, pozicijos, nurodant jo, kaip vadovo, įgaliojimus ir teises, kitų savivaldos institucijų atžvilgiu. Šio darbo išskirtinumas yra tyrimo metu gauti rezultatai, kurie leis iš esmės įvertinti mero, kaip institucijos,

sąveiką su kitais vietos savivaldos elementais, tai yra, leis atskleisti, kaip kintant mero institutui, keičiasi sąveiką tarp vietos savivaldos elementų ir kokią poveikį iš esmės padarė tiesioginiai mero rinkimai ir su kokiomis pagrindinėmis problemomis yra susiduriama įgyvendinant mero, kaip institucijos, pareigas.

Magistro darbo objektas – savivaldybės mero institutą reglamentuojančių teisės aktų analizė bei jo veiklos ir funkcijų pasikeitimai po tiesioginių merų rinkimų ir problematika.

Magistro darbo tikslai:

1. Atskleisti mero instituto, kaip savivaldos institucijos, sampratą.
2. Išanalizuoti savivaldybių mero instituto pokyčius Lietuvoje iki tiesioginių rinkimų modelio taikymo, identifikuojant praktinius trūkumus ir/ar privalumus.
3. Įvertinti tiesioginių mero rinkimų trūkumus ir/ar privalumus.

Siekiant tinkamai išanalizuoti visas aplinkybes bei teisinį reglamentavimą, susijusį su mero institutu, iškelti tokie magistro darbo uždaviniai:

1. Apžvelgiant vietos savivaldos istoriją, atskleisti pagrindinių vietos savivaldoje naudojamų sąvokų „vietos savivalda“, „savivaldybė“, „mero institutas“ esmę.
2. Palyginti įvairiais laikotarpiais galiojusius vietos savivaldos modelius, pateikiant išsamią analizę, koks modelis ir kokią įtaką padarė savivaldybės mero instituto formavimuisi iki Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo priėmimo ir kaip pasikeitė mero institutas po šio nutarimo priėmimo.
3. Atskleistą mero, kaip savivaldybės institucijos, teisinį statusą, palyginti su kitomis užsienio šalimis ir jose vyraujančiomis mero instituto analogijomis ir reikalavimais.
4. Ištirti tiesioginių savivaldybės merų rinkimų įtaką savivaldybės mero teisiniam institutui.
5. Nustatyti pagrindines problemas, susijusias su savivaldybės merų institutu, atsiradusias po tiesioginių merų rinkimų įvedimo ir pasiūlyti problemų sprendimo variantus.

Ginamieji teiginiai:

1. Vietos savivaldos institucinės struktūros modelis apsprendžia savivaldybės mero instituto teisinį statusą, o savivaldybės mero instituto teisinis statusas lemia taikomo vietos savivaldos modelio funkcionalumą.
2. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatyme reglamentuotas dabartinis tiesiogiai renkamo mero institucijos modelis yra tinkamas.

Tyrimo teorinis pagrindas – šiame magistro darbe nagrinėjami pokyčiai yra susiję su savivaldybės mero, kaip savivaldybės institucijos, statusu Lietuvoje. Šis teorinis modelis iš

esmės yra pagrįstas tik Lietuvos ir labai nedidele dalimi užsienio autorių darbais, kuriuose dažniausiai yra analizuojami vietos valdžios institucijų sudarymo ir jų kompetencijos aspektai.

Magistro darbe analizuojami savivaldybės mero, kaip savivaldybės institucijos, teisinis statusas ir su juo susijusios teisinės problemos, su kuriomis susiduriama einant tiesiogiai išrinkto mero pareigas, atsižvelgiant į įvairių sričių mokslo specialistų, teisininkų ir kitų atstovų nuomones.

Siekiant kuo aiškiau nustatyti esminius pokyčius, kurie įvyko Lietuvoje įteisinus tiesioginius mero rinkimus, bei pasiekti užsibrėžtą darbo tikslą, magistro baigiamajame darbe bus nagrinėjama įvairi su mero institutu susijusi medžiaga, tai yra: teisinė literatūra, straipsniai spaudoje, įstatymai, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai, kitų Lietuvos Respublikos teismų nutartys, sprendimai, išaiškinimai ir kiti teisės aktai. Atsižvelgiant į tai, kad mero teises, pareigas ir kitas su jo galiomis susijusias funkcijas iš esmės reglamentuoja specialusis įstatymas, ypatingas dėmesys iš esmės bus skiriamas būtent šiam specialiajam įstatymui, t. y., Vietos savivaldos įstatymui².

Tyrimo metodai

Istorinė lyginamoji analizė suteikia galimybę magistro darbe atskleisti savivaldybės mero instituto teisinio reglamentavimo tendencijas įvairiais laikotarpiais, bei pateikti išvadas, kokiais laikotarpiais savivaldybės mero institutas turėjo vienokių ar kitokių galių bei visa tai apibendrinus, vertinti, ar galiojant dabartiniam teisiniam reglamentavimui mero institutas įgijo didesnių įgaliojimų ar kaip tik priešingai – jų neteko.

Sisteminės analizės metodas suteikia galimybę ištirti mero, kaip vietos savivaldos institucijos, veiklos reglamentavimą tam tikrose srityse (atskaitomybės, įgaliojimų, kontrolės, rinkimų) bei pasiūlyti tam tikrų sričių tobulinimo kryptis.

Loginis metodas taikomas siekiant išaiškinti įvairių teisės normų, reglamentuojančių mero, kaip institucijos, turinį, apibendrinant bei pateikiant išvadas.

Dokumentų analizės metodas taikytas nagrinėjant norminius Lietuvos Respublikos teisės aktus, reglamentuojančius vietos savivaldą, savivaldybių ir mero veiklą, siekiant atskleisti įvairias sąvokas ir sampratas, o taip pat ištirti, kaip vietos savivaldą reglamentuojančių teisės aktų pokyčiai lemia mero teisinę padėtį.

Siekiant išlaikyti atliekamo tyrimo visapusiškumą bei objektyvumą, darbe remiamasi ir anketine visuomenės apklausa. Apklausa buvo siekiama atspindėti, vietos bendruomenės narių nuomone bei požiūrį į pasikeitusią mero padėtį savivaldoje po tiesioginių merų rinkimų.

² „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“. TAR, žiūrėta 2018 m. sausio 20 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

Tiriamąo darbo struktūra – pirmojoje tyrimo dalyje, siekiant kuo aiškiau išskirti mero instituto skirtumus nuo kitų vietos savivaldos institucijų, aptariamos vietos savivaldos, savivaldybės ir mero instituto sampratos. Antra dalis iš esmės skirta teorijai, kurioje aptariamos vietos savivaldos modelio, taip pat ir mero instituto modelio paieškos Lietuvoje bei atliekama Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 dienos nutarimo analizė, siekiant išsiaiškinti, kokią įtaką šis Konstitucinio Teismo nutarimas padarė tiek savivaldos modelio formavimuisi, tiek ir mero instituto keitimuisi. Trečioje dalyje trumpai aptariami keli pagrindinės Europos sąjungos šalyse egzistuojančių merų institutų privalumai ir trūkumai. Ketvirtojoje tyrimo dalyje analizuojami pokyčiai po tiesioginių mero rinkimų, paties mero instituto pasikeitimai, pagrindinės kylančios problemos ir galimi jų sprendimo būdai, tiriamojo darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir pasiūlymai.

1. PAGRINDINIŲ VIETOS SAVIVALDOS SĄVOKŲ IŠAIŠKINIMAS

Pagrindinis Lietuvos Respublikos teisės aktas, tai yra, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnis, nustato, kad „Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinių darinius“³. Taigi, apžvelgiant šią Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, galima daryti išvadą, kad Lietuva, kaip valstybė, yra unitarinė, o jos atskiros teritorijos dalys neturi jokių valstybinio valdymo elementų. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad Lietuva yra priskiriama prie šalių, kuriose valstybinis valdymas yra įgyvendinamas demokratišku būdu, galima daryti prielaidą, kad demokratinėje valstybėje valstybinis valdymas negalėtų būti sutelkiamas ir vykdomas tik centralizuotai. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnis nustato, kad „Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas“⁴. Taigi, iš ankščiau nurodyto straipsnio nuostatų galima spręsti, kad viešųjų reikalų, susijusių su tam tikros teritorijos bendruomenės interesais, sprendimų priėmimas negali būti nutolęs nuo pačios bendruomenės, nes būtent dėl atskirų tam tikros teritorijos socialinių, kultūrinių ar ekonominių skirtumų ir turėtų būti priimami sprendimai, atsižvelgiant į šiuos skirtumus. Vietos savivaldos institucijos yra tiesiogiai susijusios su tam tikros bendruomenės interesais, todėl pirmiausiai yra tikslinga atskleisti šių institucijų esmę ir sampratą, būtent, kas yra ta vietos savivalda, savivaldybė ir meras.

1.1. Vietos savivaldos samprata

Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis vietos savivaldą Lietuvoje, yra Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas⁵. Šio įstatymo 3 straipsnio 2 dalis nustato, kad „vietos savivalda – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją“⁶. Europos vietos savivaldos chartija⁷, kuri, Lietuvai tapus Europos sąjungos nare, tapo privaloma, jau kiek kitaip apibrėžia vietos savivaldos prasmę. Chartijos 3 straipsnio 1 dalyje, įteisinančioje vietos savivaldos sąvoką, yra nurodoma, jog „vietos savivalda – vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkytis ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamas pilną

³„Lietuvos Respublikos Konstitucija“. LRKT. <http://www.lrkt.lt/lt/apie-teisma/teisine-informacija/konstitucija/125>

⁴*Ibid.*

⁵„Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“. TAR, žiūrėta 2018 m. sausio 22 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

⁶*Ibid.*

⁷„Europos vietos savivaldos chartija“ TAR., žiūrėta 2018 m. sausio 22 d. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7EB8808F6CBC>

atsakomybę ir vadovaudamasi vietos gyventojų interesais⁸. Taigi, padarius nedidelę šių dviejų dokumentų teisinę analizę, galima teigti, kad savivalda valstybėje gali būti suprantama kaip įvairių teritorinių bendruomenių savitvarka, kai veiklos organizavimo procesas yra vykdomas savo nuožiūra savarankiškai ir atsakingai.

A. Astrauskas, nagrinėdamas vietos savivaldos sampratą savo moksliniuose darbuose, nurodo, kad iš esmės egzistuoja dvi vietos savivaldos sampratos⁹:

1. „Vietos savivalda – tai savivaldybei (savivaldybės bendruomenei) suteikta teisė savarankiškai tvarkyti dalį įstatymų, priskirtų jai visuomenės bendrųjų reikalų“¹⁰.

2. „Vietos savivalda – tai savivaldybei (savivaldybės bendruomenei) suteiktos teisės savarankiškai tvarkyti dalį įstatymų priskirtų visuomenės bendrųjų reikalų realizavimas“¹¹. Autorius teigia, kad „Jis pasireiškia įvairia vietos savivaldos subjektų veikla: savivaldybės valdžios vykdymu (tai daro tiesiogiai savivaldybės bendruomenė, taip pat savivaldybės politinės valdžios institucijos arba tik jos); savivaldybės valdžios priimtų sprendimų vykdymu (tai daro savivaldybės vykdomosios institucijos ir savivaldybės administracija); dalyvavimu tvarkant vietos reikalus įvairiomis tiesioginės demokratijos raiškos formomis (tai daro savivaldybės bendruomenės nariai ir jų grupės); viešųjų paslaugų teikimu (tai daro savivaldybės biudžetinės ir viešosios įstaigos bei savivaldybės kontroliuojamos įmonės)“¹².

A. Astrauskas savo moksliniuose darbuose taip pat teigia, kad „esminis skirtumas tarp dviejų vietos savivaldos sampratų yra, kad pirmuoju atveju vietos savivalda yra suprantama kaip tam tikro subjekto teisė savarankiškai veikti, o antruoju, kaip tam tikro subjekto savarankiška veikla arba tam tikram subjektui suteiktos teisės savarankiškai veikti įgyvendinimas“¹³. Taigi, apibendrinant mokslininko išreikštą sampratą apie tai, kokia veikla yra laikytina vietos savivalda, galima daryti pagrįstą išvadą, kad nuo subjekto pasirinkimo ir priklauso, kokia veikla gali būti apibūdinama ir suprantama kaip vietos savivalda. Pažymėtina, kad A. Astrauskas savo moksliniuose darbuose iš esmės išskiria du vietos savivaldos modelius¹⁴. Vienu atveju autorius nurodo, kad į vietos savivaldos subjektų ratą būtina būti įtraukta savivaldybės politinė valdžia, savivaldybės administracija ir savivaldybės bendruomenė, o kitu atveju – į vietos

⁸ „Europos vietos savivaldos chartija“ TAR., žiūrėta 2018 m. sausio 22 d. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7EB8808F6CBC>

⁹ Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. (Vilnius: LTU, 2003), 10–14.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

savivaldos subjektų ratą turėtų būti įtraukiami visi nurodyti subjektai, išskyrus savivaldybės bendruomenę¹⁵.

Kitas, ne ką mažiau žinomas, autorius R. Lazdynas, nagrinėjantis vietos savivaldą, savo moksliniuose darbuose atsižvelgdamas tiek į politinę, tiek ir į istorinę patirtį, iš esmės formuoja du požiūrius į vietinę savivaldą¹⁶. Vienu atveju yra išskiriamas autoritarinis požiūris, kuris, anot autoriaus, dažniausiai formavosi tose valstybėse, kuriose ilgą istorinį laikotarpį buvo įsigalėjęs monarchinis ar totalitarinis režimas ir kuris dažniausiai pasireiškėdavo griežta valdžios kontrole¹⁷. Kitu atveju yra išskiriamas demokratinis požiūris, kai savivalda yra grindžiama ne tik griežtais įstatymais ar įsakymais, bet iš esmės ir Konstitucijoje įteisintu savivaldybių funkcijų atribojimu¹⁸. Reikėtų pažymėti, kad savivaldybė demokratinio požiūriu iš esmės yra tam tikra valstybės dalis, kuri yra savarankiška visais kitais atžvilgiais, turinti teisę įgyvendinti valstybės priimamus teisės aktus atsižvelgiant į vietos gyventojų poreikius jų valdomoje teritorijoje.

Atkreiptinas dėmesys, kad pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnį 1 dalį, kurioje yra iš esmės įvardijamos visos valstybės valdžios vykdančiosios institucijos, nėra nurodyta jokia vietos savivaldos institucija¹⁹. Tačiau pažymėtina, kad pačioje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje vietos savivaldai, kaip ir kitoms valstybės valdžios rūšims, yra skirtas atskiras, X skirsnis. Todėl, remiantis tiek ankščiau pateiktu Lietuvos Respublikos Konstitucijos straipsniu, tiek logine analize, galima teigti, kad vietos savivalda yra pripažįstama kaip savarankiškas valdymo lygmuo, kuris yra įgyvendinamas per tautai priklausančią savarankišką valdžios įgyvendinimo formą.

Vietos savivaldos sampratą taip pat gan plačiai savo nutarimuose yra atskleidęs ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne kartą savo 2002 metų gruodžio 24 d. nutarime yra pabrėžęs, kad vietos savivalda nėra ir negali būti tapatinama su valstybės valdymu, nes tai yra dvi visiškai skirtingos viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos, kurios yra tiesiogiai susijusios viena su kita, tačiau kiekviena iš jų pagal savo paskirtį įgyvendina visiškai skirtingas ir tik joms priskirtas funkcijas²⁰. Jau minėtame Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime buvo įtvirtinta, kad „pagal Konstituciją vietos savivalda – tai įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai), savitvarka ir

¹⁵ Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. (Vilnius: LTU, 2003), 10–14.

¹⁶ Rimantas Lazdynas, *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. (Šiauliai: Saulės delta, 2005), 35–37.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“. LRKT. <http://www.lrkt.lt/lt/apie-teisma/teisine-informacija/konstitucija/125>

²⁰ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“. LRKT. <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją²¹. „Konstitucijoje vietos savivalda įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms“²²²³. Taigi, apžvelgus tiek Lietuvos autorių pateiktas sampratas, tiek Konstitucinio Teismo pateiktus išaiškinimus, galime pagrįstai teigti, kad vietos savivaldos subjektas yra tam tikros Lietuvos teritorijos bendruomenė.

Pažymėtina, kad bendruomenės (t. y., Konstitucijoje įvardijamos kaip teritoriniai administraciniai vienetai) savo teises įgyvendina per atitinkamas savivaldybių tarybas, kitaip – savivaldybes. 2002 metų gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarime savivaldybė jau apibrėžiama kaip valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio gyventojų bendruomenė turi valstybės laiduotą savivaldos teisę²⁴. Todėl apibendrinus galima daryti prielaidą, kad savivaldos teisė yra neatsiejama nuo bendruomenės ir jos institucijų savaveiksmiškumo ir savarankiškumo.

Apibendrinant ankščiau pateiktus Lietuvos mokslininkų ir teisininkų teiginius, apibūdinančius vietos savivaldą, bei įvertinus Lietuvos Respublikoje galiojančią teisinę bazę ir joje įteisintą vietos savivaldos sampratą, galima suformuoti teisiškai pagrįstą vietos savivaldos apibrėžimo sampratą, kuri galėtų būti suvokiama kaip tam tikros teritorijos vietos bendruomenės gyventojų iniciatyva renkama tos teritorijos valdžia.

Be abejo, reikėtų pažymėti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimu ir vėlesniais savo nutarimais tik plačiau ir aiškiau išaiškino pačios vietos savivaldos prasmę ir sampratą, kuri iš esmės pagal savo prasmę atitinka ir Europos vietos savivaldos chartijos sampratą.

1.2. Savivaldybės samprata

„Savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą, kuri sudaro jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas įstatymams, Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) ir savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai

²¹*Ibid.*

²²„Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“. LRKT. <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

²³„Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas byloje Nr. 2/97“. LRKT. <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta371/content>

²⁴„Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“. LRKT. <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

įgyvendinti. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo²⁵. Būtent taip yra apibrėžiama savivaldybės sąvoka viename iš specialiųjų teisės aktų, tai yra, Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo²⁶ 3 straipsnio 1 dalyje. Šiek tiek kitokį supratimą, labiau priimtina sąvoką eiliniam Lietuvos piliečiui, pateikia Laisvoji internetinė enciklopedija, kuri nurodo, kad „Savivaldybė – juridinio asmens statusą turinčio valstybės administracinio vieneto, jo teritorijos, šioje teritorijoje nuolat gyvenančių žmonių organizuotos bendruomenės, kuriai įstatymu suteikta vietos savivaldos teisė, šios bendruomenės išrinktų politinių partijų ir organizacijų kandidatais pasiūlytų atstovų ir jų suformuotų bei kontroliuojamų viešojo administravimo institucijų visuma“²⁷.

Pasak A. Astrausko, valstybės teorijoje iš esmės savivaldybė yra analizuojama dviem požiūriais, tai yra plačiuoju ir siauroju.

1. A. Astrausko nuomone, „pagal platesnįjį požiūrį – savivaldybė – tai ypatinga žmonių bendruomenė (žmonių santalka, socialinė organizacija, socialinė grupė), tvarkanti dalį visuomenės bendrųjų reikalų“²⁸.
2. „Siauresniu požiūriu – savivaldybė– tai žmonių specialių organizacijų (institucijų), vykdančių savo veiklą valstybės teritorijos dalyje ir kryptingai veikiančių toje teritorijoje gyvenančius žmones bei jų socialines grupes, tvarkant dalį bendrų visuomenės reikalų, visuma“²⁹.

Iš pateiktų autoriaus sampratų galima daryti prielaidą, kad autorius, siekdamas išskirti šiuos du ankščiau nurodytus požiūrius, išskyrė ir esminius tam tikram požiūriui būdingus požymius. Pavyzdžiui, plačiajam požiūriui buvo priskirtas vienas svarbiausių požymių, tai yra, specialių institucijų, vykdančių politinę valdžią, bei specialių institucijų ir įstaigų, įgyvendinančių savivaldybės valdžios priimtus sprendimus, funkcijas, buvimas. Tačiau reikėtų pastebėti, kad esminis skirtumas tarp šių autoriaus pateiktų požiūrių yra tas, kad specialiosios institucijos ir įstaigos, kurios pagal autoriaus pateiktą savivaldybės siaurąjį požiūrį yra apibrėžiamos kaip savivaldybės, yra viso labo tik ypatingos bendruomenės, o dar kitaip – socialinės grupės, kai tuo atveju autoriaus nurodomas savivaldybės platusis požiūris apima ir socialines grupes, ir žmonių santalką bei socialinę organizaciją³⁰.

²⁵ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. sausio 23 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

²⁶ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. sausio 23 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

²⁷ Laisvoji internetinė enciklopedija „Vikipedija“, žiūrėta 2018 m. sausio 23 d., <https://lt.wikipedia.org/wiki/Savivaldyb%C4%97>

²⁸ Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. (Vilnius: LTU, 2003), 8–10.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad per visą laikotarpį nuo pat Lietuvos nepriklausomybės atgavimo, savivaldybės apibrėžimas bei samprata iš esmės kito net keletą kartų.

Pats pirmasis sąvokos „savivaldybė“ apibrėžimas buvo pateiktas ir įteisintas dar 1990 metais naujai įsigaliojusiam Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatyme XI-3676³¹, kurio 1 straipsnio 2 dalis nustatė, kad „Savivaldybė tai administracinio-teritorinio vieneto gyventojų visuma su jų formuojamais valstybinės valdžios ir valdymo organais“³². Pasikeitus esminiams teisės aktams, reglamentuojantiems vietos savivaldą Lietuvoje, pasikeitė ir pats savivaldybės apibrėžimas. 1994 metais liepos 19 d. įsigaliojus naujam Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymui³³, jo 2 straipsnyje savivaldybė jau buvo įvardijama kaip „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jos gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir kitus įstatymus“³⁴. Ši savivaldybės apibrėžimo sąvoka galiojo gana ilgą laiką, tai yra, iki 2000 metų spalio 12 d., kai buvo priimtas naujas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas³⁵, kuris savivaldybę apibrėžė jau kaip „valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą“³⁶. Taigi, apibendrinus anksčiau pateiktus savivaldybių apibrėžimus, galima pagrįstai teigti, kad nuo 1990 iki 2000 metų buvo laikomasi suformuoto požiūrio, kad savivaldybė yra tam tikra bendruomenė, kuriai priskirta teisė tvarkyti dalį visuomeninių reikalų. O taip pat reikėtų pažymėti, kad išsamiausiai per nagrinėjamą laikotarpį savivaldybės apibrėžimu galima laikyti 1990 metais Vietos savivaldos pagrindų įstatyme³⁷ įteisintą apibrėžimą, nes būtent jis aiškiausiai įvardijo savivaldybės elementus. Šiuo metu galiojanti vietos savivaldos įstatymo redakcija jau numato šiek tiek pakitusį savivaldybės apibrėžimą: „Savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą, kuri sudaro jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas įstatymams, Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) ir

³¹ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas“, TAR., žiūrėta 2018 m. sausio 24 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.55DFA8DB5C3E>

³² *Ibid.*

³³ „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. sausio 24 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0120FD7BCFFC/TAIS_22108

³⁴ *Ibid.*

³⁵ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. sausio 24 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.10AE4E66691A>

³⁶ *Ibid.*

³⁷ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. sausio 24 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.55DFA8DB5C3E>

*savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo*³⁸. Pastebėtina, kad naujausioje Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo redakcijoje savivaldybė jau apibrėžiama ne tik kaip administracinis vienetas, bet kaip ir administracinio vieneto bendruomenė, turinti teisę įgyvendinti jai Lietuvos Respublikos Konstitucija³⁹ suteiktas teises per jų pačių išrinktą savivaldybės tarybą bei kitas savivaldybės tarybai atskaitingas institucijas.

Todėl apibendrinus aukščiau pateiktų teisės aktų nuostatas, galima pagrįstai teigti, kad savivaldybė galėtų būti įvardijama kaip įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą, valstybės administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės išrinktų atstovų ir jų kontroliuojamų viešojo administravimo institucijų visuma.

³⁸ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 sausio 24 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/KOvWuQDrjs>

³⁹ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, LRKT, žiūrėta 2018 sausio 25 d., <http://www.lrkt.lt/lt/apie-teisma/teisine-informacija/konstitucija/125>

2. SAVIVALDYBĖS MERO INSTITUTAS SAVIVALDYBĖS STRUKTŪROJE

2.1. Mero instituto samprata

Pirmiausiai reikėtų pažymėti, kad daugelyje pasaulio valstybių, kuriose asmuo (dažniausiai politikas) atlieka realias arba simbolines valdžios vadovo funkcijas savivaldos objekte, yra vadinamas meru (lotyniškai *maior* – didesnis). Dabartiniame lietuvių kalbos žodyne žodis *meras* apibūdinamas kaip „*municipalitetu, savivaldybės vadovas*“⁴⁰. Pažymėtina, kad nors ir iš ankščiau pateiktų mero instituto apibūdinimų galima susidaryti gana aiškią nuomonę apie tai, kad meras iš esmės yra asmuo, turintis valdžios vadovo funkcijas tam tikrame savivaldos objekte, tačiau turėtume atkreipti dėmesį į tai, kad tiek pareigų pavadinimas, tiek funkcijos skirtingose šalyse gali labai skirtis. Vienu atveju mero funkcijos ir galios gali būti daugiau simbolinės, o kitu – mero funkcijos gali būti išreikštos labai aiškiais įgaliojimais ir teisėmis.

Atkreiptinas dėmesys, kad ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje mero institutas kaip sąvoka nėra įvardytas. Vienintelė institucija, kuri Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įvardyta kaip bendruomenės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba⁴¹. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalis nustato, kad „*Savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas*“⁴². Taigi, atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra įteisinta teisė įstatymo leidėjui įgyvendinti Konstitucijos jam suteiktą diskreciją, tai yra, nustatyti Savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką⁴³, galima daryti pagrįstą išvadą, kad mero, kaip atskiro savivaldos instituto, samprata ir įgaliojimai priklauso būtent nuo to, kaip įstatymų leidėjas sugeba įgyvendinti jam suteiktą diskreciją.

Pažymėtina, kad pats mero institutas Lietuvoje nėra gana senas, nes pirmą kartą Lietuvos Respublikos teisės aktuose mero pareigybė buvo paminėta tik 1990 m. vasario 12 dieną įsigaliojusioje Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymo⁴⁴ redakcijoje. Šio įstatymo 10 straipsnyje jau kaip valdymo organas buvo įvardijamas ir rajono (apskritis) miesto meras, o to paties įstatymo 17 straipsnis numatė jau ir rajono (apskritis) valdytojo ir respublikos miesto mero rinkimo tvarką, kadencijų skaičių, atskaitomybę ir kitus kriterijus⁴⁵. Nors meras, kaip institucija, buvo paminėtas dar 1990 m., tačiau iki pat šių dienų nei Lietuvos Respublikos

⁴⁰ „Dabartinės lietuvių kalbos žodynas“, žiūrėta 2018 sausio 25 d.,

<http://www.lkz.lt/Visas.asp?zodis=meras&lns=-1&les=-1>

⁴¹ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, LRKT, žiūrėta 2018 sausio 25 d.,

<http://www.lrkt.lt/lt/apie-teisma/teisine-informacija/konstitucija/125>

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 sausio 24 d.,

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.55DFA8DB5C3E>

⁴⁵ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 sausio 24 d.,

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.55DFA8DB5C3E>

Konstitucijoje, nei šiuo metu galiojančiame Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatyme nėra įteisinta ir apibrėžta sąvoka „meras“. Šiuo metu galiojančioje įstatymo redakcijoje mero sąvoką galėtume išvelgti tik sąvokos „Savivaldybės institucijos“⁴⁶ kontekste, nes būtent čia yra nurodoma, kad „Savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas, kuriai vadovauja Lietuvos Respublikos Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo (toliau – Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas) nustatyta tvarka vienmandatėje rinkimų apygardoje tiesiogiai išrinktas savivaldybės tarybos narys – savivaldybės meras (toliau – meras). Meras yra savivaldybės vadovas, vykdamas šiame ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus“⁴⁷. Todėl kyla pagrįstų abejonių dėl to, mero institutas, kuris tiek bendruomenės narių, tiek ir savivaldybės atstovaujamosios institucijos narių yra laikomas viena svarbiausių politinių figūrų vietos savivaldoje, nėra įteisintas nei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, nei dabartiniame Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatyme.

Trumpai apžvelgiant mero institutą, negalima nepaminėti ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo⁴⁸ 2002 metų gruodžio 24 d. nutarimo, nes būtent po šio nutarimo iš esmės buvo pakoreguotas ir požiūris į mero, kaip institucijos, teises ir pareigas. Pirmiausiai reikėtų pažymėti, kad iki minėto Konstitucinio Teismo nutarimo mero institutas buvo prilyginamas vienasmeniškai vykdomajai institucijai, tai yra, meras vienu metu buvo ir tarybos, kaip atstovaujamosios institucijos, ir valdybos, kaip vykdomosios institucijos, atstovas, o tiksliau, vadovas. O po Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo⁴⁹ 2002 metų gruodžio 24 d. nutarimo priėmimo ir atitinkamų teisės aktų pakeitimo, šiuo konkrečiu atveju – po Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo atitinkamos redakcijos priėmimo, meras buvo įvardijamas jau tik kaip savivaldybės vadovas⁵⁰.

Taigi, kaip jau ir minėta anksčiau, Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui savo nutarimu nusprendus atskirti vykdomąją valdžią nuo atstovaujamosios, buvo pasiekta, kad mero, kaip savivaldybės vadovo, galios sumažėjo, nes priėmus Konstitucinio Teismo nutarimą, jis neteko vykdomųjų funkcijų, o jo visi sprendimai galėjo būti įgyvendinami tik per kitą vietos savivaldos instituciją – savivaldybės administracijos direktorių. Todėl galima pagrįstai teigti, kad po Konstitucinio Teismo nutarimo priėmimo savivaldybės meras tapo labai priklausomas nuo savivaldybės administracijos direktoriaus, nes būtent nuo mero sugebėjimų kontroliuoti ir valdyti

⁴⁶ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 sausio 25 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“, LRKT, <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 sausio 25 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

administracijos direktorių ir priklausė, kiek galių turės meras priimdamas sprendimus. Tačiau taip pat reikėtų pastebėti, kad nors ir pagal dabartinį teisinį reglamentavimą meras yra savivaldybės vadovas, o taip pat – ir tarybos atstovas. Iki šiol vis ginčijamasi dėl mero galių, vieni laikosi nuomonės, kad jas būtina stiprinti, kiti priešingai – silpninti. Vis bandoma surasti efektyvų vietos savivaldos modelį, o jo paieškos apipintos daugybe problemų, teisminės praktikos, kritikų nuomonių ir panašiai. Kelias iki šių laikų mero galių buvo ilgas ir, mano nuomone, dar ne galutinis. Siekdamas tai pagrįsti, kitose šio tiriamojo darbo dalyse nagrinėsiu Lietuvai tinkamiausio savivaldos modelio ieškojimo aspektus.

2.2. Savivaldybės mero institutas savivaldybės struktūroje nuo 1990 m. iki 1995 m.

Pirmiausiai reikėtų pažymėti, kad per keletą paskutinių dešimtmečių teisinis reglamentavimas, reguliuojantis vietos savivaldos institucijų formavimo tvarką, kito gana dažnai.

Šiais pakeitimais buvo iš pagrindų keičiamos tiek vietos savivaldos institucijoms priskirtos funkcijos, tiek ir pati savivaldos institucijų rinkimo bei sudarymo tvarka.

A. Astrauskas savo moksliniuose darbuose, nagrinėdamas Lietuvos vietos savivaldą, teigė, kad „1990 m. nepriklausomybę atkūrusi Lietuva paveldėjo iš sovietinio laikotarpio valstybės teritorinių administracinių vienetų sistemą, kuri buvo pritaikyta centralizuotam komandiniam valdymui (pasižymėjo dideliu santykinai smulkių administracinių teritorinių vienetų ir jų kategorijų skaičiumi), bet nelabai tiko demokratiniams pagrindais besitvarkančiai valstybei“⁵¹.

Taigi, vadovaujantis šiuo autoriaus teiginiu, galima daryti prielaidą, kad kelias kuriant nepriklausomą vietos savivaldą buvo sunkus, nes reikėjo iš esmės pakeisti nusistovėjusią, sovietiniu laikotarpiu galiojusią sistemą bei tvarką, o tai padaryti buvo nelengva. Nepriklausomos Lietuvos savivaldos pradžia galima laikyti momentą, kai 1990 metais Lietuvai iškovojus nepriklausomybę, buvo priimtas vienas iš svarbiausių dokumentų, tai yra, Vietos savivaldos pagrindų įstatymas⁵², kuriuo iš esmės buvo reglamentuotos tiek vietos savivaldos funkcijos, tiek ir jų formavimo tvarka.

Naujai 1990 metais vasario 12 d. priimtame Vietos savivaldos pagrindų įstatyme jau buvo įteisinta ir nustatyta aukštesniosios ir žemesniosios pakopų savivaldybių sistema.

Įstatymo 10 straipsnis numatė, kad žemesniosios pakopos savivaldybės organai yra: **valdžios organas** – Liaudies deputatų taryba; **valdymo organas** – apylinkės gyvenvietės

⁵¹ Algirdas Astrauskas, „Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais“, Viešoji politika ir administravimas 2 (2011):284, https://www.mruni.eu/upload/iblock/cb3/13641%20VPA%202011%20T%2010_2%209.pdf

⁵² „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos pagrindų įstatymas“, TAR., žiūrėta 2018 m. vasario 8 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.55DFA8DB5C3E>

(valsčiaus) viršaitis ir rajono (apskrities) miesto meras; **revizijos komisija**⁵³. O to paties įstatymo 14 straipsnis numatė, kad aukštesniosios pakopos savivaldybės organai yra: **valdžios organas** – Liaudies deputatų taryba; **valdymo organai** – rajono (apskrities) valdytojas ir jo vadovaujama valdyba bei respublikos miesto ir jo vadovaujama valdyba; **revizijos komisija**⁵⁴. Taip pat reikėtų pažymėti, kad šiuo įstatymu buvo suformuotos ir nuostatos dėl vykdomųjų institucijų pavaldumo bei kiti organizaciniai reikalavimai.

Atkreiptinas dėmesys, kad būtent šiuo teisės aktu buvo atliktas kitas gan svarbus vietos savivaldai žingsnis, tai yra, jame buvo suformuota savivaldybės sąvoka, kuri skambėjo taip: „Savivaldybė – tai administracinio-teritorinio vieneto gyventojų visuma su jų formuojamais valstybinės valdžios ir valdymo organais“⁵⁵. Be abejo, nenukrypstant nuo temos reikėtų pažymėti, kad Vietos savivaldos pagrindų įstatymas⁵⁶ įteisino ir mūsų nagrinėjamą mero institutą. Vietos savivaldos pagrindų įstatymo⁵⁷ 17 straipsnis reglamentavo rajono (apskrities) valdytojo ir respublikos miesto mero institutus. Šiame straipsnyje buvo reglamentuota tiek mero rinkimo ir skyrimo tvarka, tiek ir mero kadencijų skaičius bei pagrindiniai reikalavimai, kuriuos privalėjo atitikti kandidatas į mero postą. Pavyzdžiui, buvo nustatyta, kad „Rajono (apskrities) valdytoją, respublikos miesto merą renka atitinkama Taryba slaptu balsavimu Tarybos įgaliojimų laikui ne daugiau kaip dviem kadencijoms iš eilės“⁵⁸. Pažymėtina, kad šiame įstatyme mero galios buvo gana didelės lyginant su dabartiniais mero įgaliojimais, tačiau reikėtų pažymėti ir tai, kad taip pat buvo ir tam tikrų išimčių, kaip pavyzdžiui, „Rajono (apskrities) valdytojas, miesto meras, jų pavaduotojai ir sekretorius negali būti šios Tarybos deputatai“⁵⁹.

Pagal įstatymo 18 straipsnio 1 dalį buvo įteisinta ir taip vadinama vykdomoji institucija. „Rajono (apskrities), miesto valdyba yra kolegialus valdymo organas, į kurį įeina rajono (apskrities) valdytojas, miesto meras, jų pavaduotojai, sekretorius, taip pat nariai, kuriuos valdytojo, mero teikimu tvirtina Taryba savo įgaliojimų laikui. Valdybos nariai negali būti šios Tarybos deputatai“⁶⁰.

Šis naujai įsigaliojęs įstatymas turėjo nemažai teigiamų vertinimų, tačiau pradėjus įgyvendinti jo nuostatas, buvo susidurta su gana neaiškiu valdžių galių pasidalijimu. Paaiškėjo, kad pagal naujai suformuotą vietos savivaldos struktūros modelį tapo visiškai nebeaišku, kieno

⁵³ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos pagrindų įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 8 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.55DFA8DB5C3E>

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

galios yra didesnės ir kas pagal tuo metu galiojantį teisinį reglamentavimą yra aukščiau, tai yra, meras – kaip valdyba, ar meras – kaip tarybos pirmininkas. Reikėtų pažymėti, kad šis ganėtinai opus klausimas dėl mero galių pasiskirstymo ir viršenybės buvo eskaluojamas gana dažnai ir net kartais peraugdavo į „liguistą karą dėl vietos po saule“. Kai kuriuose didžiuosiuose miestuose, pavyzdžiui, Kaune ar Vilniuje, savivaldybių merai ir tarybų pirmininkai savo užimamuose posteose dėl tarpusavio nesutarimų neišbūdavo ilgiau nei pusę metų. Taigi, tuo metu galiojusi ir taip įvardijama „dvivaldystė“, vyravusi tarp atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios institucijų, įnešė labai daug nesutarimų ir chaoso. „Komentuodamas dvivaldystės problemą, Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto pirmininkas Petras Papovas teigė, jog nesutarimų būtų galima išvengti merą išrinkus tarybos pirmininku, o valdybos visai atsisakius“⁶¹.

Taigi, apibendrinant šiuo laikotarpiu galiojusias Vietos savivaldos pagrindų įstatymo nuostatas, galima išskirti du pagrindinius vietos savivaldos valdymo modelius. Kaip jau ir nurodyta anksčiau, įstatymu buvo suformuota tam tikra dviejų pakopų savivaldybių sistema, kurios įstatyme buvo įvardintos kaip aukštesniosios pakopos savivaldybė ir žemesniosios pakopos savivaldybė.

Aukštesniosios pakopos savivaldybei kaip vienam iš modelių priklausė respublikinių miestų ir rajonų savivaldybės, o žemesniosios pakopos savivaldybių modeliui priklausė rajoninių miestų, miesto tipo ir apylinkių savivaldybės.

Siekiant labiau išryškinti esminius skirtumus tarp šių dviejų savivaldybių modelių, pateikiami keli esminiai požymiai, apibūdinantys vieną ar kitą savivaldybės modelį. Pavyzdžiui, aukštesniosios pakopos savivaldybę apibūdinantys požymiai būtų šie: savivaldybės tarybos vadovas yra ir savivaldybės tarybos pirmininkas, o valdytojas (meras) yra vienasmenė vykdomoji institucija (darytina išvada, kad pagal šį požymį meras yra vienas asmuo dviejose pareigose); valdžios įgaliojimai padalyti tarp atstovaujamosios valdžios ir mero bei valdybos; savivaldybės valdymo schema sudaryta iš pagrindinių trijų elementų: vykdomųjų institucijų (valdybos ir mero) bei administracijos. Na, o žemesniosios pakopos savivaldybę apibūdinantys požymiai būtų šie: vykdomoji institucija – viršaitis (meras); valdžios įgaliojimai padalyti tarp atstovaujamosios ir vykdomosios institucijos; savivaldybės tarybos vadovas buvo ir tarybos pirmininkas, o viršaitis (meras) – vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos vadovas (meras šiuo konkrečiu atveju užėmė dvi vietas, tai yra, buvo vykdomoji institucija ir administracijos vadovas). Taigi, apibūdinus esminius savivaldybių modelių požymius ir juos palyginus, galime daryti pagrįstą išvadą, kad veikiant tokiam teisiniui reglamentavimui, iš esmės dubliavosi mero, kaip institucijos, galios, dėl to kildavo didžiulė tikimybė ir rizika, kad

⁶¹ „Miestų merai užsimojo prieš Konstituciją“, *Vakarų ekspresas*, sausio 6 d., 2003, <http://www.ve.lt/naujienos/lietuva/lietuvos-naujienos/miestu-merai-uzsimojo-pries-konstitucija-375146/>

vykdant vienas ar kitas pareigas, gali būti viršijami priskirti įgaliojimai. Todėl siekiant atskirti priskirtus įgaliojimus, garantuoti, kad būtų laikomasi įstatymų ir atsižvelgiant į tai, jog įstatymuose nėra atskirtos savivaldybių tarybų ir valdybų funkcijos, o taip pat siekiant, kad nebūtų dubliuojami kolegialūs savivaldybių organai, Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba 1992 m. lapkričio mėnesį inicijavo Vietos savivaldos pagrindų įstatymo pataisas⁶², kuriomis panaikino savivaldybės tarybos Prezidiumo instituciją, bei atskyrė įgaliojimus tarp tarybos ir vykdomųjų institucijų.

Taigi, remiantis tiek A. Astrausko, tiek ir A. Lazauskienės moksliniuose darbuose pateiktais argumentais, galime teigti, kad „nuo 1990 m. iki 1995 m. taikytas institucinės struktūros modelis, kai vyravo „dvaldystė“: tarybai vadovavo iš tarybos narių renkamas tarybos pirmininkas, o administracijai – meras (arba valdytojas, jeigu tai rajonas, o ne miestas), jis atliko ir vykdomosios valdžios funkcijas“⁶³, nebuvo tas modelis, kuris užtikrino tinkamą vietos savivaldos institucijų valdymą, o taip pat, ir mero galių bei įgaliojimų pasiskirstymą kitų savivaldos institucijų atžvilgiu, todėl buvo būtina ieškoti naujo modelio, kuris galėtų užtikrinti aiškų ir skaidrų savivaldos institucijų galių pasiskirstymą. Taip pat ne ką mažiau prie naujo savivaldos modelio ir prie mero galių perskirstymo prisidėjo ir pačių savivaldybės darbuotojų nepasitenkinimas. Nes dėl susidariusios padėties ir visiškai neaiškaus valdžios teisių ir pareigų pasiskirstymo bei nuolatinių konfliktų nebuvo patenkinti nei taip vadinami „savivaldybininkai“, nei tuometinė valdžia, todėl buvo nurodyta ieškoti priemonių ir būdų, kaip šią padėtį pakeisti.

Taigi, esant neaiškiam vietos savivaldos valdžios institucijų galių pasiskirstymui ir vyraujant dvaldystei bei siekiant patenkinti bendruomenės interesus, buvo būtinas sprendimas, sureguliuosiantis šiuos santykius. Būtų galima teigti, kad tokio sprendimo atsiradimui pagrindus padėjo ir esminį postūmį atsirasti savivaldos sistemoje suteikė 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimta „Lietuvos Respublikos Konstitucija“⁶⁴. Šis naujai įsigaliojęs pagrindinis ir svarbiausias teisės aktas numatė tik kelis pagrindinius vietos savivaldai skirtus straipsnius, kurių buvo nei daug, nei mažai – 6 straipsniai, tačiau reikėtų pažymėti, kad nei viename iš šių straipsnių nebuvo užsimenama apie mero institutą ar jo galias. Konstitucijos 119 straipsnyje nustatyta, kad „Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams“⁶⁵. To paties straipsnio antroji dalis nurodo, kad ankščiau minėta savivaldos teisė gali

⁶² „Įstatymas dėl Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos pagrindų įstatymo pakeitimo ir papildymo“, TAR., žiūrėta 2018 m. vasario 10 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.9A999757C01F>

⁶³ Aistė Lazauskienė, „Lietuvos merų politinės karjeros bruožai“, Kultūra ir visuomenė. Socialinių tyrimų žurnalas. 1, 7 (2016):113-133 http://culturesociety.vdu.lt/wp-content/uploads/2017/02/8_Lazauskiene_Lietuvosmerupolitines.pdf

⁶⁴ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, LRKT, žiūrėta 2018 m. vasario 19 d., <http://www.lrkt.lt/lt/apie-teisma/teisine-informacija/konstitucija/125>

⁶⁵ *Ibid.*

būti įgyvendinama tik per atitinkamas savivaldybių tarybas⁶⁶. Todėl atsižvelgiant į ankščiau išdėstytus teiginius, galima daryti prielaidą, kad įstatymo leidėjas, suvokdamas, jog mero institutas yra labai svarbus, nusprendė šią teisę palikti būtent tam tikros teritorijos bendruomenės nariams, kad jie ją galėtų įgyvendinti per tų teritorinių vienetų išrinktas savivaldybių tarybas. Taip pat pažymėtina, kad rengiant Lietuvos Respublikos Konstitucijos projektą bei jos Konstitucinės teisės normas, buvo remtasi taip vadinama gerąja patirtimi, o konkrečiai, tai dauguma Konstitucijos normų buvo formuojamos atsižvelgiant į Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas⁶⁷ bei juose suformuotus reikalavimus.

Reikėtų pažymėti, kad Lietuva, 1993 metais stodama į Europos Tarybą, įsipareigojo ratifikuoti Europos vietos savivaldos chartiją⁶⁸, galiojusią nuo 1988 m. rugsėjo 1 d., kurioje buvo įteisinti bendri reikalavimai, ginantys bei plečiantys vietos savivaldos teises ir laisves.

Europos vietos savivaldos chartija⁶⁹ buvo pasirašyta 1996 m., tačiau ratifikuota buvo tik 1999 metais⁷⁰, o Lietuvoje įsigaliojo tik 1999 m. spalio 10 d.⁷¹ ir tapo vienu iš svarbiausių dokumentų Lietuvos teisinėje sistemoje. Lietuva, ratifikuodama Europos vietos savivaldos chartiją, žengė vieną iš svarbiausių žingsnių siekiant plėtoti demokratiją savivaldoje, nes būtent šis dokumentas įtvirtino pagrindinius vietos savivaldos konstitucinius principus, o taip pat nustatė vietos savivaldos apimtis, savivaldos institucijų, bei vietos valdymo institucijų organizavimo ir veiklos principus. Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnio 1 dalis nustato, kad „*Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais*“⁷².

Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimas ir visuotinis nepasitenkinimas vietos savivaldos institucijomis suteikė pagrindus įstatymų leidėjams keisti vietos savivaldą Lietuvoje reglamentuojančius teisės aktus, todėl vadovaujantis tiek Lietuvos Respublikos Konstitucija⁷³, tiek ir kitų valstybių sukaupta patirtimi, buvo parengti ir priimti nauji įstatymai, tokie kaip

⁶⁶ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, LRKT, žiūrėta 2018 vasario 19 d., <http://www.lrkt.lt/lt/apie-teisma/teisine-informacija/konstitucija/125>

⁶⁷ „Europos vietos savivaldos chartija“, LRS, žiūrėta 2018 vasario 18 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.48874>

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ „Įstatymas dėl Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimo“ TAR, žiūrėta 2018 m. vasario 19 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.636D8A3B3919>

⁷¹ „Europos vietos savivaldos chartija“, LRS, žiūrėta 2018 m. vasario 18 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7EB8808F6CBC>

⁷² *Ibid.*

⁷³ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, LRKT, žiūrėta 2018 m. vasario 19 d., <http://www.lrkt.lt/lt/apie-teisma/teisine-informacija/konstitucija/125>

„Vyriausybės atstovo įstatymas“⁷⁴, „Vietos savivaldos įstatymas“⁷⁵ ir „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas“⁷⁶.

2.3. Savivaldybės mero institutas savivaldybės struktūroje nuo 1995 m. iki 2002 m.

1995 metais įsigaliojęs Vietos savivaldos įstatymas⁷⁷ jau reglamentavo visiškai kitokią vietos savivaldos institucijų kompetenciją ir organizavimo tvarką. Vietos savivaldos institucijų kompetencija buvo padalyta į savarankiškąją ir valstybės deleguotąją, nustatant kiekvienos institucijos atsakomybės ir savarankiškumo lygius. Todėl pagal įsigaliojusį Vietos savivaldos įstatymą, naujai išrinktos savivaldybių tarybos iš esmės galėjo rinktis, kokį valdymo modelį naudoti, tai yra, ar modelį, kai meras yra renkamas iš pačių savivaldybės tarybos narių, ar savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų modelį. Pažymėtina, kad antruoju atveju vykdomosios institucijos taip pat buvo sudaromos iš tų pačių savivaldybės tarybos narių. Esant tokiam teisiniam reglamentavimui, susidarė gana įdomi situacija, nes rinkimuose dalyvavusiems ir taryboje daugumą turintiems įvairių partijų lyderiams atsirado labai palankios galimybės užimti mero, valdybos pirmininko arba tarybos pirmininko pareigas, todėl galima pagrįstai teigti, kad būtent šiuo laikotarpiu visa vietos savivaldos valdžia buvo sutelkta vienose rankose, būtent – mero.

Anot A. Astrausko, *„Toks galių sukcentravimas vieno asmens rankose sudarė sąlygas įveikti daug rūpesčių iki tol kėlusią dividualystės problemą, bet atsirado nauja problema – realios valdžios sukcentravimas vieno asmens ir jam lojalių asmenų (grupės) rankose“*⁷⁸. Pasak A. Astrausko, *„tai leido perskirstyti įgaliojimus tarp tarybos ir vykdomųjų institucijų pastarųjų naudai ir mažinti partijų, esančių tarybos opozicijoje, reikšmingumą ir įtaką, tvarkant vietos reikalus“*⁷⁹.

Atsižvelgiant į tai, kad nagrinėjamu laikotarpiu mero institutas buvo labai stiprus, o pats meras, kaip institucija, turėjo labai didelę įtaką vietos savivaldos valdyme, galima teigti, kad

⁷⁴ „Vyriausybės atstovo įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 19 d.,

https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C7B4705BFD4A/TAIS_29231

⁷⁵ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 20 d.,

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

⁷⁶ „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 20 d.,

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0120FD7BCFFC/ZhxPsGFEbL>

⁷⁷ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 20 d.,

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

⁷⁸ Algirdas Astrauskas, „Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška“, Viešoji politika ir administravimas 8 (2004):9-24, <https://repository.mruni.eu/pdfpreview/bitstream/handle/007/13743/2457-5238-1-SM.pdf?sequence=1>

⁷⁹ *Ibid.*

būtent dėl šių aplinkybių iki 1999 metų buvo inicijuota gana daug pataisų ir atlikta daug Vietos savivaldos įstatymo⁸⁰ pakeitimų.

1997 metų sausio 23 d. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo⁸¹ 12, 26 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo 1 straipsniu buvo nuspręsta pakeisti įstatymo 12 straipsnį jį papildant trečiuoju sakiniu „*Seniūnas yra savivaldybės pareigūnas seniūnijoje – tarybos nustatytoje ir jam administruoti priskirtoje savivaldybės teritorijos dalyje. Jį skiria ir iš pareigų atleidžia meras. Seniūnu gali būti skiriamas savivaldybės tarybos narys*“⁸². Šiuo pakeitimu buvo padidinti mero įgaliojimai, nes būtent juo merui buvo suteikta teisė priimti ar atleisti seniūnus, o taip pat ir patenkinti kitų tarybos narių įgeidžius, nes seniūnas galėjo būti skiriamas tik iš savivaldybės tarybos narių.

1997 metų vasario 25 d. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo⁸³ 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 17, 18, 19, 26, 28 straipsnių papildymo ir pakeitimo bei 30 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymu, buvo pakeista tuo metu galiojusio įstatymo redakcijos 5 straipsnio 1 dalis numatant, kad „*Tarybų narius trejiems metams renka savivaldybės gyventojai – Lietuvos Respublikos piliečiai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nustatyta tvarka*“⁸⁴, o taip pat ir 9 straipsnis, numatantis, kad „*Taryba savo įgaliojimų laikui iš tarybos narių renka savivaldybės merą ir mero siūlymu – mero pavaduotoją. Jeigu savivaldybėje yra daugiau kaip 300 tūkstančių gyventojų, renka mero pirmąjį pavaduotoją ir mero pavaduotoją. Meras ir jo pavaduotojai renkami slaptu balsavimu. Meras, mero pavaduotojai laikomi išrinktais, jeigu už jų kandidatūras balsavo nustatyto viso tarybos narių skaičiaus dauguma*“⁸⁵. Šiuo pakeitimu buvo padidintas Tarybos kadencijos laikotarpis, o taip pat ir mero kadencijos laikotarpis nuo dvejų iki trejų metų, nes iki 1997 metų galiojusi įstatymo redakcija numatė, kad savivaldybės meras yra renkamas savivaldybės tarybos, Vietos savivaldos įstatymo nustatytam įgaliojimų laikui, tai yra, dvejiems metams. Merui taip pat buvo suteikta teisė savo įgaliojimų laikotarpiu siūlyti Tarybai savo pavaduotojo kandidatūrą, o taip pat turėti sekretorių ir patarėjus.

⁸⁰ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 20 d.,

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

⁸¹ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 12 ir 26 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 20 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.592F6029F3E8>

⁸² *Ibid.*

⁸³ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 17, 18, 19, 26, 28 straipsnių papildymo ir pakeitimo bei 30 straipsnio pripažinimo netekusio galios įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. vasario 20 d.,

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalActPrint?documentId=TAR.5B552C063746>

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 17, 18, 19, 26, 28 straipsnių papildymo ir pakeitimo bei 30 straipsnio pripažinimo netekusio galios įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. vasario 20 d.,

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalActPrint?documentId=TAR.5B552C063746>

Be visų teigiamų pakeitimų, kuriais buvo didinamos mero, kaip institucijos, galios, taip pat buvo priimtos ir nuostatos dėl to paties mero atleidimo. Vietos savivaldos įstatymo⁸⁶ 9 straipsnyje buvo nustatyta, kad „Prieš terminą motyvuotu tarybos sprendimu meras, mero pavaduotojas gali būti atleisti iš pareigų 1/3 tarybos narių iniciatyva, jeigu už tai balsuoja nustatyto viso tarybos narių skaičiaus dauguma“⁸⁷. Tame pačiame straipsnyje taip pat buvo numatytas ir kitas mero atleidimo būdas, kuris skambėjo taip: „Merą, mero pavaduotojas yra tiesiogiai atsakingi už valstybės deleguotų įgaliojimų vykdymą. Jei meras, mero pavaduotojas nevykdo arba blogai vykdo valstybės deleguotus įgaliojimus, Vyriausybė apie tai praneša tarybai, o šiuos pareigūnus išpėja ir nustato terminą trūkumams pašalinti. Jeigu per nustatytą laiką trūkumai nepašalinami, Vyriausybė savo nutarimu kreipiasi į tarybą dėl mero, mero pavaduotojo atleidimo. Vyriausybės kreipimasis tarybos posėdyje turi būti apsvarstytas per dvi savaites. Jeigu taryba mero, mero pavaduotojo neatleidžia, Vyriausybė kreipiasi į Seimą dėl tiesioginio valdymo įvedimo“⁸⁸. Tačiau reikėtų pažymėti, kad atleidžiamam merui Vietos savivaldos įstatymas nustatė tam tikrą socialinę garantiją, kurios tikslas ir paskirtis kėlė daug klausimų. Vietos savivaldos įstatymo 9 straipsnyje buvo įteisinta nuostata, kad „Pasibaigus įgaliojimų laikui, jeigu meras, mero pavaduotojas neišrenkami naujam terminui ir jų negalima grąžinti į ankstesnį darbą (pareigas), išmokama trijų mėnesių jų vidutinio darbo užmokesčio dydžio išeitinė pašalpa“⁸⁹. Iš pateikto teisinio reglamentavimo yra matyti, kad merui trijų mėnesių išeitinė yra išmokama bet koku atveju, nepriklausomai nuo to, koku pagrindu jis buvo atleistas. Todėl darytina prielaida, kad net merą atleidus iš užimamų pareigų už įstatymų ar kitus teisės aktų pažeidimus, jam vis tiek turėtų būti išmokama trijų mėnesių išeitinė. Tokia Vietos savivaldos įstatymo⁹⁰ nuostata neatitiko jokių teisingumo principų.

Apibendrinant galima pažymėti, kad iki naujojo 2000 metų Vietos savivaldos įstatymo⁹¹ redakcijos įsigaliojimo momento, mero, kaip institucijos, įgaliojimai buvo išplėsti gana plačiai ir asmeniui, kuris neabejotinai buvo kurios nors politinės bendruomenės narys, užėmusiam tokią pareigybę, kildavo noras pasinaudoti jam suteiktomis galiomis.

Pirmiausiai reikėtų pažymėti, kad meras, kaip institucija, buvo vienas iš pagrindinių organizatorių, kuris, vadovaudamasis jam įstatymo suteiktais įgaliojimais, privalėjo organizuoti kitų vietos savivaldos institucijų veiklą. Tai yra, meras turėjo teisę šaukti savivaldybės tarybos

⁸⁶ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 20 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/TAIS_41353

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 20 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/TAIS_41353

⁹⁰ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 20 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/TAIS_41353

⁹¹ *Ibid.*

posėdžius, sudarinėti ir tvirtinti jų darbotvarkes, teikti tarybos sprendimų projektus, pirmininkauti sušauktame tarybos posėdyje, o taip pat pasirašinėti visus dokumentus, susijusius su tarybos posėdžių veikla (protokolus, savivaldybės tarybos sprendimus, valdybos sprendimus). Be to, meras taip pat koordinavo ir savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą⁹². Negalima nepaminti, kad meras taip pat kaip institucija vadovavo ir savivaldybės administracijos struktūriniais padaliniais, bei seniūnijoms, tačiau jo, kaip organizatoriaus, veikla pasireiškėdavo ne tiesiogiai, o tik per tarpininką, tai yra, savivaldybės administracijos direktorių, kitaip vadinamą administratorių⁹³. Būtų galima teigti, kad veiklos organizavimas per tarpininką negalėtų būti įvardijamas tiesioginio valdymo organizavimu, tačiau toks teiginys yra klaidingas, nes administratorius būtent šiuo laikotarpiu buvo visiškai priklausomas nuo mero įgaliojimų ir jų paskyrusios politinės partijos poreikių.

Antra, meras buvo vienas iš pagrindinių iniciatorių, kuriam buvo suteikta teisė savo nuožiūra siūlyti savivaldybės tarybai tvirtinti valdybos narių ir komisijų pirmininkų kandidatūras, o taip pat ir jo paties pavaduotojų kandidatūras. Be abejo, merui taip pat buvo suteikta teisė ir teikti pasiūlymus dėl ankščiau nurodytų asmenų atleidimo iš užimamų pareigų. Tokių įgaliojimų suteikimas mero institutui suteikė teisę pačiam merui rinktis į ankščiau nurodytus postus tik jam lojalūs asmenis.

Trečia, merui buvo suteikta teisė valdyti asignavimus. Pagal Vietos savivaldos įstatymo⁹⁴ nuostatas, meras buvo pagrindinis asignavimų valdytojas, nes administratorius pagal tuometinę įstatymo redakciją negalėjo valdyti asignavimų, jei meras nesuteikdavo jam įgaliojimų to daryti. Todėl galima daryti prielaidą, kad meras buvo būtent tas asmuo, kuris turėjo teisę rašyti ant visų mokėjimo ir finansinių dokumentų, skirstyti pinigines lėšas pagal tam tikrus prioritetus.

Ketvirta, merui įstatymu buvo deleguota labai daug valstybės funkcijų, tokių kaip: „organizuoti pirminę asmens ir visuomenės sveikatos priežiūrą, ligonių, invalidų ir senelių slaugą ir rūpybą“⁹⁵, organizuoti vaikų ir jaunimo bendrąjį lavinimą ir papildomą ugdymą, suaugusiųjų bendrąjį ugdymą, rūpintis gyventojų kultūros ugdymu, bendrosios ir etnokultūros puoselėjimu, organizuoti gyventojų pirminę sveikatos apsaugą ir sergamumo prevenciją, plėtoti gyventojų poilsio ir turizmo industriją⁹⁶, tačiau atsižvelgiant į tai, kad tokios funkcijos apėmė labai platų spektrą ir kad dažniausiai minėtos funkcijos buvo įgyvendinamos

⁹² „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 20 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/TAIS_41353

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

per kitas savivaldybės institucijas, meras daugumą šių funkcijų įgyvendindavo per jo įgaliotus asmenis⁹⁷.

Nauja Vietos savivaldos įstatymo redakcija priimta 2000 metais spalio 12 d.⁹⁸ iš esmės nepakeitė iki jos galiojusio vietos savivaldos modelio gairių, tačiau įnešė gana daug pokyčių.

Vienas iš svarbiausių pokyčių, kuris buvo įteisintas įstatymų leidėjo 2000 metų redakcijos Vietos savivaldos įstatymo nuostatuose, tai, kad įteisinamas mero institutas. Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalis numatė, kad „*Savivaldybės institucijos – atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba ir vykdomosios institucijos – savivaldybės valdyba (toliau – valdyba), savivaldybės meras (toliau – meras), turinčios vietos valdžios ir viešojo administravimo teises bei pareigas. Savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldos teisės ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais*“⁹⁹.

Antra, „*Savivaldybėms suteikiama teisė taikyti tik savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų, tai yra, mero ir valdybos, sudarytą iš tarybos narių, modelį*“¹⁰⁰.

• Trečia, „*Buvo pakeistas savivaldybės kontrolieriaus statusas, jo skyrimo tvarka, kadencijos laikotarpis, išplėstos teisės, pavesta vykdyti vidaus audito funkcijas, įsteigtas privalomas Kontrolės komitetas, įstatymu apibrėžtos jo funkcijos*“¹⁰¹.

• Ketvirta, „*Savivaldybės administracijai suteiktas viešojo administravimo įstaigos statusas, pakeistas ir savivaldybės administratoriaus statusas (jis tapo karjeros tarnautoju), aiškiau apibrėžti ir atskirti savivaldybės mero ir savivaldybės administratoriaus įgaliojimai: savivaldybės administratorius tapo realiu įstaigos ir visų karjeros tarnautojų vadovu, jam suteikta teisė vykdyti ne tik savivaldybės administracijos, kaip įstaigos, bet ir savivaldybės biudžeto asignavimų valdymą*“¹⁰².

Penkta, „*Savivaldybės merui suteikta teisė turėti daugiau mero pavaduotojų; tarybos komitetams suteikta teisė patiems išsirinkti pirmininkus*“¹⁰³.

⁹⁷ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 20 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/TAIS_41353

⁹⁸ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. vasario 20 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.111848>

⁹⁹ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. vasario 20 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/TAIS_112034

¹⁰⁰ Algirdas Astrauskas, „Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška“, Viešojo politika ir administravimas 8 (2004):9-24, <https://repository.mruni.eu/pdfpreview/bitstream/handle/007/13743/2457-5238-1-SM.pdf?sequence=1>

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Algirdas Astrauskas, „Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška“, Viešojo politika ir administravimas 8 (2004):9-24, <https://repository.mruni.eu/pdfpreview/bitstream/handle/007/13743/2457-5238-1-SM.pdf?sequence=1>

¹⁰³ *Ibid.*

Taigi, kaip jau ir buvo minėta anksčiau, pats modelis iš esmės nebuvo pakeistas, tačiau apibendrinant esminius Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus, galima pagrįstai teigti, kad tokiais pakeitimais buvo siekiama sumažinti mero galias, siekiant atskirti realią administratoriaus valdžią nuo vykdomosios institucijos, tai yra, mero. Atsižvelgiant į tai, kad dauguma tuo laikotarpiu gyvavusių politinių jėgų ir jų atstovų buvo suinteresuoti išlaikyti jiems įstatymų suteiktas galias, buvo pradėti žingsniai dėl savivaldybės institucinės struktūros modelio keitimo, kuriais buvo siekiama grąžinti iki 2000 metų Vietos savivaldos įstatymo redakcijos įsigaliojimo buvusią mero įtaką kitų institucijų atžvilgiu. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad įvairūs asmenys ir politinės jėgos, turinčios gana skirtingus vaidmenis vietos savivaldos struktūrose, galimus pokyčius dėl mero galių grąžinimo vertino gana skirtingai, dėl to nebuvo pasiekta bendro sutarimo. Todėl buvo pradėta diskutuoti apie naujo vietos savivaldos modelio sukūrimą, o taip pat ir apie tiesioginių merų rinkimų galimybes ir užuomazgas.

2.4. Pagrindiniai 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimo aspektai ir po jo priėmimo įsigaliojimo savivaldybės mero institutas dabartinėje savivaldybės struktūroje

Taigi, įstatymo leidėjams ir iniciatoriams toliau aktyviai diskutuojant apie galimybes padidinti mero galias bei ieškant kito savivaldos modelio, netikėtai buvo priimtas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 metų gruodžio 24 dienos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos Konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“¹⁰⁴, kuris gana svariai nulėmė tolimesnes vietos savivaldos modelio paieškos galimybes bei pagreitino tiesioginių mero rinkimų idėjos vystymą.

¹⁰⁴ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“. LRKT. <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

Šis nutarimas buvo priimtas išnaginėjus „Pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymą ištirti, ar 2000 m. spalio 12 d. priimto Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio 3 ir 4 dalyse nustatytos sąvokos „savivaldybės institucijos ir savivaldybės kontrolės institucijos“ neprieštarauja Konstitucijos 119 straipsnio 1, 3 ir 4 dalims, ar šio įstatymo 3 straipsnio 3 dalies nuostata, kad „vykdomoji institucija yra savivaldybės meras“, neprieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims, ar šio įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 2 punktas neprieštarauja Konstitucijos 120 straipsnio 2 daliai, ar šio įstatymo 18 straipsnio 1 dalies nuostata „iš savivaldybės tarybos narių“ neprieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims, ar šio įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8 ir 15 punktai neprieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims, taip pat ar šio įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punkto nuostatos, kurios reglamentuoja mero, kaip savivaldybės valdybos vadovo, veiklą, bei šio straipsnio 1 dalies 5, 6, 7, 9, 12, 14, 15, 16, 17 ir 18 punktai neprieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims“¹⁰⁵.

Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui išnaginėjus anksčiau nurodytą pareiškėjų prašymą, buvo nutarta:

„1. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 ir 4 dalys (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punktas (2002 m. sausio 14 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8 ir 15 punktai (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 5 punktas (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 6 punktas (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos), 7, 9, 12 punktai (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 14 punktas (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), 15, 16, 17 ir 18 punktai (2000 m. spalio 12 d. redakcija) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“¹⁰⁶.

„2. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalis (2000 m. spalio 12 d. redakcija) ta apimtimi, kuria nustatyta, jog savivaldybės valdyba yra sudaroma iš savivaldybės tarybos narių, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 1 ir 4 dalims“¹⁰⁷.

„3. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punktas (2000 m. spalio 12 d. redakcija) ta apimtimi, kuria nustatyta, jog meras nustato ir sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes bei teikia tarybos sprendimų projektus, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, koordinuoja savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo savivaldybės tarybos sprendimus ir tarybos posėdžių,

¹⁰⁵ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“, LRKT, <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

kuriems pirmininkavo, protokolus, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims¹⁰⁸.

„4. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymas pagal priėmimo tvarką prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 69 straipsnio 3 daliai“¹⁰⁹.

„5. Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinis įstatymas prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, 119 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintam Konstitucijos viršenybės principui, konstituciniam teisinės valstybės principui, o pagal priėmimo tvarką – Lietuvos Respublikos Konstitucijos 69 straipsnio 3 daliai“¹¹⁰.

Taigi, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo padarytomis išvadomis ankščiau nurodytoje byloje, galima teigti, kad Teismas tokiu savo nutarimu iš esmės pripažino, kad paskutinius kelerius metus Lietuvoje galiojusios Vietos savivaldos įstatymo esminės nuostatos, tokios kaip kad visos savivaldybės institucijos gali būti sudaromos tik iš savivaldybės tarybos narių¹¹¹, ar, kad meras vadovauja savivaldybės tarybai ir tuo pačiu yra vykdomoji institucija¹¹², o taip pat, kad vietos savivaldą vykdo tik vykdomosios institucijos ir savivaldybės taryba¹¹³, yra prieštaraujančios Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir nebegali būti taikomos.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimu¹¹⁴ aiškindamas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo nuostatas, gana plačiai pasisakė ir dėl mero instituto bei jo galių. Teismas nurodė, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai (valdyba ir meras) negali būti sudaromi iš toms pačioms savivaldybių taryboms priklausančių narių, nes pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją vykdomoji institucija, o šiuo konkrečiu nagrinėjamu atveju, meras, negali turėti įgaliojimų, kuriais yra išplečiamos savivaldybės mero, kaip vietos valdžios vykdomosios institucijos, galios, nes tokiu teisiniu reguliavimu yra nepaisoma Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalies nuostatos, kad valdžios galias riboja Konstitucija¹¹⁵.

¹⁰⁸ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“, LRKT, <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR., žiūrėta 2018 m. vasario 20 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/TAIS_41353

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“, LRKT, <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

¹¹⁵ *Ibid.*

Pavyzdžiui, pagal anksčiau pateiktą Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimą¹¹⁶ Vietos savivaldos įstatymo¹¹⁷ 21 straipsnio 1 dalies 1 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija) nuostatomis yra nepaisoma Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos principų – atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu¹¹⁸, nes būtent šiomis straipsnio nuostatomis yra panaikinamas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas esminis skirtumas tarp savivaldybių tarybų, kaip atstovaujamųjų institucijų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė ir jų sudaromų bei joms atskaitingų vykdomųjų organų¹¹⁹.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime taip pat buvo labai aiškiai nurodoma, kad „pagal Konstituciją savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių“¹²⁰. Atsižvelgiant į tai, kad pagal galiojančios 2000 metų Vietos savivaldos įstatymo redakcijos 18 straipsnio 1 dalį buvo numatyta, kad „Savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui iš savivaldybės tarybos narių sudaro valdybą ir nustato jos narių skaičių“¹²¹, galime teigti, kad vien jau šia įstatymo nuostata buvo pažeidžiama Lietuvos Respublikos Konstitucija.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarime konstatavo, kad „Konstitucijoje nėra nustatyti savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų rūšys (kolegialūs, vienasmeniai organai), formavimo tvarka, pavadinimai, tarpusavio ryšiai; jų funkcijos ir kompetencija nustatytos tik bendriausiais bruožais: pagal Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalį savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai sudaromi įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti. Savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų funkcijas ir kompetenciją paliekama įstatymu nustatyti Seimui. Įstatymais reglamentuojant savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų formavimą, funkcijas ir kompetenciją, būtina paisyti Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos principų: atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu ir kt.“¹²². Taigi, Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui pripažinus, kad Vietos savivaldos įstatymo

¹¹⁶ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“, LRKT, <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

¹¹⁷ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 vasario 26 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/TAIS_112034

¹¹⁸ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“, LRKT, <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. vasario 26 d., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/TAIS_112034

¹²² „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“, LRKT, <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>

nuostatos iš esmės prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatomis, atsirado būtinybė nedelsiant pakeisti tokias įstatymo nuostatas. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad iškart po viešo Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimo paskelbimo jis įgytų privalomąją galią, dėl to susidarytų neapibrėžta situacija, nes nesant teisinio reguliavimo nebūtų užtikrinamas tinkamas vietos savivaldos mechanizmas, o taip pat ir valstybės valdymas, buvo nutarta nutarimo paskelbimą atidėti iki 2003 metų vasario 25 dienos.

Lietuvos Respublikos Seimas, vadovaudamasis aukščiau nurodytu Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimu, parengė ir 2003 metais sausio 28 dieną priėmė Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymą¹²³.

Šiuo įstatymo pakeitimu įstatymų leidėjas iš esmės pakeitė vietos savivaldos institucijų teisinę padėtį, tai yra, pakeitus įstatyme nurodytą „Savivaldybės institucijos“ sąvoką „Savivaldybės institucijos – atstovaujamoji institucija, tai yra savivaldybės taryba, ir vykdomoji institucija, tai yra savivaldybės administracijos direktorius, turinčios vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas. Savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldos teises ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais“¹²⁴, buvo pakeista pati vietos savivaldos struktūra, nes vietoje buvusių dviejų vykdomųjų institucijų (valdybos ir mero), panaikinus valdybą kaip instituciją, buvo palikta viena vykdomoji institucija (administracijos direktorius), kuriam buvo perleista didžioji dalis ankščiau valdybai ar merui priklausiusių vykdomojo pobūdžio funkcijų.

Taip pat reikėtų pažymėti, kad šiuo įstatymo pakeitimu labiausiai buvo apribotos mero, kaip institucijos, teisės ir galios, nes pagal įstatymo nuostatas dalis mero institucijai priklausiusių funkcijų buvo perleistos administracijos direktoriui, o pagal įstatymo nuostatas pats meras nebebuvo laikomas atskira institucija. Vietos savivaldos įstatymo¹²⁵ 20 straipsnio 1 dalis numatė, kad „Savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui iš tarybos narių renka tarybos pirmininką – merą (toliau – meras) ir mero siūlymu skiria vieną ar kelis mero pavaduotojus. Meras yra savivaldybės vadovas. Meru ir mero pavaduotojais gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai. Savivaldybės taryba gali nuspręsti, kad mero pavaduotojas pareigas atlieka visuomeniniais pagrindais. Meras renkamas, o mero pavaduotojas skiriamas slaptu balsavimu. Laikoma, kad meras išrinktas, o mero pavaduotojas paskirtas, jeigu už jų kandidatūras balsavo visų tarybos

¹²³ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas“ TAR, žiūrėta 2018 vasario 26 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.182DFEB57DD1>

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas“ TAR, žiūrėta 2018 vasario 26 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.182DFEB57DD1>

narių dauguma. Su meru ir mero pavaduotojais darbo sutartis nesudaroma¹²⁶. Taigi, pagal anksčiau pateiktą teisinį reglamentavimą galime daryti pagrįstą išvadą, kad meras, tapdamas tik savivaldybės vadovu, iš esmės neteko visų privilegijų ir teisių, kurios jam buvo suteiktos galiojant 2000 metų Vietos savivaldos įstatymo redakcijai.

Reikėtų pažymėti, kad 2003 m. vasario 25 dieną įsigaliojus anksčiau nurodytai Vietos savivaldos įstatymo redakcijai, Lietuvoje buvo įteisintas ir naujas vietos savivaldos valdymo modelis, pagal kurį meras tapo faktiniu savivaldybės tarybos vadovu, o visa vykdomoji valdžia buvo perleista administracijos direktoriui. Pastebėtina, kad ne visoms politinėms jėgoms ir jų atstovams, tai yra, merams, tiko tokios permainos. Meras pagal įsigaliojusį teisinį reglamentavimą buvo savivaldybės tarybos pirmininkas ir savivaldybės vadovas, turintis gana didelių įgaliojimų administracijos direktoriaus atžvilgiu, kuris buvo skiriamas taip pat tarybos, tačiau net ir iš šalies vertinant mero instituciją kaip „stipraus“ mero modelį, atsirado gana daug politikų, norinčių gražinti prieš tai buvusias mero galias ir veikusį vietos savivaldos modelį. Tačiau taip pat reikėtų pastebėti, kad daugumos politikų nuomonė buvo tokia, kad šis naujai įsigaliojęs modelis yra daug patikimesnis ir skaidresnis, nes būtent pagal šį modelį buvo labai aiškiai atskirti vietos savivaldos institucijų įgaliojimai, administracijos direktorius jau turėjo valstybės tarnautojo statusą ir t. t.

Kaip jau ir buvo pastebėta anksčiau, meras, kaip politinė figūra, pasikeitus įstatymo nuostatomis, tapo pakankamai stipri, tačiau reikėtų atkreipti dėmesys ir į tai, kad tuo metu galiojančio įstatymo nuostatos numatė, kad tiek meras, tiek administracijos direktorius yra pavaldūs savivaldybės tarybai. Mero atveju, pavaldumas pasireiškė, tuo kad jis buvo renkamas savivaldybės tarybos narių, savivaldybės tarybos įgaliojimų laikotarpiui ir buvo atskaitingas savivaldybės tarybai, o administracijos direktoriaus pavaldumas pasireiškė, tuo, kad jis buvo skiriamas savivaldybės tarybos sprendimu jos įgaliojimų laikui ir buvo pavaldus savivaldybės tarybai, o atskaitingas merui. Tačiau toks vietos savivaldos modelis turėjo ir vieną gana neigiamą požymį, nes nors ir mero institutas šiuo laikotarpiu atrodė gana stiprus, nes meras turėjo gana daug valdingų galių, administracijos direktoriaus, kaip vykdomosios institucijos, atžvilgiu, tačiau atsižvelgiant į tai, kad savivaldybės tarybos buvo sudarytos iš įvairiausių politinių partijų atstovų, o kaip jau minėta, administracijos direktorius buvo skiriamas savivaldybės tarybos sprendimu, todėl nuolat kildavo nesutarimų dėl administracijos direktoriaus kandidatūros. Be to, net ir paskyrus administracijos direktorių, meras, vykdydamas jam pavestas funkcijas, dalinai buvo priverstas taikytis su tam tikrais politinių partijų atstovų sudarytais

¹²⁶ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas“ TAR, žiūrėta 2018 vasario 26 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.182DFEB57DD1>

koaliciniais reikalavimais. Taigi, vertinant mero, kaip institucijos, įgaliojimus ir funkcijas, kurios buvo numatytos 2000 metų Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje ir jau po Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimo priimtoje ir 2003 metų vasario 25 dieną įsigaliojusioje Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje, galima teigti, kad mero, kaip institucijos, galios bei funkcijos buvo žymiai sumažintos. Atsižvelgiant į tai, kad naujoje įstatymo redakcijoje meras buvo įvardijamas tik kaip savivaldybės vadovas, o ne kaip atstovaujamoji ar vykdomoji institucija, galima daryti išvadą, kad mero funkcijos iš esmės tapo organizacinio pobūdžio, nes dalis jo vykdomojo pobūdžio funkcijų buvo eliminuotos ir perduotos savivaldybės administracijos direktoriui, kuris iš esmės po šio įstatymo pakeitimo ir tapo savivaldybės tarybos priimtų sprendimų vykdytoju ir įgyvendintoju.

Apibendrinant mero instituto galių ir funkcijų pasikeitimus, įvykusius po 2003 metų vasario 25 dienos, tai yra, po Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų įsigaliojimo vykdant Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 metų gruodžio 24 dienos nutarimą, būtų galima merui suteiktas galias suskirstyti į kelias sritis. Pirmąją sritį būtų galima sieti su tarybos pirmininko funkcijomis ir galiomis, nes merui buvo suteikta teisė vadovauti savivaldybės tarybai, tai yra, organizuoti pačios savivaldybės tarybos veiklą, vesti posėdžius, koordinuoti savivaldybės tarybos sudarytų komitetų ir komisijų darbą. Taip pat jam, kaip merui, o taip pat ir tarybos pirmininkui, buvo suteikta teisė siūlyti savo pavaduotojų, administracijos direktoriaus kandidatūras. Antroji sritis sietina su mero, kaip savivaldybės vadovo, funkcijomis, nes jam, kaip savivaldybės vadovui, buvo deleguota atstovauti savivaldybės interesus. Trečioji sritis turėtų būti sietina su kontrolės funkcijomis, nes būtent merui buvo skirta kontroliuoti savivaldybės institucijų, įstaigų ir įmonių veiklą. Ir ketvirtoji sritis, kuri traktuotina kaip bene svarbiausia visuomenės požiūriu – tai bendruomenės atstovo sritis, nes meras, vykdydamas anksčiau nurodytas funkcijas, iš esmės atstovavo vietos bendruomenę ir jos interesus.

Tačiau reikėtų pastebėti, kad toks mero vykdomųjų galių perleidimas administracijos direktoriui ne visose savivaldybėse davė teigiamų rezultatų, nes kaip jau ir buvo minėta anksčiau, savivaldybės tarybos, kurios ir skirdavo administracijos direktorių, dažniausiai buvo sudarytos iš įvairių politinių partijų atstovų, todėl savivaldybėse, kuriose meras ir administracijos direktorius priklausydavo skirtingoms politinėms jėgoms, dažniausiai ir kildavo sumaištis ir nesusipratimų.

Taigi, iš pirmo žvilgsnio atrodytų, kad po Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 metų gruodžio 24 dienos nutarimo priėmimo ir po to priimto Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo mero galios ir funkcijos buvo gerokai sumažintos, nes įstatymo pakeitimais visos vykdomosios funkcijos buvo perleistos administracijos direktoriui. Tačiau su tokia pozicija sunku sutikti, nes meras, kaip institucija, gal ir nebeteko institucijos statuso ir su ja susijusių

funkcijų, tačiau meras, tapdamas savivaldybės vadovu bei savivaldybės tarybos pirmininku, įgijo privilegiją veikdamas tiesiogiai ar kitais atvejais per kitus asmenis daryti įtaką administracijos direktoriui. Pagal tuo metu galiojusias Vietos savivaldos įstatymo nuostatas, vykdomoji institucija – administracijos direktorius buvo labai politiškai priklausomas tiek nuo savivaldybės tarybos, tiek ir nuo paties mero, todėl meras galėjo manipuliuoti administracijos direktoriumi sprendžiant jam svarbius klausimus.

2005 metų atliktos apklausos duomenimis, apklausiant įvairių savivaldybių administracijos direktorius buvo siekiama išsiaiškinti administracijos direktoriaus, kaip institucijos, sąveiką su meru ir kitais savivaldybių administracijos subjektais. Dauguma administracijos direktorių atsakė, kad savivaldybės mero galios nėra sumažėjusios. Dažniausiai buvo nurodoma, kad meras tik atsikratė smulkių darbų, dar kitaip įvardijamų vykdomosios valdžios įsipareigojimų, todėl, jų nuomone, jis galėjo daugiau dėmesio skirti strateginių klausimų sprendimui. Tačiau dauguma apklausoje dalyvavusių administracijos direktorių nurodė, kad mero parašo nebuvimas ant vieno ar kito dokumento nereiškia, kad jis nedalyvauja rengiant minėtą dokumentą ar nedalyvauja procesuose, kurie susiję su vykdomąja valdžia ir jos funkcijomis¹²⁷.

„Daugelis interviu dalyvavusių merų naująjį savivaldybės valdymo modelį vertino daugiau ar mažiau kritiškai ir absoliučiai visi teigė, kad valdymo efektyvumo požiūriu jis nepasiteisina, reikia pataisyti. Tipiški merų komentarai ir pasiūlymai: dabartinis modelis yra stabdis ir panašus į iki 1994 m. veikusį modelį, kuris praktiškai nepasitvirtino, nes leido atsirasti dvišaldystei (tarybos pirmininkas ir meras); visi merai pasisakė už tai, kad reikia grįžti prie iki 2003 m. veikusio savivaldybės valdymo modelio su tam tikrais pataisymais; vienas radikaliausių – tiesioginiai mero rinkimai, kurie leistų sutelkti viename asmenyje ir atstovaujamąją, ir vykdomąją valdžias. Taigi, reikėtų keisti Konstituciją, o 2005 m. pirmojoje pusėje vykę svarstymai Seime parodė, kad Seimas to artimiausiu metu neįvykdys; savivaldybės valdymo modelis turi būti keičiamas radikaliai vieną kartą ir ilgam laikui, o ne kas mėnesį“¹²⁸.

¹²⁷Liudas Mažylis, Ingrida Dranginytė. „Administracijos direktorius kaip savivaldybės vykdomosios valdžios institucija Lietuvoje“, Tiltai. 2005, Nr. 3, žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.,

<http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/get/LT-LDB-0001:J.04~2005~1367151797596/DS.002.0.01.ARTIC>

¹²⁸*Ibid.*

3. ĮTEISINTŲ TIESIOGINIŲ MERO RINKIMŲ PRIVALUMAI IR TRŪKUMAI REMIANTIS EUROPOS SĄJUNGOS PATIRTIMI

Lietuvoje ir toliau nerimstant diskusijoms apie tiesioginių merų rinkimų įteisinimą, o politikams vis neapsisprendžiant, kuria kryptimi eiti, tačiau patiriant nuolatinį visuomenės spaudimą, pamažu judama tiesioginių mero rinkimų link.

Siekiant įvertinti tiesioginių merų rinkimų teigiamas ir neigiamas pasekmes Lietuvoje, pravartu apžvelgti ir Europos sąjungoje galiojančią savivaldos institucijų formavimo tvarką bei savivaldos sistemą.

Pirmiausiai reikėtų pažymėti, kad Europos sąjungos šalyse teisinio reglamentavimo atžvilgiu, kaip ir Lietuvoje, vietos savivalda yra reguliuojama Konstitucijos bei atitinkamai šią sritį reglamentuojančių įstatymų.

Lietuvoje tiesioginiai mero rinkimai buvo įteisinti gana vėlai, tai yra, tik 2015 metais, kai dauguma Europos sąjungos šalių, tokių kaip Vokietija, Italija ir daugelis kitų, tiesiogiai renkamus merus jau buvo įteisinę nuo 1990 metų. Apžvelgiant, kokiais pagrindiniais kriterijais buvo remiamasi siekiant įteisinti tiesiogiai renkamo mero institutą įvairiose šalyse, galima teigti, kad jie buvo gana panašūs kaip ir Lietuvoje. Daugeliu atveju įvairiose Europos sąjungos valstybėse buvo siekiama, kad būtų padidintas vietinės valdžios atskaitingumas vietos bendruomenės atstovams, tai yra, rinkėjams. Daugumai vietos bendruomenės atstovų netiko galiojanti kolektyvinė atskaitomybė, nes dažniausiai vietos bendruomenei svarbūs sprendimai buvo priimami kolektyviniu būdu, todėl dažniausiai tokiais atvejais, kai dėl priimtų sprendimų kildavo neigiamų pasekmių, nebuvo įmanoma nustatyti atsakingo asmens ar asmenų.

Todėl Europos sąjungoje įteisinus tiesiogiai renkamo mero institutą, iš esmės buvo patenkinti visų vietos bendruomenių interesai, nes buvo suteikta teisė rinkti tiesiogiai jiems atskaitingus merus, o vietos bendruomenės, siekdamos, kad būtų išrinktas jiems tinkamas atstovas, ėmė aktyviau dalyvauti vietos savivaldos rinkimuose. Didelį vietos bendruomenės aktyvumą lėmė noras, kad tiesiogiai išrinktas meras galėtų tinkamai atstovauti jų interesus, būtų stiprus kaip asmenybė ir nesaistomas su jokia politine jėga. Iš esmės reikėtų pažymėti, kad tiesioginių mero rinkimų įteisinimas Europos sąjungoje lėmė, kad į mero postus ėmė pretenduoti vietos bendruomenės atstovų pasitikėjimą įgiję gabūs ir profesionalūs asmenys, siekiantis įgyvendinti savo idėjas. Merų rinkimo būdai Europos sąjungos šalyse yra gana įvairūs, tačiau išsamiau susipažinus su tam tikrų šalių rinkimų tvarka, būtų galima išskirti du pagrindinius

vyraujančius būdus: kai merai yra renkami tiesiogiai vietos bendruomenės atstovų ir kai merai yra renkami kitų atstovaujamosių institucijų.

Pavyzdžiui, Vokietijoje vietinės valdžios rinkimus reglamentuoja patys regionai, kitaip teisinėje literatūroje įvardijami kaip žemės. Merai šiuose regionuose yra renkami tiesiogiai¹²⁹ vietos bendruomenės atstovų, tiesa, reikėtų pažymėti, kad trijuose miestuose, tai yra, Brėmene, Berlyne ir Hamburge, merai yra renkami miesto parlamento. Pastebėtina, kad per tam tikrą laikotarpį nuo tiesioginių mero rinkimų įteisinimo, mero institutas Vokietijos žemėse labai patobulėjo profesionalumo prasme. Dažniausiai buvo išrenkami kandidatai, jau turintys tam tikros administracinės patirties, nes dažniausiai jais tapdavo asmenys, prieš tai buvę kokios nors vietos valdžios institucijų atstovai ir pateisinę vietos bendruomenės atstovų lūkesčius.

Atsižvelgiant į tai, kad Vokietija, kaip šalis, yra sudaryta iš daug ir įvairių regionų, galima daryti pagrįstą prielaidą, kad dauguma jaunų ir ambicingų politikų pradėdavo savo karjerą tapdami kokio nors mažyčio miestelio merais ir tik tuomet, kada jie savo darbu įrodydavo, jog yra kompetentingi vadovai ir įgydavo vietos bendruomenės pasitikėjimą, jie kandidatuodavo į didesnio miesto mero pareigas.

Pažymėtina, kad gyventojų nuomone, tiesioginių mero rinkimų įteisinimas Vokietijoje labai sustiprino mero institutą, nes būtent nuo jų įteisinimo sustiprėjo ir atskaitomybė rinkėjams, bei tapo aišku, kad būtent tiesiogiai išrinktas meras ir prisiims politinę atsakomybę¹³⁰. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad pagal Vokietijoje galiojančią teisinį reglamentavimą, meras turi galią daryti įtaką administraciniam aparatui ir tarybai^{131,132}.

Slovakija – tai šalis, kuri viena iš pirmųjų Europos sąjungoje įteisino tiesioginius merų rinkimus. Šioje šalyje mero institutas yra labai stiprus, nes tiesiogiai vietos bendruomenės išrinktas meras vadovauja tarybai, atstovauja savivaldybei, bei priima sprendimus dėl vietos administracijos. Meras šioje šalyje turi ypatingai didelių galių, nes daugeliu atvejų priima sprendimus ir dėl pačios savivaldybės administracijos darbo organizavimo, nepaisant to, kad dažniausiai administracijoms vadovauja profesionalūs asmenys, kurie yra atskaitingi merui.

Atkreiptinas dėmesys, kad Slovakijoje dauguma mero teisių gali būti deleguojamos ir savivaldybės administracijos direktoriui, kuris yra samdomas, tačiau atsižvelgiant į tai, kad

¹²⁹„Landesrecht konsolidiert Burgenland: Gesamte Rechtsvorschrift für Gemeindevahlordnung 1992“
Rechtsinformationssystem des Bundes. Žiūrėta 2018 kovo 4 d.

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBglD&Gesetzesnummer=10000304>

¹³⁰„Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg“ „Kohlhammer Blog“, žiūrėta 2018 kovo 4 d.

<https://blog.kohlhammer.de/formularverlage/buergermeisterwahlen-bw/>

¹³¹„Justiz-online“ Justizportal Nordrhein Westfalen. žiūrėta 2018 kovo 4 d.,

http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?t=152363379526202308&sessionID=17801547541287569824&chosenIndex=Dummy_nv_68&templateID=document&source=context&source=context&highlighting=off&xid=146702,68

¹³²„Gesetz über die Wahlergemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG)“ „gesetz-bayern“, žiūrėta 2018 kovo 5 d.,

<http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGLKrWG>

visoje, gana mažoje šalyje, yra apie 2900 savivaldybių, administracijos direktorius yra samdomas tik didesnėse savivaldybėse¹³³. Be įprastai merui suteikiamų teisių ir įgaliojimų, Slovakijoje meras turi vieną, gana svarbią jo, kaip mero institutui, galią, tai yra, meras, manydamas, kad tarybos patvirtintas sprendimas prieštarauja teisės aktams ar šis sprendimas jo nuomone yra nenaudingas pačiai savivaldybei ar daugumai vietos bendruomenės narių, turi teisę sustabdyti šio sprendimo vykdymą¹³⁴. Pažymėtina, kad taryba gali ir nesutikti su tokiu mero sprendimo sustabdymu ir bandyti patvirtinti šį sprendimą pakartotinai. Tačiau tokiu atveju ji tai privalo padaryti ne vėliau kaip per du mėnesius ir už pakartotinį patvirtinimą privalo būti surinkti 3/5 balsų, kitaip mero sustabdytas sprendimas tampa nebegaliojantis. Visgi, jeigu tarybai pavyksta pakartotinai patvirtinti mero sustabdytą sprendimą, meras dar kartą naudotis jam suteikta teise sustabdyti sprendimo nebegali.

Taigi, Slovakijoje tiesioginių mero rinkimų įvedimas ir gana didelių galių mero institutui suteikimas iš esmės pagerino pačios vietos savivaldos institucijų darbą, bei pateisino vietos bendruomenių atstovų interesus ir lūkesčius. Tačiau taip pat reikėtų pažymėti, kad tiesioginių merų rinkimo tvarka turi vieną gana didelį ir neigiamą bruožą, dėl kurio iš esmės sulaukiama daug kritikos iš kitų Europos sąjungos šalių – Slovakijoje galioja vieno turo merų rinkimo sistema¹³⁵. Tokia tiesioginių merų rinkimų sistema suteikia galimybę laimėti šį postą kandidatui, kuris neturi net daugumos vietos bendruomenės narių palaikymo. Dėl to kyla pagrįstų abejonų, ar toks meras gali tinkamai atstovauti visos bendruomenės interesus. Taip pat reikėtų apžvelgti ir Lenkijoje galiojančią tiesioginių merų rinkimų tvarką. Šioje šalyje tiesioginiai mero rinkimai yra įteisinti jau nuo 2002 metų¹³⁶. Lenkijoje, kaip ir Lietuvoje, siekiant pertvarkyti vietinę savivaldą ir įteisinti tiesioginius merų rinkimus, buvo siekiama padaryti vietos politiką patrauklesne vietos bendruomenės gyventojams, padidinant jų atstovų dalyvavimą sprendžiant įvairius klausimus, susijusius su vietos valdžios institucijomis bei tvarkant vietos reikalus. Iki tiesioginių merų rinkimų įteisinimo mero institutas buvo pakankami nestabilus, nes buvo priklausomas nuo tarybos ir politinės situacijos, todėl meras galėjo būti nušalintas bet kuriuo metu. Įteisinus tiesioginius merų rinkimus Lenkijoje, situacija šiek tiek pagerėjo, atsirado didesnis pasitikėjimas vietos valdžia, tačiau pagrindinė problema vis tiek išliko.

Tais atvejais, kai meru yra išrenkamas asmuo, kuris priklauso nei vyraujančiai politinei partijai, automatiškai atsiranda trintis tarp mero ir atstovaujamosios institucijos, ir, jei merui

¹³³ „Zákonslovenskej národnej rady“, SLOV-LEX, žiūrėta 2018 kovo 23 d., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/369/20161101#>

¹³⁴ *Ibid.*

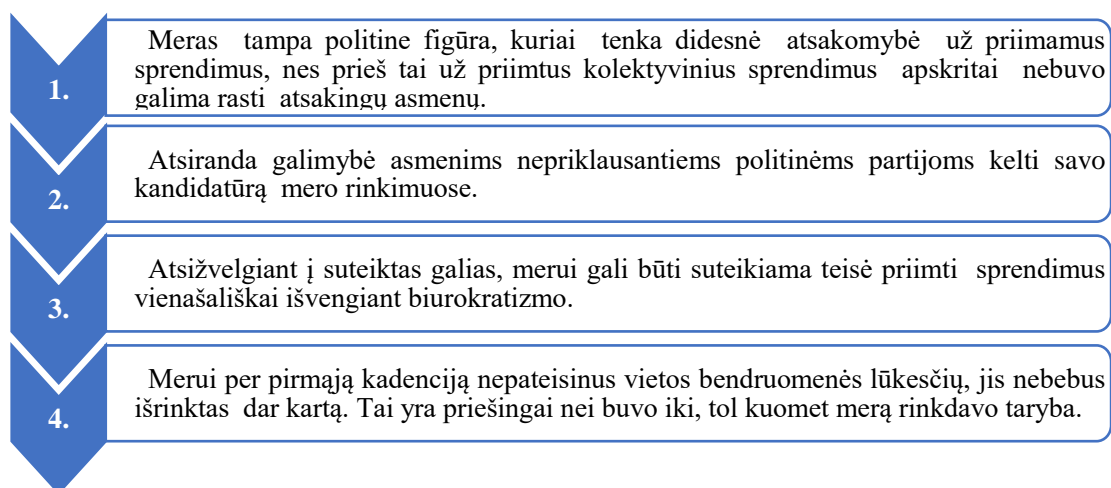
¹³⁵ „Zakon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov“ SLOV-LEX, žiūrėta 2018 kovo 23 d., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/180/20160701#>

¹³⁶ „Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydentamiasta“, WoltersKluwer, žiūrėta 2018 kovo 23 d., <http://www.samorzad.lex.pl/akt/-/akt/dz-u-2010-176-1191>

pradėjus eiti pareigas, nėra randamas kompromisas tarp šalių, meras tampa „neįgalus“ įgyvendinti jam priskirtas funkcijas, bei pateisinti vietos bendruomenės lūkesčius¹³⁷.

Reikėtų pažymėti, kad tiesioginiai merų rinkimai yra įteisinti ir tokiose šalyse kaip Italija, Bulgarija ar Vengrija. Tačiau daugelyje Europos šalių vyrauja arba netiesiogiai renkamo mero modelis, arba jau anksčiau minėtas mišrus modelis, tai yra, kai vienoje valstybėje, priklausomai nuo regionų ir susiskirstymų, yra įgyvendinami ir tiesioginiai, ir netiesioginiai merų rinkimai kaip Vokietijoje ar Austrijoje. Pavyzdžiui, „Londone tiesioginių mero rinkimų principas įtvirtintas 1999 m. Tuo ypač suinteresuota buvusi leiboristų valdžia, kuriai tuo metu vadovavo Tony Blairas. Jie išleido įstatymą, kuriuo buvo nustatytos Anglijos ir Velso sričių merų funkcijos ir atsakomybė. Iki tol Anglijoje meras tebuvo reprezentacinė figūra, pirmininkaujanti tarybos posėdžiams, o naujuoju įstatymu tiesiogiai išrinktam merui suteikta kur kas didesnė valdžia. Jam vieninteliui patikėta galia ir atsakomybė už vietos švietimo kontrolę, komunalinių paslaugų tiekimą, miesto plėtros klausimus. tarybai palikta daugiausia spręsti su miesto biudžetu susijusius klausimus“¹³⁸.

Taigi, trumpai apžvelgus kelių šalių patirtį, galime daryti pagrįstą prielaidą, kad priklausomai nuo šalies statuso ar jos piliečių mentaliteto, tiesioginiai merų rinkimai gali turėti ir teigiamą, ir neigiamą naudą. Teigiami tiesioginių merų rinkimų privalumai nurodomi pirmame paveiksle.

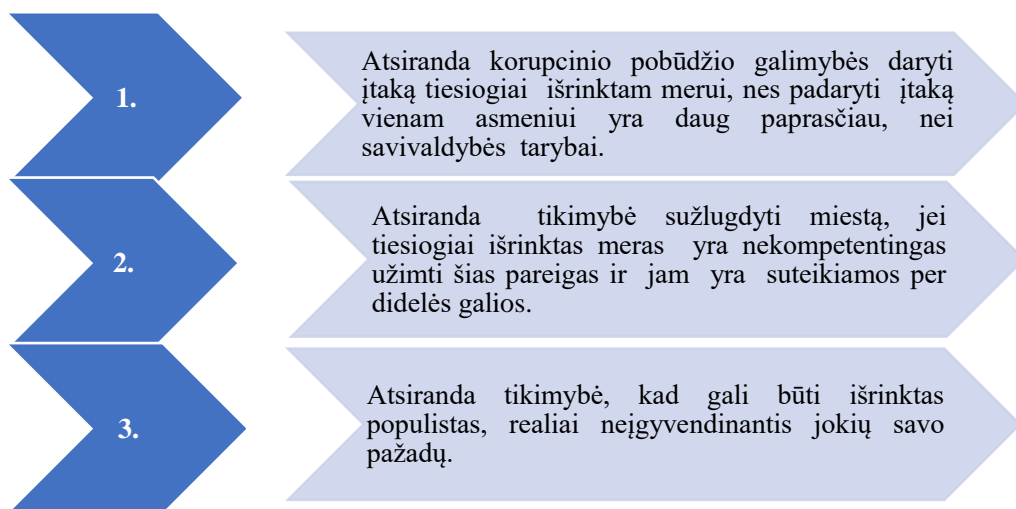


1 pav. Tiesioginių merų rinkimų privalumai

¹³⁷„Ustawa o bezpośrednimwyborzewójta, burmistrza i prezydentamiasta“, WoltersKluwer, žiūrėta 2018 kovo 23 d., <http://www.samorzad.lex.pl/akt/-/akt/dz-u-2010-176-1191>

¹³⁸Čyžiūtė, Laura. „Tiesioginiai-meru-rinkimai-pamokanti-Europos-praktika“. www. diena.lt 2010 m. kovo 3 d. <http://www.diena.lt/dienrastis/tema/tiesioginiai-meru-rinkimai-pamokanti-europos-praktika-270303/www.sveikasmazylis.lt>

Kaip ir bet kuri pertvarka ar reforma, tiesioginių merų rinkimai taip pat turi ir trūkumų, kurie apžvelgiami 2 paveiksle.



2 pav. Tiesioginių merų rinkimų trūkumai

Todėl apibendrinat Europos sąjungos šalių patirtį, galima būtų daryti išvadą, kad tiesioginiai merų rinkimai, kaip rinkimų forma, nėra nei gera, nei bloga. Tačiau ją vienokia ar kitokia gali paversti tik įstatymų leidėjas, netinkamai arba tinkamai paskirstydamas funkcijas ir atsakomybę tarp mero ir tarybos.

4. TIESIOGINIAI MERO RINKIMAI

4.1. Tiesioginių merų rinkimų aktualumas Lietuvoje

„Politinės diskusijos dėl tiesioginių merų rinkimų Lietuvoje patenka į bendrą nesibaigiančių debatų kontekstą – kokia turėtų būti vietinė valdžia ir savivalda. Svarstymai, kokios turėtų būti savivaldybių galios, savarankiškumo mastas, institucinė struktūra, kadencijos trukmė, vyko nuo pat Nepriklausomybės atkūrimo, o iš tiesų, tai ir dar nuo anksčiau“¹³⁹.

Tačiau reikėtų pažymėti, kad iki Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo dienos, Lietuvoje apskritai nei visuomenės, nei politikos sluoksniuose visiškai nebuvo diskutuojama apie tiesioginius mero rinkimus, nes būtent tuo laikotarpiu buvo įprasta pasitikėti renkamomis institucijomis, tai yra, savivaldybės tarybomis. Pažymėtina ir tai, kad net ir priėmus Lietuvos Respublikos Konstituciją, padėtis nelabai pasikeitė, nes Konstitucija, kaip pagrindinis įstatymas, labai neapibrėžtai apibūdino vidinę savivaldybės organizaciją, nes buvo nurodoma, kad „Savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas“¹⁴⁰, o tokios institucijos kaip „meras“ net nebuvo numatyta.

Pirmasis bandymas Lietuvoje įteisinti tiesioginius merų rinkimus buvo dar 2000 metais, kai tuometinio Lietuvos Respublikos Seimo centro frakcijos narė Rūta Rutkelytė kaip projekto iniciatorė, surinkusi 36 Seimo narių parašus, parengė ir užregistravo Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą¹⁴¹, kurio esmė – tiesioginiai merų rinkimai¹⁴². R. Rutkelytė, kaip anksčiau nurodyto įstatymo projekto autorė, spaudos konferencijoje teigė, kad daugeliu atvejų, kai paskirtasis meras neturi jokios atsakomybės rinkėjams, jis dažnai poste ilgai neužsibūna. Dažniausiai tik užėmęs mero postą, ima ruošti artėjantiems Lietuvos Respublikos Seimo rinkimams, todėl įvedus tiesioginę merų rinkimo sistemą, būtų įtvirtintas ir demokratijos principas, ir visiška mero atsakomybė¹⁴³.

Taip pat reikėtų paminėti, kad pirmieji įteisinti tiesioginiai mero rinkimai vyks tik didžiuosiuose Lietuvos miestuose ir tik jiems pasiteisinus, būtų organizuojami ir kitose savivaldybėse. Pastebėtina, kad šiuo įstatymo pakeitimu iš esmės buvo siekiama, kad tam tikros teritorijos vietos bendruomenės nariai turėtų teisę rinkti savo atstovą, tai yra, merą, kuris būtų

¹³⁹Liudas Mažylis, Ingrida Dranginytė. „Administracijos direktorius kaip savivaldybės vykdomosios valdžios institucija Lietuvoje“ Tiltai. 2005, Nr. 3, žiūrėta 2018 m. kovo 1 d,

<http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/get/LT-LDB-0001:J.04~2005~1367151797596/DS.002.0.01.ARTIC>

¹⁴⁰„Lietuvos Respublikos Konstitucija“, LRKT, žiūrėta 2018 m. kovo 5 d.,

<http://www.lrkt.lt/lt/apie-teisma/teisine-informacija/konstitucija/125>

¹⁴¹„Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas“, LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 5 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.33773?jfwid=-wd7z8lpb7>

¹⁴²„Centristė inicijuoja tiesioginius merų rinkimus“ BNS pranešimas, 2000 m. rugsėjo 19 d.,

<https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/centriste-inicijuoja-tiesioginius-meru-rinkimus.d?id=68343>

¹⁴³*Ibid.*

atskaitingas ne tik tarybai, bet ir bendruomenės nariams, dėl to išaugtų mero, kaip institucijos, atskaitomybė prieš rinkėjus ir padidėtų pačios savivaldybės viešumas ir skaidrumas.

2005 metų rugsėjo 13 dieną, atsižvelgiant į daugumos gyventojų nuomonę dėl tiesioginių mero rinkimų įteisinimo, Seimo narių iniciatyva Lietuvos Respublikos Seimui buvo pateiktas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786¹⁴⁴. Šio įstatymo projektu buvo siekiama įtvirtinti bendrus savivaldos principus, įteisinant konkretų savivaldos modelį ir tiesioginius merų rinkimus. Lietuvos savivaldybių asociacija 2005 metais gruodžio 15 dieną vykusiame posėdyje apsvaustė pateiktą įstatymo projektą ir nutarė (nutarimo Nr. VN – 43) kategoriškai nepritari ti įstatymo pataisoms, nes jų nuomone, tokiais pakeitimais yra siekiama įteisinti Lietuvoje iki 1995 metų galiojusį vietos savivaldos modelį.

Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitete svarstant pateiktą įstatymą, buvo pristatytos ir Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedros ir M. Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros pastabos dėl pateikto projekto.

M. Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros specialistai, išnagrinęję pateiktą įstatymo projektą, iš dalies pritarė pateiktai idėjai, tačiau taip pat ir pažymėjo, „kad ir įsigaliojus siūlomoms Konstitucijos pataisoms, įstatymų leidėjas, įstatymu nustatydamas savivaldos institucijas ir jų veiklą, neturės visišk os laisvės ir visais atvejais bus saistomas Konstitucijos normų ir principų, savivaldos organizavimui keliamų konstitucinių demokrati nių imperatyvų. Pakeistuose Konstitucijos 119, 122, 124 straipsniuose nustatytas teisinis reguliavimas galės būti aiškinamas tik viso Konstitucijoje nustatyto teisinio reguliavimo kontekste, šių straipsnių nuostatų neatsiejant nuo Konstitucijoje įtvirtintų, jos saugomų ir ginamų Tautos siekių ir vertybių, kuriuos išreiškia įvairūs Konstitucijos principai ir normos“¹⁴⁵.

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedros prof. dr. Egidijus Šileikis ir prof. dr. Antanas Marcijonas pateikė mokslinę išvadą dėl ankščiau paminėto įstatymo projekto, kurioje nurodė, kad projektas nukreiptas konstitucinio vietos savivaldos pagrindų reglamentavimo mažinimo linkme, taip pat mažino jo detalumą, kuris dabar neleidžia įstatymu pakeisti savivaldos institucijų sistemos taip, kad merai būtų renkami tiesiogiai ir taptų savarankiška vykdomąja institucija¹⁴⁶. Buvo siūloma atsisakyti tų nuostatų, kurios dabar įtvirtina savivaldybių tarybų išskirtinę padėtį kitų (vykdomųjų) savivaldybės

¹⁴⁴ „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“, LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 6 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.275269>

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“, LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 6 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.275269>

institucijų atžvilgiu ir detalizuoja tarybų rinkimų pagrindus¹⁴⁷.

Taigi, Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetui įvertinus visas pastabas, pateiktas dėl įstatymo projekto ir atsižvelgiant į tai, kad buvo įregistruotas naujas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A¹⁴⁸, buvo nuspręsta šį projektą atmesti. Naujai įregistruotu projektu XP-786A buvo siekiama „įtvirtinti Konstitucijoje vietos savivaldos modelį, pagrįstą griežtu atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų atskyrimo, vykdomosios institucijos (savivaldybės mero) atskaitingumo atstovaujamajai institucijai (savivaldybės tarybai) principais. Kartu projektu siekiama plėtoti demokratiją didinant bendruomenės gyventojų dalyvavimą vietos reikalų tvarkyme – suteikti jiems teisę tiesiogiai rinkti ne tik atstovaujamają savivaldos instituciją – savivaldybės tarybą, bet ir vykdomąją instituciją – savivaldybės merą“¹⁴⁹.

Projekte taip pat buvo siūloma nustatyti, kad „savivaldybės merą (kaip ir savivaldybės tarybą) 4 metų kadencijai rinktų nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu“¹⁵⁰. Šio įstatymo projekto rengėjas akcentavo, kad priėmus šį įstatymo projektą meras, kaip institucija ir kaip asmuo, taptų atsakingas už tinkamą įstatymų ir tarybos sprendimų įgyvendinimą. Reikėtų pastebėti, kad tiek iš pateikto aiškinamojo rašto, tiek ir iš kitų dokumentų buvo galima susidaryti gana aiškų įspūdį, jog šiais pakeitimais buvo siekiama, kad meras įgytų labai didelių įgaliojimų, tai yra, jis turėtų galimybę teikti sprendimų projektus, vadovauti savivaldybės administracijai bei koordinuoti savivaldybės įmones ir įstaigas. Dėl to galima teigti, kad meras būtų vienintelis asmuo, kuris galėtų spręsti bet kuriuos vietos savivaldos ir vietos bendruomenės klausimus, o savivaldybės administracija, savo ruožtu, taptų tik įrankiu, kuris įgyvendintų priimtus savivaldybės tarybos sprendimus, įstatymus ir vyriausybės nutarimus. Įstatymo projekto rengėjų nuomone, tokių galių suteikimas mero institutui leistų jo kadencijos pabaigoje vietos bendruomenės atstovams įvertinti, ar meras, turėdamas visus jam suteiktus įgaliojimus ir teises, įgyvendino vietos bendruomenės lūkesčius ir ar nusipelno, kad jis būtų perrinktas dar vienai kadencijai. Galutinai įvertinus institucijų pateiktas pastabas bei pateiktą siūlymą apsvarstyti galimybę įgyvendinti tikslus nekeičiant pagrindinio Lietuvos Respublikos teisės akto Konstitucijos, šis projektas buvo gražintas tobulinimui.

¹⁴⁷ „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“ ,LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 6 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.275269>

¹⁴⁸ „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“ LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 7 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.297010?jfwid=-je7i1szj2>

¹⁴⁹ „Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto“ LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 7 d.,

<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.266933?jfwid=-je7i1szj2>

¹⁵⁰ *Ibid.*

Įstatymo projekto rengėjai, atsižvelgę į pateiktas įvairių institucijų pastabas ir šiek tiek patobulinę įstatymo dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektą Nr. XP-786A¹⁵¹, Lietuvos Respublikos Seimui pateikė dar vieną įstatymo projektą dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo XP-786A(2)¹⁵². Šiam įstatymo projektui buvo suteiktas tas pats pavadinimas ir numeris, tik su ženkliu (2), nes tai buvo iš esmės dar vienas įstatymo projektas, kuris buvo rengiamas tobulinant ankstesnius įstatymo projektus, siekiant įteisinti tiesioginius merų rinkimus Lietuvoje. Po gana ilgų svarstymų šis patobulintas įstatymo projektas 2007 m. birželio 5 d. buvo pateiktas Lietuvos Respublikos Seimui. Po svarstymo Lietuvos Respublikos Seime ir gauto pritarimo, šis projektas 2007 m. birželio 28 dieną pirmą kartą pateiktas Lietuvos Respublikos Seimui, balsavimui dėl įstatymo pataisų, kuriomis yra siūloma pirmą kartą įteisinti tiesioginius merų rinkimus, o taip pat nustatyti, kad vietos savivalda būtų įgyvendinama per savivaldybės tarybą ir merą. Už tokį svarbų Lietuvai sprendimą ir už konstitucines pataisas, siekiant įteisinti tiesioginius merų rinkimus, tuometinis Seimas nubalsuoja teigiamai, tai yra, iš 144 Seimo narių už pateiktą projektą nubalsuoja 100. Reikėtų pažymėti, kad siekiant konstitucinių pataisų, Seimas privalo balsuoti už jas du kartus ne mažesne kaip trijų mėnesių pertrauka. Vadovaujantis pirmojo balsavimo nuotaikomis, Lietuvoje pradedama vis garsiau kalbėti apie galimybę jau 2011 metais organizuoti tiesioginius merų rinkimus, tačiau reikėtų pažymėti, kad po šio balsavimo ima kilti vis daugiau neatsakytų klausimų: ar tiesiogiai renkami merai vykdys administracijos vadovo funkcijas?; ar liks savivaldybės administracijos vadovas?; kiek tiesiogiai renkamiems merams bus suteikiama galių? ir t. t.

Merų tiesioginių rinkimų įteisinimas – sudėtingas procesas ir nebuvo aišku, kada jis baigsis. Balsuojant Lietuvos Respublikos Seime buvo bandoma išspręsti kompetencijų klausimą ir pusė Seimo narių manė, kad meras turi būti „silpnas“, kita pusė, kad meras turi būti „stiprus“, bet visi turėjo bendrą tikslą – įdiegti tiesioginius merų rinkimus. Tuometinė Seimo narė Violeta Boreikienė teigė, kad „Problema ta, kad Seimo nariai nenoriai sako savo nuomonę, koks turėtų būti tiesiogiai išrinktas meras – tiesiogiai renkamos tarybos pirmininkas su ribotais įgaliojimais ar atskira vykdomoji institucija¹⁵³. Seimo narė taip pat nurodė, kad „Seimo nuomonė šiuo klausimu pasidalijusi maždaug pusiau. Tai reiškia, kad antrasis balsavimas dėl Konstitucijos

¹⁵¹ „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“, LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 7 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.297010?jfwid=-je7i1szj2>

¹⁵² „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A(2)“ LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 13 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.297008?jfwid=-je7i1szj2>

¹⁵³ Stasys Gudavičius „Tiesioginiai-meru-rinkimai- migloje“. www. kaunodiena.lt. 2007 m. gruodžio 3 d., <http://kauno.diena.lt/dienrastis/lietuva/tiesioginiai-meru-rinkimai-mdash-migloje-53101>

pataisos neįmanomas, nes bus sužlugdytas“¹⁵⁴. Pažymėtina, kad politikams taip ir nesuradus kompromiso dėl mero galių pasiskirstymo, 2010 metų balandžio 13 dieną Seime vykusiame balsavime antrą kartą nebuvo nubalsuota už Konstitucijos pataisas. Po vykusio balsavimo Seimo narys Algirdas Čaplikas pasisakė, kad „Tiesioginių mero rinkimų grėblys stuktėlėjo į Seimo kaktą. Labai gaila, kad dalis Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų frakcijos, Liberalų sąjūdžio frakcijos, Darbo partijos frakcijos ir frakcijos „Tvarka ir teisingumas“ narių nepaisė tautos valios ir nepritarė Konstitucijos pakeitimams. Liberalų ir centro sąjungos iniciatyva, kuri buvo numatyta Vyriausybės programoje ir kurią palaikė Prezidentė, sužlugo“¹⁵⁵.

„2010–2014 m. politinėse diskusijose buvo siūlomi keli modeliai. Vienas iš jų: meras yra vykdomosios valdžios galva ir administracijos vadovas (tuomet reiktų keisti Konstituciją); kitas modelis: meras lieka tik savivaldybės tarybos pirmininkas, pagal įstatymą – „savivaldybės vadovas“. Konstitucijos keitimui reikėjo surinkti didelės daugumos Seimo narių balsų, todėl šie įstatymo projektai strigdavo“¹⁵⁶.

Pagaliau po ilgų debatų ir įvairių pasitarimų ir aptarimų, 2014 m. birželio 26 d. buvo priimtas naujas Vietos savivaldos įstatymo pakeitimas¹⁵⁷, kuriuo įteisinami tiesioginiai merų rinkimai Lietuvoje. Minėtais įstatymo pakeitimais yra įteisinama „Savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas, kuriai vadovauja Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nustatyta tvarka vienmandatėje rinkimų apygardoje tiesiogiai išrinktas savivaldybės tarybos narys – savivaldybės meras“¹⁵⁸. Meras tampa savivaldybės vadovu, vykdančiu šiame ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus¹⁵⁹.

Reiktų pastebėti, kad mero galios pagal įstatymą buvo truputį praplėstos, tačiau ne tiek, kiek įsivaizdavo ir tikėjosi rinkėjai iš tiesiogiai renkamo politiko, nes nors įgaliojimų ir atsakomybės merui padaugėjo, tačiau jie negalėjo prilygti savivaldybės administracijos direktoriaus, kaip vykdomosios valdžios vadovo, galimybėms ir galioms.

Pažymėtina, kad dauguma Seimo narių, priėmus Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus ir įteisinus tiesioginius merų rinkimus, įžvelgė tik teigiamas tokio teisinio reglamentavimo puses. Pavyzdžiui, tuometinis Seimo narys Algis Strelčiūnas teigė, kad „Savivalda yra demokratinės

¹⁵⁴Stasys Gudavičius „Tiesioginiai-meru-rinkimai- migloje“. www.kaunodiena.lt. 2007 m. gruodžio 3 d., <http://kauno.diena.lt/dienrastis/lietuva/tiesioginiai-meru-rinkimai-mdash-migloje-53101>

¹⁵⁵Čaplikas Algirdas, „Tiesioginių mero rinkimų grėblys stuktėlėjo į Seimo kaktą“, LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 13 d., http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=6370&p_k=1&p_t=97829

¹⁵⁶Lazauskienė Aistė „Lietuvos merų politinės karjeros bruožai“ Kultūra ir visuomenė. Socialinių tyrimų žurnalas. 2016 7 p. 120, <http://dx.doi.org/10.7220/2335-8777.7.1.6>

¹⁵⁷„Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 5, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 27, 29, 40, 42, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 25-1 straipsniu įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 13 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b3b1225008e911e4adf3c8c5d7681e73>

¹⁵⁸*Ibid.*

¹⁵⁹*Ibid.*

valstybės pagrindas. Naujoji merų rinkimų tvarka numato, kad meras bus mažiau susijęs su partijomis, turės imunitetą nuo partinių susitarimų ir politinių „žaidimų“ savivaldybės tarybos koalicijoje. Vietos savivaldos įstatymo 20 str. 1 p. aiškiai numatyta, kad meras yra atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei už savo ir savivaldybės veiklą. Iki 2015 m. kovo 1 d. meras yra atskaitingas tik už savivaldybės veiklą. Taigi, meras privalės atsiskaityti ne tik už savivaldybės, bet ir už savo, kaip mero, veiklą. O norėdamas įgyvendinti savo veiklas, turės rasti sutarimą su savivaldybės taryba ir įgyvendinti savo rinkiminius pažadus. Tik savo darbą išmanantis, moralines vertybes puoselėjantis ir žmones atstovaujantis meras taps autoritetu, į kurio pasiūlymus taryba turės rimtai ir atsakingai atsižvelgti¹⁶⁰. Seimo narys Remigijus Ačas, taip pat iš esmės palaikydamas savo kolegą, teigė „Tiesioginiai merų rinkimai išgrynins atsakomybės už priimamus sprendimus ribas – ir savivaldybės meras, ir savivaldybės bendruomenė aiškiai žinos, kad meras nebegali slėptis už kolektyvinės atsakomybės skraistės ir yra asmeniškai atsakingas už jo kompetencijos įgyvendinimą ir priimamus sprendimus. Galiausiai, tiesioginiai merų rinkimai savivaldybių tarybų veiklą padarys skaidresne ir sumažins korupcijos, labiausiai pakertančios žmonių pasitikėjimą valdžia, įtakos galimybes“¹⁶¹.

4.2. Tiesioginiai merų rinkimai ir jų įtaka savivaldybių taryboms, bei jų struktūriniais padaliniais

Taigi, Lietuvoje 2015 metais įteisinus tiesiogiai renkamo mero institutą, galima sakyti atsivėrė nauja niša, tai yra, galimybė atsiskleisti mero, kaip asmenybės, lyderystei, nes būtent įteisinus tiesioginius mero rinkimus susidarė palankios aplinkybės, kurios leido į mero postą pretenduoti iki šiol galimybės neturėjusiems ambicingiems ir aiškia viziją turintiems žmonėms.

Pirmiausiai reikėtų pastebėti, kad 2015 metais įvykę pirmieji tiesioginiai merų rinkimai atskleidė tam tikras lietuvių tendencijas, tai yra, rinkimų rezultatai parodė, kad piliečiai nėra patenkinti demokratija, kurioje pagrindinės teisės ir galios yra suteikiamos politinėms partijoms. Lietuvos Respublikos piliečiai tiesioginiais merų rinkimais aiškiai davė suprasti, kad balsuoja už konkretų asmenį, o ne už tam tikrą politinę jėgą nepaisant to, kad mero instituto galios galimai neleis jiems įgyvendinti visų rinkėjų pažadų. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad dažnai visuomenėje eskaluojamas posakis, kad ten, kur valdo vienas žmogus – demokratijos nėra ir negali būti – buvo visiškai pamirštas ir ignoruojamas.

¹⁶⁰Strelčiūnas Algis „Kam atstovaus tiesiogiai išrinktas meras?“, LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 13 d., http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=15478&p_k=1&p_t=153244

¹⁶¹Ačas, Remigijus. „Tiesioginiai mero rinkimai: ne viskas tobula, bet žingsnis į priekį“, LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 13 d., http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=15375&p_k=1&p_t=148076

Kaip ir buvo tikėtasi, į mero postą pretendavo ir nepartiniai veikėjai, kurie rinkimuose sulaukė sėkmės. Tokie kandidatai į mero postą paprastiems vietos bendruomenės gyventojams pasirodė daug patrauklesni, nes vien tik faktai, kad šie asmenys nedalyvauja „didžiojoje politikoje“ ir nepriklauso konkrečiai politinei jėgai, tapo pagrindiniu kriterijumi, kad rinkimuose būtų balsuojama už juos. Siekiant pagrįsti tokios logikos pavyzdį, galima paminėti Lietuvos didžiųjų miestų: Šiaulių, Kauno, Panevėžio ir Alytaus naujai išrinktus nepartinius merus.

Dauguma Lietuvos rinkėjų, rinkdamiesi kandidatus į vieno ar kito miesto mero postą, sprendė ar tikrai rinktis į merus neprofesionalų ir nepartinį politiką yra gerai, ar priešingai, reikia rinktis vietos bendruomenei žinomą ir priimtina asmenį. Pasirinkimą balsuoti už nepartinį asmenį iš esmės lėmė tai, kad dauguma šių kandidatų turėjo glaudžių santykių su vietos bendruomene ir buvo žinomi kaip aktyvūs visuomeniniai veikėjai. Pavyzdžiu, naujai išrinktas Kauno miesto meras Visvaldas Matijošaitis buvo žinomas visuomenės veikėjas ir verslininkas, valdantis pelningą „Vičiūnų“ įmonių grupę, Šiaulių meras Artūras Visockas – visuomenei žinomas asmuo, aktyvistas ir visuomenės veikėjas, Alytaus miesto meras V. Grigaravičius – buvęs Lietuvos policijos generalinis komisaras ir jau kelerius metus vadovaujantis saugos paslaugas teikiančiai kompanijai. Reikia pastebėti, kad toks rinkėjų nuomonės išreiškimas parodo, kad miestų ir rajonų žmonių požiūris į politinius lyderius ir lūkesčiai dėl vietos savivaldos šiek tiek skiriasi ir yra siekiama kuo daugiau dalyvauti savivaldos procesuose.

Dabartinės reformos tiesiogiai išrinktiems merams papildomų galių skiriant savivaldybės vykdomąją valdžią nepridėjo, nors akivaizdu, kad taip išvengta sudėtingo Konstitucijos keitimo proceso, kuris strigo dėl politinės valios ir teisinio apibrėžtumo nebuvimo. Meras, teikdamas administracijos direktoriaus ir komitetų pirmininkų kandidatūras, vis dar turi gauti tarybos ar komitetų daugumos balsų palaikymą¹⁶². Anot Egidijaus Šileikio, norint merui suteikti ir vykdomosios valdžios galių, reikėtų pakeisti Konstitucijos X skirsnio 119–124 straipsnius. Tarybos narių balsai vis dar išlieka pagrindu, kai jų dauguma yra priimama didžioji dalis sprendimų savivaldybių tarybose. Merų galių subalansavimas yra būtinas, nes priešingu atveju darbas taryboje būtų neįmanomas¹⁶³.

Taigi, remiantis tiek politikų pasisakymais, tiek ir jų viešais pareiškimais bei visuomenės nuomone, meras po tiesioginių merų rinkimų įteisinimo turėjo įgyti daugiau vykdomosios valdžios įgaliojimų, tačiau ar tikrai taip? Siekiant atsakyti į šį klausimą, tikslinga paanalizuoti mero, kaip institucijos, funkcijas ir galias, įgytas po tiesioginių merų rinkimų įteisinimo, palyginant jas su galiomis ir funkcijomis, turėtomis iki tiesioginių merų rinkimų

¹⁶² „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 14 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

¹⁶³ Šileikis Egidijus „Tiesioginiai mero rinkimai įteisinimo galimybės ir ribos“ Teisė2001 39žiūrėta2018 m. kovo 14 d., <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/get/LT-LDB-0001:J.04~2001~1367185497549/DS.002.0.01.ARTIC>

įteisinimo. Atsižvelgiant į tai, kad mero įgaliojimus reglamentuoja specialusis įstatymas, tai toks palyginimas atliekamas būtent remiantis Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo nuostatomis.

Tiesioginiai merų rinkimai didelės pačių merų kaitos neįnešė, nes kai kuriose savivaldybėse merai, tinkamai atstovavę vietinių bendruomenių interesus, buvo perrinkti pakartotinai, net ir juos renkant tiesiogiai. Tačiau reikėtų pastebėti, kad regionuose, kuriuose vietos bendruomenės atstovai buvo visiškai nusivylę vietos valdžia, merų rinkimus laimėjo nepriklausomi kandidatai. Todėl galime daryti išvadą, kad nepriklausomai nuo to, ar meras renkamas tiesiogiai, ar ne, tačiau, jei jis turi vietos bendruomenės pasitikėjimą, kaip politinės partijos lyderis ar kaip nepriklausomas kandidatas, jis dažniausiai ir laimi rinkimus.

Reikėtų pastebėti, kad Lietuvoje įteisinus tiesioginius merų rinkimus pasikeitė ir atstovaujamosios institucijos, ir mero institucijos santykis. Iki tiesioginių merų rinkimų savivaldybės atstovaujamoji institucija dažniausiai buvo apibūdinama kaip savivaldybės taryba, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas¹⁶⁴.

Po tiesioginių merų rinkimų įteisinimo savivaldybės atstovaujamoji institucija jau buvo apibūdinama kaip savivaldybės taryba, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas, kuriai vadovauja Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nustatyta tvarka vienmandatėje rinkimų apygardoje tiesiogiai išrinktas savivaldybės tarybos narys – savivaldybės meras. Meras yra savivaldybės vadovas, vykdamas šiame ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus¹⁶⁵.

Taigi, darytina išvada, kad meras, įteisinus tiesioginius mero rinkimus, jau yra įvardijamas kaip savivaldybės ir savivaldybės tarybos vadovas.

Kitas pasikeitimas, susijęs su tiesioginiais merų rinkimais – pati tiesiogiai renkamų merų rinkimų tvarka.

Iki tiesioginių merų rinkimų galiojusi Vietos savivaldos įstatymo redakcija numatė, kad meras yra renkamas iš pačių savivaldybės tarybos narių, savivaldybės tarybos įgaliojimų laikotarpiui¹⁶⁶. Pagal įstatymą buvo laikoma, kad meras yra išrinktas, jei už jį balsuodavo savivaldybės tarybos narių dauguma.

Po tiesioginių merų rinkimų įteisinimo galiojanti Vietos savivaldos įstatymo redakcija jau numatė, kad meras yra renkamas tiesiogiai vietos bendruomenės atstovu, savivaldybės

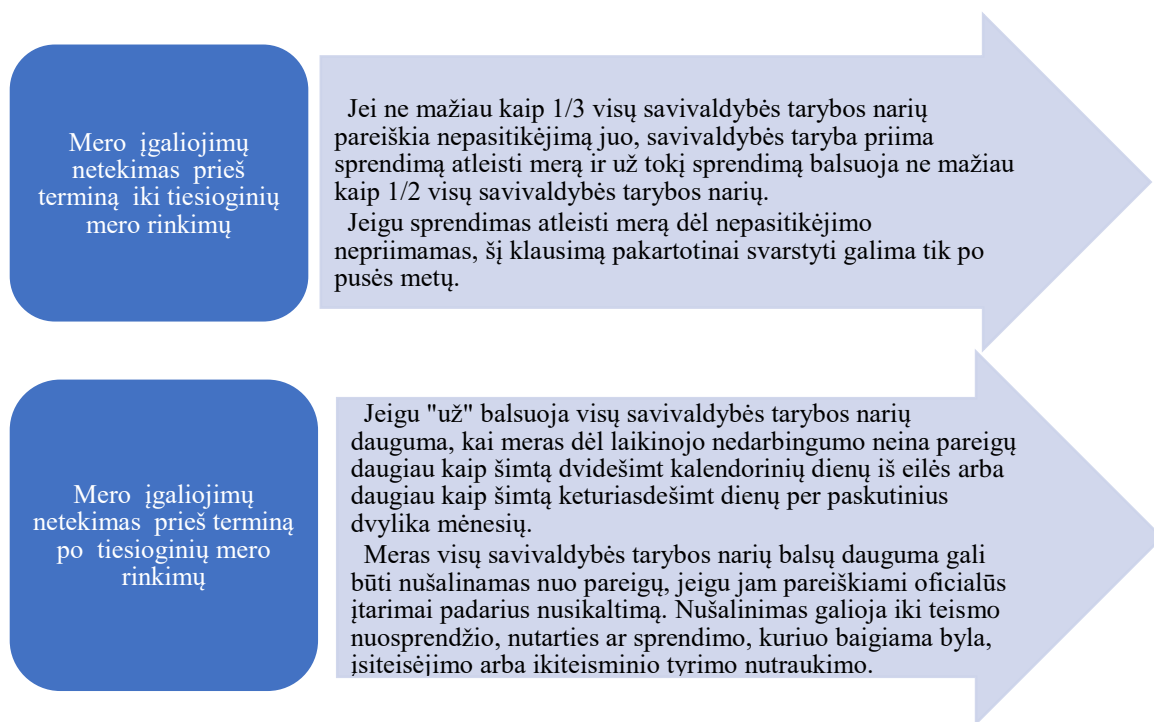
¹⁶⁴ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 16 d., <https://www.etar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 16 d., <https://www.etar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

tarybos įgaliojimų laikui¹⁶⁷. Taigi, iš esmės pasikeičia pati mero skyrimo procedūra, kuri tampa nepalanki politinėms partijoms, nes meras jau gali būti renkamas ne iš jų tarpo.

Siekiant apsaugoti tiesiogiai renkamą merą, įstatymų leidėjas Vietos savivaldos įstatyme įtvirtino ir sunkesnę mero atleidimo procedūrą, kuri suteikia merui šiek tiek laisvės priimant sprendimus.



3 pav. Mero įgaliojimų netekimo prieš terminą iki tiesioginių mero rinkimų ir po jų palyginimas

Analizuojant esminius mero funkcijų ir galių pasikeitimus, negalima nepanagrinėti ir kokias galias meras, kaip institucija, įgijo po tiesioginių merų rinkimų ir kokią įtaka jos padarė savivaldybės tarybai ir struktūriniais padaliniais.

Taigi, meras, kaip ir iki tiesioginių merų rinkimų įteisinimo, teikdamas administracijos direktoriaus ir komitetų pirmininkų kandidatūras, vis dar turi gauti tarybos ar komitetų daugumos balsų palaikymą. Todėl darytina išvada, kad su tiesioginių merų rinkimų įteisinimu merų bei savivaldybės institucijų tarpusavio santykių balansas šiek tiek keičiasi, tačiau tarybos narių balsai vis dar išlieka kertiniais, kai jų dauguma yra priimami didžioji dalis sprendimų savivaldybių tarybose.

Po tiesioginių merų rinkimų įvedimo savivaldybės biudžetinių ir viešųjų įstaigų vadovų skyrimas į pareigas ir atleidimas¹⁶⁸ iš jų, bei kitų funkcijų susijusių su jų darbo santykiais

¹⁶⁷ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 16 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

¹⁶⁸ *Ibid.*

įgyvendinimas jau yra pavedamas merui. Tiesa, šios teisės suteikiamos su tam tikra išimtimi, tai yra, savivaldybės tarybai įstatymo leidėjas palieka išimtinę teisę priimti ir atleisti švietimo įstaigų vadovus. Todėl darytina išvada, kad šiuo atveju pastebėtinai mero galios stiprėja, nes jam suteikiamos papildomos teisės ir įgaliojimai, kurie anksčiau buvo savivaldybės tarybos prerogatyva.

Pažymėtina, kad merui, kaip institucijai, įstatymų leidėjas suteikia ir visiškai naujų galių, kuriomis jam yra suteikiama teisė keisti žemės naudojimo paskirtį ir būdą, bei prižiūrėti ir kontroliuoti savivaldybės darbą ir ekonomiką¹⁶⁹. Kitas gana nedidelis mero galių padidėjimas pasireiškia tuo, kad meras pagaliau įgyja teisę nustatyti jam pavaldžių vicemerų veiklos sritis.

Iki tiesioginių mero rinkimų tik savivaldybės taryba nustatydavo vicemerų veiklos sritis. Meras iki tol galėdavo tik teikti savivaldybės tarybai sprendimo dėl mero pavaduotojo (pavaduotojų) veiklos sričių nustatymo projektą.

Su tiesioginiais mero rinkimais taip pat įteisinamos ir šios papildomos mero galios, kurios numato, kad meras:

1. Teikia tarybai siūlymus dėl sekretoriato pareigybių skaičiaus nustatymo¹⁷⁰;
2. Tvirtina gyvenamųjų vietovių ar jų dalių suskirstymą (sugrupavimą) į seniūnaitijas, savivaldybės administracijos direktoriaus teikimu, atkuria savivaldybės valdomo išlikusio nekilnojamojo turto nuosavybės teises religinėms bendrijoms ir bendruomenėms¹⁷¹;
3. Išduoda leidimus naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose, tvirtina žuvų išteklių naudojimo, atkūrimo ir apsaugos žuvininkystės vandens telkiniuose priemonių planus teisės aktu nustatyta tvarka¹⁷²;
4. Suteikia patalpas Seimo nariams pagal Lietuvos Respublikos Seimo statutą, skelbia vietos gyventojų apklausą¹⁷³.

Taigi, apibendrinant galima daryti išvadą, kad mero galios, įteisinus tiesioginius merų rinkimus, iš esmės padidėjo, tačiau taip pat turėtume ir pažymėti, kad dauguma merui suteiktų galių buvo suteiktos nekeičiant Lietuvos Respublikos Konstitucijos, todėl jos yra daugiau formalaus pobūdžio ir per silpnos.

Įstatymų leidėjas, suteikdamas papildomų galių merui, taip pat suteikė ir didesnę atsakomybę. Iki tiesioginių merų rinkimų meras buvo atskaitingas savivaldybės tarybai ir

¹⁶⁹ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 16 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

¹⁷⁰ *Ibid.*

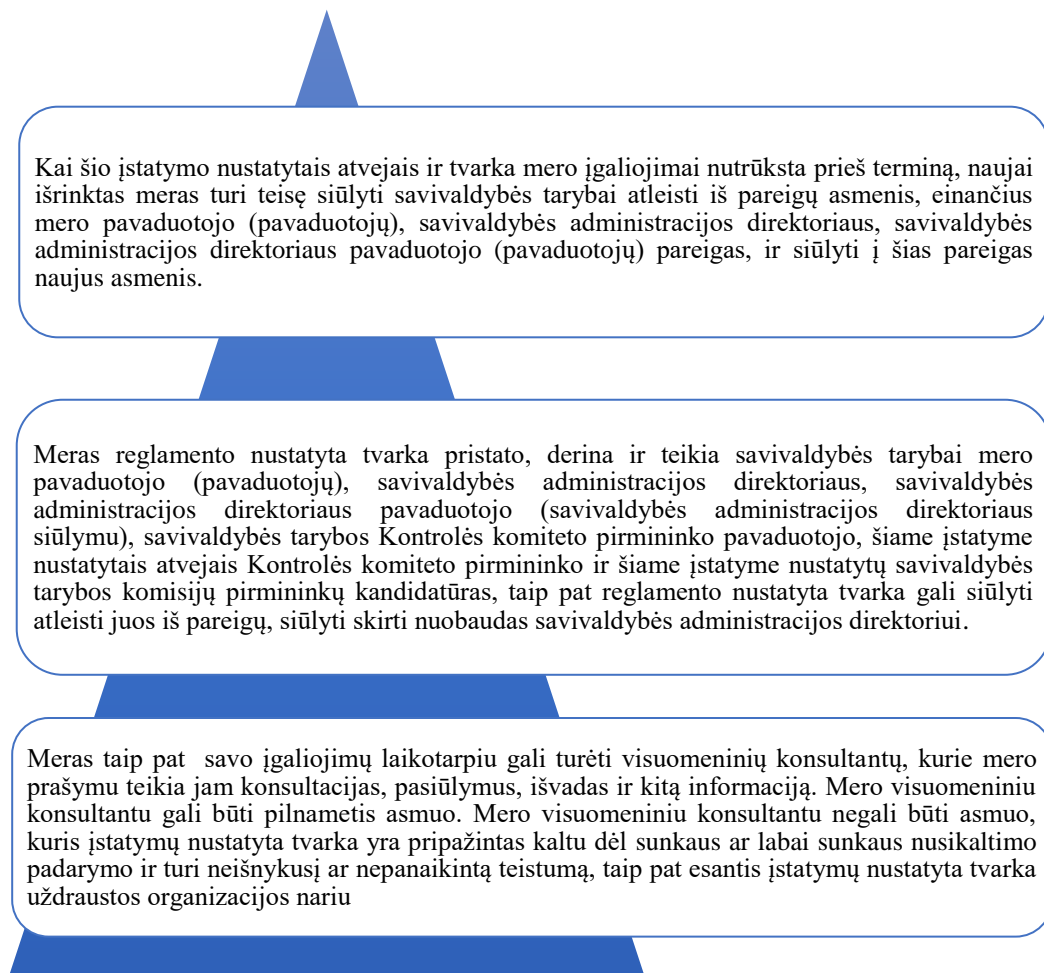
¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

bendruomenei už savivaldybės veiklą, o po tiesioginių merų rinkimų jau tapo atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei už savo ir savivaldybės veiklą. Šiuo konkrečiu atveju merui kyla didesnė atskaitomybė už savo, kaip mero, nuveiktus darbus prieš vietos bendruomenę, nes anksčiau meras atsiskaitydamas už juridinio asmens savivaldybės „netinkamai nuveiktus darbus“ galėdavo „pasislėpti“ po kolektyvine atsakomybe.

Kartu su galiomis tiesiogiai renkami merai įgyja ir tam tikrų papildomų teisių (žr. 4 pav.).



4 pav. Tiesiogiai renkamų merų teisės

Pastebėtina, kad kai kurios merų funkcijos ar galios pasikeitus mero institutui liko tokios pačios. Pavyzdžiui, kad ir savivaldybės atstovavimas, jis liko tapatus, nes tiek iki tiesioginių merų rinkimų, tiek ir po jų, savivaldybę teisme bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio šalių institucijomis, kitais juridiniais ir fiziniais asmenimis atstovauja arba meras, arba jo įgaliotas asmuo¹⁷⁴, tiesa, toks atstovavimas būtinai turi būti nustatytas savivaldybės tarybos reglamentu.

Na, ir paskutinis pakeitimas, susijęs su tiesiogiai renkamais merais, tai įstatymo nuostatos, reglamentuojančios naujo mero rinkimus, nutrūkus jo įgaliojimams prieš terminą. Iki

¹⁷⁴ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 16 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

tiesioginių merų rinkimų naują merą rinkdavo savivaldybės taryba¹⁷⁵, o po tiesioginių merų rinkimų įvedimo, mero įgaliojimams nutrūkus prieš terminą, jau yra rengiami nauji mero rinkimai ir meras yra renkamas tiesiogiai vietos bendruomenės atstovų¹⁷⁶.

Taigi, kaip matyti iš anksčiau pateikto teisinio reglamentavimo palyginimo, merų, kaip institucijos, galios buvo praplėstos gana mažai ir praplėstos ne tos galios, kurių iš esmės tikriausiai tikėjosi ne vienas Lietuvos Respublikos pilietis, siekiantis, kad būtų įteisinti tiesioginiai merų rinkimai. Įstatymo leidėjui priėmus Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus, merui buvo suteikta daugiau formalaus pobūdžio teisių, tai yra: meras galėjo nustatyti vicemerui veiklos sritis, teikti komitetų, išskyrus Kontrolės komitetą, pirmininkų ir pavaduotojų kandidatūras¹⁷⁷. Kaip vienus iš svarbesnių mero galios padidėjimu galėtume įvardinti įstatymo pataisas, kuriomis mero institutui buvo suteikta teisė priimti ir atleisti iš pareigų savivaldybės biudžetinių ir viešųjų įstaigų (išskyrus švietimo) vadovus, bei spręsti kitus su jų darbo santykiais susijusius klausimus¹⁷⁸.

Galima daryti išvadą, kad po tiesioginių merų rinkimų įteisinimo, mero, kaip institucijos, galios ir įtaka padidėjo, tačiau jo galios iki šiol neprilygsta savivaldybės administracijos direktoriaus suteiktoms galioms.

Taip pat, kaip vieną iš esminių pasikeitimų, siekiant įteisinti tiesioginius merų rinkimus bei padidinti mero galias, galėtume įvardinti ir įteisintą mero atstatydinimo procedūrą, pagal kurią tiesiogiai išrinkto mero paprastai atstatydinti tapo praktiškai neįmanoma. Pirmiausiai buvo nustatyta labai sudėtinga mero nušalinimo iniciavimo procedūra, nes tam reikia Vyriausiojo administracinio teismo sprendimo. Pati procedūra gali būti inicijuojama tik savivaldybės tarybos narių ir tik dėl labai rimtų motyvų dviem atvejais: jei yra sulaužoma mero priesaika arba jei yra nevykdomi įstatymai. Reikėtų pažymėti, kad tokia mero atstatydinimo procedūra tapo labai panaši į Seimo nario apkaltos procesą.

Pastebėtina, kad siekiant įteisinti tiesioginius merų rinkimus, buvo nuolat akcentuojama, kad tiesiogiai išrinktas meras bus renkamas vietinės bendruomenės narių, bus jų atstovas vietos savivaldoje ir taip toliau, todėl būtų logiška manyti, kad mero atsakomybės klausimą taip pat turėtų spręsti vietos bendruomenės atstovai. Tačiau, kaip matyti, įstatymų leidėjas nemanė, kad jau laikas suteikti vietos bendruomenės atstovams tokias galias ir įstatyme tokios galimybės nenumatė.

¹⁷⁵ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 16 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*

Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas administracinėje byloje Nr. eI-16-442/2017¹⁷⁹, nurodė kad „pagal Vietos savivaldos įstatymo 251 straipsnį, savivaldybės tarybos nario įgaliojimų netekimo procedūra pradedama ne mažesnės kaip 1/3 savivaldybės tarybos narių grupės teikimu. Gavusi tokį teikimą, savivaldybės taryba priima sprendimą sudaryti komisiją pateiktiems faktams ištirti ir nustato terminą, iki kada komisija turi pateikti išvadą. Pagal šio straipsnio 7 ir 8 dalis, savivaldybės taryba gali priimti sprendimą kreiptis į Lietuvos Vyriausiąją administracinį teismą dėl išvados pateikimo, apsvarsčiusi minėtą specialiai sudarytos komisijos išvadą. Šios Vietos savivaldos įstatymo nuostatos suponuoja tai, kad sprendamas dėl Administracinių bylų teisenos įstatymo 120 straipsnyje nurodytos išvados teikimo, teismas tyrimo ribas nustato atsižvelgdamas į savivaldybės tarybos sprendimą kreiptis į Lietuvos Vyriausiąją administracinį teismą ir Vietos savivaldos įstatymo 251 straipsnio 6 dalyje nurodytą komisijos išvadą (Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2016 m. birželio 17 d. išvada administracinėje byloje Nr. I-17-438/2016)“¹⁸⁰. Administracinių bylų teisenos įstatymo 120 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas nepriima nagrinėti prašymo pateikti išvadą, jeigu prašymas pateiktas nesilaikant Vietos savivaldos įstatyme nustatytos tvarkos. Nustačius šią aplinkybę, išvada dėl savivaldybės tarybos nario, savivaldybės tarybos nario – mero priesaikos sulaužymo ir įgaliojimų vykdymo nėra teikiama, todėl nagrinėjamoje byloje pirmiausiai turi būti įvertinama, ar prašymas teismui buvo pateiktas laikantis Vietos savivaldos įstatyme nustatytos tvarkos, be to, nepraleidus Vietos savivaldos įstatymo 251 straipsnyje nustatytų terminų¹⁸¹. Taigi, vadovaujantis šia Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo suformuota praktika, galima teigti, kad visa mero atstatydinimo procedūra yra griežtai reglamentuota teisės aktuose ir politikų nuomonės šiuo atveju yra ribojamos jų nuostatų, o tai parodo, kad įstatymų leidėjas, įteisindamas tiesioginius merų rinkimus, įteisino ir mero teisinio instituto stabilumą, nes tam, kad meras netektų mero posto, būtinas teisės normomis, terminais ir motyvuotais argumentais pagrįstas procesas.

Reikėtų pastebėti, kad šiuo metu Lietuvoje, artėjant naujiems vietos savivaldos rinkimams, jau imama plačiai diskutuoti, ar įstatymų leidėjas tinkamai įteisino tiesiogiai renkamų merų galias ir ar jos yra pakankamos.

Marijampolės savivaldybės tarybos narys Andrius Vyšniauskas, apibendrindamas tiesioginius merų rinkimus, teigė, kad „Meras turėtų turėti galimybę skirti administracijos direktorių ir vicemerą be tarybos „palaiminimo“. Vicemerų skaičius visose savivaldybėse galėtų

¹⁷⁹Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr.eI-16-442/2017“, INFOLEX, <https://www.infolex.lt/tp/1490382>

¹⁸⁰Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr.eI-16-442/2017“, INFOLEX, <https://www.infolex.lt/tp/1490382>

¹⁸¹*Ibid.*

būti sumažintas iki vieno, nes jeigu stipriname tiesiogiai rinkto mero galias, formuoti daugumos postų dalinimo principų nebėra tikslinga. Stiprinant mero vykdomąsias galias, reikėtų mažinti jo įtaką tarybos darbui. Meras galėtų likti tarybos vadovu, tačiau tokios pareigybės, kaip tarybos sekretorius ir komitetų pirmininkai, turėtų nebepriklausyti nuo mero teikimo. Jie turėtų būti renkami kandidatus siūlant visoms tarybos frakcijoms¹⁸².

Lietuvos Respublikos laikinojo tiesioginio valdymo įvedimo savivaldybės teritorijoje įstatymo¹⁸³ 2 ir 3 straipsniuose nurodyta, kad tiesioginis valdymas savivaldybės teritorijoje gali būti laikinai įvedamas Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu, kai yra šio straipsnio 3 dalyje nustatyti (-as) pagrindai (-as)¹⁸⁴. „Tiesioginis valdymas negali trukti ilgiau kaip 6 mėnesius, išskyrus atvejus, kai nuo Seimo nutarimo dėl laikino tiesioginio valdymo įvedimo priėmimo iki savivaldybės tarybos kadencijos pabaigos liko mažiau kaip vieneri metai. Šiais atvejais tiesioginis valdymas įvedamas iki savivaldybės tarybos kadencijos pabaigos. Tiesioginis valdymas, remiantis šio straipsnio 3 dalies 6 punktu, įvedamas tam laikui, per kurį savivaldybės taryba negali vykdyti savo įgaliojimų“¹⁸⁵. Vienas iš pagrindų, kada savivaldybėje gali būti įvedamas tiesioginis valdymas, yra įstatyme numatyta nuostata, kai „savivaldybės taryba per Vietos savivaldos įstatyme nustatytą laiką nepaskiria mero pavaduotojo (pavaduotojų), savivaldybės administracijos direktoriaus, nesudaro savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto ir (ar) nepaskiria šio komiteto pirmininko, nesudaro Vietos savivaldos įstatyme nustatytų savivaldybės tarybos komisijų ir (ar) nepaskiria šių komisijų pirmininkų“¹⁸⁶.

Kadangi po tiesioginių merų rinkimų įvedimo merams buvo suteikta teisė siūlyti kandidatus į šiuos postus, pasitaiko atvejų, kai tai padaryti praktiškai neįmanoma, jei meras negauna tarybos daugumos pritarimo. Pažymėtina, kad jei savivaldybėje susiformuoja nauja dauguma, kuri nėra palanki tiesiogiai išrinktam merui ir nėra randamas bendras kompromisas, meras tampa visiškai „neįgaliau“, nes jam nebelieka galimybių užtikrinti tinkamo sprendimų priėmimo. Atkreiptinas dėmesys, kad daugumoje Lietuvos savivaldybių tiesiogiai išrinktiems merams pavyko išlaikyti daugumą taryboje ir sprendimų priėmimui, tai esminės neigiamos įtakos nepadarė, nes buvo suformuotos stiprios koalicijos nuo pat kadencijos pradžios, tačiau toli gražu ne visose savivaldybėse merams sekėsi taip gerai. Pažymėtina, kad siekiant išvengti politinės krizės dėl daugumos nebuvimo savivaldybės taryboje ir pats meras, kaip savivaldybės

¹⁸²Andrius Vyšniauskas „Atsakymas A. Mitrulevičiui: neužmikite ant laurų“. www.delfi.lt. žiūrėta 2018 m. kovo 21 d., <https://www.delfi.lt/news/ringas/politics/a-vysniauskas-atsakymas-a-mitruleviciui-neuzmikite-ant-lauru.d?id=67515366>

¹⁸³Lietuvos Respublikos laikinojo tiesioginio valdymo įvedimo savivaldybės teritorijoje įstatymas, TAR, žiūrėta kovo 21 d. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EA5F9F0D6DBB/ROwWgmnlTp>

¹⁸⁴*Ibid.*

¹⁸⁵„Lietuvos Respublikos laikinojo tiesioginio valdymo įvedimo savivaldybės teritorijoje įstatymas“, TAR, žiūrėta kovo 21 d. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EA5F9F0D6DBB/ROwWgmnlTp>

¹⁸⁶*Ibid.*

vadovas ir lyderis, turi turėti tiek profesinių, tiek ir politinių žinių, kad galėtų suvaldyti kilusią politinę suirutę.

Nors merai įgavo papildomą teisę – savivaldybės komitetams teikti komitetų pirmininkų kandidatūras, savivaldybės tarybai paliekama teisė teikti administracijos direktoriaus ir vicemerų kandidatūras pačiai. Mero galių praplėtimas, nesuteikiant jam daugiau galių daryti įtaką vykdomosios valdžios skyrimui, kelia grėsmę tuomet, kai tiesiogiai išrinktas meras nėra suformuotos politinių partijų koalicijos dalis. Mero teisinio statuso klausimas ir mero įtaka savivaldybės tarybos darbui bei struktūrinių padalinių darbui vis dar išlieka labai aktualūs.

Tik prasidėjus tiesioginių merų rinkimų karštinei Kauno technologijos universiteto Viešosios politikos ir administravimo instituto direktorius Algis Krupavičius teigė, kad „galios, kurias įgis tiesiogiai renkamas meras, yra pakankamos ir išlaiko pusiausvyrą savivaldoje“¹⁸⁷. Jo nuomone „demokratinėje sistemoje neturi būti tokios institucijos, kuri turėtų daug daugiau galių, negu visos likusios. Tai, jeigu žiūrėtume į vietos valdžios sistemą, mes turime kelis pagrindinius subjektus, kurie veikia: taryba, meras ir administracija. Dabar mero ir tarybos galios yra pusiausvyroje, abu institutai turi maždaug vienodas galias. Tam tikrų pirmenybių ir prioritetų turi merai savo rankose, bet jų darbo sėkmė gerokai priklausys nuo to, kaip jiems pavyks sutarti su savivaldybės tarybos dauguma“¹⁸⁸. Vertinant politologo išsakytus žodžius, praėjus daugiau nei pusei tiesiogiai išrinktų merų kadencijai, galima daryti išvadą, kad situacija po tiesioginių merų rinkimų šią nuomonę jau iš dalies patvirtino.

Tiesioginių merų rinkimai merams atvėrė kelius efektyviai pasirūpinti kasdieniniais savivaldybių gyventojų interesais ir savivaldybių plėtra. Merai tapo atsakingesni už vietos gyventojų socialinę gerovę, socialinio gyvenimo sutvarkymo atitinkamų sąlygų sukūrimą bei asmenų įtraukimą į savivaldos valdymą.

4.3. Po tiesioginių mero rinkimų kylančios pagrindinės problemos ir galimi jų sprendimo būdai

„Tiesioginiai merų rinkimai sustiprino piliečių galią: žmonės suprato, kad balsuodami tiesioginiuose mero rinkimuose, gali daryti tiesioginę įtaką savo miestui ar rajonui, išaugo pasitikėjimas vietos valdžios atstovais, merai tapo tiesiogiai atsakingi savo rinkėjams“¹⁸⁹,

¹⁸⁷ „Išversti merus – tik su teismo pritarimu“, [www.alfa.lt](https://www.alfa.lt/straipsnis/49825245/isversti-merus-tik-su-teismo-pritarimu), 2015 gegužės 29 d., <https://www.alfa.lt/straipsnis/49825245/isversti-merus-tik-su-teismo-pritarimu>

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Juozas Bernatonis „Sėkmingi tiesioginiai merų rinkimai drąsina kitam žingsniui – balsavimui internetu“, Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerija, 2015 liepos 14 d., <http://www.tm.lt/naujienos/pranesimasspaudai/2254>

būtent tokiais žodžiais, įvykus tiesioginiams merų rinkimams, į Lietuvos Respublikos piliečius kreipėsi tuometinis teisingumo ministras Juozas Bernatoniš.

Tačiau ar tikrai taip? Ar tikrai vietos bendruomenės jau dabar gali daryti įtaką tiesiogiai išrinktam merui ir ar meras yra pajėgus įgyvendinti rinkėjų lūkesčius ir savo pažadus, kurie buvo dalijami vykstant tiesioginių rinkimų į mero postus kampanijos metu?

Prieš tai nagrinėtoje magistro darbo dalyje buvo aptariama, kokius naujus įgaliojimus meras, kaip institucija, įgijo kartu su tiesioginiais merų rinkimais. Todėl kyla klausimas, ar visais merui suteiktais įgaliojimais jis gali pasinaudoti ir ar nėra kai kurie suteikti įgaliojimai vien tik formalaus pobūdžio. Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad dar prieš tiesioginių merų rinkimų įteisinimą dauguma politikų ir politologų teigė, kad tiesioginiai merų rinkimai sukels teisinę sumaištį valstybėje, sukurs konfliktišką ir neracionalią vietos savivaldos sistemą. Jei tiesiogiai renkami merai neturės paramos savivaldybės taryboje, tarp tarybos ir mero kils įtampa ir konkurencija, efektyvus valdymas bus neįmanomas. Stiprinant mero institutą ir įteisinant tiesiogiai renkamų merų rinkimų modelį Lietuvoje, bus sudotas ypač didelis smūgis ir visoms politinėms jėgoms. Be to, padidės rinkimų kaštai, iškils populistinių lyderių atėjimo į valdžią grėsmė. Kiti politikai ir politologai teigė visiškai priešingai. Jie kaip tik sveikino tokius žingsnius, nes būtent tiesioginių merų rinkimų įteisinimas Lietuvoje priartins valdžią prie žmonių: žmonės galės išsirinkti tuos asmenis, kuriais labiausiai pasitiki, merai bus tiesiogiai atskaitingi visuomenei, partijos nebegalės į mero postą prastumti visuomenėje nepopuliarių politinių veikėjų. Tiesioginiai merų rinkimai padidins visuomenės dalyvavimo savivaldybių rinkimuose aktyvumą.

Taigi, po tiesioginių mero rinkimų praėjus daugiau nei pusei ketverių metų kadencijos, galima paanalizuoti, su kokiais sunkumais susiduria įvairių miestų merai, vykdydami jiems tiesiogiai priskirtas pareigas.

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto profesorė Ainė Ramonaitė, vertindama tiesiogiai renkamo mero rinkimus, nurodė: „Lūkesčiai, ko gero, buvo labai užkelti, kad iš to kažkas labai gero turi išeiti, bet mes, kaip politologai, iš karto sakėme, kad tie lūkesčiai nepagrįsti ir kažko ypatingai gero iš tos reformos nebus, o gali būti ir blogų dalykų. Jau ir dabar prasideda problemos, kai išsiskiria tarybos ir mero pozicijos, prasideda vidiniai konfliktai“¹⁹⁰. „Jei meras iš vienos partijos, o taryboje susidaro kita dauguma, nebeaišku, kaip tos problemos bus sprendžiamos. Iki šiol atrodė, kad gal savaime susitvarkys, bet dabar panašu, kad tos problemos lenda kaip yla iš maišo ir gali būti bėdų“¹⁹¹.

¹⁹⁰ „Metai po tiesioginių merų rinkimų: užprogramuotos bėdos lieka“ www.delfi.lt, BNS 2016 m. balandžio 17 d., <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/metai-po-tiesioginiu-meru-rinkimu-uzprogramuotos-bedos-lieka.d?id=71012532>

¹⁹¹ *Ibid.*

Su tokia politologės išsakyta pozicija iš dalies būtų galima ir sutikti, nes kai kuriose Lietuvos savivaldybėse į mero postą pateko kandidatai, nepriklausantys jokioms politinėms jėgoms, dėl to automatiškai atsirado trintis tarp savivaldybės tarybos ir tiesiogiai išrinkto mero.

Kaip pavyzdį galėtume paminėti Raseinių rajono savivaldybę, kurioje savivaldybės taryba pradėjo mero atstatydinimo procesą argumentuodama, jog meras nepaisė tarybos sprendimų, kai pasikeitus valdančiajai daugumai tiesiogiai rinktas meras liko mažumoje. Šį atvejį galėtume įvardinti kaip pirmąjį bandymą atstatydinti tiesiogiai vietos bendruomenės narių išrinktą merą praktiškai iškart po tiesioginių merų rinkimų įvedimo, o bandymu dėl to, kad jis nepavyko Lietuvos Vyriausiajam administraciniam teismui¹⁹² (administracinė byla Nr. I-19-143/2016) nustačius, kad Raseinių vadovas įstatymų nepažeidė ir priesaikos nesulaužė.

Siekiant, kad tiesiogiai išrinktą merą būtų sunkiau atstatydinti įteisinant tiesioginius mero rinkimus, įstatymo leidėjas pasunkino mero atstatydinimo procedūrą tam, kad nepalankus politinei jėgai meras negalėtų būti atstatydingas tik savivaldybės tarybos narių balsavimu. Tačiau reiktų atkreipti dėmesį, kad įstatymo leidėjas, įteisindamas tokią mero atstatydinimo procedūrą, galimai nesusimąstė apie galimas pasekmes, kai savivaldybėse, kuriose ne pačiais demokratiškiausiais būdais yra įsitvirtinusios asmenybės ar politinės jėgos, nes tokiu atveju meras tampa „nenuverčiamu“. Su šia problema sutinka ir ją įvardija ir politologas Mažvydas Jastramskis, kuris viešai yra pažymėjęs, kad su tiesioginių merų įteisinimu taip pat dar sudėtingiau tapo merą atstatydinti iš pareigų, pareiškus jam nepasitikėjimą, o dideles galias savivaldybėje įgiję politikai su naująja sistema jas dar sustiprino. „Tiesioginiai mero rinkimai gali būti vertinti dvejopai – iš vienos pusės, piliečiams buvo suteikta daugiau galių, kai kuriose savivaldybėse merai pasikeitė ir yra gerų vertinimų, bet kitose savivaldybėse žmonės yra tiesiog užvaldę savivaldybes ir įgijo dar daugiau galios, nes su tiesioginiais merų rinkimais ir to mero taip paprastai neišversi iš posto“¹⁹³. Taigi, galima daryti pagrįstą išvadą, kad daugumoje savivaldybių kylanti problema tarp tiesiogiai vietos bendruomenės išrinkto mero ir jam nepalankios savivaldybės tarybos tapo gana aktuali praėjus gan mažam laikui nuo pirmosios tiesiogiai išrinktų merų kadencijos pradžios. Nes, kaip jau buvo nurodyta kitose šio darbo dalyse, meras, neturėdamas daugumos pritarimo savivaldybės taryboje, negali tinkamai įgyvendinti jam priskiriamų funkcijų ir galių, o nuolatiniai nesutarimai su valdančiąja dauguma – neigiamai veikia ir patį regioną.

¹⁹²Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. liepos 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-19-143/2016, Teismų praktika, <https://www.infolex.lt/tp/1297995>

¹⁹³„Metai po tiesioginių merų rinkimų: užprogramuotos bėdos lieka“ www.delfi.lt, BNS 2016 m. balandžio 17 d., <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/metai-po-tiesioginiu-meru-rinkimu-uzprogramuotos-bedos-lieka.d?id=71012532>

Kita, ne ką mažiau svarbi problema, susijusi su tiesiogiai išrinkto mero galiomis, išryškėjusi per pastaruosius porą metų po tiesioginių mero rinkimų įteisinimo, tai mero teisė teikti administracijos direktoriaus ir komitetų pirmininkų kandidatūras. Daugumai iš pirmo žvilgsnio atrodytų anokia čia problema, juk niekas, kas susiję su šia teisės norma, iš esmės nebuvo pakeista. Taip, iš esmės nebuvo pakeista, tačiau reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad iki tiesioginių mero rinkimų įteisinimo meras buvo renkamas iš tos pačios savivaldybės tarybos narių, kuriems ir teikdavo administracijos direktoriaus, bei komisijų pirmininkų kandidatūras, kurioms dažniausiai savivaldybės taryba pritardavo, nes meras būdavo tos pačios tarybos dalis.

Po tiesioginių mero rinkimų įteisinimo mero galios šiuo atžvilgiu pasidarė gana komplikotos, nes jei vietos bendruomenės nariai išrenka tiesiogiai renkamą merą, kuris priklauso savivaldybės daugumai, ši problema, galima sakyti, atpuola, o jei meru yra išrenkamas kandidatas, nepriklausantis jokiai politinei jėgai, juolab neturintis palaikymo savivaldybės taryboje, ši problema pasidaro labai opi. Tokiais atvejais meras, siekdamas, kad būtų patvirtinta kuri nors iš jų siūlomų kandidatūrų, yra priverstas siūlyti į šiuos postus tik savivaldybės tarybai palankius asmenis, dėl to yra suvaržoma mero teisė pasirinkti jam palankų asmenį. Galima būtų teigti, kad meras privalo būti stiprus ir nepasiduoti savivaldybės tarybos spaudimui ir siūlyti savo kandidatus, tačiau reikėtų atkreipti dėmesį, kad toks kandidatų siūlymas negali būti begalinis laiko atžvilgiu.

Kaip jau buvo minėta ankstesnėse tiriamojo darbo dalyse, Lietuvos Respublikos laikinojo tiesioginio valdymo įvedimo savivaldybės teritorijoje įstatymo¹⁹⁴ 2 ir 3 straipsniuose nurodyta, kad „tiesioginis valdymas savivaldybės teritorijoje gali būti laikinai įvedamas Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu, kai yra šio straipsnio 3 dalyje nustatyti (-as) pagrindai (-as)“¹⁹⁵. „Tiesioginis valdymas negali trukti ilgiau kaip 6 mėnesius, išskyrus atvejus, kai nuo Seimo nutarimo dėl laikino tiesioginio valdymo įvedimo priėmimo iki savivaldybės tarybos kadencijos pabaigos liko mažiau kaip vieneri metai. Šiais atvejais tiesioginis valdymas įvedamas iki savivaldybės tarybos kadencijos pabaigos. Tiesioginis valdymas, remiantis šio straipsnio 3 dalies 6 punktu, įvedamas tam laikui, per kurį savivaldybės taryba negali vykdyti savo įgaliojimų“¹⁹⁶. Šiuo konkrečiu nagrinėjamu atveju vienas iš pagrindų – įvesti savivaldybėje tiesioginį valdymą, kai savivaldybės taryba per Vietos savivaldos įstatyme nustatytą laiką nepaskiria mero pavaduotojo (pavaduotojų), savivaldybės administracijos direktoriaus ar nesudaro savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto ir (ar) nepaskiria šio komiteto pirmininko, nesudaro Vietos

¹⁹⁴ „Lietuvos Respublikos laikinojo tiesioginio valdymo įvedimo savivaldybės teritorijoje įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 21 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EA5F9F0D6DBB/ROwWgmnITp>

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ „Lietuvos Respublikos laikinojo tiesioginio valdymo įvedimo savivaldybės teritorijoje įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 21 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EA5F9F0D6DBB/ROwWgmnITp>

savivaldos įstatyme nustatytų savivaldybės tarybos komisijų ir (ar) nepaskiria šių komisijų pirmininkų¹⁹⁷.

Kaip vieną iš pavyzdžių galėtume pateikti Lietuvoje gana garsiai nuskambėjusį atvejį, įvykusį Šiaulių miesto savivaldybėje, kai atleidus Šiaulių miesto savivaldybės vicemerą ir savivaldybės administracijos direktorių, nepalanki merui savivaldybės tarybos dauguma vis atmesdavo mero siūlomus kandidatus į minėtus postus. Toks savivaldybės tarybos ir mero „žaidimas“ tęsėsi gana ilgą laiką ir jau buvo prieita prie svarstymo dėl tiesioginio valdymo įvedimo Šiaulių miesto savivaldybėje ir savivaldybės tarybos paleidimo. Šiuo konkrečiu atveju politinę suirutę išgelbėjo tarp vicemero ir mero bei tarp administracijos direktoriaus ir mero pasirašytos taikos sutartys administracinėse bylose, kuriose buvo nagrinėjami vicemero ir administracijos direktoriaus pateikti skundai dėl neteisėto atleidimo.

Pažymėtina, kad šiuo atveju meras, neturėdamas palaikymo savivaldybės taryboje ir nesutikdamas su tarybos sprendimais atleisti vicemerą ir administracijos direktorių, pats atstovavo savivaldybės tarybos interesus administracinėje byloje ir sudarė taikos sutartis, dėl to buvo išvengta tiesioginio valdymo įvedimo. Tiesa, vėliau dėl šių veiksmų merui buvo bandoma inicijuoti įgaliojimų netekimo procedūrą, tačiau ji taip ir nebuvo įgyvendinta.

Taigi, apibendrinant šią problemą, galima daryti išvadą, kad savivaldybės meras, siekdamas tinkamai įgyvendinti jam pavestas funkcijas, privalo įgyti daugiau vykdomosios valdžios galių, tai yra, jam turėtų būti suteikiama galimybė pačiam pasiskirti administracijos direktorių bei vicemerą, nes tai pareigybės, su kuriomis meras, kaip institucija, yra susijusi tiesiogiai ir tik nuo šių institucijų bendradarbiavimo priklauso mero funkcijų įgyvendinimą. Taip pat atsižvelgiant į tai, kad dauguma savivaldybės tarybos sudaromų komisijų yra sudaromos iš pačių savivaldybės tarybos narių, būtų logiška, kad šių komisijų pirmininkų kandidatūras siūlytu pačios savivaldybės taryboje susiformavusios frakcijos, o ne meras.

Trečioji tyrimo metu ir su tiesiogiai išrinktų merų galiomis susijusi problema – tai mero teisės skirti į pareigas ir atleisti iš jų savivaldybės biudžetinių ir viešųjų įstaigų vadovus, o taip pat kitų funkcijų, susijusių su šių įstaigų vadovų darbo santykiais įgyvendinimas¹⁹⁸. Analizuojant Vietos savivaldos įstatymo redakcijų pasikeitimus, buvo nustatyta, kad po tiesioginių merų rinkimų įteisinimo meras įgijo teisę skirti į pareigas ir atleisti iš jų savivaldybės biudžetinių ir viešųjų įstaigų vadovus bei vykdyti kitas funkcijas, susijusias su šių įstaigų darbo santykiais. Tiesa, ši teisė buvo suteikta su tam tikru apribojimu, nes savivaldybės tarybai buvo palikta išimtinė teisė priimti ir atleisti švietimo įstaigų vadovus. Atrodytų, merui yra suteikiama gana

¹⁹⁷ „Lietuvos Respublikos laikinojo tiesioginio valdymo įvedimo savivaldybės teritorijoje įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 21 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EA5F9F0D6DBB/ROwWgmnlTp>

¹⁹⁸ „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 22 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

daug teisių, nes jis gali spręsti visus klausimus, susijusius su įstaigų vadovų priėmimu, atleidimu ar darbo santykiais, taip pat ir su atsakomybe susijusius klausimus, ką iki tol darydavo savivaldybės taryba.

Tačiau per paskutinius dvejus metus pradėjo aiškėti, kad merui nėra suteiktos tokios galingos teisės, kaip buvo manyta iki šiol. Kaip ir bet kurioje institucijoje ar įstaigoje, vienas iš svarbiausių kriterijų yra vadovo atsakomybė už priimtus sprendimus ar veiksmus, nes nesant atsakomybės, vadovas nėra suinteresuotas tinkamai atlikti savo pareigas. Nuo pat tiesioginių merų rinkimų įteisinimo buvo laikytina, kad pagal tiesiogiai išrinktam merui suteiktas galias jis gali spręsti klausimus, susijusius su biudžetinių ar viešųjų įstaigų vadovų atsakomybe. Todėl ilgą laiką buvo laikomasi šios nuomonės, tačiau susiformavusi teismų praktika šią nuomonę ėmė koreguoti mero galių nenaudai.

Visiems žinoma, kad dauguma savivaldybei nuosavybės teise priklausančių įmonių yra biudžetinės švietimo įstaigos, išlaikomos iš savivaldybės biudžeto. Kadangi šiose švietimo įstaigose dažniausiai mokosi visų vietos bendruomenės atstovų narių vaikai, šios įstaigos yra nuolat stebimos ir gan dažnai tampa valdžios ir vietos bendruomenės nesutarimų priežastimi dėl įvairių klausimų. Tiesiogiai išrinktam merui, kaip vietos bendruomenės atstovui, įstatymo leidėjas suteikė teisę spręsti klausimus, susijusius su šių įstaigų vadovų darbo santykiais ir atsakomybe, todėl peršasi išvada, kad meras, kaip šių įstaigų steigėjo atstovas, ir turėtų teisę kontroliuoti ir šių įstaigų vadovus bei spręsti jų atsakomybės klausimus siekiant, kad šios įstaigos tinkamai įgyvendintų joms priskirtas funkcijas. Tačiau reikėtų pastebėti, kad per pastaruosius porą metų šiuo klausimu formuojama teismų praktika tampa nepalanki mero instituto atžvilgiu.

Kaip tokio teiginio pagrindimas bus nagrinėjama civilinė byla Nr. 2A-103-227/2017¹⁹⁹.

Minėtoje byloje buvo nagrinėjamas ieškinys, kuriuo buvo prašoma panaikinti 2016-01-29 Visagino savivaldybės merės potvarkį Nr. PV-12 „Dėl drausminės nuobaudos skyrimo Visagino sporto centro direktoriui“. Panevėžio apygardos teismas, nagrinėdamas civilinę bylą, iš esmės rėmėsi ginčo metu galiojusia Vietos savivaldos įstatymo redakcija, kuri reglamentavo tiesiogiai išrinkto mero galias, tarp jų ir mero teisę vykdyti kitas funkcijas, susijusias su savivaldybės biudžetinių įstaigų, taip pat ir švietimo įstaigų, vadovų darbo santykiais ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka.

Tačiau visų nuostabai, teismas, nagrinėdamas ir vertindamas byloje surinktus įrodymus bei šiuos santykius reguliuojantį teisinį reglamentavimą, priėmė visiškai priešingą sprendimą. Tai yra, teismas savo nutarime iš esmės pasisakė, kad jei įstatymo leidėjas savivaldybės tarybai

¹⁹⁹Panevėžio apygardos teismo 2017 m. sausio 18 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-103-227/2017
<https://www.infolex.lt/tp/1410791>

priskyrė išimtinę teisę priimti ir atleisti švietimo įstaigų vadovus iš užimamų pareigų, tai ir visų darbo funkcijų, susijusių su šiais vadovais (tarp jų ir drausminių nuobaudų procedūrų atlikimas ir skyrimas), taip pat priklauso savivaldybės tarybai. Taigi, remiantis šiuo teismo sprendimu galima daryti prielaidą, kad įstatymo leidėjo tiesiogiai renkamam merui suteikti įgaliojimai yra niekiniai, nes pagal suformuotą praktiką meras neturi teisės atlikti jokių funkcijų, susijusių su švietimo įstaigų, vadovų darbo santykiais, nors pagal Vietos savivaldos įstatymo nuostatas jam tai yra leidžiama.

Reikia pastebėti, kad toks teismo sprendimas įnešė gana daug chaoso į vietos savivaldą, nes tapo visiškai nebeaišku, kokiomis galiomis gali disponuoti tiesiogiai išrinktas meras. Dar didesnio neaiškumo įnešė 2017 m. sausio 6 dienos Kauno apylinkės teismo sprendimas civilinėje byloje Nr. E2-1774-894/2017²⁰⁰, kurioje ieškovas kreipėsi į teismą su patikslintu ieškiniu, kuriuo, kaip ir aukščiau analizuotoje civilinėje byloje, taip pat prašė panaikinti Kauno miesto savivaldybės mero 2016 m. balandžio 21 d. potvarkį Nr. MP-59 „Dėl drausminės nuobaudos skyrimo R. B.“ ir priteisti bylinėjimosi išlaidas. Tačiau šiuo konkrečiu atveju teismas priėmė visiškai priešingą sprendimą nei Panevėžio apygardos teismas ir išaiškino, kad meras yra savivaldybės vadovas, vykdamas šiame ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus²⁰¹. Vietos savivaldos įstatymo²⁰² 20 straipsnio 2 dalies 16 punkte, be kita ko, nustatyta, kad „meras kitas funkcijas, susijusias su visų biudžetinių įstaigų vadovų darbo santykiais, Darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina pats arba šio įstatymo nustatytais atvejais mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys“²⁰³. Todėl teismas, vadovaudamasis anksčiau pateiktu teisiniu reglamentavimu, padarė atitinkamas išvadas ir nusprendė, kad Kauno miesto savivaldybės meras ginčijamą potvarkį dėl drausminės nuobaudos biudžetinės įstaigos vadovui paskyrimo priėmė vykdydamas jam, kaip Kauno miesto savivaldybės vadovui, priskirtas funkcijas pats arba šio įstatymo nustatytais atvejais mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys.

Pažymėtina, kad toks neaiškus teisinis reglamentavimas iš esmės įneša daug neaiškumų ir destruktijos, kai merui reikia priimti sprendimus, susijusius tiek su švietimo įstaigų vadovais, tiek ir su kitų biudžetinių įstaigų darbo santykiais, todėl yra būtinas Vietos savivaldos įstatymo koregavimas, įnešant pataisas, kuriose aiškiai ir nedviprasmiškai būtų leidžiama atskirti

²⁰⁰Kauno apylinkės teismo 2017 m. sausio 6 d., sprendimas civilinėje byloje Nr. E2-1774-894/2017 <http://eteismai.lt/byla/166841840385172/e2-1774-894/2017>

²⁰¹*Ibid.*

²⁰²„Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 22 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

²⁰³„Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas“, TAR, žiūrėta 2018 m. kovo 22 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>

savivaldybės tarybos ir mero galias, priimant sprendimus dėl šių įstaigų vadovų darbo santykių. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad teismai, priimdami sprendimus analogiškose bylose, iš esmės vadovaujasi tik Panevėžio apygardos teismo suformuota praktika, nes šiuo klausimu praktika yra labai skurdi, o Lietuvos Aukščiausiasis teismas šiuo klausimu dar nėra išvis pasisakęs.

Todėl darytina išvada, kad ateityje siekiant išvengti tokio pobūdžio bylų bei siekiant aiškiau reglamentuoti tiesiogiai renkamo mero galias, būtina inicijuoti Vietos savivaldos įstatymo pataisas.

Dar viena po tiesioginių merų rinkimų išryškėjusi problema, kuri yra tiesiogiai susijusi su pirmąja – visišką savivaldybės tarybos nesiskaitymas su tiesiogiai išrinktu meru, kai tiesiogiai išrinktas meras neturi savivaldybės tarybos daugumos palaikymo. Kaip jau buvo minėta, tiesiogiai išrinktas meras privalo atstovauti vietos bendruomenės interesus, tačiau kyla abejonių kaip tinkamai atstovauti jos interesus, kai merui nėra suteikiama pakankamai daug vykdomosios institucijos galių. Nes tik vienos eilutės pakeitimas Vietos savivaldos įstatyme įrašant sakinį, kad merai renkami tiesiogiai, merui nesuteikia papildomų galių. Dar iki tiesioginių merų rinkimų ši problema buvo eskaluojama gana plačiai, tačiau dauguma politikų aiškiai suprato, kad vykdomųjų teisių perdavimas merui yra įmanomas tik darant Konstitucinio pobūdžio įstatymų pakeitimus, o nekeičiant Lietuvos Respublikos Konstitucijos, tokių galių perdavimas apskritai yra neįmanomas.

Tačiau šio tyrimo metu nustatytos aplinkybės leidžia teigti, kad vis dėl to yra bent minimalus šios problemos sprendimas. Remiantis Slovakijos pavyzdžiu ir Lietuvoje įteisinus mero veto teisę, meras, kaip institucija, įgytų gana svarbią galią prieš savivaldybės tarybą. Dabar tiesiogiai vietos bendruomenės narių išrinktas meras ir atstovaujantis jų interesus, net ir matydamas, kad savivaldybės taryba priima vietos bendruomenei nenaudingą sprendimą, nieko negali padaryti. Įteisinus tokią galią, meras, matydamas, kad savivaldybės tarybos patvirtintas sprendimas prieštarauja teisės aktams, ar šis sprendimas jo nuomone yra nenaudingas pačiai savivaldybei ar daugumai vietos bendruomenės narių, turėtų teisę sustabdyti šio sprendimo vykdymą. Remiantis Slovakijos pavyzdžiu reikėtų numatyti ir tam tikrus saugiklius, kad šia teise nebūtų piktnaudžiaujama, kaip pavyzdžiui, suteikti galimybę savivaldybės tarybai nesutikti su tokiu mero sprendimo sustabdymu ir suteikti teisę jai patvirtinti šį sprendimą pakartotinai, tačiau tokiu atveju ji tai privalėtų padaryti ne per ilgesnį kaip dviejų mėnesių laikotarpį ir už pakartotinį patvirtinimą privalėtų būti surinkta 3/5 balsų, nes priešingu atveju, mero sustabdytas sprendimas taptų nebegaliojančiu.

Taip į vietos savivaldą būtų įnešama skaidrumo ir atsakomybės prieš rinkėjus, nes rinkėjai, tiek balsavę už tiesiogiai renkamą merą, tiek ir už savivaldybės tarybos narius, galėtų

spręsti, kiek mero ar tarybos narių veiksmai tam tikru klausimu buvo jiems priimtini ir kurie pateisino visuomenės lūkesčius, o kurie – ne.

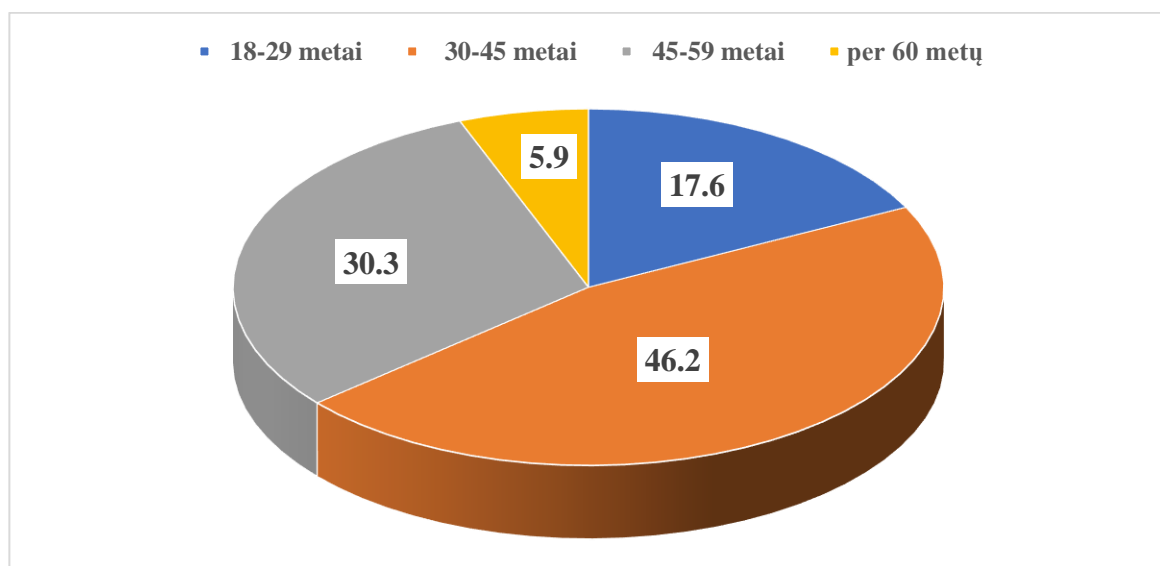
4.4. Visuomenės nuomonės tyrimas ir apibendrinimas

Siekiant išsiaiškinti įvykusių tiesioginių merų rinkimų privalumus ir trūkumus iš vietos bendruomenės pozicijos, buvo atlikta vietos bendruomenių narių apklausa. Apklausa buvo atliekama 2018 metais kovo mėnesį pasitelkiant internetinio tinklalapio www.manoapklausa.lt teikiamas paslaugas pagal autoriaus sudarytą klausimyną. Iš viso apklausoje dalyvavo 119 respondentų.

Socialdemografinės respondentų charakteristikos

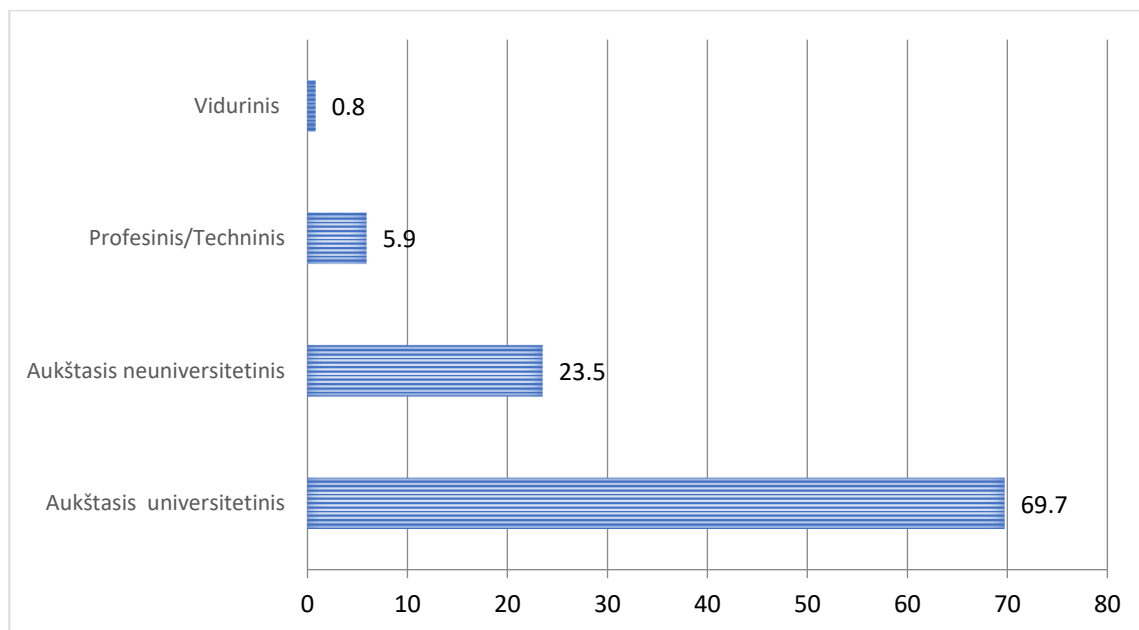
Daugiau negu pusę apklausos dalyvių sudarė moterys (87 moterys, 32 vyrai).

Pagal amžių visi respondentai buvo suskirstyti į 4 grupes, iš kurių apie pusę priklausė 30–45 metų amžiaus grupei.



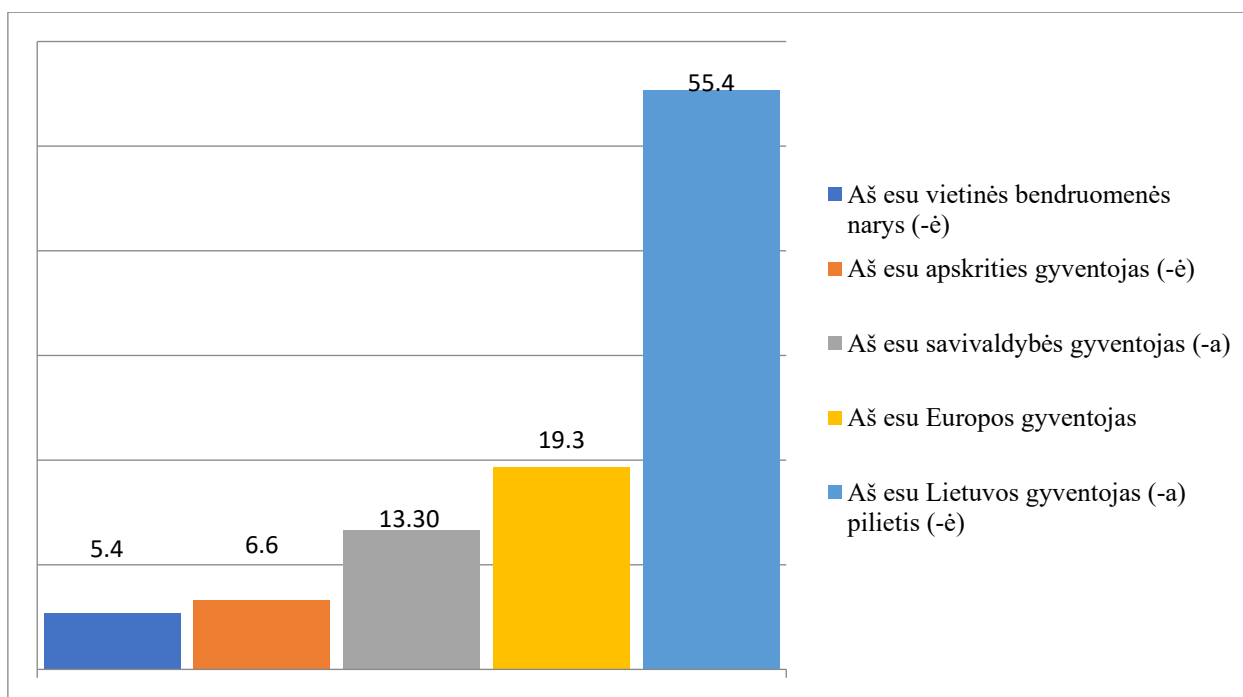
3 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal amžių, proc.

Pagal išsilavinimą daugiausiai apklausoje dalyvavusių respondentų yra įgiję aukštąjį universitetinį išsilavinimą, trečdalis – aukštąjį neuniversitetinį išsilavinimą, o likusioji dalis respondentų nurodė, kad atitinkamai turi profesinį/techninį arba vidurinį išsilavinimą.



4 pav. Respondentai pagal išsilavinimą, proc.

Į respondentams pateiktą prašymą išsirinkti labiausiai juos atitinkantį apibūdinimą, daugiausiai pasirinko „Aš esu Lietuvos gyventojas (-a), pilietis (-ė)“ (55 proc.). Apklausoos dalyvių pasirinkimas pateiktas 5 paveiksle.



5 pav. Respondentų atsakymų pasiskirstymas pagal savęs, kaip asmenybės, apibūdinimą, proc.

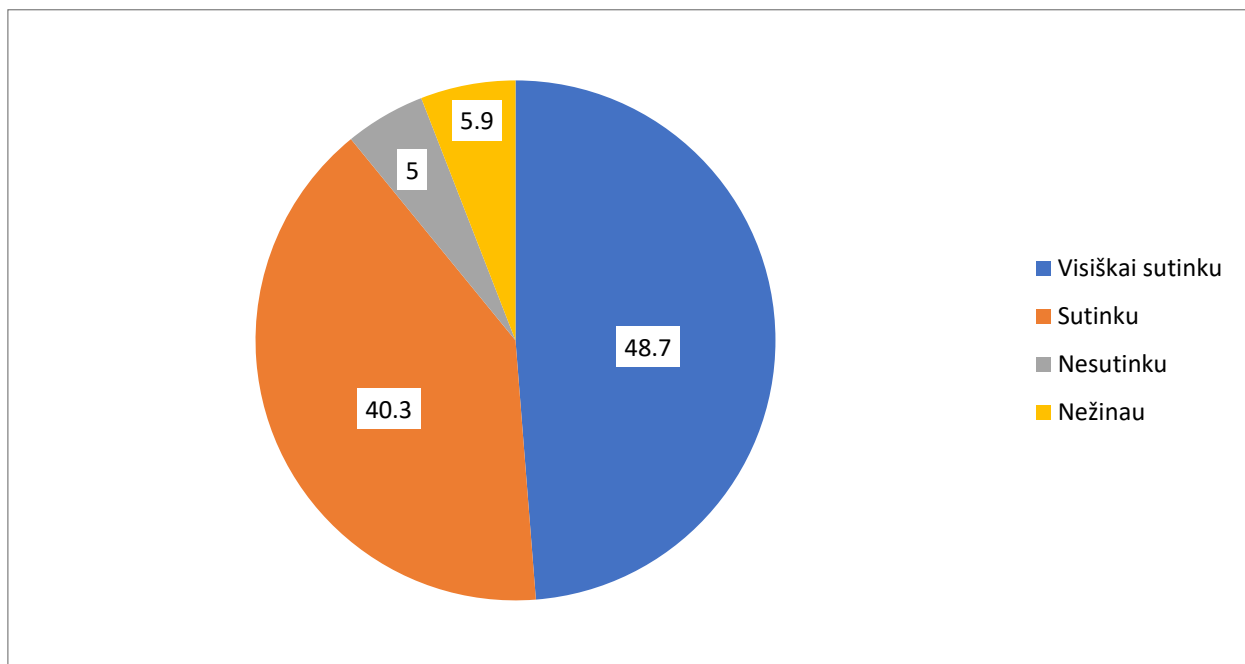
Apibendrinant per apklausą gautus respondentų socialdemografinius duomenis, galima teigti, kad apklausoje dalyvavo daugiau moterų negu vyrų. Daugiau nei 50 procentų tyrime dalyvavusių respondentų yra įgiję aukštąjį universitetinį išsilavinimą ir daugiau negu pusė respondentų save laiko Lietuvos gyventojais, piliečiais.

Tyrimo rezultatai

Anketos klausimai buvo orientuoti taip, kad būtų aišku, kaip visuomenės atstovai vertina pačią tiesiogiai renkamo mero rinkimų sistemą ir tiesiogiai išrinkto mero galias.

Iki tiesioginių merų rinkimų įteisinimo, viešoje erdvėje buvo nuolat eskaluojama, kad tiesioginių merų rinkimų įteisinimas iš esmės paskatins aktyvesnį rinkėjų dalyvavimą.

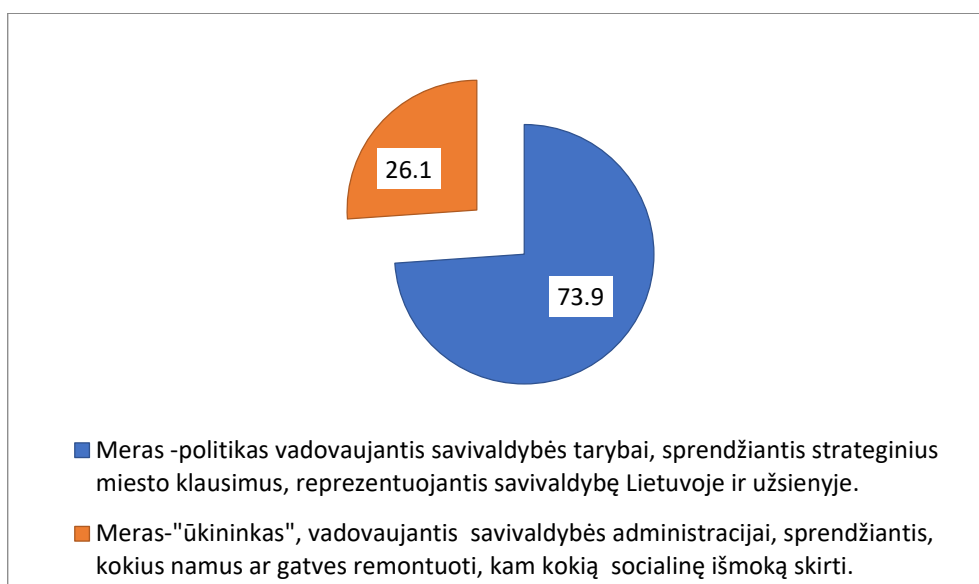
Praėjus daugiau nei pusei naujai išrinktų merų kadencijai buvo siekiama išsiaiškinti, ar ši nuomonė nepakito, ar, įvykus pirmiesiems merų tiesioginiams rinkimams, žmonės nenusivylė jais. Pagal atlikto tyrimo duomenis galime daryti išvadą, kad vietos bendruomenių atstovų nuomonė šiuo klausimu išlieka gana stabili. Pagal atliktą apklausą beveik visi apklausoje dalyvavusieji respondentai nurodė, kad jiems yra priimtinas teiginys, jog galimybė patiems miesto gyventojams rinkti savivaldybės vadovą skatina žmones aktyviau dalyvauti rinkimuose. Tačiau reiktų pastebėti, kad didžioji dalis apklausoje dalyvavusių respondentų visiškai sutiko su teiginiu, o kita dalis dėl tam tikrų abejonių pasirinko atsakymą, kad tik sutinka su teiginiu. Iš to galima daryti išvadą, kad pusė apklausoje dalyvavusių respondentų nėra visiškai įsitikinę, ar abejoja, jog galimybė patiems miesto gyventojams rinkti savivaldybės vadovą skatina žmones aktyviau dalyvauti rinkimuose.



6 pav. Gyventojų nuomonės pasiskirstymas dėl dalyvavimo rinkimuose, proc.

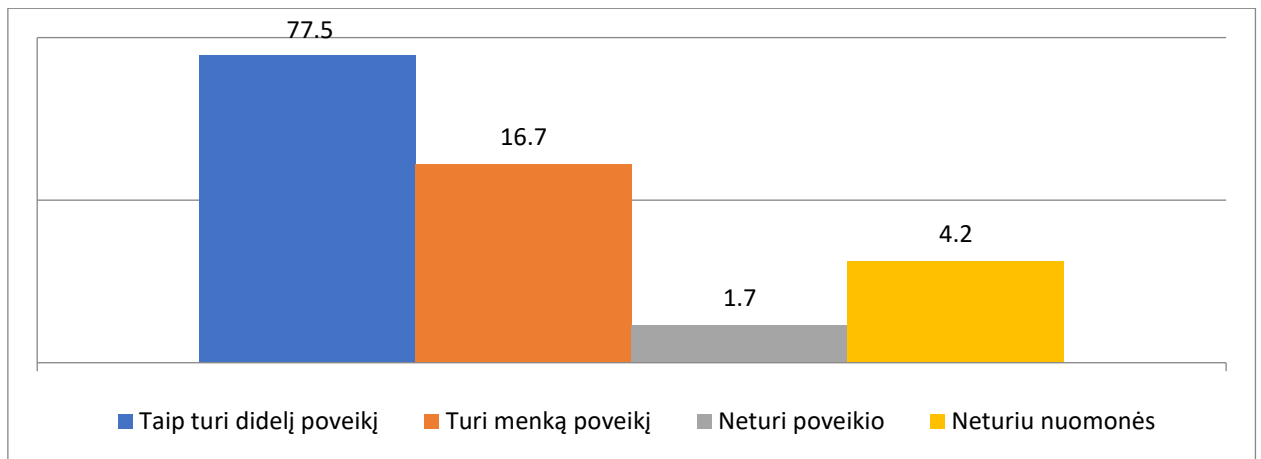
Taip pat reiktų pastebėti, kad remiantis apklausos duomenimis dauguma vietos bendruomenių atstovų tinkamai vertina ir tiesioginių merų rinkimų sistemą, nes atlikus analizę buvo nustatyta, kad net 71,4 proc. apklausoje dalyvavusių respondentų rinkimų sistemą vertina teigiamai.

Vertinant, kokias savybės privalo turėti tiesiogiai renkamas meras, kad galėtų tinkamai atstovauti miesto vadovo pareigas, dauguma respondentų, tai yra, 49,6 proc., nurodė, kad meras privalo turėti administracinio darbo patirties. Kiti respondentai nurodė, kad merui yra reikalinga savivaldybės tarybos nario patirtis (18,5 proc.) arba bendruomenės nario patirtis (10,1 proc.). Pažymėtina, kad labai mažas apklausoje dalyvavusių respondentų skaičius nurodė, kad merui yra reikalinga politinė (politinės partijos nario) patirtis (9,2 proc.). Įvertinus šiuos duomenis, galima daryti išvadą, kad vietos bendruomenės atstovai mieliau renkasi nepartinius ir jokiai politinei jėgai nepriklausančius kandidatus į mero postą. Tačiau reikėtų pastebėti, kad vertinant ir analizuojant respondentų pateiktus duomenis, paaiškėjo gana įdomi detalė – dauguma respondentų (net 73,9 proc.), atsakydami į klausimą, koks meras jiems yra priimtinesnis, pasisakė, kad tai – -politikas, vadovaujantis savivaldybės tarybai, sprendžiantis strateginius miesto vystymo klausimus, reprezentuojantis savivaldybę Lietuvoje ir užsienyje, o ne meras, kuris yra labiau ūkininkas, besirūpinantis savivaldybės kasdieniniais reikalais, nes už tokį mero modelį pasisako tik 26,1 proc. respondentų (žr. **7 pav.**).



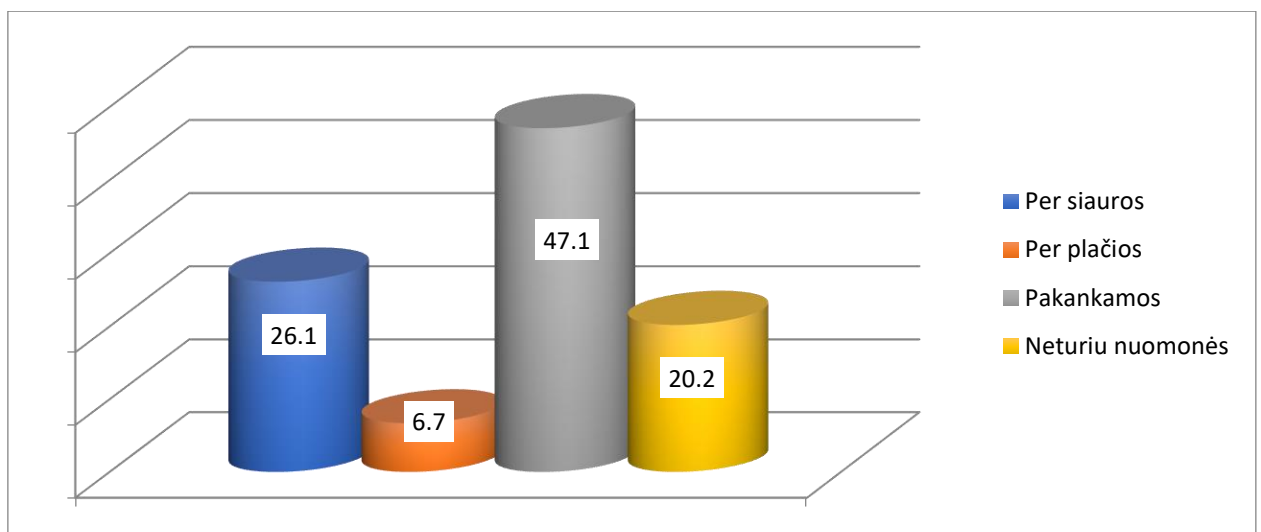
7 pav. Apklaustųjų nuomonės pasiskirstymas dėl savivaldybės mero, kaip institucijos, apibrėžimo, proc.

Analizuojant apklausos duomenis, susijusius su tiesiogiai renkamo mero galiomis, paaiškėjo įdomių faktų. Pavyzdžiui, dauguma, tai yra, beveik 78 proc. respondentų, į klausimą „Ar mero priimami sprendimai turi poveikį savivaldybės gyventojams?“ atsakė teigiamai, dėl to galima daryti pagrįstą išvadą, kad dauguma vietos bendruomenės narių turi susidarę nuomonę, kad pagrindinius sprendimus, susijusius su savivaldybe, priima pats meras. Kad mero priimami sprendimai neturi jokio poveikio arba turi labai menką poveikį, mano net beveik 17 procentų respondentų.



8 pav. Apklaustųjų nuomonės pasiskirstymas dėl mero priimamų sprendimų poveikio savivaldybės gyventojams, proc.

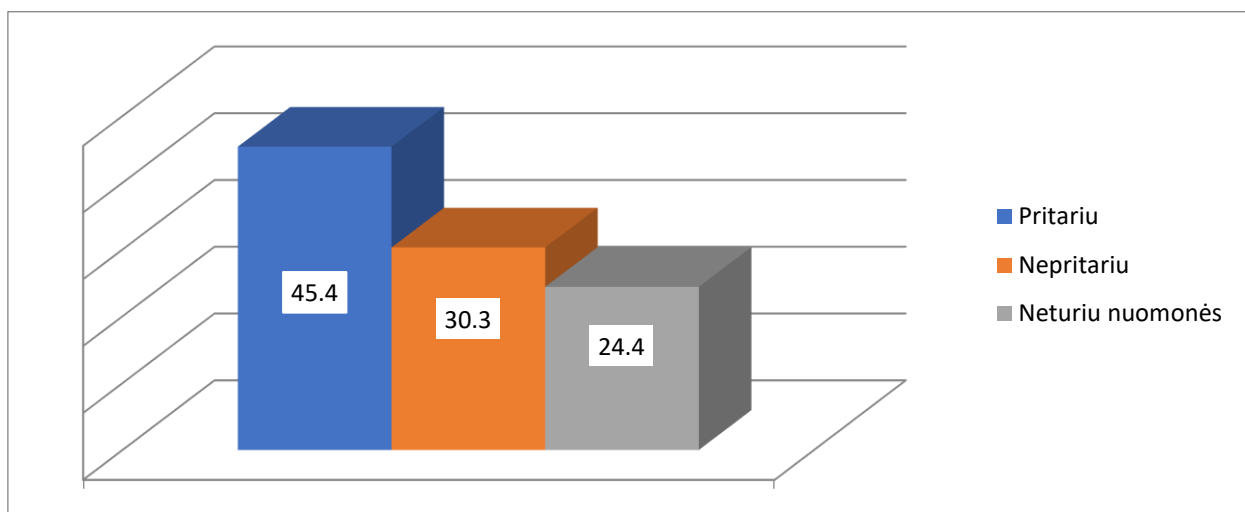
Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį, kad tiems patiems respondentams atsakinėjant į kitą klausimą apie mero galias, apklausos dalyviai jau nebuvo tokie vieningi (**9 pav.**). Beveik pusė apklausoje dalyvavusių respondentų atsakė, kad mero galios šiuo metu yra pakankamos, tačiau pastebėtina, kad net apie ketvirtadalį respondentų teigia, kad šiuo metu mero galios yra per siauros, o penktadalis respondentų apskritai neturėjo savo nuomonės.



9 pav. Respondentų nuomonės pasiskirstymas dėl tiesiogiai renkamam merui priskirtų galių ir funkcijų, proc.

Toliau nagrinėjant klausimą, ar nereikėtų tiesiogiai išrinktam merui suteikti daugiau galių ir ar meras turėtų vadovauti Savivaldybės tarybai ir Savivaldybės administracijai per administratorių, didesnė dalis respondentų, tai yra, 40 procentų, pasisakė už tai, kad norėtų, kad meras vadovautų tiesiogiai administracijai, tačiau reikėtų pažymėti ir tai, kad beveik trečdalis respondentų pasisakė prieš tokių teisių merui suteikimą. Na, o ketvirtadalis apklausoje dalyvavusių respondentų nurodė, kad apskritai neturi nuomonės šiuo klausimu. Toks nuomonės pasiskirstymas iš esmės lemia tai, kad vis dėl to dauguma vietos bendruomenės gyventojų mano,

kad meras netinkamai ar nevisiškai atstovauja jų interesus dėl to, kad jam yra suteikta per mažai galių.



10 pav. Respondentų nuomonės pasiskirstymas dėl mero teisės vadovauti Savivaldybės tarybai ir Savivaldybės administracijai per administratorių, proc.

Tačiau reikėtų pastebėti, kad apklausiant respondentus dėl mero įtakos administracijos direktoriui, susiformavo gana skirtinga nuomonė, nes dauguma apklausoje dalyvavusių respondentų nurodė, kad meras daro gana didelę įtaką priimant sprendimus, nes už tai pasisakė 57,1 proc. respondentų. Todėl galima daryti išvadą, kad nors ir dauguma rinkėjų mano, kad meras, kaip institucija, gali daryti gana didelę įtaką administracijos direktoriui, tačiau tai nesuteikia merui pakankamai laisvių ir galių, kad būtų įgyvendinami vietos bendruomenės interesai. Kad vietos bendruomenės interesai yra iš dalies svarbiausi, patvirtina ir kita respondentų nuomonė dėl mero partnerių, siekiant užtikrinti sklandų savivaldybės darbą. Daugiausiai, 31,1 proc., respondentų nurodė, kad geriausiu mero partneriu siekiant užtikrinti sklandų savivaldybės darbą, turėtų būti vietos gyventojai, kuriuos jis, kaip meras, ir atstovauja. 27,7 proc. respondentų pasisakė už valdančiąją daugumą savivaldybės taryboje, na, o 25,2 proc. respondentų vis dėl to mano, kad tiesiogiai išrinktas meras kaip geriausią partnerį turėtų pasirinkti savivaldybės administraciją, kuri padėtų jam įgyvendinti vietos bendruomenės narių lūkesčius. Siekiant išsiaiškinti bendrą respondentų suvokimą apie tai, kokius klausimus sprendžia meras, respondentų buvo klausiama, kokius klausimus jie išspręstų apsilankę pas merą. Dauguma respondentų, tai yra, 79,8 proc., atsakydami į pateiktus klausimus, nurodė, kad su meru galėtų išspręsti klausimą dėl aktualaus miesto klausimo ar pasiūlymo apsvaistymo įvairiose savivaldybės institucijose.

Siekiant išsiaiškinti, kas respondentų nuomone kontroliuoja tiesiogiai išrinktą savivaldybės merą, buvo pastebėta, kad didesnioji dalis respondentų (40,3 proc.) mano, kad merą kontroliuoja savivaldybės taryba ir komitetai, o 32,8 proc. mano, kad tiesiogiai išrinktą merą

kontroliuoja vietos bendruomenės atstovai per įstatymiškai privalomas komisijas. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad apklausos metu buvo nustatyta, kad vietos bendruomenė, siekdama, kad tiesiogiai išrinktas meras tinkamai atstovautų jų interesus, pritartų, jog jų pačių tiesiogiai išrinktas meras, netinkamai atliekantis savo darbą, galėtų būti atšauktas rinkėjų valia (ne mažiau kaip 30 proc.) pareiškus jam nepasitikėjimą. Tokiai galimybei pagal įvykdytą apklausą iš esmės pritartų 71,4 proc. respondentų.

Taigi, apibendrinant pateiktas išvadas galima teigti, kad tiesioginiai mero rinkimai skatina vietos bendruomenės aktyvumą, o taip pat ir atveria kelius asmenims, nesusijusiems su politika, užimti mero postą ir skatinti vietos savivaldoje visuomenines iniciatyvas. Pažymėtina, kad dažniausiai visuomenėje miesto problemų sprendimas yra siejamas su mero institucija, o ypač po tiesioginių merų rinkimų, todėl mero institutui keliami lūkesčiai ir individualios pačių merų vertybės bei tam tikrų regionų specifika suteikia naujai išrinktiems merams gana platų vadovavimo spektrą. Iš pateiktos analizės matyti, kad iš mero visuomenė tikisi iniciatyvumo sprendžiant strateginius miesto vystymo klausimus, reprezentuojant savivaldybę Lietuvoje ir užsienyje. Taip pat reikėtų pastebėti, kad dauguma vietos bendruomenių atstovų tikisi, kad meras yra administracinės patirties turinti įtakinga figūra, padėsianti išspręsti miesto problemas, tačiau realiai mero funkcijos pagal dabartinį teisinį reglamentavimą yra labiau susietos su savivaldybės tarybos politikų darbo organizavimu ir institucijų priežiūra.

IŠVADOS

1. Atlikus dokumentų ir apklausos analizę, paaiškėjo, kad vietos savivaldos modelio tinkamumą lemia ne tiesiogiai renkamų merų rinkimų forma, o įstatymo leidėjo tinkamai paskirstytos funkcijos ir galios, o taip pat ir atsakomybė tarp atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios. Tokių funkcijų ir galių paskirstymas turi būti vykdomas atsižvelgiant tiek į vietos bendruomenės atstovų poreikius ir lūkesčius, tiek ir į tam tikro laikmečio keliamus reikalavimus.

Todėl darytina išvada, kad ginamasis teiginys, jog Vietos savivaldos institucinės struktūros modelis apsprendžia savivaldybės mero instituto teisinį statusą, pasitvirtino.

2. Teiginys, kad dabartinis tiesiogiai renkamo mero institucijos modelis yra tinkamas, pasitvirtino tik iš dalies. Pirmiausiai reikėtų pažymėti, kad iki šiol jokiuose oficialiuose dokumentuose nėra nurodyta, kokie yra tiesiogiai renkamo mero instituto modelio privalumai ar trūkumai, tačiau išanalizavus tiek teisės aktus, reglamentuojančius šio modelio taikymą, tiek ir remiantis gautais apklausos rezultatais, galime daryti išvadą, kad pagrindinis šio modelio trūkumas – mero galių disbalansas kitų vietos savivaldos institucijų atžvilgiu. Todėl šis tiesiogiai renkamo mero modelis nėra savaime blogas, tačiau turėtų būti taisytinas.

3. Tobulesnio vietos savivaldos struktūros modelio paieška bei analizavimas teisiniu požiūriu jau vyksta nuo pat Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo. Mero institutas pirmą kartą buvo paminėtas dar 1990 metais, tik įsigaliojus Vietos savivaldos pagrindų įstatymui. Šiame įstatyme, įstatymo leidėjo paskirstyti įgaliojimai tarp vykdomosios ir atstovaujamosios institucijų, nebuvo visiškai aiškiai reglamentuoti ko pasekoje savivaldybės taryba be išimtinai tarybai priskirtų funkcijų, galėjo savo pasirinkimu prisiimti vykdyti ir kitas savivaldybės funkcijas.

4. Nuo 1995 iki 2000 metų savivaldybėse vyravo labai stiprus mero institutas, nes įstatymo leidėjas įteisino galimybę savivaldybės taryboje daugumą turinčios partijos lyderiui užimti net kelias pareigybes vienu metu, tokias kaip savivaldybės tarybos pirmininko, valdybos vadovo ir mero. Tokių galių sukoncentravimas viename asmenyje leido merui kaip visų šių institucijų vadovui kontroliuoti bei daryti didelę įtaką savivaldybės vykdomosioms institucijoms. Tačiau toks galių sukoncentravimas mero rankose dėl įvairių politinių motyvų buvo nepalankus daugumos neturinčiai opozicijai bei kitoms politinėms jėgoms, todėl buvo inicijuotas šio modelio koregavimas įnešant į vietos savivaldos valdymą demokratijos dalelę.

5. 2002 metų gruodžio 24 dienos Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas tampa esminiu įvykiu ir lūžio tašku vietos savivaldoje. Būtent šiuo nutarimu konstatuojama, kad daugiau nei septynerius metus galiojęs ir savivaldybių vykdomųjų institucijų sudarymą, įgaliojimus ir santykius su savivaldybių atstovaujamosiomis valdžios institucijomis,

reguliuojantis teisinis reglamentavimas, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Toks Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas tampa labai svarbiu postūmiu įstatymų leidėjui inicijuoti vietos savivaldos institucijų sistemos pakeitimus, kurie atliekami per gana trumpą dviejų mėnesių laikotarpį. Įstatymų leidėjas, iš esmės vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutartimi, nustato, kad savivaldybės institucijos yra atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba ir vykdomoji institucija – administracijos direktorius, – turinčios vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas, kuo iš esmės pakeičia iki tol egzistavusią vietos savivaldos sistemą. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra įvardijama tik viena atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, o Konstitucijos 119 straipsnis numato, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas, išryškėja ir kita problema, tai mero institutas, kuris tampa priklausomas nuo įstatymų leidėjo norų ir valios, nes būtent jam suteikiama tokia teisė. Tokia įstatymų leidėjui suteikta laisvė spręsti ir nustatyti savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką sukelia gana daug ginčų, siekiant rasti kompromisą tarp mero, kaip savivaldybės vadovo, ir mero, kaip tarybos vadovo, galių pasiskirstymo, tačiau, kaip matyti iš tyrimo, kompromisas taip ir nerandamas iki šiol.

6. Europoje tiesioginiai merų rinkimai yra įteisinti tokiose šalyse kaip Slovakija, Italija, Bulgarija ar Vengrija, tačiau daugelyje Europos šalių vyrauja arba netiesiogiai renkamo mero modelis, arba mišrus modelis, kai vienoje valstybėje priklausomai nuo regionų ir susiskirstymų yra įgyvendinami ir tiesioginiai, ir netiesioginiai merų rinkimai, kaip Vokietijoje ar Austrijoje. Apibendrinat Europos sąjungos patirtį, galima būtų daryti išvadą, kad tiesioginiai merų rinkimai Europoje ir Lietuvoje, kaip rinkimų forma, nėra nei gera, nei bloga. Tačiau pažymėtina, kad ją vienokia ar kitokia gali paversti tik įstatymų leidėjas netinkamai ar tinkamai paskirstydamas funkcijas ir atsakomybę tarp mero ir savivaldybės tarybos. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje vietos bendruomenės, tiesiogiai renkančios merą, yra gana skirtingos tiek savo mentalitetu, tiek ir dėl savo geografinių ypatybių, galima daryti prielaidą, kad joms taip pat yra reikalingas skirtingas vietos savivaldos modelis, padėsiantis įgyvendinti jų lūkesčius. Atsižvelgiant į Europos šalių pavyzdžius būtų galima svarstyti klausimą ir dėl diversifikuoto vietos savivaldos modelio įteisinimo Lietuvoje, suteikiant teisę patiems vietos bendruomenės nariams pasirinkti jiems tinkamesnį tiesiogiai ar netiesiogiai renkamo mero modelį.

7. Tiesioginiai savivaldybių merų rinkimai buvo įteisinti išvengiant Lietuvos Respublikos Konstitucijos pataisų, todėl mero institucija žymiai nepakito. Po tiesioginių merų rinkimų atsirado galimybė į vietos savivaldą įtraukti pačią vietos bendruomenę. Meras tapo savotišku politiniu lyderiu ir taip pat miesto vadovu, kuriuo pasitiki jį tiesiogiai renkanti vietos bendruomenė, tačiau dėl per mažų jam suteiktų galių meras ne visais atvejais, turi galimybę

realizuoti jam suteiktas teises ar galias. Po tiesioginių merų rinkimų įteisinimo balansas tarp mero, tarybos ir savivaldybės institucijų šiek tiek pasikeitė, tačiau galima daryti išvadą, kad pagrindinė galia vis dėlto išliko ne mero, o savivaldybės tarybos narių rankose. Per mažas mero galių praplėtimas ir negalėjimas daryti jokios įtakos vykdomajai valdžiai bei nesutarimai nulemia tam tikrais atvejais netinkamą mero darbo kokybę ir galimybes.

8. Vietos savivaldos sistema gali tinkamai veikti ir kai meras yra renkamas tiesiogiai, ir kai netiesiogiai, svarbiausia yra tinkamai nustatyti savivaldybės mero ir tarybos santykius, tai yra, jų kompetencijos bei atsakomybės ribas. Remiantis tiek vykdytos apklausos duomenimis, tiek ir ekspertų nuomone bei dokumentų analizės rezultatais, galima daryti išvadą, kad tiesiogiai renkamas meras turėtų būti vykdomoji institucija, kad galėtų įgyvendinti rinkėjų lūkesčius ir atsakyti už savo priimamus sprendimus.

9. Atlikus dokumentų analizę bei išnagrinėjus per pastaruosius metus susiformavusią teismų praktiką, nustatyta, kad dabartinis taikomas vietos savivaldos modelis, įteisinantis tiesiogiai renkamo mero galias, nėra blogas, tačiau taisytinas dėl mero įgaliojimų ir atsakomybės neatitikimo bei neaiškaus teisinio reglamentavimo.

PASIŪLYMAI

Per mažas mero galių praplėtimas ir negalėjimas daryti jokios įtakos vykdomajai valdžiai esant nesutarimams lemia tam tikrais atvejais netinkamą mero darbo kokybę ir galimybes. Atsižvelgiant į visuomenės nuomonę, kuri yra labiausiai suinteresuota efektyviai spręsti problemas, o taip pat ir įvairių politologų poziciją, galima daryti išvadą, kad tinkamam tiesiogiai renkamų merų galių ir funkcijų užtikrinimui yra būtina praplėsti jiems suteiktas galias.

Dabartinis galiojantis vietos savivaldos modelis su tiesiogiai renkamu meru turi būti taisytinas, priimant Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo ir kitų reikalingų įstatymų pataisas, siekiant užtikrinti balansą tarp mero institucijos ir kitų vietos savivaldos institucijų. Atsižvelgiant į tyrimo rezultatus siūloma taisyti Vietos savivaldos įstatymą, atliekant tokius pataisymus:

1. Koreguoti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnyje „Mero, mero pavaduotojo įgaliojimai“ 2 dalyje 4 punkte nustatytus ir merui suteiktus įgaliojimus, suteikiant merui įgaliojimą priimti į pareigas ir atleisti mero pavaduotoją (pavaduotojus) ir savivaldybės administracijos direktorių.

2. Iš Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnyje „Mero, mero pavaduotojo įgaliojimai“ 2 dalies 4 punkto išbraukti mero įgaliojimą siūlyti tarybai administracijos direktoriauspavaduotojo kandidatūrą. Bei Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnyje „Savivaldybės administracijos direktorius“ savivaldybės administracijos direktoriui suteiktus įgaliojimus papildyti šiuo punktu: „siūlo savivaldybės tarybai administracijos direktoriauspavaduotojo (-ų) kandidatūrą (-as)“.

3. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnyje „Mero, mero pavaduotojo įgaliojimai“ merui suteiktus įgaliojimus papildyti šiuo punktu: „reglamento nustatyta tvarka sustabdyti priimto savivaldybės tarybos sprendimo galiojimą ir vykdymą, jei savivaldybės tarybos sprendimas prieštarauja teisės aktams ar šis sprendimas yra nenaudingas pačiai savivaldybei ar daugumai vietos bendruomenės narių“.

4. Koreguoti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnyje „Savivaldybės tarybos kompetencija“ 2 dalyje 21 punkte nustatytus ir tarybai suteiktus įgaliojimus, numatant, kad visas kitas funkcijas, susijusias su švietimo įstaigų vadovų darbo santykiais, Darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina meras arba mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys.

5. Koreguoti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnyje „Mero, mero pavaduotojo įgaliojimai“ 2 dalyje 16 punkte nustatytus ir merui suteiktus įgaliojimus, numatant, kad visas kitas funkcijas, susijusias su visų biudžetinių įstaigų vadovų ir

švietimo įstaigų vadovų darbo santykiais, Darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina meras arba mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys.

6. Koreguoti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnyje „Mero, mero pavaduotojo įgaliojimai“ 2 dalyje 17 punkte nustatytus ir merui suteiktus įgaliojimus, numatant, kad visas kitas funkcijas, susijusias su visų viešųjų įstaigų vadovų ir švietimo įstaigų vadovų darbo santykiais, Darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina meras arba mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys.

7. Inicijuoti Lietuvos Respublikos Konstitucijos pataisas perduodant vykdomosios institucijos funkcijas merui. Meras būtų vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos vadovas, tai užtikrintų realias galias ir atsakomybę už įgyvendinamus sprendimus. Siekiant išvengti dvišaldystės, turėtų būti siektina, kad meras nepirmininkautų savivaldybės tarybai.

LITERATŪRA

Lietuvos Respublikos įstatymai bei kiti teisės aktai:

1. „Lietuvos Respublikos Konstitucija“. LRKT. Žiūrėta 2018 sausio 18d.
<http://www.lrkt.lt/lt/apie-teisma/teisine-informacija/konstitucija/125>
2. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“. TAR. Žiūrėta 2018 sausio 22 d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/iarNRhmqDV>
3. „Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas“. TAR. Žiūrėta 2018 sausio 20 d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.E17A6C7BB3AF>
4. „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas“. TAR. Žiūrėta 2018 sausio 24d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0120FD7BCFFC/ZhxPsGFEbL>
5. „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“. TAR. Žiūrėta 2018 sausio 23 d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDFFD850A66>
6. „Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas“. TAR. Žiūrėta 2018 sausio 20d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2C523B544966>
7. „Lietuvos Respublikos savivaldybės tarybos nario statuso įstatymas“. TAR. Žiūrėta sausio 24 d. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.08F18F6833C8>
8. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas“. TAR. Žiūrėta 2018 sausio 24 d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.55DFA8DB5C3E>
9. „Vyriausybės atstovo įstatymas“. TAR. Žiūrėta 2018 vasario 19 d.
https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C7B4705BFD4A/TAIS_29231
10. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 12 ir 26 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas“. TAR. Žiūrėta 2018 vasario 20 d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.592F6029F3E8>
11. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 17, 18, 19, 26, 28 straipsnių papildymo ir pakeitimo bei 30 straipsnio pripažinimo netekusio galios įstatymas“. TAR. Žiūrėta 2018 vasario 20 d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalActPrint?documentId=TAR.5B552C063746>
12. „Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas“. TAR. Žiūrėta 2018 vasario 26 d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.182DFEB57DD1>

13. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 14, 18, 20, 25, 36, 41 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas“.TAR. Žiūrėta vasario 25 d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AD04B83C77C4>
14. „Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas“.TAR. Žiūrėta vasario 20 d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.336A4B109EBC>
15. „Europos vietos savivaldos chartija“. TAR. Žiūrėta 2018 sausio 22 d.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7EB8808F6CBC>
16. „Įstatymas dėl Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimo“.TAR. Žiūrėta 2018 vasario 19 d. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.636D8A3B3919>
17. „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas“.LRS. Žiūrėta 2018 kovo 5 d.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.33773?jfwid=-wd7z8lpb7>
18. „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“.LRS. Žiūrėta 2018 kovo 6 d.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.275269>
19. „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“.LRS. Žiūrėta 2018 kovo 7 d.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.297010?jfwid=-je7i1szj2>
20. „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A(2)“. LRS. Žiūrėta 2018 kovo 7 d.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.297008?jfwid=-je7i1szj2>
21. „Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto“.LRS. Žiūrėta 2018 kovo 7 d.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.266933?jfwid=-je7i1szj2>

Kiti šaltiniai :

1. Astrauskas, Algirdas.*Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra*. Vilnius: LTU, 2003.
2. Astrauskas, Algirdas, ir Birutė Galinienė.*Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003.
3. Astrauskas, Algirdas. Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelių kaita 1990-2004 metais
Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: MRU, 2006.

4. Astrauskas, Algirdas. „Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 metų iki dabar“ *Viešoji politika ir administravimas* 12, 2 (2013):260-271
<https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/407/387>
5. Ačas, Remigijus „Tiesioginiai mero rinkimai: ne viskas tobula, bet žingsnis į priekį“, LRS, žiūrėta 2018 m. kovo 13 d., http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=15375&p_k=1&p_t=148076
6. Astrauskas, Algirdas. „Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais“ *Viešoji politika ir administravimas* 10, 2 (2011): 283-298
https://www.mruni.eu/upload/iblock/cb3/13641%20VPA%202011%20T%2010_2%209.pdf
7. Astrauskas, Algirdas. „Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška“ *Viešoji politika ir administravimas* 8 (2004): 9-24
www.mruni.eu/lt/mokslas/leidyba/leidiniai/?file=5481&id=1362
8. Astrauskas, Algirdas „Vietos savivalda Lietuvoje 1990–2013 metais: vietos savivaldybių kompetencijos pokyčiai“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 4, 32. (2013): 127–133 <https://epublications.vu.lt/object/elaba:6152982/6152982.pdf>
9. Astrauskas, Algirdas, ir Svetikas, Žymantas. „Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulinimo galimybės“ *Viešoji politika ir administravimas*. 12 (2005): 9-25. https://www.mruni.eu/upload/iblock/daa/1_a.astrauskas%20ir%20kt..pdf
10. Baltic new servise „Išversti merus - tik su teismo pritarimu“. Alfa. 2015 kovo 29 d. <https://www.alfa.lt/straipsnis/49825245/isversti-merus-tik-su-teismo-pritarimu>
11. Bernatonis, Juozas „Sėkmingi tiesioginiai merų rinkimai drąsina kitam žingsniui-balsavimui internetu“. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija. 2015 liepos 14 d. <http://www.tm.lt/naujienos/pranesimasspaudai/2254>
12. Baltic new servise „Centristė inicijuoja tiesioginius merų rinkimus“. Delfi. 2000 m. rugsėjo 19 d. <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/centriste-inicijuoja-tiesioginius-meru-rinkimus.d?id=68343>
13. Bakaveckas, Audrius, Algimantas Dziegoraitis, Audronė Dziegoraitienė, Adolfas Gylys, Raimondas Kalesnykas, Birutė Pranevičienė, Edmundas Rusinas, Stasys Šedbaras, Algimantas Urmonas, ir Dainius Žilinskas. *Lietuvos administracinė teisė*. Vilnius: MRU Leidybos centras, 2005.

14. Bučaitė-Vilkė, Jurga, Žilys, Apolonijus. „Dvi skirtingos vietos demokratijos vizijos? Interesų atstovavimas, lyderystė ir gyventojų dalyvavimas savivaldoje“ *Kultūra ir visuomenė. Socialinių tyrimų žurnalas*.7,1 (2016)
https://eltalpykla.vdu.lt/bitstream/handle/1/32989/ISSN2335-8777_2016_N_7_1.PG_93-112.pdf?sequence=1&isAllowed=y
15. „BürgermeisterwahleninBaden-Württemberg“ KohlhammerBlog. Žiūrėta 2018 kovo 4d.
<https://blog.kohlhammer.de/formularverlage/buergermeisterwahlen-bw/>
16. Čyžiūtė, Laura. „Tiesioginiai-meru-rinkimai-pamokanti-Europos-praktika“. Diena. 2010 kovo 3 d.
<http://www.diena.lt/dienrastis/tema/tiesioginiai-meru-rinkimai-pamokanti-europos-praktika-270303/www.sveikasmazylis.lt>
17. Čaplikas, Algirdas, „Tiesioginių mero rinkimų grėblys stuktelėjo į Seimo kaklą“ . LietuvosRespublikos Seimas. Žiūrėta 2018 kovo 18 d.
http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=6370&p_k=1&p_t=97829
18. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas .Žiūrėta 2018 sausio 23d. <http://ikiis.lki.lt/>
19. Grigienė, Kristina. „Konstituciniai pagrindai regioninei savivaldai Lietuvoje ir kitose Vidurio ir Rytų Europos šalyse: ar apskričių (regionų) reforma determinuoja konstitucijos pataisų poreikį“ *Socialinių mokslų studijos*.3,4 (2011):1479-1496.
https://www.mruni.eu/upload/iblock/d98/18_Grigiene.pdf
20. Gutauskas, Aurelijus, Petras Ragauskas, Laura Stračinskienė, ir Kęstutis Čilinskas. *Skaidrios savivaldos link*. Vilnius: Fridas, 2005.
21. „Gesetzüber die WahlderGemeinderäte, derBürgermeister, derKreistage und derLandräte(Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG)“ „gesetze-bayern, žiūrėta 2018 kovo 5 d., <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGLKrWG>
22. „Išversti merus - tik su teismo pritarimu“. Alfa. 2015 kovo 29 d.
<https://www.alfa.lt/straipsnis/49825245/isversti-merus-tik-su-teismo-pritarimu>
23. „Justiz-online“JustizportalNordrheinWestfalen. Žiūrėta 2018 kovo 4 d.
http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?t=152363379526202308&sessionID=17801547541287569824&chosenIndex=Dummy_nv_68&templateID=document&source=context&source=context&highlighting=off&xid=146702,68
24. Lazdynas, Rimantas. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta, 2005.
25. Lazauskienė, Aistė. „Lietuvos merų politinės karjeros bruožai“ *Kultūra ir visuomenė*7, 1 (2016)

- https://eltalpykla.vdu.lt/bitstream/handle/1/32988/ISSN2335-8777_2016_N_7_1.PG_113-134.pdf?sequence=1&isAllowed=y
26. Laisvoji internetinė enciklopedija, „Vikipedija“. Žiūrėta 2018 m. sausio 23 d. <https://lt.wikipedia.org/wiki/Savivaldyb%C4%97>
 27. „Landesrecht konsolidiert Burgenland: Gesamte Rechtsvorschrift für Gemeindevahlordnung 1992“ Rechtsinformationssystem des Bundes. Žiūrėta 2018 kovo 4 d. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgld&Gesetzesnummer=10000304>
 28. Lietuvos savivaldybių asociacija. Žiūrėta 2018 sausio 30 d. <http://www.lsa.lt/>
 29. Mikalauskas, Arvydas. „Mero institucija Lietuvoje. Gyventojų lūkesčių tyrimas“. *Kultūra ir visuomenė*. 7,1 (2016): 135-158 https://eltalpykla.vdu.lt/bitstream/handle/1/32987/ISSN2335-8777_2016_N_7_1.PG_135-158.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 30. Mačiulytė, Jurgita, ir Petras Ragauskas. *Lietuvos savivalda: Savarankiškos visuomenės link? „Versusaureus“*, 2007.
 31. Mažylis, Liudas, ir Ingrida Dringytė. „Administracijos direktorius kaip savivaldybės vykdomoji institucija Lietuvoje“ *Tiltai* 3 (2005) <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/get/LTLDB001:J.04~2005~1367151797596/DS.002.0.01.ARTIC>
 32. „Miestų merai užsimojo prieš Konstituciją“, *Vakarų ekspresas*, sausio 6, 2003, <http://www.ve.lt/naujienos/lietuva/lietuvos-naujienos/miestu-merai-uzsimojo-pries-konstitucija-375146/>
 33. „Metai po tiesioginių merų rinkimų: užprogramuotos bėdos lieka“ Delfi. 2016 balandžio 17d., <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/metai-po-tiesioginiu-meru-rinkimu-uzprogramuotos-bedos-lieka.d?id=71012532>
 34. Raišienė, Agota Giedrė. „Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai“. *Viešojo politika ir administravimas*. 4 (2003): 18-25 <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/2503/2310>
 35. Strelčiūnas, Algis. „Kam atstovaus tiesiogiai išrinktas meras?“. LRS. Žiūrėta 2018 kovo 13 d. http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=15478&p_k=1&p_t=153244
 36. Stasys Gudavičius. „Tiesioginiai-meru-rinkimai - migloje“. Kaunodiena. 2007 gruodžio 3 d. <http://kauno.diena.lt/dienrastis/lietuva/tiesioginiai-meru-rinkimai-mdash-migloje-53101>
 37. Šileikis, Egidijus. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005

38. Šileikis, Egidijus. „Tiesioginiai mero rinkimai įteisinimo galimybės ir ribos“ *Teisė*. 39 (2001): 111-120.
<http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/get/LT-LDB-0001:J.04~2001~1367185497549/DS.002.0.01.ARTIC>
39. „Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydentamiasta“ ,WoltersKluwer, žiūrėta 2018 kovo 23 d.,<http://www.samorzad.lex.pl/akt/-/akt/dz-u-2010-176-1191>
40. Vyšniauskas, Andrius. „Atsakymas A.Mitrulevičiui: neužmikite ant laurų“. Delfi. Žiūrėta 2018 kovo 21d.,
<https://www.delfi.lt/news/ringas/politics/a-vysniauskas-atsakymas-a-mitruleviciui-neuzmikite-ant-auru.d?id=67515366rubrika:naujienos-lietuva-politika>.
41. „Zákonslovenskej národnej rady“, SLOV-LEX, žiūrėta 2018 kovo 23 d.,
<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/369/20161101#>
42. „Zakon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov“ SLOV-LEX, žiūrėta 2018 kovo 23d.,
<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/180/20160701#>

Teismų praktika:

1. „Kauno apylinkės teismo 2017m. sausio 6d. , sprendimas civilinėje byloje Nr. E2-1774-894/2017“. INFOLEX.
<http://eteismai.lt/byla/166841840385172/e2-1774-894/2017>
2. „ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje Nr. 49/2000“. LRKT.
<http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>
3. „ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas byloje Nr. 49/2000
 „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo “. LRKT.
<http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta254/content>
4. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-16-442/2017“. INFOLEX.
<https://www.infolex.lt/tp/1490382>
5. „Panevėžio apygardos teismo 2017 sausio 18 nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-103-227/2017“. INFOLEX.
<https://www.infolex.lt/tp/1410791>

SAVIVALDYBĖS MERO INSTITUTAS PO TIESIOGINIŲ MERO RINKIMŲ ĮVEDIMO

Reikšminiai žodžiai: rinkimai, savivalda, taryba, merai.

ANOTACIJA

Magistro darbe „Savivaldybės mero institutas po tiesioginių mero rinkimų įvedimo“ apžvelgiami ir analizuojami tiesioginiai merų rinkimai ir mero institutas, bei su jais susiję pokyčiai. Darbe apimamas laikotarpis nuo pat tiesiogiai renkamų merų rinkimų idėjos atsiradimo iki pat jos įgyvendinimo, kuomet priėmus būtinus ir šią sritį reglamentuojančius įstatymus 2015 m. buvo suorganizuoti pirmieji tiesioginiai merų rinkimai. Nurodoma kaip keitėsi mero institutas ir jo įgaliojimai per visą laikotarpį. Apžvelgiamos pirmosios patirtis po tiesioginių merų rinkimų, bei įvertinus gautą informaciją, teikiami siūlymai dėl mero instituto tobulinimo.

MUNICIPALITY'S MAYOR'S STATUS AFTER THE DIRECT ELECTIONS TO THE MAYOR

Keywords: elections, self-government, council, mayors.

ANNOTATION

In the master's thesis „Municipality's mayor's status after the direct elections to the mayor” an overview and analysis of direct election of mayors and mayor's institution, as well as changes related to them. The work covers the period from the time of the election of the direct election of the mayors to the time when it was implemented, when the necessary laws in this area were adopted in 2015. The first direct elections to the mayors were organized. Specifies how the mayor's institution changed and its mandate changed throughout the period. An overview of the first experience after the election of direct mayors, and after evaluation of the information received, offers suggestions for improvement of the mayor's institution.

SAVIVALDYBĖS MERO INSTITUTAS PO TIESIOGINIŲ MERO RINKIMŲ ĮVEDIMO

SANTRAUKA

Magistro darbe „*Savivaldybės mero institutas po tiesioginių mero rinkimų įvedimo*“ yra nagrinėjama aktuali ir pakankamai dar mažai iširta tema, susijusi su mero teisiniu institutu. Darbe analizuojami su mero institutu susiję pokyčiai įvykę per laikotarpį nuo 1990 metų iki pat šių dienų, o taip pat ir viena iš reikšmingiausių ir svarbiausių rinkimų sistemos reformų, kuri buvo atlikta Lietuvoje per pastaruosius kelerius metus, kurios pagrindu tapo 2015 metais įteisinti tiesioginiai merų rinkimai. Per visą darbe nagrinėjamą laikotarpį buvo padaryta nemažai įvairių Lietuvos Respublikos teisės aktų pakeitimų. Šie teisės aktų pakeitimai gan svariai įtakojo mero instituto pokyčius.

Nuo 1995 iki 2000 metų savivaldybėse vyravo labai stiprus mero institutas, nes įstatymo leidėjas įteisino galimybę savivaldybės taryboje daugumą turinčios partijos lyderiui, užimti net kelias pareigybes vienu metu. Tokių galių sukonzentravimas viename asmenyje leido merui kontroliuoti bei daryti didelę įtaką savivaldybės vykdomosioms institucijoms.

2002 metų gruodžio 24 dienos Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas tampa esminiu įvykiu ir lūžio tašku vietos savivaldoje kuomet yra nustatoma, kad nepagrįstai yra išplečiamos mero, kaip vietos valdžios vykdomosios institucijos galios. Dėl ko atsiranda poreikis pakeisti iki tol veikusį vietos savivaldos struktūrinį modelį. Vietos savivaldos struktūrinio modelio paieškos istoriniai aspektai, mero statuso atskleidimas padeda suvokti, kodėl Lietuvoje egzistuoja atitinkamas modelis. Naujausi vietos savivaldos struktūros pakeitimai parodo, kad teisinė sistema keičiasi, tobulėja, atsižvelgiant į piliečių interesus.

Magistro darbe lyginamos mero galios iki tiesioginių merų rinkimų ir po jų. O taip pat analizuojama Lietuvos savivaldos sistema, siekiant suvokti, kaip buvo sukurtas toks reguliavimas, kuris galioja šiandien, kokia yra jo nauda atskiriems subjektams bei Lietuvos savivaldybėms.

Tačiau net ir po visos eilės teisės aktų pakeitimų ir tiesioginių merų rinkimų įteisinimo vis kyla diskusijos dėl tiesiogiai išrinktų merų galių.

MUNICIPALITY'S MAYOR'S STATUS AFTER THE DIRECT ELECTIONS TO THE MAYOR

SUMMARY

In the master's thesis „Municipality's mayor's status after the direct elections to the mayor" a relevant and moderately explored topic regarding the mayor's judicial status is being analyzed. The work focuses on the changes in the mayor's status throughout the period from 1990 until today. Another core part of the work is the examination of one of the most significant election system reforms. On the basis of this reform direct elections to the mayor in Lithuania were established in 2015. During the whole period analyzed in this work there were many changes in the legislation of the Republic of Lithuania and this has led to the mayor's status being affected substantially.

From 1995 to 2000 a strong mayor's status dominated in the municipality's due to the fact that legislators allowed the possibility for the leader of the ruling party in the municipality's council to occupy several positions simultaneously. Such concentration of power in one man's hands allowed the mayor to control and have big influence on the executive institutions of the municipality.

The decision made on December 24th, 2002 by the Constitutional Court of The Republic of Lithuania becomes a ground breaking point in the municipality's because the Constitutional Court identifies that the such capacity of mayor's power is unreasonable. Taking this in to account, the need to establish a new structural model of the municipality emerges. The historical aspects of the search of structural municipality's model and the disclosure of the mayor's status allows us to realize the causes of the current prevailing model of municipality's institution's. And the newest changes in the model indicates that the judicial system is changing and developing by considering the interests of the citizens of Lithuania.

In the master's thesis the powers of the mayor were analyzed before and after the emergence of the direct elections. Furthermore, the Lithuania's municipality's system is being analyzed in order to understand how the current regulation was created, what is its advantages to different entities and the municipalities of Lithuania.

However, the discussion regarding the powers of the mayor is still present even after the many changes in the legislation and the establishment of the direct elections.

PRIEDAI

1 priedas. Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 16, 20 ir 29 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas

2 priedas. Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 16, 20 ir 29 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto lyginamasis variantas

3 priedas. Anketa „Tiesioginiai mero rinkimai -plusai ir minusai“

4. priedas. Apklauso "Tiesioginiai mero rinkimai -plusai ir minusai" rezultatai

LIETUVOS RESPUBLIKOS
VIETOS SAVIVALDOS ĮSTATYMO NR. I-533 16, 20 IR 29 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO
ĮSTATYMAS

2018 m. d. Nr.
Vilnius

1 straipsnis. 16 straipsnio pakeitimas

Pakeisti 16 straipsnio 2 dalies 21 punktą ir jį išdėstyti taip:

„21) biudžetinių ir viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė), savivaldybės įmonių, akcinių bendrovių, uždaryjū akcinių bendrovių (toliau – savivaldybės juridiniai asmenys) steigimas, reorganizavimas, likvidavimas ir jų priežiūra, savivaldybės mokymo ir auklėjimo (toliau – švietimo) įstaigų vadovų skyrimas į pareigas ir atleidimas iš jų teisės aktų nustatyta tvarka (kitas švietimo įstaigų vadovų funkcijas, susijusias su visų biudžetinių įstaigų vadovų darbo santykiais, Darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina meras arba šio įstatymo nustatytais atvejais mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys), dalyvavimas steigiant, reorganizuojant ir likviduojant viešuosius ir privačius juridinius asmenis; seniūnijų – biudžetinių įstaigų – nuostatų tvirtinimas;“

2 straipsnis. 20 straipsnio pakeitimas

1. Pakeisti 20 straipsnio 2 dalies 4 punktą ir jį išdėstyti taip:

„4) reglamento nustatyta tvarka priima ir atleidžia mero pavaduotoją (pavaduotojus), savivaldybės administracijos direktorių, siūlo savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto pirmininko pavaduotojo, šiame įstatyme nustatytais atvejais Kontrolės komiteto pirmininko ir šiame įstatyme nustatytų savivaldybės tarybos komisijų pirmininkų kandidatūras;“

2. Pakeisti 20 straipsnio 2 dalies 16 punktą ir jį išdėstyti taip:

„16) priima į pareigas ir atleidžia iš jų biudžetinių įstaigų, išskyrus švietimo įstaigas ir seniūnijas – biudžetines įstaigas, vadovus; kitas funkcijas, susijusias su visų biudžetinių įstaigų ir švietimo įstaigų vadovų darbo santykiais, Darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina pats arba šio įstatymo nustatytais atvejais mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys;“

3. Pakeisti 20 straipsnio 2 dalies 17 punktą ir jį išdėstyti taip:

„17) priima į pareigas ir atleidžia iš jų viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė), išskyrus švietimo įstaigas, vadovus; kitas funkcijas, susijusias su visų viešųjų įstaigų ir švietimo įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė) vadovų darbo santykiais, Darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina pats arba šio įstatymo nustatytais atvejais mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys;“

4. Papildyti 20 straipsnį 4¹ punktu:

„4¹) reglamento nustatyta tvarka sustabdyti priimto savivaldybės tarybos sprendimo galiojimą ir vykdymą, jei savivaldybės tarybos sprendimas prieštarauja teisės aktams ar šis sprendimas yra nenaudingas pačiai savivaldybei ar daugumai vietos bendruomenės narių“

3 straipsnis. 29 straipsnio pakeitimas

1. Pakeisti 29 straipsnio 3 dalį ir ją išdėstyti taip:

„3) Savivaldybės administracijos direktorius į pareigas priimamas mero potvarkiu savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Savivaldybės administracijos direktoriaus kadencijų skaičius tam pačiam asmeniui neribojamas. Tol, kol administracijos direktorius ir jo pavaduotojas nėra priimti, direktoriaus pareigas gali eiti mero ar laikinai mero pareigas einančio tarybos nario siūlymu savivaldybės tarybos paskirtas savivaldybės administracijos valstybės tarnautojas. Savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai) į pareigas priimami savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Tarnybinės nuobaudas savivaldybės administracijos direktoriui (direktoriaus pavaduotojui (pavaduotojams) už tarnybinius nusižengimus skiria savivaldybės meras. Atleidimo iš pareigų praradus pasitikėjimą ar tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūra pradedama mero iniciatyva arba remiantis jo gauta rašytine informacija apie savivaldybės administracijos direktoriaus tarnybinius nusižengimus ar apie savivaldybės tarybos pateiktus nepasitikėjimo savivaldybės administracijos direktoriumi motyvus.“

2. Pakeisti 29 straipsnio 8 dalies 6 punktą ir jį išdėstyti taip:

„6) įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir iš jų atleidžia savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotoją (pavaduotojus), savivaldybės administracijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartį, seniūnijų – biudžetinių įstaigų – vadovus – seniūnus, atlieka kitas Valstybės tarnybos įstatymo ir savivaldybės tarybos jam priskirtas personalo valdymo funkcijas;“

4 straipsnis. Įstatymo įsigaliojimas ir įgyvendinimas

1. Šis įstatymas, įsigalioja 2019 m. sausio 1 d.

Skelbiu šį Lietuvos Respublikos Seimo priimtą įstatymą.

Respublikos Prezidentas

Projekto Nr. XIII-
lyginamasis variantas

**LIETUVOS RESPUBLIKOS
VIETOS SAVIVALDOS ĮSTATYMO NR. I-533 16, 20 IR 29 STRAIPSNŲ PAKEITIMO
ĮSTATYMAS**

2018 m. d. Nr.
Vilnius

1 straipsnis. 16 straipsnio pakeitimas

Pakeisti 16 straipsnio 2 dalies 21 punktą ir jį išdėstyti taip:

„21) biudžetinių ir viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė), savivaldybės įmonių, akcinių bendrovių, uždarytųjų akcinių bendrovių (toliau – savivaldybės juridiniai asmenys) steigimas, reorganizavimas, likvidavimas ir jų priežiūra, savivaldybės mokymo ir auklėjimo (toliau – švietimo) įstaigų vadovų skyrimas į pareigas ir atleidimas iš jų teisės aktų nustatyta tvarka (**kitas švietimo įstaigų vadovų funkcijas, susijusias su visų biudžetinių įstaigų vadovų darbo santykiais, Darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina meras arba šio įstatymo nustatytais atvejais mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys**), dalyvavimas steigiant, reorganizuojant ir likviduojant viešuosius ir privačius juridinius asmenis; seniūnijų – biudžetinių įstaigų – nuostatų tvirtinimas;“

2 straipsnis. 20 straipsnio pakeitimas

1. Pakeisti 20 straipsnio 2 dalies 4 punktą ir jį išdėstyti taip:

„4) reglamento nustatyta tvarka ~~pristato, derina ir teikia savivaldybės tarybai mero pavaduotojo (pavaduotojų), savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo (savivaldybės administracijos direktoriaus siūlymu) tvarka priima ir atleidžia mero pavaduotoją (pavaduotojus), savivaldybės administracijos direktorių, siūlo savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto pirmininko pavaduotojo, šiame įstatyme nustatytais atvejais Kontrolės komiteto pirmininko ir šiame įstatyme nustatytų savivaldybės tarybos komisijų pirmininkų kandidatūras; taip pat reglamento nustatyta tvarka gali siūlyti atleisti juos iš pareigų, siūlyti skirti nuobaudas savivaldybės administracijos direktoriui;~~“

2. Pakeisti 20 straipsnio 2 dalies 16 punktą ir jį išdėstyti taip:

„16) priima į pareigas ir atleidžia iš jų biudžetinių įstaigų, išskyrus švietimo įstaigas ir seniūnijas – biudžetines įstaigas, vadovus; kitas funkcijas, susijusias su visų biudžetinių įstaigų **ir švietimo įstaigų** vadovų darbo santykiais, Darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina pats arba šio įstatymo nustatytais atvejais mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys;“

3. Pakeisti 20 straipsnio 2 dalies 17 punktą ir jį išdėstyti taip:

„17) priima į pareigas ir atleidžia iš jų viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė), išskyrus švietimo įstaigas, vadovus; kitas funkcijas, susijusias su visų viešųjų įstaigų **ir švietimo įstaigų** (kurių savininkė yra savivaldybė) vadovų darbo santykiais, Darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina pats arba šio įstatymo nustatytais atvejais mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys;“

4. Papildyti 20 straipsnį 4¹ punktu:

„4¹) **reglamento nustatyta tvarka sustabdyti priimto savivaldybės tarybos sprendimo galiojimą ir vykdymą, jei savivaldybės tarybos sprendimas prieštarauja teisės aktams ar šis sprendimas yra nenaudingas pačiai savivaldybei ar daugumai vietos bendruomenės narių**“

3 straipsnis. 29 straipsnio pakeitimas

1. Pakeisti 29 straipsnio 3 dalį ir ją išdėstyti taip:

„3) Savivaldybės administracijos direktorius į pareigas ~~skiriamas mero teikimu savivaldybės tarybos sprendimu~~ **priimamas mero potvarkiu** savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Savivaldybės administracijos direktoriaus kadencijų skaičius tam pačiam asmeniui neribojamas. Tol, kol administracijos direktorius ir jo pavaduotojas nėra ~~paskirti~~ **priimti**, direktoriaus pareigas gali eiti mero ar laikinai mero pareigas einančio tarybos nario siūlymu savivaldybės tarybos paskirtas savivaldybės administracijos valstybės tarnautojas. Savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai) į pareigas ~~skiriamas (skiriami)~~ savivaldybės administracijos direktoriaus ~~siūlymu mero teikimu savivaldybės tarybos sprendimu~~ politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Tarnybinės nuobaudas savivaldybės administracijos direktoriui (~~direktoriaus pavaduotojui (pavaduotojams)~~) už tarnybinius nusižengimus skiria savivaldybės meras. Atleidimo iš pareigų praradus pasitikėjimą ar tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūra pradedama mero iniciatyva arba remiantis gauta rašytine informacija apie savivaldybės administracijos direktoriaus (~~direktoriaus pavaduotojo (pavaduotojų)~~) tarnybinius nusižengimus ar apie savivaldybės tarybos pateiktus nepasitikėjimo savivaldybės administracijos direktoriumi motyvus.

2. Pakeisti 29 straipsnio 8 dalies 6 punktą ir jį išdėstyti taip:

„6) įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir iš jų atleidžia savivaldybės administracijos **direktoriaus pavaduotoją (pavaduotojus)**, valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartį, seniūnijų – biudžetinių įstaigų – vadovus – seniūnus, atlieka kitas Valstybės tarnybos įstatymo ir savivaldybės tarybos jam priskirtas personalo valdymo funkcijas;“

4 straipsnis. Įstatymo įsigaliojimas ir įgyvendinimas

Šis įstatymas, įsigalioja 2019 m. sausio 1 d.

Skelbiu šį Lietuvos Respublikos Seimo priimtą įstatymą.
Respublikos Prezidentas

Anketa

Tiesioginiai mero rinkimai -pliusai ir minusai

Laba diena!

Gerb. Respondente, Mykolo Romerio universiteto Viešosios teisės instituto studentas atlieka tyrimą, kurio tikslas yra įvertinti gyventojų nuomones apie tiesioginius mero rinkimus. Labai svarbi Jūsų nuomonė apie tiesioginių mero rinkimų sistemos naudingumą, žvelgiant iš piliečių pozicijos. Todėl maloniai prašau atsakyti į klausimus, pažymint Jums tinkamą atsakymo variantą. Apklausa yra anoniminė, atsakymai bus naudojami statistiniam apibendrinimui. Konfidencialumas garantuotas.

Dėkoju už atsakymus!

Prašome įvesti informaciją apie save:

Lytis

1. Jūsų amžius?

- 18-29 metai
- 30-45 metai
- 46-59 metai
- Per 60 metų

2. Jūsų išsilavinimas?

- Vidurinis
- Profesinis/Techninis
- Aukštasis neuniversitetinis
- Aukštasis universitetinis
- Šiuo metu studijuoju

3. Išsirinkite Jums labiausiai tinkančią frazę (keli galimi atsakymai)

- Aš esu Europos gyventojas ,
- Aš esu Lietuvos gyventojas (-a)pilietis (-ė)
- Aš esu apskrities gyventojas (-a)
- Aš esu savivaldybės gyventojas (-a)
- Aš esu vietinės bendruomenės narys (-ė)

4. Kaip Jūs įvertintumėte teiginį –galimybė patiems miesto gyventojams rinkti savivaldybės vadovą, skatina žmones aktyviau dalyvauti rinkimuose?

- Visiškai sutinku
- Sutinku
- Nesutinku
- Visiškai nesutinku
- Nežinau

5. Kaip Jūs įvertintumėte naują tiesioginių mero rinkimų sistemą?

- Teigiamai
- Neigiamai
- Neturiu nuomonės

6. Jūsų nuomone, kokia patirtis miesto merui turėtų būti svarbiausia užimant miesto vadovo pareigas?

- Politinė (politinės partijos nario) patirtis
- Administracinio darbo patirtis
- Savivaldybės tarybos nario darbo patirtis
- NVO/bendruomenės nario patirtis
- Privataus (verslo) sektoriaus patirtis
- Kita

7. Ar meras turėtų vadovauti ir Savivaldybės tarybai, ir Savivaldybės administracijai per administratorių

- Pritariu
- Nepritariu
- Neturiu nuomonės

8. Koks savivaldybės mero kaip institucijos apibrėžimas Jums labiausiai yra priimtinas?

- Meras - politikas, vadovaujantis savivaldybės tarybai, sprendžiantis strateginius miesto vystymo klausimus, reprezentuojantis savivaldybę Lietuvoje ir užsienyje;
- Meras - „ūkininkas“, vadovaujantis savivaldybės administracijai, sprendžiantis, kokius namus ar gatves remontuoti, kam kokią socialinę išmoką skirti.

9. Ar mero priimami sprendimai turi poveikį savivaldybės gyventojams?

- Taip, turi didelį poveikį
- Turi menką poveikį
- Neturi poveikio
- Neturiu nuomonės

10. Ar tiesioginiais mero rinkimais išrinktam merui suteiktos funkcijos ir galios yra:

- Per siauros

- Per plačios
- Pakankamos
- Neturiu nuomonės

11. Kokie turėtų būti svarbiausi mero partneriai, siekiant užtikrinti sklandų savivaldybės darbą?

- Gyventojai
- Valdančioji dauguma savivaldybės taryboje
- Opozicija savivaldybės taryboje
- Savivaldybės administracija
- Vietos verslas
- Nežinau

12. Kaip jūs manote, ką savivaldybėje turėtų veikti meras ?

- Pritraukti daugiau investicijų į savivaldybę
- Atstovauti savivaldybei
- Užtikrinti savivaldybės teikiamų paslaugų kokybę
- Padėti vietos gyventojams spręsti problemas susijusias su viešaisiais reikalais
- Įgyvendinti rinkimų pažadus rinkėjams
- Bendradarbiauti su kitomis savivaldybėmis
- Kurti miesto/rajono viziją

13. Jūsų nuomone, apsilankius pas savivaldybės merą Jūs išspręstumėte klausimą dėl:

- savo santykių su darbdaviu (pvz., dėl algos padidinimo);
- socialinio būsto ar socialinės pašalpos gavimo;
- mokesčio už atliekų tvarkymą ar šilumos tiekimą sumažinimo;
- aktualaus miestui klausimo ar pasiūlymo apsvaistymo įvairiose savivaldybės institucijose;
- savivaldybės administracijos tarnautojo blogo elgesio ar neveiklumo.

14. Ar pritariate, kad rajono/miesto meras (vykdomosios valdžios vadovas) netinkamai atliekantis savo darbą, galėtų būti atšauktas rinkėjų valia (ne mažiau, kaip 30%) pareiškus jam nepasitikėjimą ?

- Pritariu
- Nepritariu
- Neturiu nuomonės

15. Jūsų nuomone, ar savivaldybės meras daro politinę įtaką savivaldybės administracijos direktoriui?

- Daro;
- Įtaka nedidelė, nes skirtingi įgaliojimai;
- Įtaka didelė, nes administracijos direktorių lengva atstatydinti;

Nedaro

16. Kas turi kontroliuoti tiesiogiai išrinkto mero darbą?

- Savivaldybės kontrolierius;
- Bendruomenės atstovai per įstatymiškai privalomas komisijas;
- Savivaldybės taryba ir komitetai;
- Kita

Ačiū už dalyvavimą apklausoje.

Apklauso "Tiesioginiai mero rinkimai -pliusai ir minusai" rezultatai

Respondentų statistika:






Viso respondentų:	119
Vyras:	32
Moteris:	87

Rezultatų santrauka






1. Jūsų amžius?

18-29 metai	21		17.6%
30-45 metai	55		46.2%
46-59 metai	36		30.3%
Per 60 metų	7		5.9%
Viso atsakymų	119		


2. Jūsų išsilavinimas?

Vidurinis	1		0.8%
Profesinis/Techninis	7		5.9%
Aukštasis neuniversitetinis	28		23.5%
Aukštasis universitetinis	83		69.7%
Šiuo metu studijuoju	0		0%
Viso atsakymų	119		

3. Išsirinkite Jums labiausiai tinkančią frazę (daug galimų variantų)

Aš esu Europos gyventojas ,	32		19.3%
Aš esu Lietuvos gyventojas (-a)pilietis (-ė)	92		55.4%
Aš esu apskrities gyventojas (-a)	11		6.6%
Aš esu savivaldybės gyventojas (-a)	22		13.3%
Aš esu vietinės bendruomenės narys (-ė)	9		5.4%
Viso atsakymų	166		

4. Kaip Jūs įvertintumėte teiginį –galimybė patiems miesto gyventojams rinkti savivaldybės vadovą, skatina žmones aktyviau dalyvauti rinkimuose?

Visiškai sutinku	58		48.7%
Sutinku	48		40.3%
Nesutinku	6		5%
Visiškai nesutinku	0		0%
Nežinau	7		5.9%
Viso atsakymų	119		

5. Kaip Jūs įvertintumėte naują tiesioginių mero rinkimų sistemą?

Teigiamai	85		71.4%
Neigiamai	9		7.6%
Neturiu nuomonės	25		21%
Viso atsakymų	119		

6. Jūsų nuomone, kokia patirtis miesto merui turėtų būti svarbiausia užimant miesto vadovo pareigas?

Politinė (politinės partijos nario) patirtis	11		9.2%
Administracinio darbo patirtis	59		49.6%
Savivaldybės tarybos nario darbo patirtis	22		18.5%
NVO/bendruomenės nario patirtis	12		10.1%
Privataus (verslo) sektoriaus patirtis	11		9.2%
Kita	4		3.4%
Viso atsakymų	119		

7. Ar meras turėtų vadovauti ir Savivaldybės tarybai, ir Savivaldybės administracijai per administratorių

Pritariu	54		45.4%
Nepritariu	36		30.3%
Neturiu nuomonės	29		24.4%
Viso atsakymų	119		

8. Koks savivaldybės mero kaip institucijos apibrėžimas Jums labiausiai yra priimtinas?

Meras - politikas, vadovaujantis savivaldybės tarybai, sprendžiantis strateginius miesto vystymo klausimus, reprezentuojantis savivaldybę Lietuvoje ir užsienyje;	88		73.9%
Meras „ūkininkas“, vadovaujantis savivaldybės administracijai, sprendžiantis, kokius namus ar gatves remontuoti, kam kokią socialinę išmoką skirti.	31		26.1%
Viso atsakymų	119		

9. Ar mero priimami sprendimai turi poveikį savivaldybės gyventojams?

Taip, turi didelį poveikį	92		77.3%
Turi menką poveikį	20		16.8%
Neturi poveikio	2		1.7%
Neturiu nuomonės	5		4.2%
Viso atsakymų	119		

10. Ar tiesioginiais mero rinkimais išrinktam merui suteiktos funkcijos ir galios yra:

Per siauros	31		26.1%
Per plačios	8		6.7%
Pakankamos	56		47.1%
Neturiu nuomonės	24		20.2%
Viso atsakymų	119		

11. Kokie turėtų būti svarbiausi mero partneriai, siekiant užtikrinti sklandų savivaldybės darbą?

Gyventojai	37		31.1%
Valdančioji dauguma savivaldybės taryboje	33		27.7%
Opozicija savivaldybės taryboje	4		3.4%

Savivaldybės administracija	30		25.2%
Vietos verslas	11		9.2%
Nežinau	4		3.4%
Viso atsakymų	119		

12. Kaip jūs manote, ką savivaldybėje turėtų veikti meras ?

Pritraukti daugiau investicijų į savivaldybę	40		33.6%
Atstovauti savivaldybei	23		19.3%
Užtikrinti savivaldybės teikiamų paslaugų kokybę	5		4.2%
Padėti vietos gyventojams spręsti problemas susijusias su viešaisiais reikalais	16		13.4%
Įgyvendinti rinkimų pažadus rinkėjams	25		21%
Bendradarbiauti su kitomis savivaldybėmis	1		0.8%
Kurti miesto/rajono viziją	9		7.6%
Viso atsakymų	119		

13. Jūsų nuomone, apsilankius pas savivaldybės merą Jūs išspręstumėte klausimą dėl:

savo santykių su darbdaviu (pvz., dėl algos padidinimo);	1		0.8%
socialinio būsto ar socialinės pašalpos gavimo;	9		7.6%
mokesčio už atliekų tvarkymą ar šilumos tiekimą sumažinimo;	5		4.2%
aktualaus miestui klausimo ar pasiūlymo apsvartymo įvairiose savivaldybės institucijose;	95		79.8%
savivaldybės administracijos tarnautojo blogo elgesio ar neveiklumo.	9		7.6%
Viso atsakymų	119		

14. Ar pritariate, kad rajono/miesto meras (vykdomosios valdžios vadovas) netinkamai atliekantis savo darbą, galėtų būti atšauktas rinkėjų valia (ne mažiau, kaip 30%) pareiškus jam nepasitikėjimą ?

Pritariu	85		71.4%
Nepritariu	14		11.8%
Neturiu nuomonės	20		16.8%
Viso atsakymų	119		

15. Jūsų nuomone, ar savivaldybės meras daro politinę įtaką savivaldybės administracijos direktoriui?

Daro;	68		57.1%
Įtaka nedidelė, nes skirtingi įgaliojimai;	24		20.2%
Įtaka didelė, nes administracijos direktorių lengva atstatydinti;	15		12.6%
Nedaro	12		10.1%
Viso atsakymų	119		

16. Kas turi kontroliuoti tiesiogiai išrinkto mero darbą?

Savivaldybės kontrolierius;	16		13.4%
-----------------------------	----	--	-------

Bendruomenės atstovai per įstatymiškai privalomas komisijas;	39		32.8%
Savivaldybės taryba ir komitetai;	48		40.3%
Kita	16		13.4%
Viso atsakymų	119		

17. Ačiū už dalyvavimą apklausoje.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ