

## 1.5. 2023 m. reguliavimo naujovės vietos savivaldos institucinėje sistemoje

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

**Dmitrij Mačiugin**

E. paštas [dmaciugin@mruni.eu](mailto:dmaciugin@mruni.eu)

DOI: 10.13165/LT-23-01-05

**Santrauka.** 2023 metais įvykę vietos savivaldos rinkimai Lietuvos Respublikoje savo eiga ir apimtimi nebuvo tipiniai. Pirmą kartą nuo pat Lietuvos Respublikos Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos savivaldybių gyventojai, turintys rinkimų teisę, tiesiogiai rinko ne tik atstovus į minėtų savivaldybių tarybas, tačiau tiesiogiai rinko ir savivaldybių merus. Tačiau reguliavimo naujovės buvo įtvirtintos ne tik vietos savivaldos institucijų rinkimų sistemoje. Kokybiškos reguliavimo naujovės buvo įtvirtintos ir pačioje vietos savivaldos institucinėje sistemoje: Lietuvos įstatymų leidėjas atskyrė nuo vietos savivaldos atstovaujamosios institucijos (savivaldybės tarybos) mero instituciją, jai suteikė savivaldos vykdomosios institucijos kompetenciją, priklausiusią savivaldybės administracijos direktoriui, ir perskirstė funkcijas tarp visų vietos savivaldos institucijų. Atsižvelgiant į šiuos esminius pokyčius vietos savivaldos institucinėje sistemoje šiame straipsnyje analizuojama, kokios teisinės priežastys lėmė tiesioginių savivaldybių merų rinkimų atsiradimą; kokia apimtimi Lietuvos įstatymų leidėjas ėmėsi vietos savivaldos reglamentavimo pokyčių ir koks kompetencijų perskirstymas įvyko vietos savivaldos institucinėje sistemoje.

**Reikšminiai žodžiai:** vietos savivalda; savivaldybės taryba; meras; savivaldybės administracija; savivaldybės administracijos direktorius.

### Įvadas

2023 m. balandžio 1 d. įsigaliojo nauja Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo redakcija (toliau – VSĮ)<sup>1</sup>. Pagrindinė ir vienintelė šio įstatymo keitimo priežastis – vietos savivaldos institucinės sistemos kompleksinės reformos įgyvendinimas, nulemtas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – LRKT) 2021 m. balandžio 19 d. nutarimu Nr. KT59-N5/2021, kuriuo pripažinta, kad ankstesnės VSĮ nuostatos tiek, kiek jos reglamentuoja savivaldybių merų įgaliojimus ir jų rinkimų tvarką, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) 119 straipsniui (toliau – 2021 m. balandžio 19 d. LRKT nutarimas)<sup>2</sup>.

1 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-07-15, Nr. 15614.

2 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas, TAR, 2023-05-03, Nr. 8338.

2023 m. įgyvendinta vietos savivaldos institucinės sistemos reforma savo turiniu ir pobūdziu buvo išskirtinė ir fundamentali. Visos šios reformos šerdis buvo: 1) sisteminis savivaldybės institucijų kompetencijų perskirstymas atsižvelgiant į savivaldybės mero institucijai (toliau – meras arba mero institucija) suteiktą naują – savivaldybės vykdomosios institucijos – teisinį statusą; 2) mero ir savivaldybės administracijos direktoriaus institucijų, kuri neteko savivaldybės vykdomosios institucijos teisinio statuso<sup>3</sup>, kompetencijų subalansavimas; 3) veiksmingos mero ir jo komandos veiklos kontrolės mechanizmo, įgyvendinamos savivaldybės tarybos, užtikrinimas<sup>4</sup>.

Šiame straipsnyje detalai nagrinėjama, su kokiais problemomis susidūrė Lietuvos įstatymų leidėjas projektuodamas minėtą reformą ir kaip ji galiausiai buvo įgyvendinta VSĮ naujoje redakcijoje, taip pat kokie kiti VSĮ pakeitimai Lietuvos įstatymų leidėjo buvo atlikti 2023 metais.

### 1.5.1. Vietos savivaldos institucinės sistemos reformos kūrimo priežastys ir reformos įgyvendinimas

Siekiant nustatyti Lietuvos įstatymų leidėjo (toliau – Seimas) įgyvendintos vietos savivaldos institucinės sistemos reformos koncepcijos esmę, pirmiausia būtina atsigręžti į 2021 m. balandžio 19 d. LRKT nutarimą.

Iki LRKT priimant minėtą nutarimą Lietuvos teisinėje sistemoje savivaldos teisę galėjo įgyvendinti tik savivaldybės taryba<sup>5</sup>. Lietuvos administracinės teisės doktrina<sup>6</sup> ir LRKT oficiali konstitucinė doktrina buvo suformuotos taip, kad savivaldybės institucijas sudarė savivaldybės taryba (arba atstovaujamoji institucija) ir jai atskaitingi vykdomieji organai (arba vykdomosios institucijos)<sup>7</sup>. Savivaldybės vykdomąja institucija, remiantis VSĮ ankstesne redakcija, buvo laikomas savivaldybės administracijos direktorius, kuris negalėjo įgyvendinti savivaldos teisės.<sup>8</sup> Šios savivaldybės vykdomosios institucijos esminė paskirtis buvo įgyvendinti savivaldybės tarybos priimtus teisės aktus ir vykdyti jos kompetencijai priskirtas funkcijas.

Konstitucijoje meras kaip atskira savivaldybės institucija nebuvo priskirta nei prie savivaldybės atstovaujamosios, nei prie vykdomosios institucijų. Pačioje Konstitucijoje mero institucija apskritai nepaminėta. Mero institucija detalai reglamentuota tik VSĮ. Lietuvos administracinės teisės doktrinoje galima rasti išaiškinimų, kad meras buvo priskirtas prie savivaldybių

3 Savivaldybės administracijos direktorius iki VSĮ naujos redakcijos įsigaliojimo buvo laikomas savivaldybės vykdomąja institucija.

4 „Išrinktoms savivaldybių taryboms ir merams – nauji įgaliojimai“, Lietuvos Respublikos Seimo pranešimas žiniasklaidai, 2023 m. kovo 23 d., [https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=35403&p\\_k=1&p\\_t=284313](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35403&p_k=1&p_t=284313); „LRT trumpai. Po 2023-ųjų kovo merai bus kitokie – ką reikia žinoti?“, *LRT*, 2020 m. liepos 10 d., <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1733250/lrt-trumpai-po-2023-iuju-kovo-merai-bus-kitokie-ka-reikia-zinoti>.

5 Konstitucijos 119 str.

6 Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė. Bendroji dalis* (Mykolo Romerio universitetas, 2021), 243–244, <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/2b9968f6-e613-4766-b6e4-a8eda8671ef2/content>.

7 2021 m. balandžio 19 d. LRKT nutarimo 16.3 p.

8 2021 m. balandžio 19 d. LRKT nutarimo 19.2–19.3 p.

atstovaujamosios institucijos<sup>9</sup>. Toks išaiškinimas yra racionalus, kadangi meras buvo savivaldybės tarybos narys *ipso facto* (iki 2023 m. rinkėjai tiesiogiai nerinko mero, merą iš savo gretų rinkdavo rinkėjų išrinkti savivaldybės tarybos nariai). Tai reiškia, kad meras *de jure* ir *de facto* turėjo išskirtines teises ir pareigas, palyginti su kitais savivaldybės tarybos nariais. Tačiau meras neturėjo savivaldybės vykdomajai institucijai būdingų įgaliojimų. Meras taip pat nebuvo atskaitingas pačiai savivaldybės tarybai, kaip tai privalėjo daryti savivaldybės vykdomoji institucija, jis taip pat negalėjo įgyvendinti savivaldos teisės.

Atsižvelgęs į visus minėtus VSĮ įtvirtintus teisinius prieštaravimus galiojančiai Konstitucijai, LRKT 2021 m. balandžio 19 d. nutarimu pripažino, kad per dešimtmetį keistos VSĮ nuostatos, kurios, be kita ko, nustatė mero išskirtinį teisinį statusą, palyginti su kitais savivaldybės tarybos nariais; suteikė merui papildomus vietos valdžios ir viešojo administravimo įgaliojimus, taip pat nustatė kitas mero teises ir pareigas – kaip savivaldybės organo (institucijos, kurios teisinio santykio nereglementavo Konstitucija), prieštarauja Konstitucijos 119 straipsnyje įtvirtintoms nuostatomis. Siekiant suteikti Seimui galimybę pasiekti politinį susitarimą dėl mero teisinio statuso vietos savivaldos institucinėje sistemoje, LRKT atidėjo nutarimo paskelbimą Teisės aktų registre (t. y. įsiteisėjimą) ilgiau nei dvejiems metams (iki 2023 m. gegužės 3 d.).

Pirmiausia, reaguodamas į minėtą LRKT nutarimą, Seimas ėmėsi Konstitucijos pataisų. Dar 2021 m. birželio 15 d. Seime buvo įregistruotas Konstitucijos 67, 119, 122, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas<sup>10</sup>. Minėtas įstatymo projektas (su smulkiais stilistiniais pakeitimais) Seimo 2022 m. balandžio 21 d. buvo priimtas ir įsigaliojo 2022 m. gegužės 22 d.<sup>11</sup> Minėtos Konstitucijos pataisos Konstitucijoje numatė pirmą kartą įtvirtinto mero konstitucinį teisinį statusą ir jo tiesioginius rinkimus, įtraukiant kadencijos trukmę<sup>12</sup>. Konstitucijoje buvo įtvirtinta, kad savivaldos teisę nuo šiol įgyvendins ne tik savivaldybės taryba, bet ir meras. Seimas nedelsiant mero rinkimų tvarką detalizavo ir konstitucinio įstatymo lygmeniu – Lietuvos Respublikos rinkimų kodekse<sup>13</sup>. Taip Seimas sudarė prielaidas, kad 2023 m. turėjusių įvykti vietos savivaldos rinkimų metu rinkimų teisę turintys savivaldybių gyventojai rinktų ne tik savivaldybės tarybos narius, bet ir pirmą kartą išrinktų merus.

Paskutiniu teisėkūros žingsniu įgyvendinant 2021 m. balandžio 19 d. LRKT nutarimą Seimui reikėjo priimti atitinkamus VSĮ ir kitų susijusių įstatymų<sup>14</sup> pakeitimus, kad 2023 m. išrinkti

9 Deviatnikovaitė, *supra note*, 6: 243.

10 „Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“, Eseimas, žiūrėta 2023 m. gruodžio 9 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/987a7630cdd611eb91e294a1358e77e9?jfwid=-ct9xus0o2>.

11 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-04-21, Nr. 8142.

12 *Ibid.*

13 Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, TAR, 2022-07-20, Nr. 15851.

14 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas; Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas; Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas; Lietuvos

savivaldybės tarybos nariai ir merai savo funkcijas pradėtų įgyvendinti Konstitucijai neprieštaraujančioje vietos savivaldos institucijų sistemoje. Kitaip nei vienas tiesiogiai išrinktas meras negalėtų atlikti elementariausių savo funkcijų ir pareigų, atsižvelgiant į jo teisinį statusą reglamentuojančių VSĮ nuostatų negaliojimą įsiteisėjus 2021 m. balandžio 19 d. LRKT nutarimui.

2022 m. balandžio 21 d. Seime buvo užregistruotas pirmas VSĮ naujos redakcijos projektas<sup>15</sup>. Minėto projekto *travaux préparatoires* pirmą kartą buvo pristatyta nauja mero teisinio statuso vietos savivaldos institucinėje sistemoje klausimo sprendimo vizija. Pagal naują siūlomą VSĮ reglamentavimą merui turėjo būti suteiktos teisės ir pareigos vietos valdžios ir viešojo administravimo srityse – meras turėjo tapti vykdomosios valdžios institucija, o savivaldybės taryba ir toliau būtų laikoma atstovaujamoji institucija<sup>16</sup>. Tokio sąlygiškai naujo įgaliojimų paskirstymo vietos savivaldos institucinėje sistemoje esmė susijusi su šiomis detalėmis, pateiktomis minėtame projekte:

- 1) mero institucija yra savivaldybės vykdomoji institucija – meras yra savivaldybės vadovas, turintis vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas;
- 2) meras renkamas tiesiogiai savivaldybės gyventojų (turinčių rinkimų teisę);
- 3) meras yra atsakingas už savivaldybės tarybos veiklos planavimą, jos posėdžių organizavimą ir jų vykdymą (pavyzdžiui, meras sudaro posėdžių darbotvarkių projektus ir rengia sprendimų projektus);
- 4) meras neturi balsavimo teisės savivaldybės tarybos posėdžiuose;
- 5) meras ne tik pasirašo savivaldybės tarybos priimtus aktus, tačiau įgyja veto teisę – teisę motyvuotai grąžinti savivaldybės tarybai jos priimtą aktą pakartotinai nagrinėti;
- 6) meras įgyja teisę skirti vicemerus;
- 7) meras įgyja teisę skirti savivaldybės administracijos direktorius;
- 8) merui atitenka dalis savivaldybės administracijos direktoriui tenkančių vykdomųjų įgaliojimų.

Naujame VSĮ projekte taip pat buvo įtvirtinta nauja vicemero pareigybė (atitinkamai, mero pavaduotojų pareigybė, įtvirtinta VSĮ ankstesnėje redakcijoje, buvo panaikinta); taip pat buvo atliktas savivaldybės tarybos, mero ir savivaldybės administracijos ir jos direktoriaus kompetencijos perskirstymas; buvo įvestos naujos pareigybės / grupės vietos savivaldos institucinėje sistemoje – savivaldybės tarybos narių mišrios grupės, opozicija, opozicijos lyderis. Visose kitose

---

Respublikos strateginio valdymo įstatymas; Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas; Lietuvos Respublikos tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas ir kt.

15 „Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 pakeitimo įstatymo projektas (nauja redakcija)“, Ešeimas, žiūrėta 2023 m. gruodžio 9 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/405f70d0c16f11ec9f0095b4d96fd400?jfwid=-ct9xus7sb>.

16 „Siūloma Įstatymo projektu nustatyti, kad savivaldybės taryba būtų atstovaujamoji institucija, o savivaldybės meras – savivaldybės vadovas, turintis vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas, t. y. vykdomoji institucija.“ („Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-1580- XIVP-1590“, Ešeimas, žiūrėta 2023 m. gruodžio 9 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/7e2ff7d0c17511ec9f0095b4d96fd400?jfwid=-ct9xus7sb>).

srityse, kaip savivaldybės savarankiškos ir valstybės deleguotos funkcijos; seniūnijų ir seniūnų, seniūnaitijų ir seniūnaičių teisiniai statusai ir funkcijos; vietos gyventojų įtraukimo į viešųjų savivaldybės reikalų dalyvavimą mechanizmai; savivaldybės turto ir finansų valdymo ir priežiūros mechanizmai bei kitos sritys, nesusijusios su savivaldos institucijų santvarka, iš esmės liko nepakitusios.

Aptartas VSĮ projektas iki jo galutinio priėmimo Seime nebuvo žymiai koreguotas – buvo atlikti tam tikri stilistiniai teksto pakeitimai, pakoreguotas skyrių išdėstymas, patį įstatymo tekstą padarius žymiai nuoseklesnį. Esminiai pokyčiai buvo atlikti tik dalyje dėl mero institucijos kaip savivaldybės vykdomosios institucijos, teisinio statuso įtvirtinimo ir mero įgaliojimų apimtys.

Taigi, pagrindinė visos vietos savivaldos institucinės sistemos reformos šerdis buvo mero institucijos atskyrimas nuo savivaldybės tarybos institucijos, suteikiant merui vykdomuosius įgaliojimus, kurie iki reformos įgyvendinimo priklausė išimtinai savivaldybės administracijos direktoriui. Įgyvendinus aptariamą reformą, meras tapo savivaldybės vykdomąja institucija, jam priklauso teisė įgyvendinti savivaldos teisę ir prižiūrėti kitų savivaldybės vykdomosios institucijos sistemai priskirtų institucijų veiklą.

### **1.5.2. Vietos savivaldos institucinės sistemos reformos detalizacija: savivaldybių institucijų kompetencijų perskirstymas**

#### **1.5.2.1. Mero kaip vykdomosios institucijos teisinio statuso ir kompetencijos analizė**

Kurdama VSĮ naujos redakcijos projektą Seimo sukurta darbo grupė susidūrė su teisine problema – kaip tinkamai įgyvendinti 2021 m. balandžio 19 d. LRKT nutarime nurodytas gaires ir principus<sup>17</sup> nustatant mero teisinį statusą ir kompetenciją ir sykiu sukurti subalansuotą vietos savivaldos institucinę sistemą, šios sistemos organams (institucijoms) nustatant proporcingas jų teisiniams statusams pavestas kompetencijas. Kitais žodžiais, Seimui buvo būtina rasti sąlyčio tašką, pagal kurį meras būtų visiškai atskaitingas savivaldybės tarybai (atstovaujamajai institucijai), tačiau negalėtų daryti jokios įtakos šios institucijos tiesioginei veiklai. Taip pat buvo siekiama, kad meras, tapęs savivaldybės vykdomąja institucija, perimtų tiek valdymo įgaliojimų iš savivaldybės administracijos direktoriaus, kad šios institucijos reikšmė ir svarba vietos savivaldos institucinėje sistemoje nebūtų pernelyg sumenkinta.

Toliau nagrinėjamos esminės naujovės vietos savivaldos institucinėje sistemoje, kurias Seimas laikė tinkamomis minėto LRKT nutarimo įgyvendinimui ir kurios buvo įtvirtintos VSĮ naujojoje redakcijoje, įsigaliojusioje 2023 m. balandžio 1 d.

Pirmiausia, nuo 2023 m. balandžio 1 d. meras nebėra savivaldybės tarybos narys

<sup>17</sup> „Pažymėtina, kad jeigu būtų imamasi Konstitucijos 119 straipsnio peržiūros, turėtų būti paisoma Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos principų, inter alia atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų institucijų atskaitingumo atstovaujamajai institucijai (savivaldybės tarybai), savivaldybės tarybos viršenybės kitų savivaldybės institucijų atžvilgiu ir kt.“ (2021 m. balandžio 19 d. LRKT nutarimo 20 p.).

*ipso facto*, t. y. savivaldybės gyventojai, turintys balsavimo teisę, atskirai pradėjo tiesiogiai rinkti savivaldybės tarybą ir atskirai pradėjo tiesiogiai rinkti merą. Taigi, meras negali būti savivaldybės tarybos narys ir turėti balso teisę savivaldybės tarybos posėdžiuose<sup>18</sup>. Seimo sukurtas Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas nurodė, kad po mero institucijos atskyrimo nuo savivaldybės tarybos institucijos ši „[neteko] juos atstovaujančio subjekto, kuris padėtų koordinuoti jų veiklą ir pan.“<sup>19</sup>. Kadangi VSĮ naujojoje redakcijoje nėra numatyta savivaldybės tarybos pirmininko pareigybė (institucija), merui paliktos atitinkamos techninio pobūdžio procedūrinės funkcijos savivaldybės tarybos veikloje (pavyzdžiui, meras sudaro savivaldybės tarybos darbotvarkės projektus, pirmininkauja savivaldybės tarybos posėdžiams, pasirašo šių posėdžių protokolus ir atlieka kitas užduotis). Aptartos mero funkcijos savivaldybės tarybos veikloje neturi jokios reikšmingos įtakos šiai veiklai, nes pati savivaldybės taryba nusprendžia, pagal kokią darbotvarkę bus vedami posėdžiai, tvirtina siūlomą darbotvarkės projektą ir (ar) jį koreguoja posėdžių pradžioje. Be to, meras taip pat prarado pareigą užtikrinti, kad būtų tobulinamas savivaldybės tarybos sprendimų priėmimas ir savivaldybės tarybos komitetų veikla (meras daugiau nebekoordinuoja savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklos); taip pat merui buvo panaikinta pareiga užtikrinti savivaldybės tarybos narių tolygų bendravimą su visais savivaldybių gyventojais (rinkėjais).

Esminė naujovė, kuri sukūrė savivaldybių tarpinstitucinių stabdžių ir atsvarų mechanizmą, neabejotinai yra mero veto teisės atsiradimas. VSĮ naujos redakcijos 28 straipsnyje numatyta, kad meras turi teisę motyvuotai gražinti (taip pat atsisakyti pasirašyti) savivaldybės tarybai pakartotinai svarstyti savivaldybės tarybos priimtus teisės aktus. Savo ruožtu savivaldybės taryba gali nuspręsti priimti sprendimą laikyti minėtą teisės aktą nepriimtu arba priimti šį teisės aktą pakartotinai su mero siūlomais pakeitimais ar be jų.

Po VSĮ naujos redakcijos įsigaliojimo meras taip pat įgijo teisę skirti ir atleisti nuo užimamų pareigų savivaldybės administracijos direktorių. Nuo šios redakcijos įsigaliojimo momento savivaldybės administracijos direktorius tiesiogiai ir asmeniškai atsako merams (vietoje savivaldybės tarybos) už įstatymų, įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų, Vyriausybės, savivaldybės tarybos, mero sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais.

Primintina, kad pagal ankstesnę VSĮ reglamentavimą būtent savivaldybės administracijos direktorius buvo laikomas savivaldybės vykdomąja institucija. Tačiau po VSĮ naujos redakcijos įsigaliojimo meras įgijo savivaldybės administracijos direktoriui kaip savivaldybės vykdomajai institucijai priskirtą kompetenciją: 1) tvarkyti (administruoti) savivaldybės klausimus (sudaryti biudžeto projektus, teikti juos savivaldybės tarybai tvirtinimui; administruoti biudžeto asignavimus, turtą ir kitus piniginius išteklius; kt.); 2) administruoti savivaldybės teritorinį planavimą (teikti tvirtinti savivaldybės tarybai savivaldybės bendrąjį planą; tvirtinti detaliuosius planus,

18 Pagal ankstesnę VSĮ reguliavimą būtent merų balsai buvo lemiantys, jei savivaldybių tarybų narių balsai pasiskirstydavo po lygiai.

19 „Pagrindinio komiteto išvada dėl Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 pakeitimo įstatymo projekto“, Eseimas, žiūrėta 2023 m. gruodžio 10 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/20ae0470e55c11ec896de0b71e988500?jfwid=-ct9xus7sb>.

žemėtvarkos planavimo dokumentus; kt.); 3) koordinuoti ir kontroliuoti viešąsias paslaugas teikiančių savivaldybės subjektų darbą; 4) organizuoti savivaldybės strateginio planavimo procesą.

Visos kitos mero funkcijos, kurios buvo nustatytos merui VSĮ ankstesnėje redakcijoje, didžiąja dalimi liko nepakitusios.

Galiausiai, meras taip pat įgijo teisę savarankiškai formuoti savo vicemerų (VSĮ ankstesnėje redakcijoje buvo nustatyta mero padėjėjų pareigybė) komandą iš pageidaujamų kandidatų. Pagal ankstesnę VSĮ redakciją visus mero pavaduotojus skyrė tik savivaldybės taryba ir tik iš tarybos narių. Po VSĮ naujos redakcijos įsigaliojimo meras, esant savivaldybės tarybos pritarimui, pats skiria vieną ar kelis vicemerus<sup>20</sup> – politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus. Vicemerų pagrindinė užduotis – VSĮ 30 str. 2 d. nustatyta apimtimi pavaduoti merą, kai pastarasis dėl pateisinamų priežasčių laikinai neina savo pareigų ar jo įgaliojimai sustabdyti teismo nutartimi. Vicemerai taip pat įgyvendina funkcijas, kurias jiems nustato meras (pavyzdžiui, kuruoti sporto, švietimo ar kitas sritis).

Taigi, nuo 2023 m. balandžio 1 d. mero ir savivaldybės tarybos institucijos buvo kokybiškai atskirtos – meras prarado ne tik savo „kėdę“ savivaldybės taryboje, bet ir daug funkcijų, susijusių su savivaldybės tarybos veiklos organizavimu ir prižiūra. Tačiau mero institucijai kaip savivaldybės vykdomajai institucijai buvo suteikti visi įgaliojimai, kurie anksčiau priklausė savivaldybės administracijos direktoriui. Merui buvo suteikta teisė pačiam formuoti savo komandą – skirti ir atleisti iš užimamų pareigų vicemerus ir savivaldybės administracijos direktorių. Merui taip pat suteikta veto teisė – teisė grąžinti savivaldybės tarybai iš naujo svarstyti anksčiau priimtus teisės aktus. Būtent ši mero teisė sustiprina jo kaip savivaldybės vykdomosios institucijos galią ir vaidmenį vietos savivaldos institucinėje sistemoje. Tačiau meras ir toliau lieka visiškai atskaitingas savivaldybės tarybai. Tai yra reikšmingos naujovės, kurios subalansavo atstovaujamosios ir vykdomosios savivaldybių institucijų bendradarbiavimą realizuojant savivaldos teisę.

#### 1.5.2.2. Savivaldybės tarybos kompetencijos pokyčių analizė

Savivaldybės tarybos kompetencija po VSĮ naujos redakcijos įsigaliojimo didžiąja dalimi nepakito. Ryškiausi pakeitimai buvo susiję tik su aprašyta vietos savivaldos institucinės sistemos reforma, kurios metu mero institucija buvo transformuota į savivaldybės vykdomąją instituciją.

Iš ryškiausių pakeitimų VSĮ, nustatančiame savivaldybės tarybos kompetenciją, galima išskirti šiuos, susijusius su savivaldybės tarybos teisės netekimu: 1) atleisti merą iš pareigų prieš terminą ir tvarkyti su jo statusu susijusius klausimus (nustatyti jo darbo užmokestį ar darbo užmokestį mero pareigas laikinai einančiam mero pavaduotojui)<sup>21</sup>; 2) tvarkyti su mero pavaduotojų statusu susijusius klausimus (nustatyti mero pavaduotojų skaičių, mero teikimu skirti ir atleisti

20 Konkretus vicemerų skaičius savivaldybėje priklauso nuo savivaldybės tarybos narių skaičiaus konkrečioje savivaldybėje (žr. VSĮ 32 straipsnio 3 dalį).

21 Reikia pasakyti, kad pagal VSĮ naują redakciją savivaldybės taryba priima sprendimus ne dėl mero atleidimo, bet dėl mero įgaliojimų neteikimo VSĮ 13 straipsnyje nustatytais pagrindais ir tvarka.

iš pareigų prieš terminą mero pavaduotojus, nustatyti mero pavaduotojų darbo užmokestį)<sup>22</sup>; 3) tvarkyti su administracijos direktoriaus statusu susijusius klausimus (priimti į darbą ir atleisti iš pareigų savivaldybės administracijos direktorių; paskirstyti funkcijas tarp savivaldybės administracijos direktoriaus ir jo pavaduotojų)<sup>23</sup>; 4) prižiūrėti ir kontroliuoti seniūnijų veiklą<sup>24</sup>; 5) tvarkyti su žalos atlyginimu savivaldybei susijusius klausimus<sup>25</sup>.

VSĮ ankstesnėje redakcijoje nurodyta savivaldybės tarybos išimtinė kompetencija iš esmės liko nepakitusi. Paprastoji savivaldybės tarybos kompetencija taip pat liko nepakitusi.

Šioje dalyje galima teigti, kad po atliktos vietos savivaldos institucinės sistemos reformos savivaldybės taryba neprarado savo centrinio vaidmens pačioje vietos savivaldos institucinėje sistemoje – savivaldybės taryba išlaikė savo kompetenciją kontroliuoti tiek savo kaip atstovaujamosios institucijos sukurtų institucijų (komitetų, komisijų ir kt.) veiklą, tiek ir vykdomosios institucijos – mero ir jo komandos (vicemerų ir administracijos direktoriaus) – veiklą. Vis dėlto savivaldybės taryba neturės jokių teisinių galimybių užtikrinti sau tam tikrą reglamentavimo ar vertinimo diskreciją mero veiklos kontrolėje, kadangi visas tokios kontrolės mechanizmas yra *expressis verbis* apibrėžtas pačiame VSĮ be galimybės nukrypti nuo šio įstatymo nuostatų.

Įvertinus visas kitas VSĮ naujos redakcijos merui atitekusias teises, pareigas ir funkcijas, kurios priklausė savivaldybės tarybai, galima spręsti, kad tokiais VSĮ pakeitimais įstatymų leidėjui pavyko sukurti savarankišką ir visateisį mero institutą, kuriam priklausys tiek savarankiško sprendimo teisė konkrečiais savivaldybės veikos aspektais, tiek ir kontrolės funkcijos konkrečių savivaldybės subjektų / institucijų atžvilgiu. Šiais VSĮ pokyčiais įstatymų leidėjas pasiekė savo užbrėžtus tikslus atskirti savivaldos atstovaujamąją ir vykdomąją institucijas.

### 1.5.2.3. Savivaldybės administracijos ir jos direktoriaus kompetencijos pokyčių analizė

Minėta, kad, įsigaliojus VSĮ naujai redakcijai, savivaldybės administracijos direktoriaus institucija daugiau nebuvo laikoma savivaldybės vykdomąja institucija. Nauja savivaldybės vykdomąja institucija tapo meras. Todėl visos vykdomajai institucijai būdingos funkcijos buvo perkirstytos iš savivaldybės administracijos mero institucijos būtent mero institucijai. Savivaldybės administracijos direktorius tapo tiesiogiai atsakingas merui, o pati savivaldybės administracija,

22 VSĮ naujoje redakcijoje mero pavaduotojų pareigybė buvo panaikinta. Vietoje šios pareigybės VSĮ naujoje redakcijoje buvo įtvirtinta vicemerų pareigybė. Savivaldybės taryba įgijo išimtinę teisę ne mažiau nei 1/2 visų konkrečios savivaldybės tarybos narių balsų dauguma pareikšti nepasitikėjimą vicemeru (-ais).

23 Remiantis VSĮ nauja redakcija, visos su savivaldybės administracijos veikla susijusios funkcijos iš savivaldybės tarybos buvo perleistos merui. Savivaldybės taryba įgijo išimtinę teisę ne mažiau nei 1/2 visų konkrečios savivaldybės tarybos narių balsų dauguma pareikšti nepasitikėjimą savivaldybės administracijos direktoriumi.

24 Tvirtinti seniūnijų nuostatus ir darbo užmokesčio fondus seniūnijų atžvilgiu; nustatyti didžiausią leistiną valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičių seniūnijoje. Remiantis VSĮ nauja redakcija, visos seniūnijų veikla susijusios funkcijos iš savivaldybės tarybos buvo perleistos merui.

25 Priimti sprendimą išieškoti iš savivaldybės administracijos direktoriaus ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų žalą, atsiradusią dėl jų tyčinių neteisėtų sprendimų, pareigų neatlikimo ar šiurkštaus aplaidumo atliekant pareigas.

kuriai toliau vadovauja minėtas direktorius, aptarnauja merą tiek, kiek mero veikla susijusi su savivaldybės tarybos posėdžių organizavimu.

Naujų reikšmingų funkcijų savivaldybės administracija ir jos direktorius neįgijo, išskyrus iš ankstesnės mero kompetencijos persikirstytą funkciją išduoti leidimus naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose, tvirtinti žuvų išteklių naudojimo, atkūrimo ir apsaugos žuvininkystės vandens telkiniuose priemonių planus.

Likusioje dalyje savivaldybės administracijos struktūra ir santvarka, administracijos direktoriaus kompetencija liko nepakitusios. Galima teigti, kad administracijos direktoriaus institucijai praradus savo kaip savivaldybės vykdomosios institucijos statusą, ši institucija tapo labiau pagalbinė savivaldybės institucija su ryškiai apribotomis savarankiškėmis funkcijomis.

### 1.5.3. Vėlesni 2023 metais atlikti VSĮ pakeitimai

Per 2023 metus Seimas iš viso šešis kartus priėmė naujus VSĮ nuostatus keičiančius (papildančius) įstatymus<sup>26</sup>. Minėtais pakeitimais iš esmės buvo keičiamos VSĮ 3 straipsnyje nurodomos tam tikros sąvokos (frakcijos ir opozicijos lyderio); panaikinta savivaldybės tarybos išimtinė kompetencija nustatyti savivaldybės valdomų įmonių, biudžetinių ir viešųjų įstaigų šalto vandens kainas; patikslinti kontrolės komiteto funkcijos; patikslinti atvejai, kada savivaldybė gali steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus; buvo atlikti tam tikri redakciniai VSĮ teksto pakeitimai, kurie nebuvo laiku ištaisyti (ar pastebėti) 2023 m. balandžio 1 d. įsigaliojusioje VSĮ naujoje redakcijoje.

Ryškiausias VSĮ pakeitimas, įvykęs 2023 metais, buvo susijęs su savivaldybės tarybos narių fiksuoto užmokesčio už darbą taryboje nustatymu siekiant skaidrinti savivaldybės tarybos narių užmokesčių sistemą<sup>27</sup>. Pavyzdžiui, savivaldybės tarybos nariams nustatytas 20 proc. tos savivaldybės, kurios tarybos nariais jie yra, mero darbo užmokesčio dydžio atlyginimas; savivaldybės tarybos opozicijos lyderiams ir savivaldybės tarybos komitetų ir nuolatinių komisijų pirmininkams nustatytas 20 proc. didesnio dydžio savivaldybės tarybos narių atlyginimas; savivaldybės tarybos komitetų ir nuolatinių komisijų pirmininkų pavaduotojams nustatytas 10 proc. didesnio

---

26 Žr. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 pakeitimo įstatymo Nr. XIV-1268 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2023-03-29, Nr. 5501; Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 20, 35, 67 ir 68 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2023-06-09, Nr. 11584; Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 9, 12 ir 25 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2023-06-22, Nr. 12415; Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 6 ir 7 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XIV-1730 3 straipsnio pakeitimo įstatymas, TAR, 2023-06-30, Nr. 13408; Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 55 straipsnio pakeitimo įstatymas, TAR, 2023-07-05, Nr. 14000; Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 6, 15, 18, 21, 25, 27, 29, 33, 34, 38, 39, 43, 55, 60 ir 68 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2023-11-29, Nr. 22976.

27 „Toku teisiniu reguliavimu sukuriamas neskaidri savivaldybės tarybos nario darbo apmokėjimo sistema, kuomet savivaldybės tarybos narių gaunamas atlyginimas yra labai mažas, tačiau jam gali būti mokama labai didelė kompensacija. Susiklosto situacija, kad gali būti piktnaudžiaujama, siekiant gauti didelę kompensaciją, kuri padengtu gaunamą žemą atlyginimą.“ („Aiškinamasis raštas dėl Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 9 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto“, Ešeimas, žiūrėta 2023 m. gruodžio 10 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/l/TAK/eb10c722fe1f11edbc0bd16e3a4d3b97?jfwid=-ct9xusq84>).

dydžio savivaldybės tarybos narių atlyginimas<sup>28</sup>.

## Išvados

1. 2023 m. balandžio 1 d. įsigaliojusi VSĮ naujoji redakcija įkūnijo kulminacinę Seimo antrus metus trukusios vietos savivaldos institucinės sistemos kompleksinės reformos pabaigą. Šios reformos įgyvendinimo priežastis buvo LRKT 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas Nr. KT59-N5/2021, kuriuo buvo pripažinta kaip prieštaraujanti Konstitucijos nuostatoms, reglamentuojančioms vietos savivaldą, iki 2023 m. balandžio 1 d. galiojusi vietos savivaldos institucinė sistema, kurioje mero institutas nebuvo atskiras nuo savivaldybės tarybos institucijos, tačiau mero įgaliojimų apimtis viršijo eilinių savivaldybės tarybos narių įgaliojimus.

2. Seimas, vykdydamas aptariamą reformą, pirmiausia priėmė Konstitucijos pataisas, kuriomis merui buvo suteiktas konstitucinis teisinis statusas, be kita ko, merui buvo suteikta teisė įgyvendinti savivaldos teisę ir nustatyta, kad meras yra renkamas tiesioginių rinkimų būdu. Kitu žingsniu Seimas priėmė atitinkamų įstatymų pataisas, reglamentuojančias savivaldybių institucijų kompetencijai priskirtus klausimus, taip pat priėmė VSĮ pakeitimo įstatymą ir šį įstatymą išdėstė nauja redakcija, kuri įsigaliojo nuo 2023 m. balandžio 1 d., iškart po 2023 m. kovo mėnesį įvykusių visuotinių vietos savivaldos (savivaldybių tarybų ir merų) rinkimų pabaigos.

Seimo priimtoje VSĮ naujoje redakcijoje minėta reforma buvo įgyvendinta šiomis pagrindinėmis kryptimis: 1) meras tapo savivaldybės vykdomąja institucija – merui buvo perskirstyti vykdomieji įgaliojimai, kurie iki VSĮ naujos redakcijos įsigaliojimo priklausė savivaldybės administracijos direktoriui; 2) meras daugiau negali būti savivaldybės tarybos nariu ir meru tuo pačiu metu – meras buvo *de jure* atskirtas nuo savivaldybės tarybos; 3) merui nustatytos techninio (procedūrinio) pobūdžio funkcijos savivaldybės tarybos veikloje (meras sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes; pasirašo posėdžių protokolus; atlieka kitas VSĮ nustatytas funkcijas); 4) merui suteikta veto teisė – teisė grąžinti savivaldybės tarybai jos priimtą teisės aktą pakartotinai svarstyti; 5) merui suteikta savarankiška teisė skirti formuoti savo komandą – į savo komandą skirti vicemerus ir savivaldybės administracijos direktorių.

Savivaldybės tarybos kompetencija didžiąja dalimi liko nepakitusi. Iš ryškiausių naujovių VSĮ naujoje redakcijoje galima paminėti tai, kad meras tapo tiesiogiai atskaitingu savivaldybės tarybai. Pačios savivaldybės tarybos išimtinė kompetencija didžiąja dalimi faktiškai nekito. Šią kompetenciją Seimas pakeitė tik siauroje dalyje, kuri tiesiogiai reglamentuoja savivaldybės tarybos teisinį santykį su mero (ir vicemerų) institucija kaip vykdomąja institucija.

Seimo atlikta reforma tiesiogiai paveikė tik savivaldybės administracijos direktoriaus kompetencijos apimtį. Po reformos įgyvendinimo savivaldybės administracijos direktorius prarado savivaldybės vykdomosios institucijos teisinį statusą, o jo valdymo įgaliojimai buvo

28 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 9, 12 ir 25 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2023-06-22, Nr. 12415.

perskirstyti mero institucijai. Perskirsčius minėtus įgaliojimus, savivaldybės administracijos direktoriui liko tik maža dalis savarankiškų įgaliojimų vietos savivaldos institucinėje sistemoje.

3. Po 2023 m. balandžio 1 d. Seimas šešis kartus keitė VSĮ. Didžioji dalis pakeitimų buvo susijusi su redakcinio pobūdžio taisymais, kurie nebuvo priimti dar 2022 m., kai Seimas priėmė VSĮ pakeitimo įstatymą (naują redakciją). Iš ryškiausių VSĮ pakeitimų 2023 m. galima paminėti VSĮ taisymus dalyje dėl savivaldybės tarybos narių fiksuoto atlyginimo už darbą (veiklą) savivaldybės taryboje nustatymo. Atlyginimų sistemos nustatymu Seimas siekė skaidrinti savivaldybės tarybos narių patiriamų veiklos išlaidų apskaitos ir išmokėjimo sistemą, kurios reguliavimu galėjo būti piktnaudžiaujama atskiriems tarybos nariams siekiant gauti maksimalias veiklos išlaidų išmokas be jų faktinį patirimą pagrindžiančių įrodymų. Taip, galimai, šioje sistemoje suinteresuoti asmenys sau galėjo užtikrinti faktinį ir nereglamentuotą (ir neapmokestinamą) atlyginimą.

## Regulatory Developments in the Municipal Institutional System in 2023

Mykolas Romeris University Law School

Institute of Public Law

**Dmitrij Mačiugin**

E-mail: dmaciugin@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-23-01-05

**Summary.** *In 2023, the nature and extent of the 2023 municipal elections in the Republic of Lithuania were not typical. For the first time since the restoration of the Independence of the Republic of Lithuania, voters (residents of the municipalities of the Republic of Lithuania) were not only entrusted with electing representatives to the municipal councils, but also had the opportunity to directly elect their mayors. Regulatory developments were not limited to the electoral system of the municipal institutions, as qualitative measures were also developed for the municipal institutional system itself: the Lithuanian legislator separated the mayor's institution from the representative body of the municipal institutional system (the municipal council), providing the mayor with the competence of the executive body of the municipal institutional system, previously held by the director of the municipal administration, as well as redistributing functions among all municipal institutions. In light of these fundamental changes in the municipal institutional system, this article addresses the legal underpinnings for the emergence of the direct election of mayors, the extent of the Lithuanian legislature's reforms of municipal regulation, and the consequent reallocation of powers within the municipal institutional system.*

**Keywords:** *municipality; municipal council; mayor; municipal administration; director of municipal administration.*