

VIETOS SAVIVALDOS SISTEMŲ TEISINIO REGULIAVIMO MECHANIZMAI

Virginija Kondratienė *

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 4545
Elektroninis paštas Virginija@zum.lt

Pateikta 2008 m. sausio 31 d., parengta spausdinti 2008 m. kovo 26 d.

Santrauka. Straipsnyje aptariami vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo teoriniai ir praktiniai aspektai, apibūdinami pasaulyje naudojami vietos savivaldos organizavimo modeliai, pateikiama Europos teisėje įtvirtinta vietos savivaldos samprata, nagrinėjama vietos savivaldos institucijų kompetencijų paskirstymo sistema, pabrėžiama subsidiarumo principo (ypač sprendimų priėmimo žemiausiu valdymo lygiu) svarba valdymo demokratizavimui. Demokratinio valstybės valdymo kontekste nagrinėjamos ir vietos savivaldos teisinio reguliavimo problemos Lietuvoje. Teikiami siūlymai vietos savivaldos sistemai tobulinti bei valdymui demokratizuoti. Straipsnį sudaro įžanga, dvi dalys – „Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo ypatumai“ ir „Vietos savivaldos instituto konstituciniai pagrindai“, išvados, literatūros sąrašas, straipsnio pabaigoje pateikiama santrauka anglų kalba.

Pagrindinės sąvokos: vietos savivalda, konstituciniai pagrindai, konstitucionalizuotas institutas, teisinis reguliavimas, valdymo modelis, vietos valdžia, atstovaujamoji ir vykdomoji vietos savivaldos institucija, teisinis statusas, subjektų kompetencijos. Subsidiarumas – sprendimų priėmimo principas, nustatantis, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygiu, kuriuo jie yra veiksmingiausi [3, p. 295].

IVADAS

Temos aktualumas. Paprastai valstybės valdymo modelį nustato konstitucija. Jei konstitucijoje apibrėžti vietos savivaldos principai, ji įgyja konstitucionalizuoto instituto teisinį statusą ir konstitucinę apsaugą. Kai valstybėje veikia demokratiniai institutai, galintys veiksmingai užtikrinti asmens teisių ir laisvių apsaugą, o valstybės institucijos yra atviros visuomenės iniciatyvoms, vietos savivaldos principų įtvirtinimas konstitucijoje yra formalus, tačiau nebrandžioje pilietinėje visuomenėje vietos savivaldos instituto konstitucionalizavimas yra reikšmingas. Pvz., įstatymų leidėjo intencijas siaurinti vietos savivaldos subjektų galias (atitinkamai ir asmenų dalyvavimą vietos savivaldoje) gali riboti sudėtinga konstitucijos keitimo tvarka. Taikant lyginamąjį, istorinį, loginį, teleologinį ir sisteminę analizės metodus straipsnyje atsižvelgiant į taikomą subsidiarumo principą analizuojami valstybių vietos savivaldos siste-

mų valdymo modeliai, pateikiami vietos savivaldos institucijų kompetencijų paskirstymo pavyzdžių, pabrėžiama subsidiarumo principo svarba valdymo demokratizavimui, demokratinio valdymo sąlygomis nagrinėjamos ir vietos savivaldos teisinio reguliavimo problemos Lietuvoje.

Probleminė situacija. Problemos esmė – Lietuvoje neapsisprendžiama, koks turi būti vietos savivaldos modelis. Nuolatinis teisės aktų keitimas (taip pat ir Konstitucijos) rodo Seimo parlamentinių partijų gebėjimų susitarti dėl teisės turinio stoką. Pasaulyje dominuoja dvi valstybių santvarkos formos – unitarinė ir federacinė. Moksliniai tyrimai rodo, kad tie patys valdymo institutai skirtingose politinėse sistemose gali pasireikšti skirtingai, todėl vykdant reformas būtina objektyviai įvertinti kitų valstybių vietos savivaldos institutų perkėlimo į nacionalinės teisės sistemą galimybes bei atsižvelgti į Lietuvos valstybės valdymo tradicijas ir įgytas patirtis skirtingais jos egzistavimo laikotarpiais. Straipsnyje aptariami vietos savivaldos organizavimo principai, pasitelkus teisės šaltinius, mokslinę literatūrą ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudenciją.

* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros doktorantė.

denciją vertinama, ar Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas vietos savivaldos modelis gali būti įgyvendintas unitarinės valstybės, kurios valdymo sistema yra tik iš dalies decentralizuota, sąlygomis. Taip pat nagrinėjama Vietos savivaldos įstatyme [2] nustatytų savivaldybės tarybos, savivaldybės mero ir administracijos direktoriaus įgaliojimų atitikties Konstitucijai. Keliamas klausimas, ar Konstitucijoje numatyti savivaldybės tarybai – atstovaujamajai savivaldos institucijai atskaitingi vykdomieji organai (vykdomosios valdžios institutas) įstatymu gali būti prilyginti viešojo administravimo institucijos teisinį statusą turinčiam subjektui.

Straipsnio tyrimo objektas – išanalizuoti vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo teorinius ir praktinius aspektus.

Straipsnio tikslas – apibūdinti valstybėse taikomus vietos savivaldos sistemų organizavimo modelius ir vietos savivaldos teisės įgyvendinimo Lietuvoje praktiką.

Straipsnio uždaviniai: 1) atsižvelgiant į subsidiarumo principo taikymo sąlygas išanalizuoti vietos savivaldos sistemų valdymo ypatumus; 2) įvertinti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintos vietos savivaldos teisės praktinio taikymo aspektus; 3) pateikti siūlymus vietos savivaldos sistemai tobulinti ir demokratizuoti.

Straipsnio hipotezė – patvirtinti arba paneigti prielaidą, kad skirtingose politinėse valdymo sistemose konkretaus vietos savivaldos modelio įgyvendinimo praktika, jo poveikis visuomenės gyvenimui ir valdymo sistemos demokratizavimui bei poreikis jį konstitucionalizuoti yra skirtingas.

1. VIETOS SAVIVALDOS SISTEMŲ TEISINIO REGULIAVIMO YPATUMAI

Valstybės valdymo modelį paprastai nustato jos konstitucija (pvz., Lietuvos, Vokietijos, Rusijos, Italijos, Ispanijos, Japonijos, Kinijos, Venesuelos ir kt.). Vietos savivaldos teisė konstitucijoje gali būti neaparta, jei valstybėje yra susiklosčiusios vietos savivaldos sistemų valdymo tradicijos ir politinės valdžios kaita nedaro įtakos vietos savivaldai (pvz., Danijos Konstitucijos 82 str.). Šiuolaikinėse pasaulio valstybėse vietos savivaldos sistemos kuriamos atsižvelgiant į valstybės administracinę-teritorinę suskirstymą. Unitarinėse valstybėse paprastai išskiriami administraciniai-teritoriniai vienetai. Aukštesniuose administraciniuose-teritoriniuose vienetuose valdymą organizuoja centrinės (arba regioninės, kai gyventojai renka regioninę valdžią, pvz., Prancūzijoje, Lenkijoje) valdžios institucijos, o žemesniu valdymo lygiu veikia vietos savivalda (pvz., Rusijoje, Graikijoje, Lietuvoje ir kt.). Federacinėse valstybėse veikia subnacionaliniai federacijos subjektai arba autonominiai dariniai, kurie savarankiškai nustato savo teritorijos suskirstymą, paprastai dviejų lygių (pvz., JAV atskirose valstijose veikia grafystės ir municipalitetai, o Švedijos regionuose – lenai ir bendruomenės). Vietos savivaldos sistemoms reikšmingi du dėmenys – teritorija, kaip administracinis-teritorinis darinys, kurioje valdymą organizuoja šios teritorijos gyventojai arba jų išrinkta val-

džia, ir vietos savivaldos subjektų administracinė jurisdikcija. Europoje susiformavusią vietos savivaldos sampratą perteikia Europos vietos savivaldos chartija. Jos 3 straipsnyje teigiama, kad „vietos savivalda – tai vietos valdžios organų teisė ir gebėjimas tvarkyti ir valdyti įstatymų nustatytose ribose pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimant visą atsakomybę ir vadovaujantis vietos savivaldos interesais“ [4]. Vietos savivalda valstybėje (ypač unitarinėje) tarsi simbolizuoja „valdžios gražinimą žmonėms“, kai plėtojant demokratiją ir subsidiarų vietos valdžios ir visuomenės veikimą siekiama bendrų tikslų. Bendruomenė paprastai susikuria anksčiau nei valstybė, todėl jai turėtų būti pripažinta prigimtinė teisė savarankiškai tvarkytis ir tik jos valioje nutarti, kokių klausimų ji nepajėgi išspręsti be valstybės pagalbos. Toks subsidiarumo ir teritorinio bendrumo principais grindžiamas bendruomenės veikimas – tai visuomenės iniciatyvų kilimas ir kėlimas „iš apačios“, kai į aukštesnį (regioninį ar valstybinį) valdymo lygį perkeliama tik tos problemos, kurių nepajėgi išspręsti vietos bendruomenė ir jos išrinkta valdžia. Subsidiarumo principo poveikis valdymui visiškai pasireiškia, kai užtikrinamas jo grįžtamasis ryšys, pvz., kai visuomenės keliamoms problemoms išspręsti žemesniu valdymo lygiu veikiančiai institucijai turimų įgaliojimų nepakanka, jų sprendimas perduodamas aukštesnio lygio valdymo institucijai, ir atvirkščiai. Federacinėse valstybėse konkrečiam įstatymui atsirasti prielaidas paprastai sukuria vietos bendruomenė ar jų interesams atstovaujanti valdžia (pvz., JAV grafystė municipalitetai arba Anglijos vietos savivaldos subjektai, turintys teisę tiesiogiai kreiptis į parlamentą), taip pagrindžiant vietos problemų valstybinį pobūdį. Unitarinėse valstybėse (pvz., Rusijoje, iš dalies Lietuvoje ir kt.) gana dažnai įstatymų leidėjas be išsamių diskusijų su vietos savivaldos subjektais savo nuožiūra įstatymu detalai apibrėžia jų funkcijų turinį, iš esmės nepalikdamas erdvės dispozityviam vietos savivaldos subjektų veikimui. Manytina, kad toks vietos bendruomenių kompetencijos varžymas kontinentinės teisės šeimai priklausančių valstybių mokslininkus (Orijų, Ture, Tokiavelį, Gerbertą ir kt.) paskatino sukurti *bendruomenės laisvės teoriją*, kuri „skelbė prigimtinių vietos savivaldos teisių koncepciją, teigiant, kad bendruomenės organai turi išskirtinį, nevalstybinį statusą, o bendruomenės teisės sprendžiant vietinės reikšmės klausimus yra pirmesnės valstybės įgaliojimų atžvilgiu ir negali būti iš bendruomenės atimamos ar nuo jos atskirtos“ [5, p. 78]. Pagal šią teoriją bendruomenė yra savarankiška ir nepriklausoma nuo centrinės valdžios, be to, valstybė bendruomenės nesukuria, o tik ją pripažįsta [6, p. 236]. Susikūrus aukštesnio lygio valstybiniam dariniui – valstybei (ypač unitarinei, kurios valdymo sistema kuriama hierarchinio valdymo pagrindais), bendruomenė, kaip mažesnė, žemesnio lygio organizacija, tampa šios sistemos sudėtine dalimi, jos elementu, turinčiu paklusti visos sistemos veikimo ir valdymo principams. Tačiau ir čia, pritaikius subsidiarumo principą, kai įstatymu įtvirtinama nuostata sprendimus priimti žemiausiu valdymo lygiu – arčiausiai žmonių, vietos bendruomenei ar jos išrinktai valdžiai tu-

ri būti suteikiama teisė dalyvauti valstybės valdyme sprendžiant vietinio lygio klausimus. Tokioje demokratinio valdymo pagrindais kuriamoje sistemoje subsidiarumo principas gali atlikti pagrindinį vaidmenį, nes „subsidiarumas reiškia, kad prioritetas teritorinių darinių santykiuose teikiamas arčiausiai žmogaus esančiai teritorinei bendruomenei, pvz., prioritetas teikiamas ne regioninėms, bet vietos (komūnų) valdžios organams, arba atskirų valstijų ar žemių, bet ne federalinės valdžios institucijoms“ [7, p. 166], taigi ir problemas veiksmingiau turėtų spręsti arčiausiai bendruomenės esanti vietos valdžia. Jei problemų sprendimas nuleidžiamas „iš viršaus“, į žemesnį valdymo lygį, prioritetas teikiamas kitai subsidiarumo formai, kai decentralizuojant valdymą dalis centrinės valdžios funkcijų perduodama vykdyti vietos savivaldos subjektams (pvz., Lietuvoje). Kartu pabrėžtina, kad vietos savivaldos subjektų galia dažnai yra santykinė, nes nors konstitucija ir laiduoja joms teisę veikti laisvai, tačiau šią veikimo laisvę riboja įstatymai. E. Šileikis atkreipia dėmesį, kad „savivaldos teisė – tai ne subjektinė teisė“, kai veikiama savo nuožiūra, bet „objektinė teisė“, kai būtina atlikti privalomus, nuo subjekto noro ir valios nepriklausančius veiksmus, kurių atlikimo turinį ir tvarką nustato įstatymas. Savivaldos teisė neturėtų būti perdėm objektyvuota, t. y. neturėtų tapti vien tam tikrų įstatymu numatytų pareigų visuma, nes įstatymas įtvirtina tik bendrąją elgesio taisyklę, tuo tarpu savivaldos lygiu vietos valdžia privalo rasti sprendimus, kuriais būtų tenkinami ne tik daugumos gyventojų viešieji, bet ir specifiniai atskirų asmenų poreikiai. Ir tai atitiktų subsidiarų valstybės, vietos valdžios ir visuomenės veikimą, nes „subsidiarumas žymi nenuginčijamą asmens prioritetą prieš bet kokias viešąsias ar bažnytines organizacijas, asociacijas ar kitus visuomenės darinius, kuriems jis priklauso ar kurių narys jis yra“ [7, p. 166]. Tik gerai organizuotoje savivaldoje kiekvienas bendruomenės narys yra svarbus, o „savivaldos teisė jam suteikia galimybę dalyvauti kuriant valstybę“ [8, p. 61]. Vadinasi, savivaldos samprata sietina ir su asmenų politinių teisių įgyvendinimu – piliečių teise dalyvauti tvarkant savo šalį (Konstitucijos 33 str.1 d.) ir rinkimų teise (Konstitucijos 34 str.) [1], kai rinkimų teisę turinčių asmenų išrinkta (legitimuota) vietos valdžia veikia tenkindama jų poreikius ir interesus. Priešinga *prigimtinų vietos savivaldos teisių koncepcijai* yra *valstybinė vietos savivaldos teorija*, kurios pagrindinius principus suformulavo vokiečių mokslininkai Lorencas fon Šteinas ir Rudolfas Gneistas. Jos esmė – visus įgaliojimus savivaldybės gauna iš valstybės. „Valstybė gali ne tik suteikti atitinkamus įgaliojimus, bet prirėkęs šiuos įgaliojimus gali ir atsiimti“ [5, p. 79]. Ir tai labiau primena centrinės valdžios valdymą vietose nei vietos savivaldą. Ši valdymo teorija pasiteisino valstybėse, kuriose buvo siekiama sušvelninti valstybės teritorinį susiskaidymą tam panaudojant vieningo, centralizuoto valstybės valdymo modelį (pvz., ji pritaikyta feodalinėje Prūsijoje, Prancūzijoje (revoliucijų metu), JAV). Anglosaksų teisės sistemai priklausančiose valstybėse ši koncepcija papildyta sukuriant suteiktų įgaliojimų doktriną, kai centrinei valdžiai nepavaldiems vietos savivaldos sub-

jektams valdingus įgaliojimus suteikia valstybės parlamentas (pvz., Anglijoje), aiškiai apibrėždamas minėtų subjektų kompetencijų ribas. Šiuo metu pasaulyje labiausiai paplitusi *vietos savivaldos dualizmo teorija*. Ji, viena vertus, pripažįsta prigimtines vietos savivaldos teises, kita vertus – laiko jas priklausomomis nuo centrinės valdžios institucijų. Žymus prancūzų mokslininkas Ž. Biurdo teigia, kad teritoriniai bendruomeniniai junginiai, nors ir turi išimtinę prigimtines teises, tačiau šios teisės juridinę reikšmę įgauna, jei jas legitimuoja įstatymų leidėjas. Ši išvada svarbi siekiant teisingai suvokti teisinę vietos savivaldos subjektų padėtį valstybės valdymo sistemoje.

Iš mokslinėje literatūroje pateiktų savo konceptualumu išsiskiria A. Kozyrino ir kt. autorių atliktas vietos savivaldos sistemų skirstymas. Autoriai išskiria dvi – **municipalinę (anglosaksų)** – ir **bipolinę (romanų-germanų)**, turinčią du polius, vietos savivaldos sistemas. **Municipalinės (anglosaksų), atsiradusios Didžiojoje Britanijoje, sistemos pagrindinis požymis tai, kad taryba – kolegiali atstovaujamoji institucija, jos vadovas (meras, pirmininkas, lyderis) renkamas gyventojų arba tarybos, specialiuosius tarybos įgaliojimus nustato įstatymas; viršenybės principas administraciniuose-teritoriniuose vienetuose renkamiems organams netaikomas, jie veikia pagal griežtai apibrėžtą kompetenciją; vietos savivaldos institucijų *savarankiškų* funkcijų kontrolę vykdo specialiosios, *valstybinių* – šakinės ministerijos, tačiau taryba gali kreiptis į bet kurią ministeriją tiesiogiai; vietos savivaldos institucijų sprendimus valstybės institucijų ar privačių asmenų prašymu gali panaikinti bendrosios kompetencijos teismai. Ši sistema turi dviejų rūšių savivaldos modelius – *britų* ir vadinamąją *Šiaurės Amerikos. Britų unifikuoti sistemai būdinga vietos savivaldos subjektai – vietos savivaldos institucijos; vietos savivaldos sistemoje valdžių atskyrimo principas netaikomas: administracinių-teritorinių vienetų ir vietos savivaldos to paties lygio institucijų teisinė padėtis unifikauta. Šiaurės Amerikos diversifikuotai sistemai būdinga tai, kad vietos savivaldos subjektai – korporatyviniiais pagrindais susijungę vietos gyventojai; vietos valdžios sudarymo ir veiklos formos įvairios. Bipolinės (romanų-germanų) sistemos pagrindinis požymis tai, kad viename administraciniame-teritoriniame vienete veikia vietos savivaldos ir tiesioginio valstybės valdymo sistemos; vietos savivaldos subjektai – vietos bendruomenės, galinčios viešojoje teisėje veikti juridinio asmens teisėmis; vietos savivaldos institucijų – kolegiali atstovaujamosios ir vykdomosios institucijos vadovai įgaliojimus pasiskirsto tarpusavyje; teritorinei bendruomenei suteikta bendroji kompetencija vadovaujantis principu „leidžiama viskas, ko nedraudžia įstatymas“; vietos valdžia vietoje kontroliuoja centrinės valdžios atstovas. Bipolinė (romanų-germanų) vietos savivaldos sistema turi kelių rūšių vietos savivaldos modelius. Romanų modelis pasižymi unifikuotu administracinių-teritorinių vienetų ir vietos savivaldos vieno lygio institucijų teisiniu statusu, turi kolegialias vietos savivaldos institucijas. Jis veikia Prancūzijoje, Italijoje, Ispanijoje, Portugalijoje ir Graikijoje. Germanų modelis pasižymi***

vietos savivaldos organizavimo formų įvairumu; detalus vietos savivaldos institucijų teisinės padėties reglamentavimas; išskiriami privalomi ir papildomi vietos savivaldos institucijų įgaliojimai. Toks modelis taikomas Vokietijoje, Austrijoje, Belgijoje, Šveicarijoje. *Skandinavių modeliui* būdinga: kompetencija skirtingo valdymo lygiais paskirstoma atsižvelgiant į tautos siekius; vietos bendruomenėms perduodamos pagrindinės valstybės socialinės apsaugos funkcijos; vietos savivaldos institucijų kontrolę vykdo decentralizuotos institucijos. Taikomas Švedijoje, Norvegijoje ir Suomijoje. *Lotynų Amerikos* modelis pasižymi diversifikuotu valdymo organizavimu miesto ir kaimo vietovėse; taikomos tradicinės vietos savivaldos valdymo formos; deklaruojama politinė vienybė ir administracinė autonomija, reiškiančios, kad politinę vienybę vietose garantuoja vietos valdžia, o administracinė autonomija sprendžiant vietos problemas suteikiama municipalinei valdžiai [5, p. 90].

Apžvelgus vietos savivaldos sistemų valdymo ypatumus darytinos tokios išvadas: *pirma*, nors kai kuriose valstybėse ir pripažįstamas visiškas vietos valdžios savarankiškumas tvarkant viešuosius vietos bendruomenės reikalus, tačiau ši savarankiškumą riboja įstatymai, nustatantys vietos savivaldos subjektų kompetenciją; *antra*, vietos savivaldos institucijų veikimas gali būti kontroliuojamas per centrinės valdžios atstovus ir, *trečia*, vietos valdžia turi įstatymų suteiktus įgaliojimus, kaip ir vietos bendruomenė, veikianti pagal turimus įgaliojimus bei pagal įstatymus atsakanti už priimtus sprendimus.

2. VIETOS SAVIVALDOS INSTITUTO KONSTITUCINIAI PAGRINDAI

Analizuojant vietos savivaldos sistemas tikslinga sukonkretinti sąvokų „savivalda“ ir „vietos savivalda“ reikšmes. „Savivalda plačiąja prasme – pavienio žmogaus ar santalkos savarankiškas veikimas savitomis sąlygomis, siekiant savitų tikslų, neprieštaraujančių aukštesniajai tvarkai“ [9, p. 38]. Vietos savivaldos principus nustato Konstitucijos X skirsnis „Vietos savivalda ir valdymas“ ir kitos jos normos ir principai. „Pagal Konstituciją vietos savivalda – tai įstatymo nustatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t. y. teritorinių, arba vietos, bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai, savitvarka ir saviveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Minėtos teritorinės bendruomenės yra savivaldos teisės subjektas ir Konstitucijoje jos vadinamos savivaldybėmis (arba vietos savivaldybėmis)“ [10]. Vadinasi, savivaldybė – tai teritorinė bendruomenė, turinti Konstitucijos jai laiduotą savivaldos teisę veikti laisvai ir savarankiškai įstatymo nustatyta administraciniame vienetė įgyvendinant vietos valdžią per jos tiesiogiai išrinktą savivaldybės tarybą. Bendruomenės teisė dalyvauti valstybės valdyme vietos lygiu yra viena iš subsidiarumo principo išraiškos formų – sprendimus priimti ten, kur sudaroma galimybė visuomenei dalyvauti priimant sprendimus tiesiogiai ar per jos išrinktus atstovus. Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalies nuostata „savivaldos teisė laiduojama įstatymo nustatytiems valstybės

teritorijos administraciniams vienetams ir ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybės tarybas“ [1] apibrėžia teritorinės bendruomenės vietos savivaldos teisės įgyvendinimo per savivaldybės tarybą mechanizmą. Kokiais gi principais vadovaujantis reguliuojamas vietos savivaldos institutas? Konstitucinis Teismas pažymi: „Valstybės valdžių sistema apima įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias; būtent šių trijų valdžių santykius lemia konstitucinis valstybės valdžių padalinimo principas. Vietos savivaldos lygmeniu tokių trijų valdžių nėra; Konstitucijoje numatytos tik savivaldybių tarybos – teritorinių bendruomenių atstovybės ir savivaldybių tarybų sudaromi ir joms atskaitingi vykdomieji organai. Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principas“ [10]. Iš Konstitucinio Teismo pateiktų išaiškinimų galima suprasti, kad valdžių padalinimo principas vietos savivaldos institutui netaikomas todėl, kad Konstitucija nurodo savivaldybės tarybą kaip vienintelę vietos savivaldos teisę veikti teritorinės bendruomenės vardu turinčią instituciją. Taip pat savivaldybės tarybai suteikiama konstitucinė teisė sudaryti jai atskaitingus vykdomuosius organus. Vadovaujantis logika valstybės ar vietos savivaldos atstovaujamoji valdžia, priimanti atitinkamo lygio teisės aktus, privalo turėti ir vykdomąją valdžią – politinį (ne tik administracinį) instrumentą teisės aktuose išreikštai politinei valiai įgyvendinti. Ar Konstitucijoje įvardytus savivaldybės tarybos sudaromus ir jai atskaitingus vykdomuosius organus įstatymu tikslinga (tiksliau – ar teisinga) prilyginti viešojo administravimo teisinį statusą turinčiam subjektui? Ar teisinių terminų „vykdomosios valdžios įgyvendinimas“ ir „viešojo administravimo funkcijų vykdymas“ reikšmių sutapatinimas gali būti teisiškai pagrįstas? Jei taip, tai valstybėje veikiančios vykdomosios (valstybės, regioninės ar vietos) valdžios ir viešojo administravimo subjekto teisinę padėtį turėtume laikyti vienoda.

Vietos savivaldos sistemų analizė rodo, kad vietos savivaldos institutas yra viešosios valdžios įgyvendinimo vietose instrumentas. Jo subjektai paprastai turi visus valdžiai būdingus požymius, įskaitant ir vietos valdymui reikalingą vykdomąją valdžią. Manytina, kad pagal Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalį savivaldybės tarybos sudaromus ir jai atskaitingus vykdomuosius organus „Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams įgyvendinti“ [1] Vietos savivaldos įstatyme būtų tikslinga apibrėžti kaip savivaldybės vykdomąją valdžią. Paprastai demokratinėse valstybėse viešosios valdžios (valstybės ar vietos valdžios) institutas, skirtingai nei viešojo administravimo sistema, nėra hierarhizuotas. Viešąją valdžią įgyvendinantys subjektai, skirtingai nei viešojo administravimo institucijos, yra savarankiški ir nėra saistomi pavaldumo santykiais bei turi tik jiems būdingus įgaliojimus. Apskritai siekiant išvengti galimų interpretacijų Konstitucijoje derėtų detalčiau ir aiškiau įvardyti vietos savivaldos institucinę sandarą ir subjektų įgaliojimus. Aptartinas ir kitas aspektas. Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad „savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas“ [1]. Vietos savivaldos

įstatymo 3 straipsnyje pateikiama vietos savivaldos institucinė sistema, kurią sudaro atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba bei jos sudaryta vykdomoji institucija (pagal Konstituciją – tai savivaldybės tarybos sudaromi jai atskaitingi vykdomieji organai) ir kitos institucijos [2]. Pagal šio įstatymo 3 straipsnio 3 dalį savivaldybės tarybos sudaryta vykdomoji institucija yra savivaldybės administracijos direktorius, kuris šiuo įstatymu yra prilygintas viešojo administravimo subjektui, nes turi viešojo administravimo teises ir pareigas. Sunku vienareikšmiškai vertinti, ar toks teisinis reguliavimas, nors formaliai ir atitinkantis Konstitucijos tekstą, nėra tik lingvistinės minties be tikslaus ir aiškaus jos teisinio turinio išdėstymas įstatyme. Pažymėtina ir tai, kad konstitucinė savivaldybės tarybos teisė sudaryti jai atskaitingus vykdomuosius organus šiame įstatyme yra teisė Vietos savivaldos įstatymo ir Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka mero siūlymu paskirti į pareigas ar atšaukti iš jų savivaldybės administracijos direktorių, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautoją. Kaip konstitucionalizuotam vietos savivaldos subjektui – savivaldybės tarybai tokia teisė, regis, yra per menka. Įdomu ir tai, kad Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalies normai „Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus“ [1] realizuoti „savivaldybės taryba gali priimti tik tiesiogiai įstatymuose (jais pagrįstuose Vyriausybės nutarimuose) numatytus (įvardintus) sprendimus“ [11 p. 286], ir tai labiau atitinka centrinės valdžios įgyvendinimą vietose, nei vietos savivaldos institucijų veikimą gyventojų interesais savivaldos principais valdomoje teritorijoje, o tai „iš esmės nesuderinama su savivaldos teise“ [11, p. 286]. Keltinas klausimas, kiek gyvybinga ir kiek reali yra Konstitucijoje įtvirtinta vietos savivaldos teisė, kai vietos savivaldos subjektai iš esmės neturi jokių teisių priimti dispozityvius, konkrečios savivaldybės poreikius atitinkančius sprendimus, tačiau turi gausybę pareigų įgyvendinti imperatyvias įstatymų nuostatas, o vietos savivaldos institucinė sistema stokoja vieno iš svarbiausio savivaldos instrumento – vykdomosios valdžios. Toks vietos savivaldos sistemos organizavimas neatitinka demokratinio valstybės valdymo ir iš esmės neturi realių subsidiaraus institucijų veikimo požymių. Be to, nagrinėdami vietos savivaldos sistemas kaip vieną iš vietos savivaldos modelių trūkumų teisės teoretikai (pvz., V. L. Jasiūnas) nurodo savivaldos institucijos valdytojo (Lietuvoje savivaldybės administracijos direktoriaus – *autorės pastaba*) skyrimą į pareigas. „Valdytojas <...> skiriamas į pareigas ir atleidžiamas tarybos, kurią renka gyventojai. Šio modelio trūkumas, kad gyventojai neturi realios įtakos ir negali paveikti valdytojo vykdomos politikos“ [12, p. 60]. Kai vietos gyventojai neturi galimybių kontroliuoti (negali rinkti į pareigas ar atšaukti iš jų) savivaldybės administracijos vadovo, turinčio realius svertus vietinio lygio problemoms spręsti, jie negali iki galo realizuoti ir savivaldos teisių, todėl galima teigti, kad vietos valdyme gyventojai iš esmės nedalyvauja, ir tai pažeidžia pagrindinį savivaldos principą. „Dauguma piliečių (82 proc.) mano,

kad negali daryti įtakos savivaldybės sprendimams. <...> (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006). 2006 metais „Vilmorus“ atliktas tyrimas patvirtino minėtas tendencijas. Tik 5,82 proc. apklaustųjų gyventojų (arba 62 repondentai iš 1062) teigė, kad gali daryti įtaką savivaldybės sprendimams“ [13, p. 79].

Derėtų panagrinėti, kokių santykių atsiradimą suponuoja Konstitucijoje įtvirtintas ir valstybės valdžios bei vietos savivaldos organizavimo sistemose taikomas atskaitingumo principas. Pagal Konstituciją tiek valstybės vykdomoji valdžia – Vyriausybė ir atskiri jos ministrai privalo atsiskaityti Seimui, tiek ir savivaldybės tarybos sudaromi ir jai atskaitingi vykdomieji organai turi atsiskaityti atstovybei, bet „konstituciniai valstybės valdžių padalinimo ir vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principai savo turiniu ir taikymo sritimi nėra tapatūs. Savivaldybių tarybų ir jų vykdomųjų organų santykiai yra grindžiami konstituciniu vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei ir savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principais, tačiau ne valdžių padalinimo principu“ [9]. Esminis valstybės valdžios ir vietos savivaldos organizavimo sistemų skirtumas yra tas, kad pagal Konstitucijos 60 straipsnį Seimo narys (atstovaujamosios valdžios atstovas) gali būti skiriamas Ministru Pirmininku ar ministru (vykdomosios valdžios vadovu ar jos nariu), tuo tarpu vietos savivaldos sistemoje „pagal Konstituciją savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių“ [9], todėl organizuojant savivaldybių darbą yra taikomas savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principas. Kiekvieno valstybės valdžią įgyvendinančio subjekto veikimas yra atribotas ir vykdomas remiantis Konstitucija ir įstatymais, todėl valstybės valdžios nesaisto pavaldumo santykiai, tačiau Vyriausybė (vykdomoji valdžia), pagal Konstituciją būdama Seimui atskaitinga, privalo Konstitucijos, Seimo statuto ir Vyriausybės įstatymo nustatyta tvarka atsiskaityti Seimui (Tautos atstovybei). Konstitucija suteikia įstatymų leidėjui teisę įstatymu nustatyti savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką, o savivaldybės tarybai teisę sudaryti jai atskaitingus organus, tačiau net ir taikant savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principą savivaldybės vykdomieji organai nei įstatymu, nei savivaldybės tarybos sprendimais negali būti saistomi pavaldumo ryšiais, nes Konstitucija to nenumato. Konstitucija nustato vietos vykdomosios valdžios atskaitingumo, o ne pavaldumo atstovybei santykius, o tai nėra tapatu. „Aiškinant žodžių „atskaitingas“ ir „pavaldus“ loginę prasmę, atskaitingumas – tai pareiga atsiskaityti, pvz., už savo veiklą, atliktus darbus ir pan., tuo tarpu žodis „pavaldumas“ aiškintinas kaip pareiga paklusti hierarchinėje sistemoje aukščiau stovinčio valiai (ar vykdyti jo nurodymus). Atsiskaitantis nėra atskaitą priimančio subjekto hierarchinės sistemos dalis, jo struktūrinis padalinys, jis turi tik pareigą atsiskaityti už veiklą ar atliktus darbus <...>. Pavaldus subjektas veikia kaip tam tikros hierarchinės sistemos dalis, tuo tarpu atskaitingas subjektas paprastai yra savarankiškas teisiniu san-

tykių dalyvis, nors ir turintis pareigą atsiskaityti už savo veiklą kompetentingai institucijai“ [14, p. 69–70]. Prof. A. Vaišvila, apibūdindamas vykdomosios valdžios institucijų sistemos ypatumus, nurodo, kad „Nuo kitų valdžių administracinė (vykdomoji) valdžia skiriasi tuo, kad organizaciniu požiūriu ji yra vientisa, žemesniosios jos grandys pavaldžios aukštesniosioms, ji skirstoma į hierarchinius lygius“ [15, p. 34]. Taigi savivaldybės tarybai atskaitingi vykdomieji organai pagal Konstituciją nepriskirti savivaldos teisė turinčioms institucijoms, tačiau jų veikimas, nors ir yra subordinuotas atstovybei (savivaldybės tarybai) konstituciniu atskaitingumu ir konstitucijos ir įstatymu jiems nustatytų įgaliojimų vykdymu, tačiau tai nesukuria hierarchiniais principais paremtų pavaldumo santykių. Svarbiausias skirtumas konstruojant valstybės, regioninės ar vietos valdžios ir viešojo administravimo institucines sistemas yra tas, kad kiekviena valdžios šaka yra savarankiška ir turi Konstitucijos ir/ar įstatymu apibrėžtus įgaliojimus, o viešojo administravimo subjektų organizavimo pagrindą sudaro hierarchinė sistema – pavaldumas aukštesnei institucijai, jos pavedimų bei nurodymų vykdymas.

IŠVADOS

1. Europos teisėje vietos savivalda – tai vietos valdžios organų teisė ir gebėjimas tvarkyti ir valdyti pagal įstatymų nustatytą kompetenciją pagrindinę viešųjų reikalų dalį už tai prisiimant visą atsakomybę ir vadovaujantis vietos savivaldos interesais. Sąlyginai išskirtini vietos savivaldos sistemų bendrieji bruožai: Konstitucija ir/ar įstatymai nustato vietos savivaldos teritorinę (administraciniame-teritoriniame vienetė veikia tik vietos savivaldos ir/ar tiesioginio valstybės valdymo institucijos) ir administracinę jurisdikciją bei jos subjektus – vietos bendruomenės ir/ar jų vardu veikiančias vietos savivaldos institucijas – atstovaujamasias vienvaldes (pvz., meras) ar kolegialias (pvz., municipaliteto taryba), kurioms yra atskaitingos vykdomosios (kolegialios, pvz., valdyba, arba vienvaldės) institucijos; vietos savivaldos sistemoje valdžių (atstovaujamosios ir vykdomosios) atskyrimo ir atskaitingumo principai gali būti taikomi arba netaikomi.

2. Lietuvos vietos savivaldos sistemos būdinga: viename administraciniame-teritoriniame vienetė veikia valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistemos; pagal Konstituciją vietos savivaldos subjektu pripažįstama teritorinė bendruomenė – savivaldybė, vietos savivaldos teisę įgyvendinanti per tiesiogiai renkama savivaldybės taryba, kurios įgaliojimus nustato Konstitucija ir įstatymai; savivaldybės taryba – kolegiali atstovaujamoji institucija iš tarybos narių renka savivaldybės merą – savivaldybės vadovą ir sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus – skiria savivaldybės administracijos direktorių; savivaldybės vykdomųjų institucijų veikla organizuojama vadovaujantis Konstitucijoje įtvirtintu atskaitingumo savivaldybės tarybai ir savivaldybės tarybos viršenybės jai atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principais; savivaldybės institucijos turi savarankiškas ir vykdo valstybines įstatymu joms priskirtas funkcijas;

savivaldybių sprendimų atitiktį Konstitucijai ir įstatymams, Vyriausybės nutarimams – jų teisėtumą kontroliuoja Vyriausybės atstovai apskrityse; savivaldybės institucijų sprendimus valstybės institucijų ar privačių asmenų prašymu gali panaikinti administraciniai teismai.

3. Siekiant išvengti galimų interpretacijų Konstitucijoje derėtų detaliau ir aiškiau įvardyti vietos savivaldos institucinę sandarą ir subjektų įgaliojimus. Vietos savivaldos institucinė sistema turėtų sudaryti kolegiali atstovaujamosios valdžios institucija – savivaldybės taryba ir vienvaldė vykdomosios valdžios institucija – savivaldybės meras. Savivaldybės tarybai siūloma suteikti teisę spręsti strateginius savivaldybės valdymo, ūkinius, finansinius ir skyrimo į pareigas klausimus bei suteikti jai teisę įstatymu nustatytus įgaliojimus priskirti vykdomosios valdžios institucijai (savivaldybės merui) ir kontroliuoti jų įgyvendinimą. Konstitucijoje taip pat siūloma nustatyti, kad savivaldybės tarybos narys gali būti renkamas savivaldybės meru, kad savivaldybės meras vykdo savivaldybės atstovo ir operatyvines – vykdomąsias funkcijas ir yra atskaitingas savivaldybės tarybai. Toks vietos savivaldos modelis būtų palankus subsidariam vietos savivaldos institucijų veikimui, nes savivaldybės taryba įstatymu priskirtas funkcijas galėtų priskirti merui ir prižiūrėti, kaip jos įgyvendinamos. Tai demokratizuotų vietos savivaldos sistemas, leistų įtraukti į sprendimų priėmimą didesnę skaičių vietos bendruomenės narių.

LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Žin.*, 1992, Nr. 33-1014
2. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Žin.*, 1994, Nr. 55-1049.
3. *Europos Sąjunga. Enciklopedinis žodynas*. Vilnius, 2002.
4. Europos vietos savivaldos chartija. *Žin.*, 1999, Nr. 82-2418.
5. *Административное право зарубежных стран: Учебник*. Под ред. А. Козырина и М. А. Штатиной. Москва: Спарк, 2003.
6. Велихов, Л. А. *Основы городского хозяйства*. Москва, 1928.
7. Кирдина, С. Г. *Институциональные матрицы и развитие России*. <http://kirdina.ru/img/bigbook01.jpg> [žiūrėta 2006 04 20].
8. Stober, R. *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart-Koln, 1996.
9. *Lietuvių enciklopedija*. Bostonas, 1962, t. 27.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl savivaldos atstovaujamyjū ir vykdomųjų institucijų kompetencijos“. <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2002/n021224.htm> [žiūrėta 2006 11 09].
11. Šileikis, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius, 2005.
12. Ясюнас, В. Л. *Основы местного управления*. Москва, 1998.
13. Mačiulytė, J.; Ragauskas, P. *Lietuvos avivalda: savarankiškos visuomenės link?* 2007.
14. Kondratienė, V. Seimui atskaitingų institucijų paskirtis. *Jurisprudencija*, 2007, t. 12(102).
15. Vaišvila, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000.

THE MECHANISM OF LEGAL ADJUSTMENT OF THE SYSTEMS OF LOCAL SELF- GOVERNANCE

Virginija Kondratienė *

Mykolas Romeris University

Summary

The article discusses theoretical and practical aspects of the legal adjustment of the systems of local self-governance; it presents a description of the models of the organization of the local governance; it also points out the general features of the institutes of self-governance; furthermore, it presents the concept of the local self-governance consolidated in the European legislation. The article studies the distribution of competences of the institutions of the local self-governance and emphasizes the significance of the principle of subsidiarity (especially the decision taking on the lowest level) in the democratization of governance. In addition, it looks into the problems of the legal adjustment of the local self-government in the context of the democratic governance of the state. The article accentuates the necessity of the objective evaluation of the possibilities to transpose the institutions of local self-governance of foreign countries into the system of national legislation. The article presents the principles of the organization of the local self-governance enshrined in the Constitution of the Republic of Lithuania and considers the compliance of the powers of the self-government Council, the Mayor and the Head of Administration laid down in the Law on Local Self-Governance. In order to avoid possible ambiguity in the text of the Constitution, it suggests setting a more detailed and clearer definition of the institutional structure of the self-governance and the powers of the subjects. It is proposed that the self-government council be granted a right to settle the main issues of self-governance, economic, financial issues and a right of appointment to key posts. They should be allowed to delegate their powers mandated by law to the mayor and control their implementation. Furthermore, it is suggested that the Constitution should stipulate that a member of the local council could be allowed to be elected as the mayor of the local government and that the mayor shall perform the representative as well as operative-executive functions and shall be reportable to the local administration council. The above model of self-governance would favour the subsidiary action of the self-governing institutions as the council would be able to delegate part of their function at their discretion to the mayor with supervision of their implementation. This would democratize the self-governance system and would enable to involve a larger number of the local community in the decision making.

Keywords: local self-governance, constitutional basis, constitutionalized institution, legal adjustment, governing model, local government, representative and executive local self-governance institution, legal status, competences of subjects. Subsidiarity – a principle of decision making that lays down that the decisions should be taken at the level where they are most effective [3, p. 295].

* Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, doctoral student.