

Kam Lietuvoje laiduota (vietos) savivaldos teisė ir kaip ji įgyvendinama?

Algirdas Astrauskas

Mykolo Romerio universitetas

Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva

doi:10.13165/VPA-14-13-4-10

Anotacija. Lietuvoje apie vietos savivaldą paskelbta nemažai mokslo darbų. Vis dėlto mokslo darbų, kuriuose vietos savivalda būtų tyrinėjama sistemiškai, dar labai trūksta. Šio straipsnio autorius yra nagrinėjęs daugumą vietos savivaldos sistemos elementų ir vertinęs skirtingu laiku Lietuvoje pasireiškusių šios sistemos elementų specifiką ir problematiką. Pastaruosius keletą metų autorius rengia apibendrinamojo pobūdžio apžvalgas apie Lietuvos vietos savivaldos sistemą ir jos kaitos dėsningumus per tam tikrą istorinį laikotarpį. Moksliniame leidinyje „Viešoji politika ir administravimas“ autorius jau yra paskelbęs keletą straipsnių [2, 3], kuriuose per daugiau kaip dvidešimt metų sukauptų žinių ir įgytos asmeninės praktinės patirties teisėkūros ir teisės aktų įgyvendinimo procesuose pagrindu, pasinaudodamas kitų mokslininkų vertinomis išvadomis ir pastebėjimais, pateikė savo požiūrį į įvairius vietos savivaldos sistemos elementus ir jų vertinimus. Šiame straipsnyje autorius toliau tęsia vietos savivaldos sisteminę nagrinėjimą ir, kūrybiškai pasinaudodamas analogija, pateikia savo požiūrį į tai, kam Lietuvoje laiduojama (vietos) savivaldos teisė (t. y. kas yra (vietos) savivaldos teisės subjektas) ir kaip, autoriaus nuomone, ji įgyvendinama.

Reikšminiai žodžiai: savivaldos teisė, vietos savivaldybės bendruomenė, vietos savivaldybė, vietos savivalda, savivaldos teisės įgyvendinimas.

Keywords: self-government right, municipal community, municipality, local self-government, implementation of self-government right.

Įvadas

Kam iš tikrųjų laiduota savivaldos teisė ir kaip ji realiai įgyvendinama – tai klausimai, kurie kyla, kai svarstomi ir priimami su vietos savivalda susiję įstaty-

mai, kai konferencijų metu pasiekus diskusijos kulminaciją, pririekia įvardyti tą subjektą, kuris Lietuvoje „turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę“, taip pat paaiškinti, kaip ši teisė yra iš tikrųjų įgyvendinama. Atrodytų, kad atsakymas slypi čia pat – pakanka tik atsiversti Lietuvos Respublikos Konstituciją, Europos vietos savivaldos chartiją ar Vietos savivaldos įstatymą arba surasti tam tikrus oficialiosios konstitucinės vietos savivaldos doktrinos, suformuluotus Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo aktuose, teiginius. Tačiau įdėmiai susipažinus su šiais teisės šaltiniais ir sugretinus juose esančias teisinės nuostatas ir/ar teiginius su teiginiais, randamais teisės teorijos, konstitucinės teisės, sociologijos, vadybos ir politologijos autoritetų darbuose, paaiškėja, kad aiškaus atsakymo visgi nėra. Autoriaus nuomone:

1) interpretuojant Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalies nuostatą „Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniam vienetais“ nėra aiškaus atsakymo į klausimą, kuriam iš subjektų Lietuvoje yra laiduojama (vietos) savivaldos teisė: valstybės teritorijos administraciniam vienetai? (Vietos) savivaldybės bendruomenei? (Vietos) savivaldybės atstovaujamajai institucijai?

2) aiškinant Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalies nuostatą „Savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas“ kyla abejonų, ar iš tiesų vienintelė (vietos) savivaldybės institucija, per kurią įgyvendinama (vietos) savivaldos teisė, yra (vietos) savivaldybės taryba. Ką tuomet veikia (kam reikalingi) kiti (vietos) savivaldybės funkcijas atliekantys subjektai: vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos), (vietos) savivaldybės administracija, (vietos) savivaldybės biudžetinės ar viešosios įstaigos arba kontroliuojamos įmonės?

Šio straipsnio tikslas – pateikti autoriaus požiūrį į tai, kam Lietuvoje laiduojama (vietos) savivaldos teisė ir kaip (per kokius subjektus ir kokią veiklą vykdančius) ji yra įgyvendinama.

Tikslui pasiekti suformuluoti šie uždaviniai:

1) pateikti ir pakomentuoti nuostatas iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos, Europos vietos savivaldos chartijos, Vietos savivaldos įstatymo, taip pat Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimų dėl (vietos) savivaldos teisės laidavimo ir įgyvendinimo;

2) taikant analogiją, nurodyti subjektą, kuriam, autoriaus nuomone, Lietuvoje yra laiduota (vietos) savivaldos teisė (t. y. nurodyti (vietos) savivaldos teisės subjektą);

3) atskleisti, kas ir kaip įgyvendina (vietos) savivaldos teisę Lietuvoje.

(Vietos) savivaldos teisės subjektas: ką nustato Lietuvos nacionaliniai ir tarptautiniai teisės aktai?

Nuostatas dėl (vietos) savivaldos teisės laidavimo ir įgyvendinimo randame Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucija) ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) nutarimuose ir sprendimuose,

taip pat Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme (toliau – Vietos savivaldos įstatymas) ir Europos vietos savivaldos chartijoje (toliau – Chartija) (3 straipsnyje). Svarbiausios nuostatos, kurios analizuojamos ir interpretuojamos šiame straipsnyje, yra pateiktos **1 lentelėje**. Sisteminė šių nuostatų analizė leidžia formuluoti šiuos teiginius (daryti šias išvadas):

1) (vietos) savivaldos teisės subjektu Lietuvoje gali būti laikomi net trys subjektai:

a) įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kuris Lietuvoje vadinamas *savivaldybe* (taip įrašyta Konstitucijos 119 straipsnyje);

b) įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenė, kuri yra minima Konstitucinio Teismo aiškinamuosiuose teisės aktuose ir vadinama *teritorine (arba vietos) bendruomene, savivaldybe*, taip pat Vietos savivaldos įstatyme ir vadinama kiek kitaip – *savivaldybės bendruomene*. Tačiau skirtumas slypi ne tik sąvokų pavadinimuose, bet ir giliau.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad neaiškumų (dviprasmybių) nekelia įstatymų leidėjo apibrėžta *savivaldybės bendruomenės* sąvoka (*savivaldybės bendruomenė* – tai žmonių visuma, susidedanti iš įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto (savivaldybės) nuolatinių gyventojų, savivaldos teisiniais santykiais susijusių su savivaldybės taryba ir kitais viešojo administravimo funkcijas atliekančiais subjektais). Tačiau, autoriaus nuomone, Konstitucinio Teismo aktuose vartojamą sąvoką *teritorinė (arba vietos) bendruomenė* galima interpretuoti (aiškinti) dvejopai: ir taip, kaip apibrėžta *savivaldybės bendruomenės* sąvoka, ir visai kitaip – kaip socialinį darinį, sudarytą iš įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų, susijusių tik kaimynystės ryšiais. O tai gali būti labai svarbu, norint suprasti, kas yra „tikrasis“ (vietos) savivaldos subjektas.

c) *(vietos) savivaldybės atstovaujamoji institucija, Lietuvoje vadinama savivaldybės taryba*, sudaryta iš slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu laisvai išrinktų įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų, kaip nustato 1999 metais Lietuvos Respublikos Seimo be išlygų ratifikuota Chartija;

2) autoriaus nuomone, nėra aišku, kodėl oficialiosios konstitucinės vietos savivaldos doktrinos Lietuvoje kūrėjai (vietos) savivaldos teisės subjektu (t. y. subjektu, kuriam, jų nuomone, priklauso Konstitucijos laiduota (vietos) savivaldos teisė) pasirinko *teritorinę (vietos) bendruomenę*, nors pagal Konstitucijos teksto kūrėjų ir Valstybės Tautos referendumė išreikštą valią (vietos) savivaldos teisė yra laiduota įstatymo nustatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetais. Jiems derėjo išaiškinti (vietos) savivaldos teisės subjekto – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto, sąvoką, o ne „savaip“ interpretuoti.

Atkreiptinas dėmesys, kad savo moksliniuose darbuose įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto sąvokos turinį yra atskleidęs Egidijus Šileikis. Jis, pateikęs *korporacijos* ir *savivaldybės plačiąja prasme* sąvokų apibrėž-

tis, konstatavo, kad „*siaurąja prasme savivaldybės* – tai valstybės teritorijos administraciniai vienetai, kurie, kaip teritorinės korporacijos, tenkina tam tikros teritorinės bendruomenės viešuosius poreikius savarankiškai pagal valstybės nustatytą kompetenciją“ [16, p. 260];

3) autoriaus nuomone, oficialiosios konstitucinės vietos savivaldos doktrinos kūrėjai (vietos) savivaldos teisės subjektu *teritorinę (vietos) bendruomenę* galėjo pasirinkti, pritaikę analogiją: Konstitucijoje nustatyta, kad *suverenitetas priklauso Valstybės Tautai*. Matyt todėl, jų nuomone, ir (vietos) savivaldos teisė analogiškai galėtų (turėtų) priklausyti *panašiam* į Valstybės Tautą subjektui, bet tik esančiam kitame lygmenyje: t. y. įstatymo nustatytų valstybės teritorijos administracinių vietų bendruomenėms (teritorinėms arba vietos bendruomenėms), sudarytomis iš šių vietų nuolatinių gyventojų. Tačiau ar nebuvo pamiršta, kad, be Valstybės Tautai priklausančio suvereniteto (ir Valstybės Tautos kaip suvereno, aukščiausios galios turėtojo) teisės, valstybės teorijoje yra žinomas ir dar vienas *suverenas – valstybė* (Mykolo Romerio nuomone, valstybė – tai teritorinis organizuotas (korporacijos tipo), priverstinis, antrinis socialinis junginys [15]) bei *valstybės* (vidinis ir išorės) *suverenitetas*. Ir tai vėlgi yra labai svarbu, nes leidžia daryti prielaidą, kad analogiškai gali egzistuoti ne vienas, bet keli (vietos) savivaldos teisės subjektai;

4) autoriaus nuomone, oficialiosios konstitucinės vietos savivaldos doktrinos kūrėjai analogiją pritaikė ir dėl (vietos) savivaldos teisės įgyvendinimo: darytina prielaida, kad negalėdami (ar nenorėdami) atitrūkti nuo Konstitucijoje griežtai suformuluotos nuostatos, kad *savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas*, jie (vietos) savivaldos teisės įgyvendinimą iš esmės sutapatino su aukščiausios valdžios vietos savivaldybėse vykdymu ir vykdymu vienu iš dviejų teorijoje žinomų galimų būdų, t. y. tik per atstovaujamasias savivaldybių (savivaldos) institucijas – savivaldybių tarybas. Nežinia kodėl, bet minėtoje doktrinoje nėra chrestomatinio teiginio, kad aukščiausia galia (valdžia) vietos savivaldybėje iš tikrųjų priklauso *savivaldybės bendruomenei*, tačiau Lietuvoje įgyvendinama „ypatingai“ dėl Konstitucijoje nustatytų nuostatų: Lietuvoje ši *savivaldybės bendruomenės* teisė yra apribota – šią galią (valdžią) savivaldybės bendruomenė negali įgyvendinti *pati tiesiogiai* (per sprendžiamąjį referendumą, sprendžiamąjį susirinkimą ir pan.), o tik per savo atstovaujamąją instituciją – savivaldybės tarybą;

5) be to, autoriaus nuomone, vadovaujantis teisinėmis nuostatomis, kad „savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo“, kuris „jam suteiktas teisės ir pareigos įgyvendina per savo organus“, galėjo būti pabandyta taikyti ir (vietos) savivaldos teisės įgyvendinimo analogiją: galgi įstatymo nustatytam valstybės teritorijos administraciniam vienetai (o iš tikrųjų – teritorinei viešajai korporacijai, teritorinei organizuotai viešojo juridinio asmens statusą ir valstybės nustatytą kompetenciją turinčiai bendruomenei) Konstitucijos laiduota (vietos) savivaldos teisė spręsti vietos reikalus yra įgyvendinama *per visus vietos savivaldybę sudarančius subjektus, atliekančius viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas*, o ne tik per savivaldybės tarybą.

I lentelė

LIEŲVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJOS, EUROPOS VIETOS SAVIVALDOS CHARTIJOS, VIETOS SAVIVALDOS ĮSTATYMO IR LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIO TEISMO SPRENDIMŲ NUOSTATOS DEL SAVIVALDOS TEISĖS LAIDAVIMO IR ĮGYVENDINIMO

Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatos	Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimų ir sprendimų nuostatos (plačios oficialiosios konstitucinės vietos savivaldos doktrinos nuostatos)	Europos vietos savivaldos chartijos nuostatos	Vietos savivaldos įstatymo nuostatos
1	2	3	4
<p>KAM LAIDUOJAMA (SUTEIKIAMA) IR PRIKLAUSO (VIETOS) SAVIVALDOS TEISĖ</p> <p>„Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams.“ [LRK 119 straipsnis 1 dalis]</p> <p>„Lietuvos Respublikos Konstitucijoje jos vadinamos savivaldybėmis (arba vietos savivaldybėmis) (Konstitucinio teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).“ [KT 2010 m. kovo 31 d. nutarimas, konstatuojamosios dalies II skyrius 4 punktas]</p> <p>„Taigi, savivaldybė yra įstatymo numatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenė, turinti Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę.“ [KT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, konstatuojamosios dalies 17.1. punktas]</p> <p>„LIEŲVOS VALSTYBĖ KURIA TAUTA. SUVERENITETAS PRIKLAUSO TAUTAI.“ [LRK 2 STRAIPSNIS]</p>	<p>Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimų ir sprendimų nuostatos (plačios oficialiosios konstitucinės vietos savivaldos doktrinos nuostatos)</p> <p>„Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad vietos savivalda – tai įstatymo nustatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t. y. teritorinių, arba vietos, bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai (Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai gyventojai), savitarka ir savaveiksmškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 22 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2007 m. vasario 9 d., 2009 m. birželio 8 d. nutarimai). Minėtos teritorinės bendruomenės yra savivaldos teisės subjektas ir Konstitucijoje jos vadinamos savivaldybėmis (arba vietos savivaldybėmis) (Konstitucinio teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).“ [KT 2010 m. kovo 31 d. nutarimas, konstatuojamosios dalies II skyrius 4 punktas]</p>	<p>Europos vietos savivaldos chartijos nuostatos</p> <p>„Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą rvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais.“ [EVSCH 3 straipsnio 1 dalis]</p>	<p>Vietos savivaldos įstatymo nuostatos</p> <p>„Savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo.“ [VSI 3 straipsnis 1 dalis]</p> <p>„Savivaldybės bendruomenė – savivaldybės nuolatiniai gyventojai, bendrais viešaisiais poreikiais, interesais ir savivaldos teisiniais santykiais susieti su savivaldybės taryba ir kitais viešojo administravimo funkcijas atliekančiais savivaldybės subjektais.“ [VSI 3 straipsnis 11 dalis]</p>

1	2	3	4
<p>KAIP (PER KOKIUS SUBJEKTUS) YRA ĮGYVENDINAMA (VIETOS) SAVIVALDOS TEISĖ</p> <p>„Ji (aut. pastaba – savivaldos teisė) įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas.“ [LRK 119 straipsnis 1 dalis]</p>	<p>„5. Savivaldos teisė neatstojama nuo institucijų, per kurias ši teisė yra įgyvendinama, ir (arba) joms atskaitingų institucijų organizavimu ir veiklos; sąvoka „savivaldos institucijos“ išreiškia administracinių vienetų teritorinių bendruomenių atitinkamų institucijų konstitucinę paskirtį; tai yra institucijos, per kurias įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai). Todėl neatsitiktinai Konstitucijoje savivaldybės sąvoka yra varijama ne tik administracinio vieneto teritorinės bendruomenės; bet ir savivaldos institucijų ir (arba) joms atskaitingų institucijų prasme (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai).“ [KT 2010 m. kovo 31 d. nutarimas, konstatuojamosios dalies II skyrius 5 punktas]</p>	<p>„Šią teisę (aut. pastaba – savivaldos teisę) turi tarybos ar susirinkimai, sudaryti iš slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu išrinktų narių, kurie gali turėti įjoms pavaldžius vykdomuosius organus. Ši nuostata neturi daryti įtakos galimybei piliečiams rinktis į susirinkimus, rengti referendumus ar naudoti bet kurią kitą tiesioginę piliečių dalyvavimo formą, kur tai leidžia statutas.“ (oficialus vertimas iš anglų kalbos) (EVSCH 3 straipsnis 2 dalis)</p>	<p>„2. Vietos savivalda – įstatymo nustatyto valdybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinį gyvenimą bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laidotąją savivaldos teisę, savitvarka ir savaviekiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.“ [VSI 3 straipsnis 2 dalis]</p> <p>„3. Savivaldybės institucijos – už savivaldos teisės įgyvendinimą savivaldybės bendruomenės interesais atsakingos institucijos:</p> <p>1) savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas;</p> <p>2) savivaldybės vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) – savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai) (kai ši (šios) pareigybė (pareigybės) steigiama (steigiamos) ir kiti šiai (šioms) pareigybei (pareigybėms) suteikiami vykdomosios valdžios įgaliojimai), turintys viešojo administravimo teises ir pareigas.“ [VSI 3 straipsnis 3 dalis]</p> <p>„2. Savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Vietos valdžios funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba. Viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba, savivaldybės vykdomoji institucija</p>
<p>„AUKŠČIAUSIA SUVERENIA GALIA TAUTA VYKDO TIESIOGIAI AR PER DEMOKRATIŠKAI ĮSIRINKTUS SAVO ATSTOVUS.“ (LRK 4 STRAIPSNIS)</p> <p>„VALSTYBĖS VALDŽIA LIETUVOJE VYKDO SEIMAS, RESPUBLIKOS PREZIDENTAS IR VYRIAUSYBĖ, TEISMAS.“ (LRK 5 STR. 1 DALIS)</p>	<p>„6. Įgyvendinti savivaldos teises neįmanoma be demokratinio atstovavimo. Savivaldybių tarybos, kaip savivaldos institucijos, yra atstovaujamosios institucijos, jos tiesiogiai numatytos Konstitucijoje; jokios kitos savivaldos institucijos, išskyrus savivaldybių tarybas, Konstitucijoje nėra nurodytos (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai). Savivaldybių tarybos – tai institucijos, per kurias įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė, o savivaldybės tarybos nariai yra atitinkamos teritorinės bendruomenės atstovai (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas).“ [KT 2010 m. kovo 31 d. nutarimas, konstatuojamosios dalies II skyrius 6 punktas]</p>	<p>„Šią teisę (aut. pastaba – savivaldos teisę) turi tarybos ar susirinkimai, sudaryti iš slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu išrinktų narių, kurie gali turėti įjoms pavaldžius vykdomuosius organus. Ši nuostata neturi daryti įtakos galimybei piliečiams rinktis į susirinkimus, rengti referendumus ar naudoti bet kurią kitą tiesioginę piliečių dalyvavimo formą, kur tai leidžia statutas.“ (oficialus vertimas iš anglų kalbos) (EVSCH 3 straipsnis 2 dalis)</p>	<p>„2. Savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Vietos valdžios funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba. Viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba, savivaldybės vykdomoji institucija</p>

1	2	3	4
	<p>„7. Pagal Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalį savivaldybių tarybų priimami sprendimai yra neatsiejami nuo šių sprendimų vykdymo; savivaldybių tarybų sprendimus tiesiogiai įgyvendina joms atskaitingi vykdomieji organai, kurie yra neatsiejama savivaldos mechanizmo dalis: sudaryti minėtus vykdomuosius organus – konstitucinė savivaldybių tarybų pareiga (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai, 2004 m. vasario 11 d. sprendimas).“ [KT 2010 m. kovo 31 d. nutarimas, konstatuojamosios dalies II skyrius 7 punktas]</p> <p>„7.3. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų negalima traktuoti kaip tokių, per kuriuos teritorinės bendruomenės įgyvendina savivaldos teisę.“ [KT 2010 m. kovo 31 d. nutarimas, konstatuojamosios dalies II skyrius 7.3 papunktis]</p>		<p>(vykdomosios institucijos), kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje, išesąstias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal sudarytas sutartis kiti viešai pasirenkami fiziniai ar juridiniai asmenys.“ [VSI] 5 straipsnis 2 dalis]</p>

Sudaryta autoriaus

Kam Lietuvoje laiduojama ir priklauso (vietos) savivaldos teisė?

Teigtina, kad Lietuvoje, kuri priklauso šalims, kurių teisinė sistema kontinentinė ir kurioje, aiškinant vietos savivaldybių kilmę, vietos savivaldos esmę ir turinį, vadovaujamasi teisinės valstybės požiūriu ir dualinės vietos savivaldos teorija, *teisė savarankiškai spręsti (tvarkyti) vietos reikalus (arba kitaip – (vietos) savivaldos teisė platesne prasme) laiduojama vietos savivaldybei* – iš įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto (toliau – VTAV) nuolatinųjų gyventojų sudarytam teritoriniam organizuotam viešojo juridinio asmens statusą ir valstybės nustatytą kompetenciją turinčiam socialiniam junginiui (žr. 1 paveikslą). VTAV nuolatiniai gyventojai iki vietos savivaldybės atsiradimo (o tiksliau – iki jos sukūrimo) gali egzistuoti dviem formomis:

1) juos dėl bendro gyvenimo ir (ar) pagrindinių interesų tenkinimo tam tikroje teritorijoje gali sieti, pasak M. Riomerio [15], nuolatiniai (t. y. tie patys ir nuolat besikartojantys arba skirtingi, bet vienijami vieno tikslo) socialinio bendravimo ryšiai ir dėl to (dėl juos siejančių tokio pobūdžio socialinio bendravimo ryšių) VTAV nuolatiniai gyventojai gali gyvuoti, anot vokiečių mokslininko F. Tonnie, kaip tam tikra neformalizuota *teritorinė natūrali bendruomenė* [4],

2) tačiau VTAV nuolatiniai gyventojai gali, pasak M. Riomerio [15], būti susieti tik atsitiktiniais socialinio bendravimo ryšiais ir „būti matomi“ tik kaip *mechaninė žmonių iš tam tikros teritorijos visuma*.

Savivaldos teisės laidavimas (suteikimas) VTAV nuolatiniams gyventojams (kaip teritorinei natūraliai bendruomenei ar kaip tik atsitiktiniais socialinio bendravimo ryšiais susijusių žmonių mechaninei visumai) veikiau yra *ne vienkartinis valstybės aktas, bet ilgesnį laiką trunkantis procesas. Šio proceso metu vyksta ženklaus, kokybiniai pokyčiai VTAV nuolatinųjų gyventojų gyvenime* (tiksliau, jų bendravime, jų valdyme) ir *valstybės priimamų sprendimų ir veiksmų dėka atsiranda* (tiksliau – yra sukuriamas) iš VTAV nuolatinųjų gyventojų (kaip „mažiausių elementarių dalelių“) sudarytas *teritorinis organizuotas teisinis statusą ir valstybės apibrėžtą kompetenciją turintis socialinis junginys*. Šį socialinį junginį skirtingai mokslininkai vadina skirtingai: teritorinė socialinė organizacija (F. Tonnie [4]), teritorinis organizuotas (korporacijos tipo) socialinis junginys (M. Riomeris [15]), tikslo siekianti (organizacijos tipo) socialinė grupė (V. Legkauskas [7]), teritorinė korporacija (E. Šileikis [16]) ir pan. Toks socialinis junginys ir yra tas, kurį vadiname vietos savivaldybe.

Tam kad atsirastų (o tiksliau – būtų sukurtas) toks teritorinis organizuotas teisinis statusą ir valstybės apibrėžtą kompetenciją turintis socialinis junginys (vietos savivaldybė), valstybė turi priimti sprendimus ir atlikti tam tikrus veiksmus, kuriais:

1) būtų nustatytas tokio *socialinio junginio dydis* (gyventojų skaičius) ir *teritorijos*, kurioje gyvuos toks socialinis junginys, *plotas bei ribos*;



1 pav. Kam laiduojama ir kam priklauso (vietos) savivaldos teisė?

2) būtų nustatyta, kaip šiame socialiniame junginyje *nuo šiol bus organizuotas ir vykdomas vidaus valdymas*: a) kokios privalomos kompetentingos vietos viešosios valdžios institucijos bus sudaromos, b) kuris subjektas vietos savivaldybėje vykdys aukščiausią valdžią (toks poreikis atsiranda, nes socialiniame junginyje vienu metu taikomos ne viena, bet kelios socialinės valdžios formos), c) VTAV nuolatiniai gyventojai su vietos valdžios subjektais susiejami teisiniais valdžios-pavaldumo santykiais (teisėmis ir pareigomis). Šios naujai atsiradusių teisės aktais reguliuojamų socialinių ryšių (santykių) rūšies dėka VTAV nuolatiniai gyventojai įgauna dar vieną gyvavimo formą: taip atsiranda *savivaldybės bendruomenė* – ypatingas šio socialinio junginio struktūrinis elementas;

3) tokiam teritoriniam ir organizuotam socialiniam junginiui *yra suteikiamas viešojo juridinio asmens statusas* ir tokiu būdu jis yra pripažįstamas kolektyviniu teisinių santykių dalyviu, galinčiu sueiti į teisės aktais sureguliuotus visuomeninius santykius su kitais fiziniais ir juridiniais asmenimis, tarp jų ir su valstybe;

4) tokiam teritoriniam, organizuotam ir viešojo juridinio asmens statusą turinčiam socialiniam junginiui *yra nustatoma (apibrėžiama) kompetencija* (visuma teisių ir pareigų tam tikrose veiklos srityse ir kiti kompetencijos elementai): a) spręsti (tvarkyti) priskirtus vietos (viešuosius) reikalus, vykdant vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas, b) įgyti, valdyti, naudoti nuosavybės teise savivaldybės turtą ir juo disponuoti, c) sudaryti (steigti) vidinius ir kitus (įvairaus teisinio statuso) darinius, ginti savo teises teisme ir kt. Kaip teigė M. Riomeris, valstybė ne su bet kuo, o būtent su tokiais organizuotais (turinčiais privalomas vietos viešosios valdžios institucijas, kurių sprendimų privalo klausyti VTAV nuolatiniai gyventojai – savivaldybės bendruomenės nariai) ir viešojo juridinio asmens statusą turinčiais teritoriniais socialiniais junginiais pasidalina visuomenės viešųjų reikalų tvarkymo našta ir atsakomybę. Tos visuomenės viešųjų reikalų dalybos tarp valstybės ir vietos savivaldybių yra vadinamos politine decentralizacija arba tiesiog decentralizacija.

Taigi, po valstybės priimtų sprendimų ir veiksmų atsiradusi (o tiksliau – tikslingai kryptingų valstybės sprendimų ir veiksmų dėka sukurta) vietos savivaldybė yra *ne mechaninė VTAV nuolatinių gyventojų sanauka*, bet, priešingai – tam tikroje valstybės apibrėžtoje teritorijos dalyje (VTAV teritorijoje) „savo gyvenimą pradedanti gyventi“ *teritorinė organizuota, teisinį statusą ir valstybės apibrėžtą kompetenciją turinti žmonių bendruomenė* (teritorinė viešoji socialinė organizacija, teritorinė viešoji korporacija ir pan.), sudaryta iš tarpusavyje susietų ir vienas nuo kito priklausančių struktūrinių makroelementų – *savivaldybės viešosios valdžios* (viešojo administravimo, tarp jų ir viešosios valdžios, teisės ir pareigas turinčių ir įgyvendinančių institucijų ir įstaigų) *ir savivaldybės bendruomenės* (visumos VTAV nuolatinių gyventojų, kurie teisiniais valdžios-pavaldumo santykiais yra susiję su savivaldybės viešosios valdžios institucijomis). Neretai teisinėje literatūroje prie vietos savivaldybės struktūrinių elementų priskiriamas dar ir trečias elementas – *savivaldybės teritorija* (VTAV teritorija).

Kaip jau minėta, šiame minimame socialiniame junginyje ypatingas vaidmuo tenka jo elementui – *savivaldybės bendruomenei*, kuri tuo pat metu yra ir valdymo objektas, ir valdymo subjektas. Manytina, kad savivaldybės bendruomenė kaip valdymo subjektas vietos savivaldybėje iš esmės atlieka panašų (bet ne tokį patį) vaidmenį kaip, anot M. Riomerio, teritoriniame organizuotame (korporacijos tipo) priverstiniame, antriniame socialiniame junginyje – valstybėje atlieka Valstybės Tauta. Savivaldybės bendruomenė nuo Valstybės Tautos skiriasi tuo, kad *savivaldybės bendruomenė* vietos savivaldybės nekuria, tuo metu teisė kurti valstybę priklauso būtent Valstybės Tautai.

Prisiminus, kad VTAV nuolatiniai gyventojai gali egzistuoti dviem formomis, vietos savivaldybė – teritorinis organizuotas teisinį statusą ir valstybės apibrėžtą kompetenciją turintis socialinis junginys gali atsirasti (o tiksliau – valstybės sprendimais ir veiksmais gali būti sukurtas) dviem būdais:

1) tai gali būti *virsmas* – kai *teritorinė natūralioji bendruomenė* (nuolatiniais socialinio bendravimo ryšiais susietų žmonių, nuolat gyvenančių tam tikroje teritorijoje, grupė) *virsta* teritorine organizuota teisinį statusą ir valstybės apibrėžtą kompetenciją turinčia žmonių bendruomene (tiksliau – teritorine viešąja *socialine organizacija*);

2) tai gali būti *tapsmas* – kai tam tikroje teritorijoje gyvenantys žmonės, kuriuos iki tol siejo tik atsitiktiniai socialinio bendravimo ryšiai, *sutelkiami* į teritorinę viešąją *socialinę organizaciją* (kuri, anot P. Zakarevičiaus [17], gali būti apibrėžiama ir kaip sudėtinga, valdoma, tikslingai veikianti socialinė ekonominė sistema).

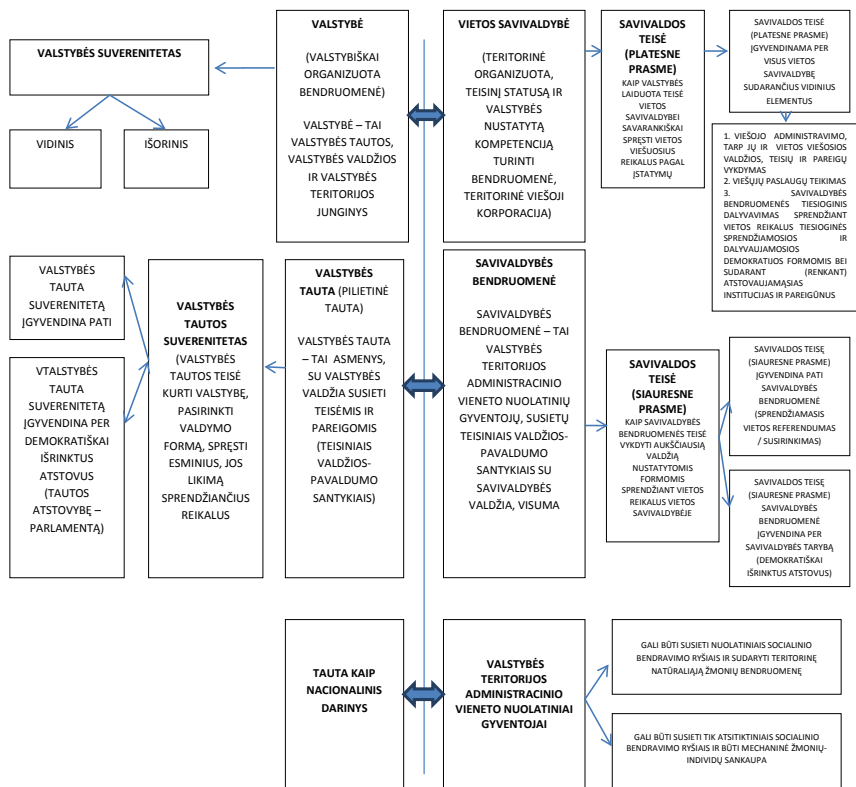
Norint atsakyti į klausimą, kam iš tikrųjų laidojama ir priklauso (vietos) savivaldos teisė (t. y. kas yra (vietos) savivaldos teisės subjektas), tikslinga kūrybiškai taikyti analogiją (žr. 2 paveikslą). Teisinėje literatūroje [18] yra skiriamas:

1) *valstybės (vidinis ir išorinis) suverenitetas* – tai valstybės (valstybiškai organizuotos žmonių bendruomenės) *teritorinė viršenybė šalies viduje* (jos politinės valdžios viršenybė ir nepriklausomumas nuo kitų valdžių valstybės teritorijoje) *ir jos nepriklausomybė tarptautinių santykių požiūriu* (teisinis nepriklausomumas nuo kitų valstybių ir kitokių išorinių socialinių veiksnių ir jėgų).

Šiuo atveju tai valstybei (valstybiškai organizuotai žmonių bendruomenei) priklausantis suverenitetas.

ir 2) *Valstybės Tautos suverenitetas* – tai valstybės piliečių visumos (pilietinės Tautos) kaip ypatingo valstybės struktūrinio elemento ir valstybinės valdžios šaltinio teisė ir galia kurti valstybę, pasirinkti vieną ar kitą valstybės formą, tam tikromis organizacinėmis formomis (pvz., referendumas) tiesiogiai ar per savo demokratiškai išrinktą atstovybę vykdyti aukščiausią valdžią (galią) valstybėje.

Šiuo atveju suverenitetas (aukščiausios valdžios teisė) priklauso Valstybės Tautai.



2 pav. Analogijos taikymas, aiškinant (vietos) savivaldos teisės subjektą ir šios teisės įgyvendinimą

Todėl ir mūsų nagrinėjamu atveju turėtų būti pripažįstama, kad gali būti: ir 1) *vietos savivaldybei priklausanti savivaldos teisė (vietos savivaldybės savivaldumas, (vietos) savivaldos teisė platesne prasme)* – valstybės priimtų sprendimų dėka atsiradusio (sukurto) teritorinio organizuoto teisinį statusą ir valstybės apibrėžtą kompetenciją turinčio socialinio darinio (vietos savivaldybės) *teisė ir reali galia* būti ir egzistuoti (reikštis) kaip *teisiškai nepriklausomas* (atskiras nuo kitų socialinių darinių), *savivaldus* (vykdantis vietos valdžią savivaldybėje per valstybės nustatyta tvarka, bet iš savivaldybės bendruomenės narių sudaromas savivaldybės (vietos valdžios) institucijas) ir *savarankiškas* (pagal valstybės (Konstitucijos, įstatymų, kitų teisės aktų) nustatyta kompetenciją savarankiškai sprendžiantis (tvarkantis) priskirtus vietos viešuosius reikalus, valdantis nuosavybės teise priklausantį turtą ir juo disponuojantis ir pan.) socialinis junginys. Šiuo atveju *(vietos) savivaldos teisės (platesne prasme) subjektas yra visa vietos savivaldybė,*

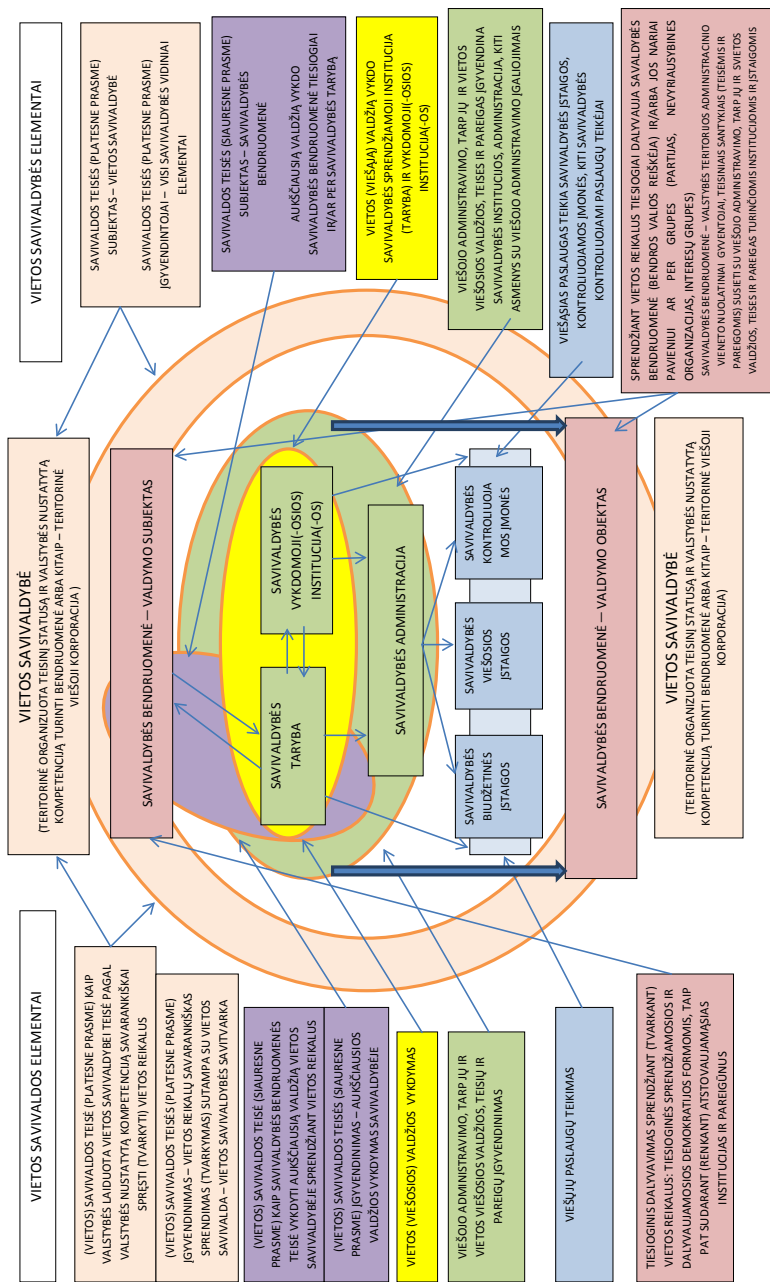
ir 2) *savivaldybės bendruomenei priklausanti savivaldos teisė (savivaldybės bendruomenės savivaldumas, (vietos) savivaldos teisė siauresne prasme)* – VTAV nuolatinių gyventojų, teisiniais valdžios-pavaldumo santykiais susijusių su vietos savivaldybės (vietos valdžios) institucijomis, kiekybinės gausybės (*savivaldybės bendruomenės*) kaip ypatingo vietos savivaldybės struktūrinio elemento teisė ir reali galia valstybės nustatytais formomis tiesiogiai ar per vietos savivaldybės tarybą (vietos savivaldybės atstovaujамąją instituciją) vykdyti aukščiausią valdžią vietos savivaldybės teritorijoje, sprendžiant (tvarkant) vietos savivaldybės kompetencijai priskirtus vietos (viešuosius) reikalus. Šiuo atveju (*vietos) savivaldos teisė (aukščiausios valdžios vietos savivaldybėje teisė) priklauso savivaldybės bendruomenei, (vietos) savivaldos teisės (siauresne prasme) subjektas yra būtent savivaldybės bendruomenė.*

Kas ir kaip įgyvendina (vietos) savivaldos teisę?

Galima teigti, kad (vietos) savivaldos teisės įgyvendinimas yra sietinas su subjektais, kuriems priklauso (vietos) savivaldos teisė, ir su tokių subjektų veikla, realizuojant jiems suteiktas teises ir pareigas (bei kitus kompetencijos elementus) tam tikrose veiklos srityse (**žr. 1 ir 3 paveikslus**). Todėl teigtina, kad:

1) (*vietos) savivaldos teisė kaip visai vietos savivaldybei (teritorinei organizuotai teisinį statusą ir valstybės apibrėžtą kompetenciją turinčiai bendruomenei) priklausanti teisė yra įgyvendinama per visus šį sudėtingą socialinį darinį sudarančius vidinius elementus ir pasireiškia kaip:*

- 1.1) aukščiausios valdžios vykdymas (tai daro savivaldybės bendruomenė pati (tiesiogiai) nustatytais organizacinėmis formomis ar per savivaldybės atstovaujамąją instituciją),
- 1.2) viešojo administravimo teisių ir pareigų vykdymas (tai daro savivaldybės atstovaujamoji (sprendžiamoji), vykdomoji (vykdomosios institucijos ir savivaldybės administracija), tarp jų:
 - 1.2.1) vietos viešosios valdžios (vietos valdžios siauresne prasme) vykdymas (tai daro savivaldybės atstovaujamoji (sprendžiamoji) ir vykdomoji (vykdomosios institucijos),
 - 1.2.2) viešojo administravimo funkcijų vykdymas (tai daro savivaldybės administracija),
- 1.3) viešųjų paslaugų teikimas (jas teikia savivaldybės biudžetinės ir viešosios įstaigos, savivaldybės ir (ar) jos kontroliuojamos įmonės),
- 1.4) tiesioginis dalyvavimas sprendžiant (tvarkant) vietos (viešuosius) reikalus (tai daro VTAV nuolatiniai gyventojai – savivaldybės bendruomenės nariai pavieniui ar jų grupės teisiškai įtvirtintomis tiesioginės dalyvaujamosios demokratijos formomis ir nustatyta tvarka, taip pat rinkdami savivaldybės renkamasias institucijas).



3 pav. Vietos savivaldybės ir vietos savivaldos elementai

Šiuo atveju tarp (vietos) savivaldos teisės įgyvendinimo ir vietos savivaldos (teritorinės organizuotos teisinį statusą ir valstybės apibrėžtą kompetenciją turinčios bendruomenės savitvarkos) galima dėti lygybės ženklą.

2) (vietos) savivaldos teisę kaip savivaldybės bendruomenei priklausančią teisę vykdyti aukščiausių valdžių įgyvendina savivaldybės bendruomenė pati (tiesiogiai) arba per savivaldybės atstovaujамąją instituciją – savivaldybės tarybą (asamblėją), sudaromą demokratinių rinkimų būdu. Kaip jau buvo minėta, valstybė, jau kurdama vietos savivaldybes, nustato ir kas (koks subjektas), ir kaip (kokiomis formomis, kokius vietos reikalus sprendžiant) vykdys aukščiausių valdžių vietos savivaldybėje. Nors gali pasirodyti keista, tačiau valstybė čia turi ne vieną, bet keletą pasirinkimo galimybių tiek dėl aukščiausių valdžių vietos savivaldybėje vykdančių subjektų, tiek ir dėl tokiu būdu spręstinių vietos (viešųjų) reikalų identifikavimo:

- 2.1) gali būti nustatyta, kad aukščiausių valdžių tradiciškai vykdys *savivaldybės bendruomenė* pati (vietinio sprendžiamojo referendumo ir / ar savivaldybės bendruomenės narių visuotinio sprendžiamojo susirinkimo formomis) ar *per savivaldybės tarybą* (asamblėją), pastarajai posėdžių metu priimant reikšmingus visai vietos savivaldybei sprendimus. Tačiau galimas ir kitoks variantas – aukščiausių valdžių vykdančiu subjektu gali būti pasirinktas tik vienas iš minėtųjų subjektų: pvz., aukščiausia valdžia gali būti įgyvendinama tik per savivaldybės tarybą (asamblėją), kas, manytina, ir yra teisiškai įtvirtinta Lietuvoje dabartiniu metu;
- 2.2) gali būti nustatyta, kad aukščiausių valdžių vykdančias subjektas gali priimti sprendimus, sprendžiant (tvarkant) visus vietos (viešuosius) reikalus. Tačiau valstybė gali apriboti aukščiausių valdžių vykdančią subjektą, suteikdama jam teisę galutinį žodį tarti sprendžiant (tvarkant) tik dalį vietos viešųjų reikalų (pvz., konkrečiai nurodant visus tokius vietos (viešuosius) reikalus arba, atvirkščiai – nustatant, kokių reikalų iš visų vietos savivaldybės kompetencijai priklausančiųjų vietos reikalų toks subjektas spręsti negali).

Išvados

1. Interpretuojant Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalies nuostatą „Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniam vienetais, įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas“, iki šiol yra tinkamai neatsakyta į klausimą, kuriam iš subjektų yra laiduojama ir priklauso (vietos) savivaldos teisė: valstybės teritorijos administraciniam vienetai? (Vietos) savivaldybės bendruomenei? (Vietos) savivaldybės atstovaujамajai institucijai (atstovaujamosioms institucijoms)? Ar iš tiesų vienintelė vietos savivaldybės institucija, per kurią įgyvendinama (vietos) savivaldos teisė, yra savivaldybės taryba?

2. Sisteminė nuostatų dėl (vietos) savivaldos teisės laidavimo ir įgyvendinimo, nustatytų Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Lietuvos Respublikos Konstitucinio

Teismo nutarimuose ir sprendimuose, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme ir Europos vietos savivaldos chartijoje, analizė leidžia teigti, kad: a) (vietos) savivaldos teisės subjektu Lietuvoje gali būti laikomi net trys subjektai, b) konstitucinės vietos savivaldos doktrinos kūrėjai (vietos) savivaldos teisės subjektu pasirinko *teritorinę (vietos) bendruomenę*, pritaikę analogiją (Konstitucijoje nustatyta, kad suverenitetas priklauso Valstybės Tautai), c) konstitucinės vietos savivaldos doktrinos kūrėjai (vietos) savivaldos teisės subjektą prilyginę Valstybės Tautai (suverenui, kuriam priklauso aukščiausia galia valstybėje), analogiją pritaikė ir dėl (vietos) savivaldos teisės įgyvendinimo: negalėdami atitrūkti nuo „griežtai suformuluotos“ Konstitucijoje įtvirtintos nuostatos, kad *savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas*, (vietos) savivaldos teisės įgyvendinimą iš esmės sutapatino su aukščiausios valdžios vietos savivaldybėje vykdymu tik per atstovaujамąją savivaldybės (savivaldos) instituciją.

3. Teigtina, kad Lietuvoje, kuri priklauso šalims, kurių teisinė sistema kontinentinė ir kurioje, aiškinant vietos savivaldybių kilmę, vietos savivaldos esmę ir turinį, vadovaujamosi teisinės valstybės požiūriu ir dualinės vietos savivaldos teorija, teisė savarankiškai spręsti (tvarkyti) vietos reikalus (arba kitaip – (vietos) savivaldos teisė platesne prasme) laiduojama vietos savivaldybei – iš įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų sudarytam teritoriniam organizuotam viešojo juridinio asmens statusą ir valstybės nustatytą (apibrėžtą) kompetenciją turinčiam socialiniam dariniui.

4. Savivaldos teisės laidavimas valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatiniams gyventojams (kaip teritorinei natūraliai bendruomenei ar kaip tik atsitiktiniais socialinio bendravimo ryšiais susijusių žmonių mechaninei visumai) yra ne vienkartinis valstybės aktas, bet tam tikrą apibrėžtą laiką trunkantis procesas. Šio proceso metu vyksta ženklūs, kokybiniai pokyčiai valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų gyvenime (tiksliau jų bendravime, jų valdyme) ir tam tikrų valstybės priimamų sprendimų ir veiksmų dėka atsiranda (tiksliau – yra sukuriamas) teritorinis organizuotas teisinis statusą ir valstybės apibrėžtą kompetenciją turintis socialinis junginys (vietos savivaldybė).

5. Kūrybiškai taikant analogiją, teigtina, kad: a) vietos savivaldybei priklausanti savivaldos teisė ((vietos) savivaldos teisė platesne prasme) yra teritorinės organizuotos bendruomenės (vietos savivaldybės) teisė ir reali galia būti ir egzistuoti (reikštis) kaip teisiškai nepriklausomas, savivaldus ir savarankiškas socialinis darinys; šiuo atveju (vietos) savivaldos teisės (platesne prasme) subjektas yra vietos savivaldybė ir b) savivaldybės bendruomenei priklausanti savivaldos teisė ((vietos) savivaldos teisė siauresne prasme) – yra savivaldybės bendruomenės kaip ypatingo vietos savivaldybės struktūrinio elemento teisė valstybės nustatytais organizacinėmis formomis tiesiogiai ar per vietos savivaldybės tarybą (vietos savivaldybės atstovaujамąją instituciją) vykdyti aukščiausią valdžią vietos savivaldybėje, sprendžiant (tvarkant) vietos savivaldybės kompetencijai priskirtus vietos (viešuosius) reikalus; šiuo atveju (vietos) savivaldos teisė kaip aukščiausios valdžios vietos

savivaldybėje teisė priklauso savivaldybės bendruomenei ((vietos) savivaldos teisės (siauresne prasme) subjektas yra savivaldybės bendruomenė).

6. Teigtina, kad (vietos) savivaldos teisės įgyvendinimas yra sietinas su subjektais, kuriems priklauso (vietos) savivaldos teisė, ir su tokių subjektų veikla, įgyvendinant jiems suteiktas teises ir pareigas tam tikrose veiklos srityse. Todėl a) (vietos) savivaldos teisė kaip visai vietos savivaldybei (teritorinei organizuotai teisinį statusą ir valstybės apibrėžtą kompetenciją turinčiai bendruomenei) priklausanti teisė yra įgyvendinama per visus šį sudėtingą socialinį junginį sudarančius vidinius elementus ir b) (vietos) savivaldos teisė kaip savivaldybės bendruomenei priklausančią teisė vykdyti aukščiausią valdžią savivaldybės bendruomenė įgyvendina pati (tiesiogiai) arba per savivaldybės atstovaujамąją instituciją – savivaldybės tarybą (asamblėją), sudaromą demokratinį rinkimų būdu.

Literatūra

1. Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. Mokomasis leidinys. Pirma dalis. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
2. Astrauskas A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešojo politika ir administravimas*. 2011, 2, 283–298.
3. Astrauskas A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 m. iki dabar. *Viešojo politika ir administravimas*. 2013, T. 12 (2), 260–271.
4. Biržys R., Jasmontas A., Kačerauskas T. ir kt. Filosofijos pamatai. Mokomoji knyga. 2-oji laida. Vilnius: Technika, 2007, 221–224.
5. Europos vietos savivaldos chartija. Valstybės žinios. 1999, Nr. 82-2418.
6. Jankauskas K. Vietos savivalda. Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, 821–840.
7. Legkauskas V. Grupių formavimosi mechanizmas. *Socialinė psichologija*. Vilnius: Vaga, 2008, 319–331.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Oficialių dokumentų tekstai su pakeitimais ir papildymais iki 2010 m. kovo 1 d. Kaunas: UAB „Judex“, 2010.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. Valstybės žinios. 2002, Nr. 103-4605.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. kovo 21 d. nutarimas. Valstybės žinios. 2010, Nr. 85-1605.
11. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. Valstybės žinios. 1990, Nr. 7-170.
12. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049.
13. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.
14. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.
15. Romeris M. Visuomenė: sąvoka ir klasifikacija. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Pirma dalis. Valstybė. II tomas. Vilnius: Pradai, 1995, 74–96.

16. Šileikis E. Teritorinės (vietos) savivaldybės. Alternatyvioji konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, 259–290.
17. Zakarevičius P. Vadyba: genezė, dabartis, tendencijos. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 1998, 85–111.
18. Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Mokymo apie valstybę pagrindai. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. Vilnius: Justicia, 2001, 126–134.

Algirdas Astrauskas

Who Is Granted the Right to Self-Government in Lithuania and who Implements This Right and how?

Abstract

There are many research papers on local self-government from 1990s till present in Lithuania. However, according to the author, there is a lack of research papers where the Lithuanian local self-government system would be analysed systematically. The author has published several articles in the academic journal *Public Policy and Administration*. In this article, the author, by way of creative analogy, presents his approach as to who is granted the right to (local) self-government and who enjoys this right (i.e., what is the subject of the right to (local) self-government) as well as explains who, in his opinion, enforces the right to (local) self-government and how.

Summarizing the results, the author presents the following conclusions:

1. Interpreting the first paragraph of Article 119 of the Constitution of the Republic of Lithuania “*The right to self-government shall be guaranteed to administrative units of the territory of the State, which are provided for by law. It shall be implemented through corresponding municipal councils*”, the following questions remain unanswered: what subject is guaranteed (granted) the right to (local) self-government? Is a municipal council really the only local authority through which the right to (local) self-government is implemented?

2. The systematic analysis of provisions on guaranteeing (granting) and implementing the right to (local) self-government, established in the Constitution of the Republic of Lithuania, rulings and decisions of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, the Republic of Lithuania Law on Local Self-Government, and the European Charter of Local Self-Government, suggests that: (a) three subjects may be considered as the subjects of the right to (local) self-government in Lithuania; (b) the developers of the constitutional doctrine of (local) self-government chose the *territorial (local) community* as the subject of the right to (local) self-government by applying analogy (the Constitution stipulates that sovereignty belongs to the Nation); (c) by making the subject of the right to (local) self-government equal to the Nation State (sovereign that has the supreme power in the state), the developers of the doctrine applied the analogy in respect of the implementation of the right to (local) self-government: they essentially saw the implementation of the right to (local) self-government and exercise of the supreme power in the municipality as the same, the latter being exercised through the representative municipal (self-government) institution.

3. It is stated that in Lithuania, which belongs to the countries with the continental legal system and where the theory of dual local self-government is followed for interpreting the origin of local municipalities and the nature and content of local self-government, the right to independently deal with local matters (or otherwise, right to (local) self-government in a

wider sense) is guaranteed (granted) to the local municipality, an organised territorial social body that is composed of permanent residents in a territorial administrative unit established by law, that has the status of a public legal person and that has the competence established (defined) by the state.

4. Guaranteeing (granting) the right to self-government to the residents of the territorial administrative unit is a process lasting for a defined time rather than a single action of the state. During the process, major qualitative changes take place in the life of residents (to be accurate, in their communication and their governing) of the territorial administrative unit, and some decisions adopted and actions taken on the national level give shape to a territorial, organised social body (local municipality) that has a legal status and the competence defined by the state.

5. Creatively applying the analogy, it may be asserted that: a) the right to self-government (right to (local) self-government in a broader sense) belonging to a local municipality is the right of a territorial organised community (local municipality) and the real power to exist (act) as a legally independent, self-governing and autonomous social body; in this case, the subject of the right to (local) self-government (in a broader sense) is a local municipality, and (b) the right to self-government (right to (local) self-government in a narrower sense) belonging to a municipal community is the right of a municipal community as of a special local municipal structural element to directly or through a municipal council (representative body of a local municipality) exercise, in the ways prescribed, the supreme power in the local municipality when dealing with local (public) matters within the competence of the local municipality; in this case, the subject of the right to (local) self-government (in a narrower sense) is a municipal community.

Algirdas Astrauskas – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas algirdas.astrauskas@lrs.lt

Algirdas Astrauskas, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Institute of Public Administration, Assoc. Prof.

Įteiktas 2014 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti lapkričio mėn.