

**VILNIAUS UNIVERSITETAS**  
**TEISĖS FAKULTETAS**  
**KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS TEISĖS KATEDRA**

**JUSTINAS KEZYS**  
**(V kursas, dieniinė studijų forma)**

**MAGISTRO DARBAS**

**SAVIVALDYBIŲ SUDAROMOS CIVILINĖS SUTARTYS (KONTRAKTAI): TEORINĖS  
IR PRAKTINĖS PROBLEMOS**

**Darbo vadovas prof. E. Šileikis**  
**Recenzentas doc. dr. A. Normantas**

VILNIUS, 2008

# Turinys

Santrumpos.....	3
Įvadas.....	4
<b>I. Savivaldybių statusas civiliniuose teisiniuose santykiuose.....</b>	<b>9</b>
<b>1. Savivaldybės kaip juridinio asmens ypatumai.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formos.....</b>	<b>16</b>
<b>3. Savivaldybių dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose: viešųjų, ne privačiųjų interesų tenkinimas.....</b>	<b>19</b>
<b>II. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių bendrieji klausimai.....</b>	<b>24</b>
<b>1. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių (kontraktų) samprata.....</b>	<b>24</b>
<b>2. Savivaldybių sudaromos civilinės sutartys: istorinė retrospektyva.....</b>	<b>27</b>
<b>3. Bendrieji savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių ypatumai.....</b>	<b>30</b>
<b>III. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių rūšys, sudarymo ir įgyvendinimo ypatumai....</b>	<b>42</b>
<b>1. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių įgyvendinimas.....</b>	<b>42</b>
<b>2. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių rūšys.....</b>	<b>47</b>
<b>3. Savivaldybių sudaromos civilinės sutartys savivaldybių ūkinio – finansinio savarankiškumo garantijos kontekste.....</b>	<b>49</b>
<b>4. Savivaldybių sudaromos civilinės sutartys ir <i>ultra vires</i> doktrina.....</b>	<b>53</b>
Išvados.....	56
Darbo santrauka.....	59
Summary.....	60
Literatūros sąrašas.....	61

## Santrumpos

ABTĮ – Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas.

ApT – Lietuvos apeliacinis teismas.

Chartija – Europos vietos savivaldos chartija.

LR CK – Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas.

LR CPK – Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas.

LAT – Lietuvos Aukščiausiasis Teismas.

LRK – Lietuvos Respublikos Konstitucija.

LRS – Lietuvos Respublikos Seimas.

LRV – Lietuvos Respublikos Vyriausybė.

LRKT – Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas.

LVAT – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.

VSĮ – Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas.

## Ivadas

*„Vietos savivalda reiškia vietos valdžios teises ir pareigas savo atsakomybe reguliuoti ir tvarkyti visuomeninius reikalus vietos gyventojų interesų vardu“<sup>1</sup>*

(1993 m. Tarptautinės vietos savivaldybių sąjungos (IULA) Pasaulinės vietos savivaldos deklaracijos 2 str. 1 punktas)

*„<...> šių [vietos savivaldos] tikslų realizavimas reikalauja garantuoti, kad egzistuotų vietos valdžia, suformuota iš demokratišku būdu sudarytų sprendimus priimančių institucijų ir galinti pakankamai savarankiškai priimti išipareigojimus ir pasirinkti jų vykdymo būdus, priemones ir šaltinius jiems įgyvendinti“<sup>2</sup>*

(1985 m. spalio 15 d. Europos vietos savivaldos chartijos preambulė)

Šiandieninė savivaldybė – tai tarsi valstybinės valdžios ūkinis padalinys tam tikroje teritorijoje, valdantis ir tvarkantis didžiąją dalį miesto ar rajono ūkio. Savivaldybės kontroliuoja specialiosios paskirties akcines bendroves, užsiimančias transporto ir komunalinių paslaugų teikimu, savivaldybės steigia įmones, vykdančias savivaldybėms pagal įstatymą priskirtas funkcijas, mokyklas, ligonines, valdo kino teatrus, vaistines, knygynus, parduotuves, organizuoja įvairias šventes ir visuomeninius renginius, nuomoja patalpas, finansuoja privačių namų remontą, užsiima kita veikla dalyvaudama civiliniuose teisiniuose santykiuose. Galiausiai, savivaldybės, vykdydamos savo funkcijas, perka paslaugas ir prekes iš privačių juridinių bei fizinių asmenų. Šiuolaikiniai civiliniai teisiniai santykiai neįsivaizduojami be savivaldybių ar kitų viešojo administravimo subjektų dalyvavimo juose.

Savivaldybės, vis aktyviau dalyvaujančios civilinėje apyvartoje ir turinčios galimybę savo veikloje naudoti Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšas, pastaruoju metu tapo vienu svarbiausiu Lietuvos ekonomikos plėtros ramsčių. Antai D. Britanijoje savivaldybės išleidžia 25 milijardus svarų pirkdamos paslaugas ir prekes iš privačių subjektų<sup>3</sup> (Lietuvoje tikslus savivaldybių išlaidų prekėms ir paslaugoms iš privataus kapitalo subjektų įsigyti skaičius nenustatytas). Bet kuriuo atveju reikia pripažinti, kad privatūs investuotojai ir kiti subjektai su nepasitikėjimu ir netgi tam tikra baime vertina dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose su savivaldybe: neaiškios savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose ribos, neaiškumą kyla ir dėl savivaldybės sutartinės bei deliktinės atsakomybės.

<sup>1</sup> Angl. *Worldwide Declaration of Local Self – Government*// <<http://www.iula.org>>, prisijungta 2007-11-12.

<sup>2</sup> Europos vietos savivaldos chartija// Valstybės žinios, 1999, Nr. 82 – 2418.

<sup>3</sup> *Contracts of Local Authorities*// <<http://www.duport.co.uk>>, prisijungta 2007-11-12.

**Tyrimo objektas.** Šio mokslo tiriamojo darbo objektas yra teisinės kategorijos ir teisiniai santykiai, susiję su savivaldybių sudaromomis civilinėmis sutartimis (kontraktais). Reikia pažymėti, kad tyrimo objektas nagrinėjamas daugiausia remiantis Lietuvos ir užsienio valstybių mokslininkų darbais vietos savivaldos ir jos ūkinio, finansinio savarankiškumo bei veiklos laisvės klausimu, tarptautinių organizacijų (Europos Tarybos, Tarptautinės vietos savivaldybių sąjungos) priimtais dokumentais, bendrosios kompetencijos bei specializuotų teismų praktika nagrinėjant ginčus dėl savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių bei savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose, taip pat LRKT jurisprudencija, kurioje aiškinama vietos savivaldos samprata, jos principai ir funkcionavimo pagrindai.

**Tyrimo tikslas ir uždaviniai.** Pagrindinis ir tiesioginis šio mokslo tiriamojo darbo **tikslas** yra pasitelkiant visapusišką savivaldybių ūkinio, finansinio savarankiškumo ir veiklos laisvės analizės diskursą, išanalizuoti savivaldybių sudaromas civilines sutartis ir dėl jų aiškinimo kylančias teorines bei praktines problemas.

Magistro darbo mokslinį diskursą sudaro nuoseklus mokslinis tyrimas, pradedamas nuo savivaldybių, kaip viešųjų juridinių asmenų, statuso civiliniuose teisiniuose santykiuose konteksto, tęsiant bendrųjų teorinių savivaldybės dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose klausimų analize ir baigiant savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių rūšių, sudarymo ir įgyvendinimo ypatumų analize bei tyrimu dėl tokių civilinių sutarčių ribotumo (*ultra vires* doktrinos taikymo).

Siekiant aukščiau nurodyto tikslo, buvo iškelti šie **uždaviniai**:

- remiantis teisės mokslininkų darbais, Lietuvos Respublikos įstatymais ir tarptautiniais dokumentais, nustatyti savivaldybės statusą civiliniuose teisiniuose santykiuose;
- remiantis moksline literatūra ir 1918 – 1940 m. Lietuvoje galiojusiais teisės aktais, įrodyti, kad savivaldybių dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose ir civilinių sutarčių sudarymas su privačiais subjektais nėra po nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. prasidėjusių valstybės valdymo reformų pasekmė, o istoriškai pagrįstas ir Lietuvos teisės tradicijai būdingas reiškinys;
- išanalizuoti, kaip savivaldybių sudaromas civilinės sutartys atspindi savivaldybės ūkinio bei finansinio savarankiškumo kontekste;
- išnagrinėti savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formas bei sudaromas civilines sutartis kaip vieną iš tokių formų;
- atskleisti, kokios konkrečios teorinės ir praktinės problemos kyla savivaldybėms sudarant bei vykdant sutartis, identifikuoti ir aptarti bendrus savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių ypatumus;;

- nustatyti savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose ribas kaip *ultra vires* doktriną ir išanalizuoti tokių ribų egzistavimo pagrįstumą;
- lyginamosios analizės ir sisteminio metodo pagalba išanalizuoti savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose modelį užsienio valstybėse.

**Tyrimo aktualumas, originalumas ir naujumas.** Atsižvelgiant į tai, kad savivaldybės vaidina itin svarbų vaidmenį Lietuvos ekonomikos plėtroje ir kasdieniauose komerciniuose sandoriuose, tenka pripažinti, kad Lietuvos privatinės ir viešosios teisės atstovai neskiria pakankamai dėmesio savivaldybės, kaip viešojo administravimo subjekto, dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose (kartu ir civilinių sutarčių sudarymo) klausimui.

Tiesa, būtų klaidinga teigti, kad savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių klausimas yra visiškai nenagrinėtas lietuviškoje mokslinėje literatūroje. Tam tikrus šios temos aspektus (pavyzdžiui, savivaldybės, kaip viešojo juridinio asmens, sampratą, savivaldybės ūkinį, finansinį savarankiškumą ir veiklos laisvę, kai kuriuos kitus klausimus) bendrais požymiais yra nagrinėję Vilniaus universiteto Teisės fakulteto prof. E. Šileikis savo monografijoje „Alternatyvi konstitucinė teisė“, Mykolo Riomerio universiteto doc. dr. K. Jankauskas autorių kolektyvo išleistame leidinyje „Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda“, taip pat kiti autoriai (R. Stačiokas, J. Rimas, G. Davulis).

Galima manyti, kad šis magistro darbas yra pirmas mėginimas detaliau analizuoti savivaldybių sudaromas civilines sutartis bei dėl jų kylančias teorines bei praktines problemas. Be to, tai yra vienas pirmųjų kartų, kai, pasitelkiant Lietuvos teismų praktiką, išsamiau analizuojama *ultra vires* doktrinos veikimas savivaldybių atžvilgiu, savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formos ir savivaldybės sudaromų sutarčių ypatumai lyginant su kitomis civilinėmis sutartimis, sudaromomis tarp privačių subjektų.

Šio magistro darbo originalumą lemia ir tai, kad savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių klausimas yra tarpdisciplininis. Kaip žinia, savivaldybių veiklos ir jos reguliavimo klausimai yra viešosios teisės dalykas, kai tuo tarpu civilinė sutartis yra privatinės (civilinės) teisės institutas. Įvertinant tai, kad šis magistro darbas yra ginamas Konstitucinės ir administracinės teisės katedroje, reikia pabrėžti, kad esminę tyrimo dėl savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių dalį sudarys viešosios teisės normų ir principų analizė.

### **Tyrimo šaltiniai.**

1. *Mokslo darbai.* Vienu pagrindinių šio tyrimo šaltinių yra Lietuvos ir užsienio teisės mokslininkų darbai, kuriuose nagrinėjama savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose prigimtis, savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių ypatumai lyginant su kitomis civilinėmis sutartimis, savivaldybės, kaip viešojo juridinio asmens, sampratos klausimai, kiti aktualūs ir probleminiai klausimai. Be specializuotos teisinės literatūros darbe taip pat remiamasi ir

bendraja mokslinė literatūra (žodynais, enciklopedijomis ir pan.), kuri padeda atskleisti tam tikrų teisinių kategorijų, sąvokų prasmę ir turinį. Kaip pagrindinius mokslo darbus, kuriais vadovaujamasi tyrime, galima išskirti šiuos leidinius: E. Šileikio „Alternatyvi konstitucinė teisė“, autorių kolektyvo „Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda“, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso antrosios knygos komentara, L. S. Sealy ir R. J. A. Hooley „Commercial Law. Text, Cases and Materials“, N. Hawke N. Papworth „Introduction to Administrative Law“, A. Vaišvilos „Teisės teorija“, rusų teisės mokslininkų (I. V. Vydrino, A. N. Kokotovo, O. E. Kutafino, V. I. Fadejevo) monografijas ir kitus leidinius.

2. *Lietuvos Respublikos teisės aktai.* Esminę šio mokslo tiriamojo darbo dalį sudaro galiojančių Lietuvos Respublikos teisės aktų analizė. Teisės aktų analizė leis išnagrinėti savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių prigimtį, atskleisti atskirų teisinių kategorijų sampratą, nustatyti savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose koncepcijos esmę. Pagrindiniai teisės aktai, nagrinėjami šia tyrime, yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vietos savivaldos įstatymas, Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, kiti įstatymai, taip pat poįstatyminiai teisės aktai, kurių reguliavimo sritis – su savivaldybių dalyvavimu civiliniuose teisiniuose santykiuose tiesiogiai susiję klausimai (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintos savivaldybių skolinimosi taisyklės). Pažymėtina, kad atskirų šio tyrimo klausimų nagrinėjimui būtina ir lokalinių, t.y. vietos savivaldos institucijų priimamų, teisės aktų, kurių pagrindinis tikslas yra nustatyti konkrečios savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių reglamentavimą, analizė.

3. *Tarptautiniai dokumentai.* Tarptautinių organizacijų dokumentai (kaip antai Europos vietos savivaldos chartija) šiame tyrime atlieka pagalbinę funkciją, kadangi tai yra bendro pobūdžio teisės aktai, detaliau nereglamentuojantys savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose, tačiau jų nuostatos gali būti itin svarbios atskleidžiant tam tikrų teisinių kategorijų sampratą ir požymius.

4. *Lietuvos teismų praktika.* Lietuvos bendrosios ir specialiosios kompetencijos teismų praktika šiame tyrime taip pat atlieka pagalbinę funkciją. Teismų praktikos reikšmė tyrime pasireiškia ne tik tuo, kad teismų praktikoje atskleidžiama tam tikrų sąvokų turinys, tačiau ir tuo, kad teismai aiškina aktualius savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose klausimus (pavyzdžiui, savivaldybės ribotas galimybes laiduoti už privačių subjektų piniginių prievolių įvykdymą).

5. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija.* Nors LRKT, analizuodamas aktualius vietos savivaldos klausimus, ir vengia tiesioginių pasisakymų dėl savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formų ir tokio dalyvavimo konstitucingumo, tačiau LRKT praktika itin svarbi atskleidžiant tam tikrų kategorijų sampratą (pavyzdžiui, apibrėžiant viešojo intereso institutą), vietos savivaldos principų turinį.

**Tyrimo metodika.** Magistro darbo tyrimo objektui taikomi šie teisiniai tyrimo metodai: istorinis, loginis, sisteminės analizės, lyginamasis, tarpdisciplininės analizės, sąvokų lingvistinės analizės.

*Istorinis metodas* taikomas kaip pagalbinis metodas siekiant atskleisti, kaip savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose koncepcija istoriškai pakito nuo 1918 – 1940 metų laikotarpio.

*Loginis metodas* taikomas aiškinantis teisės normų turinį, taip pat darant apibendrinimus ir išvadas.

*Sisteminės analizės metodas* taikomas tiriant problemas, kurių neįmanoma išnagrinėti neatsižvelgiant į tam tikrų teisės normų sisteminius ryšius, bendruosius teisės principus.

*Lyginamasis metodas* taikomas siekiant atskleisti, kaip savivaldybių dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose reglamentuojamas užsienio valstybėse.

*Tarpdisciplininės analizės metodas.* Tyrime susipynę skirtingų teisės šakų institutai, todėl šis magistro darbas atitinka ir tarpdisciplininio tyrimo kriterijus.

*Sąvokų lingvistinės analizės metodas* naudojamas kaip pagalbinis metodas atskleidžiant tam tikrų reikšmingų sąvokų (kaip antai „savivaldybė“, „kontraktas“ ir kt.) reikšmę ir turinį. Taip pat taikomas *lyginamasis lingvistinis metodas*, leidžiantis atskleisti svarbių į lietuvių kalbą išverstų teisės terminų turinio papildomus aspektus.

**Tyrimo struktūra.** Šiame magistro darbe plėtojama tema analizuojama atskirais etapais ir yra išskiriamos trys tyrimo dalys:

1. *Pirmojoje dalyje* analizuojama savivaldybės statusas civiliniuose teisiniuose santykiuose ir savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formos, viešojo intereso tenkinimo pobūdis savivaldybei dalyvaujant civiliniuose teisiniuose santykiuose.

2. *Antrojoje dalyje* atskleidžiama savivaldybių civilinių sutarčių (kontraktų) samprata, istoriniai savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose aspektai, nagrinėjama bendrieji savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių ypatumai lyginant su kitomis civilinėmis sutartimis, sudaromomis tarp privačių subjektų.

3. *Trečiojoje dalyje* teorinės ir praktinės problemos, kylančios savivaldybėms sudarant ir įgyvendinant civilines sutartis, *ultra vires* doktrinos veikimas savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių praktikoje, taip pat konstitucinės savivaldybių ūkinio ir finansinio savarankiškumo garantijos įgyvendinimo aktualūs klausimai, gilinamasi į užsienio valstybių praktiką ir pasiekimus reglamentuojant savivaldybių dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose, analizuojama, ar yra tokių pasiekimų įgyvendinimo Lietuvos Respublikoje galimybė.



# I. Savivaldybių statusas civiliniuose teisiniuose santykiuose

## 1. Savivaldybės kaip juridinio asmens ypatumai

Didesnių diskusijų dėl savivaldybės kaip savarankiško subjekto teisiniuose santykiuose neyla. Garsus rusų teisės teoretikas S. Aleksejevas pažymi, kad teisės teorijoje visuotinai pripažįstamos trys grupės teisiųjų santykių subjektų: a) individualūs subjektai; b) organizacijos; c) valstybė ir savivaldybės<sup>4</sup>. Apie savivaldybę kaip atskirą viešosios valdžios įgyvendinimo subjektą galima spręsti sistemiškai aiškinant ir LRK, VSI, Viešojo administravimo ir kitų įstatymų nuostatas.

Kur kas problematiškesnis yra savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose klausimas. Sistemiškai aiškinant LR CK nuostatas, civilinio teisinio santykio subjektas, arba dalyviai, yra asmenys, tarp kurių atsiranda civilinis teisinis santykis. Teisės teorijoje pažymima, kad civiliniai teisiniai santykiai atsiranda todėl, jog vienais atvejais (pavyzdžiui, rangos sutarties sudarymu) siekiama sukurti reikalingas vertybes, kitas atvejais (pavyzdžiui, pirkimo – pardavimo sutarties sudarymu) – tokias vertybes įgyti, trečiais atvejais (pavyzdžiui, nuomos, kredito sutarties sudarymu) – laikinai perleisti turimas vertybes naudotis kitiems asmenims, dar kitais atvejais (pavyzdžiui, dalyvaujant procesiniuose teisiniuose santykiuose) – siekiant apginti pažeistas teises<sup>5</sup>. Atsižvelgiant į tai, kad esminis savivaldybių veiklos aspektas yra visuomeninių vertybių kūrimas (viešojo intereso tenkinimo pobūdis), reikia pripažinti, kad pagrindinė priemonė tokioms vertybėms kurti yra dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose su kitais subjektais, tame tarpe ir sudarant sutartis (kaip priešprieša valdymo teisiniams santykiams, atsirandantiems įgyjant valdingus įgaliojimus bei organizuojant vietos valdymą).

Kyla klausimas, ar savivaldybė turi civilinę teisinį subjektiškumą, suteikiantį teisę dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose, ar tokiu subjektiškumu pasižymi tam tikra savivaldos institucija, per kurią ir įgyjamos civilinės teisės bei pareigos? Jei pati savivaldybė, o ne savivaldybės institucija pasižymi civiliniu teisiniu subjektiškumu, kokia yra tokio subjektiškumo apimtis? Kartu kyla klausimas, kokia yra savivaldybės pripažinimo juridiniu asmeniu, pasižyminčiu specialiuoju civiliniu teisiniu subjektiškumu, prigimtis ir reikšmė?

Ilgą laiką savivaldybės kaip juridinio asmens statusas nebuvo pripažįstamas. 1964 metų LR CK 23 str., įtvirtinusiame juridinio asmens sąvoką ir formas, kaip atskiros juridinių asmenų formos buvo išskiriamos įmonės, organizacijos, įstaigos, susivienijimai, politinės partijos,

<sup>4</sup> Аллексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. Москва, 1999. Psl. 71.

<sup>5</sup> Plačiau žr. Vaišvila A. Teisės teorija. Vadovėlis. Antrasis leidimas. Vilnius: Justitia, 2004. Psl. 424-425.

tačiau neužsimenama apie savivaldybę ar valstybę kaip juridinius asmenis<sup>6</sup>. Tuo tarpu 1994 metų redakcijos VSĮ 5 str. juridiniu asmeniu pripažino ne savivaldybę kaip teritorinį vienetą, o savivaldybės tarybą, t.y. atstovaujамąjį savivaldybės organą.

Toks teisinis reglamentavimas kėlė teorinių ir praktinių problemų. Visų pirma, atstovaujamojo organo, o ne pačio teritorinio vieneto pripažinimas juridiniu asmeniu neatspindėjo vietos savivaldos koncepcijos. Savivaldybės tarybos pripažinimas juridiniu asmeniu atspindėjo tarybinę koncepciją vietos savivaldą formuojant „iš viršaus“ (priklausomai nuo įstatymų leidėjo valios), neatspindint Konstitucijos preambulėje įtvirtinto pilietinės visuomenės siekio ir pažeidžiant demokratinę vertybę – savivaldybės formavimą „iš apačios“ (atsižvelgiant į vietos gyventojų valią, interesus bei poreikius). Visų antra, savivaldybės nepripažinimas juridiniu asmeniu apsunkino savivaldybės dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose prisiimant civilines teises bei pareigas, taip pat kėlė klausimą dėl savivaldybės (ar savivaldybės tarybos) civilinės atsakomybės. Savivaldybę laikyti atskiru juridiniu asmeniu tikslinga siekiant atriboti savivaldybės atsakomybę nuo savivaldybės vardu veikiančių institucijų ar pareigūnų atsakomybės, taip pat atriboti savivaldybės ir jos institucijų įgyjamas civilines teises bei pareigas.

Tiesa, užsienio valstybių praktikoje žinomi ir atvejai, kai, siekiant vietos savivaldą „priartinti“ prie vietos gyventojų, subjektu, atsakingu už vietos savivaldos įgyvendinimą, pripažįstama ne pati savivaldybė ar savivaldybės taryba, o vietos gyventojų susivienijimas. Toks išimtinis statusas suteiktas Didžiosios Britanijos sostinės Londono mieste veikiančių 32 savivaldybių (angl. *London borough*) bendruomenėms, kurios pagal vadinamuosius „karališkus įstatus“ (angl. *royal charter*) naudojami tam tikromis civilinių teisinių santykių subjektų teisėmis (pavyzdžiui, teise į pavadinimą, teise būti ieškovu teisme ir kt.)<sup>7</sup>. Tačiau nereikia manyti, kad, savivaldos teisę įgyvendinančio subjekto teises ir pareigas suteikus vietos bendruomenei, supaprastėja ir savivaldybės dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose<sup>8</sup>. Atvirkščiai, konstitucinės ir civilinės teisės požiūriu būtų sunku pagrįsti tokios bendruomenės įgaliojimus sudaryti civilines sutartis, todėl netgi pripažįstant vietos bendruomenę subjektu, atsakingu už vietos savivaldos teisių įgyvendinimą, civilinių sutarčių sudarymo iniciatyvos teisė palikta savivaldybės tarybai. Atsižvelgiant į tai, Anglijos teisės mokslininkai apskritai siūlo atriboti juridinio asmens sąvoką nuo savivaldybių, teisės mokslui pasiūlydami „įstatyminių korporacijų“ (angl. *Statutory corporations*) sąvoką<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Žr. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso pakeitimo ir papildymo// Valstybės žinios, 1994, Nr. 44-805.

<sup>7</sup> Žr. Local Government Act 1972// Anglijos parlamento informacija, <[http://www.parliament.uk/bills\\_legislation.cfm](http://www.parliament.uk/bills_legislation.cfm)>, prisijungta 2007-10-21.

<sup>8</sup> Atkreiptinas dėmesys, kad vietos bendruomenė ar vietos bendruomenės narių susirinkimas pagal Anglijos teisę nepripažįstami juridiniu asmeniu, tačiau vietos bendruomenei, kaip kolektyviniam teisės subjektui, suteikiamas išskirtinis statusas naudotis tam tikromis teisėmis ir pareigomis.

<sup>9</sup> Hawke N. Papworth N. Introduction to Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1996. Psl. 42.

Bet kuriuo atveju reikėtų sutikti, kad tokia sąvoka galėtų būti naudinga tik bendrosios teisės tradicijos valstybėms, pasižyminčioms lanksčiu vietos savivaldos teisinių santykių reglamentavimu. Tuo tarpu įvertinant tai, kad LRK X skirsnyje įtvirtinti esminiai vietos savivaldos elementai bei principai (kaip antai savivaldybių, o ne konkrečių savivaldybės institucijų (!), savarankiškumo ir veiklos laisvės principas), nustatytos institucijos, įgyvendinančios Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, tikslinga savivaldybę pripažinti juridiniu asmeniu.

Aukščiau nurodytos problemos, susijusios su nepakankamai aiškiai apibrėžtu savivaldybės statusu Lietuvoje, buvo iš esmės išspręstos patvirtinus 2000 metų redakcijos VSĮ, taip pat priėmus naują LR CK. VSĮ 3 str. 1 d. įtvirtinta savivaldybės samprata tiesiogiai nustato savivaldybės kaip juridinio asmens statusą. LR CK 2.35 str. 1 d. taip pat nustato, kad valstybė ir savivaldybė yra juridiniai asmenys (analogiškos nuostatos įtvirtintos ir kitų valstybių civiliniuose kodeksuose, pavyzdžiui, Rusijos CK 113 str. 1 d.).

Vertėtų atkreipti dėmesį, kad VSĮ 3 str. 1 d. vartojama sąvoka „savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas, *turintis juridinio statusas* <...>“. Kitaip tariant, įstatymu savivaldybei „suteikiamas“ juridinio asmens statusas. Tuo tarpu VSĮ pakeitimo įstatymo projekte numatoma kur kas paprastesnė savivaldybės pripažinimo juridiniu asmeniu konstrukcija – savivaldybė apibrėžiama ne kaip turinti juridinio asmens statusą, o kaip viešasis juridinis asmuo<sup>10</sup>.

Keičiant „savivaldybės“ sąvoką, įtvirtintą VSĮ 3 straipsnio 1 dalyje, VSĮ 3 straipsniui numatoma papildyti 2 dalimi, kurioje nustatyta, kad „savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo“. VSĮ pakeitimo įstatymo projekte numatoma nustatyti tokią „savivaldybės“ sąvoką: „Savivaldybė – tai įstatymo nustatytas valstybės administracijos teritorinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per valstybės teritorijos administracinio nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą bei jos sudarytas ir atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas“. Sistemiskai aiškinant VSĮ pakeitimo įstatymo projekto 3 straipsnio 1 ir 2 dalis, galima manyti, kad tokiomis nuostatomis siekiama pakeisti savivaldybės sampratą, savivaldybės apibrėžimą sugretinant su teritorine bendruomene, o ne pakeisti savivaldybės kaip juridinio asmens statusą (pabrėžiant, kad būtent teritorinė bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, tačiau neturi juridinio asmens teisių).

Tokiu būdu savivaldybė ne tik tiesiogiai pripažįstama viešuoju juridiniu asmeniu (taip pabrėžiant savivaldybės kaip juridinio asmens ypatingą statusą), tačiau ir išvengiama galimų teisės aiškinimo problemų (ypatingai dėl vartojamos terminologijos ypatumų). Pavyzdžiui, galima būtų diskutuoti (bent jau teoriniame lygmenyje), ar dabartinės VSĮ redakcijos 3 str. 1 d. visiškai atitinka LR CK 2.34 ir 2.36 straipsnius, kadangi „turėjimas juridinio asmens statuso“ gali reikšti ir

---

<sup>10</sup> Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo projektas XP 2006. LRS Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto informacija// <<http://www.lrs.lt>>, prisijungta, 2008-02-21.

tai, kad turimos tik kai kurios juridinio asmens teisės. Tačiau pabrėžtina, kad teismas, aiškindamas šių teisės normų turinį, turėtų ne ieškoti galimų jų skirtumų, o sistemiškai aiškinti VSĮ ir LR CK nuostatas, aiškiai pagrindžiant savivaldybės kaip juridinio asmens statusą ir galimybę dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose.

Taigi savivaldybę kaip juridinį asmenį tiesiogiai įvardija du itin plačiai teismų ir kasdienėje teisinėje praktikoje taikomi Lietuvos Respublikos įstatymai (VSĮ ir LR CK), todėl derėtų išanalizuoti, kokia yra šių teisės normų, įtvirtinančių savivaldybės kaip juridinio asmens statusą, prigimtis, tikslas, kuo savivaldybė išsiskiria iš kitų juridinių asmenų formų.

Rusų teisės mokslininkai nurodo, kad būtinybė išskirti valstybę ir savivaldybę kaip juridinius asmenis kyla iš turto, kuris šiems subjektams priklauso nuosavybės teise, valdymo ir disponavimo ypatumų<sup>11</sup>. Tuo tarpu prof. A. Vaišvila pastebi, kad juridiniu asmeniu gali būti pripažįstamos ne visos įstaigos ir organizacijos, o tik tos, kurios atitinka juridinio asmens sąvoką, aprašytą LR CK 2.33 str., o būtent: 1) turinčios savo pavadinimą; 2) galinčios savo vardu įgyti teises ir pareigas; 3) būti ieškovu ir atsakovu teisme. Kaip nurodo profesorius, valstybės (ir savivaldybės) požymiai atitinka juridinio asmens požymius (turėti atskirą turtą, būti ieškovu ir atsakovu teisme, atsakyti už savo neteisėtais veiksmais asmenims padarytą žalą ir kita). Tačiau valstybės ir savivaldybių tikslai bei paskirtis yra reikšmingesni nei bet kurio kito ūkio subjekto, nors tuo pačiu valstybė ir savivaldybė, siekdamos savo tikslų, gali dalyvauti ūkinėje – komercinėje veikloje. Valstybę ir savivaldybę tikslinga įtvirtinti kaip savarankiškus juridinius asmenis, siekiant atriboti šių juridinių asmenų (valstybės ir savivaldybės) ir jų institucijų veiklą bei civilinę atsakomybę<sup>12</sup>.

Pripažįstant savivaldybę juridiniu asmeniu, reikia pažymėti ir tai, kad savivaldybė, lyginant su kitais juridiniais asmenimis, turi tam tikrų ypatumų.

Pirma, savivaldybė yra juridinis asmuo *per se*<sup>13</sup>. Civilinės teisės požiūriu tokie dariniai kaip savivaldybė ar valstybė negali būti steigiami ar pasibaigti, kai tuo tarpu kiti juridiniai asmenys (pavyzdžiui, akcinės bendrovės, individualios įmonės, viešosios įstaigos ir kiti) yra steigiami (pagal steigimo sutartį ar steigimo aktą), teisės aktų nustatyta tvarka registruojami, egzistuoja atsiradus tam tikroms aplinkybėms. Anglijos administracinės teisės mokslininkai taip pat pažymi, kad savivaldybė kaip juridinis asmuo tęsiasi amžinai, nepaisant politinės valdžios (savivaldybės tarybos) kaitos<sup>14</sup>. Savivaldybių steigimas ir pasibaigimas yra reglamentuojamas viešosios teisės, o ne LR CK normų<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Гражданское право. Учебник. Москва: Проспект, 1998. Psl. 160.

<sup>12</sup> Vaišvila A. Teisės teorija. Vadovėlis. Antrasis leidimas. Vilnius: Justitia, 2004. Psl. 416.

<sup>13</sup> Lot. *per se* – pats, savaimė. Žr. Vaitkevičiūtė V. Posakių ir žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 1998.

<sup>14</sup> Hawke N. Papworth N. Introduction to Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1996. Psl. 42.

<sup>15</sup> Administracinės teisės požiūriu savivaldybės gali būti steigiamos ir panaikinamos. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų nustatymo įstatymo 7 str. nustatyta, kad savivaldybes steigia, esamas panaikina, taip

Antra, savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo. LR CK 2.34 str. 2 d. nurodyta, kad viešieji juridiniai asmenys yra valstybės ar savivaldybės, jų institucijų arba kitų asmenų, nesiekiančių naudoti sau, įsteigti juridiniai asmenys, o tokių juridinių asmenų pagrindinis tikslas – viešųjų interesų tenkinimas (plačiau apie viešųjų interesų tenkinimo pobūdį savivaldybei sudarant civilines sutartis kalbama šio tiriamojo darbo I skyriaus 2.3. dalyje).

Trečia, savivaldybė kaip viešasis juridinis asmuo pasižymi specialiuoju teisnumu (kartu ir veiksniumu). LR CK 2.74 str. 2 d. nustatyta, kad viešieji juridiniai asmenys turi specialųjį teisnumą ir *gali įgyti bei turėti tik tokias teises ir pareigas, kurios neprieštarauja jų steigimo dokumentams ir veiklos tikslams*<sup>16</sup>. LVAT pabrėžė, kad remiantis LR CK 2.74 str. 2 d., savivaldybės kaip viešieji juridiniai asmenys turi specialųjį teisnumą ir gali turėti bei įgyti tik tokias teises ir pareigas, kurios neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams<sup>17</sup>. Juridinių asmenų galėjimas turėti ne bet kokias civilines teises ir pareigas, bet tik tas, kurios neprieštarauja jų steigimo dokumentams ir veiklos tikslams, apibrėžiama kaip viešųjų juridinių asmenų specialusis teisnumas arba *ultra vires* doktrinos taikymas<sup>18</sup> (plačiau apie savivaldybių sudaromas civilines sutartis ir *ultra vires* doktrinos taikymą kalbama III-ame šio tiriamojo darbo skyriuje).

Reikia pastebėti ir tai, kad teismai, aiškindami savivaldybės statusą civiliniuose teisiniuose santykiuose, kiek praplečia savivaldybės, kaip specialiojo civilinių teisinių santykių subjekto, sampratą. Antai apeliacinis teismas pažymi, kad teismai, taikydami laikinąsias apsaugos priemones, privalo atsižvelgti, kad savivaldybė yra specifinis juridinis asmuo, kuris iš esmės negali būti nemokus, bankrutuoti. Savivaldybės yra steigiamos aukščiausiosios valstybės valdžios institucijų iniciatyva, jos turi savo biudžetą, susidedantį iš valstybės skiriamų lėšų ir savivaldybės surenkamų (savų) lėšų, taip pat gali gauti paramą iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų, todėl nėra pagrindo manyti, kad savivaldybė gali neįvykdyti būsimo teismo sprendimo<sup>19</sup>. Toks teismo išaiškinimas suponuoja, kad laikinųjų apsaugos priemonių taikymas, siekiant užtikrinti teismo sprendimo vykdymą, savivaldybių atžvilgiu nėra galimas. To nederėtų vertinti kaip tam tikros savivaldybės „privilegijos“ ar „išskirtinės teisės“, tokių specifinių savivaldybės civilinio teisinio subjektiškumo elementų egzistavimas turėtų būti grindžiamas tuo, kad savivaldybė yra ypatingas teisės subjektas, įgyvendinantis LRK laiduotas teises ir pareigas bei užtikrinantis viešųjų interesų tenkinimą tam tikroje valstybės teritorijoje.

---

pat jų teritorijų ribas bei centrus nustato ir keičia Lietuvos Respublikos Seimas Lietuvos Respublikos Vyriausybės teikimu. Žr. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas// Valstybės žinios, 1994, Nr. 610-1183.

<sup>16</sup> Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas// Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.

<sup>17</sup> LVAT 2002 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A 9–59–02.

<sup>18</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2004. Psl. 170.

<sup>19</sup> ApT 2007 m. birželio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2-394/2007.

Ketvirta, savivaldybės kaip juridinio asmens ypatumas, lyginant su kitais juridiniais asmenimis, pasireiškia tuo, kad jo veiklą reglamentuoja viešosios teisės normos ir tik įstatymo numatytais atvejais – LR CK antrosios knygos normos. LR CK 2.35 str. 3 d. nustatyta, kad valstybei ir savivaldybėms netaikomos LR CK antrosios knygos II dalies normos, išskyrus 2.36 str. (valstybės ir savivaldybių dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose), 2.74 str. (viešojo juridinio asmens specialusis teisnumas), 2.76 str. (draudimas teisės aktuose diskriminacijos tikslais nustatyti skirtingas teises, pareigas ar privilegijas pavieniams juridiniams asmenims), 2.80 str. (draudimas nenumatytais administraciniais metodais reglamentuoti juridinių asmenų veiklą), 2.84 str. (dėl sandorių, sudarytų pažeidžiant viešojo juridinio asmens valdymo organų kompetenciją) ir 2.85 str. (juridinių asmenų valdymo organų kompetencijos paskelbimas).

Galiausiai, reikia pažymėti ir tai, kad savivaldybei ar valstybei, priešingai nei kitiems juridiniams asmenims, nebūtina pateikti duomenų ir dokumentų juridinių asmenų registrą tvarkančiai įstaigai, be to, savivaldybei ar valstybei nėra suteikiamas juridinio asmens kodas. Tačiau LR CK 2.35 str. 4 d. tokią pareigą juridinių asmenų registrą tvarkančiai įstaigai pateikti dokumentus ir duomenis nustato savivaldybės ir valstybės institucijoms.

Analizuojant aukščiau pateiktus savivaldybės kaip juridinio asmens požymius ir ypatumus, susidaro įspūdis, kad savivaldybė ir valstybė yra tapatūs<sup>20</sup> juridiniai asmenys *per se*. Vis dėlto lyginant valstybę ir savivaldybę kaip juridinius asmenis *per se*, derėtų pažymėti ir tam tikrus valstybės specifinius požymius savivaldybės atžvilgiu. Valstybės kaip juridinio asmens ypatumas pirmiausia pasireiškia tuo, kad ji turi politinę valdžią ir suverenitetą, dėl to ji pati reguliuoja turtinius santykius priimdama įstatymus ir nustato civilinės teisės subjektams privalomas taisykles bei ginčų sprendimo tvarką<sup>21</sup>. Be to, valstybė nustato savo ir savivaldybių (!) teisinį subjektiškumą ir jo turinį, tame tarpe ir įgaliojimus sudaryti arba nesudaryti tam tikras civilines sutartis. Tiesa, LRKT ne kartą konstatavo ribotą įstatymų leidėjo galimybes reglamentuojant vietos savivaldos teisinius santykius, o ypatingai nustatant savivaldybių teisinio subjektiškumo turinį. LRKT pabrėžė, kad įstatymų leidėjo diskrecija apima ne tik jo teisę įstatymu nustatyti, kokios funkcijos (visos ar tik tam tikra apimtimi) yra perduodamos savivaldybėms, bet ir diferencijuoti šias funkcijas, *inter alia*, pagal sprendimų priėmimo laisvę ir šiuo pagrindu nustatyti savivaldybėms perduodamų funkcijų rūšis. Tačiau pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų neigiama galimybė savivaldybėms įgyvendinti savo kompetenciją, tiesiogiai įtvirtintą Konstitucijoje<sup>22</sup>.

Apibendrinant šios dalies nuostatas, galima pripažinti, kad formalus savivaldybės pripažinimas juridiniu asmeniu *per se* ir specialaus teisinio subjektiškumo civiliniuose teisiniuose santykiuose įtvirtinimas yra svarbus įstatymų leidėjo pasiekimas. Savivaldybės pripažinimas

<sup>20</sup> Sąvoka „tapatūs“ šiuo atveju reiškia, kad jų esminiai požymiai sutampa.

<sup>21</sup> Civilinė teisė (autorių kolektyvas). Bendroji dalis. I tomas. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2006. Psl. 266.

<sup>22</sup> LRKT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2003, Nr. 19-828.

juridiniu asmeniu yra reikšmingas konstitucinės savivaldybių ūkinio – finansinio savarankiškumo garantijos elementas, kadangi savivaldybė gali teisėtai *savo vardu* ir *savarankiškai*, be papildomo valstybės institucijų įsikišimo<sup>23</sup>, dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose ir priimti sutartines civilines teises bei pareigas (plačiau apie savivaldybių ūkinio – finansinio savarankiškumo garantiją kalbama II šio darbo skyriuje).

Tik nustačius demokratiniais principais pagrįstą savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose koncepciją, galima tikėtis pilnaverčio savivaldybei įstatymu priskirtų funkcijų įgyvendinimo bei tinkamo teritorinės bendruomenės interesų atstovavimo. Juridiniu asmeniu pripažinus patį valstybės teritorijos administracinį vienetą, o ne savivaldybės atstovaujamąją instituciją, ne tik atibojama šių subjektų veikla ir atsakomybė civiliniuose teisiniuose santykiuose, tačiau ir garantuojamas operatyvesnis teritorinės bendruomenės interesų atstovavimas, puoselėjant LRK preambulėje įtvirtintą atviros, teisingos ir darnios pilietinės visuomenės siekį.

---

<sup>23</sup> Tai reiškia, kad nereikalinga atskira savivaldybės sudaromos sutarties „autorizacija“.

## 2. Savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formos

LVAT ne kartą pažymėjo, kad valstybė ir savivaldybės, kaip viešieji asmenys, per tam tikras institucijas vykdo dvejopas funkcijas. Be tam tikrų valdžios, t. y. viešojo administravimo, funkcijų, tiek valstybė, tiek savivaldybės vykdo ir ūkinę komercinę veiklą, dalyvaudamos civiliniuose teisiniuose santykiuose kaip civilinių teisinių santykių subjektai. Tokiu atveju valstybė ir jos institucijos dalyvauja civiliniuose teisiniuose santykiuose, kuriems nėra būdingas pavaldumo elementas ir kuriuos reguliuoja privatinės teisės normos<sup>24</sup>. Antai savivaldybė sudarydama, vykdydama ir nutraukdama jai nuosavybės teise priklausančių patalpų nuomos sutartį, veikia ne kaip viešojo administravimo subjektas, o kaip ūkiniuose – komerciniuose teisiniuose santykiuose dalyvaujantis viešasis juridinis asmuo.

Naujasis LR CK ne tik tiesiogiai apibrėžė valstybę ir savivaldybę kaip juridinius asmenis (2.35 str.), tačiau ir įtvirtino itin svarbų principą, nustatantį, kad valstybė, savivaldybė ir jų institucijos yra civilinių santykių dalyvės lygiais pagrindais kaip ir kiti šių santykių dalyviai (2.36 str. 1 d.). Kaip nurodoma Civilinio kodekso antrosios knygos komentare, LR CK 2.36 str. 1 d. giluminis tikslas yra nustatyti ir išplėtoti civilinių santykių subjektų lygiateisiškumo principą valstybės, savivaldybės ir jų institucijų dalyvavimo civiliniuose santykiuose atžvilgiu<sup>25</sup>.

LRKT pabrėžia, jog konstitucinis visų asmenų lygybės principas yra demokratinės visuomenės pagrindas ir reikalauja, kad teisėje pagrindinės teisės ir pareigos visiems būtų įtvirtintos vienodai<sup>26</sup>. Be to, LRKT jurisprudencijoje ne kartą yra pažymėta ir tai, kad konstitucinis asmenų lygybės principas yra taikytinas ne tik fiziniams, bet ir juridiniams asmenims<sup>27</sup>.

Aukščiausiasis Teismas, aiškindamas 2.36 str. 1 d. turinį, pabrėžė, kad tiek viešieji, tiek privatieji juridiniai asmenys dalyvauja civiliniuose teisiniuose santykiuose vienodomis teisėmis<sup>28</sup>. Tai reiškia, kad civiliniams teisiniams santykiams, kurių dalyvė yra ir savivaldybė, taikomi tokie patys reglamentavimo principai kaip ir bet kuriems civilinės teisės subjektams (pavyzdžiui, subjektų lygiateisiškumo, nuosavybės neliečiamumo, visokeriopos civilinių teisių teisinės gynybos ir kiti principai). Kitoje byloje Aukščiausiasis Teismas pridūrė, kad, nors savivaldybės tikslas ir nėra pelno siekimas, o viešųjų interesų tenkinimas, tačiau tai nekeičia savivaldybės statuso civiliniuose teisiniuose santykiuose<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Žr. LVAT 2008 m. vasario 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525-119-08, taip pat žr. LVAT 2007 m. gruodžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-143-578-07.

<sup>25</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2004. Psl. 101.

<sup>26</sup> LRKT 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas// Valstybės žinios, 1996, Nr. 36-915.

<sup>27</sup> Žr., pavyzdžiui, LRKT 2000 m. vasario 23 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2000, Nr. 17-419; LRKT 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2000, Nr. 105-3318.

<sup>28</sup> LAT 2005 m. balandžio 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-123/2005.

<sup>29</sup> LAT 2005 m. birželio 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-333/2005.



Taigi LR CK 2.36 str. 1 d. reiškia ne ką kitą kaip savivaldybės *teisę* (galimybę) savarankiškai ir tam tikrose Konstitucijos bei įstatymų nustatytose ribose dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose. Savivaldybės teisę sudaryti civilines sutartis ar kitomis formomis dalyvauti civilinėje apyvartoje prasminga nagrinėti neatsiejant šios teisės nuo konstitucinių principų – asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos principo, įtvirtinto LRK 46 str., taip pat savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės principo, įtvirtinto LRK 120 straipsnyje (plačiau apie savivaldybės sudaromas civilines sutartis savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės principo kontekste kalbama šio tiriamojo darbo II skyriuje).

Atsižvelgiant į tai, kad savivaldybė yra ypatingas viešosios teisės subjektas, išsiskiriantis ir specialiuoju subjektiškumu civiliniuose teisiniuose santykiuose, reikia pabrėžti, kad savivaldybės *teisë* dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose  *nėra absolūti* ir gali būti ribojama viešosios teisės normų (LRK, VSI, kitų įstatymų). Savivaldybės kaip ypatingo viešosios teisės subjekto, kuriam pavesta įgyvendinti ir dalis valstybės funkcijų, subjektiškumas civiliniuose teisiniuose santykiuose kai kuriais atvejais gali būti platesnis nei privačių fizinių ir juridinių asmenų suteikiant savivaldybei specifinių teisių ir pareigų, o kai kuriais atvejais – siauresnis apribojant tam tikrų civilinių teisių įgyvendinimą (pavyzdžiui, apribojimą sudaryti tam tikro pobūdžio civilines sutartis skolinimosi teisiniuose santykiuose).

Pripažinus savivaldybės teisę (galimybę) dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose, reikia išsiaiškinti, kokios yra savivaldybės dalyvavimo tokiuose santykiuose formos. Savivaldybė dalyvauja daiktiniuose, paveldėjimo ir prievoliniuose teisiniuose santykiuose. Tokia išvada darytina atsižvelgiant į Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 6 str., kuriame nurodyta, kad savivaldybė turtą *įgyja* šiais pagrindais: 1) perimdama valstybės turto, kuris perduodamas savivaldybės nuosavybėn pagal įstatymus, dalį; 2) įstatymų nustatyta tvarka gaudama pajamų iš mokesčių, kitų įmokų ir rinkliavų; 3) gaudama pajamų iš savivaldybės turto valdymo ir naudojimo; 4) pagal sandorius; 5) pagal testamentą paveldėdama turtą; 6) kitais įstatymų nustatytais būdais<sup>30</sup>.

Savivaldybė civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvauja tiek tiesiogiai, tiek netiesiogiai. Netiesioginis savivaldybių dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose pasireiškia turto perdavimu patikėjimo ar nuosavybės teise kitiems juridiniams asmenims, kurių veikloje savivaldybė nedalyvauja, *savivaldybių funkcijoms vykdyti* (pažymėtinas esminis savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose ir savivaldybės vykdomų funkcijų santykis<sup>31</sup>). Tokių juridinių asmenų atžvilgiu savivaldybė įgyja tam tikras prievolinių teisių ir (arba) prisiima

---

<sup>30</sup> Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas// Valstybės žinios, 2002, Nr. 60-2412.

<sup>31</sup> Plačiau apie šį esminį santykį kalbama II-ame magistro darbo skyriuje.

pareigas<sup>32</sup>. Savivaldybė taip pat patikėjimo teise perleidžia jai nuosavybės teise priklausantį turtą viešiesiems juridiniams asmenims, kurių steigėja yra pati savivaldybė.

Kur kas įvairesnis yra savivaldybės tiesioginis dalyvavimas civilinėje apyvartoje. Savivaldybė tiesiogiai dalyvauja civiliniuose teisiniuose santykiuose steigdama privačius juridinius asmenis, įsigydama jų akcijų ir tokiu būdu siekdama didinti savivaldybės pajamas<sup>33</sup>, sudarydama civilinius sandorius. Tokią savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formą geriausiai atspindi VSI 10 str. 3 d., numatanti savivaldybės atsakomybę viešųjų paslaugų teikimą administracinio vieneto gyventojams. VSI 10 str. 3 d. nustato, kad savivaldybė vykdo viešųjų paslaugų teikimą per veikiančius viešuosius juridinius asmenis (biudžetines įstaigas, savivaldybės įmones, akcines bendroves ir kitus subjektus), steigdama naujus viešųjų paslaugų teikėjus (viešuosius ar privačius subjektus), taip pat sudarydama viešųjų paslaugų teikimo sutartis su fiziniais ir juridiniais asmenimis. Tai reiškia, kad savivaldybė, vykdydama savo įstatymines funkcijas ir tenkindama viešuosius interesus, gali tiek steigti naujus juridinius asmenis (viešuosius juridinius asmenis, pavyzdžiui, savivaldybės įmones, ir privačius subjektus, pavyzdžiui, įsigydama dalį akcinės bendrovės akcijų), tiek sudarydama civilines sutartis su privačiais subjektais dėl tam tikrų paslaugų suteikimo.

Be to, savivaldybė dalyvauja prievoliniuose teisiniuose santykiuose, kai prievolė atsiranda iš tam tikrų juridinių faktų. Savivaldybė taip pat yra civilinių teisinių santykių subjektu, kai prievolės atsiranda iš savivaldybės institucijų ar pareigūnų neteisėtų veiksmų, kuriais padaroma žala (pagal LR CK 6.271 str.). Galiausiai, savivaldybės dalyvavimas civiliniuose santykiuose gali pasireikšti savivaldybei naudojant valdingus įgaliojimus ir priimant administracinius teisės aktus, kuriais sukuriami šalių civilinės teisės ir pareigos, nepriklausančios nuo jų valios. Šiuo atveju pažymėtina, kad valdingų įgaliojimų naudojimas yra iš esmės negalimas savivaldybei dalyvaujant sutartiniuose teisiniuose santykiuose.

---

<sup>32</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2004. Psl. 102.

<sup>33</sup> LAT 2005 m. balandžio 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-123/2005.

### 3. Savivaldybių dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose: viešųjų, ne privačiųjų interesų tenkinimas

Viešojo intereso sampratos analizė turi tiek teorinę, tiek praktinę reikšmę. Teorinė reikšmė pasireiškia užpildant mokslinės analizės spragą nagrinėjant „viešojo intereso“ sąvokos turinį ir prigimtį. Tuo tarpu praktinę viešųjų interesų sampratos reikšmę patvirtina keletas faktų. Antai Civilinio proceso kodekso 49 str. 1 d. įtvirtinta prokuroro, valstybės ir savivaldybių institucijos teisė įstatymų numatytais atvejais *pareikšti ieškinį viešajam interesui ginti*. To paties straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valstybės ir savivaldybių institucijos įstatymų numatytais atvejais gali būti teismo įtraukiamos proceso dalyviais arba įstoti į procesą savo iniciatyva, kad duotų išvadą byloje, *siekiant įvykdyti jiems pavestas pareigas, jeigu tai yra susiję su viešojo intereso gynimu*<sup>34</sup>. Tokiu būdu viešajam interesui kaip tam tikrai vertybei ar teisiniam siekiui nustatomos ir specifinės gynybos priemonės. Tačiau šio darbo kontekste viešojo intereso samprata įgyja ypatingą reikšmę todėl, kad viešasis interesas (tiksliau tariant, *viešojo intereso tenkinimas, įgyvendinimas*) *sudaro savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose, tame tarpe ir sutartiniuose santykiuose, esmę, pagrindą (!)*. Kitaip tariant, viešojo intereso įgyvendinimas *nulemia ir savivaldybės poreikį sudaryti civilines sutartis*, o kartu ir dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose su privačiais subjektais.

Taigi savivaldybės dalyvavimas sutartiniuose teisiniuose santykiuose yra nulemtas ne tiek „laisvos valios“<sup>35</sup> kaip tai įprasta civilinėje teisėje, kiek viešojo intereso tenkinimu ir VSĮ nustatytų funkcijų vykdymu. Būtent dėl šios priežasties būtina atskleisti ir viešojo intereso sampratą, o šios sampratos atskleidimui paskirti ir savarankišką magistro darbo dalį.

Prof. E. Šileikis, sistemingai aiškindamas LRK 119 str. 1 ir 2 dalis, nurodo, kad savivaldos teisę įgyvendinančios savivaldybės tarybos legitimacijos šaltinis yra ne kas kita kaip ją rinkusių vietos gyventojų interesai ir poreikiai. Pasiremdamas LR CK 2.34 str., įtvirtinančiu savivaldybės kaip viešojo juridinio asmens statusą, profesorius nurodo, kad savivaldos teisė konstituciškai laiduota, siekiant užtikrinti efektyvų ir demokratišką lokalinių viešųjų reikalų tvarkymą<sup>36</sup>. Papildant profesorių, reikia tik pabrėžti, kad viešasis interesas pats savaime negali būti atibojamas nuo Konstitucijoje įtvirtinto pilietinės visuomenės, konstitucinės socialinės darnos siekio.

Sekant Tarptautinių žodžių žodynu, sąvoka „interesas“ (vok. *Interrese* < lot. *interesse* – dalyvauti) apibūdinama dviem prasmėmis: 1) svarbus, dominantis, rūpimas dalykas; reikalas;

<sup>34</sup> Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas// Valstybės žinios, 2002, Nr. 36-1340.

<sup>35</sup> Ši sąvoka pasirinkta sistemaiškai aiškinant LR CK 1.2 str. įtvirtintus dispozityvumo, subjektų lygiateisiškumo, sutarčių laisvės ir kitus principus.

<sup>36</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Psl. 281.

*nauda*; 2) domėjimasis kuo nors, domesys<sup>37</sup>. Remiantis tokiu „intereso“ sąvokos apibrėžimu, galima manyti, kad „viešasis interesas“ reiškia naudą visuomenei ar tam tikrai jos daliai (pavyzdžiui, naudą teritorinei bendruomenei). Analizuojant lingvistinę sąvokos „viešasis interesas“ prigimtį, galima sutikti su mokslininkais, kurie teigia, kad sąvokoje „interesas“ slypi ir individualistinis elementas<sup>38</sup> (pavyzdžiui, iš aukščiau pateikto sąvokos apibrėžimo matyti, kad viena iš jo prasmių yra „nauda“). Atsižvelgdamas į individualistinio elemento egzistavimą, prof. E. Šileikis pažymi, kad viešasis interesas lemia vietos gyventojų asmeninių, grupinių, turtinių, savanaudiškų ar altruistinių interesų įvairovę<sup>39</sup>.

Sutinkant, kad pačios sąvokos prigimtis nulemia teritorinės bendruomenės intereso įvairiapusiškumą, reiktų pažymėti, jog individualistinis viešųjų interesų sampratos elementas nepaneigia esminio jų požymio – bendrumo kiekvieno asmens atžvilgiu. Tai gali būti tiek interesas, bendras kiekvienam visuomenės nariui (pavyzdžiui, turėti konstitucinę privačios nuosavybės neliečiamumo garantiją), tiek interesas, bendras tam tikros visuomenės dalies (teritorinės bendruomenės) nariui (pavyzdžiui, atokesnių gyvenviečių gyventojų interesas gauti iš savivaldybės vaikų transportavimo į mokyklą paslaugas). Pripažinus, kad viešasis interesas apima ir grupinius (šiuo atveju teritorinės bendruomenės) interesus, tenka išsiaiškinti, kaip tokie interesai koreliuoja su visos valstybės bendruomenės – Tautos – interesu.

LRKT savo praktikoje viešojo intereso sampratą sieja su visuomeniniu interesu. Teismas pripažįsta, kad viešojo intereso, kaip valstybės pripažinto ir teisės ginamo visuomeninio intereso, įgyvendinimas yra viena iš svarbiausių pačios visuomenės egzistavimo ir raidos sąlygų. LRKT, papildydamas šią nuostatą, atskleidžia, kad visuomeninis interesas turi būti aiškinamas per LRK 5 str. 3 d. įtvirtintą nuostatą „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“<sup>40</sup>. Kitame nutarime Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas LRK 23 str. 3 d. nustatytą „visuomenės poreikių“ sampratą, visuomeninį interesą apibendrino kaip visos visuomenės ar dalies interesus, kuriuos valstybė, vykdydama savo funkcijas, yra konstituciškai įpareigota užtikrinti ir tenkinti<sup>41</sup>. Būtent remdamasis šia nuostata, prof. E. Šileikis daro išvadą, kad savivaldybių tenkinami viešieji interesai yra visų teritorinės bendruomenės narių ar jų dalies interesai, kuriuos savivaldybė privalo tenkinti pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtas funkcijas<sup>42</sup>. Šiai svarbiai išvadai pagrįsti būtina pastebėti ir tai, kad įstatymų leidėjas, apibrėždamas „savivaldybės institucijas“, VSĮ 3 str. 3 d. nurodo, jog

<sup>37</sup> Tarptautinių žodžių žodynas (ats. redaktorius V. Kvietkauskas). Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985. Psl. 216.

<sup>38</sup> Žr. Lane J. E. Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požūriai. Vilnius, 2001. Psl. 18; taip pat žr. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Psl. 282.

<sup>39</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Psl. 282.

<sup>40</sup> LRKT 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas// Valstybės žinios, 1997, Nr. 40-977.

<sup>41</sup> LRKT 2001 m. balandžio 2 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2001, Nr. 29-938; 2001-04-06 Nr. 30 (atitaisymas).

<sup>42</sup> Plačiau žr. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Psl. 282.

savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldos teisės ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais. Tokia nuostata suponuoja, kad savivaldybių veiklos (viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijų įgyvendinimo) pagrindas yra ne kas kita kaip teritorinės bendruomenės interesas. Be to, LRKT nurodo, kad vienas iš savivaldybės institucijų sampratos požymių, įtvirtintų VSĮ 3 str. 3 d. yra *savivaldybės institucijų atsakomybė už bendruomenės interesų įgyvendinimą*<sup>43</sup>.

LRKT taip pat pabrėžia, kad teritorinės bendruomenės ir visuomenės interesas iš esmės negali būti supriešinami, o savivaldybės ir valstybės interesų derinimo principas yra vienas esminių vietos savivaldos principų, kuri leidžia išskirti konstitucinių normų analizė<sup>44</sup>. Plėtodamas šią nuostatą, LRKT nurodo, kad savivaldybės (jų institucijos), veikdamos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją ir vykdydamos viešąjį administravimą ir (arba) teikdamos viešąsias paslaugas, garantuoja ne tik teritorinės bendruomenės viešąjį interesą, bet ir pilietinės Tautos viešąjį interesą, kuri pagal savo kompetenciją įgyvendina ir valstybės institucijos<sup>45</sup>. Be to, Konstitucinis teismas pabrėžė, kad lygiai taip pat negali būti supriešinama „valstybės poreikių“ ir „savivaldybės poreikių“ sąvokos, kurios yra viešąjį intereso sampratos esminis elementas, nes savivaldybės poreikiai – tai vietos gyventojų poreikiai. Sąvoka „savivaldybės poreikiai (reikmės)“ išreiškia viešąjį interesą ir yra sietina su konstitucine tautos gerovės samprata<sup>46</sup>.

Viešųjų interesų (visuomeninių interesų) samprata yra plati ir galima manyti, kad baigtinio jų sąrašo negali būti<sup>47</sup> (nei Konstitucija, nei VSĮ nenustato baigtinio savarankiškųjų savivaldybės funkcijų arba, kitaip tariant, viešųjų interesų sąrašo). Viešieji interesai – tai dinamiška teisinė kategorija, kuri kinta besikeičiant savivaldybių bei valstybės uždaviniams, o kartu ir visuomenės poreikiams. Tačiau kartu reikia pastebėti, kad viešųjų interesų samprata priklauso ir nuo įstatymų leidėjo valios. LRKT, remdamasis Europos žmogaus teisių teismo praktika, nurodė, kad įstatymų leidėjas turi teisę nustatyti viešojo intereso ribas konkrečiuose santykiuose, o sprendimai dėl viešojo intereso apibrėžimo ir jo patenkinimo būdo turi būti realiai pagrįsti ir teisėti<sup>48</sup>.

Kitaip tariant, įstatymų leidėjas turi konstitucinius įgaliojimus praplėsti ar susiaurinti savivaldybėms įstatymu perduotas funkcijas (taip pat nustatyti naujas funkcijas ar panaikinti tam tikras funkcijas, kurias iki tol privalėjo vykdyti) ir tokiu būdu koreguoti viešojo intereso apimtį vietos savivaldos teisiniuose santykiuose. LRKT pabrėžė, kad įstatymų leidėjas turi ne tik teisę

<sup>43</sup> LRKT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2003, Nr. 19-828.

<sup>44</sup> LRKT 1998 m. vasario 18 d. nutarimas// Valstybės žinios, 1998, Nr. 18-435.

<sup>45</sup> LRKT 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2004, Nr. 181-6708; 2004-12-29 Nr. 186 (atitaisyimas).

<sup>46</sup> LRKT 2007 m. lapkričio 23 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2007, Nr. 123-5043.

<sup>47</sup> Plačiau žr. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Psl. 282-283.

<sup>48</sup> LRKT 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas// Valstybės žinios, 1997, Nr. 40-977.

įstatymu nustatyti, kokios funkcijos yra perduodamos savivaldybėms, tačiau ir, *inter alia*, šias funkcijas paskirstyti į tam tikras rūšis pagal sprendimų priėmimo laisvę<sup>49</sup>. Tokia įstatymų leidėjo diskrecija gali būti įgyvendinama *tik įstatymu*.

„Viešojo intereso“ sąvoka nėra apibrėžta įstatyminiu lygiu, tačiau įdomus yra G. Davulio bandymas viešuosius interesus (gėrybes<sup>50</sup>) apibrėžti pasiremiant viešųjų paslaugų samprata<sup>51</sup>. Toks mėginimas yra tikslingas, kadangi Vietos savivaldos įstatyme, apibūdinant savivaldybių sutartines funkcijas, įstatymų leidėjas operuoja „viešųjų paslaugų“ ir „viešojo administravimo“ sąvokomis, nors šios sąvokos VSĮ ir nedetalizuojamos. Tuo tarpu Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 18 d. „viešoji paslauga“ apibrėžiama kaip savivaldybių veikla (pasitelkiant savivaldybės įmones ar kitus subjektus) teikiant socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas<sup>52</sup>.

Aptarus viešųjų interesų doktrininį aiškinimą, būtina išsiaiškinti, kaip viešojo intereso įgyvendinimas pasireiškia savivaldybei dalyvaujant civiliniuose teisiniuose santykiuose ir sudarant civilines sutartis. J. Rimas pažymi, kad didžiausias kiekvienos savivaldybės institucijos ir jos tarnautojų rūpestis „turi būti žmogus, savivaldybės valdomos ir tvarkomos teritorijos gyventojų gerovė“<sup>53</sup>. Bendriausia prasme viešasis interesas savivaldybių sudaromose civilinėse sutartyse privalo pasireikšti tuo, kad civilinės sutarties sudarymo inicijavimas atspindi ne kurio nors savivaldybės tarybos nario (ar narių), savivaldybės administracijos tarnautojo interesus, o didžiosios dalies vietos gyventojų interesus. Antai koncesijos sutartis, pagal kurią savivaldybės vardu Lietuvos Respublikos ar užsienio valstybės subjektui suteikiamas specialus leidimas vykdyti ūkinę veiklą, sudaroma *su tikslu* skatinti infrastruktūros vystymą, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir (ar) naudoti savivaldybės turtą<sup>54</sup>. Viešojo intereso įgyvendinimas privalomas neatsižvelgiant į tai, ar civilinė sutartis sudaroma su valstybe (valstybės institucija), kita savivaldybe (pavyzdžiui, jungtinės veiklos sutartis) ar privačiu subjektu.

LAT, aiškindamas viešojo intereso tenkinimą savivaldybių veikloje, pabrėžė, kad savivaldybė, *kaip visuomenės dalis (!)*<sup>55</sup>, turi ribotus materialinius ir finansinius biudžeto išteklius. Todėl vietinės valdžios ir valdymo institucijos, pasinaudoję rinkėjų suteiktomis teisėmis, privalo veikti ne atskirų privačių asmenų, bet visų savivaldybės gyventojų interesais<sup>56</sup>. Tai reiškia, kad jokia bendrovė ar bendrovės negali turėti savivaldybės tarybos palankumo (pavyzdžiui,

<sup>49</sup> LRKT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2003, Nr. 19-828.

<sup>50</sup> Šis mokslininkas sugretina viešųjų gėrybių ir viešųjų interesų sampratas.

<sup>51</sup> Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Monografija (ats. redaktorius prof. dr. S. Puškorius). Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2006. Psl. 131.

<sup>52</sup> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas// Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

<sup>53</sup> Rimas J., Stačiokas R. Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas. Kaunas: Technologija, 2002. Psl. 162.

<sup>54</sup> Žr. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas// Valstybės žinios, 2003, Nr. 70-3163.

<sup>55</sup> Šiuo atveju nėra visiškai aišku, ar Aukščiausiasis Teismas visuomenės dalimi pripažįsta pačią savivaldybę ar teritorinę bendruomenę.

<sup>56</sup> LAT 2000 m. gegužės 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-579/2000.

savivaldybės tarybai laiduojant už šių subjektų pinigines prievoles), savivaldybės taryba privalo vadovautis visos teritorinės bendruomenės ar jos dalies interesais. Kitaip tariant, viešojo intereso tenkinimas yra tarsi *imperatyvus savivaldybių sudaromų sandorių vertinimo kriterijus*.

Reikia pridurti ir tai, kad viešojo intereso užtikrinimas apima gerokai daugiau nei tinkamų sudaromos civilinės sutarties tikslų nustatymas. Viešojo intereso tenkinimas apima ir ekonominiais metodais pagrįstą sutarties kainą, kitų esminių sutarties sąlygų nustatymą, siekiant, kad sutarties nuostatos kuo labiau atitiktų savivaldybės vykdomų funkcijų pobūdį ir nepažeistų vietos gyventojų teisių bei interesų.

Kiekvienu atveju, siekiant nustatyti, ar nebuvo pažeistas teritorinės bendruomenės interesas, būtina objektyviai įvertinti visas egzistuojančias aplinkybes. Antai vienu atveju sprendimas privatizuoti savivaldybės turtą gali būti vertinamas kaip tinkamas viešojo intereso įgyvendinimas (pavyzdžiui, turtas yra avarinės būklės, o jo remonto darbai, atsižvelgiant į savivaldybės finansinę gebą, nėra tikslingi), kai tuo tarpu kitu atveju sprendimas privatizuoti savivaldybės turtą gali būti pripažįstamas kaip neatitinkantis viešojo intereso (pavyzdžiui, turtas privatizuojamas už nepagrįstai žemą kainą arba toks sprendimas akivaizdžiai atspindi privačius interesus). Prof. E. Šileikis taip pat išvelgia, kad tokio sprendimo, priimto kolegialios savivaldybės institucijos, legitimacijos pagrindu negali būti ir daugumos principas, Konstitucinio Teismo praktikoje pripažįstamas kaip vienas demokratinių politinių sprendimų priėmimo principų, kadangi sprendimas prieštarauja įstatymams ir (arba) išreiškia privačius interesus<sup>57</sup>.

Tiesa, Anglijos teisės mokslininkai pabrėžia, kad preciziškai analizuojant savivaldybių sudaromas civilines sutartis, sunku būtų kiekvienoje iš jų išvelgti viešojo intereso tenkinimą<sup>58</sup>. Tačiau tokia situacija susiklosto todėl, kad civilinė apyvarta yra gerokai prasiplėtusi ir savivaldybei (jos institucijoms), siekiant užtikrinti vietos gyventojų interesus, būtina patenkinti ir savo minimalius poreikius (pavyzdžiui, įsigyti kompiuterinę įrangą, kad būtų užtikrintas sklandus savivaldybės administracijos padalinių darbas).

Galiausiai, pažymėtina ir tai, kad viešųjų interesų tenkinimo pobūdis sutartiniuose teisiniuose santykiuose, kuriuose dalyvauja savivaldybė, išplaukia ne tik iš Konstitucijos, VSĮ ar kitų įstatymų normų, tačiau ir iš *socialinės savivaldybės prigimties*. Savivaldybių egzistavimas nulemtas demokratinės valstybės ir siekio užtikrinti efektyvų lokalinių reikalų tvarkymą teritoriniame valstybės vienetu – savivaldybėje. Efektyvus lokalinių viešųjų reikalų, tame tarpe ir ūkinės veiklos klausimų, tvarkymas neišvengiamai susiduria su savivaldybės poreikiu tam tikrų funkcijų įgyvendinimui pasitelkti kitus subjektus (nesvarbu, ar tai viešieji, ar privatūs subjektai) sudarant su jais atitinkamas civilines sutartis.

<sup>57</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Psl. 283.

<sup>58</sup> Hawke N. Papworth N. Introduction to Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1996. Psl. 43.

## II. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių bendrieji klausimai

### 1. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių (kontraktų) samprata

Siekiant šio magistro darbo įvade užsibrėžto tikslo, būtina bent bendrais požymiais aptarti savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių (kontraktų) sampratą. „Savivaldybių civilinės sutartys (kontraktai)“ – tai sudurtinė teisinė sąvoka. Aiškinantis savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių (kontraktų) sampratą, tenka išsiaiškinti dviejų savarankiškų teisinių kategorijų – savivaldybės, kaip viešojo administravimo subjekto, ir civilinių sutarčių (kontraktų), kaip privatinės teisės instituto, sampratas.

Analizuojant savivaldybės sampratą, svarbu ne tik atskleisti „savivaldybės“ sąvokos turinį, tačiau ir išsiaiškinti šios sąvokos santykį su sąvoka „savivalda“, nustatyti, ar šios sąvokos tapachios. Šios sąvokos nėra tapachios, tačiau viena nuo kitos neatsiejamos. Kaip pažymi prof. E. Šileikis, terminus „savivalda“ ir „savivaldybės“ teisiškai galima suprasti dvejopai: savivaldą – kaip personalinę ir teritorinę, savivaldybes – plačiaja prasme kaip personalines korporacijas ir siaurąja – kaip teritorines korporacijas<sup>59</sup>. Atsiribojant nuo personalinių korporacijų sampratos ir jų dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose, reikia pažymėti, kad šio tyrimo kontekste siekiama atskleisti teritorinių korporacijų arba tiesiog „savivaldybių“ sampratą (savivaldybės sampratą siaurąja prasme), kadangi būtent šių savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių analizė yra tiesioginis šio darbo tikslas.

Sistemiškai analizuojant LRK nuostatas, matyti, kad LRK X skirsnis netgi tikslingai įvardintas kaip „Vietos savivalda ir valdymas“, tačiau Konstitucija nepateikia tikslios savivaldybės sampratos. Savivaldybės sampratą detalizuoja Lietuvos Respublikos įstatymai. VSĮ 2 str. savivaldybė apibrėžiama kaip valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą<sup>60</sup>.

Tokios savivaldybės sampratos įtvirtinimas buvo svarbus žingsnis reformuojant vietos savivaldą Lietuvoje. Analizuojant tokį savivaldybės apibrėžimą, įtvirtintą vietos savivaldą reglamentuojančiame teisės akte, reikia išskirti keletą esminių savivaldybės požymių, kurių visuma pagrindžia ir savivaldybės dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose: a) savivaldybė (ne savivaldybės institucija) tiesiogiai įvardijama kaip subjektas, turintis juridinio asmens teises; b) savivaldos teisė yra ne prigimtinė, bet LRK laiduota (tai sukuria atitinkamas konstitucines

<sup>59</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Psl. 259.

<sup>60</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas// Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832.



garantijas, o kartu ir pareigas savivaldybei vykdyti viešąjį administravimą bei teikti viešąsias paslaugas, dalyvaujant civiliniuose teisiniuose santykiuose ir tokiu būdu įgyvendinant teritorinės bendruomenės viešąjį interesą); c) savivaldybės taryba išskiriama kaip pagrindinė savivaldybės institucija, per kurią savivaldybė įgyvendina pagrindines teises bei pareigas, tame tarpe ir dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose. Įdomu pastebėti, kad ankstesnėje VSĮ redakcijoje buvo vengiama įvardinti savivaldybę kaip juridinį asmenį, o savivaldybė buvo apibrėžiama kaip valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio gyventojų bendruomenė turi valstybės laiduotą savivaldos teisę<sup>61</sup>.

Mokslinėje literatūroje nėra nusistovėjusi visuotinai pripažinta savivaldybės samprata. Užsienio mokslinėje literatūroje savivaldybė (angl. *local authority*, rus. *муниципалитет*, pranc. *collectivité locale*, vok. *gemeindeamt*, *Kommunalverwaltung*) apibūdinama kaip tam tikros teritorijos gyventojų išrinktas organas, sudarytas iš tarybos narių ir skirtas vietos valdžios funkcijoms įgyvendinti<sup>62</sup>. Viename autoritetingiausių pasaulio teisinių žinytų „Black’s Law Dictionary“ pažymima, kad savivaldybė yra miestas, apygarda ar valdantysis organas, žemesnis nei valstybinės valdžios institucijos, sprendžiantis nekilnojamojo turto, teritorijų planavimo ir kitus vietinės valdžios klausimus<sup>63</sup>. Taigi užsienio mokslinėje literatūroje akcentuojama savivaldybės kaip tam tikro valdymo organo vaidmuo, o ne konstitucijos ar kito įstatymo laiduotos savivaldos teisės objektinė išraiška.

Atsiribojant nuo galimo savivaldybės sampratos įvairiapusiškumo, reikia pabrėžti, kad šiame tyrime vadovaujamosi VSĮ 2 str. pateikiamu savivaldybės apibrėžimu, kurį iš esmės pripažįsta ir kuriuo vadovaujasi LRKT.

Pereinant prie „civilinės sutarties (kontrakto)“ sampratos, būtina išsiaiškinti tiek šios sąvokos turinį, tiek ir tai, ar „civilinė sutartis“ ir „kontraktas“ yra tapačios sąvokos, o jei netapačios, ar šių sąvokų skirtumas yra esminis.

Pažymėtina, kad civilinės sutartys (kontraktai) yra privatinės teisės institutas. LR CK nuostatose vartojama sąvoka „civilinė sutartis“. LR CK 6.154 str. 1 d. civilinė sutartis apibūdinama kaip dviejų ar daugiau asmenų susitarimas sukurti, pakeisti ar nutraukti civilinius teisinius santykius, kai vienas iš susitariančiųjų subjektų įsipareigoja kito subjekto atžvilgiu atlikti tam tikrus veiksmus ar susilaikyti nuo tokių veiksmų atlikimo. Taigi civilinė sutartis reiškia laisvą dviejų ar daugiau asmenų valios suderinimą, kurio tikslas – sukurti tarpusavio teises ir pareigas<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas// Valstybės žinios, 1994, Nr. 82-2411.

<sup>62</sup> Žr. Dictionary of Law (edited by E. A. Martin, Jh. Law). Sixth edition. New York: Oxford University Press, 2006. Psl. 321; taip pat žr. Краткий политический словарь. Москва, 1980. Psl. 259.

<sup>63</sup> Black’s Law Dictionary. Sixth edition. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990. Psl. 939.

<sup>64</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003. Psl. 192.

Tuo tarpu mokslinėje literatūroje operuojama tiek „civilinės sutarties“, tiek „kontrakto“ sąvokomis. Antai Lietuvos autorių parengtame teisiniame žinyne „Namų advokatas“ sąvoka „kontraktas“ apibrėžiama kaip sutartis, susitarimas, nustatantis susitariančiųjų šalių tarpusavio teises ir pareigas<sup>65</sup>.

Įvertinant įstatymų leidėjo ir teisės mokslininkų pasiekimus plėtojant aukščiau analizuojamas sąvokas, reikia pastebėti, kad jos yra iš esmės tapačios – tiek civilinė sutartis, tiek kontraktas apibrėžiami kaip tam tikras susitarimas, nustatantis susitariančiųjų šalių teises ir pareigas. Paprastai sąvokos „civilinė sutartis“ ir „kontraktas“ yra vartojamos kaip sinonimai. Atsiribojant nuo šių sąvokų panašumų ir galimų skirtumų (šių sąvokų prigimtis ir turinys nėra tiesioginis šio tiriamojo darbo tikslas), magistro darbe, kalbant apie savivaldybių dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose, vartojama sąvoka „civilinė sutartis“, kadangi būtent ši sąvoka yra vartojama įstatymų leidėjo ir Lietuvos teisės mokslininkų.

Atskleidus savivaldybės, kaip viešojo administravimo subjekto, ir civilinės sutarties, kaip vieno iš svarbiausių privatinės teisės institutų, sampratą, būtina apibendrinti ir savivaldybių civilinių sutarčių sampratą. Atsižvelgiant į aukščiau pateikiamus šių teisinių kategorijų išaiškinimus, savivaldybių sudaroma civilinė sutartis bendriausia prasme yra savivaldybės, kaip atskiro civilinių teisių santykių subjekto (juridinio asmens), susitarimas (nepakanka vienašalio valios išreiškimo) su kitu subjektu (valstybe, kita savivaldybe, privačiu fiziniu ar juridiniu asmeniu), kuriuo siekiama nustatyti tam tikras susitariančiųjų šalių teises ir pareigas (pavyzdžiui, suteikti privačiam subjektui leidimą (teisę) vykdyti ūkinę veiklą pagal koncesijos sutartį).

---

<sup>65</sup> Namų advokatas (sudarytojas J. Prapiestis). Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. Psl. 438.

## 2. Savivaldybių sudaromos civilinės sutartys: istorinė retrospektyva

Pažymėtina, kad šioje magistro darbo dalyje nepretenduojama į išsamią 1918 – 1940 metais galiojusių Lietuvos Respublikos teisės aktų, reglamentavusių vietos savivaldos teisinius santykius, studiją, tačiau siekiama bendrais požymiais pagrįsti savivaldybių dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose ne tik socialine savivaldybių prigimtimi, tačiau ir formaliomis 1918 – 1940 metais galiojusių įstatymų nuostatomis.

1918 – 1940 metais vyravusį požiūrį į savivaldybės ūkinę veiklą, o kartu ir į dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose, geriausiai atspindi citata iš mėnesinio laikraščio „Savivaldybė“ (1931 m. Nr. 11): „savivaldybių ūkis stovi tarp privataus ir valstybinio ūkio; jis nori aprūpinti tuos reikalus, kurių dažnai nesiims privatus asmuo ar kuriems valstybinis ūkis nelankstus būtų. <...> *savivaldybių ūkis tvarkomas ne pelningumo principu, bet turi galvoje visuomeninę naudą*, privataus ūkio jis netrukdo, o jį papildo“<sup>66</sup>. Akivaizdu, kad jau tuo metu akademikai puikiai išskyrė esminius savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių (tiksliau tariant, apskritai dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose) ypatumus: a) negalimumas siekti pelno; b) viešųjų, ne privačiųjų interesų tenkinimo aspektas sudarant civilines sutartis.

Savivaldybių ūkinės veiklos klausimas nebuvo pamirštas ir 1918 – 1940 metais galiojusiuose teisės aktuose. Antai 1938 metų Lietuvos Konstitucijos 126 str. nurodyta, kad „vietos reikalams rūpinti yra vietos savivaldybės. Ūkio ir verslo sritims gali būti suteikiamos veikmens savivaldybės“<sup>67</sup> (1922 ir 1928 metų Konstitucijose buvo tik bendra nuostata, kad valsčiams ir miestams laiduojama savivaldos teisė, tačiau neužsimenama apie savivaldybių ūkinės veiklos klausimus<sup>68</sup>). Šio magistro darbo kontekste svarbi ne tiek progresyvi konstitucinė nuostata, aiškiai atribojanti teritorinę (vietos) savivaldą ir profesinę savivaldą, kiek pats faktas, kad konstituciniu lygiu aiškiai identifikuojamas *savivaldybių* (kaip vietos savivaldos institucinės išraiškos) *tikslas – tvarkyti vietinius reikalus*.

Suprantama, kad sąvoka „vietos reikalų tvarkymas“ yra pernelyg abstrakti ir jos nepakanka siekiant pagrįsti savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose koncepciją. Savivaldybių pareiga rūpintis konkrečių vietos reikalų tvarkymu buvo detalizuota Savivaldybių įstatymo 14 str., kuriame nustatytas baigtinis devyniolikos klausimų, priklausančių valsčiaus savivaldybei spręsti, sąrašas. Dar svarbiau pastebėti tai, kad to paties įstatymo 15 str. 1 d. tiesiogiai nurodoma, jog valsčiaus savivaldybės įstaigos turi teisę valsčiaus vardu *bendrujų civilinių įstatymų pagrindu* įgyti visokį turtą ir jį perleisti, daryti sutartis ir prisiimti pareigas, užvesti bylas ir

<sup>66</sup> Rimas J., Stačiokas R. Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas. Kaunas: Technologija, 2002. Psl. 162.

<sup>67</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija// Vyriausybės žinios, 1938, Nr. 608-4271.

<sup>68</sup> Žr. Lietuvos Valstybės Konstitucija// Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100-799, taip pat žr. Lietuvos Valstybės Konstitucija// Vyriausybės žinios, 1928, Nr. 275-1778.

atsakyti bylose<sup>69</sup>. Tokia nuostata reiškė, kad savivaldybei buvo pripažįstamos juridinio asmens teisės ir išskirta savivaldybės teisė dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose: įgyti ir perleisti turta, sudaryti civilines sutartis, ginti savo pažeistas teises teisme. Galiausiai, reikia pastebėti, kad Savivaldybių įstatymo 15 str. 1 d. buvo įtvirtinti esminiai savivaldybių dalyvavimo sutartiniuose santykiuose elementai: a) savivaldybė sutartiniuose santykiuose veikia per savo institucijas; b) sutartis sudaromos savivaldybės vardu; c) sutartis sudaromos remiantis civilinius teisinius santykius reglamentuojančių teisės aktų nuostatomis.

Atkreiptinas dėmesys, kad Savivaldybių įstatymo 15 str. 2 d. nustatyta, jog tam tikroms savivaldybės sudaromoms sutartims reikalingas Apskrities Tarybos užtvirtinimas. Juridinės technikos požiūriu įdomu tai, kad Savivaldybių įstatymo 15 str. 2 d. įtvirtinta ne kaip bendro pobūdžio taisyklė, o kaip „pastaba“(!). Tai suponuoja, kad Apskrities Tarybos, kaip aukščiausiosios apskrities (didesnio teritorinio vieneto nei valsčius) savivaldybės institucijos, „autorizacija“ buvo reikalinga tik išimtiniais atvejais<sup>70</sup>. To paties įstatymo 104 str. buvo nustatyta, kad Apskrities Tarybos pritarimas dėl Valsčiaus Tarybos sprendimo buvo reikalingas šioms civilinėms sutartims: a) valsčiui nuosavybės teise priklausančio nekilnojamojo turto įkeitimui; b) sutartims, kurios sudaromos ilgesniam nei dešimties metų laikotarpiui; c) paskolos sutartims; d) sutartims, kurių vykdymui gaunamas finansavimas iš Valstybės išdo. Tokiu būdu Savivaldybių įstatymas ne tik aiškiai įtvirtino savivaldybių teisę dalyvauti sutartiniuose teisiniuose santykiuose, tačiau ir išskyrė itin reikšmingų civilinių sutarčių rūšis (šiuo atveju sutarčių „reikšmingumas“ pasireiškia ekonominiu – finansiniu požiūriu), kurių sudarymui buvo būtina aukštesnės savivaldybės institucijos „autorizacijos“ forma.

Analizuojant 1919 metų Savivaldybių įstatymo 15 str. reikšmę, tenka pažymėti, kad tokios konkretizuotos nuostatos, įtvirtinančios esminius savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose elementus, pasigendama netgi šiuo metu galiojančiame VSĮ. Nederėtų pamiršti ir to, kad 1918 – 1940 metų laikotarpiu jau buvo žinoma koncesijos bei kitos šiandieninėje savivaldybių komercinėje praktikoje paplitusios sutartys, plačiai buvo taikomas ir savivaldybių skolinimosi institutas. Todėl galima pagrįstai teigti, kad savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose reglamentavimas 1918 – 1940 metų laikotarpiu buvo toli pažengęs.

Tiesa, savivaldybės teisės savarankiškai<sup>71</sup> dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose ir savo vardu sudaryti civilines sutartis pripažinimas nebuvo naujas reiškinys Europoje.

<sup>69</sup> Lietuvos Respublikos savivaldybių įstatymas// Laikinosios vyriausybės žinios, 1919, Nr. 14-175.

<sup>70</sup> Valsčiaus savivaldybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, civilinių sutarčių sudarymo įgaliojimai pagal Savivaldybių įstatymą buvo pavesti Valsčiaus Tarybai.

<sup>71</sup> Šiuo atveju Savivaldybių įstatymo 15 str. 2 d. nuostatos tikslingiau teigti „iš dalies savarankiškai“.

Antai jau 1907 metų Šveicarijos civilinio kodekso 52 str. kaip atskira juridinių asmenų forma buvo išskirta „viešosios teisės korporacijos“, tame tarpe ir savivaldybės<sup>72</sup>.

Apibendrinant šios dalies nuostatas, reikia pažymėti, kad klaidinga būtų manyti, jog savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose koncepcija – tai 1992 m. LRK, 2000 m. VSI, 2001 m. LR CK ar 1997 – 2003 m. priimtų specialiųjų įstatymų (kaip antai Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo, Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, Koncesijų įstatymo ar kitų) „nuopelnas“. Savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose koncepcija, paremta viešųjų interesų tenkinimu, slypi Lietuvos teisės tradicijoje, o tai patvirtina ir 1918 – 1940 metais galiojusių teisės aktų nuostatos bei akademikų rašiniai savivaldybių ūkinės veiklos tematika.

---

<sup>72</sup> Žr. Šveicarijos civilinis statutas (1907 m. gruodžio mėn. 10 d.). Teisingumo ministerijos leidinys (vertė K. Jablonskis). Kaunas, 1927.

### 3. Bendrieji savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių ypatumai

Pripažįstant, kad savivaldybių dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose negalima paaiškinti remiantis vien formaliomis įstatymų nuostatomis, tačiau būtina atsižvelgti ir į socialinę savivaldybių prigimtį, reikia pripažinti ir tai, kad savivaldybių sudaromos civilinės sutartys, lyginant su civilinėmis sutartimis, sudaromomis tarp privačių subjektų, yra specifinės. Savivaldybių socialinė prigimtis bei viešųjų interesų tenkinimo pobūdis savivaldybių veikloje ir sąlygoja atitinkamus savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių ypatumus.

*Pirma*, kaip bene svarbiausias savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių požymis išskirtinas *funkcinis* tokių sutarčių pobūdis. Kitaip tariant, savivaldybės yra įgaliotos sudaryti civilines sutartis ir dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose vykdydamos Konstitucijos ir įstatymo (VSI) jai priskirtas funkcijas bei tenkindamos teritorinės bendrijos viešąjį interesą. Įdomu pastebėti, kad įstatymų leidėjas netgi nevengia tam tikrų įstatymų tiesiogiai įvardinti kaip skirtų savivaldybių funkcijoms vykdyti. Tokio įstatymo pavyzdžiu galėtų būti šiuo metu jau negaliojantis Savivaldybių *funkcijoms vykdyti* (!) reikalingų žemės sklypų įsigijimo ir perleidimo įstatymas<sup>73</sup>. Šio įstatymo 2 str. 1 d. buvo nustatyta savivaldybių teisė įsigyti nuosavybės teise žemės sklypus, reikalingus įstatymų nustatytoms funkcijoms vykdyti skirtų pastatų ir įrenginių eksploatavimui ar šių pastatų ir įrenginių statybai. Be to, įstatymas aiškiai nustatė, kad toks žemės sklypų įsigijimas vykdomas pagal pirkimo – pardavimo ar mainų sutartis, o perleidimas – pirkimo – pardavimo sutartimi.

Kitų, šiuo metu galiojančių įstatymų, nuostatos taip pat patvirtina, kad savivaldybių dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose koncepcija paremta savivaldybių funkcijų vykdymo bei viešojo intereso tenkinimu. Pavyzdžiui, Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 7 str. 5 d. įtvirtintas siekis savivaldybių turto privatizavimo lėšas, t.y. lėšas, gautas iš privatizavimo sandorių, naudoti savivaldybių funkcijoms vykdyti. To paties įstatymo 10 str. 12 d. nustatyta, kad privatizavimo objektas gali būti išbrauktas iš privatizavimo objektų sąrašo, jei jis yra reikalingas atitinkamai valstybės, savivaldybių ar visuomenės reikmėms tenkinti<sup>74</sup>.

LRKT, aiškindamas Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 10 str. 12 d. konstitucingumą ir pasiremdamas 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarime suformuluotu išaiškinimu dėl valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo teisinio reguliavimo, pažymėjo, kad valstybės turtas nėra savitikslis, bet turi duoti naudą visuomenei ir turi būti tausojamas, nešvaistomas, racionaliai tvarkomas, be to, neleidžiamas toks teisinis reguliavimas,

<sup>73</sup> Lietuvos Respublikos savivaldybių funkcijoms vykdyti reikalingų žemės sklypų įsigijimo ir perleidimo įstatymas// Valstybės žinios, 2000, Nr. 109-3173.

<sup>74</sup> Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas// Valstybės žinios, 2002, Nr. 60-2412.

pagal kurį valstybei nuosavybės teise priklausantis turtas būtų valdomas, naudojamas, juo būtų disponuojama taip, kad būtų tenkinami tik vienos socialinės grupės ar atskirų asmenų interesai arba poreikiai ir šis turtas netarnautų viešajam interesui, visuomenės poreikiui, tautos gerovei<sup>75</sup>. Objektas iš atsakingos institucijos patvirtinto objektų sąrašo ne tik gali, bet ir privalo būti išbrauktas jeigu paaiškėja, kad tą objektą privatizavus nukentėtų atitinkamas viešasis interesas. Tokiu būdu objektas iš atsakingos institucijos patvirtinto privatizuojamų objektų sąrašo gali būti neišbrauktas tik pagrindus, kad atitinkamą viešąjį interesą galima geriau patenkinti šį objektą privatizavus<sup>76</sup>.

Teismas taip pat pabrėžė, kad šios doktrininės nuostatos *mutatis mutandis* taikytinos ir savivaldybių turto disponavimui, įskaitant turto privatizavimą. Tai suponuoja, kad savivaldybių dalyvavimas sutartiniuose teisiniuose santykiuose turi būti užtikrintas viešojo intereso apsauga ir tinkamu savivaldybės funkcijų, įtvirtintų LRK ir įstatymuose, vykdymu, o tam tikros civilinės sutarties sudarymas arba nesudarymas turi būti pagrįstas tuo, kad tai yra tinkamiausia teritorinės bendruomenės interesų atstovavimo forma.

*Antra*, nors civilinė sutartis aiškiai yra privatinės (civilinės) teisės institutas, tačiau *civilinės teisės normų ir principų galiojimas savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių atžvilgiu yra ribotas*. Kitaip tariant, dispozityvumo, sutarties laisvės (LR CK 1.2 str. 1 d.) ir kai kurie kiti civilinės teisės principai, apsprendžiantys sudaromų civilinių sutarčių turinį ir iš sutarties kylančias šalių teises bei pareigas, veikia ribotai, kai civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvauja specifiniai teisės subjektai – savivaldybės. Ribotas civilinių įstatymų ir principų taikymas reiškia, kad savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių spektras ir turinys yra nulemtas ne tiek sutarties šalių laisvos valios, kiek imperatyvių viešosios teisės normų.

Kita vertus, pripažįstant, kad teisės principas išreiškia pagrindinius tam tikros teisės šakos pradus, kuriais pasireiškia jos svarbiausi, tipiškiausi bruožai, reikia sutikti, kad savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių negalima išimtinai išskirti kaip civilinės teisės instituto.

Manytina, kad toks savivaldybių dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose ribotumas gali būti apibrėžtas kaip *intra vires*<sup>77</sup> doktrina. Mėginimas apibrėžti savivaldybių sudaromas civilines sutartis per *intra vires* doktriną šiuo atveju reiškia, kad savivaldybės dalyvavimas tokio pobūdžio teisiniuose santykiuose yra priklausomas nuo viešosios teisės normų (visų pirma, LRK, taip pat VSĮ ir kitų įstatymų) nustatytų įgaliojimų sudaryti ar nesudaryti tam tikrą sutartį arba įtvirtinti tam tikras sutarties sąlygas. Antai LAT, aiškindamas Švenčionių rajono savivaldybės įgaliojimus laiduoti už trečiojo asmens paskolą, pabrėžė, kad valstybė ir savivaldybės piniginius įsipareigojimus savo vardu gali prisiimti tik įstatymuose numatytais atvejais ir būdais, o

<sup>75</sup> Žr. LRKT 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2003, Nr. 93-4223; 2003-10-24 Nr. 100 (atitaisymas).

<sup>76</sup> LRKT 2007 m. lapkričio 23 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2007, Nr. 123-5043.

<sup>77</sup> Lot. *intra vires* – pagal jėgas, t.y. nustatytų įgalinimų ribose. Žr. Vaitkevičiūtė V. Posakių ir žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 1998.

pripažinimas, jog tą daryti galima ir įstatyme nenumatytais pagrindais, sudarytų sąlygas švaistyti valstybės ir savivaldybių turtą, kas prieštarautų viešam interesui<sup>78</sup>.

Pažymėtina, kad tuo pačiu *intra vires* doktrina reiškia, kad civilinės sutartis, sudaryta neperžengiant viešosios teisės normų nustatytų įgaliojimų, yra įpareigojanti ir jos sąlygų privalo tinkamai laikytis ją sudariusios šalys (tokios sutarties galiojimas gali būti nugincytas tik teismo). Taigi *intra vires* doktrinos taikymą galima paaiškinti tuo, kad, viena vertus, savivaldybė kaip specifinis teisės subjektas vykdo ypatingus tikslus (tenkina teritorinės bendruomenės interesus), kita vertus, savivaldybės dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose ribas nustato viešosios teisės normos (pavyzdžiui, LRK 5 str. 2 d., nustatanti, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, VSĮ 10 str. 6 d., nustatanti negalimumą savivaldybei siekti pelno civilinių sutarčių sudarymu, ir daugybė kitų įstatymų nustatytų ribojimų).

Net pripažinus, kad savivaldybės galimybė sudaryti civilines sutartis yra ribota, itin daug problemų kyla aiškinant tokių apribojimų apimtį. Esminis klausimas yra, ar galima (tikslinga) pripažinti savivaldybės sudarytą civilinę sutartį niekine, net jei kyla abejonių, ar sudaryti tokią sutartį savivaldybė buvo aiškiai įgaliota pagal įstatymą, nors tokios sutarties sudarymu nepažeidžiamas teritorinės bendruomenės interesas ir neperžengiamos savivaldybės funkcijų vykdymo ribos? Atsakant į tokį klausimą, turi būti vadovujamasi tuo, kad *savivaldybės*, kaip specifinio teisės subjekto, *įgaliojimų dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose negalima aiškinti plečiamai*. LR CK 2.74 str. 2 d. įtvirtintas specialusis viešųjų juridinių asmenų, tame tarpe ir savivaldybių, teisnumas, kurio esmė pasireiškia tuo, kad viešasis juridinis asmuo gali sudaryti tik tokias civilines sutartis, kurios neprieštarauja jo steigimo dokumentams ir veiklos tikslams.

Bet kuriuo atveju tai nepaneigia teismo pareigos kiekvienu atveju, aiškinant savivaldybės įgaliojimus sudaryti tam tikrą sutartį, atsižvelgti į ekonominio racionalumo kriterijų, bendruosius teisės principus. Analizuojant teismų praktiką, matyti, kad Lietuvoje vis dar nesusiformavo nuosekli savivaldybių įgaliojimų sudaryti tam tikras civilines sutartis aiškinimo pozicija. Lietuvos apeliacinis teismas, aiškindamas VSĮ 9 str. 2 d., nustatančią savivaldybių teisę sudaryti jungtinės veiklos sutartis arba bendrų viešųjų pirkimų sutartis su valstybės institucijomis ir kitomis savivaldybėmis, pareiškė, kad Vilniaus miesto savivaldybė negalėjo sudaryti jungtinės veiklos sutarties su privačiais juridiniais asmenimis (juridinių asmenų konsorciumu), o tokią sutartį pripažino niekine, kadangi VSĮ 9 str. 2 nustatytas imperatyvas, numatantis savivaldybių teisę bendriems tikslams pasiekti sudaryti jungtinės veiklos sutartis su kitais viešaisiais juridiniais asmenimis (valstybės institucijomis ir kitomis savivaldybėmis) ir apriboja teisę sudaryti tokias sutartis su privačiais juridiniais asmenimis<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> LAT 2000 m. rugsėjo 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-856/2000.

<sup>79</sup> ApT 2003 m. gegužės 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-194/2003.



Tokiu būdu teismas akivaizdžiai paneigia savivaldybių teisę sudaryti jungtinės veiklos sutartį su privačiais juridiniais asmenimis, net jei tokios sutarties sudarymu vykdomos savivaldybių funkcijos ir tenkinamas vietos gyventojų interesas. Analizuojant VSĮ 9 str. 2 d., kyla abejonių, kad šio straipsnio tikslas yra ne tiek paneigti savivaldybių teisę, teikiant viešąsias paslaugas, sudaryti jungtinės veiklos sutartis su privačiais subjektais, kiek pabrėžti, jog tam tikrų tikslų siekimui (teikiant viešąsias paslaugas ir tenkinant teritorinės bendruomenės poreikius) savivaldybė *gali* (bet *neprivalo*) pasitelkti kitus viešuosius juridinius asmenis ir sudaryti su jais jungtinės veiklos sutartis. Be to, VSĮ 9 str. 2 d. pagal savo konstrukciją neprimena imperatyvios teisės normos, vienintelė imperatyvi nuostata yra VSĮ 9 str. 1 d. įtvirtintas įpareigojimas sudaryti tokio pobūdžio sutartis tik savivaldybės taryboms pritarus (VSĮ 9 str. reiktų sistemiškai aiškinti kartu su VSĮ 10 str. 3 dalimi<sup>80</sup>). Tokią išvadą suponuoja ir Chartijos 10 str. 1 d., kurioje nustatyta vietos valdžios organų *teisė* bendradarbiauti ir, laikantis įstatymų, *kurti konsorciumus*<sup>81</sup> su kitais vietos valdžios organais, siekiant bendrų tikslų<sup>82</sup>.

Apeliacinio teismo siekis paneigti savivaldybės teisę sudaryti jungtinės veiklos sutartį galėtų būti paaiškinamas tuo, kad viešasis interesas būtų efektyviau įgyvendinamas pasirinkus kitos formos civilinį sandorį (pavyzdžiui, steigiant naują viešųjų paslaugų teikėją, sudarant koncesijos sutartį ir tokiu būdu perkeliant ekonominę riziką ar pan.), tačiau teismas nesiėmė to daryti. Galiausiai, verta būti diskutuoti, ar absoliutus draudimas (apribojimas) savivaldybei sudaryti tam tikro pobūdžio civilines sutartis (kaip šiuo atveju jungtinės veiklos sutartis su privačiais juridiniais asmenimis), net jei tokios sutarties sudarymas neprieštarauja savivaldybės veiklos tikslams, nepažeidžia principinės savivaldybių ūkinio ir finansinio savarankiškumo garantijos, įtvirtintos Konstitucijoje.

Grįžtant prie bendrųjų savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių ypatumų, kaip *trečiąji* ypatumą galima būtų išskirti tai, kad savivaldybių dalyvavimas sutartiniuose teisiniuose santykiuose (ir apskritai dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose) pasižymi *specialiuoju teisiniu reguliavimu*. Šis požymis itin glaudžiai susijęs su jau aptartu antruoju požymiu, pagal kurį savivaldybių dalyvavimas sutartiniuose teisiniuose santykiuose turėtų būti grindžiamas *intra vires* doktrina, t.y. savivaldybė sudaro tik tokias civilines sutartis, kurias ji yra įgaliota sudaryti.

Sekant Tarptautinių žodžių žodynu, sąvoka „specialus“ (lot. *specialis*) apibrėžiama kaip tam tikras, ypatingas, išskirtinis (ne visiems, ne visais atvejais tinkamas)<sup>83</sup>. Specialusis teisinis

<sup>80</sup> VSĮ 10 str. 3 d. nustatyta abstrakti savivaldybių teisė organizuoti viešųjų paslaugų teikimą sudarant viešųjų paslaugų teikimo sutartis su privačiais fiziniiais ir juridiniais asmenimis, nedetalizuojant, kokios rūšies ar pobūdžio sutartis turi būti pasirinkta (pavyzdžiui, ar koncesijos, ar kita sutartis).

<sup>81</sup> Neįskaitant asociacijų, kurių kūrimo iniciatyvos teisė įtvirtinta Chartijos 10 str. 2 dalyje.

<sup>82</sup> Europos vietos savivaldos chartija// Valstybės žinios, 1999, Nr. 82 – 2418.

<sup>83</sup> Tarptautinių žodžių žodynas (ats. redaktorius V. Kvietkauskas). Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985. Psl. 216.

reguliuojamas šiuo atveju reiškia tai, kad savivaldybės dalyvavimas tokio pobūdžio teisiniuose santykiuose yra daugiausia reglamentuojamas specialiaisiais teisės aktais (pavyzdžiui, Koncesijų įstatymas, Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas ir kiti) – *lex specialis*. Konstitucijos, LR CK ir VSI nuostatos tik nustato savivaldybių dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose gaires ir bendruosius principus (pavyzdžiui, pelno nesiekimo principą).

Aiškinantis šio požymio turinį, reikia pabrėžti, kad LR CK 6.155 str. 2 d. nustatyta, jog atskirų rūšių sutarčių specialios normos gali būti nustatytos ir kituose įstatymuose. Civilinio kodekso komentare, be kita ko, pažymima, kad CK bendrųjų teisės sutarčių teisės normų ir specialiųjų sutarčių teisės normų prieštaravimas sprendžiamas vadovaujantis principu *lex specialis derogat legi generalis*<sup>84</sup>. Taigi galima pažymėti, kad vienas esminių šio požymio elementų yra specialiųjų teisės normų viršenybė prieš bendrąsias sutarčių teisės nuostatas (*lex generalis*).

Ne mažiau svarbu šį požymį ir apskritai savivaldybės dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose reglamentavimą apžvelgti lyginamosios analizės būdu, išanalizuojant kai kuriose užsienio valstybėse taikomus savivaldybės dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose reglamentavimo modelius. Šiuo atveju pasirinktas konkretus reglamentavimo modelis, taikomas Anglijoje. Įdomu pastebėti, kad šioje bendrosios teisės tradicijos valstybėje, kurioje pagrindinis teisės šaltinis yra teismų praktika arba teismo precedentas, savivaldybių dalyvavimą sutartiniuose teisiniuose santykiuose reglamentuoja atskiras (!) teisės aktas – Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių įstatymas (angl. *Local Government (Contract) Act 1997*). Šiame įstatyme detalai reglamentuojami savivaldybės įgaliojimai dalyvauti sutartiniuose teisiniuose santykiuose (jie kildinami iš savivaldybės funkcijų vykdymo), formalus jų išreiškimo būdas, pažymint, kad sutartiniai teisiniai santykiai atsiranda (tiksliau tariant, civilinė sutartis sudaroma) atsakingos savivaldybės institucijos teisės akto pagrindu. Įstatyme taip pat nustatoma, kad sutartis, sudaryta laikantis įstatymo reikalavimų, gali būti nugincyta tik teismine tvarka (nors sutartis gali būti pripažinta negaliojančia, ji negali būti pripažinta niekine), be to, įstatymas nustato specialias savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių kontrolės priemones, tokias kaip privalomą sutarties auditą (pavyzdžiui, savivaldybei dalyvaujant skolos sutartiniuose teisiniuose santykiuose, sutarties auditas gali būti nustatytas ir kitais atvejais)<sup>85</sup>.

Anglijos teisės mokslininkai pažymi, kad šis teisės aktas buvo priimtas siekiant ne tik aiškiai pagrįsti savivaldybių įgaliojimus dalyvauti sutartiniuose teisiniuose santykiuose, nustatyti

---

<sup>84</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003. Psl. 193.

<sup>85</sup> Plačiau žr. *Local Government (Contract) Act 1997*// Anglijos parlamento informacija, <[http://www.parliament.uk/bills\\_legislation.cfm](http://www.parliament.uk/bills_legislation.cfm)>, prisijungta 2007-10-21.

aiškius tokių sutarčių pripažinimo negaliojančiomis pagrindus, tačiau ir sušvelninti neigiamas *ultra vires* doktrinos pasekmes<sup>86</sup> (plačiau apie tai žr. magistro darbo III skyriaus 3 dalyje).

Analizuojant toki savivaldybių dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose reglamentavimo modelį, galima išvelgti akivaizdžių privalumų. Pavyzdžiui, reglamentuojamas ikisutartinių santykių kontrolės mechanizmas (pažymėtina, kad sutarties auditas apima ne tik finansinį auditą, įvertinant savivaldybės galimybes dalyvauti atitinkamuose teisiniuose santykiuose, tačiau ir teisinį auditą, įvertinant sutarties sąlygų atitikimą) ir taip išvengiama bereikalingų teisminių ginčų, kai tuo tarpu Lietuvoje ikisutartinių santykių kontrolė yra priklausoma labiau nuo pačios savivaldybės tarybos valios. Tačiau esminis klausimas šiuo atveju yra tai, ar galimas tokio unifikuoto teisės akto, reglamentuojančio savivaldybės dalyvavimo sutartiniuose pagrindus ir bendruosius principus, pritaikymas Lietuvos teisės sistemoje?

Galima manyti, kad atsakymas šiuo atveju turėtų būti neigiamas. Viena vertus, lieka neaiškus tokio teisės akto pobūdis ir forma: neaišku, ar tai turėtų būti įstatymas, Vyriausybės nutarimas, kurie įtvirtintų imperatyvias teisės normas, ar atsakingos institucijos (pavyzdžiui, LRS Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto) parengtas rekomendacinio pobūdžio aktas (gairės). Kita vertus, toks teisės aktas galėtų iškreipti šiuo metu nustatytą teisinį reguliavimą. Be to, šiandieninėje savivaldybių praktikoje įprasta patvirtinti lokalius teisės aktus, nustatančius konkrečios savivaldybės civilinių sutarčių sudarymo tvarką ar sutarties sudarymo iniciatyvos teisės įgyvendinimo tvarką (pavyzdžiui, Vilniaus rajono savivaldybės tarybos sprendimas „Vilniaus rajono savivaldybės vardu sudaromų sutarčių rengimo ir pasirašymo tvarkos patvirtinimo“). Taigi, nors savivaldybių dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose negalima aiškinti plečiamai, atskiras teisės aktas nebūtinai išspręstų šią problemą – aiškinant savivaldybių sudaromas civilines sutartis, būtina sistemiškai aiškinti bendrąsias teisės normas, įtvirtintas LR CK ar VSI, ir specialiųjų teisės aktų nuostatas.

*Ketvirta*, būtina pažymėti, kad savivaldybė yra įgaliota sudaryti civilines sutartis ne tik su privačiais juridiniais asmenimis, bet ir su viešaisiais juridiniais asmenimis – valstybės institucijomis ar kitomis savivaldybėmis. Tačiau pabrėžtina, kad civilinės sutarties sudarymas su privačiu subjektu yra ypatingas, kadangi tam yra *įstatymų nustatytos specialios procedūros*:

a) *savivaldybės turto privatizavimo procedūra*. Savivaldybės turto privatizavimas – tai valstybės ir savivaldybių turto perleidimas privačių subjektų (potencialių pirkėjų) nuosavybėn pagal įstatymo nustatyta tvarka sudarytus privatizavimo sandorius<sup>87</sup>;

---

<sup>86</sup> Hooley R. J. A., Sealy L. S. Commercial Law. Text, Cases and Materials. Third edition. New York: Oxford University Press, 2005. Psl. 41.

<sup>87</sup> Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas// Valstybės žinios, 2002, Nr. 60-2412.

b) *viešųjų pirkimų procedūra*. Viešasis pirkimas – tai perkančiosios organizacijos, t.y. savivaldybės ar jos institucijos, atliekamas prekių, paslaugų ar darbų, reikalingų vykdant savivaldybės funkcijas ar teikiant viešąsias paslaugas, pirkimas<sup>88</sup>;

c) *koncesijos sutarties sudarymas*. Remiantis Koncesijų įstatymu, koncesija suteikiama viešo konkurso būdu pagal LR CK 6.947 str. nustatytą tvarką. Pažymėtina, kad viešo konkurso dėl koncesijos suteikimo nederėtų tapatinti su viešųjų pirkimų procedūra. Tai pažymima ir teismų praktikoje, pabrėžiant, kad viešųjų pirkimų ir koncesijos teisiniai santykiai nėra tapatūs, kadangi, pirmuoju atveju perkančioji organizacija įsigyja savo poreikiams tenkinti vienokias ar kitokias prekes arba paslaugas, o antruoju atveju koncesiją suteikiančioji institucija, be kita ko, suteikia koncesininkui leidimą teikti viešąsias paslaugas ir naudoti savivaldybės turtą, kai koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima tam tikrą riziką bei atitinkamas teises ir pareigas<sup>89</sup>.

Taigi savivaldybė ir privatūs subjektai sudaro civilines sutartis įstatymų nustatytais būdais ir laikantis atitinkamos procedūros. Tokiam civilinių sutarčių sudarymui tarp savivaldybės ir privačių subjektų būdingas *siekis* sutarties sudarymu kuo *optimaliau ir efektyviau patenkinti viešąjį interesą* (pavyzdžiui, privatizuojamas turtas perleidžiamas didžiausią kainą pasiūliusiam subjektui ir pan.). Toks siekis įgyvendinamas per viešumo, sudarant civilines sutartis, reikalavimą. Akivaizdu, kad optimalus ir efektyvus viešojo intereso tenkinimas apima daugiau nei vien tik sutarties kainos kriterijų. Pavyzdžiui, galima manyti, kad teritorinei bendruomenei didelę istorinę, kultūrinę ar socialinę reikšmę turintis turtas neturėtų būti perleidžiamas privatiems subjektams.

Tuo tarpu savivaldybė, dalyvaudama civiliniuose teisiniuose santykiuose su valstybės institucijomis ar kitomis savivaldybėmis, gali sudaryti jungtinės veiklos sutartis (pagal aukščiau analizuotą VSĮ 9 str. 2 d.) ar viešųjų paslaugų teikimo sutartis (VSĮ 9 str. 1 d.), steigti juridinius asmenis (VSĮ 10 str. 3 d.). Esminis tokių sutarčių požymis yra  *bendrų tikslų siekimas*. Antai Lietuvos Respublikos kultūros ministerija ir Vilniaus miesto savivaldybė įsteigė viešąją įstaigą „Vilnius – Europos kultūros sostinė 2009“, o šios organizacijos tikslai neapsiriboja vien Vilniaus miesto savivaldybe ir Vilniaus miesto gyventojų interesais, tai projektas, kuriuo siekiama naudoti visai šaliai.

*Penkta*, vienas savivaldybių dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose esminių požymių yra *negalimumas* sutarties sudarymu *siekti pelno*. Tačiau klausimas šiuo atveju yra, kaip plačiai galima aiškinti sąvoką „pelno nesiekimas“, t.y. ar galima šią sąvoką suprasti tiesiogiai kaip absoliutų pelno ir papildomų pajamų siekimo draudimą, ar šią sąvoką būtina interpretuoti plačiau.

R. Šimašius pažymi, kad pelno nesiekimas yra ne tik ypatingas tokių organizacijų požymis, tačiau ir *esminis veiklos principas*. Mokslininkas taip pat pažymi, kad „pelno nesiekimas“

<sup>88</sup> Žr. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas// Valstybės žinios, 2006, Nr. 4-102.

<sup>89</sup> ApT 2006 m. lapkričio 20 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. 2A-382/2006.

neriškia pelno negalimumo ir šiuo atveju parodo tik ribas pagrindiniam ne pelno organizacijos tikslui, kuris iš tikrųjų, skirtingai nei įmonių atveju, negali būti pelno siekimas<sup>90</sup>.

Kaip jau buvo užsiminta šio darbo I-ojo skyriaus 2.1 dalyje, vienas iš savivaldybės kaip viešojo juridinio asmens požymių yra LR CK 2.34 str. 2 d. įtvirtintas reikalavimas tenkinti viešuosius interesus ir negalimumas siekti sau. „Negalimumas siekti naudos“ šiuo atveju reiškia ir pelno nesiekimą. Viešasis juridinis asmuo gali turėti ir siekti pelno, tačiau toks pelnas negali būti paskirstytas juridinio asmens dalyviams ir (ar) valdymo organams<sup>91</sup>.

Pelno nesiekimo principo turinį galima mėginti atskleisti sistemingai aiškinant VSĮ 10 str. 2 ir 6 dalies nuostatas. Šio įstatymo 10 str. 2 d. nurodoma, kad savivaldybė turi teisę gauti užmokestį už teikiamas viešąsias paslaugas arba tokias paslaugas teikti neatlygintinai, tačiau 10 str. 6 d. nustatyta savivaldybės *pareiga siekti*, jog už užmokestį teikiamos viešosios paslaugos būtų *ekonomiškai racionalios* ir kad nustatytas *užmokestis* už jas *padengtų tų paslaugų teikimo išlaidas*, bet šių paslaugų teikimas nevirstų pelno siekiančia veikla. Tai reiškia, kad savivaldybė, teikdama viešąsias paslaugas, turi teisę gauti atlyginimą, pagrįstą patirtų sąnaudų dydžiu, tačiau viešųjų paslaugų teikimas negali virsti komercine veikla, siekiant pasipelnyti. Tokiu atveju esminiu kriterijumi vertinant, ar nebuvo pažeistas pelno nesiekimo principas<sup>92</sup>, yra ekonominis racionalumas, kurio pagalba analizuojama, ar nustatytas paslaugų teikimo įkainis neviršija tokių paslaugų teikimo sąnaudų. Galima manyti, kad tokiomis nuostatomis įstatymų leidėjas siekia ne tiek apriboti savivaldybės įplaukų dydį, kiek paversti tam tikras paslaugas prieinamas kuo didesniai vietos gyventojų ratui<sup>93</sup>. Šiuo požiūriu supranta, kodėl savivaldybių institucijos teikia neatlygintiną pirminę teisinę pagalbą.

Atkreiptinas dėmesys, kad VSĮ 10 str. reglamentuoja išimtinai viešųjų paslaugų teikimą ir su tuo susijusias civilines sutartis, tačiau neapima kitų civilinių sutarčių (pavyzdžiui, privatizuojant savivaldybės turtą sudaromų sutarčių, koncesijos, paskolos sutarčių ir kt.). Sutarties atlygintinumas negali būti automatiškai vertinamas kaip pelno siekis, be to, vertinant tai, ar savivaldybė nepažeidė pelno nesiekimo principo, būtina atsižvelgti į sudarytos sutarties prigimtį. Antai Koncesijų įstatymo 14 str. 3 d. netgi nustatyta, kad vienas iš kriterijų vertinant pretendentų į koncesininkus pasiūlymus yra finansinė koncesijos sutarties nauda savivaldybei. Aukščiausiasis Teismas, aiškindamas tarp Vilniaus miesto savivaldybės ir privačios bendrovės, kuriai buvo suteikta

<sup>90</sup> Šimašius R. Ne pelno organizacijų ekonominės veiklos teisinio reglamentavimo problemos// Teisės instituto tyrimai ir publikacijos, <<http://www.teise.org/publikacijos>>, prisijungta 2007-10-22.

<sup>91</sup> Doktrinoje tai apibrėžiama kaip pelno neskirstymo principas, kuris nėra tapatus pelno nesiekimo principui, tačiau yra nuo jo neatsiejamas. Žr. Šimašius R. Ne pelno organizacijų ekonominės veiklos teisinio reglamentavimo problemos// Teisės instituto tyrimai ir publikacijos, <<http://www.teise.org/publikacijos>>, prisijungta 2007-10-22.

<sup>92</sup> Pelno nesiekimo principo pažeidimas galėtų būti pripažįstamas esminiu sutarties pažeidimu, kadangi tokiu būdu būtų pažeidžiamas vietos gyventojų interesas gauti viešąsias paslaugas kaip įmanoma pigiau (viešasis interesas) ir atsirastų pagrindas sutartį pripažinti niekine.

<sup>93</sup> Tokią išvadą suponuoja ir VSĮ 10 str. 7 d. deklaruojamas siekis užtikrinti savivaldybių teikiamų viešųjų paslaugų tęstinumą ir prieinamumą visiems savivaldybės gyventojams.

teisė rinkti rinkliavas ir baudas iš trečiųjų asmenų už naudojimąsi automobilių stovėjimo viešosiose aikštelėse paslaugomis, susiklosčiusius teisinius santykius, pabrėžė, kad toks privatiems asmenims suteikiamas leidimas teikti viešąsias paslaugas ir už jas gauti pajamas bei įsipareigojimas už tokią suteiktą teisę mokėti savivaldybei ne mažesnę kaip vieno milijono litų metinį atlyginimą atitinka koncesijos sutarties esmę taip, kaip ji atskleidžiama Koncesijų įstatymo 2 str. 1 dalyje<sup>94</sup>. Panašiai vykdomos ir savivaldybės turto privatizavimo ar viešųjų pirkimų procedūros, kai sutartis sudaroma su atitinkamai didžiausią kainą už savivaldybės turtą pasiūliusiu subjektu ar mažiausia kainą už savivaldybės perkamas paslaugas arba prekes pasiūliusiu subjektu.

Šiuo atveju didesnės finansinės naudos siekimas sutarčių sudarymu yra ne pasipelnymas, o galimybė tinkamai užtikrinti viešąjį interesą. LRKT, aiškindamas Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 10 str. 12 d. konstitucingumą, pažymėjo, kad objektas iš atsakingos institucijos patvirtinto privatizuojamų objektų sąrašo gali būti neišbrauktas tik pagrindus, kad atitinkamą viešąjį interesą galima geriau patenkinti šį objektą privatizavus<sup>95</sup>. Atsižvelgiant į šį išaiškinimą, galima manyti, kad didesnės finansinės naudos gavimas privatizuojant turtą yra svarbus kriterijus vertinant, ar tam tikro sandorio sudarymas (nesudarymas) užtikrina tinkamą viešojo intereso atstovavimą. Bet kuriuo atveju savivaldybė, priešingai nei privati bendrovė, negali pagrįsti tam tikros sutarties sudarymo (nesudarymo) vien pelno siekimu, kadangi savivaldybės tikslas yra ne pelno siekimas, o savivaldybės funkcijų tinkamas vykdymas ir viešojo intereso tenkinimas.

Galimybė savivaldybei siekti finansinės naudos sutarčių sudarymu yra pripažįstama ir teismų praktikoje. Aukščiausiasis Teismas, komentuodamas savivaldybės teisę į bendrovės, kurios dalininku yra savivaldybė, turtą, pabrėžė, kad privačiųjų asmenų steigimas yra vienas iš valstybės bei savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose būdų, kuriuo *siekiami didinti valstybės ar savivaldybės pajamas*<sup>96</sup>. Vis dėlto aiškesnė pelno nesiekimo (tiksliau tariant, pelno siekimo tam tikrais atvejais) principo analizė nėra išvystyta. Tuo tarpu Anglijos aukščiausia teisminė institucija – Lordų rūmai, aiškindamiesi, ar savivaldybė turi teisę apmokestinti teikiamas konsultacijas teritorijų planavimo ir plėtros srityje, o jei turi, tai kokia tvarka turi būti atlyginamos tokios paslaugos, suformulavo taisyklę, kad savivaldybė siekia teigiamo finansinio savo veiklos rezultato, kurį po to panaudoja savivaldybės funkcijų vykdymui, tačiau bet koks atlyginimas už savivaldybės teikiamas paslaugas privalo būti nustatytas įstatyme<sup>97</sup>.

Taigi atsižvelgiant į LR CK 2.34 str. 2 d., VSĮ 10 str. 2 ir 6 dalis, taip pat specialiųjų įstatymų nuostatas ir pasiremiant teisės doktrina, reikia pripažinti, kad finansinės naudos siekimas tam tikromis civilinėmis sutartimis (neįskaitant viešųjų paslaugų teikimo) nepaneigia pelno

<sup>94</sup> LAT 2006 m. balandžio 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-273/2006.

<sup>95</sup> LRKT 2007 m. lapkričio 23 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2007, Nr. 123-5043.

<sup>96</sup> LAT 2005 m. balandžio 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-123/2005.

<sup>97</sup> R v Richmon-upon-Thames London Borough Council, ex p McCarthy and Stone (Developments) Ltd [1991] A.C. 191 at 200// <<http://www.westlaw.co.uk/cases>>, prisijungta 2007-11-20.

nesiekimo principo, kita vertus, gaunama finansinė nauda gali būti naudojama tik išimtinai savivaldybės funkcijų vykdymui ir negali būti paskirstoma (pavyzdžiui, išmokant premijas savivaldybės tarybos nariams ar administracijos tarnautojams už „sėkmingą komercinę veiklą“).

Galiausiai, reikia išskirti ir *šeštąjį* savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių ypatumą. Civilinių sutarčių sudarymas (kaip esminė savivaldybės ūkinės – finansinės veiklos dalis) savivaldybėje yra ne tik teisinis, bet ir *politinis – teisinis sprendimas*. LRK ir įstatymai detaliam nereglamentuoja, kokius konkrečius veiksmus privalo atlikti savivaldybės institucijos ar kokius sprendimus priimti vykdant savivaldybės ūkinę veiklą<sup>98</sup>. Kitaip tariant, viešosios teisės normos detaliam nereglamentuoja, kokią civilinę sutartį vienu ar kitu atveju privalo sudaryti savivaldybė. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės taryba, vykdydama politinę valią, nusprendė Vilniaus miesto automobilių stovėjimo viešųjų aikštelių administravimą vykdyti ne tiesiogiai per savivaldybės institucijas ar per savivaldybės įmonę, o suteikti leidimą vykdyti tokią ūkinę veiklą, įskaitant teisę rinkti rinkliavas ir baudas iš trečiųjų asmenų, privačiam subjektui. Tuo tarpu kitu atveju Vilniaus miesto savivaldybės taryba pasirinko tokį projekto „Vilnius – Europos kultūros sostinė 2009“ organizavimo modelį: atsižvelgiant į projekto reikšmę visos šalies mastu ir įgyvendinant VSĮ 10 str. 2 d., buvo sudaryta viešosios įstaigos steigimo sutartis kartu su LR Kultūros ministerija, atsisakant privačių subjektų dalyvavimo (pavyzdžiui, organizuojant viešuosius pirkimus dėl projekto organizavimo paslaugų).

Bene vieninteliai savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose krypties rodikliai yra optimalus viešojo intereso tenkinimas bei savivaldybės funkcijų vykdymas<sup>99</sup>. Tai gana abstraktūs kriterijai, todėl atitinkamos dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formos pasirinkimas yra sąlygotas ekonominių kriterijų ir politinės valios.

Galima pagrįstai kelti klausimą dėl to, kaip derėtų apsisaugoti nuo rizikos, kylančios dėl galimai netinkamo savivaldybės tarybos politinės valios išreiškimo būdo. Atsižvelgiant į tokią savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių specifiką, LRK ir kitais Lietuvos Respublikos įstatymais nustatytas *ypatingas savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių apsaugos režimas*. Esminiai tokio teisinio apsaugos režimo elementai yra:

a) LRK 124 str. nustatyta teisė teismine tvarka ginčyti savivaldybės institucijų ir pareigūnų sprendimus ir veiksmus (tame tarpe ir civilines sutartis), pažeidžiančius piliečių ir organizacijų teises;

---

<sup>98</sup> Netgi organizuojant viešųjų paslaugų teikimą pagal VSĮ 10 str. įstatymų leidėjas suteikė savivaldybėms tam tikras alternatyvas: organizuoti viešųjų paslaugų teikimą per esančius viešųjų paslaugų teikėjus (biudžetines įstaigas, savivaldybės įmones ar kt.), steigti naują viešųjų paslaugų teikėją, sudaryti viešųjų paslaugų teikimo sutartis su privačiais subjektais.

<sup>99</sup> Viešo intereso tenkinimą šiuo atveju būtina aiškinti sistemiškai su kitais savivaldybių dalyvavimo civilinėje apyvarčioje ribojimais, pavyzdžiui, pelno nesiekimo principu, dispozityvumo principo sąlyginiu ribojimu ir pan.

b) LR CK 2.74 str. 2 d. įtvirtinta *ultra vires* doktrina, pagal kurią savivaldybė kaip viešasis juridinis asmuo gali sudaryti tik tokias civilines sutartis, kurios neprieštarauja savivaldybės veiklos tikslams ir steigimo dokumentams (plačiau apie šią doktriną ir probleminius jos klausimus kalbama kitoje šio skyriaus dalyje);

c) LR CPK 49 str. 1 d. įtvirtinta prokuroro, valstybės ir savivaldybių bei kitų asmenų teisė pareikšti ieškinį viešajam interesui apginti. Kitaip tariant, tokia nuostata nustato galimybę nugincyti savivaldybės sudarytą civilinę sutartį *esant viešojo intereso pažeidimui*. Pažymėtina, kad viešojo intereso pažeidimas – tai nėra formaliai apibrėžiama teisinė kategorija. Teismas, nagrinėdamas, ar yra viešojo intereso pažeidimas, kiekvienu atveju privalo įvertinti faktines ginčo aplinkybes (pavyzdžiui, įvertinti sutarties sudarymą *ekonominio tikslingumo požiūriu*<sup>100</sup>);

d) įstatymais reglamentuojami specialūs ribojimai (saugikliai) savivaldybei sudarant tam tikras civilines sutartis (pavyzdžiui, ribojimai savivaldybei skolinantis, laiduojant už trečiųjų asmenų pinigines prievoles ir kt.);

e) išskirtina *Vyriausybės atstovo instituto svarba* kontroliuojant savivaldybių dalyvavimą sutartiniuose teisiniuose santykiuose. 2004 m. redakcijos Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas tiesiogiai įtvirtino Vyriausybės atstovo teisę ginčyti savivaldybės sudarytus civilinius sandorius. Šio įstatymo 4 str. 3 d. nustatyta, kad remdamasis savivaldybės administravimo subjekto teisės aktu, neatitinkančiu Konstitucijos ir įstatymų, yra sudarytas sandoris savivaldybės vardu ir tas sandoris pažeidžia viešąjį interesą, taip pat kai yra kitų įstatymų numatytų sandorių negaliojimo pagrindų, Vyriausybės atstovas turi teisę pareikšti ieškinį (jau minėtos LR CPK 49 str. 1 d. pagrindu) bendrosios kompetencijos teismui dėl viešojo intereso gynimo<sup>101</sup>.

Pripažįstant, kad šios Vyriausybės atstovo teisės įtvirtinimas specialiajame įstatyme yra svarbus žingsnis, klausimas kyla dėl Vyriausybės atstovo įgaliojimų apimties įgyvendinant savivaldybių priežiūrą civilinių teisinių santykių srityje. Šį klausimą galima pagrįstai kelti atsižvelgiant į tai, kad Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 4 str. 3 d. ne tik įtvirtina Vyriausybės atstovo teisę pareikšti ieškinį dėl viešojo intereso gynimo, tačiau ir aiškiai nustatytos tokios teisės įgyvendinimo sąlygos: „*remiantis savivaldybės administravimo subjekto teisės aktu, neatitinkančiu Konstitucijos ir įstatymų, yra sudarytas sandoris savivaldybės vardu ir tas sandoris pažeidžia viešąjį interesą, taip pat kai yra kitų įstatymų numatytų sandorių negaliojimo pagrindų*“. Tai suponuoja, kad Vyriausybės atstovas turi teisę ginčyti sudarytos sutarties galiojimą, jei galima pagrįstai abejoti tokios sutarties atitikimu viešajam interesui, taip pat nustačius, kad yra LR CK

<sup>100</sup> Reikia pažymėti, kad administraciniai teismai, remiantis ABTĮ 3 str. 2 d., nevertina ginčijamo administracinio akto ar veiksmų *politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu*, tačiau galima manyti, jog įgyvendinant LR CPK 49 str. 1 d. įtvirtintą teisę, bendrosios kompetencijos teismui gali tekti neišvengiamai aiškintis sutartinių teisinių santykių, kuriuose dalyvauja savivaldybė, ekonominį tikslingumą (bet ne politinį tikslingumą).

<sup>101</sup> Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas// Valstybės žinios, 2004, Nr. 98-3626.



numatytų sandorio negaliojimo pagrindų (pavyzdžiui, sudarytas civilinis sandoris prieštarauja savivaldybės teisnumui sudaryti atitinkamą sandorį pagal LR CK 2.74 str. 2 d.).

Tuo tarpu Lietuvos Respublikos teismų praktikoje Vyriausybės atstovo įgaliojimus ginčyti savivaldybės sudarytus civilinius sandorius linkstama aiškinti plečiamai. Antai Lietuvos apeliacinis teismas, aiškindamas 1998 m. redakcijos Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą, kuris apskritai nenustatė Vyriausybės atstovo teisės ginčyti savivaldybių sudarytus civilinius sandorius, pažymėjo, kad Vyriausybės atstovo teisė reikšti ieškinį dėl savivaldybės sudaryto civilinio sandorio pripažinimo negaliojančiu *akivaizdžiai* (!) kilo iš bendrosiose konstitucinėse normose įtvirtintos Vyriausybės atstovo institucijos prigimties ir pagrindinės funkcijos, kuri įpareigojo Vyriausybės atstovą prižiūrėti, jog savivaldybė laikytųsi įstatymų. Jeigu savivaldybė, pažeisdama įstatymus, priima sprendimą ir to pasėkoje sudaro neteisėtą sandorį, tai Vyriausybės atstovas, vykdydamas savo funkcijas, nustatytą įstatymo pažeidimą gali pašalinti tik pareikšdamas teismui ieškinį dėl sandorio pripažinimo negaliojančiu<sup>102</sup>;

f) bendrieji įstatymų nustatyti ribojimai savivaldybių sudaromoms sutartims (pavyzdžiui, draudimas siekti pelno civilinių sutarčių sudarymu ir kt.).

Apibendrinant šio skyriaus nuostatas, reikia pažymėti, kad aukščiau išdėstytų savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių bendrųjų požymių analizė turi tiek teorinę, tiek praktinę reikšmę. Iš vienos pusės užpildoma teisės mokslinėje literatūroje esanti spraga analizuojant savivaldybių sudaromas civilines sutartis, o iš kitos pusės šių požymių analizė gali būti naudinga teismui aiškinant sutartinius teisinius santykius, susiklosčiusius tarp savivaldybės ir kitų subjektų.

---

<sup>102</sup> ApT 2003 m. gegužės 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-194/2003.

### III. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių rūšys, sudarymo ir įgyvendinimo ypatumai

#### 1. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių įgyvendinimas

Išanalizavus savivaldybės, kaip viešojo juridinio asmens, dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formų įvairovę, reikia pastebėti, kad labiausiai paplitusi savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose forma yra civilinių sutarčių sudarymas. Reikia pažymėti, kad savivaldybių sudaromos sutartys yra neišvengiamas savivaldybių veiklos elementas, o savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių spektras yra pakankamai platus. Tinkamam savo funkcijų vykdymui savivaldybė privalo sudaryti pačias įvairiausias sutartis – pradedant savivaldybės biuro baldų įsigijimu ir baigiant žemės įsigijimu visuomeninės paskirties pastatų statybai. VSĮ 5 str. nustatyta, kad savivaldybės gali *sutartiniu pagrindu* (tai reiškia ne ką kitą kaip civilinių sutarčių sudarymą) *teikti viešąsias paslaugas*, be to, LRK, VSĮ ir kitų įstatymų nustatyta tvarka *administruoti savivaldybės turtą*.

Lietuvos Respublikos teisės aktai ne tik nustato savivaldybių iniciatyvos teisę sudarant civilines sutartis, tačiau ir nustato tokių teisių įgyvendinimo tvarką. LR CK 2.36 str. 2 d. nustatyta, kad savivaldybė civilines teises bei pareigas įgyja (tame tarpe ir sudaro civilines sutartis), įgytas civilines teises bei pareigas įgyvendina per atitinkamas savivaldybės institucijas<sup>103</sup>. LRKT taip pat pabrėžė, kad savivaldybės savo funkcijas vykdo ir kompetenciją (įgaliojimus) įgyvendina per savivaldos institucijas – savivaldybių tarybas, kurių nariai turi teritorinės bendruomenės mandatą, taip pat per savivaldybių tarybų sudarytus bei joms atskaitingus vykdomuosius organus ir kitas savivaldybės taryboms atskaitingas institucijas<sup>104</sup>.

LR CK 2.36 str. 2 d. įtvirtintos normos turiniui atskleisti būtina pasitelkti VSĮ nuostatų ir Aukščiausiojo Teismo praktikos analizę. Aukščiausiasis Teismas, aiškindamas „valstybės ir savivaldybės institucijų (įstaigų)“ sąvoką, įtvirtintą LR CK 2.35 str. 2 d. ir 2.36 str. 2 d., pabrėžė, kad į šios sąvokos turinį įeina atstovaujamosios, valstybės vadovo, vykdomosios, teisminės valdžios institucijos, teisėsaugos institucijos ir įstaigos, audita, kontrolę (priežiūrą) atliekančios institucijos ir įstaigos, kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kurios finansuojamos iš valstybės ar savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų<sup>105</sup>. Be to, teismas išaiškino, kad ši sąvoka negali

<sup>103</sup> Šis savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose požymis ankstesnėje magistro darbo dalyje nebuvo išskirtas kaip „ypatumas“. Kiti juridiniai asmenys civilines teises bei pareigas įgyja per savo valdymo organus bei darbuotojus (lygiai taip pat kaip savivaldybės per savo institucijas).

<sup>104</sup> LRKT 2005 m. liepos 8 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2005, Nr. 87-3274.

<sup>105</sup> LAT 2003 m. vasario 14 d. konsultacija Nr. A3 – 80.

būti aiškinama plečiamai (pavyzdžiui, į šios sąvokos turinį įtraukiant valstybės ir savivaldybės įmones). Tokiu būdu siekiama aiškiau pagrįsti viešosios teisės subjektų dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose koncepciją ir tokių subjektų atsakomybės pagal sutartines prievoles klausimą. Tai reiškia, kad savivaldybė nėra atsakinga už savivaldybės įmonės sutartinių įsipareigojimų tinkamą vykdymą, kadangi savivaldybės įmonė negali būti pripažįstama savivaldybės institucija ar įstaiga.

Sąvoka „savivaldybės institucijos“ atskleidžiama ir VSĮ 3 str. 3 d., kur nurodoma, kad savivaldybės institucijos yra atstovaujamoji savivaldybės institucija savivaldybės taryba ir vykdomosios savivaldybės institucijos. Dar svarbiau nustatyti, kurioms institucijoms pagal VSĮ suteikti įgaliojimai inicijuoti civilinių sutarčių sudarymą bei vykdymą.

Sistemiškai analizuojant VSĮ nuostatas matyti, kad įgaliojimai vykdyti sutartines savivaldybės funkcijas (inicijuoti civilinių sutarčių sudarymą, vykdyti sudarytas civilines sutartis) nustatyti savivaldybės tarybai (VSĮ 9 str.). Be to, VSĮ 17 str. 21 – 24 punktuose nustatyti savivaldybės įgaliojimai priimti sprendimus dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, nustatyti šio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką, priimti sprendimus dėl juridinių asmenų steigimo, įmonių akcijų įsigijimo ar pardavimo, taip pat atlikti kitus veiksmus dalyvaujant civiliniuose teisiniuose santykiuose, VSĮ 17 str. 39 punkte nustatyta tvarka savivaldybės taryba priima sprendimus dėl koncesijų suteikimo tikslingumo. Galiausiai, remiantis VSĮ 17 str. 43 punktu, savivaldybės taryba tvirtina savivaldybės vardu sudaromų sutarčių pasirašymo tvarką ir nustato, kokios sutartys negali būti sudaromos be išankstinio savivaldybės tarybos pritarimo. Savivaldybės taryba disponuoja ir kitomis, specialiuose įstatymuose nustatytomis, teisėmis civilinių santykių srityje<sup>106</sup>.

Taigi savivaldybės taryba disponuoja esminiais įgaliojimais civilinių sutarčių sudarymo sferoje. Vis dėlto galima manyti, kad įstatymų leidėjas nesiekė sukcentruoti visų įgaliojimų civilinių sutarčių sudarymo ir vykdymo sferoje savivaldybės tarybos dispozicijoje<sup>107</sup>. Atsižvelgiant į sudaromos sutarties pobūdį ir reikšmę, civilinių sutarčių sudarymo iniciatyvos teisė gali būti nustatoma ir kitoms savivaldybės institucijoms (įstaigoms). Manytina, kad tokių sutarčių, kurios skirtos savivaldybės institucijos poreikių tenkinimui (pavyzdžiui, savivaldybės patalpų valymo paslaugoms, biuro baldams įsigyti ir pan.) bei šios institucijos funkcijų vykdymui, sudarymo iniciatyvos teisę būtina suteikti ir savivaldybės institucijoms (įstaigoms). Savivaldybių institucijų (ne savivaldybės tarybos) diskreciją naudoti savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu

---

<sup>106</sup> Pavyzdžiui, remiantis Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 10 str. 2 d., savivaldybės tarybai suteikiama teisė įtraukti savivaldybei nuosavybės teise priklausančią turtą į privatizavimo objektų sąrašą. Žr. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas// Valstybės žinios, 1997, Nr. 107-2688.

<sup>107</sup> Tokią išvadą suponuoja VSĮ 17 str. 43 punktas.

turtu pripažino ir apeliacinis teismas, pabrėždamas, kad tokia *diskrecija negali pažeisti* VSĮ 4 str. įtvirtintų *principų, kuriais remiasi savivalda*<sup>108</sup>.

Savivaldybių praktikoje įprasta atskiru teisės aktu nustatyti tokių sutarčių sudarymo tvarką. Antai Vilniaus rajono savivaldybės tarybos patvirtinta Vilniaus rajono savivaldybės vardu sudaromų sutarčių rengimo ir pasirašymo tvarka reglamentuoja sutarčių, kurių viena iš šalių yra Vilniaus rajono savivaldybės meras, savivaldybės institucija, jos struktūrinis padalinys pasirašymą, taip pat nustato kriterijus, kuriems esant reikalingas išankstinis tarybos pritarimas prieš pasirašant sutartis<sup>109</sup>. Šios tvarkos 4 punkte nustatyta, kad civilinių sutarčių *pasirašymo ir tvirtinimo (prireikus) teisė* suteikiama šiems subjektams: 1) savivaldybės merui; 2) savivaldybės administracijos direktoriui; 3) savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojui; 4) savivaldybės administracijos struktūrinio padalinio vadovui; 5) seniūnui.

Atkreiptinas dėmesys, kad tam tikrų civilinių sutarčių sudarymo iniciatyvos teisė suteikiama ir Vilniaus rajono seniūnams (!). Toks savivaldybės funkcijų decentralizavimo modelis yra sveikintinas, kadangi tokiu būdu užtikrinamas operatyvesnis teritorinės bendruomenės interesų įgyvendinimas. Aukščiau nagrinėtos tvarkos 14 punkte nustatyta, kad seniūnija yra savarankiška perkančioji organizacija Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka, o seniūnas iš savivaldybės tarybos patvirtintų seniūnijos biudžeto išlaidų sąmatų, kitų lėšų, skirtų seniūnijai, *savarankiškai* perka prekes, paslaugas bei darbus, *reikalingus seniūnijos funkcijoms atlikti, ir pasirašo sutartis neatsižvelgiant į jų sumą*. Taigi svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad seniūnui ne tik suteikiama civilinių sutarčių sudarymo iniciatyvos teisės, tačiau ir teisė savarankiškai sudaryti tokias sutartis neatsižvelgiant į jų sumą (!) priklausomai nuo seniūnijai iš savivaldybės biudžeto skirtų lėšų dydžio. Esminis tokių sutarčių sudarymo elementas yra seniūnijos funkcijų vykdymas, be to, sutartys privalo būti sudaromos atsižvelgiant į LR Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatas.

Suprantama, kad savivaldybės institucijų poreikių tenkinimas ir funkcijų vykdymas yra pernelyg abstraktus kriterijus vertinant savivaldybių institucijų galimybę savarankiškai sudaryti civilines sutartis (ypatingai tokias, kurių suma didelė arba jos turi ypatingą socialinę, kultūrinę ar kitokią reikšmę visai teritorinei bendruomenei), todėl Vilniaus rajono savivaldybės vardu sudaromų sutarčių rengimo ir pasirašymo tvarkoje įvestas papildomas saugiklis, užtikrinantis, kad nepažeidžiama savivaldybės tarybos kompetencija inicijuoti savivaldybei ekonominiu – socialiniu požiūriu reikšmingų sutarčių sudarymą. Toks saugiklis yra *išankstinis savivaldybės tarybos sutikimas* sudaryti tam tikras sutartis (kaip tam tikra sutarties „autorizacijos“ forma). Tvarkos 2 punkte nustatyta, kad išankstinis tarybos pritarimas prieš pasirašant sutartį yra būtinas šiais

<sup>108</sup> ApT 2008 m. kovo 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-117/2008.

<sup>109</sup> Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2006 m. balandžio 28 d. sprendimas Nr. T3-136 dėl Vilniaus rajono savivaldybės vardu sudaromų sutarčių rengimo ir pasirašymo tvarkos patvirtinimo. <<http://www.vilniaus-r.lt>>, prisijungta 2008-01-22.

atvejais: 1) jei sutartis sudaroma su Lietuvos ir užsienio savivaldybėmis, tarptautinėmis organizacijomis, kitų valstybių fiziniiais ir juridiniais asmenimis; 2) jei sudaroma sutartis dėl disponavimo savivaldybės tarybai nuosavybės teise priklausančiu ar patikėjimo teise valdomu turtu (pritarimo nereikia, jei toks pritarimas išreikštas ar įgaliojimai atitinkamam subjektui, padaliniui suteikti savivaldybės tarybos patvirtintoje tvarkoje); 3) jei yra sudaroma sutartis dėl trumpalaikio ar ilgalaikio vidaus ar užsienio kredito, paskolų ėmimo ir teikimo, investicijų, garantijų suteikimo ir laidavimo; 4) jei sutartis turi svarbią ekonominę, socialinę, kultūrinę, finansinę, politinę ar kitokią reikšmę.

Įtraukiant ir kitas savivaldybės institucijas į dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose, siekiama užtikrinti efektyvų savivaldybės turto valdymą, sėkmingą savivaldybės tikslų bei uždavinių įgyvendinimą ir, žinoma, tinkamą teritorinės bendruomenės interesų atstovavimą.

Reikia pažymėti, kad savivaldybės ir jos institucijų veikla negali būti supriešinta. Apeliacinis teismas, komentuodamas savivaldybės ir jos institucijų santykį dalyvaujant civilinėje apyvartoje, pažymėjo, kad savivaldybė, kaip juridinis asmuo, veikia per savo organus ir darbuotojus. Šių asmenų tarpusavio santykiai yra *fiduciariniai*, grindžiami pasitikėjimu. Kiekvienas tokio santykio dalyvis, veikdamas juridinio asmens interesais privalo būti rūpestingas ir apdairus, palaikyti tinkamus kontaktus su kitais juridinio asmens organais ir darbuotojais<sup>110</sup>.

Vilniaus rajono savivaldybės administracijos nuostatų 5 punkte nustatyta, kad administracija turi juridinio asmens statusą<sup>111</sup> (tokia nuostata įtvirtinta ir kitų savivaldybių administracijų nuostatose). Tokiu būdu savivaldybė ir savivaldybės administracija yra atskiri juridiniai asmenys, o savivaldybės administracija pagal VSĮ bei savivaldybės tarybos patvirtintos sutarčių rengimo ir pasirašymo tvarkos suteiktus įgaliojimus gali savarankiškai įgyti civilines teises bei pareigas. Tačiau tokios nuostatos nederėtų vertinti kaip savivaldybės ir savivaldybės administracijos, pripažįstant ją savarankišku civilinių teisių santykių subjektu, supriešinimu. Savivaldybės administraciją pripažįstant juridiniu asmeniu siekiama visai kitų tikslų: optimizuoti savivaldybės administravimą, identifikuoti savivaldybės administracijos atsakomybę už atitinkamų funkcijų tinkamą įgyvendinimą ir pan.

Lietuvos Respublikos teismų praktikoje savivaldybės ir jos institucijų attribojimo (tiksliau tariant, atsakomybės už tinkamą sutartinių įsipareigojimų vykdymą attribojimo, taip pat deliktinės atsakomybės attribojimo) klausimas vertinamas pakankamai tiksliai. Lietuvos apeliacinis teismas panaikino žemesnės instancijos teismo sprendimą remdamasis tuo, kad ieškinys buvo pareikštas atsakovui Šiaulių miesto savivaldybės administracijai, o teismas savo sprendime pasisakė dėl kito juridinio asmens – Šiaulių miesto savivaldybės, todėl laikytina, jog teismas sprendė dėl

<sup>110</sup> ApT 2003 m. liepos 3 d. nutartis civilinėje byla Nr. 2A-243/2003.

<sup>111</sup> Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2006 m. balandžio 28 d. sprendimas Nr. T3-95 dėl Vilniaus rajono savivaldybės administracijos nuostatų patvirtinimo. <<http://www.vilniaus-r.lt>>, prisijungta 2008-01-22.

neįtraukto į bylą juridinio asmens teisių ir pareigų<sup>112</sup>. Tačiau nereikia manyti, kad savivaldybės ir jos institucijų sutartinių įsipareigojimų atribojimas panaikina savivaldybės atsakomybę už žalą, kuri atsirado dėl savivaldybės institucijų ar pareigūnų neteisėtų veiksmų (LR CK 6.271 str.). Kartu reikia pažymėti ir tai, kad *savivaldybės institucijos, sudariusios sutartis savivaldybės vardu ir pažeidusios kompetenciją, nesukuria prievolių ir atsakomybės savivaldybei*.

Taigi apibendrinant šio skyriaus nuostatas, reikia pažymėti, kad savivaldybė *per savo valdymo institucijas* dalyvauja civiliniuose teisiniuose santykiuose tokiais atvejais: perleisdama savivaldybės turtą (pavyzdžiui, privatizuodama savivaldybės turtą), imdama paskolas iš Lietuvos ir užsienio subjektų, sudarydama koncesijų sutartis, įstatymo nustatytais atvejais (ir būdais) investuoja į akcines bendroves, įstatymu nustatyta tvarka įgyja turtą ir kt.

---

<sup>112</sup> ApT 2008 m. vasario 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-154/2008.

## 2. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių rūšys

Kaip rodo Lietuvos ir užsienio valstybių praktika, dažniausiai pasitaikančios savivaldybių civilinės sutartys yra koncesijų, turto įgijimo ir perleidimo, nuomos bei kitos sutartys. Savivaldybių sudaromos sutartys gali būti klasifikuojamos pagal įvairius pagrindus (iš esmės savivaldybių sudaromas civilines sutartis galima būtų rūšiuoti pagal kriterijus, vyraujančius civilinėje teisėje). Vis dėlto galima būtų išskirti du esminius kriterijus skirstant savivaldybių sudaromas civilines sutartis, kadangi tokių kriterijų identifikavimas turi didelę praktinę ir mokslinę reikšmę.

Pagal tai, su kuriuo subjektu yra sudaroma sutartis, yra išskiriamos šios savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių rūšys:

- a) sutartys, sudaromos su valstybės institucijomis;
- b) sutartys, sudaromos su kitomis savivaldybėmis;
- c) sutartys, sudaromos su privačiais subjektais, t.y. fiziniiais ir juridiniais asmenimis (plačiau apie šių sutarčių ypatumus kalbama šio darbo II-ojo skyriaus 3 dalyje).

Priklausomai nuo to, kokias savivaldybės funkcijas įgyvendinant sudaroma sutartis, galima išskirti tris grupes savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių:

a) sutartys, sudaromos teikiant viešąsias paslaugas (pavyzdžiui, koncesijos sutartis, jungtinės veiklos sutartis ir kt.). Reikia atkreipti dėmesį, kad VSĮ pakeitimo įstatymo projekte viešųjų paslaugų teikimas nustatytas kaip išimtinis atvejis savivaldybių ūkinėje veikloje, o ne įprastinis sutartinių funkcijų vykdymas kaip tai nustatyta dabartinės VSĮ redakcijos 9 straipsnyje. VSĮ pakeitimo įstatymo projekte numatoma atsisakyti 9 str., įtvirtinančio sutartines savivaldybių funkcijas, be to, projekto 8 str. 1 d. nustato, kad „savivaldybės institucijos ir administracija viešųjų paslaugų *paprastai* neteikia“<sup>113</sup>;

b) sutartys, sudaromos administruojant savivaldybių turtą (pavyzdžiui, pirkimo – pardavimo sutartis, turto nuomos sutartis ir kt.);

c) kitas civilines sutartis, kurių sudarymo teisę nustato Lietuvos Respublikos teisės aktai. Pavyzdžiui, LR CK 6.705 str. kaip vieną iš rangos sutarties rūšių išskiria rangos sutartį, kai rangos darbai finansuojami iš valstybės ar savivaldybių biudžeto. LR CK 6.705 str. 1 d. nustato savivaldybių teisę sudaryti statybos, projektavimo ar tyrinėjimo darbų, taip pat architektūrinės ir inžinerinės veiklos sutartis savivaldybių reikmėms, kai tokių darbų atlikimas finansuojamas iš savivaldybių biudžeto. Be to, ši teisės norma nustato, kad tokios rangos sutartys sudaromos konkurso tvarka. Taip pat derėtų išskirti paskolos sutartį. Savivaldybių skolinimosi taisyklių 3 str.

---

<sup>113</sup> Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo projektas XP 2006. LRS Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto informacija// <<http://www.lrs.lt>>, prisijungta, 2008-02-21.

nustatyta, kad savivaldybės turi teisę imti ilgalaikes paskolas investicijų projektams finansuoti, nesunaudojamiesiems kilnojamiesiems ir nekilnojamiesiems daiktams įsigyti, skoloms padengti, imti trumpalaikes paskolas laikinam pajamų trūkumui padengti, kai nepakanka šiam tikslui savivaldybės biudžeto apyvartos lėšų, garantuoti už savivaldybės kontroliuojamų įmonių paskolas, naudojamas investicijų projektams finansuoti<sup>114</sup>.

Savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių rūšių identifikavimas yra reikšmingas ne tik teisės mokslui, tačiau ir nustatant atitinkamos sutarties ypatumus bei prigimtį.

---

<sup>114</sup> 2004 m. kovo 26 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 345 „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1557.



### 3. Savivaldybių sudaromos civilinės sutartys savivaldybių ūkinio – finansinio savarankiškumo garantijos kontekste

Kaip jau buvo trumpai užsiminta ankstesnėje šio darbo dalyje, savivaldybių teisę sudaryti civilines sutartis prasminga nagrinėti konstitucinės savivaldybių ūkinio ir finansinio savarankiškumo garantijos kontekste. Šiuo atveju pažymėtinas glaudus viešųjų interesų tenkinimo ir ūkinio bei finansinio nepriklausomumo garantijos ryšys. Viešųjų interesų tenkinimas ir savivaldybės funkcijų vykdymas paaiškina, kodėl savivaldybėms reikalinga sudaryti civilines sutartis, t.y. paaiškina *poreikį* savivaldybei dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose. Tuo tarpu konstitucinė savivaldybių ūkinio ir finansinio savarankiškumo garantija išreiškia tai, iš kur kyla savivaldybių galimybė sudaryti civilines sutartis, t.y. savivaldybių *įgaliojimą (teisę)* savo vardu ir savarankiškai (be papildomos „autorizacijos“<sup>115</sup>) priimti civilines teises bei pareigas ir tokiu būdu vykdyti savivaldybių funkcijas bei tenkinti viešąjį interesą. Tiesa, savivaldybių teisę sudaryti civilines sutartis galima būtų vertinti plačiau: atsižvelgiant į socialinę savivaldybių prigimtį, sistemiškai aiškinant savivaldybių ūkinio bei finansinio savarankiškumo garantiją kartu su kitais konstituciniais principais, taip pat įvertinant LRKT doktrinoje pabrėžiamą dviejų viešosios valdžios sistemų – valstybės valdymo ir vietos savivaldos – atribojimą.

Gali kilti klausimas, ar nepaprasciau būtų paaiškinti savivaldybių įgaliojimus remiantis formaliomis LR CK nuostatomis, pavyzdžiui, 2.35 str., pripažįstančiu savivaldybę juridiniu *per se*? Tačiau tokių formalių nuostatų įtvirtinimas ar neįtvirtinimas dar nepaneigia savivaldybės teisės įstatymų nustatytose ribose sudaryti civilines sutartis, kadangi tokiu būdu būtų sunku paaiškinti iki 2001 m. liepos 1 d., kai įsigaliojo naujasis LR CK, savivaldybių sudarytų civilinių sutarčių legitimumą.

Dr. K. Jankauskas, apibrėždamas konstitucinę savivaldybių ūkinio ir finansinio savarankiškumo garantiją, pažymi, kad pagal Konstituciją ir įstatymus vietinėms (teritorinių bendruomenių) valdžios institucijoms suteikiami įgaliojimai savarankiškai nustatyti vietines rinkliavas, mokesčių ir rinkliavų lengvatas, formuoti savarankiškus vietos savivaldybių biudžetus, *administruoti turta, inicijuoti (!), kurti ir įgyvendinti* įvairias socialines, ekonomines, švietimo programas, regioninės raidos projektus, ginti pažeistas teritorinės bendruomenės ir jos narių teises teismine tvarka ir kita<sup>116</sup>. „Turto administravimo, įvairių socialinių – ekonominių programų inicijavimo, kūrimo ir įgyvendinimo“ turinys šiuo atveju pasireiškia ir atitinkamų civilinių sutarčių sudarymu.

<sup>115</sup> Pagal anglišką variantą „*authorization*“ arba „*authentication*“.

<sup>116</sup> Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda ( autorių kolektyvas). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. Psl. 477.

Konstitucijos 120 str. 2 d., išreiškianti savivaldybių teisę pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją *veikti laisvai ir savarankiškai*, yra konstitucinis imperatyvas, o kartu ir formalizuota savivaldybių teisės (pagal įstatymų ir Konstitucijos nustatytas ribas) sudaryti civilines sutartis išraiška. LRKT pabrėžia, kad LRK 120 str. 2 d. įtvirtintas savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumo garantija yra konstitucinis principas<sup>117</sup>. Tokios garantijos pripažinimas konstituciniu principu yra reikšmingas tuo, kad teismų praktikoje konstitucinių principų pažeidimas vertinamas kaip viešojo intereso pažeidimas<sup>118</sup>. Taigi iš vienos pusės LRK 120 str. 2 d. užtikrina vietos bendruomenių teisę dalyvauti valdant atitinkamas teritorijas<sup>119</sup>, o iš kitos pusės reiškia, kad bet kokie nepagrįsti bandymai suvaržyti savivaldybės veiklos laisvę ir ūkinio bei finansinio savarankiškumo garantiją pažeistų teritorinės bendruomenės (viešąjį) interesą. Galima manyti, kad tokiu būdu negalimas ir nepagrįstas savivaldybių teisės sudaryti civilines sutartis varžymas (pavyzdžiui, įstatymų leidėjui įtvirtinant absoliutų draudimą savivaldybei sudaryti paskolos sutartį su vidaus ir užsienio kreditoriais).

LRKT taip pat pabrėžia, kad pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigiama galimybė savivaldybėms įgyvendinti savo kompetenciją, tiesiogiai įtvirtintą Konstitucijoje. Jeigu Konstitucijoje arba įstatymuose tam tikros funkcijos yra skirtos savivaldybėms, tai savivaldybės ir vykdo šias funkcijas ta apimtimi, kuria šios yra joms skirtos. Tai reiškia, kad tam tikra dalis savivaldybių kompetencijos turi būti įgyvendinama *tiesiogiai*, kad savivaldybių tarybų sprendimų, priimtų neperžengiant jų kompetencijos ribų, *įgyvendinimas neturi būti saistomas kurių nors valstybės institucijų ar pareigūnų sprendimų* (leidimų, sutikimų ir pan.)<sup>120</sup>. Toks išaiškinimas suponuoja, kad savivaldybė, vykdydama įstatymo jai priskirtas funkcijas, gali sudaryti civilines sutartis, t.y. tiesiogiai įgyvendinti jos kompetencijai priskiriamus klausimus, o sudaromai sutarčiai nereikalinga valstybės institucijos ar pareigūno „autorizacijos“ forma. Tokiu būdu savivaldybė savarankiškai ir savo vardu įgyja civilines teises ir pareigas, o esant jos civilinių teisių pažeidimui gali pati, be papildomo valstybės įsikišimo, ginti savo pažeistas teises teisme.

Būtina pastebėti ir tai, kad prof. E. Šileikis, kalbėdamas apie principinę savivaldybių veiklos laisvę, priduria, jog savivaldybių sprendimų iniciatyvos ir priėmimo laisvė apima ir galimybę savarankiškai vertinti sprendimų *tikslingumą*<sup>121</sup>. Su tuo sunku būtų nesutikti. Ankstesnėje šio darbo dalyje jau buvo užsiminta, kad civilinių sutarčių sudarymo atveju Konstitucija ir įstatymai detalai nereglamentuoja, kokią sutartį vienu ar kitu atveju privalo sudaryti savivaldybė, išskyrus tam tikrus atvejus, susijusius su viešųjų paslaugų teikimu. Savivaldybė, įvertinusi sutarties

<sup>117</sup> LRKT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2003, Nr. 19-828.

<sup>118</sup> LAT 2005 m. lapkričio 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-626/2005.

<sup>119</sup> LRKT 2001 m. birželio 28 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2001, Nr. 56-1997.

<sup>120</sup> LRKT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2003, Nr. 19-828.

<sup>121</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Psl. 287.

sudarymo ekonominį tikslumą, pati nusprendžia įtraukti savivaldybės turtą į privatizuojamų objektų sąrašą ar ne, sudaryti koncesijos sutartį ar viešųjų paslaugų teikimui pasitelkti savivaldybės įmonę ir pan. Vis dėlto ir šiuo atveju savivaldybė nėra absoliučiai laisva – ji yra įpareigota siekti optimalaus viešojo intereso užtikrinimo būdo. Todėl bendrosios kompetencijos teismai, aiškindami sutartinius santykius, kuriuose dalyvauja savivaldybė, gali remtis ne tik teisėtumo kriterijumi, bet ir tikslingumo kriterijumi, kurio turinys kiekvienu atveju nustatomas pagal faktines bylos aplinkybes. Tai pažymi ir Aukščiausiasis Teismas, nurodydamas, kad viešojo intereso pažeidimas gali būti atskleidžiamas tik analizuojant konkrečios bylos faktines aplinkybes ir aiškinant bei taikant joms konkrečias teisės normas, bet ne a priori<sup>122</sup>.

Rusų teisės mokslininkai pažymi, kad esminiai savivaldybių ūkinio bei finansinio savarankiškumo elementai yra savarankiški savivaldybių biudžetai ir savivaldybės nuosavybės institutas<sup>123</sup> (kai kurie rusų teisės mokslininkai šių kategorijų neatskiria ir išskiria tik vieną jų – savivaldybės nuosavybę, į kurią įtraukia savivaldybės biudžetą<sup>124</sup>, nors tai ir nėra tikslinga). Būtent šie du elementai užtikrina tam tikrą savivaldybės finansinį „pajėgumą“<sup>125</sup> ir galimybę dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose, tačiau pritariant prof. E. Šileikiui, reikia pastebėti, kad svarbu ne tiek savivaldybei skiriamų finansinių dotacijų dydis ar perduodamo turto pobūdis ir vertė, kiek principinis įgyvendinamų funkcijų bei savivaldybės ūkinio ir finansinio pajėgumo atitikimas<sup>126</sup>. Tokia išvada išplaukia analizuojant LRKT jurisprudenciją, kurioje pripažįstama, jog savivaldybių veiklos savarankiškumas neatsiejamas nuo reikalavimo valstybės biudžete numatyti lėšas, reikalingas, kad būtų užtikrintas visavertis savivaldos funkcionavimas, įgyvendinamos savivaldybių funkcijos<sup>127</sup>.

Detaliau neanalizuojant savivaldybių biudžeto proceso, kadangi tai nėra tiesioginis šio darbo tikslas, derėtų išskirti savivaldybių nuosavybės instituto reikšmę. Lietuvos savivaldybių nuosavybės institutas atsirado įgyvendinus tuo metu galiojusį Lietuvos Respublikos valstybės turto perdavimo savivaldybių nuosavybėn įstatymą. Pagal šį įstatymą savivaldybėms atiteko įmonės, kurių steigėjos buvo savivaldybės ir kurių iki 2000 m. nebuvo numatoma nei aukcionuoti, nei privatizuoti pagal tuo metu galiojusį įstatymą, taip pat akcinių bendrovių ir uždarųjų akcinių bendrovių akcijos, kurias patikėjimo teise valdė savivaldybės, valstybės turtas, kurį valdė savivaldybių biudžetinės ir viešosios įstaigos, bei turtas, kurį savivaldybės valdė patikėjimo teise – neprivatizuotos savivaldybių gyvenamosios patalpos, pastatai, jų dalys ar atskiros patalpos, kuriose

<sup>122</sup> LAT 2003 m. birželio 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-695/2003.

<sup>123</sup> Кутафин О. Е., Фадеев. Муниципальное право Российской Федерации. Москва: Юристъ, 1997. Psl. 396.

<sup>124</sup> Жг. Кокотов В., Выдрин И. Муниципальное право России. Москва: Норма, 1997. Psl. 352.

<sup>125</sup> Kaip atitikmuo sąvokai „pajėgumas“ Chartijoje vartojama sąvoka „gebėjimas“, nustatant, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį.

<sup>126</sup> Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Psl. 288.

<sup>127</sup> LRKT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2003, Nr. 19-828.

buvo savivaldos institucijos, komunalinio ūkio objektai, sporto statiniai ir įrenginiai, savivaldos institucijų patikėjimo teise valdomas kilnojamas turtas bei piniginės lėšos ir kitas turtas<sup>128</sup>. Kai kurie mokslininkai netgi pažymi, kad savivaldybės nuosavybės teisės neigimas ar ribojimas tolygu jų visiškam „beteisiškumui“<sup>129</sup>.

Šiuo atveju pažymėtina, kad disponavimas savivaldybės nuosavybės teise ir savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto administravimas sudaro esminę savivaldybės civilinių sutarčių dalį. Paneigus galimybę savivaldybėms sudaryti tokias civilines sutartis, disponuojant savivaldybės nuosavybės teise (pavyzdžiui, perleisti turtą ar jį išnuomoti, perleisti savivaldybės įmonėms patikėjimo teise ir pan.), būtų paneigiamas ir principinis savivaldybių ūkinis bei finansinis nepriklausomumas, be to, savivaldybei, atliekant savo funkcijas ir įgyvendinant įgaliojimus, beliktų vykdyti valdingus valstybės institucijų įgaliojimus. Kitaip tariant, savivaldybės galimam dalyvavimui sutartiniuose teisiniuose santykiuose būtų reikalingas atskiras valstybės institucijos sprendimas („autorizacija“), o tai paneigtų teritorinės bendruomenės teisę (per atsakingas savivaldybės institucijas<sup>130</sup>) dalyvauti viešųjų reikalų tvarkyme ir spręsti savivaldybės nuosavybės klausimus.

Galiausiai, pažymėtina ir tai, kad savivaldybių ūkinis bei finansinis nepriklausomumas, sprendimų priėmimo laisvė nėra absoliutūs. Tai suponuoja LRK 120 str. 2 d. nuostata, kad savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumas pasireiškia per *Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją*. Iš vienos pusės tokia nuostata suponuoja, kad sudarydamos civilines sutartis savivaldybės negali viršyti savo kompetencijos ir šių institucijų veiklą reglamentuojančių teisės aktų (*ultra vires* doktrinos taikymo esmė). Iš kitos pusės tai sudaro galimybę įstatymų leidėjui ar Vyriausybei nustatyti tam tikrus ribojimus dėl savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių. Manytina, kad sunku būtų pagrįsti absoliutų draudimą savivaldybei dalyvauti paskolos teisiniuose santykiuose, tačiau racionalu nustatyti tokio dalyvavimo ribojimus (pavyzdžiui, ribojant galimybę garantuoti už privačių subjektų pinigines prievoles, ribojant paskolų dydžius ir pan.), kadangi savivaldybė disponuoja viešaisiais ištekliais. Tačiau bet kokie ribojimai, nustatomi savivaldybių dalyvavimui civiliniuose teisiniuose santykiuose, turi būti pagrįsti ir proporcingi, pagrindžiant, kad atitinkamas ribojimas arba įgaliojimas sudaryti vieną ar kitą civilinę sutartį užtikrina optimalų viešojo intereso atstovavimą, be to, nėra pažeidžiama teritorinės bendruomenės teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus ir sprendžiant savivaldybės nuosavybės klausimus.

<sup>128</sup> Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Monografija (ats. redaktorius prof. dr. S. Puškorius). Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2006. Psl. 132.

<sup>129</sup> Rimas J., Stačiokas R. Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas. Kaunas: Technologija, 2002. Psl. 153.

<sup>130</sup> Rusų teisės mokslininkai išskiria ir tiesioginio savivaldybės nuosavybės teisės įgyvendinimo modelį, kai nuosavybės klausimai sprendžiami vietos gyventojų referendume, tačiau toks modelis yra labiau teorinis ir taikytinas tik itin struktūrizuotoms vietos savivaldos sistemoms. Žr. Выдрин И. В., Кокотов. Муниципальное право России. Москва: Норма, 1997. Psl. 353.

#### 4. Savivaldybių sudaromos civilinės sutartys ir *ultra vires* doktrina

LR CK 2.74 str. 2 d. nustatyta, kad viešieji juridiniai asmenys turi specialųjį teisnumą, t.y. jie gali turėti ir įgyti *tik* tokias civilines teises ir pareigas, kurios neprieštarauja jų steigimo dokumentams ir veiklos tikslams. Ši teisės norma dar yra apibrėžiama kaip *ultra vires*<sup>131</sup> doktrinos taikymas.

Šis institutas Lietuvoje buvo žinomas dar iki naujojo Civilinio kodekso įsigaliojimo 2001 m. liepos 1 dieną. Teismų praktikoje buvo pabrėžiama, kad *savivaldybių tarybų sandoriai negali prieštarauti jų veiklą reglamentuojantiems teisės aktams*<sup>132</sup>. Pagal *ultra vires* doktriną bet koks juridinio asmens sandoris, nenumatytas jo įstatuose (neatitinkantis jo tikslų), yra *ultra vires* sandoris<sup>133</sup>. Civilinės sutarties pripažinimas *ultra vires* sandoriu reiškia, kad ji yra niekinė ir iš jos kylančios prievolės negali būti vykdomos.

Anglijos teisės mokslininkai pripažįsta, kad *ultra vires* doktrina (savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių atžvilgiu) turi tiek teigiamų, tiek neigiamų aspektų. Antai 1990 m. Anglijos Lordų rūmai byloje *Hazell v Hammersmith and Fulham London Borough Council* pripažino, kad paskolų sutartys, sudarytos tarp bankų ir savivaldybių, kuriose nustatytos kintamosios palūkanos, yra *ultra vires* sandoris, kadangi neatitinka savivaldybės tikslų ir jos veiklą reglamentuojančių teisės aktų. Toks sprendimas sukėlė sumaištį finansų rinkoje, todėl teko priimti atskirą teisės aktą, „legalizuojantį“ tokio pobūdžio sandorius<sup>134</sup>. Taigi iš vienos pusės ši doktrina leidžia maksimaliai užtikrinti viešojo intereso apsaugą, t.y. *vienas esminių viešojo intereso apsaugos instrumentų*, tačiau iš kitos pusės ji įneša nepasitikėjimo ir neužtikrintumo privatiems subjektams, dalyvaujantiems sutartiniuose teisiniuose santykiuose su savivaldybėmis.

Jei privačių juridinių asmenų atžvilgiu *ultra vires* doktrinos prigimtis ir pirminis tikslas yra juridinio asmens dalyvių bei juridinio asmens kreditorių apsauga, tai viešųjų juridinių asmenų atžvilgiu šios doktrinos *pirminis tikslas* yra viešojo intereso apsauga (savivaldybių atžvilgiu šį tikslą galima identifikuoti kaip teritorinės bendruomenės intereso tinkamą apsaugą). Net ir pripažįstant, kad *ultra vires* doktrina taikoma atsižvelgiant į formalius kriterijus (pavyzdžiui, atsižvelgiant į tai, ar sandoris neprieštarauja savivaldybės veiklos dokumentams), reikia pabrėžti, kad teritorinės bendruomenės interesų pažeidimas pats savaime galėtų būti laikomas pagrindu savivaldybės sudarytą civilinę sutartį pripažinti *ultra vires* sandoriu, kadangi viešojo intereso tenkinimas ir visuomeninių vertybių kūrimas yra principinis savivaldybių veiklos tikslas.

<sup>131</sup> Lot. *ultra vires* – virš jėgų, t.y. už įgalinimų ribų. Žr. Vaitkevičiūtė V. Posakių ir žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 1998.

<sup>132</sup> LAT 2000 m. gegužės 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-579.

<sup>133</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2004. Psl. 170.

<sup>134</sup> Hooley R. J. A., Sealy L. S. Commercial Law. Text, Cases and Materials. Third edition. New York: Oxford University Press, 2005. Psl. 40-41.

Nors tiek Lietuvoje (atsisakoma *ultra vires* doktrinos privačių juridinių asmenų atžvilgiu), tiek Europos Sąjungos lygiu (pavyzdžiui, ES Tarybos I įmonių direktyvos 68/151/EEB 9 str. 1 dalyje) deklaruojamas siekis atsisakyti *ultra vires* doktrinos<sup>135</sup>, reikia pripažinti, kad toks atsisakymas viešųjų juridinių asmenų atžvilgiu (ypatingai savivaldybių atžvilgiu) šiai dienai yra negalimas. Esminis siekis turėtų būti ne galimybė atsisakyti šios doktrinos, o būdu, kaip aiškiau apibrėžti šios doktrinos taikymą, paieška. Pavyzdžiui, užsienio valstybių praktikoje žinomi savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių privalomo audito ir panašūs institutai. Žinoma, reikia pripažinti ir tai, kad tokių priemonių įvedimas susijęs su papildomų savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose apribojimų nustatymu, kas reikštų apsunkintą savivaldybės funkcijų vykdymą ir viešojo intereso tenkinimą.

Atsižvelgiant į šios doktrinos reikšmę, kyla klausimas, kaip identifikuoti savivaldybės *ultra vires* sandorį, t.y. kokie kriterijai padeda nustatyti, kad savivaldybė pažeidė jos veiklą reglamentuojančius teisės aktus ir sudarė jos tikslams prieštaraujančią sutartį. LR CK 2.74 str. 2 d. nustatytas bendro pobūdžio kriterijus vertinant savivaldybės sudarytos sutarties legalumą – sutarties neprieštaravimas savivaldybės steigimo dokumentams ir veiklos tikslams. Jei savivaldybės veiklos tikslus galima apibrėžti kaip principinį viešojo intereso tenkinimą<sup>136</sup>, tai „neprieštaravimą steigimo dokumentams“ reiktų aiškinti plečiamai, apibrėžiant kaip dokumentus, reglamentuojančius savivaldybės veiklą (tokios nuostatos laikomasis teismų praktikoje<sup>137</sup>), o ne vien LRK ar VSĮ. Nors LVAT pabrėžė, kad savivaldybė gali įgyti tik tokias civilines teises ir pareigas, kurios neprieštarauja Konstitucijai, Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams<sup>138</sup>, tačiau tokia teismo pozicija dar nepaneigia galimybės prie tokių teisės aktų priskirti ir kitus dokumentus, pavyzdžiui Vyriausybės nutarimus ar lokalius teisės aktus. Reikia pažymėti, kad prie tokių dokumentų derėtų priskirti specialiuosius įstatymus, reglamentuojančius atskiras savivaldybių sudaromas civilines sutartis (pavyzdžiui, Koncesijų įstatymas, Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas ir kiti), poįstatyminius teisės aktus, reglamentuojančius savivaldybių dalyvavimą tam tikro pobūdžio civiliniuose teisiniuose santykiuose (pavyzdžiui, LRV nutarimas „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“), taip pat lokalius teisės aktus, nustatančius konkrečios savivaldybės civilinių sutarčių sudarymo tvarką ar sutarties sudarymo iniciatyvos teisės įgyvendinimo tvarką (pavyzdžiui, Vilniaus rajono savivaldybės tarybos sprendimas „Vilniaus rajono savivaldybės vardu sudaromų sutarčių rengimo ir pasirašymo tvarkos patvirtinimo“).

Tokiu būdu *ultra vires* sandoriu galima laikyti savivaldybės sudarytą civilinę sutartį, kurios sudarymu nėra tenkinamas viešas interesas (pavyzdžiui, sudaryta civilinė sutartis

<sup>135</sup> Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2004. Psl. 170.

<sup>136</sup> LRKT 2005 m. liepos 8 d. nutarimas// Valstybės žinios, 2005, Nr. 87-3274.

<sup>137</sup> Žr. LAT 2000 m. gegužės 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-579.

<sup>138</sup> LVAT 2002 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A 9–59–02.

akivaizdžiai atspindi savivaldybės tarybos narių privačius interesus), arba sutartis, kurią sudarant buvo pažeista aukščiau minėtų teisės aktų reglamentuota tvarka (pavyzdžiui, savivaldybė laiduoja už privataus juridinio asmens, kurio dalyviu nėra savivaldybė, piniginę prievolę ir pan.).

Kartu reikia sutikti ir su tuo, kad konkrečių atvejų, kai savivaldybės sudaroma civilinė sutartis yra *ultra vires* sandoris, detalus reglamentavimas yra negalimas. Toks detalus reglamentavimas (pavyzdžiui, nustatant baigtinį sąrašą galimo savivaldybės tarybos įgaliojimų viršijimo sudarant civilines sutartis atveju) iš esmės apsunkintų viešojo intereso apsaugą. Tokiu būdu teismas, aiškindamasis, ar savivaldybės sudaryta civilinė sutartis yra *ultra vires* sandoris, *inter alia* sprendžia dėl galimo viešųjų interesų ar savivaldybių dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose reglamentuojančių teisės normų pažeidimo.

Teisės doktrinoje yra išskiriami trys *ultra vires* doktrinos taikymo atvejai<sup>139</sup>, į kuriuos privalu atsižvelgti ir vertinant savivaldybių sudarytus civilinius sandorius:

1) esminė *ultra vires* (angl. *substantive ultra vires*) doktrina, kuri siejama su *turinio klaida*. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių atžvilgiu toks doktrinos pritaikymo atvejis galėtų pasireikšti sudarymu sutarties, kurios savivaldybė nėra įgaliota sudaryti (pavyzdžiui, laidavimo už privataus juridinio asmens, kurio dalyviu savivaldybė nėra, pinigines prievoles sutartis) arba netinkamos sutarties sąlygos nustatymas (pavyzdžiui, savivaldybės skolinimosi limitų viršijimas);

2) procedūrinė *ultra vires* (angl. *procedural ultra vires*), kuri siejama su *veiksmo klaida*. Savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių atžvilgiu toks doktrinos pritaikymo atvejis galėtų pasireikšti ne tik nukrypimu nuo savivaldybėje nustatytos civilinių sutarčių sudarymo tvarkos (kiekviena savivaldybė turi teisę tam tikrose ribose, t.y. kiek tai nenustato įstatymai ar poįstatyminiai teisės aktai, nustatyti civilinių sutarčių sudarmo tvarką) ar sutarčių sudarymo iniciatyvos teisės įgyvendinimo tvarkos pažeidimu, tačiau ir nesilaikymu kitų teisės aktais nustatytų privalomų procedūrų (pavyzdžiui, viešo konkurso procedūros sudarant koncesijos sutartį ir pan.);

3) piktnaudžiavimas įgaliojimais (angl. *abuse of power*). Šis doktrinos pritaikymo atvejis pasireiškia tuo, kad sutartis sudaroma savivaldybės institucijos kompetencijos ribose ir laikantis teisės aktais nustatytų procedūrų, tačiau buvo sudaryta savanaudiškai, elgiantis nesąžiningai ar kitaip pažeidžiant visapusiško viešojo intereso atstovavimo reikalavimą.

Apibendrinant šios dalies nuostatas, būtina pripažinti, kad *ultra vires* doktrinos veikimas yra itin reikšmingas savivaldybės dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose elementas. Ši doktrina veikia tiek kaip esminis kriterijus, ribojantis savivaldybės dalyvavimą sutartiniuose teisiniuose santykiuose (neigiamas aspektas), tiek kaip esminis tinkamo savivaldybės funkcijų vykdymo garantas.

---

<sup>139</sup> Žr. Dine J., Koutsias M. *Company Law*. Sixth edition. New York: Palgrave Macmillan, 2007. Psl. 48-49.

## Išvados

1. Sistemingai analizuojant Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir kitų įstatymų nuostatose nustatytą savivaldybių kompetenciją, galima pripažinti, kad savivaldybės dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose yra neišvengiamas. Viešųjų interesų tenkinimas ir savivaldybės funkcijų vykdymas paaiškina, kodėl savivaldybėms reikalinga sudaryti civilines sutartis, t.y. paaiškina poreikį savivaldybei dalyvauti civiliniuose teisiniuose santykiuose. Tuo tarpu konstitucinė savivaldybių ūkinio ir finansinio savarankiškumo bei veiklos laisvės garantija išreiškia tai, iš kur kyla savivaldybių galimybė sudaryti civilines sutartis, t.y. savivaldybių teisę arba galimybę savo vardu ir savarankiškai prisiimti civilines teises bei pareigas ir tokiu būdu vykdyti savivaldybių funkcijas bei tenkinti viešąjį interesą.

2. Savivaldybių dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose koncepcija, paremta viešųjų interesų tenkinimu, slypi Lietuvos teisės tradicijoje – jau 1918 – 1940 metų laikotarpiu buvo nustatytos pakankamai aiškios savivaldybių dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose taisyklės. Tačiau atkūrus nepriklausomybę prireikė beveik dešimtmečio tam, kad būtų sukurti aiškūs savivaldybės dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose principai. Pagal naująjį Civilinį kodeksą ir Vietos savivaldos įstatymą savivaldybė, o ne jos atstovaujamoji institucija, buvo pripažinta juridiniu asmeniu. Tai leido išspręsti problemas, susijusias su civilinių teisių bei pareigų nustatymu savivaldybei, be to, išsprendė neaiškumus dėl sutartinės atsakomybės pagal savivaldybės tarybos prisiimamas prievoles, leido užtikrinti operatyvesnę savivaldybės funkcijų vykdymą. Žinoma, reikia pažymėti ir tai, kad vien formalių įstatymo nuostatų nepakanka apibrėžti savivaldybių dalyvavimą sutartiniuose teisiniuose santykiuose. Savivaldybės dalyvavimą civilinėje apyvartoje lemia ir jos socialinė prigimtis (viešųjų interesų tenkinimas), tačiau formalių įstatymo nuostatų egzistavimas yra svarbus pagrindžiant savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose principus (pavyzdžiui, lygiateisiškumo principą ar pelno nesiekimo principą).

3. Savivaldybę kaip ypatingą civilinių teisių santykių subjektą išskiria keletas esminių požymių, kurie nulemia ir galimybę įgyti arba neįgyti tam tikras civilines teises: a) savivaldybė yra juridinis asmuo *per se*, t.y. savivaldybė civilinės teisės požiūriu nėra steigiamą, savivaldybių steigimą ir pasibaigimą reglamentuoja viešosios teisės normos; b) savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo, o tai reiškia, kad pirminis ir pagrindinis savivaldybės tikslas yra viešųjų interesų tenkinimas bei visuomeninių vertybių kūrimas, nesiekiant naudos sau; c) savivaldybė pasižymi specialiuoju teisnumu ir gali įgyti bei turėti tik tokias teises ir pareigas, kurios neprieštarauja jų steigimo dokumentams ir veiklos tikslams, o tai reiškia, kad savivaldybės dalyvavimas tam tikro pobūdžio sutartiniuose teisiniuose santykiuose gali būti pagrįstai ribojamas Konstitucijos, įstatymų,



poįstatyminių teisės aktų ar lokalinių teisės aktų, nustatančių konkrečios savivaldybės civilinių sutarčių sudarymo tvarką ar sutarties sudarymo iniciatyvos teisės įgyvendinimo tvarką; d) savivaldybės kaip juridinio asmens funkcionavimas yra reglamentuojamas viešosios teisės normų ir tik įstatymo nustatytais atvejais – Civilinio kodekso normų; e) ribota savivaldybės, kaip viešojo administravimo subjekto, galimybė naudoti valdingus įgalinimus civiliniuose teisiniuose santykiuose.

4. Civilinis kodeksas bei specialieji įstatymai nustato pakankamai lanksčias savivaldybių dalyvavimo komercinėje veikloje formas: savivaldybė dalyvauja sutartiniuose teisiniuose santykiuose perleisdama savivaldybės turtą, imdama paskolas iš Lietuvos ir užsienio subjektų, sudarydama koncesijų sutartis, įstatymo nustatytais atvejais (ir būdais) investuodama į akcines bendroves, įstatymu nustatyta tvarka įgydama turtą ir kt. Tačiau jei dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formas galime pripažinti lanksčiomis (vien jau atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos įstatymai nustato labai įvairias dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formas), tai pačios dalyvavimo civiliniuose santykiuose procedūros negalime pripažinti lanksčiomis. Įstatymai tiksliai ir detalčiai reglamentuoja savivaldybių sutarčių su privačiais subjektais sudarymą bei nustato specialias procedūras, kaip tokios sutartys turi būti sudarytos: a) viešųjų pirkimų procedūra; b) koncesijos sutarties sudarymas (sutarties sudarymui privalo būti skelbiamas viešas konkursas); c) savivaldybės turto privatizavimo procedūra. Toks dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose „nelankstumas“ neturėtų būti vertinamas negatyviai kaip ribojantis savivaldybės galimybes dalyvauti komercinėje veikloje, kadangi bet kokie ribojimai sudaryti tam tikras civilines sutartis yra pagrįsti principine teritorinės bendruomenės teisių bei interesų apsauga.

5. Savivaldybių sudaromos civilinės sutartys pasižymi tam tikrais požymiais, kurių identifikavimas turi didelę praktinę reikšmę aiškinant savivaldybių sutartinius teisinius santykius: a) savivaldybių sudaromos sutartys yra funkcinės, t.y. sutartys sudaromos įgyvendinant Konstitucijos bei įstatymų savivaldybei priskirtas funkcijas ir tenkinant teritorinės bendruomenės viešąjį interesą; b) civilinės teisės bendrųjų normų ir principų galiojimas savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių atžvilgiu yra ribotas, o savivaldybės dalyvavimas sutartiniuose teisiniuose santykiuose gali būti aiškinamas kaip *intra vires* doktrina, t.y. savivaldybė sudaro tik tokias civilines sutartis, kurias ji yra įgaliota sudaryti; c) savivaldybių sudaromos civilinės sutartys pasižymi specialiuoju teisiniu reglamentavimu; d) savivaldybė gali sudaryti sutartis tiek su viešaisiais, tiek įstatymų nustatytais atvejais su privačiais subjektais; e) vienas esminių savivaldybių sudaromų civilinių sutarčių požymių yra negalimumas sutarties sudarymu siekti pelno (pelno nesiekimo principas); f) civilinės sutarties sudarymas yra iš esmės politinis – teisinis savivaldybės tarybos ar kitos savivaldybės institucijos sprendimas, kadangi įstatymai detalčiai nereglamentuoja, kokią konkrečią sutartį vienu ar

kitu atveju privalo sudaryti atitinkama institucija; g) ypatingas savivaldybės sudaromų civilinių sutarčių apsaugos režimas.

6. Lietuvos Respublikos įstatymai, priešingai nei kai kurių kitų Europos Sąjungos valstybių, nenustato privalomo ikisutartinio savivaldybės sudaromos sutarties kontrolės mechanizmo (pavyzdžiu, privalomo sutarties teisinio ir ekonominio audito). Nepaisant to, savivaldybių sudaromų sutarčių kontrolės mechanizmas Lietuvoje nuolatos tobulinamas. Svarbu išskirti ne tik principinį *ultra vires* doktrinos taikymą ir Konstitucijoje įtvirtintą galimybę teismine tvarka ginčyti savivaldybių tarybų sprendimus, tačiau ir atskirų pareigūnų galimybę ieškiniu ginti viešąjį interesą pagal Civilinio proceso kodekso 49 str. 1 dalį. Šiuo atveju derėtų išskirti ir Vyriausybės atstovo instituto svarbą. 2004 m. redakcijos Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas tiesiogiai įtvirtino Vyriausybės atstovo teisę ginčyti savivaldybės sudarytus civilinius sandorius.

## Darbo santrauka

Šis magistro darbas yra iš esmės pirmasis mėginamas detaliau išanalizuoti savivaldybių dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose koncepciją.

Net ir pripažįstant, kad savivaldybės dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose koncepcija, paremta viešųjų interesų atstovavimu, slypi Lietuvos teisės tradicijoje, be to, yra nulemta socialinės savivaldybių prigimties, reikia pripažinti, kad esminiai pokyčiai, nustatantys aiškius savivaldybių dalyvavimo sutartiniuose teisiniuose santykiuose principus, buvo priimti pastarąjį dešimtmetį. Prie tokių esminių pokyčių derėtų priskirti savivaldybės, kaip juridinio asmens, galinčio savarankiškai ir savo vardu sudaryti civilines sutartis ir įgyti civilines teises bei pareigas, pripažinimas, aiškaus savivaldybių sutarčių kontrolės mechanizmo nustatymas, ribojimų sudaryti tam tikras civilines sutartis pagrindimas, *ultra vires* doktrinos esmės suformavimas.

Savivaldybės, kaip viešieji asmenys, per tam tikras institucijas vykdo dvejopas funkcijas. Be tam tikrų valdžios, t. y. viešojo administravimo, funkcijų, tiek valstybė, tiek savivaldybės vykdo ir ūkinę komercinę veiklą, dalyvaudamos civiliniuose teisiniuose santykiuose kaip civilinių teisių santykių subjektai. Viena pagrindinių ir labiausiai paplitusių savivaldybės dalyvavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose formų yra civilinių sutarčių sudarymas per atitinkamas savivaldybės institucijas. Savivaldybės sudaroma civilinė sutartis bendriausia prasme yra savivaldybės, kaip atskiro civilinių teisių santykių subjekto (juridinio asmens), susitarimas su kitu subjektu (valstybe, kita savivaldybe, privačiu fiziniu ar juridiniu asmeniu), kuriuo siekiama nustatyti tam tikras susitariančiųjų šalių teises ir pareigas. Kaip rodo Lietuvos ir užsienio valstybių praktika, dažniausiai pasitaikančios savivaldybių civilinės sutartys yra koncesijų, turto įgijimo ir perleidimo, nuomos bei kitos sutartys.

Savivaldybių dalyvavimas sutartiniuose teisiniuose santykiuose gali būti apibrėžiamas per du esminius elementus: poreikį sudaryti tam tikrą civilinę sutartį ir įgaliojimą sudaryti tą sutartį. Viešųjų interesų tenkinimas ir savivaldybės funkcijų vykdymas paaiškina savivaldybių poreikį sudaryti tam tikras civilines sutartis, kai tuo tarpu konstitucinė savivaldybių ūkinio bei finansinio savarankiškumo ir veiklos laisvės garantija yra formali savivaldybės įgaliojimų dalyvauti sutartiniuose teisiniuose santykiuose išraiška.

## Summary

### **Legal agreements (contracts) of Local Government: theoretical and practical problems**

It could be thought that this dissertation is one of the first efforts to define the concept of the participation of Local Government in private legal relationship.

The concept of the participation of Local Government in private legal relationship, based on representation of public interests (these interests reflect the local community), shall not be clarified as the invention of recent years. It could be said that this concept comes from Lithuanian legal tradition, and what is more, participation in private legal relationship is closely related to social nature of Local Government. However, most of the achievements, which set principles of the participation of Local Government in private legal relationship, were adopted in recent decade. These achievements could be defined as the separate legal personality of Local Government (not of the representative institution of Local Government), which clearly defined the liability of Local Government for its own contractual duties, reforms made on the control regime of the contracts of Local Government, clarification of the doctrine of *ultra vires*.

Local Government, as the public legal person, through its representative institutions acts in two different ways. On the one hand, Local Government shall perform duties as the subject of public administration, but on the other hand, Local Government shall perform duties in accordance with representation of the interests of local community and enter into private legal relationship. Legal contract is one of the main instruments for the Local Government to enter into private legal relationship and represent the interests of local community. The legal contract of Local Government could be defined as the legally binding agreement between Local Government (as the separate legal personality) and other subjects (state, other local government, or private subjects), that sets private rights and duties of the parties of the contract.

Representation of the interests of local community defines the reason of entering into private legal relationship, while constitutional guarantee of economical, financial independence and the freedom of performance defines the authorization for Local Government to enter into private legal relationship.

## Literatūros sąrašas

### Teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33 – 1014.
2. Europos vietos savivaldos chartija// Valstybės žinios, 1999, Nr. 82 – 2418.
3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas// Valstybės žinios, 2000, Nr. 85-2566.
4. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas// Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.
5. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas// Valstybės žinios, 2002, Nr. 36-1340.
6. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas// Valstybės žinios, 2003, Nr. 70-3163.
7. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas// Valstybės žinios, 2004, Nr. 98-3626.
8. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas// Valstybės žinios, 1994, Nr. 610-1183.
9. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas// Valstybės žinios, 2002, Nr. 60-2412.
10. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas// Valstybės žinios, 2002, Nr. 60-2412.
11. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas// Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.
12. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas// Valstybės žinios, 2006, Nr. 4-102.
13. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas// Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832.
14. 2004 m. kovo 26 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 345 „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1557.
15. Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2006 m. balandžio 28 d. sprendimas Nr. T3-136 dėl Vilniaus rajono savivaldybės vardu sudaromų sutarčių rengimo ir pasirašymo tvarkos patvirtinimo.
16. Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2006 m. balandžio 28 d. sprendimas Nr. T3-95 dėl Vilniaus rajono savivaldybės administracijos nuostatų patvirtinimo.
17. Lietuvos Respublikos savivaldybių funkcijoms vykdyti reikalingų žemės sklypų įsigijimo ir perleidimo įstatymas// Valstybės žinios, 2000, Nr. 109-3173.
18. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso pakeitimo ir papildymo// Valstybės žinios, 1994, Nr. 44-805.
19. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas// Valstybės žinios, 1994, Nr. 82-2411.
20. Lietuvos Respublikos Konstitucija// Vyriausybės žinios, 1938, Nr. 608-4271.
21. Lietuvos Valstybės Konstitucija// Vyriausybės žinios, 1928, Nr. 275-1778.

22. Lietuvos Valstybės Konstitucija// Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100-799.
23. Lietuvos Respublikos savivaldybių įstatymas// Laikinosios vyriausybės žinios, 1919, Nr. 14-75.

Kiti dokumentai:

24. Local Government Act 1972// Anglijos parlamento informacija, <[http://www.parliament.uk/bills\\_legislation.cfm](http://www.parliament.uk/bills_legislation.cfm)>.
25. Local Government (Contract) Act 1997// Anglijos parlamento informacija, <[http://www.parliament.uk/bills\\_legislation.cfm](http://www.parliament.uk/bills_legislation.cfm)>.
26. R v Richmon-upon-Thames London Borough Council, ex p McCarthy and Stone (Developments) Ltd [1991] A.C. 191 at 200// <<http://www.westlaw.co.uk/cases>>.
27. Šveicarijos civilinis statutas (1907 m. gruodžio mėn. 10 d.). Teisingumo ministerijos leidinys (vertė K. Jablonskis). Kaunas, 1927.
28. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo projektas XP 2006. LRS Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto informacija// <<http://www.lrs.lt>>.
29. Worldwide Declaration of Local Self – Government// <<http://www.iula.org>>.

Mokslinė literatūra:

30. Аллексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. Москва, 1999.
31. Civilinė teisė (autorių kolektyvas). Bendroji dalis. I tomas. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2006.
32. Contracts of Local Authorities// <<http://www.duport.co.uk>>.
33. Dictionary of Law (edited by E. A. Martin, Jh. Law). Sixth edition. New York: Oxford University Press, 2006.
34. Dine J., Koutsias M. Company Law. Sixth edition. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
35. Гражданское право. Учебник. Москва: Проспект, 1998.
36. Hawke N. Papworth N. Introduction to Administrative Law. London: Cavendish Publishing Limited, 1996.
37. Hooley R. J. A., Sealy L. S. Commercial Law. Text, Cases and Materials. Third edition. New York: Oxford University Press, 2005.
38. Кокотов В., Выдрин И. Муниципальное право России. Москва: Норма, 1997.
39. Краткий политический словарь. Москва, 1980.
40. Кутафин О. Е, Фадеев. Муниципальное право Российской Федерации. Москва: Юристъ, 1997.
41. Lane J. E. Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požūriai. Vilnius, 2001.

42. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2004.
43. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003.
44. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda (autorių kolektyvas). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
45. Namų advokatas (sudarytojas J. Prapiestis). Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
46. Rimas J., Stačiokas R. Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas. Kaunas: Technologija, 2002.
47. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Monografija (ats. redaktorius prof. dr. S. Puškorius). Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2006.
48. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
49. Šimašius R. Ne pelno organizacijų ekonominės veiklos teisinio reglamentavimo problemos// Teisės instituto tyrimai ir publikacijos, <<http://www.teise.org/publikacijos>>.
50. Tarptautinių žodžių žodynas (ats. redaktorius V. Kvietkauskas). Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.
51. Vaišvila A. Teisės teorija. Vadovėlis. Antrasis leidimas. Vilnius: Justitia, 2004.
52. Vaitkevičiūtė V. Posakių ir žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 1998.

#### Lietuvos Respublikos teismų praktika:

##### *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika*

53. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 10 straipsnio 12 dalies (2002 m. kovo 5 d. redakcija), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. gruodžio 18 d. nutarimu Nr. 1427 „Dėl privatizavimo objektų parengimo privatizuoti tvarkos patvirtinimo“ (2002 m. rugpjūčio 10 d. redakcija) patvirtintos privatizavimo objektų parengimo privatizuoti tvarkos (2002 m. rugpjūčio 10 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios, 2007, Nr. 123-5043.
54. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl kultūros įstaigų reorganizavimo ir likvidavimo tvarkos“ (1995 m. birželio 13 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. lapkričio 28 nutarimo Nr. 1320 „Dėl Lietuvos nepriklausomybės signatarų namų ir Lietuvos menininkų rūmų“ 1, 2.3 ir 2.4 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios, 2005, Nr. 87-3274.

55. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“// Valstybės žinios, 2004, Nr. 181-6708; 2004-12-29 Nr. 186 (atitaisymas).

56. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas „Dėl teisės aktų, kuriais buvo sprendžiami iki Lietuvos nepriklausomos valstybės atkūrimo Lietuvoje veikusių valstybinių profesinių sąjungų valdyto turto klausimai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios, 2003, Nr. 93-4223; 2003-10-24 Nr. 100 (atitaisymas).

57. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2002 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2002 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2002 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2002 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2002 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2002 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2002 m. spalio 12 d. ir 2001 m. 8 d. lapkričio redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios, 2003, Nr. 19-828.

58. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. birželio 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. lapkričio 29 d. nutarimo Nr. 1307 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo projektu“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo (1999m. gegužės 4 d. redakcija) 7 bei 13 straipsniams ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (1998 m. lapkričio 17 d. redakcija) 15 straipsnio 30 punktui“// Valstybės žinios, 2001, Nr. 56-1997.

59. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2, 3, 4 ir 5 dalių, 12 straipsnio 3 punkto, 16 straipsnio 3 dalies ir šio straipsnio 9 dalies 5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl šio įstatymo 5 straipsnio 2, 3, 4 ir 5 dalių bei 12



straipsnio 3 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo 8 straipsniui“// Valstybės žinios, 2001, Nr. 29-938; 2001-04-06 Nr. 30 (atitaisymas).

60. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios, 2000, Nr. 105-3318.

61. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 14 d. nutarimo Nr. 36 „Dėl 1998 m. pavyzdžio banderolių tabako gaminiams ir alkoholiniams gėrimams ženklinti įvedimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo 8 straipsnio 1 daliai ir 12 straipsnio 1 daliai“// Valstybės žinios, 2000, Nr. 17-419.

62. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio lygio valdininkų sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios, 1998, Nr. 18-435.

63. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo 16 straipsnio pirmosios dalies 2 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios, 1997, Nr. 40-977.

64. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos respublikos komercinių bankų įstatymo 37 straipsnio pirmosios dalies 7 punkto, 39 straipsnio, 40 straipsnio pirmosios bei antrosios dalių, 45 straipsnio ir 46 straipsnio pirmosios bei antrosios dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios, 1996, Nr. 36-915.

#### *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika*

65. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. vasario 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525-119-08.

66. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-143-578-07.

67. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A 9-59-02.

#### *Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika*

68. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. balandžio 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-273/2006.
69. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. lapkričio 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-626/2005.
70. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. birželio 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-333/2005.
71. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2003 m. birželio 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K 3-695/2003.
72. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2003 m. vasario 14 d. konsultacija Nr. A3 – 80.
73. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. balandžio 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-123/2005.
74. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2000 m. rugsėjo 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-856/2000.
75. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2000 m. gegužės 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-579/2000.

*Lietuvos apeliacinio teismo praktika*

76. Lietuvos apeliacinio teismo 2008 m. kovo 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-117/2008.
77. Lietuvos apeliacinio teismo 2008 m. vasario 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-154/2008.
78. Lietuvos apeliacinio teismo 2007 m. birželio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2-394/2007.
79. Lietuvos apeliacinio teismo 2006 m. lapkričio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-382/2006.
80. Lietuvos apeliacinio teismo 2003 m. liepos 3 d. nutartis civilinėje byla Nr. 2A-243/2003.
81. Lietuvos apeliacinio teismo 2003 m. gegužės 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-194/2003.