

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto**

**Viešosios teisės katedra**

Manto Rimkaus

V kurso, viešosios teisės studijų šakos

Teisės studento

**Magistro darbas**

**SAVIVALDYBIŲ MERŲ TEISINĖS PADĖTIES REFORMOS**

**PAGRINDAI 2022 M.**

**FUNDAMENTALS OF THE REFORM OF THE LEGAL STATUS OF  
MUNICIPAL MAYORS IN 2022**

Vadovas: Prof. dr. (HP) Egidijus Šileikis

Recenzentė: Asist. dr. Agnė Juškevičiūtė-Vilienė

Vilnius

2023

## ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

**Anotacija.** Šio magistrinio darbo pagrindinis tikslas yra apžvelgti ir išanalizuoti įvykusius, vietos savivaldos teisinius pokyčius, susijusius pirmiausia su teisiniu mero statusu bei taip pat įvertinti mero naująjį santykį su savivaldybės taryba bei kitais aktualiais vietos savivaldos subjektais iš kurių tam tikri įgaliojimai perleisti mero kompetencijai. Šiame darbe yra apžvelgiamas naujasis reglamentavimas susijęs su merų rinkimų tvarka, teisėmis ir pareigomis ir taip pat kitais šiam subjektui aktualiais ypatumais. Prieš vertinant aktualijas susijusias su mero teisine padėtimi taip pat yra analizuojami tam tikri istoriniai šio instituto aspektai, t. y. aptariamas teisinis reglamentavimas iki Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo bei vertinamas Vietos savivaldos teisinis reglamentavimas po šio nutarimo iki Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo, lėmusio svarbius pokyčius vietos savivaldos teisiniame reglamentavime. Darbu siekiama, mero teisinės padėties pokytį, vertinti ne tik teisinio reglamentavimo pokyčiu aspektu, bet taip pat ir apžvelgti viešąją erdvę, kilusias diskusijas, pateikiamas teisės ar politikos mokslų ekspertų nuomonės dėl Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo įtakos vietos savivaldos reguliavimui. Taip pat darbe pažymimos ir politinių partijų pozicijos dėl planuojamų pokyčių vietos savivaldos reglamentavime. Darbe neapsiriboja tik Lietuvoje taikomu reglamentavimu vietos savivaldos teisiniam reguliavimui, bet taip pat apžvelgiamos kelios Europos Sąjungos valstybės (Suomijos Respublika, Danijos Karalystė, Slovakijos Respublika) ir jų praktika bei pavyzdžiai kaip galima įgyvendinti vietos savivaldos teisę.

**Pagrindiniai žodžiai:** meras, vietos savivalda, įgaliojimai, teisinė padėtis.

**Annotation.** The main goal of this master's thesis is to review and analyse events, legal changes in local self-government, which are primarily related to the legal status of the mayor and to evaluate the relationship of the new head of the municipality with the municipal council and other relevant entities of local self-government, whose certain powers have been transferred to the competence of the mayor. This paper reviews the new regulations related to the procedure for the election of mayors, rights, and duties, as well as other relevant features of the subjects. Before evaluating the current issues related to the mayor's legal status, certain historical aspects of this institute are also analysed, i.e., legal regulation before the resolution of the Constitutional Court in 2002 December 24 and regulation of Local Self-Government is evaluated up until for this master's thesis

particularly relevant Constitutional Court 2021 April 19 resolution which led to important changes in the legal regulation of local self-government. The aim of the work is to assess the change in the mayor's legal position not only from the perspective of the change in legal regulation, but also to review the public space, the debates that have arisen in it, the opinions of legal or political science experts regarding the Constitutional Court's 2021 April 19 impact of the resolution on the regulation of local self-government. The paper also notes the positions of political parties regarding the planned changes in the regulation of local self-government. The work is not limited to the regulation applied in Lithuania for the legal regulation of local self-government, but also looks at several European Union countries (Finland, Denmark, Slovakia) and their practices and examples of how local self-government law can be implemented.

**Keywords:** mayor, local self-government, powers, legal status.

## TURINYS

### IŽANGA

1. SAVIVALDYBIŲ MERŲ TEISINĖS PADĖTIES RAIDOS PAGRINDAI (1990-2022 METAI).....	7
1.1. Savivaldybių merų teisinės padėties raida .....	7
1.2. Konstitucinio teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo įtaka mero teisiniai padėčiai.....	10
1.2.1. Ar vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17 ir 18 punktai, šios dalies 6 punktas ir šios dalies 14 punktas neprieštaruja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims .....	11
1.2.2. Ar Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punktas neprieštaruja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims ....	12
2. SAVIVALDYBIŲ MERŲ TEISINĖS PADĖTIES REFORMĄ PASKATINUSIOS IR NULĖMUSIOS PRIEŽASTYS .....	15
2.1. Savivaldybių merų teisių ir pareigų pokyčiai Vietos savivaldos įstatyme.....	15
2.2. Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo įtaka mero teisiniai padėčiai.....	20
2.2.1. Ar Konstitucijai neprieštaruja Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punktas, 19 straipsnio 1 dalies nuostatos?.....	21
2.2.2. Ar Konstitucijai neprieštaruja Vietos savivaldos įstatymo 19 straipsnio 1, 5 ir 7 dalių nuostatos? .....	23
2.2.3. Ar Konstitucijai neprieštaruja Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalies, 20 straipsnio 2 dalies nuostatos? .....	24
2.3. Savivaldybės mero, kaip savivaldybės vadovo, ir seimo pirmininko, kaip subjekto vadovaujančio seimo darbui ir atstovaujančiam jam, lyginamoji analizė .....	30
3. KONSTITUCINIO TEISMO 2021 M. BALANDŽIO 19 D. NUTARIMO ATGARSIAI VISUOMENĖS TEISINĖSE IR POLITINĖSE DISKUSIJOSE .....	33
4. MERŲ TEISINĖS PADĖTIES REFORMA KONSTITUCIJOS IR ĮSTATYMŲ LYGMENYJE.....	38
4.1. Merų teisinės padėties reforma Konstitucijos lygmenyje .....	38
4.2. Merų teisinės padėties reforma įstatymų lygmenyje.....	42
5. VIETOS SAVIVALDOS TEISĘ ĮGYVENDINANTYS SUBJEKTAI SKIRTINGOSE EUROPOS SĄJUNGOS VALSTYBĖSE .....	48
5.1. Suomijos Respublikoje taikomas vietos savivaldos modelis .....	48
5.2. Danijos Karalystėje taikomas vietos savivaldos modelis.....	50
5.3. Slovakijos Respublikoje taikomas vietos savivaldos modelis .....	51
IŠVADOS	
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	
SANTRAUKA	
SUMMARY	

## IŽANGA

**Temos aktualumas.** Vertinant šios temos aktualumą pasakytina, kad ši tema yra labai svarbi, kadangi yra analizuojami mero, t. y. subjekto, kuris yra renkamas savivaldos gyventojų, kad atstovautų jų valią priimant sprendimus, įgaliojimai (pagal kompetenciją), kurie yra svarbūs tos apylinkės gyventojams. Temos aktualumas pirmiausiai pasižymi analizuojant mero teisinę padėtį – teises ir pareigas, kaip tam tikro teisinio santykio turinį. Kaip teigiama teisės teorijoje, teisinio santykio turinys pasireiškia per subjekto teises – konkretaus teisinio santykio dalyvio galimybes savo nuožiūra pasirinkti tam tikrą elgesio variantą, t. y. teisės normos nustatyta teisinio santykio dalyvio galimo (leistino) elgesio riba (matas) ir teises pareigas – privalomą elgesį (Lastauskienė *et al.*, 2020, p. 194). Šis teisinio santykio turinys mero atžvilgiu iš esmės pasireiškia reglamentuojant mero įstatyminę padėtį, t. y. įstatymuose nustatant šių subjektų rinkimo tvarką, reikalavimus pretendams į mero postą, teises, pareigas, ribojimus ir pan.

Kitas temos aktualumą pabrėžiantis požymis būtų tai, jog merų teisinės padėties tema per visą Lietuvos Respublikos nepriklausomybės laikotarpį kito labai dinamiškai, o šie pokyčiai padaro šią analizuojamą temą ne tik įdomią, tačiau ir labai svarbią Konstitucinės bei viešosios teisės srityse. Šios temos dinamiškumą būtų galima pažymėti pradedant analizę nuo 1990 m. vasario 12 d. priimto Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymo (toliau – ir Vietos savivaldos pagrindų įstatymas), kuriame pradėtas vartoti terminas „meras“ ir nuo to laiko priimtų tam tikrų vietos savivaldos įstatymo pakeitimų, kurie galiausiai lėmė Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – ir Konstitucinis Teismas) 2002 m. gruodžio 24 d. priimtą nutarimą (kuriuo buvo apribotos mero galios) ir nuo šio nutarimo iki pirmą kartą 2015 m. surengtų tiesioginių mero rinkimų bei Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. priimto nutarimo, kuriuo pripažinta, kad tiesioginiai merų rinkimai bei tam tikri merui suteikti įgaliojimai prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai (toliau – ir Konstitucija). Tačiau ginčijamo reglamentavimo pripažinimo prieštaraujančiu Konstitucijai nepakanka. Norint pilnai įgyvendinti mero teisinės padėties reformą, turi būti priimti tam tikri svarbūs įstatyminio reguliavimo pakeitimai. Šie pakeitimai iš esmės ir buvo įvykdyti keičiant pačią Konstituciją, t. y. Konstitucijoje įtvirtinant tokį valdžios organą kaip merą bei įtvirtinant merų tiesioginius rinkimus. Taip pat svarbūs pakeitimai įgyvendinti ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme (toliau – ir Vietos savivaldos įstatymas), kurio naujoji redakcija iš esmės pakeitė merų statusą, taip įtvirtinant „stipraus mero“ modelį. Aktualus taip pat ir 2022 m. rugsėjo 1 d. įsigaliojęs Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas (toliau – ir

Rinkimų kodeksas), kurio įsigaliojimo metu nustojo galioti Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas (toliau – ir Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas), kuris reglamentavo merų rinkimų tvarką. Įgyvendinti pokyčiai vietos savivaldos reguliavime iš esmės lemia šios reformos pabaigą, tačiau taip pat reikia atsižvelgti ir į Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimą „dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo ir Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nuostatų, susijusių su savivaldybių merų rinkimais ir įgaliojimais, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (toliau – ir Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas), kuriame nustatyta, jog šis nutarimas oficialiai teisės aktų registre bus paskelbtas 2023 m. gegužės 3 d. Vadinasi vietos savivaldos teisinio reguliavimo problematika susijusi su merų teisine padėtimi turi būti ir išspręsta šios datos.

Kaip minėta prieš tai, Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo įsigaliojimo data buvo nustatyta 2023 m. gegužės 3 d., vadinasi nuo nutarimo priėmimo dienos iki nutarimo įsigaliojimo dienos bus praėję daugiau kaip dveji metai, tačiau toks termino nustatymas nėra betikslis. Konstitucinis Teismas nustatydamas tokį terminą pažymėjo „jeigu Konstitucinio Teismo nutarimas šioje byloje būtų oficialiai paskelbtas iškart po jo viešo paskelbimo Konstitucinio Teismo posėdyje, atsirastų vietos savivaldos teisinio reguliavimo spraga ir neapibrėžtumas, kuris iš esmės sutrikdytų vietos savivaldos sistemos funkcionavimą ir valstybės valdymą“ (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas). Taigi Konstitucinis Teismas siekė nesukelti chaoso (sumaišties) teisiniame reglamentavime, mero pareigas einantiems subjektams, ir apskritai visai vietos savivaldai, pripažindamas, kad nors ir merų rinkimų tvarka yra prieštaraujanti Konstitucijai, tačiau dėl to dabartiniai mero pareigas einantys subjektai netampa nelegitymūs, o jų sprendimai neteisėti, kadangi siekiama užtikrinti teisinį stabilumą ir galėjimą vietos savivaldos teisiniam mechanizmui toliau funkcionuoti. Taip pat būtų galima pažymėti, jog šios temos aktualumas pasireiškė ne į tolį, o 2023 m. kovo 5 d., kuomet įvyko pirmieji, konstituciją atitinkantys, tiesioginiai mero rinkimai. Taigi šis įvykis tik dar labiau sustiprino temos aktualumą ne tik teorine, bet ir praktine prasme.

Būtų galima pabrėžti, kad šios temos aktualumas pasireiškia ne tik administracinės ir konstitucinės teisės prasme. Taip pat būtų galima vertinti merą ir jo teisinę padėtį ir iš kitų teisės šakų prizmės kaip pavyzdžiui baudžiamosios teisės, kadangi mero teisinė padėtis, t. y. teisės ir pareigos yra ir šios teisės šakos objektas. Pažymėtina, jog yra ne viena situacija, kuomet meras piktnaudžiavo jam suteiktais įgaliojimais, tačiau siekiant sukonkretinti darbo apimtį ir stengiantis neišeiti iš temos ribų, nebus gilinamasi į mero teisinės padėties analizę

baudžiamosios teisės prasme. Šios pastraipos mintis yra pabrėžti temos aktualumą pasireiškiantį ne tik Vietos savivaldos įstatymo, Konstitucijos (kiek tai susiję su meru) ar Rinkimų kodekso reglamentavimu, bet taip pat akcentuoti, jog teisinės literatūros šaltinis taip pat gali būti ir Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas.

**Darbo tikslas.** Vienas šio magistrinio darbo tikslų yra išanalizuoti mero, kaip vietos savivaldos subjekto, teisinio statuso istorinį pokytį, raidą bei besiplečiančius įgaliojimus Vietos savivaldos įstatyme, kurie lėmė tai, jog mero teisinės padėties reglamentavimas tapo Konstitucinio Teismo analizuojamu objektu dėl atitikties Konstitucijai. Šiame darbe taip pat yra išsikeltas tikslas apžvelgti kokius atgarsius, mintis ar reakcijas viešuosiuose informacijos portaluose, diskusijose ar visuomenėje, t. y. tarp politikų, merų, teisės ir politikos mokslų ekspertų, sukėlė Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas lėmęs kardinalius pokyčius vietos savivaldos reguliavime. Šiuo magistriniu darbu siekiama atskleisti 2022 m. įvykusius pokyčius, pirmiausia konstituciniame lygmenyje, kurie dėl minėto nutarimo turėjo būti įgyvendinti, siekiant įtvirtinti Lietuvoje tiesioginius mero rinkimus. Taip pat analizuojamas ir Vietos savivaldos įstatymo kardinalus pokytis, susijęs su merų teisine padėtimi, kuris lėmė naujų įgaliojimų, tiesiogiai išrinktiems merams suteikimą bei naują merų teisinį santykį su savivaldybės taryba. Dar vienas iš šio darbo tikslų yra paanalizuoti Europos Sąjungos valstybėse (Suomijos Respublikoje, Danijos Karalystėje ir Slovakijos Respublikoje) taikomus vietos savivaldos teisinius modelius susijusius su merui suteiktomis teisėmis ir pareigomis, rinkimų forma bei kitais aktualiais šiai temai klausimais.

#### **Darbo uždaviniai.**

1. Atskleisti savivaldybių merų teisinės padėties raidos pagrindus (1990-2022 metai);
2. Atskleisti savivaldybių merų teisinės padėties reformą paskatinusias ir nulėmusias priežastis;
3. Aptarti ir išryškinti Konstitucinio teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo atgarsius visuomenės teisinėse ir politinėse diskusijose;
4. Atskleisti merų teisinės padėties reformą Konstitucijos ir įstatymų lygmenyje;
5. Įvertinti užsienio valstybėse, vietos savivaldos teisės įgyvendinimui, taikomas sistemas ir reglamentavimą.

**Darbo objektas.** Šio darbo objektas – mero teisinės padėties atskleidimas Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje, šio subjekto teisinis statusas bei šio statuso pokyčius lėmusios priežastys.

**Tyrimo metodai:** lingvistinis (gramatinis), lyginamasis, istorinis, analizės, apibendrinimo, abstrakcijos. Lingvistinio (gramatinio) metodo pagalba buvo analizuojami įvairūs teisės aktai, jose įtvirtintos normos, šių normų turinys. Lyginamasis metodas pasireiškė, kuomet buvo vertinamos skirtingos įstatymų redakcijos ir jose nustatyti skirtingi reguliavimai. Taip pat lyginant skirtingų valstybių, skirtingus vietos savivaldos teisinius reguliavimus tarpusavyje bei su Lietuvoje įtvirtintu reguliavimu. Istorinio metodo pagalba, apžvelgta vietos savivaldos teisinio reguliavimo kaita bei mero instituto pokyčiai. Analizės metodas pasireiškė siekiant atskleisti šiame darbe iškeltus tikslus bei įgyvendinant uždavinius, vertinant kiekvienoje potemėje aktualius šaltinius. Apibendrinimo metodas taikomas siekiant susisteminti analizuojamą informaciją ir pateikti tam tikras išvadas. Abstrakcijos metodo pagalba iš esmės yra vertinama informacija ir siekiama atriboti magistriniam darbui aktualią informaciją nuo šalutinės informacijos.

**Darbo originalumas.** Vertinant šio darbo temos originalumą, pasakytiną, jog ši tema yra neabejotinai originali. Originalumas pasižymi tuo, kad savivaldybių merų teisinės padėties reformos pagrindai pradėti įgyvendinti 2022 m., kuomet Seime buvo pritarta Konstitucijos pataisoms bei keičiant Vietos savivaldos įstatymą, kurio naujoji redakcija įsigaliojo tik nuo 2023 m. balandžio 1 d. Apžvelgiant panašios tematikos darbus, pastebėtina, jog darbai analizuojantys vietos savivaldos reguliavimą susijusį su mero teisine padėtimi, apžvelgia Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą bei kai kurie darbai analizuoja 2015 m. pokyčius Vietos savivaldos įstatymo reguliavime, kuomet buvo įtvirtinti tiesioginiai mero rinkimai, tačiau naujieji pokyčiai susiję su Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimu, kuris lėmė Konstitucijos pataisas ir Vietos savivaldos teisinio reguliavimo pokytį, vis dar nepaliesi. Kadangi nuo įgyvendintų reformų iki šio magistrinio darbo yra praėję labai mažai laiko, todėl galima teigti, kad magistrinių darbų šia tematika nėra, o mokslinių darbų paliečiančių šią reformą yra mažai, todėl šio magistrinio darbo temos naujumas ir originalumas neabejotinas.

**Svarbiausi šaltiniai.** Rašant šį darbą buvo panaudotas ne vienas svarbus šaltinis, tačiau išskiriant kelis svarbiausius reikėtų paminėti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą, kurio ne viena redakcija, analizuojant įstatymo pakeitimus, leido suvokti mero teisinės padėties pokyčius bei kaip plėtėsi mero įgaliojimai. Taip pat svarbus Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas, kuriame Konstitucinis Teismas nusprendė, jog tam tikros Vietos savivaldos įstatymo normos, susijusios su mero teisine padėtimi, prieštarauja tam tikriems Konstitucijos straipsniams. Šis nutarimas leido suprasti minėto įstatymo neatitikties Konstitucijai problematiką. Svarbus šaltinis taip pat



buvo ir prof. E. Šileikio organizuojama diskusija „Tiesioginiai merų rinkimai juos Konstitucinio Teismo nutarimu pripažinus antikonstituciniais“, kurioje teisės mokslininkai pasidalino savo įžvalgomis dėl Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. priimto nutarimo bei šiame nutarime suformuluotų išvadų.

# 1. SAVIVALDYBIŲ MERŲ TEISINĖS PADĖTIES RAIDOS PAGRINDAI (1990-2022 METAI)

## 1.1. Savivaldybių merų teisinės padėties raida

Pradedant analizuoti savivaldybių merų teisinę padėtį, tiek šios padėties raidą, pirmiausia reikėtų apibrėžti „vietos savivaldos“ sąvoką pažymint, jog pagal Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 2 dalį, vietos savivalda – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). Ši teisė yra ne tik garantuojama Konstitucijos X skirsnio „vietos savivalda ir valdymas“, konkrečiau 119 straipsnio, kuris teigia, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992), bet taip pat šios teisės užtikrinimas yra numatytas ir 1985 m. spalio 15 d. Europos vietos savivaldos chartijoje (toliau – ir Chartija), kurią Lietuva ratifikavo 1995 m. gegužės 25 d. Chartijos 3 straipsnio 1 dalyje paaiškinama vietos savivaldos reikšmė, teigiant, jog vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais (Europos vietos savivaldos chartija, 1985). Ši teisė vietos savivaldos dariniams, pagal Chartiją negali būti užtikrinama žemesnės galios teisės aktais, tokiais kaip poįstatyminiai teisės aktai (seimo nutarimai, vyriausybės nutarimai, ministerijų departamentų instrukcijos ir įsakymai, vietos valdžios ir valdymo institucijų nutarimai ir sprendimai ir kt.), o turi būti sureguliuoti įstatymų ar konstituciniu lygmeniu.

Nepriklausomybės atkūrimas Lietuvai leido pradėti tvarkyti valstybės reikalus savo nuožiūra, t. y. be primestos nedemokratiškų valstybių valios. Lietuva atkūrusi nepriklausomybę, pradėjo valstybės pertvarką remiantis demokratiškais, vakarų Europos principais ir tikslais, kurie pasireiškia ir vietos savivaldos lygmeniu, t. y. glaudžiau suvienijant savo narių gretas, siekiant užtikrinti jų saugumą ir įgyvendinti kartu paveldėtus idealus ir principus, <...> įsteigiant savivaldos institucijas, kurios yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas, realizuojant piliečių teisę dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus, <...> suvokiant, kad vietos savivaldos apsauga ir stiprinimas įvairiose Europos šalyse yra svarbus įnašas į demokratiniais principais ir valdžios decentralizavimu grindžiamos Europos kūrimą, <...> (Europos vietos savivaldos chartija, 1985).

Lietuva 1990 m. atkūrusi nepriklausomybę paveldėjo iš sovietinio laikotarpio valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą, kuri buvo pritaikyta centralizuotam komandiniam valdymui<sup>1</sup> (Astrauskas, 2011, p. 284). Kaip vienas iš kertinių pagrindų leidusių Lietuvos valstybei atsikratyti sovietinės valdžios taikyto centralizacijos (*lot. centralis* – „*vidurinis*“) modelio<sup>2</sup> yra 1992 m. Konstitucija. Kaip pažymi A. Astrauskas, pokyčiai Konstitucijoje, tokie kaip savivaldybių tarybų kadencijos trukmė (nuo 2 iki 3 metų, vėliau nuo 3 iki 4 metų), reikalavimai asmenims dėl aktyviosios ir pasyvios rinkimų teisės įgyvendinimo (privalu būti atitinkamų administracinių-teritorinių vienetų nuolatiniais gyventojais, bet nebūtinai turėti Lietuvos pilietybę), teisė nuosavybėn įsigyti žemę (Astrauskas, 2011, p. 291), buvo teigiami ir lėmė Lietuvos valstybės, savivaldos lygmeniu, pasikeitimus vakarų Europos link. Svarbu taip pat paminėti ir įstatyminio lygmenio dokumentus, kurie prisidėjo prie vietos savivaldos kūrimo. Vienas iš svarbiausių dokumentų – 1994 m. Vietos savivaldos įstatymas. Pirmoji šio įstatymo, 2 straipsnio redakcija numatė svarbius principus, kuriais realizuojama savivalda: 1) savivaldybės ir valstybės interesų derinimo principas; 2) tiesioginio toje savivaldybėje gyvenančių Lietuvos piliečių dalyvavimo savivaldybės tarybos rinkimuose, apklausose, gyventojų sueigose ir peticijose principas; 3) savivaldos institucijų bei jų pareigūnų atskaitingumo gyventojams principas; 4) viešumo ir reagavimo į gyventojų nuomonę principas; 5) teisėtumo ir socialinio teisingumo principas; 6) ekonominio savarankiškumo principas (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). Šių pirmųjų, vietos savivaldos tolimesnį teisinį reguliavimą plečiančių, principų pagalba buvo galima užtikrinti institucijų ir pačios vietos savivaldos tvarką.

Analizuojant merų teisinį institutą ir jo pokyčius pirmiausia pažymėtina, jog terminas „meras“ Lietuvos teisinėje sistemoje nėra senas. Šis terminas pradėtas naudoti 1990 m. vasario 12 d. priimtame Vietos savivaldos pagrindų įstatyme. Iki šio įstatymo įsigaliojimo buvo taikomi kiti terminai tokie kaip burmistras<sup>3</sup> ar viršaitis<sup>4</sup>. Vietos savivaldos įstatymo pirmoji suvestinė redakcija (1995 m. rugsėjo 14 d. – 1996 m. kovo 13 d.) įtvirtindama mero institutą 9 straipsnyje pirmuoju sakiniu nustatė, kad taryba, t. y. asmenys išrinkti savivaldybės gyventojų įgyvendinti valstybės laiduotą savivaldos teisę, savo įgaliojimų laikui iš tarybos narių renka savivaldybės merą ir mero siūlymu – mero pavaduotoją. Meras, mero pavaduotojas renkami slaptu balsavimu. Meras, mero pavaduotojas laikomi išrinktais,

---

<sup>1</sup> Pasižymėjo dideliu santykinai smulkių administracinių teritorinių vienetų ir jų kategorijų skaičiumi.

<sup>2</sup> Centralizacijos modelis – valdžios, galios sutelkimo vienoje vietoje.

<sup>3</sup> Burmistras – terminas naudotas apibūdinti savivaldybės vadovą mieste.

<sup>4</sup> Viršaitis – terminas naudotas apibūdinti savivaldybės vadovą valsčiuje (valstiečių luominės savivaldos teritorinis vienetas) (Machovenko, 2013).

jeigu už jų kandidatūras balsavo nustatyto viso tarybos narių skaičiaus dauguma (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). Kaip pažymi A. Lazauskienė, nuo 1990 m. iki 1995 m. buvo taikytas institucinės struktūros modelis, kai vyravo „dvivaldystė“: tarybai vadovavo iš tarybos narių renkamas tarybos pirmininkas, o administracijai – meras (arba valdytojas, jeigu tai rajonas, o ne miestas), jis atliko ir vykdomosios valdžios funkcijas, o pakeitus Vietos savivaldos įstatymą nuo 1995 m. meras tapo vykdomąja vienasmene institucija, kartu jis buvo ir savivaldybės tarybos pirmininkas (vadovas) ir kolegialios vykdomosios institucijos (valdybos) vadovas (Lazauskienė, 2016, p. 118).

Svarbūs pakitimai mero institucijai įvyko taip pat ir 1997 m. ir 1999 m. su Vietos savivaldos įstatymo pakitimais. 1997 m. Vietos savivaldos įstatyme buvo įtvirtinta, kad savo įgaliojimų laikui meras gali turėti sekretorių ir patarėjus (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). 1999 m. Vietos savivaldos įstatymo pakitimai taip pat suteikė merui tam tikrą svarbesnį vaidmenį vietos savivaldoje, kadangi šie pakeitimai, kaip išskiria A. Astrauskas: 1) aiškiau apibrėžė ir atskyrė savivaldybės mero ir administratoriaus įgaliojimus, vadovaujant savivaldybės tarnautojams. Savivaldybės administratorius realiai tapo karjeros tarnautojų vadovu, o savivaldybės meras – politinio pasitikėjimo tarnautojų vadovu. Nustatė, kad meras vadovauja savivaldybės administracijai per administratorių (atsakingą ne tik už personalo valdymą, vidinį administravimą, bet ir už savivaldybės administracijos, kaip viešojo administravimo įstaigos, asignavimų valdymą); 2) leido savivaldybėms turėti daugiau mero pavaduotojų, savivaldybės tarybos komitetams patiems rinkti komitetų pirmininkus (išskyrus kontrolės komiteto pirmininką), savivaldybės valdybai suteikė teisę priimti sprendimus dėl politinio pasitikėjimo tarnautojų skaičiaus (Astrauskas, 2003, p. 33). Tačiau pastebėtina, jog sekant ir analizuojant merų teisinės padėties raidą, prieinamas svarbus kertinis momentas, kuomet 2003 m. mero įgaliojimai yra apriboti, o šį apribojimą paskatino Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas.

## **1.2. Konstitucinio teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo įtaka mero teisiniai padėčiai**

Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. Spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. Spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. Spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. Spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. Spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. Spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai“ (toliau – ir Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas), kurio svarba pasireiškė vietos savivaldos bei mero teisinio reglamentavimo atžvilgiu.

Konstitucinė abejonė iškilo Seimo narių grupei, kuri iškėlė klausimą dėl Vietos savivaldos įstatymo (2000 m. spalio 12 d. redakcija) ir jo kai kurių nuostatų atitikties Konstitucijai. Konstitucinis Teismas sukonkretindamas pareiškėjų prašymą išryškino tokius tiriamus klausimus: 1) ar Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalis neprieštaruja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1, 3 bei 4 dalims ir ar šio įstatymo 3 straipsnio 4 dalis neprieštaruja Konstitucijos 119 straipsnio 1, 3 bei 4 dalims; 2) ar Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 2 punktas neprieštaruja Konstitucijos 120 straipsnio 2 daliai; 3) ar Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalis ir 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktai neprieštaruja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims; 4) ar Vietos savivaldos įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8 ir 15 punktai prieštaruja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims.

Taip pat Konstitucinis Teismas išskyrė du aktualius klausimus susijusius su mero teisine padėtimi: 1) ar Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17 ir 18 punktai (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punktas (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punktas (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos) neprieštaruja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119

straipsnio 1 bei 4 dalims; 2) ar Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punktas neprieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims.

**1.2.1. Ar vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17 ir 18 punktai, šios dalies 6 punktas ir šios dalies 14 punktas neprieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims**

Analizuojant šį iškeltą konstitucinį klausimą, Konstitucinis Teismas pacitavęs ginčijamas Vietos savivaldos įstatymo normas, iš esmės sukonkretino keliamą klausimą nurodydamas, kad norint išspręsti klausimą ar minėto įstatymo, minėti straipsniai ir punktai (ne)prieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims, lemiamą reikšmę turi ta aplinkybė, kad pagal minėto įstatymo 3 straipsnio 3 dalį savivaldybės meras yra savivaldybės vykdomoji institucija, t. y. Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje numatytas savivaldybės tarybai atskaitingas vykdomasis organas (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Sprenddamas šį klausimą Konstitucinis Teismas rėmėsi jau prieš tai suformuluotais teiginiais, kad: savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų funkcijos ir kompetencija Konstitucijoje nustatytos tik bendriausiais bruožais; savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų kompetenciją nustatyti paliekama Seimui įstatymu; pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį sprendimus klausimais, Konstitucijoje *expressis verbis* priskirtais savivaldybės kompetencijai, priimtų ne savivaldybių tarybos, o jų sudaryti ir joms atskaitingi vykdomieji organai; pagal Konstituciją visi savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų sprendimai savivaldybių kompetencijai priskirtais klausimais yra subordinuoti atitinkamų savivaldybių tarybų sprendimams (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas analizuodamas keliamą klausimą dėl minėtų ginčijamų straipsnių iš esmės priėjo išvadą, kad ginčijami Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies punktai ir skirtingos kai kurių šių punktų redakcijos neprieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai bei 119 straipsnio 1 ir 4 dalims ir savivaldybės merui įtvirtintos teisės gali būti įgyvendinamos. Kaip Konstitucinis Teismas pažymėjo, šiuose punktuose savivaldybės merui atitinkami įgaliojimai nustatyti tam, kad būtų tiesiogiai įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės bei savivaldybių tarybų sprendimai; savivaldybių tarybos turi įgaliojimus kontroliuoti savivaldybės merą (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

### **1.2.2. Ar Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punktą neprieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalims**

Šio klausimo atžvilgiu, Konstitucinis Teismas pacitavęs ginčijamų normų turinį taip pat išgrynino svarbią aplinkybę vertinant ar minėtas punktas prieštarauja Konstitucijai. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad lemiamą reikšmę turi ta aplinkybė, kad pagal Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalį savivaldybės meras yra savivaldybės vykdomoji institucija, t. y. Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje numatytas savivaldybės tarybai atskaitingas vykdomasis organas (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Konstituciniam Teismui vertinant ginčijamas nuostatas užkliuvo Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punktą ta prasme, jog meras nustato ir sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes bei teikia tarybos sprendimų projektus, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, koordinuoja savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo savivaldybės tarybos sprendimus ir tarybos posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). Konstitucinis Teismas dar kartą pažymėjo, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių, o kaip minėta, savivaldybės meras yra savivaldybės tarybai atskaitingas vykdomasis organas, todėl pagal Konstituciją jis negali būti savivaldybės tarybos nariu (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas). Taigi Konstitucinio Teismo išaiškinimu, kadangi savivaldybės meras vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies prasme yra apibrėžiamas kaip savivaldybės vykdomoji institucija, kuri sudaroma iš savivaldybės tarybos narių, todėl meras pagal Konstituciją negali turėti įgaliojimų numatytų Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punkte.

Taip pat nutarime konstatuota, kad minėtomis Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punkto nuostatomis yra nepaisoma Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos principų – atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas nustatė, jog toks esantis teisinis reguliavimas, koks yra numatytas Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punkte, yra konstituciškai nepagrįstas, kadangi be jokio pagrindo išplečia savivaldybės mero, kaip vietos valdžios vykdomosios institucijos, galias, o todėl yra pažeidžiamos Konstitucijos 5 straipsnio 2

dalies ir 119 straipsnio 1 bei 4 dalies nuostatos (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Taigi Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas turėjo didelę įtaką tolimesniam vietos savivaldos funkcionavimui, kadangi iš esmės šio nutarimo pagrindu teko keisti monistinį vietos savivaldos valdymo modelį<sup>5</sup>, kurio pagrindu, savivaldybės merui buvo suteiktas net trejopas – savivaldybės tarybos pirmininko, vienasmenės vykdomosios institucijos ir kolegialios vykdomosios institucijos (valdybos) pirmininko – vaidmuo (Astrauskas, 2013, p. 262). Todėl būtų galima sutikti su mintimi, jog esant šiam modeliui, reali valdžia buvo sukoncentruota ne tarybos, bet mero ir valdybos rankose, o todėl kilo reali grėsmė atstovaujamajai vietinės valdžios institucijai tapti tik priedėliu prie savivaldybės vykdomųjų institucijų (Astrauskas, 2013, p. 262).

Kitas svarbus pokytis liečiantis merų teisinį statusą įvyko 2014 m. birželio 26 d., kuomet Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 5, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 27, 29, 40, 42, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 25-1 straipsniu įstatymu Nr. XII-967 (toliau – ir Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas) (įsigaliojo nuo 2015 m. kai naujai išrinktos savivaldybių tarybos susirinko į pirmąjį posėdį) buvo atsisakyta galiojusios merų rinkimų tvarkos, t. y. kaip minėta prieš tai, kad taryba savo įgaliojimų laikui iš tarybos narių renka savivaldybės merą ir mero siūlymu - mero pavaduotoją (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994) ir buvo įtvirtinta svarbi nuostata, kad „meras renkamas tiesiogiai savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo <...> straipsnių pakeitimo..., 2014)“. Šis pakitimas reiškė, kad vietoj buvusios visiškos proporcinės rinkimų sistemos<sup>6</sup>, sistema pasikeitė į mišrią rinkimų sistemą, merų rinkimams taikant mažoritarinę rinkimų sistemą (*pranc. majoritaire – daugumos*)<sup>7</sup>.

Kitas svarbus įvykis analizuojant merų teisinę padėtį yra Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo ir Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nuostatų, susijusių su savivaldybių merų rinkimais ir įgaliojimais, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (toliau – ir Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas), kuriuo nuspręsta

---

<sup>5</sup> Monistinis modelis - savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų, sudarytų būtinai iš tarybų narių, vietos savivaldos valdymo modelis (Astrauskas, 2022, p. 189)

<sup>6</sup> Proporcinė rinkimų sistema - rinkimų sistema, kuria siekiama atstovaujamają instituciją sudaryti taip, kad visos visuomenės politinės grupės joje gautų vietų proporcingai rinkimuose gautų balsų skaičiui (Varnienė, 2019)

<sup>7</sup> Mažoritarinė rinkimų sistema - daugumos atstovavimo rinkimų sistema, kai rinkimų apygardoje išrinktais laikomi tik tie kandidatai ar jų sąrašai, kurie gavo balsų daugumą



pripažinti, kad Vietos savivaldos įstatymo <...> nuostatos, susijusios su savivaldybių merų teisine padėtimi, prieštarauja Konstitucijos 119 straipsniui ir jame įtvirtintoms normoms. Šis nutarimas plačiau bus aptariamas kitose rašto darbo dalyse.

## **2. SAVIVALDYBIŲ MERŲ TEISINĖS PADĖTIES REFORMĄ PASKATINUSIOS IR NULĖMUSIOS PRIEŽASTYS**

### **2.1. Savivaldybių merų teisių ir pareigų pokyčiai Vietos savivaldos įstatyme**

Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas įvedė nemažai pokyčių reglamentavime susijusiame su mero įgaliojimais. Pripažinus, jog Vietos savivaldos įstatymo nuostatos susijusios su mero teisine padėtimi prieštarauja Konstitucijai, vietoj buvusio, t. y. galiojusio iki 2003 m. vasario 25 d. (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo įsigaliojimo data) Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio reglamentavimo, nustatančio mero, <...> įgaliojimus nurodant, kad meras yra atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei už savivaldybės veiklą ir kad meras: 1) nustato ir sudaro savivaldybės tarybos bei valdybos posėdžių darbotvarkes bei teikia sprendimų projektus, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, koordinuoja savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo savivaldybės tarybos, valdybos sprendimus ir posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus; 2) atstovauja pats arba įgalioja kitus asmenis atstovauti savivaldybei teisme, bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio valstybių institucijomis, kitais juridiniais ir fizininiais asmenimis; 3) atstovauja savivaldybei regiono plėtros taryboje ir turi sprendžiamojo balso teisę sudarant ir įgyvendinant regiono plėtros programą; 4) siūlo savivaldybės tarybai mero pavaduotojo (pavaduotoją), valdybos narių ir komisijų pirmininkų kandidatūras, taip pat gali siūlyti atleisti juos iš pareigų; 5) atsižvelgdamas į savivaldybės administratoriaus teikimą, tvirtina savivaldybės administracijos padalinių nuostatus, padalinių etatus, neviršydamas darbo užmokesčiui skirtų lėšų ir valdybos nustatyto savivaldybės administracijos tarnautojų skaičiaus; 6) administruoja savivaldybės asignavimus, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą arba įgalioja visa tai daryti savivaldybės administratorių; 7) per savivaldybės administratorių vadovauja savivaldybės administracijos struktūriniais ir struktūriniais teritoriniais padaliniais; 8) valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria ir atleidžia turimus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus; 9) kartu su atitinkamomis valstybės institucijomis ir įstaigomis rengia bei įgyvendina prevencines priemones ir gelbėja gyventojus įvykusių katastrofų, stichinių nelaimių, epidemijų, užkrečiamųjų ligų atvejais, likviduoja jų padarinius, rūpinasi nusikaltimų kontrolės ir prevencijos programų įgyvendinimu bei aplinkos būkle savivaldybės teritorijoje; 10) gavęs savivaldybės tarybos pritarimą, sudaro savivaldybės bendradarbiavimo su valstybės institucijomis, kitomis savivaldybėmis bei

užsienio institucijomis sutartis; 11) rūpinasi viešąja tvarka ir gyventojų rimtimi; 12) organizuoja migracijos procesų tyrimą ir analizę, kartu su teritorinėmis darbo biržomis rūpinasi gyventojų užimtumu, jų kvalifikacijos kėlimu ir perkvalifikavimu bei viešųjų darbų organizavimu; 13) atsako už valstybinės kalbos vartojimo kontrolę; 14) įstatymų nustatyta tvarka išduoda statinių projektavimo sąlygų sąvadus, statybos leidimus bei vykdo statinių naudojimo priežiūrą arba nustatyta tvarka įgalioja tai daryti savivaldybės administratorių ar kitą savivaldybės administracijos tarnautoją; 15) organizuoja pirminę asmens ir visuomenės sveikatos priežiūrą, ligonių, invalidų ir senelių slaugą ir rūpybą, išduoda rekomendacijas pirminės sveikatos priežiūros įstaigoms dėl farmacinės veiklos; 16) sudaro ir tvirtina naujokų šaukimo ir šauktinių medicinos ekspertizės komisijas; 17) organizuoja vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrąjį lavinimą, ikimokyklinį vaikų ugdymą, vaikų ir jaunimo papildomą ugdymą; 18) organizuoja socialinių paslaugų ir kitos socialinės paramos teikimą, atsako už neįgalių gyventojų (invalidų, visiškos negalios invalidų) socialinę integraciją; 19) rūpinasi gyventojų bendrosios kultūros ugdymu, etnokultūros puoselėjimu, nekilnojamųjų kultūros vertybių apsauga; 20) atlieka įstatymų jam priskirtas funkcijas ir įgaliojimus; 21) ne rečiau kaip kartą per metus atsiskaito rinkėjams už savivaldybės tarybos ir valdybos veiklą; 22) koordinuoja pasirengimą vietos gyventojų apklausai ir ją organizuoja (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994), buvo įtvirtintas naujas reglamentavimas ir kitokia šio straipsnio teisinė struktūra. Naujoji redakcija (nuo 2003 m. vasario 25 d.) nustatė, jog Meras: 1) planuoja savivaldybės tarybos veiklą, nustato ir sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes bei teikia sprendimų projektus, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, koordinuoja savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo savivaldybės tarybos sprendimus ir posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus; 2) savivaldybės tarybos veiklos reglamente nustatyta tvarka atstovauja pats arba įgalioja kitus asmenis atstovauti savivaldybei teisme, bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio šalių institucijomis, kitais juridiniais ir fiziniais asmenimis; 3) atstovauja savivaldybei regiono plėtros taryboje ir turi sprendžiamąjį balsą sudarant ir įgyvendinant regiono plėtros programą; 4) siūlo savivaldybės tarybai mero pavaduotojo (pavaduotojų), savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo (savivaldybės administracijos direktoriaus teikimu) ir komisijų pirmininkų kandidatūras, taip pat gali siūlyti atleisti juos iš pareigų bei siūlyti skirti nuobaudas savivaldybės administracijos direktoriui; 5) tvirtina sekretoriato nuostatus, valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria ir atleidžia sekretoriato darbuotojus; 6) vadovauja sekretoriato darbui; 7) kontroliuoja ir prižiūri savivaldybės viešojo administravimo

institucijų bei įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, kaip jie įgyvendina įstatymus, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimus; 8) gavęs savivaldybės tarybos pritarimą, sudaro savivaldybės bendradarbiavimo su valstybės institucijomis, kitomis savivaldybėmis bei užsienio institucijomis sutartis; 9) kontroliuoja pasirengimą vietos gyventojų apklausai ir ją organizuoja (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994) (21 straipsnio 2 dalis). Taip pat naujoji redakcija išskyrė tai, kad meras analizuoja padėtį savivaldybėje ir siūlo savivaldybės tarybai sprendimų projektus bei rekomendacijas viešojo administravimo įstaigoms šiais klausimais: 1) viešosios tvarkos ir gyventojų rimties; 2) pirminės asmens ir visuomenės sveikatos priežiūros, ligonių, invalidų bei senelių slaugos ir rūpybos; 3) vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo, ikimokyklinio vaikų ugdymo, vaikų ir jaunimo papildomo ugdymo; 4) gyventojų bendrosios kultūros ugdymo, etnokultūros puoselėjimo; 5) migracijos procesų, gyventojų užimtumo, jų kvalifikacijos kėlimo ir perkvalifikavimo bei viešųjų darbų organizavimo (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994) (21 straipsnio 3 dalis). Palyginus su ankstesniuoju reguliavimu galima pastebėti, kad Vietos savivaldos įstatymas nebuvo numatė mero įgaliojimų administruoti savivaldybės asignavimus, išduoti statinių projektavimo sąvadas, organizuoti statinių projektų derinimą, išduoti leidimus statyti, rekonstruoti, remontuoti ar griauti statinius (Andruškevičius, 2008, p. 213). Toliau analizuojant Vietos savivaldos įstatymo pokyčius susijusius su mero įgaliojimais pastebėtina, jog nuo 2003 m. vasario 25 d. įstatymo redakcijos iki 2023 m. sausio 1 d. Vietos savivaldos įstatymo redakcijos, atliktas ne vienas pakeitimas, kuris suteikė merui daugiau įgaliojimų ir taip praplėtė jo teisinę padėtį.

Vietos savivaldos įstatymo 2004 m. sausio 1 d. redakcijoje (21 straipsnio 2 dalies 7 punkte) nustatyta, jog meras savivaldybės tarybos veiklos reglamente nustatyta tvarka gali siūlyti savivaldybės tarybai pavesti savivaldybės kontrolieriui (savivaldybės kontrolieriaus tarnybai) atlikti veiklos plane nenumatytą savivaldybės administracijos, savivaldybės administravimo subjektų bei savivaldybės kontroliuojamų įmonių finansinį ir veiklos auditą, priima savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) pateiktas audito ataskaitas ir išvadas dėl atlikto finansinio ir veiklos audito rezultatų, prireikus organizuoja šių ataskaitų ir išvadų svarstymą savivaldybės komitetų ir savivaldybės tarybos posėdžiuose (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994).

Vietos savivaldos įstatymo 2008 m. spalio 1 d. redakcijoje mero įgaliojimai 20 straipsnio<sup>8</sup> 2 dalyje papildyti nustatant, kad meras: teikia savivaldybės tarybai sprendimo

---

<sup>8</sup> Pažymėtina, jog šioje redakcijoje pasikeitė Vietos savivaldos įstatyme straipsnio „Mero, mero pavaduotojo įgaliojimai“ žymėjimas todėl šio straipsnio numeris tapo 20.

dėl mero pavaduotojo (pavaduotojų) veiklos sričių nustatymo projektą (5 punktas); teikia savivaldybės tarybai siūlymą dėl savivaldybės tarybos kolegijos sudarymo (6 punktas); teikia savivaldybės tarybai siūlymus dėl savivaldybės tarybos sekretoriato sudarymo arba mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių steigimo ir jų skaičiaus nustatymo (jeigu sekretoriatas nesudaromas) (7 punktas) bei taip pat merui suteikta teisė pagal savivaldybės tarybos nustatytą tvarką reprezentacijos reikmėms naudoti mero fondo lėšas (14 punktas) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). Šioje įstatymo redakcijoje (20 straipsnio 3 dalyje), pažymėtina, jog taip pat kito ir sritys, kuriomis meras rūpinasi. Ši redakcija taip pat nustatė merui ir ribojimą nurodant, kad meras negali būti savivaldybės tarybos sudaromų komitetų nariu (20 straipsnio 6 dalis) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje nuo 2010 m. spalio 1 d., pastebėtina, jog merui ne tik yra suteikiamos teisės, tačiau ir pareigos. Šioje redakcijoje nustatyta, jog meras negali naudoti mero fondo lėšų be jokios atskaitomybės, tačiau turi už jas atsiskaityti nurodant kaip jos buvo panaudotos.

Kitas svarbus pakitimas susijęs su mero teisine padėtimi įvyko 2015 m., t. y. nuo tos dienos, kai naujai išrinktos savivaldybių tarybos susirinko į pirmąjį posėdį. Šis Vietos savivaldos įstatymo pakeitimas įnešė nemažai pokyčių į vietos savivaldos ir mero teisinį institutą. Pirmiausia, pabrėžtina, jog naujoji redakcija nustatė, kad meras renkamas tiesiogiai savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994), o ne iš tarybos narių, kaip buvo nustatyta iki tol galiojusiame reglamentavime.

Įgaliojimų atžvilgiu, pirmiausia pasikeitė tai, jog meras tapo atskaitingu ne tik už savivaldybės veiklą, bet ir už savo, t. y. mero veiklą (Vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnio 1 dalis) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). Taip pat merui suteikta teisė nustatyti mero pavaduotojo (pavaduotojų) veiklos sritis (5 punktas); teikti komitetams, išskyrus kontrolės komitetą, komitetų pirmininkų ir pavaduotojų kandidatūras (9 punktas); tvirtinti gyvenamųjų vietovių ar jų dalių suskirstymą (sugrupavimą) į seniūnaitijas savivaldybės administracijos direktoriaus teikimu (15 punktas); skirti į pareigas ir atleisti iš jų savivaldybės biudžetinių įstaigų, išskyrus švietimo įstaigas, vadovus, įgyvendinti kitas funkcijas, susijusias su šių juridinių asmenų vadovų darbo santykiais, darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka (16 punktas); skirti į pareigas ir atleisti iš jų savivaldybės viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė), išskyrus švietimo įstaigas, vadovus, įgyvendinti kitas funkcijas, susijusias su šių juridinių asmenų vadovų darbo santykiais, darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka (17 punktas);

atkurti savivaldybės valdomo išlikusio nekilnojamojo turto nuosavybės teises religinėms bendrijoms ir bendruomenėms (18 punktas); išduoti leidimus naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose, tvirtinti žuvų išteklių naudojimo, atkūrimo ir apsaugos žuvininkystės vandens telkiniuose priemonių planus teisės aktų nustatyta tvarka (19 punktas); keisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir būdą teisės aktų nustatytais atvejais ir tvarka (20 punktas); suteikti patalpas Seimo nariams pagal Seimo statutą (21 punktas); skelbti vietos gyventojų apklausą (22 punktas). Analizuojant šioje redakcijoje merui suteiktas galias, būtų galima teigti, kad iš esmės meras tampa žymiai svarbesne figūra vietos savivaldoje bei jam suteikti įgaliojimai tarsi atskiria jį nuo savivaldybės tarybos taip sukuriant savarankišką subjektą. Dėl tokių įgaliojimų įtvirtinimo Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos (*toliau – ir Seimo kanceliarija*) teisės departamentas pateikė išvadą, kurioje akcentavo, kad keičiamo Vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnio 2 dalies, kurioje nustatyti mero įgaliojimai, papildymas 15 – 22 punktais, kuriuose tiesiogiai išrinktam savivaldybės tarybos nariui – merui priskiriamos funkcijos iki tol priklausiusios savivaldybės tarybos kompetencijai, gali būti vertinamos kaip mero institucionalizavimas. Pagal suteiktų įgaliojimų pobūdį, jie vertintini jau ne kaip galiojančiame įstatyme nustatyti vidaus administravimo ar reprezentacinio pobūdžio įgaliojimai, o kaip institucinio lygmens įgaliojimai, susiję su vienasmenišku sprendimų priėmimu savivaldybių kompetencijai priskirtais klausimais (Teisės departamento išvada vietos savivaldos įstatymo..., 2014).

Tolimesni įgaliojimų pakeitimai įgyvendinti Vietos savivaldos įstatymo 2017 m. sausio 1 d. redakcijoje, kurioje sukonkretinti ir įtvirtinti nauji tam tikri mero įgaliojimai nustatant, kad meras: priima į pareigas ir atleidžia iš jų biudžetinių įstaigų, išskyrus švietimo įstaigas ir seniūnijas – biudžetines įstaigas, vadovus; kitas funkcijas, susijusias su visų biudžetinių įstaigų vadovų darbo santykiais, darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina pats arba šio įstatymo nustatytais atvejais mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys (16 punktas); priima į pareigas ir atleidžia iš jų viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė), išskyrus švietimo įstaigas, vadovus; kitas funkcijas, susijusias su visų viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė) vadovų darbo santykiais, darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendina pats arba šio įstatymo nustatytais atvejais mero pareigas laikinai einantis savivaldybės tarybos narys (17 punktas); suteikia savivaldybės administracijos direktoriui, kai savivaldybės administracijos direktoriaus nėra, – jo pavaduotojui, savivaldybės kontrolieriui, kai savivaldybės kontrolieriaus nėra, – jo pavaduotojui atostogas, siunčia administracijos direktorių, kai savivaldybės administracijos direktoriaus nėra, – jo pavaduotoją,

savivaldybės kontrolierių, kai savivaldybės kontrolieriaus nėra, – jo pavaduotoją į komandiruotes (23 punktas) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994).

Vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 16 ir 17 punktų redakcijoje nuo 2020 m. liepos 11 d. pastebėtina, jog nebelieka merui draudimo, vadinasi yra suteikiama nauja teisė, priimti į pareigas ir atleisti iš jų švietimo įstaigų vadovus (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). 2020 m. rugsėjo 1 redakcija nustatė, kad meras tik atstovauja savivaldybei regiono plėtros tarybos kolegijoje, tačiau iš mero atimta teisė turėti sprendžiamą balsą sudarant ir įgyvendinant regiono plėtros programą (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). 2021 m. sausio 1 d. redakcijos atžvilgiu, merui suteikti įgaliojimai šiek tiek susiaurėja apribojant merui teisę keisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir būdą teisės aktų nustatytais atvejais ir tvarka (20 punktas) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994).

## **2.2. Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo įtaka mero teisiniai padėčiai**

Mero teisinė padėtis, t. y. jam suteiktos teisės ir pareigos neabejotinai išsiplėtė su daugeliu priimtų Vietos savivaldos įstatymo redakcijų. Aktualiausi pakeitimai, pažymėtina, įvykę 2015 m., kuomet pirmą kartą Lietuvoje įgyvendinti tiesioginiai mero rinkimai. Tiek iki 2015 m., tiek ir po jų, t. y. iki Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo, kaip chronologiškai išdėstyta praeitoje dalyje, mero įgaliojimai plečiasi ir iš esmės susidaro situacija, kuomet nebėra aišku kaip Lietuvoje yra įgyvendinama vietos savivaldos teisė numatyta Konstitucijos 119 straipsnyje. Ar vietos savivaldos teisė yra įgyvendinama vis dar tik per savivaldybių tarybas, kaip tai eksplicitiškai išreikšta Konstitucijoje, ar šiuo atveju ir vienasmenis subjektas – meras, nors ir nėra įtvirtintas Konstitucijoje, gali atskirai, savarankiškai, priimti tam tikrus sprendimus susijusius su vietos savivalda?

Panašūs klausimai kilo ir Seimo narių grupei, kuri kreipėsi į Konstitucinį Teismą prašydama teismo ištirti ar Konstitucijos 119 straipsniui neprieštaruoja Vietos savivaldos įstatymo (2014 m. birželio 26 d. redakcija): 1) 3 straipsnio 3 dalies 1 punktas tiek, kiek jame nustatyta, kad savivaldybės tarybai vadovauja vienmandatėje rinkimų apygardoje tiesiogiai išrinktas savivaldybės tarybos narys – savivaldybės meras ir kad meras yra savivaldybės vadovas, vykdamas šiame ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus; 2) 5 straipsnio 2 dalis tiek, kiek pagal ją savivaldybės meras yra prilyginamas savarankiškai viešojo administravimo funkcijas vykdančiai savivaldos institucijai; 3) 19 straipsnio 1 dalis

tiek, kiek joje nustatyta, kad meras renkamas tiesiogiai savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui; 4) 20 straipsnio 2 dalis tiek, kiek pagal joje nustatytus mero įgaliojimus jis yra prilygintas atskirai vienasmeniui savivaldybės institucijai, turinčiai vykdomosios institucijos bruožų.

### **2.2.1. Ar Konstitucijai neprieštarauja Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punktas, 19 straipsnio 1 dalies nuostatos?**

#### **2.2.1.1. Dėl Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punkto atitikties Konstitucijai**

Seimo narių grupė iškeldama šį klausimą iš esmės siekė išsiaiškinti ar nepakeitus Konstitucijos, savivaldos sistemoje gali atsirasti dar viena pakankamai savarankiška institucija (tiesiogiai renkamas meras), kurią sudarant (renkant) savivaldybės taryba nedalyvauja, kadangi Seimo narių grupės teigimu, pagal Konstituciją tik savivaldybių tarybos gali sudaryti kitas savivaldybės institucijas.

Pirmiausia Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad Konstitucijos 119 straipsnyje, kurio 1, 4 dalyse yra nustatytos savivaldybių institucijų rūšys, nėra numatyta savivaldybės, kaip valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenės, vadovo institucija bei, kad Konstitucijos 119 straipsnio 1, 2 dalyse nėra nustatyta atitinkamos teritorinės bendruomenės tiesiogiai renkamo savivaldybės tarybos vadovo pareigybė, o šio straipsnio 4 dalyje nėra numatyta kitų, nei sudaromų savivaldybės tarybos, savivaldybių vykdomųjų institucijų, *inter alia* tokių vykdomųjų institucijų, kurios būtų tiesiogiai renkamos atitinkamos teritorinės bendruomenės (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintas reguliavimas suponuoja tai, jog merui, kaip savivaldybės tarybos nariui, sukuriama išskirtinis statusas pasižymintis tuo, kad: 1) mero rinkimų tvarka yra skirtinga, t. y. meras, kaip atskira nuo savivaldybės tarybos vienasmenė savivaldybės institucija, renkamas savivaldybės gyventojų tiesiogiai; 2) meras, kuris *ex officio* (pagal pareigas) yra savivaldybės tarybos vadovas, įgauna tam tikrus įgaliojimus, t. y. atskirus vietos valdžios ir viešojo administravimo subjekto įgaliojimus, kurie nėra susiję su pareigomis savivaldybės taryboje (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas).



Taip pat Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punkte (2014 m. birželio 26 d. redakcija) įtvirtintu ginčijamu teisiniu reguliavimu yra nustatyta Konstitucijoje, *inter alia* (be kita ko) jos 119 straipsnio 1, 4 dalyse, nenumatyta savivaldybės institucija (savivaldybės tarybos narys – savivaldybės meras), kuri nėra nei atstovaujamoji institucija (savivaldybės taryba), nei savivaldybės tarybos sprendimu sudaroma vykdomoji ar kitokia savivaldybės institucija – atitinkamos teritorinės bendruomenės tiesiogiai renkamas savivaldybės tarybos vadovas ir savivaldybės, kaip valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenės, vadovas (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas).

Dėl tokio reglamentavimo vertinimo ir analizės, Konstitucinis Teismas priėjo išvadą, kad toks teisinis reguliavimas vertintinas kaip pažeidžiantis Konstitucijos 119 straipsnio 1, 2 dalyse įtvirtintą savivaldybių tarybų narių, kaip atitinkamos teritorinės bendruomenės atstovų, lygaus mandato (statuso) principą, kuris suponuoja vienodą konstitucinį visų savivaldybės tarybos narių statusą, *inter alia* vienodas teises dalyvauti savivaldybės tarybos darbe, be kita ko, teisę būti išrinktiems į pareigas savivaldybės taryboje (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas). Taigi Konstitucinis Teismas priėjo išvadą, jog ginčijamos normos prieštarauja Konstitucijai.

#### **2.2.1.2. Dėl Vietos savivaldos įstatymo 19 straipsnio 1 dalies atitikties Konstitucijai**

Analizuodamas šį klausimą, Konstitucinis Teismas dar kartą pabrėžė, kad pagal Konstitucijos 119 straipsnio 1, 2 dalį, visų savivaldybės tarybos narių statusas yra vienodas nepriklausomai nuo taikomos rinkimų sistemos rūšies, t. y. visi savivaldybės tarybos nariai yra lygūs. Taip pat Konstitucija nenumato, kad tarybos narių lygaus mandato principas turėtų išimčių, todėl buvo prieita prie išvados, jog toks teisinis reguliavimas, kad „Meras renkamas tiesiogiai savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui“ vertintinas kaip pažeidžiantis Konstitucijos 119 straipsnio 1, 2 dalyse įtvirtintą savivaldybių tarybų narių, kaip atitinkamos teritorinės bendruomenės atstovų, lygaus mandato (statuso) principą, kuris suponuoja vienodą konstitucinį visų savivaldybės tarybos narių statusą, *inter alia* vienodas teises dalyvauti savivaldybės tarybos darbe, be kita ko, teisę būti išrinktiems į pareigas savivaldybės taryboje (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas).

Taip pat pažymėtina, jog problematika dėl tiesioginių merų rinkimų nustatymo įstatyminiu lygmeniu, teisės mokslininkų, jau buvo analizuojama dar anksčiau nei ši

rinkimų tvarka buvo įtvirtinta įstatyme. Prof. E. Šileikis jau 2003 m. analizavo galimybę įteisinti tiesioginius mero rinkimus nekeičiant Konstitucijos, tačiau įtvirtinant tokią rinkimų formą įstatyminiame lygmenyje. Šiuo klausimu buvo analizuota Konstitucijos 119 straipsnio struktūra ir atsižvelgiant į šio straipsnio turinį, prieita prie tam tikrų išvadų, jog: a) vertinant Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalies 2 sakinį, pagal kurį taryba (o ne kita institucija) įkūnija savivaldos teisę, teigtina, jog tiesioginių merų rinkimų įtvirtinimas paprastuoju įstatymu reikštų konstitucinio pagrindo stokojantį mėginimą prilyginti merą, kaip atstovaujamąją instituciją, tarybai pagal legitimaciją (galių šaltinį); b) vertinant Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalį, pagal kurią demokratiniai tarybos rinkimų principai legitimuoja ypatingą tarybos statusą, nurodytą to paties straipsnio pirmosios dalies antrame sakinyje, todėl šiuo požiūriu negalima įstatymu, nekeičiančiu Konstitucijos, prilyginti mero tarybai pagal demokratinius rinkimų principus, nes tai taip pat reikštų konstitucinio pagrindo stokojantį mėginimą prilyginti merą kaip atstovaujamąją instituciją tarybai; c) pagal Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalį, pagal kurią taryba yra pirminė, o vykdomosios institucijos – išvestinės ir todėl atskaitingos tarybai, būtų galima teigti, kad tiesioginių merų rinkimų įtvirtinimas paprastuoju įstatymu reikštų konstituciškai ydingą mėginimą įteisinti merą kaip atstovaujamąją ir vykdomąją instituciją, kurios nesudarytų taryba, be to, svarbu atsižvelgti į Konstitucijos 124 straipsnį, pagal kurį taryba turi savo vykdomuosius organus (Šileikis, 2005, p 179).

Taigi, būdas rinkti merus tiesiogiai neįtvirtinant tokio reguliavimo Konstitucijoje, o apsiribojant reguliavimo įtvirtinimu paprastame įstatyme, būtų galima teigti, remiantis tiek Konstitucinio Teismo, tiek teisės mokslininkų suformuluotais teiginiais, yra ydingas ir sukuriantis situaciją, kuomet toks vietos savivaldos organas kaip meras, kuris nėra įtvirtintas Konstitucijoje, iš esmės prilyginamas savivaldybės tarybai, kaip tokiam vietos savivaldos organui, kuriam pagal Konstituciją ir yra suteikta teisė įgyvendinti savivaldos teisę.

### **2.2.2. Ar Konstitucijai neprieštarauja Vietos savivaldos įstatymo 19 straipsnio 1, 5 ir 7 dalių nuostatos?**

Pirmiausia pažymėtina, jog Konstitucinis Teismas nagrinėdamas šį prašymą išėjo už konstitucinio prašymo ribų. To pagrindas buvo siekis išsiaiškinti ar Konstitucijai neprieštarauja Vietos savivaldos įstatymo 19 straipsnio 1 dalies nuostata, kad „Meru ir mero pavaduotojais gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai“, 5 dalies nuostata, kad

„Mero pavaduotojo įgaliojimai nutrūksta, jeigu jis netenka Lietuvos Respublikos pilietybės arba savivaldybės tarybos nario mandato“, 7 dalies nuostata, kad „meras netenka savo įgaliojimų ir savivaldybės tarybos nario mandato, jeigu jis netenka Lietuvos Respublikos pilietybės (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994).“ Konstitucinis teismas analizuodamas šių normų atitiktį Konstitucijai pirmiausia pabrėžė, jog Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatos nenumato pilietybės reikalavimo savivaldybių tarybų rinkimų santykiams, todėl reguliuodamas savivaldybių tarybų rinkimų santykius, įstatymų leidėjas turi paisyti *inter alia* lygios rinkimų teisės reikalavimų, *inter alia* nustatyti vienodus iš Konstitucijos kylančius ir jai neprieštaraujančius reikalavimus kandidatams į savivaldybių tarybų narius (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas taip pat dar kartą priminė Konstitucijos 119 straipsnio 1 ir 2 dalyje įtvirtintą lygaus mandato (statuso) principą ir pabrėžė, kad „kiekvienas savivaldybės tarybos narys atstovauja visai atitinkamai teritorinei bendruomenei, visi savivaldybės tarybos nariai yra lygūs, jie turi turėti vienodas galimybes dalyvauti savivaldybės tarybos darbe, *inter alia* vienodas teises būti išrinkti į pareigas savivaldybės taryboje (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas)“.

Taigi Konstitucinis Teismas priėjo išvadą, kad Vietos savivaldos įstatymo 19 straipsnio 1 dalies (2014 m. birželio 26 d. redakcija) nuostatoje, kad „Meru <...> gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai“ ir nuostatoje, kad „mero pavaduotojais gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai“ yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos pilietybės reikalavimas, kuris nėra nustatytas Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalyje, todėl Konstitucinis Teismas konstatavo, kad šis pilietybės reikalavimas taip pat prieštarauja Konstitucijai. Konstitucinis Teismas, tais pačiais argumentais, taip pat pripažino ir kitų prieš tai nurodytų Vietos savivaldos įstatymo 19 straipsnio dalių prieštaravimą Konstitucijai.

### **2.2.3. Ar Konstitucijai neprieštarauja Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalies, 20 straipsnio 2 dalies nuostatos?**

Pareiškėjų grupė iškėlusį šį klausimą siekė išsiaiškinti ar Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalies (2014 m. birželio 26 d. redakcija) ir 20 straipsnio 2 dalies (su 2020 m. lapkričio 10 d. pakeitimais) nuostatos, kurios iš esmės mero institutą prilygino savarankiškai viešojo administravimo funkcijas vykdančiai savivaldos institucijai (viešojo administravimo subjektui) bei atskirai vienasmeniui savivaldybės institucijai, turinčiai

vykdomosios institucijos bruožų neprieštarauja Konstitucijos 119 straipsniui (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas).

Tačiau prieš aptariant Konstitucinio teismo prieitą išvadą dėl mero, kaip viešojo administravimo subjekto, pirmiausia reikėtų aptarti susiklosčiusią administracinių teismų praktiką merą laikyti viešojo administravimo subjektu. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – ir LVAT) administracinėje byloje (Nr. A662-906/2009) sprendė klausimą dėl ginčijamo atsakovo (Vilniaus miesto savivaldybės mero) potvarkio, kuriuo buvo sudaryta laikinoji komisija ir kuriai buvo pavesta ištirti uždarnosios akcinės bendrovės <...> atleidimo nuo delspinigių mokėjimo aplinkybes (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis, 2009). Šioje byloje pastebėtina, jog sprendžiant ar meras galėjo priimti tokį potvarkį ir ar jis neveikė *ultra vires* (virš įgaliojimų) jis yra laikomas viešojo administravimo subjektu ir jo veika yra vertinama viešojo administravimo subjektams taikomais principais.

LVAT 2015 m. balandžio 1 d. administracinėje byloje (Nr. AS-606-492/2015) priėmė nutartį, kurioje labai aiškiai išreiškė administracinių teismų pozicija dėl mero traktavimo kaip viešojo administravimo subjekto. Šioje nutartyje teismas pabrėžė, jog „LVAT aiškindamas įstatymų, be kita ko, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – ir Viešojo administravimo įstatymas), Vietos savivaldos įstatymo nuostatas, savo praktikoje laikosi nuostatos, jog savivaldybės meras yra viešojo administravimo sistemos subjektas (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. balandžio 1 d. nutartis...)“.

Administracinių teismų praktiką, laikyti merą viešojo administravimo subjektu tęsėsi ir toliau. Vilniaus apygardos administracinis teismas 2017 m. vasario 15 d. administracinėje byloje Nr. eI-1128-811/2017 nagrinėjo pareiškėjos (Vyriausybės atstovės Vilniaus apskrityje) prašymą įpareigoti Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktorę nedelsiant įgyvendinti Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymo (toliau – ir Valstybinės kalbos įstatymas) 17 straipsnio 1 dalies nuostatą bei vykdyti Vidaus reikalų ministro 2011 m. sausio 25 d. įsakymu Nr. 1V-57 patvirtinto Pavadinimų gatvėms, pastatams, statiniams ir kitiems objektams suteikimo, keitimo ir įtraukimo į apskaitą tvarkos aprašo (toliau – ir Aprašas) 26, 27, 30 ir 31 punktuose numatytus reikalavimus ir pašalinti Valstybinės kalbos įstatymo neatitinkančias gatvių pavadinimų lenteles, kuriose nurodyti teisiškai neįregistruoti gatvių pavadinimai Vilniaus mieste Rusų, Islandijos, Varšuvos, Totorių, Žydų, Vokiečių, Karaimų ir Latvių gatvėse bei Vašingtono aikštėje, taip pat pakeisti gatvės pavadinimo lentelę, užrašytą valstybine kalba ir pritvirtintą ant stulpelio

Varšuvos gatvėje, įrengiant naują kelio informacinį ženklą „Gatvės pavadinimas“ pagal Aprašo 26 ir 31 punkto reikalavimus (Vilniaus apygardos administracinio teismo 2017 m. vasario 15 d. sprendimas...). Šioje byloje vienas iš pareiškėjos argumentų buvo tai, jog „Vilniaus miesto savivaldybės taryba nėra priėmusi sprendimo ir suteikusi nurodytoms gatvėms pavadinimus kita nei valstybine kalba, todėl Vilniaus miesto savivaldybės mero ir administracijos direktorės veiksmuose įžvelgia savivaldžiavimą ir veikimą „*ultra vires*“ (neturint įstatymais jiems suteiktų įgaliojimų) bei nustatytos kompetencijos ribų viršijimą (Vilniaus apygardos administracinio teismo 2017 m. vasario 15 d. sprendimas...).“ Taigi iš esmės pareiškėja teigia, jog Vilniaus miesto meras šiuo atveju priima sprendimus, kurie nėra jam priskirti ir veikia kaip viešojo administravimo institucija. Tačiau kitokios nuomonės buvo Vilniaus apygardos administracinis teismas, kuris atmetė pareiškėjos argumentus teigdamas, „pareiškėjos teiginys, kad pagal Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 27 punktą, 16 straipsnio 2 dalies 34 punktą, Aprašo 5 punktą nuostatas pavadinimus gatvėms suteikia tik savivaldybės taryba teisės aktų nustatyta tvarka, taip pat kad Vilniaus miesto savivaldybės taryba nėra priėmusi sprendimo ir suteikusi nurodytoms gatvėms pavadinimus kita nei valstybine kalba, atmestinas, nes šiuo atveju gatvėms nebuvo naujai suteikiami pavadinimai <..> (Vilniaus apygardos administracinio teismo 2017 m. vasario 15 d. sprendimas...).“ LVAT 2019 m. sausio 23 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. eA-36-438/2019 Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimą paliko nepakeistą.

Vis dėl to būtų galima ir nesutikti su tokiais teismų sprendimais, konkrečiau, Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimu. Analizuojant Vietos savivaldos įstatymo nuostatas, matyti, jog <...> gatvių, aikščių, pastatų, statinių ir kitų savivaldybei nuosavybės teise priklausančių objektų pavadinimų suteikimas ir jų keitimas pagal Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatytus kriterijus priklauso savivaldybės tarybai (Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 34 punktas) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). Tą patį galima pastebėti ir analizuojant Aprašo nuostatas, jog iš esmės visi klausimai, kurie yra susiję su gatvių pavadinimu nustatymu ar keitimu, turi būti sprendžiami savivaldybės tarybos (vidaus reikalų ministro 2011 m. sausio 25 d. įsakymas...). Taigi analizuojant teisės aktų nuostatas, būtų galima teigti, jog nors ir minėtų gatvių pavadinimai nėra naujai suteikiami, tačiau tik savivaldybės taryba teisės aktuose yra įvardijama kaip subjektas, kuris yra įgaliotas priimti tokius sprendimus.

Kaip galima matyti, Lietuvos teisinėje sistemoje susiklostė praktika merą laikyti viešojo administravimo institucija. Tačiau pratęsiant analizuojamą Konstitucinio Teismo nutarimą, akivaizdu, jog Konstitucinis Teismas priėjo kitokią išvadą šiuo klausimu.

#### **2.2.3.1. Dėl Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalies atitikties Konstitucijai**

Konstitucinis Teismas pažymėdamas ginčijamos normos turinį, jog Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje (2014 m. birželio 26 d. redakcija) *inter alia* nustatyta: „Vietos valdžios funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba ir meras, įgyvendindami įstatymuose nustatytus įgaliojimus. Viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba, meras, savivaldybės vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos), <...>, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje“ (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas). Taip pat priminė Konstitucijos 119 straipsnio 1 ir 4 dalyse nustatytą reglamentavimą dėl savivaldybių institucijų rūšių ir savivaldybių vykdomųjų institucijų bruožų.

Konstitucinis Teismas vertindamas Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje nustatytą reguliavimą taikomą merui bei savivaldybės tarybai, bei šio reguliavimo sukuriama statusą šiems subjektams, taip pat rėmėsi ir Viešojo administravimo įstatymo (2020 m. gegužės 28 d. redakcija) 2 straipsnio 18 dalimi, kuri apibrėžia kas yra viešasis administravimas, 20 dalimi, kuri apibrėžia kas yra viešojo administravimo subjektas, 5 straipsnio 1 dalies 1 punkto a papunkčiu, kuris apibrėžia viešojo administravimo įgaliojimų suteikimą. Vertindamas šių įstatymų normas ir jų santykį, Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad Viešojo administravimo įstatymo kontekste, savivaldybės taryba ir meras yra atskiri viešojo administravimo subjektai (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas taip pat akcentavo, jog remiantis jau šiame nutarime konstatuotu išaiškinimu dėl Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punkte (2014 m. birželio 26 d. redakcija) nustatyto reguliavimo, jog įstatyme yra įtvirtinta Konstitucijoje, *inter alia* jos 119 straipsnio 1, 4 dalyse, nenumatyta savivaldybės institucija (savivaldybės tarybos narys – savivaldybės meras), kuri nėra nei atstovaujamoji institucija (savivaldybės taryba), nei savivaldybės tarybos sprendimu sudaroma vykdomoji ar kitokia savivaldybės institucija. Konstitucinis Teismas pakartojęs išvadas prieitas analizuojant Vietos savivaldos

įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punktą, priėjo išvadą, jog ginčijamas Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje (2014 m. birželio 26 d. redakcija) nustatytas teisinis reguliavimas turi būti vertinamas taip pat (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas taip pat nustatė, kad reguliavimas įtvirtintas įstatyme neatitiko tos Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalies imperatyvios nuostatos, jog savivaldybių atstovaujamųjų institucijų – savivaldybių tarybų nariams negalima suteikti vykdomųjų institucijų įgaliojimų. Dėl tokių argumentų, Konstitucinis Teismas priėjo išvadą, jog Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalis prieštarauja Konstitucijos 119 straipsnio 1, 4 dalims.

### **2.2.3.2. Dėl Vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnio 2 dalies atitikties Konstitucijai**

Analizuojant Vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnio 2 dalį, galima išvelgti, jog su tam tikromis naujomis redakcijomis mero įgaliojimai plečiasi. Pastebėtina, kad nuo 2015 m. meras įgyja tam tikrų funkcijų, kurios iki to laiko buvo priskirtos savivaldybės tarybos kompetencijai kaip pavyzdžiui nekilnojamojo turto nuosavybės teisių religinėms bendrijoms ir bendruomenėms atkūrimas, leidimų naudoti žūklės plotus ir žuvų išteklių naudojimo išdavimas ir kt. Konstitucinis Teismas analizuojamame nutarime įvertinęs Vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnio 2 dalies struktūrą nustatė, kad šioje dalyje įtvirtinti tokie mero rūšių įgaliojimai, t. y. mero kaip:

- savivaldybės tarybos vadovo, įgaliojimai, kaip antai susiję su savivaldybės tarybos veiklos planavimu ir organizavimu, kandidatūrų į pareigas savivaldybės taryboje siūlymu, savivaldybės tarybos sekretoriato darbo organizavimu (1, 4, 6, 7, 8, 9, 10 punktai);
- savivaldybės vadovo, atliekami vietos valdžios įgaliojimai, kaip antai susiję su atstovavimu savivaldybei, mero pavaduotojų veiklos sričių nustatymu, vykdomųjų ir kitų savivaldybės institucijų sudarymu, kontrole ir priežiūra, biudžetinių ir viešųjų įstaigų vadovų skyrimu, gyvenamųjų vietovių ar jų dalių suskirstymu į seniūnaitijas, vietos gyventojų apklausos skelbimu (2, 3, 4, 5, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 22, 23 punktai);
- viešojo administravimo subjekto, įgaliojimai *inter alia* atlikti vykdomojo pobūdžio veiklą, kaip antai susiję su nekilnojamojo turto nuosavybės teisių religinėms bendrijoms ir bendruomenėms atkūrimu, leidimų naudoti žūklės plotus ir žuvų išteklių naudojimo, atkūrimo ir apsaugos priemonių planų tvirtinimu, patalpų Seimo

nariams suteikimu (18, 19, 21 punktai) (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas).

Taigi iš esmės galima suprasti, jog mero įgaliojimai yra žymiai platesni nei tik savivaldybės tarybos vadovo statusas, tačiau merui taip pat suteikti ir nuo savivaldybės tarybos įgaliojimų atskiri vietos valdžios ir viešojo administravimo subjekto įgaliojimai, *inter alia* atlikti vykdomojo pobūdžio veiklą – įgyvendinti teisės aktus, *inter alia* įstatymus, Vyriausybės nutarimus, savivaldybės tarybos sprendimus (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas toliau sprenddamas dėl įstatymo atitikties Konstitucijai, pažymėjo, jog ginčijamas reguliavimas iš esmės yra identiškas prieš tai aptartam Konstitucijai prieštaraujančiam reguliavimui įtvirtinant Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 daliai tuo aspektu, kad juo įtvirtinti mero, kuris *inter alia* yra savivaldybės tarybos narys, vietos valdžios ir viešojo administravimo įgaliojimai *inter alia* atlikti vykdomojo pobūdžio veiklą – įgyvendinti teisės aktus, *inter alia* įstatymus, Vyriausybės nutarimus, savivaldybės tarybos sprendimus (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas). Todėl Konstitucinis Teismas apibendrinamas analizę dėl Vietos savivaldos įstatymo 20 straipsnio 2 dalies atitikties Konstitucijai iš esmės tais pačiais argumentais pabrėžė, jog ginčijamas reguliavimas prieštarauja Konstitucijos 119 straipsnio 1 ir 4 dalims.

Taigi, apibendrinant nagrinėtą Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimą, pastebėtina, jog Konstitucinis Teismas įvertinto ar yra paisomos Konstitucijos nuostatos susijusios su savivaldybių merų rinkimais ir jų įgaliojimais. Nustačius, jog įstatyminis reglamentavimas neatitinka Konstitucijos, pasireiškė tam tikros konkrečios praktinės pasekmės, t. y. tam tikrų savivaldybės merams suteiktų įgaliojimų panaikinimas bei merų rinkimų tvarkos pripažinimas antikonstituciniu. Taip pat Konstitucinis Teismas pripažinęs, jog ginčijamas reguliavimas prieštarauja Konstitucijai, netiesiogiai įpareigojo įstatymų leidėją imtis veiksmų siekiant išspręsti šį Konstitucijos ir įstatyminio lygio reglamentavimo nesuderinamumą.



### **2.3. Savivaldybės mero, kaip savivaldybės vadovo, ir seimo pirmininko, kaip subjekto vadovaujančio seimo darbui ir atstovaujančiam jam, lyginamoji analizė**

Analizuojant mero teisinį statusą vietos savivaldoje, būtų galima atlikti tam tikrą palyginą su Seimo pirmininko pozicija teisinio statuso klausimu. Pažymėtina, jog tokios lyginamosios analizės aktualumas pasireiškia lyginant Seimo pirmininką kaip Seimo, t. y. tautos atstovybės, subjektą, kuris, kaip nustato Lietuvos Respublikos Seimo statutas (toliau – ir Statutas), vadovauja ir atstovauja Seimui, užtikrina jo veiklos sklandumą visos valstybės mastu (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994) ir lyginant su savivaldybės meru, kaip subjektu, kuris pagal Vietos savivaldos įstatymą pirmininkauja savivaldybės tarybai (vietos gyventojų atstovybė), kuri yra mažesnis darinys veikiantis tam tikros savivaldos mastu.

Pirmiausia reikėtų pažymėti, jog toks subjektas kaip Seimo pirmininkas yra tiesiogiai įtvirtintas Konstitucijoje. Konstitucijos 66 straipsnyje nustatyta, kas Seimo posėdžiams vadovauja Seimo Pirmininkas arba jo pavaduotojas (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992). Konstitucinio teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarime „dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto II dalies 9, 93-96, 10 ir 101 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (toliau – ir Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas) konstatuota, kad „pagal Konstituciją Seimo Pirmininkas yra Seimo pareigūnas, kuriam suteikiami savarankiški konstituciniai įgaliojimai, <...> (Konstitucinio teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas).“ Šiuos įgaliojimus nustato Statuto 29 straipsnio 1 dalis pagal kurią Seimo pirmininkas: 1) vadovauja Seimo darbui ir atstovauja Seimui; 2) per 10 dienų nuo priėmimo patvirtina parašu Seimo priimto įstatymo teksto autentiškumą ir perduoda jį Respublikos Prezidentui pasirašyti, per 10 dienų pasirašo Seimo statutą ir jo pakeitimus, per 3 dienas pasirašo įstatymus, kurių Respublikos Prezidentas per 10 dienų po įteikimo nepasirašo ir negrąžina Seimui pakartotinai svarstyti, bei juos oficialiai paskelbia; 3) per 10 dienų nuo priėmimo pasirašo Seimo nutarimus bei kitus Seimo priimtus aktus; 4) per 24 valandas pasirašo Seimo posėdžių protokolus, taip pat Seimo valdybos sprendimus, jeigu pats jiems pirmininkauja; 5) laikinai eina Respublikos Prezidento pareigas arba laikinai pavaduoja Respublikos Prezidentą Konstitucijos 89 straipsnyje numatytais atvejais; 6) turi teisę sušaukti nenumatytą Seimo posėdį ar neeilinę sesiją Konstitucijos 89 straipsnio 1 dalyje nustatytais atvejais; 7) teikia Seimo Pirmininko pavaduotojų kandidatūras Seimui; 8) Konstitucijoje nustatyta tvarka teikia Seimui skirti Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras; 9) teikia Seimui skirti ir atleisti Seimo kontrolierių ir Seimo kontrolierių

įstaigos vadovo kandidatūras; 10) Konstitucijos ir įstatymų numatytais atvejais teikia Seimui skirti ir atleisti valstybės institucijų vadovų ir jų pavaduotojų kandidatūras; 11) pirmininkauja Seimo ir Seimo valdybos posėdžiams arba paveda tai atlikti vienam iš savo pavaduotojų; 12) teikia Seniūnų sueigai sesijos darbų programos ir savaitės bei dienos posėdžių darbotvarkių projektus arba paveda tai atlikti vienam iš savo pavaduotojų; 13) teikia Seimo valdybos posėdžių darbotvarkės projektą arba paveda tai atlikti vienam iš savo pavaduotojų; 14) vykdo kitus šiame statute numatytus įgaliojimus (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994).

Aspektas, kuris, galėtų būti analizuojamas šioje lyginamojoje analizėje yra vartojamos sąvokos „vadovas“, „vadovauti“. Pažymėtina, jog Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalis nustato, kad „pareigas eidami Seimo nariai vadovaujasi Konstitucija, valstybės interesais, savo sąžine ir negali būti varžomi jokių mandatų (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992).“ Taigi kaip galima suprasti ir kaip šiuo klausimu pasisakoma teisės literatūroje, jog „Seimo pirmininkas nėra Seimo vadovas, nes Seimo nariai, būdami Tautos atstovais ir turėdami laisvą mandatą<sup>9</sup>, negali turėti vadovų – Seimo nariai savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, valstybės interesais ir negali būti varžomi jokių mandatų (prof. dr. V. Sinkevičius) (Bilevičiūtė *et al.*, 2022, p. 460).“ Tokios pat nuomonė laikosi ir prof. E. Šileikis analizuodamas Seimo pirmininko įgaliojimus numatytus Konstitucijoje bei Statute ir teigdamas, kad „tokie įgaliojimai neleidžia teigti, kad Seimo Pirmininkas konstituciškai vadovauja Seimui, kadangi laisvojo mandato turėtojai privalo klausyti ne tiek Seimo Pirmininko, kiek vadovautis Konstitucija, valstybės interesais ir savo sąžine (Šileikis, 2005, p. 438)“. Nenutolstant per daug nuo šio rašto darbo temos, reikėtų pasakyti, jog panašus reguliavimas ir teisinės padėties statusas suteiktas ir merui bei savivaldos tarybos nariams. Kaip pažymėjo Konstitucinis teismas 2021 m. balandžio 19 d. nutarime, kad „Konstitucijos 119 straipsnio 1, 2 dalyse yra įtvirtintas savivaldybių tarybų narių, kaip atitinkamos teritorinės bendruomenės atstovų, lygaus mandato (statuso) principas, kuris suponuoja tai, kad konstitucinis visų savivaldybės tarybos narių statusas yra vienodas, o tai reiškia, kad kiekvienas savivaldybės tarybos narys atstovauja visai atitinkamai teritorinei bendruomenei, visi savivaldybės tarybos nariai yra lygūs, jie turi turėti vienodas galimybes dalyvauti savivaldybės tarybos darbe, *inter alia* lygią balso teisę priimant savivaldybės tarybos sprendimus (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas).“ Taigi šiuo

---

<sup>9</sup> Laisvas mandatas – Tautos atstovo laisvė įgyvendinti pagal Konstituciją ir įstatymus jam suteiktas teises bei pareigas nevaržant šios laisvės rinkėjų priesakais, jį išskėlusių partijų ar organizacijų politiniais reikalavimais, nepripažįstant teisės atšaukti Seimo narį. Tai reiškia, kad negalimas imperatyvus mandatas (Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas).

atveju galima teigti, kad tiek Seimo pirmininkas ir Seimo nariai yra lygiaverčiai subjektai, t. y. tarp šių subjektų nėra pavaldumo santykių ir negalima teigti, jog vieno iš šių subjektų balsas yra svarbesnis priimant tam tikrus sprendimus. Tokį teiginį galima pagrįsti remiantis Statuto 121 straipsnio 3 dalimi, kurioje teigiama, kad <...> balsavimas kartojamas, kai už pateiktą siūlymą balsuoja lygiai pusė balsavusių Seimo narių (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994). Taigi galima suprasti, jog tokiu atveju nėra subjekto, kurio balsas būtų lemiamas. Tą patį būtų galima teigti ir apie merą bei savivaldos tarybos narius tuo aspektu, jog nors meras ir yra savivaldybės vadovas, tačiau tai nereiškia, kad tarp mero ir savivaldybės tarybos narių susiklosto pavaldumo santykiai. Tačiau kitą aspektą būtų galima pabrėžti dėl situacijų kuomet yra atliekamas balsavimas vienu ar kitu vietos savivaldos klausimu. Šioje situacijoje vėl gi aktualus Konstitucinis Teismas 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas, kuriame Konstitucinis Teismas analizavo ginčijamą Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 9 dalyje įtvirtintą reguliavimą, jog „Savivaldybės tarybos sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių tarybos narių balsų dauguma. Jeigu balsai pasiskirsto po lygiai (balsai laikomi pasiskirsčiusiais po lygiai tada, kai balsų „už“ gauta tiek pat, kiek „prieš“ ir „susilaikiusių“ kartu sudėjus), lemia mero balsas (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994).“ Konstitucinis teismas šiuo klausimu pažymėjo, jog toks reguliavimas pažeidžia Konstitucijos 119 straipsnio 1, 2 dalyse įtvirtintą lygaus mandato (statuso) principą todėl toks reguliavimas prieštarauja Konstitucijai. Taigi, būtų galima teigti, kad darydamas šią išvadą Konstitucinis Teismas iš esmės išaiškino, kad negali būti tokios situacijos, kai vieno iš lygiateisių subjektų, t. y. mero ar savivaldos tarybos narių, turinčių vienodą statusą, balsas būtų svarbesnis už kito subjekto balsą.

### 3. KONSTITUCINIO TEISMO 2021 M. BALANDŽIO 19 D. NUTARIMO ATGARSIAI VISUOMENĖS TEISINĖSE IR POLITINĖSE DISKUSIJOSE

Kad ir kaip yra svarbu analizuoti Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimą teisiniu, teoriniu požiūriu, tačiau nereikia pamiršti, jog toks Konstitucinio Teismo nutarimas bei jame pateiktas išaiškinimas dėl merų teisinio statuso taip pat sukelia praktines pasekmes ir į tokias pasekmes visuomenėje yra reaguojama atitinkamai. Todėl taip pat svarbu paanalizuoti kaip yra vertinamas ir kokias mintis sukelia toks nutarimas visuomenėje.

Reikėtų pirmiausia pažymėti, jog Lietuvos savivaldybių asociacijos (toliau – ir LSA) užsakymu 2021 m. buvo atlikta gyventojų apklausa dėl tiesioginių merų rinkimų. Šioje apklausoje gyventojų buvo klausama: 1) ar tiesioginiai mero rinkimai paskatintų dalyvauti vietos savivaldos rinkimuose; 2) ar vietos savivaldos meras turėtų būti renkamas tiesiogiai; 3) ar apklaustieji dalyvauja savo savivaldybės mero rinkimuose. Iš apklausos rezultatų matyti, jog pirmuoju klausimu 72,4 procentus gyventojų tiesioginiai mero rinkimai paskatintų ar greičiau paskatintų dalyvauti vietos savivaldos rinkimuose (Apklausa, 2021). Antruoju, ir labiausiai aktualiu rašto darbui klausimu buvo nustatyta, kad 83,1 proc. gyventojų manė, jog meras turėtų būti renkamas tiesiogiai ir tik 7,2 procento apklaustųjų manė, jog merą turėtų rinkti savivaldybių tarybų nariai (Apklausa, 2021). Trečiuoju klausimu nustatyta, kad 74,9 proc. apklaustųjų dalyvauja arba dažniausiai dalyvauja savo savivaldybės mero rinkimuose, o nedalyvauja arba dažniausiai nedalyvauja 24,98 proc., nenurodė – 0,2 proc. (Apklausa, 2021). Taigi analizuojant pateiktą statistiką, galima prieiti išvadą, jog iš esmės didžioji dalis gyventojų, tuo metu vykusios apklausos metu, palaikė tiesioginių merų instituto įtvirtinimą Lietuvoje ir laikė, kad toks merų rinkimo būdas yra patikimesnis nustatyti kas turėtų užimti mero poziciją bei toks rinkimo būdas, visuomenės nuomone, leidžia rinkėjams tiesiogiai ir aktyviau išreikšti savo poziciją. Pastebėtina, jog tiesioginiams merų rinkimams pritarė ne tik gyventojai, tačiau ir merai „tiesioginius merų rinkimus vienbalsiai palaikantys merai <...>“ (Merai: tiesiogiai renkamas meras turėtų..., 2021) bei politikai „<...> šiuo klausimu sutaria ir politinės jėgos: politikų nuomonės išsiskiria ne dėl pačių rinkimų iš esmės, o dėl mero statuso (Seimui pateikti du tiesioginių merų..., 2021).“ Tačiau kaip minėta, iškilo problemų dėl apsisprendimo koks turėtų būti merų statusas (modelis). Paanalizavus pasaulio praktikas, būtų galima rasti ne vieną modelį naudojamą mero padėčiai įtvirtinti, kaip pavyzdžiui iki tiesioginių merų rinkimų Lietuvoje taikytas modelis, kuris priminė klasikinį „tarybos-vadybininko“ (*council-manager*)

modelį<sup>10</sup>, tai pat egzistuojantis mero-tarybos (*mayor-council*) modelis<sup>11</sup>, kuris išsiskaido į stipraus mero ir silpno mero modelį (Baltrukevičius, 2021). Kaip pažymi, M. Baltrukevičius šie trys modeliai pirmiausiai būdingi JAV politinei tradicijai, tačiau sutinkami ir daugelyje kitų pasaulio valstybių. Europoje populiarius (naudoja 12 ES šalių) ir ketvirtasis, kuriame meras yra vykdomosios valdžios galva, tačiau ir pirmininkauja tarybos posėdžiams (Baltrukevičius, 2021). Dėl pirmojo modelio tolimesnio taikymo Lietuvoje pasisakė LSA prezidentas M. Sinkevičius teigdamas, kad „Tiesiogiai išrinkto mero ir savivaldybės tarybos santykiai turėtų būti aiškūs ir skaidrūs, pagrįsti bendru darbu vietos plėtros bei jos gyventojų labui. Demokratijos principus taryboje visuomet užtikrins opozicija. Todėl grįžti prie modelio, kuris kadaise Lietuvoje buvo ir nepasiteisino, o tik įnešė daug politinės sumaišties ir trukdė konstruktyviai dirbti, būtų neprotinga,“ (Merai kreipiasi į Seimą: meras..., 2022). Kaip galima pastebėti, jog ir pačios politinės partijos turėjo skirtingą įsivaizdavimą kaip turėtų atrodyti meras. Opozicija ir Laisvės partija (LP) pasisakė už tai, kad keičiant Konstituciją merų funkcijos išliktų nepakitusios, o Tėvynės sąjunga (TS-LKD) ir Liberalų sąjūdis (LRLS) siūlė judėti link mero-tarybos modelio (Baltrukevičius, 2021). Taigi akivaizdu, kad priimti galutinį sprendimą nebuvo taip paprasta, o panašu ir tai, kad tam tikros politinės partijos turėjo eiti į kompromisą išreikšdamos mintį, jog „parengtoms pataisoms partija turi pastabų, tačiau, suprasdami tiesioginių merų rinkimų svarbą, daro kompromisą (Socialdemokratai palaikys valdančiųjų Konstitucijos pataisas..., 2021)“.

Apie Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo įtaką bei įgyvendinimą buvo diskutuojama ne tik tarp politinių valstybės sluoksnių, bet ir tarp teisininkų. Vienas iš diskutuotinių klausimų kuris iškeltas teisės mokslininkų yra Konstitucinio Teismo prieita išvada, kad prieštarauja Konstitucijai Vietos savivaldos įstatymo norma, kad „jeigu balsai pasiskirsto po lygiai, lemia mero balsas“. Šiai Konstitucinio Teismo išvadai kontrargumentų turėjo Prof. E. Šileikis diskusijoje „Tiesioginiai merų rinkimai juos Konstitucinio Teismo nutarimu pripažinus antikonstituciniais“ (toliau – ir Diskusija). Prof. E. Šileikio teigimu, negali būti „pato situacijos“ (Diskusija „Tiesioginiai merų rinkimai

---

<sup>10</sup> Tarybos-vadybininko (*council-manager*) modelis – pagal šį modelį taryba paskiria plačių įgaliojimų vadybininką (Lietuvos atveju – savivaldybės administracijos direktorių). Tokiose sistemose vadybininkas paprastai teikia tarybai biudžeto projektą, skiria kitus vykdomosios valdžios pareigūnus (kartais tam netgi nereikia tarybos pritarimo) ir prisiima pilną atsakomybę už vykdomąją valdžią. Mero vaidmuo tokiose sistemose nėra didelis – jis turi reprezentacinę rolę ir paprastai (ypač Europoje) pirmininkauja tarybai) (Baltrukevičius, 2021).

<sup>11</sup> Mero-tarybos (*mayor-council*) modelis – pagrindinis bruožas šio modelio yra tai, kad jame meras yra suvokiamas kaip vykdomosios valdžios pareigūnas.

po...“ (2021), t. y. situacijos kuomet savivaldybės taryboje balsams pasiskirsčius po lygiai, nebūtų mechanizmo leidžiančio nuspręsti ar tam tikras sprendimas priimamas ar ne.

Kitas iš diskutuotinių klausimų, kuris iškeltas teisės mokslininkų yra Konstitucinio Teisme nutarime suformuota išvada, jog Konstitucijoje įtvirtinus atitinkamos teritorinės bendruomenės tiesiogiai renkama vienasmenę savivaldybės valdžios ir viešojo administravimo (vykdomąją) instituciją (*inter alia* mero pavadinimu), taip pat turėtų būti nustatyta, kiek kadencijų tas pats asmuo gali eiti į tokias renkamas pareigas (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas). Prof. E. Šileikis Diskusijoje sukritikavo tokią Konstitucinio Teismo poziciją teigdamas, kad „jeigu Konstitucinis Teismas užsiima viešojo administravimo doktrinos formavimu, tai Konstitucinis Teismas pirmiausia turėtų nurodyti nuo kokio lygmens prasideda viešasis administravimas?“ Prof. E. Šileikis pratęsdamas mintį, akcentavo, kad „jeigu viešasis administravimas prasideda nuo ministro pozicijos, tai kaip tuomet reikėtų suvokti Konstituciją, kuri nereikalauja kadencijų, pavyzdžiui ministrui kaip viešojo administravimo subjektui, bet reikalauja vietos savivaldos merui kaip tam tikram žemesnio (vietos savivaldos) lygmens subjektui“ (Diskusija „Tiesioginiai merų rinkimai po...“, 2021). Šiuo klausimu taip pat pasisakė ir Diskusijoje dalyvavęs prof. E. Kūris, kuris pažymėjo, jog Konstitucinio Teismo nutarimo ta dalis, kuri yra susijusi su tuometine galiojusia merų rinkimų tvarka ir jos pripažinimas prieštaraujančia Konstitucijai yra visiškai logiškas ir suprantamas, tačiau prof. E. Kūriui taip pat užkliuvo Konstitucinio Teismo siūlymai dėl merų kadencijų. Jo teigimu, „merų kadencijos nėra dažnas reiškinys pasaulinėje praktikoje, o jei tam tikros valstybės ir taiko tokį modelį, tai toks modelis yra susijęs su tų valstybių specifika, tradicijomis ir kt., todėl merų kadencijos negali būti išvedamos iš demokratijos sampratų, kadangi nėra ir teigiama, jog demokratija savivaldos lygiu reiškia ribotą merų kadencijų skaičių“ (Diskusija „Tiesioginiai merų rinkimai po...“, 2021). Dėl merų kadencijų įtvirtinimo galima rasti už ir prieš argumentų. Argumentai prieš kadencijas pasireiškė tuo, jog yra manoma, kad kadencijų ribojimas gali lemti tai, kad baigiantis paskutinei kadencijai, meras jau yra susikcentravęs į naujų karjeros galimybių paieškas; ribojimai veda į trumpo laikotarpio, o ne strateginį planavimą ar netgi didesnę polinkį pasiduoti neskaidriai verslo subjektų įtakai; taip pat yra manoma, kad kadencijų ribojimas reikštų, kad mažesnėse kaimiškose savivaldybėse gali būti sunku pakeisti merą kuris nebegali kandidatuoti (Baltruokevičius, 2021). Tačiau yra ir argumentų už merų kadencijas teigiant, kad: kadencijų ribojimas išaugina politinę konkurenciją ir skatina savivaldos politikus vėliau dalyvauti nacionaliniuose rinkimuose, kur jie, turėdami patirtį savivaldoje, gali užtikrinti geresnę regionų atstovavimą, taip pat rečiau imamas netiesioginio balsų pirkimo kadencijų

pabaigoje priimant sprendimus, orientuotis į grupes, kurių parama reikalinga siekiant perrinkimo (Baltrukevičius, 2021). Diskusijoje taip pat buvo aptarta Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo dalis, kurioje Konstitucinis Teismas pripažino, kad Konstitucijai prieštarauja Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1 punkto norma, kurioje įtvirtinta, kad „Meras yra savivaldybės vadovas, vykdamas šiam ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994)“. Šiuo klausimu reikėtų pasiremti Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – ir CK) 2 knygos 35 straipsnio 1 dalimi, kurioje teigiama, kad valstybė ir savivaldybės yra juridiniai asmenys (Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, 2000). Diskusijos metu Prof. E. Šileikis remdamasis minėta CK norma, pateikė savo išvagas dėl buvusios galimybės kitaip išaiškinti, Konstitucinio Teismo pripažintą, Konstitucijai prieštaraujančią normą. Prof. E. Šileikio nuomone, „buvo galima išvėlyti, pripažintos prieštaraujančia Konstitucijai normos, civilinį teisinį turinį, kadangi savivaldybei turi kažkas vadovauti ir išaiškinti šią normą taip, jog „savivaldybės meras – savivaldybės kaip civiliniame kodekse numatyta, viešojo juridinio asmens vadovas“ (Diskusija „Tiesioginiai merų rinkimai po“..., 2021).

Būtų galima taip pat pažymėti, jog pats Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas vertintinas nevienareikšmiškai ir tarp Konstitucinio Teismo teisėjų. 2021 m. balandžio 19 d. Konstitucinio Teismo teisėja Danutė Jočienė pateikė atskirą nuomonę dėl šio nutarimo. Teisėja pažymėjo, kad šiame nutarime nėra konstatuota jokių objektyvių, konstituciškai pateisinamų aplinkybių, kurios pagrįstų tokią Konstitucinio Teismo principinę išvadą bei taip pat objektyviai, pagal Konstituciją, pagrįstų būtinumą savivaldybių merus *expressis verbis* nustatyti Konstitucijos 119 straipsnyje (Konstitucinio Teismo teisėjos Danutės Jočienės atskiroji nuomonė..., 2021). Teisėjos D. Jočienės nuomone, sistemiškai aiškinant visas konstitucines vertybes – konstitucines rinkimų teisę reglamentuojančias nuostatas, Konstitucijos 119 straipsnį, *inter alia* 3 dalį, pagal kurią savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas, konstitucinį atstovaujamosios demokratijos principą, kuris yra itin svarbus vietos savivaldoje, ir pan., – galima objektyviai pagal Konstituciją pateisinti ginčijamame teisiniame reguliavime, aiškinant jį kartu su Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarime aptartu susijusiu teisiniu reguliavimu, nustatytą savivaldybių merų tiesioginių rinkimų būdą nereikalaujant Konstitucijos keitimo (Konstitucinio Teismo teisėjos Danutės Jočienės atskiroji nuomonė..., 2021).

Taigi, kaip galima matyti, Konstitucinio teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas tikrai sukėlė nemažą ir nevienareikšmišką sujudimą tarp politikų ir teisininkų. Nutarimo

svarba yra akivaizdi ir paskatino pradėti būtinas diskusijas dėl tolimesnio vietos savivaldos reguliavimo. Taip pat kilusios diskusijos dėl šio nutarimo leido galvoti apie būsimą, t. y. Konstitucijai neprieštaraujantį, mero teisinę padėtį nustatantį, reguliavimą. Nutarimo turinys taip pat paskatino politikus, teisės mokslininkus ir net Konstitucinio Teismo teisėjus pateikti įžvalgas ar kritiką dėl šiame nutarime priėtų išvadų. Tačiau būtų galima teigti, kad visa ši diskusija yra sveikintina, kadangi jos pagalba galima siekti geriausio, Lietuvoje pritaikytino, reguliavimo skirto mero teisinei padėčiai vietos savivaldoje.



## **4. MERŲ TEISINĖS PADĖTIES REFORMA KONSTITUCIJOS IR ĮSTATYMŲ LYGMENYJE**

### **4.1. Merų teisinės padėties reforma Konstitucijos lygmenyje**

Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo įgyvendinimui taip pat reikėjo tam tikros politinės valios ir apsisprendimo koku būdu būtent ir bus Lietuvos teisinėje sistemoje šis nutarimas įgyvendintas. Ar bus keičiama Konstitucija? Ar Seimo nariai nesusitars ir teks ieškoti alternatyvių sprendimų? Tačiau jokių alternatyvių sprendimų kaip įgyvendinti šį Konstitucinio Teismo nutarimą, ieškoti neprireikė ir kaip pažymėjo Prof. E. Šileikis „<...> įvyko kažkas nerealaus, tarsi <...> būtų balsuojama dėl įžadų Kovo 11-osios Aktui atnaujinimo (Trys Konstitucijos pataisų projektai vieno..., 2022)“, kadangi 2022 m. sausio 18 d. reikiama minimali 94 Seimo narių balsuojančių „už“ riba buvo peržengta ir 130 Seimo narių pritarė Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektui (toliau – ir Projektas) (Nr. XIVP-640(2)). Pirmąją šio Projekto redakcija (XIVP-640) buvo numatoma keisti Konstituciją įtvirtinant, kad: 1) 67 straipsnio 12 punkte bus nustatoma, kad Seimas skiria savivaldybių tarybų ir savivaldybių merų rinkimus; 2) 119 straipsnyje 1 dalyje nustatyti, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus. 2 dalyje nustatyti, kad savivaldybių tarybų nariais Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolatinius administracinio vieneto gyventojus, savivaldybių merais – Lietuvos Respublikos piliečius pagal įstatymą ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu. 3 dalyje nustatyti, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas; 3) 122 straipsnį išdėstyti taip, kad savivaldybių tarybos ir savivaldybių merai dėl jų teisių pažeidimo turi teisę kreiptis į teismą; 4) 124 straipsnį išdėstyti taip, kad savivaldybių tarybų ir savivaldybių merų aktai ar veiksmai, pažeidžiantys piliečių ar organizacijų teises, gali būti skundžiami teisme; 5) 141 straipsnį išdėstyti taip, kad asmenys, atliekantys tikrąją karo arba alternatyviąją tarnybą, taip pat neišėję į atsargą krašto apsaugos sistemos, policijos ir vidaus tarnybos karininkai, puskarininkiai ir liktiniai, kitų sukarintų ir saugumo tarnybų apmokami pareigūnai negali būti Seimo nariais, savivaldybių tarybų nariais ir savivaldybių merais. Jie negali užimti renkamų ar skiriamų pareigų civilinėje valstybinėje tarnyboje, dalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje; 6) 143 straipsnyje nurodyti, kad jeigu

karo veiksnių metu turi būti rengiami eiliniai rinkimai, Seimas arba Respublikos Prezidentas priima sprendimą pratęsti Seimo, Respublikos Prezidento, savivaldybių tarybų ar savivaldybių merų įgaliojimus. Šiuo atveju rinkimai turi būti skiriami ne vėliau kaip po trijų mėnesių karui pasibaigus (Konstitucijos <...> straipsnių pakeitimo įstatymo projektas..., 2021). Tačiau pirminis Projektas (XIVP-640) nebuvo be trūkumų. Teisės departamentas išvadoje „dėl Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto“ (toliau – ir Teisės departamento 2021 m. birželio 21 d. išvada) pateikė tam tikras pastabas dėl kai kurių siūlomų Konstitucijos pakeitimų. Pirmiausia Teisės departamento teigimu, „Savivaldybės mero“ institucija, kaip konstitucinės institucijos statusas, aprašomas tik bendrais bruožais <...>, o jokių nuostatų, kurios nurodytų „mero“ konstitucinę kompetenciją įgyvendinant savivaldos teisę, principo, kuriuo būtų grindžiamas dviejų savivaldos teisę įgyvendinančių vietos valdžios institucijų (savivaldybės tarybos ir savivaldybės mero) santykiai, įgaliojimų sudaryti institucijas, vykdančias įstatymus, Vyriausybės nutarimus, taip pat savivaldybės tarybos ir savivaldybės mero priimtus sprendimus nesama (Teisės departamento išvada dėl konstitucijos..., 2021). Teisės departamentas akcentavo, jog skirtingai nei mero institucija Konstitucijoje, savivaldybės tarybos kompetencija yra aiškiai reglamentuota, todėl mero konstitucinės kompetencijos neįtvirtinimas, gali turėti įtakos savivaldos modelio teisinio reguliavimo stabilumui ir šio modelio įgyvendinimo tvarumui (Teisės departamento išvada dėl konstitucijos..., 2021). Kita pastaba, kurią pateikė Teisės departamentas savo 2021 m. birželio 21 d. išvadoje yra dėl prieš tai nurodyto Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies pakeitimo, susijusio su merui taikomu papildomu Lietuvos pilietybės reikalavimu, tačiau netaikomu nuolatinio gyventojų administraciniame vienetuose reikalavimu, o savivaldybės tarybos atžvilgiu jai taikomo nuolatinio gyventojų administraciniame vienetuose reikalavimo, bet netaikomo Lietuvos pilietybės reikalavimo. Šioje vietoje Teisės departamentas priėjo išvadą, kad tiek savivaldybės taryba, tiek ir savivaldybės meras yra savivaldos institucijos ir asmenims, kurie siekia būti renkami savivaldybės meru (taip pat kaip ir savivaldybės tarybos nariais), taip pat turi būti nustatomas iš savivaldos konstitucinės sampratos kylantis specifinis reikalavimas – asmens nuolatinis gyvenimas atitinkamame administraciniame vienetuose (Teisės departamento išvada dėl konstitucijos..., 2021). Galiausiai Teisės departamentas taip pat turėjo pastabų dėl keičiamo Konstitucijos 143 straipsnio, jog nuostata „pratęsti <...> savivaldybių tarybų ar savivaldybių merų įgaliojimus“ suformuluota taip, kad ji suponuoja Seimo ar Respublikos Prezidento galimybę pasirinkti kurios iš dviejų nurodytų vietos valdžios institucijų įgaliojimus pratęsti ir kurios nepratęsti: „savivaldybės tarybos“ ar „savivaldybės mero“ (Teisės departamento

išvada dėl konstitucijos..., 2021). Pažymėtina, jog Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių papildomo komiteto 2021 m. rugpjūčio 11 d. išvadoje (toliau – ir Papildomo komiteto išvada) nepritarta pirmajai ir antrajai Teisės departamento 2021 m. birželio 21 d. išvadoje pateiktai pastabai, tačiau dėl trečiosios, t. y. Konstitucijos 143 straipsnio keitimo nuspręsta pagrindiniame komitete svarstyti dėl straipsnio formuluotės tobulinimo (Papildomo komiteto išvada dėl konstitucijos..., 2021).

Tęsiant minėtų Konstitucijos straipsnių pakeitimo procedūrą buvo pateikta antroji Projekto (XIVP-640(2)) redakcija. Projekto (XIVP-640(2)) antroji redakcija didelių esminių pokyčių neturėjo, tačiau 2021 m. rugsėjo 15 d. vykusiam Lietuvos Respublikos Seimo teisės ir teisėtvarkos pagrindinio komiteto (toliau – ir Pagrindinis komitetas) posėdyje buvo pateikta šio komiteto išvada dėl prieš tai minėtos trečiosios Teisės departamento 2021 m. birželio 21 d. išvadoje suformuluotos pastabos, kurią ir buvo būtent nuspręsta apsvarstyti pagrindiniame komitete. Pagrindinis komitetas dėl prieš tai minėtų Teisės departamento 2021 m. birželio 21 d. išvadoje nurodytų pastabų nuomonės nepakeitė, tačiau trečiosios pastabos atžvilgiu pritarė Teisės departamento siūlymui ir buvo nuspręsta Konstitucijos 143 straipsnį išdėstyti taip, kad „jeigu karo veiksmų metu turi būti rengiami eiliniai rinkimai, Seimas arba Respublikos Prezidentas priima sprendimą pratęsti Seimo, Respublikos Prezidento ar savivaldybių tarybų ir savivaldybių merų įgaliojimus. Šiuo atveju rinkimai turi būti skiriami ne vėliau kaip po trijų mėnesių karui pasibaigus (Pagrindinio komiteto išvada dėl konstitucijos..., 2021).“

Antrojo Projekto (XIVP-640(2)) varianto atžvilgiu Teisės departamentas 2022 m. sausio 14 d. pateikė išvadą „dėl Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto“ (toliau – ir Teisės departamento 2022 m. sausio 14 d. išvada), kurioje taip pat nurodė tam tikras pastabas dėl keičiamų Konstitucijos straipsnių. Teisės departamentas atkreipė dėmesį, jog Projekte (XIVP-640(2)) nurodoma Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalis įtvirtina tokį reguliavimą, jog savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustatytų įstatymas. Teisės departamento nuomone, pagal Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinio įstatymo (toliau – ir Konstitucinio įstatymų sąrašas) 2 straipsnio 1 dalies 6 punktą savivaldybių tarybų ir merų rinkimo tvarka turėtų būti nustatoma konstituciniu įstatymu, o savivaldos teisę įgyvendinančių institucijų santykis, jų kompetencija atskirose srityse (tiek, kiek savivaldybės tarybos išimtinės kompetencijos nenustato Konstitucijos 121 straipsnis), sprendimų priėmimas, jų įgyvendinimas bei veiklos tvarka turėtų būti nustatoma žemesnės teisinės galios nei Konstitucija ar konstitucinis įstatymas – paprastu (ordinariniu) įstatymu (Teisės

departamento išvada dėl Konstitucijos..., 2022). Teisės departamentas taip pat akcentavo, kad Konstitucijoje lygiagrečiai įtvirtinus dvi institucijas, per kurias įgyvendinama vietos savivaldos teisė, ir nenustačius jų kompetencijos santykio ir ribų, galėtų kilti pagrįstų abejonių, ar pavyzdžiui, nauja redakcija išdėstyta paprastame (ordinariname) Vietos savivaldos įstatyme galėtų būti nustatoma konstitucinės institucijos kompetencija, ir ypač – ar galėtų tokiam įstatyme vienai ar kitai konstitucinei institucijai būti priskiriama minėta Konstitucijoje tiesiogiai įtvirtinta savivaldybių kompetencija (Teisės departamento išvada dėl Konstitucijos..., 2022). Galiausiai Teisės departamentas taip pat atkreipė dėmesį, kad Vietos savivaldos įstatymu, kuriuo savivaldybės tarybai arba savivaldybės merui (konstituciniams subjektams) būtų priskiriamas sprendimų priėmimas pvz., Konstitucijos 40 straipsnio 1 dalyje, 41 straipsnio 2 dalyje, 47 straipsnio 2 dalyje *expressis verbis* įtvirtintos savivaldybių kompetencijos klausimais, galės būti keičiamas įprasta tvarka (Seimo statuto 113 straipsnio 1 dalis), o tai gali sudaryti prielaidas minėtas kompetencijas ne tik dažnai perskirstyti tarp savivaldybės tarybos ir savivaldybės mero, bet ir iš esmės keisti vietos savivaldos institucinę sąrangą (modelį) ir nustatyti, kokia šioje sąrangoje būtų savivaldybės mero vieta ir paskirtis, todėl neaišku, kaip teisinio reguliavimo kaita galėtų paveikti vietos savivaldos modelio stabilumą ir pasirinkto bei įprastame (ordinariname) įstatyme įtvirtinto vietos savivaldos modelio įgyvendinimo tvarumą (Teisės departamento išvada dėl Konstitucijos..., 2022). Šie argumentai vėl gi buvo apsvarstyti Pagrindinio komiteto, kuris 2022 m. sausio 18 d. papildomoje išvadoje nurodė nepritari Teisės departamento pasiūlymams argumentuojant, jog iš esmės yra pateikiami tokie patys esminiai argumentai, kurie jau buvo atmesti 2021 m. rugpjūčio 11 d. išvadoje (Pagrindinio komiteto papildoma išvada (1) dėl..., 2022). Taigi, jokių esminių įstatymo antrojo Projekto (XIVP-640(2)) pakeitimų nebuvo daugiau numatyta. Įgyvendinus šį teisėkūros procesą dėl Konstitucijos straipsnių, susijusių su vietos savivalda, pakeitimu, kaip buvo minėta 2022 m. sausio 18 d. buvo pritarta antrajam Projekto priėmimui<sup>12</sup> ir buvo priimtas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas, kuris įsigaliojo 2022 m. gegužės 22 d.

---

<sup>12</sup> Pažymėtina, jog vykusiu antruoju balsavimu dėl šio įstatymo antrojo priėmimo Seimo narių nuomonės nepakito, kadangi nebuvo susilaikiusių ar balsuojančių „prieš“ ir 135 Seimo nariai 2022 m. balandžio 21 d. taip pat vieningai balsavo „už“.

## 4.2. Merų teisinės padėties reforma įstatymų lygmenyje

Analizę susijusią su merų teisinės padėties reforma įstatymų lygmenyje reikėtų pradėti nuo aukštesnės galios nei ordinariniai (paprastieji) įstatymai priėmimu, t. y. nuo 2022 m. liepos 19 d. priimto Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo konstitucinio įstatymo (toliau – ir Konstitucinis įstatymas), o tiksliau, šiuo Konstituciniu įstatymu Seimo patvirtino Rinkimų kodekso, kuris pakeitė iki to galiojusį Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą. Vertinant poreikį kodifikuoti rinkimus, atsižvelgtina į Seimo nutarime “dėl Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso koncepcijos patvirtinimo“ (toliau – ir Koncepcija) suformuluotą tikslą, t. y. kodifikuoti rinkimų ir kitus su rinkimais susijusius įstatymus <...> (Dėl Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso koncepcijos patvirtinimo, 2013). Kodifikacijos prasmę išvelgia ir Doc. Dr. H. Šinkūnas, kuris konferencijoje „Rinkimų kodeksas – naujovės, iššūkiai, perspektyvos“ (toliau – ir Konferencija) skaitydamas pranešimą paminėjo, kad „rinkimų kodekse įtvirtintas teisinis reguliavimas yra stabilesnis, o tai lemia ne tik akto rūšis – kodeksas, bet ir tai, jog šis Kodeksas yra patvirtintas konstituciniu įstatymu, kuriam, nustatyta ne tik sudėtingesnė priėmimo tvarka – už jį turi balsuoti daugiau kaip pusė visų Seimo narių, bet ir kur kas sudėtingesnė, lyginant su ordinariniais įstatymais, pakeitimo tvarka – konstitucinis įstatymas gali būti keičiamas ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių (t. y. bent 85 Seimo narių) balsų dauguma (Rinkimų kodeksas: Kas, ką, kada..., 2022).“ Pažymėtina, jog į naująjį Rinkimų kodeksą iš esmės perkeltos teisinio reguliavimo nuostatos buvusios Savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme. Tačiau vienas iš svarbių, bet nevienareikšmiškai vertinamų, pokyčių, kuris įgyvendintas priimant Rinkimų kodeksą, tai merų kadencijų skaičių iki 3 kadencijų apribojimas (Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas, 2022). Šiuo apribojimu, kaip dažnai yra išsireiškiama viešojoje spaudoje, vietos savivaldoje nebegalės būti „amžinų merų“. Vadinasi 2023 m. kovo 5 d. įvykusiųose rinkimuose perrinkti merai turės galimybę, jei per būsimus rinkimus bus 3 kartus iš eilės perrinkti, išbūti dar 12 metų mero poste.

Toliau analizuojant merų teisinės padėties pokyčius paprastojo (ordinarinio), t. y. Vietos savivaldos įstatymo lygmeniu, pastebėtina, jog pokyčių yra ir nemažai. Seimas 2022 m. birželio 30 d. priėmė Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą, kurio nuostatos radikaliai pakeitė mero statusą (Bilevičiūtė *et al.*, 2022, p. 705). Pirmiausias pastebėtinas pokytis įtvirtintas Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 pakeitimo įstatyme (toliau – ir Pakeitimo įstatymas), kuris įsigaliojo 2023 m. balandžio 1 d. yra tai, kad 3 straipsnio 10 dalies 2 punkte yra aiškiai nurodyta, kad savivaldybės vykdomoji institucija yra

savivaldybės meras (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo..., 2022), o ne atstovaujamoji valdžia kaip buvo iki naujojo reguliavimo. Šis reglamentavimas, skirtingai nei ankstesnieji, išskyrė mero apibrėžimą nurodant, kad meras – savivaldybės vykdomoji institucija (savivaldybės vadovas), turinti savivaldybės valdžios ir viešojo administravimo įgaliojimus, atsakinga už įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginį įgyvendinimą (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo..., 2022). Taip pat Pakeitimo įstatymas nustatė, kad per 3 mėnesius nuo tiesiogiai išrinkto mero priesaikos priėmimo dienos, meras paskiria savivaldybės administracijos direktorių, vicemerą (-us) (25 straipsnio 2 dalis) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo..., 2022). Šis naujasis reglamentavimas taip pat pabrėžia stipresnę mero poziciją, kadangi iki naujojo reguliavimo administracijos direktorių meras galėdavo tik teikti, o galutinį sprendimą priimdavo savivaldybės taryba.

Pasisakant plačiau dėl naujosios vicemero, Vietos savivaldos įstatyme, pozicijos įtvirtinimo, pažymėtina, kad ši pozicija atsiranda panaikinant mero pavaduotojo pareigybę, tačiau nereiškia, kad teisinis reguliavimas taikomas šiai pozicijai išlieka toks pats. Skirtingai nei senajame reglamentavime, naujasis reglamentavimas, vicemero skyrimo atžvilgiu, taip pat sustiprina mero galias. Ankstesnis reglamentavimas nustatė, kad: „savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui iš tarybos narių mero siūlymu skiria vieną ar kelis mero pavaduotojus.“; „Laikoma, kad mero pavaduotojas paskirtas, jeigu už jo kandidatūrą balsavo visų savivaldybės tarybos narių dauguma (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994).“ Tačiau naujasis reglamentavimas, būtų galima teigti, kad „atlaisvino merui rankas“ nustatydamas, jog <...> jeigu savivaldybės taryba du kartus iš eilės nepritaria teikiamai kandidatūrai į vicemero pareigas, meras turi teisę savo sprendimu savivaldybės tarybai teiktą kandidatą paskirti vicemeru. Jeigu meras, savivaldybės tarybai pirmą kartą nepritarus jo teiktai kandidatūrai, teikė kito asmens kandidatūrą į vicemero pareigas, meras turi teisę savo sprendimu vicemeru paskirti pasirinktinai vieną iš savivaldybės tarybai teiktų kandidatų į vicemero pareigas (32 straipsnio 2 dalis) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo..., 2022). Taigi šiuo atveju, meras yra mažiau varžomas savivaldybės tarybos ir jos nepalankus sprendimas, vicemero skyrimo atžvilgiu, gali būti nepaisomas.

Toliau konkretūs merų įgaliojimai apibrėžti Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 2 dalyje. Skirtingai nuo prieš tai buvusio reguliavimo pastebėtina, jog merų įgaliojimų sąrašas dar labiau prasiplėtė, t. y. vietoj buvusių 23 įgaliojimų (nors toks detalus įgaliojimų įvardijimas jau ir prieš tai buvo kritikuojamas teisės mokslininkų (Diskusija “Tiesioginiai

merų rinkimai po..., 2021)), atsirado 27 įgaliojimai nustatant, kad meras: 1) sudaro ir teikia savivaldybės tarybai savivaldybės biudžeto projektą, biudžeto tikslinimą ir savivaldybės metinių ataskaitų rinkinį; 2) iki kiekvienų einamųjų metų birželio 15 d. savivaldybės tarybai raštu atsiskaito, kaip įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės nutarimai, savivaldybės tarybos sprendimai, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai; 3) administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus ir kitus piniginius išteklius, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą, administruoja savivaldybės turtą; 4) sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkių projektus ir teikia savivaldybės tarybos sprendimų projektus, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja; 5) pasirašo savivaldybės tarybos sprendimus ir posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus; 6) teikia savivaldybės tarybai tvirtinti savivaldybės biudžetinių įstaigų nuostatus ir darbo užmokesčio fondą bei didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičių biudžetinėje įstaigoje; 7) priima į pareigas ir atleidžia iš jų savivaldybės biudžetinių įstaigų ir viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė) vadovus; įgyvendina kitas funkcijas, susijusias su savivaldybės biudžetinių įstaigų ir viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė) vadovų darbo santykiais, darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka; 8) kontroliuoja ir prižiūri savivaldybės viešojo administravimo institucijų, įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, kaip jie įgyvendina įstatymus, Vyriausybės nutarimus ir savivaldybės tarybos sprendimus; 9) koordinuoja ir kontroliuoja viešąsias paslaugas teikiančių subjektų darbą, įgyvendina juridinio asmens dalyvio turtines ir neturtines teises bei pareigas ir atlieka kitas pagal įstatymus ir savivaldybės tarybos sprendimus priskirtas savivaldybės juridinių asmenų valdymo funkcijas; 10) organizuoja savivaldybės strateginio planavimo procesą, atsako už patvirtintų savivaldybės planavimo dokumentų ir jų įgyvendinimo ataskaitų viešinimą; 11) teikia tvirtinti savivaldybės tarybai savivaldybės bendrąjį planą ar savivaldybės dalių bendruosius planus; 12) tvirtina detaliuosius planus ir vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentus; 13) įstatymų nustatytais atvejais tvirtina žemėtvarkos planavimo dokumentus; 14) tvirtina gyvenamųjų vietovių ar jų dalių suskirstymą (sugrupavimą) į seniūnaitijas (kai jos sudaromos); 15) atkuria savivaldybės valdomo išlikusio nekilnojamojo turto nuosavybės teises religinėms bendruomenėms ir bendrijoms; 16) reglamento nustatyta tvarka atstovauja pats arba įgalioja kitus asmenis atstovauti savivaldybei teisme, bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio šalių institucijomis, kitais juridiniais ir fiziniais asmenimis; 17) atstovauja savivaldybei regiono plėtros tarybos kolegijoje; 18) gavęs savivaldybės tarybos pritarimą, sudaro savivaldybės bendradarbiavimo su valstybės institucijomis, kitomis savivaldybėmis ar užsienio

institucijomis sutartis; 19) pagal savivaldybės tarybos nustatytą tvarką atstovavimo Lietuvoje ir užsienyje išlaidoms apmokėti gali naudoti mero fondo lėšas ir atsiskaito už jų naudojimą; 20) reglamento nustatyta tvarka teikia savivaldybės tarybai vicemero (-ų) kandidatūrą (-as); 21) teikia savivaldybės tarybai siūlymus dėl mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių skaičiaus nustatymo; 22) Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus; 23) suteikia savivaldybės administracijos direktoriui, savivaldybės kontrolieriui, kai savivaldybės kontrolieriaus nėra, – jo pavaduotojui, vicemerui atostogas, siunčia administracijos direktorių, savivaldybės kontrolierių, kai savivaldybės kontrolieriaus nėra, – jo pavaduotoją, vicemerą į komandiruotes; 24) reglamento nustatyta tvarka skelbia vietos gyventojų apklausą; 25) reglamento nustatyta tvarka gali siūlyti savivaldybės tarybai pavesti savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai atlikti veiklos plane nenumatytą savivaldybės administravimo subjektų ar savivaldybės valdomų įmonių atitikties, finansinį ir veiklos auditą, priima savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos pateiktas audito ataskaitas ir išvadas dėl atlikto atitikties, finansinio ir veiklos audito rezultatų, prireikus organizuoja šių ataskaitų ir išvadų svarstymą savivaldybės tarybos komitetų ir savivaldybės tarybos posėdžiuose; 26) savo kompetencijos klausimais gali sudaryti darbo grupes iš savivaldybės tarybos narių šių sutikimu, savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, kitų savivaldybės teritorijoje veikiančių asmenų ir visuomenės atstovų; 27) organizuoja savivaldybės tarybos narių, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, kvalifikacijos tobulinimą (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo..., 2022).

Analizuojant naująjį Pakeitimo įstatymą ir lyginant jį su prieš tai galiojusia Vietos savivaldos įstatymo redakcija, teigtina, jog mero įgaliojimai prasiplečia susiaurinant savivaldybės administracijos direktoriaus įgaliojimus, t. y. prieš tai buvę savivaldybės administracijos direktoriaus įgaliojimai (nustatyti Vietos savivaldos įstatymo 2023 m. balandžio 1 d. redakcijos 27 straipsnio 2 dalies 2,3,9,10,11,12, punktuose) atitenka savivaldybės merui. Galima įžvelgti, kad mero įgaliojimai prasiplėtė įtvirtinant vieną iš įgaliojimų (27 punktą), kuris prieš tai buvo priskirtas savivaldybės kontrolieriui. Pastebėtina, kad tam tikri nauji mero įgaliojimai, kurie prieš tai priklausė savivaldybės administracijos direktoriaus kompetencijai, buvo padalinti dalį įgaliojimų suteikiant merui, o kitą dalį paliekant savivaldybės administracijos direktoriui, kaip pavyzdžiui 13 punktą, kuriame įtvirtintas reguliavimas, ankstesnėje redakcijoje, buvęs pilnai priskirtas savivaldybės administracijos direktoriui, naujojoje redakcijoje padalintas pusiau nustatant,



kad meras įstatymų nustatytais atvejais tvirtina žemėtvarkos planavimo dokumentus (27 straipsnio 2 dalies 13 punktas), o savivaldybės administracijos direktorius įstatymų nustatytais atvejais organizuoja žemėtvarkos planavimo dokumentų rengimą (34 straipsnio 6 dalies 4 punktas) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo..., 2022).

Vertinant kitus įtvirtintus įgaliojimus pasisakytina dėl Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 2 dalies 4 ir 5 punkte įtvirtintų įgaliojimų. Ankstesnioji redakcija, t. y. redakcija iki 2023 m. balandžio 1 d. taip pat buvo įtvirtinusi merui galimybę ne tik atlikti įgaliojimus nustatytus minėtuose punktuose, tačiau taip pat Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 9 dalis nustatė merui išskirtinę, kaip lygiaverčiam subjektui su kitais savivaldybės tarybos nariais, teisę savivaldybės tarybos posėdyje dėl tam tikro sprendimo balsams pasiskirsčius po lygiai, lemiamą žodį suteikti būtent jam, merui. Konstituciniam Teismui 2021 m. balandžio 19 d. nutarime išaiškinus, jog toks reguliavimas pažeidžia lygaus mandato (statuso) principą ir todėl prieštarauja Konstitucijai, jau 2022 m. balandžio 21 d. aiškinamajame rašte „dėl įstatymų projektų reg. Nr. XIYP-1580-XIYP-1590“ (toliau – ir Aiškinamasis raštas) buvo siekiama apriboti šiuo klausimu mero galias nustatant, kad „meras neturėtų balsavimo teisės savivaldybės tarybos posėdžiuose sprendžiamais klausimams (Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų..., 2022).“ Toks siekis ir buvo įgyvendintas Pakeitimo įstatyme apribojant šiuo klausimu mero galias ir nustatant, kad savivaldybės tarybos sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių tarybos narių balsų dauguma. Jeigu balsai pasiskirsto po lygiai (laikoma, kad balsai pasiskirstė po lygiai tada, kai balsų už gauta tiek pat, kiek prieš ir susilaikiusių kartu sudėjus), balsuojama dar kartą. Jeigu balsavus dar kartą balsai pasiskirsto po lygiai, balsavimas tęsiamas reglamento nustatyta tvarka (17 straipsnio 15 dalis) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo..., 2022).

Meras įgijo veto teisę (Vietos savivaldos įstatymo 28 straipsnis). Pagal šio straipsnio nuostatas meras turi teisę ne vėliau kaip per 5 darbo dienas motyvuotai grąžinti savivaldybės tarybos priimtus teisės aktus savivaldybės tarybai pakartotinai svarstyti (1 dalis). Grąžinto teisės akto priėmimo metu balsuojama, ar priimti teisės aktą su mero teikiamomis pataisomis, ar be pakeitimų. Pakartotinai savivaldybės tarybos apsvarstytas teisės aktas laikomas priimtu su mero teikiamomis pataisomis, jeigu už jį balsavo daugiau kaip pusė savivaldybės tarybos posėdyje dalyvaujančių tarybos narių. Pakartotinai savivaldybės tarybos apsvarstytas teisės aktas laikomas priimtu be mero teikiamų pataisų, jeigu už jį balsavo daugiau kaip 1/2 visų savivaldybės tarybos narių (4 dalis) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo..., 2022). Toks savivaldybės tarybos ir mero

santykis, viešojoje spaudoje pateikiama nuomone, leis įžvelgti savivaldybės tarybos panašumą į Seimą, o mero vaidmuo primins prezidento ir premjero vaidmenų hibridą, pritaikytą vietos politikai (Naujas savivaldos modelis revoliucijos neatneš, 2022).

Vis dėl to spręsti ar tokia mero nauja teisinė padėtis ir jam suteikti nauji įgaliojimai, kol dar realiai nėra pradėti įgyvendinti, pasiteisins, dar anksti. Pažymėtina ir tai, kad tam tikri, kaip viešojo administravimo subjekto, įgaliojimai, kurie per ilgą Vietos savivaldos įstatymo gyvavimo laiką buvo „mėtomi“ nuo Savivaldybės administracijos direktoriaus prie mero, vėl gražinti Savivaldybės administracijos direktoriui, kaip pavyzdžiui leidimų išdavimas naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose, tvirtinimas žuvų išteklių naudojimo, atkūrimo ir apsaugos žuvininkystės vandens telkiniuose priemonių planų teisės aktų nustatyta tvarka, patalpų suteikimas Seimo nariams pagal Seimo statutą (34 straipsnio 6 dalies 7-8 punktai), tačiau palikta merui teisė atkurti savivaldybės valdomo išlikusio nekilnojamojo turto nuosavybės teises religinėms bendruomenėms ir bendrijoms (27 straipsnio 2 dalies 15 punktas) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo..., 2022).

Apibendrinus naująjį teisinį reguliavimą, susijusį su vietos savivalda bei konkrečiai mero teisiniu statusu, pastebėtina, jog viešojoje erdvėje buvo pateikiamos įvairios nuomonės ir pasvarstymai koks bus naujasis reguliavimas taikomas mero pozicijai bei kaip ši pozicija koreliuos su savivaldybės taryba. Buvo spėjama ar nebus meras tik „viso labo administratoriaus („ūkvedžio“), bet ne juridinio asmens statusą turinčios savivaldybės vadovas (Trys Konstitucijos pataisų projektai vieno..., 2022)“, o įtvirtinus naująjį reguliavimą, kuris sukūrė „stipraus“ mero poziciją, atsirado teigiančių, jog „į mero rankas siekiama sutelkti nepagrįstai daug galių (Naujas savivaldos įstatymas – didžiulis iššūkis savivaldai, 2022)“. Vis dėl to, būtų galima teigti, kad tobulos teisinės, vietos savivaldos teisinių santykių reguliavimui sukurtos, sistemos, kuri atitiktų visų suinteresuotų šalių lūkesčius, tikriausiai nėra, todėl įvertinti ar naujasis merui taikomas teisinės padėties reguliavimas pasiteisins, pavyks ne iškart, o tik po kurio laiko, kuomet savo įžvalgas pateiks teisės, politikos mokslų mokslininkai bei tolimesnį teisės aiškinimą ir taikymą atliks Lietuvos teismai.

## **5. VIETOS SAVIVALDOS TEISĘ ĮGYVENDINANTYS SUBJEKTAI SKIRTINGOSE EUROPOS SĄJUNGOS VALSTYBĖSE**

Analizuojant mero teisinį institutą Lietuvoje, pastebėtina, jog per daugelį metų buvo atlikta nemažai pokyčių suteikiant merui vis daugiau įgaliojimų, tačiau taip sukuriant neaiškų ir neišgrynintą santykį tarp mero ir savivaldybės tarybos. Konstituciniam Teismui 2021 m. balandžio 19 d. priėmus nutarimą, kuris turėjo didelę įtaką tolimesniam vietos savivaldos reguliavimui bei nuo šio nutarimo priėmimo, buvo įgyvendinta nemažai reformų šiam santykiui tarp mero ir savivaldybės tarybos išgryninti, pirmiausiai pakeičiant aukščiausios teisinės galios aktą – Konstituciją ir joje įtvirtintą reguliavimą susijusį su vietos savivalda bei taip pat žemesnės galios teisės aktus skirtus vietos savivaldos teisei įgyvendinti. Taigi įgyvendinus šiuos pakeitimus, kurie vertinami ir teigiamai, ir neigiamai, Lietuvoje buvo įtvirtintas „stipraus mero“ modelis suteikiantis merui daugiau įgaliojimų. Išanalizavus naująjį mero pozicijai taikomą modelį Lietuvoje, taip pat reikėtų paanalizuoti ne tik Lietuvos patirtį, tačiau ir kitų Europos Sąjungos (Suomijos, Danijos ir Slovakijos) valstybių taikomus modelius vietos savivaldos teisei įgyvendinti.

### **5.1. Suomijos Respublikoje taikomas vietos savivaldos modelis**

Viena iš valstybių, kurią būtų galima apžvelgti yra Suomijos Respublika. Suomija yra suskirstyta į 309 savivaldybes (Finnish municipalities and regions, 2021). Suomijos savivaldybėms priskirtų funkcijų sritis plati, o pajamos gaunamos iš vietinių mokesčių ir valstybės subsidijų (Vakkala *et al.*, 2021, p. 174). Analizuojant vietos savivaldos teisės įgyvendinimą, pastebėtina, jog svarbiausias vaidmuo atitenka Savivaldybės tarybai, kuri yra aukščiausias sprendimus priimančias organas vietos savivaldos lygmeniu (Municipalities and local government, 2022). Savivaldybės taryba išrenkama 4 metams, o per šiuos metus įgyvendina vietos savivaldos įstatyme įtvirtintas funkcijas, t. y. savivaldybės taryba sprendžia klausimus susijusius su: 1) sprendimų priėmimu dėl savivaldybės strategijos; 2) administraciniu reguliavimu; 3) biudžetu ir finansiniu planu; 4) nuosavybės politikos ir įmonių valdymo principais taikomais savivaldybės įsteigtoms įmonėms; 5) savivaldybei priklausančioms įmonėms keliamais veiklos ir finansiniais tikslais; 6) turto valdymo ir investicinės veiklos pagrindais; 7) vidaus kontrolės ir rizikos valdymo pagrindais; 8) užmokesčiu už paslaugas ir kitas įgyvendintas užduotis; 9) laiduotojo įsipareigojimais ar kitokiais užstato už kitos šalies skolą, suteikimu; 10) sprendimus priimančių organų narių

rinkimais, nebent būtų nustatyta kitaip; 11) renkamu pareigūnų finansinės naudos pagrindais; 12) auditorių paskyrimu; 13) finansinės atskaitomybės tvirtinimu ir atleidimo nuo atsakomybės suteikimu; 14) kitais klausimais, kurie yra priskirti savivaldybės tarybos kompetencijai (The Finnish Local Government Act, 1995). Pažymėtina, jog Suomijoje, kaip ir Lietuvoje, vietos savivaldos teisė yra įtvirtinta šalies Konstitucijoje ir turi Konstitucinę apsaugą. Tačiau verta pabrėžti Lietuvos ir Suomijos skirtumą susijusį su rinkimų tvarkos įtvirtinimu. Skirtingai nei Lietuvoje, Suomijos Konstitucijoje nėra nustatoma rinkimų tvarka, o yra nustatyta, kad <..> „Nuostatos susijusios su pagrindiniais vietos savivaldos valdymo principais ir savivaldybių pareigomis yra nustatomos įstatymu“ (The Constitution of Finland, 1999). Šis įstatymas, t. y. Suomijos vietos savivaldos įstatymas (15 straipsnio 2 dalis) būtent ir nustato, kad savivaldybės rinkimai yra įgyvendinami tiesiogiai, taikant proporcinę rinkimų sistemą ir slaptu balsavimu (The Finnish Local Government Act, 1995). Analizuojant Suomijoje įtvirtintą vietos savivaldos modelį, pastebėtina, jog pagal įstatymą yra reikalaujama būti įsteigus vyriausiojo pareigūno (*angl. chief executive*) arba vietos mero (*angl. local mayor*) administracines pareigybes (Vakkala *et al.*, 2021, p. 185). Tačiau nereikia šių pareigybių sutapatinti. Savivaldybės taryba skiria vyriausiąjį pareigūną, tačiau jis nėra nepriklausomas, tai pareigybė pavaldi savivaldybės tarybai. Vyriausiasis pareigūnas yra vykdomasis vadovas, dirbantis administracijos vadovu ir aukščiausiu savivaldybės pareigūnu (Vakkala *et al.*, 2021, p. 185). Administraciniu požiūriu vyriausiasis pareigūnas yra pranešėjas savivaldybės tarybos posėdžiuose ir koordinuoja sprendimų įgyvendinimą. Išoriniuose santykiuose vyriausiasis pareigūnas yra pagrindinis subjektas kuriant ir palaikant ryšius su vietos suinteresuotosiomis šalimis. Toks centrinis vyriausiojo pareigūno vaidmuo nulemia stiprią įtaką vietos savivaldos valdyme (Vakkala *et al.*, 2021, p. 185). Pažymėtina, jog vyriausiasis pareigūnas neprivalo būti savivaldybės tarybos nariu (Finnish municipalities and regions, 2021). Tačiau skirtingai nei vyriausiasis pareigūnas, mero pareigas užimantis subjektas yra renkamas iš vietos tarybos narių (Finnish municipalities and regions, 2021). Įgaliojimų atžvilgiu, meras atsakingas už savivaldos valdymą, finansavimo įgyvendinimą bei kitas funkcijas. Taip pat pagal Suomijos vietos savivaldos įstatymo 39 straipsnį, meras atsakingas už vietos vykdomosios valdžios funkcijų įgyvendinimą (The Finnish Local Government Act, 1995).

## 5.2. Danijos Karalystėje taikomas vietos savivaldos modelis

Kita Europos Sąjungos valstybė, kurią būtų galima paanalizuoti vietos savivaldos teisės įgyvendinimo klausimu, būtų Danijos Karalystė. Danija yra suskirstyta į 98 savivaldybes (*dan. kommuner*) ir penkis regionus (*dan. regioner*), kurių kiekvienas apima kelias savivaldybes, tačiau vietos valdžia yra sutelkta tik savivaldybėse (About municipalities and regions). Vietos savivaldos organizavimas, priežiūra ir atsakomybė priskirta savivaldybės tarybos kompetencijai. Savivaldybės taryba iš esmės yra atsakinga už: 1) pagrindines socialinės gerovės paslaugas (vaikų priežiūrą, pradinį ugdymą, pagyvenusių žmonių priežiūrą); 2) pašalpos išmokų administravimą (būsto pašalpas, socialinę apsaugą, pensijas); 3) komunalines paslaugas (vandentiekį, šiukšlių išvežimą, vietinės reikšmės kelių priežiūrą); 4) kultūrą ir poilsį (bibliotekų, teatrų, sporto bazių steigimą), o taip pat nuo 2007 m. įgyvendintos reformos<sup>13</sup>, savivaldybėms buvo perduotos funkcijos susijusios su specializuotomis socialinėmis paslaugomis, sveikatos priežiūros apsauga, aplinkos apsauga ir rajoninių kelių priežiūra (Systems of local governance and..., 2021). Akcentuotina, kad savivaldybės taryba gali priimti sprendimus iš esmės bet kuriuo vietos savivaldos klausimu (About municipalities and regions). Kaip galima pastebėti, kompetencija spręsti vietos savivaldos reikalus yra sutelkta savivaldybės tarybos rankose. Tą nustato ir Danijos vietos savivaldos įstatymo 2 straipsnio 1 dalis, jog „Savivaldybių reikalus tvarko savivaldybių tarybos, <...>“ (Consolidated Act on Local Government, 1970). Savivaldybės tarybos nariai, savivaldybės gyventojų, renkami 4 metams (Local and Regional Government Elections Act, 1989) visuotiniuose rinkimuose pagal proporcinio sąrašo sistemą (Local and regional democracy in Denmark, 2013). Pastebėtina, jog Danijos Konstitucijoje (82 straipsnyje) nėra įtvirtinto detalesnio reguliavimo susijusio su vietos savivaldos funkcionavimu, t. y. nėra nustatoma nei savivaldybių tarybų nei merų ar kitų vietos savivaldos organų rinkimų tvarka, o nustatoma, kad teisė savivaldybėms savarankiškai veikti, valstybei prižiūrint, nustatoma įstatymu (The Constitutional Act of Denmark, 1953).

Danijos vietos savivaldos įstatyme taip pat įtvirtinta mero (*dan. borgmesteren*) pareigybė (Consolidated Act on Local Government, 1970), kurią užima asmuo išrenkamas iš savivaldybės tarybos narių (33 punktas) (Local and regional democracy in Denmark, 2013). Mero funkcija yra vadovauti tarybai ir administracijai bei jis yra atsakingas už

---

<sup>13</sup> Reforma lėmusi Danijos savivaldybių skaičiaus sumažinimą nuo 271 iki 98.

savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą, o jam padeda vienas ar du pavaduotojai, kuriuos renka tarybos nariai (Local and regional democracy in Denmark, 2013).

### 5.3. Slovakijos Respublikoje taikomas vietos savivaldos modelis

Paanalizavus Europos Sąjungos valstybes, kurios taiko vietos savivaldos modelį, kuomet meras yra renkamas tarybos, taip pat reikėtų apžvelgti ir valstybę, kuri įtvirtinusi tiesiogiai renkamo mero reglamentavimą, t. y. Slovakijos Respubliką. Slovakija yra suskirstyta į 8 savivaldos regionus (*slovak. samosprávny kraj*), 79 apskritis (*slovak. okresy*) ([europa.eu/Slovakia](http://europa.eu/Slovakia)) ir 2 890 savivaldybių (*slovak. obec*) (Statistical Yearbook of the Slovak Republic, 2022). Teisinis reguliavimas, taip pat, skiriasi nuo prieš tai aptartų valstybių. Pastebėtina, jog Slovakijos Konstitucijoje, skirtingai nei prieš tai analizuotose valstybėse, tačiau panašiai kaip ir Lietuvoje, įtvirtintas skyrius „Teritorinė savivalda“ (Konstitucijos 64–71 straipsniai), kuriame numatyti visi pagrindiniai teritorinės savivaldos organizavimo principai. Taip pat skirtingai, nei prieš tai aptartų valstybių Konstitucijose, Slovakijos Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalyje įtvirtinti savivaldybės tarybos ir mero savivaldybės valdžios organai (Constitution of the Slovak Republic, 1992).

Savivaldybės taryba remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu, savivaldybės gyventojų, renkama 4 metams (69 straipsnio 2 dalis) (Constitution of the Slovak Republic, 1992). Savivaldybės tarybos kompetencija pasireiškia: 1) disponavimo savivaldybės turtu principų nustatymu; 2) savivaldybės biudžeto ir teritorinių planų tvirtinimu; 3) vietos mokesčių nustatymu ar panaikinimu; 4) vietos referendumų skelbimu (pavyzdžiui, dėl savivaldybės naikinimo ar restruktūrizavimo, mero atleidimo ir pan.); 5) tarptautinių bendradarbiavimo sutarčių tvirtinimu; 6) mero užmokesčio, remiantis specialiais teisės aktais, nustatymu; 7) mero funkcijų, tačiau nemažiau kaip prieš 90 dienų iki rinkimų, nustatymu ar keitimu; 8) įtvirtinta teise atleisti vyriausiąją savivaldybės kontrolierių; 9) savivaldybės statuto, tarybos veiklos reglamento tvirtinimu; 10) biudžetinių, pelno siekiančių ir ne pelno siekiančių organizacijų steigimu, likvidavimu, ir tvirtinimu; 11) organizacijų, mero teikimu, skyrimu ir atleidimu; 12) apdovanojimų skyrimu; 13) garbės piliečio vardo suteikimu ir t. t. (Deviatnikovaitė, 2017, p. 284).

Kaip minėta, mero pareigybė yra įtvirtinta Slovakijos Konstitucijoje. Akcentuotina, jog skirtingai nei prieš tai aptartos valstybės, Slovakija (kaip ir nuo šiol Lietuva) yra

įtvirtinusi Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nuostatą, kad „Savivaldybės merą slaptu balsavimu ketverių metų kadencijai renka joje nuolat gyvenantys savivaldybės gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise (Constitution of the Slovak Republic, 1992).“ Savivaldybių ir miestų meras yra pagrindinė savivaldybės tarybos vykdomoji institucija (Local Government in Slovakia..., 2019). Išskirtinos tokios pagrindinės mero pareigos:

- savivaldybės tarybos posėdžių šaukimas ir pirmininkavimas bei posėdžio protokolo pasirašymas;
- viešojo administravimo savivaldybėje vykdymas;
- savivaldybės atstovavimas santykiuose su valstybe ir juridiniais bei fiziniiais asmenimis;
- sprendimų susijusių su visais savivaldai aktualiais klausimais sprendimas, išskyrus tų klausimų, kurie pagal įstatymą ar savivaldybės potvarkius priskirti savivaldybės tarybai (Klimovský, Nemeč, 2021, p. 365).

Taip pat būtų galima išskirti tokį mero įgaliojimą, jog jam suteikta teisė užkirti kelią sprendimui, priešingam aukštesnės galios teisės aktams ar savivaldybės interesams, jo nepasirašydamas (jeigu taip atsitinka, tarybos nariai 3/5 visų narių balsų gali sprendimą patvirtinti, o jeigu to nepadaro per 2 mėnesius, sprendimas prarandą galią), negali užkirsti kelio sprendimui dėl vyriausiojo kontrolieriaus skyrimo ar atleidimo (Deviatnikovaitė, 2017, p. 284). Taigi galima matyti, jog merui iš esmės yra suteikta veto teisė.

## IŠVADOS

1. Apibendrinant merų teisinės padėties raidą, akivaizdu, jog ji nėra pastovi. Per daugelį metų nuo šio instituto įtvirtinimo Lietuvos teisės aktuose, merų vaidmuo pastoviai kito. Šiam subjektui palaiapsniui buvo suteikiama vis didesnė svarba ir suteikiami vis naujesni įgaliojimai, kurie ne visada atitiko aukščiausios teisinės galios aktą – Konstituciją. Būtent tą ir parodė šioje dalyje analizuojamas Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, kuriame buvo išaiškinta, jog negali būti tokių situacijų, kuomet savivaldybės meras (savivaldybės tarybai atskaitingas subjektas) tuo pačiu metu yra ir savivaldybės tarybos narys. Taigi pokyčiai (raida) vietos savivaldos teisiniame reguliavime susiję su merų institutu yra ne retas reiškinys, kuris keičiantis visuomenei ir jos suvokimui apie šį institutą dar ne kartą kis.
2. Apibendrinant priežastis paskatinusias ir nulėmusias reformas susijusias su poreikiu keisti merų teisinę padėtį, būtų galima teigti, kad toks poreikis kilo dėl dažnai besikeičiančių ir naujai suteikiamų merams įgaliojimų, kurie įtvirtino merų institutą atskirai nuo savivaldybės tarybos. Taip pat kita priežastis lėmusi reformos poreikį, tai savivaldybės merų rinkimų tvarkos pokyčiai įtvirtinti paprastu įstatymu nekeičiant Konstitucijos. Galiausiai reformą paskatino Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas, kuris ir išryškino teisinio reguliavimo spragas kylančias iš merams suteiktų įgaliojimų ir šiems subjektams taikomos rinkimų tvarkos.
3. Konstitucinio teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo vertinimas teisinėse ir politinėse diskusijose buvo įvairus. Politiniai visuomenės sluoksniai (politinės partijos ir politikai) labiau koncentravosi ties sprendimų ieškojimu vietos savivaldos teisinio reguliavimo problematikoje, t. y. siekė surasti kitą tinkamiausią mero modelį, kuris atitiktų Konstituciją ir galėtų būti pritaikytas Lietuvoje. Kita vertus, diskusijose tarp teisininkų buvo centruojamasi į Konstitucinio Teismo nutarimo turinį, kurį nebūtinai teisės mokslininkai ar patys Konstitucinio Teismo teisėjai vertino vienareikšmiškai. Tačiau kilusios diskusijos yra sveikintinos ir reikalingos siekiant geriausio, Lietuvoje pritaikytino, reguliavimo skirto merų teisei padėčiai vietos savivaldoje įtvirtinti.
4. Pavykus Seimui susitarti dėl Konstitucinės reformos susijusios su merų teisinės padėties reglamentavimo pakeitimu ir įgyvendinimu, Konstitucijoje buvo įtvirtintos svarbios naujos nuostatos, kuriomis įtvirtintas mero (kaip atskiro vietos savivaldos organo) institutas bei įtvirtinti tiesioginiai merų rinkimai leidžiantys įgyvendinti tokį rinkimų modelį Konstitucijai neprieštaraujančiu būdu. Svarbių pokyčių



įgyvendinimas atliktas ne tik Konstitucijoje, tačiau taip pat ir įstatymų lygmeniu. Svarbūs pakeitimai įgyvendinti kodifikuojant rinkimų normas, tarp jų ir merų rinkimų normas bei įtvirtinant merų kadencijų ribojimą. Kiti kardinalūs su merų teisine padėtimi susiję pakeitimai įgyvendinti keičiant Vietos savivaldos įstatyme nustatytą reguliavimą ir jame įtvirtinant visiškai kitokią, teisiškai stipresnę, mero kaip savivaldybės vykdomosios institucijos, poziciją, kuri tapo atskira nuo savivaldybės tarybos.

5. Apibendrinant aptartose užsienio valstybėse taikomus vietos savivaldos teisės įgyvendinimo modelius, pastebėtina, jog kiekvienoje valstybėje, nors ir gali atrodyti, kad yra taikomas panašus vietos savivaldos modelis, tačiau šie modeliai skiriasi ir yra pritaikyti pagal kiekvienos valstybės poreikius ir supratimą kas lemia, jog vienoje valstybėje esminis vaidmuo yra suteiktas savivaldybės tarybai (Suomijos Respublika, Danijos Karalystė), o kitose valstybėse vietos savivaldos teisė įgyvendinama įgaliojimus paskirstant tarp savivaldybės tarybos ir savivaldos gyventojų tiesiogiai renkamų merų (Slovakijos Respublika).

## ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

### *Teisės norminiai aktai:*

#### *Tarptautinės konvencijos, rekomendacijos ir kt.:*

1. Europos vietos savivaldos chartija (1985). *Valstybės žinios*, 82-2418

#### *Lietuvos Respublikos Konstitucija, kodeksai, įstatymai:*

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Valstybės žinios*, 33-1014;
2. Lietuvos Respublikos Seimo statutas (1994). *Valstybės žinios*, 15-249.
3. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (1994). *Valstybės žinios*, 55-1049;
4. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (2000). *Valstybės žinios*, 74-2262.
5. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 5, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 27, 29, 40, 42, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 25-1 straipsniu įstatymas (2014). TAR, 10138.
6. Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas (2022). TAR, 15851.
7. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 pakeitimo įstatymas (2022). TAR, 15614.

#### *Užsienio valstybių teisės norminiai aktai:*

##### *Suomijos Respublikos teisės aktai:*

1. The Constitution of Finland (1999). (731/1999, amendments up to 817/2018 included). Prieiga per internetą: <https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
2. Finnish Local Government Act (410/2015). Prieiga per internetą: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf>

##### *Danijos Karalystės teisės aktai:*

1. The Constitutional Act of Denmark (1953). Prieiga per internetą: [https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/engelske-publikationer-pdf/grundloven\\_samlet\\_2018\\_uk\\_web.ashx](https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/engelske-publikationer-pdf/grundloven_samlet_2018_uk_web.ashx)
2. Consolidated Act on Local Government (Denmark) (1970). (Consolidated Act No. 47 of 15 January 2019). Prieiga per internetą: <https://elections.im.dk/local-elections/act-on-local-government-web->

[accessible?Consolidated%20Act%20on%20Local%20Government%20\(web%20accessible\)](#)

3. Local and Regional Government Elections Act (Denmark) (1989). (Consolidated Act No. 363 of 2 April 2014). Prieiga per internetą: <https://elections.oim.dk/media/10566/local-and-regional-government-elections-act.pdf>

***Slovakijos Respublikos teisės aktai:***

1. Constitution of the Slovak Republic (1992). Prieiga per internetą: <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>

***Ministrų įsakymai ir kiti poįstatyminiai teisės aktai:***

1. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2011 m. sausio 25 d. įsakymas Nr. 1V-57 „Dėl Numerių pastatams, patalpoms, butams ir žemės sklypams, kuriuose pagal jų naudojimo paskirtį (būdą) ar teritorijų planavimo dokumentus leidžiama pastatų statyba, suteikimo, keitimo ir apskaitos tvarkos aprašo ir Pavadinimų gatvėms, pastatams, statiniams ir kitiems objektams suteikimo, keitimo ir įtraukimo į apskaitą tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 12-541.
2. Lietuvos Respublikos Seimo 2013 m. birželio 27 d. nutarimas Nr. XII-439 „dėl Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 72-3587.

***Teismų praktika:***

***Konstitucinio Teismo jurisprudencija:***

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 66-1260;
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 16-271;
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 19-828;
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas Nr. KT59-N5/2021;

### ***Specializuotų (administracinių) teismų praktika:***

1. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. balandžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-606-492/2015;
2. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-36-438/2019;
3. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2017 m. vasario 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-1128-811/2017.

### ***Specialioji literatūra:***

#### ***Knygos:***

1. Andruškevičius, A. (2008). *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centro Teisinės informacijos departamentas;
2. Astrauskas, A. (2003). *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra: mokomasis leidinys*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas;
3. Astrauskas, A. (2022). *Vietos savivalda ir savivaldybė: teoriniai, istoriniai ir praktiniai aspektai: mokomoji knyga*. Antrasis patikslintas ir papildytas leidimas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
4. Bilevičiūtė, E. ir kt. (2022). *Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis*. 3-oji laida. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
5. Deviatnikovaitė, I. (2017). *Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė: vadovėlis*. Vilnius: Registrų centras.
6. Lastauskienė, G. ir kt. (2020) *Teisės teorija*: Vilniaus universiteto vadovėlis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla (Vilniaus universiteto vadovėlių ir mokomosios teisės srities literatūros serija; 6);
7. Šileikis, E. (2005). *Alternatyvi konstitucinė teisė*. 2-as patais. ir papild. leid. Vilnius: Teisinės informacijos centras.

#### ***Elektroninės knygos:***

1. Klimovský, D. and Nemeč, J. (2021). *Local Self-Government in Europe. Local Self-Government in Slovakia*, [interaktyvus], Institute for Local Self-Government Maribor. Prieiga per internetą: [https://www.researchgate.net/publication/349042409\\_Local\\_Self-Government\\_in\\_Slovakia](https://www.researchgate.net/publication/349042409_Local_Self-Government_in_Slovakia) [žiūrėta 2023 m. kovo 14 d.];

2. Vakkala, H, ir kt. (2021). *Local Self-Government in Finland*. in B Brezovnik, I Hoffman & J Kostrubiec (eds), *Local Self-Government in Europe*. Maribor, [interaktyvus], pp. 173-206. Prieiga per internetą: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lv7P2xZ8\\_2EJ:www.lex-localis.press/index.php/LexLocalisPress/catalog/view/LocalGovernmentEurope/68/607-1&cd=3&hl=lt&ct=clnk&gl=lt&client=firefox-b-d](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lv7P2xZ8_2EJ:www.lex-localis.press/index.php/LexLocalisPress/catalog/view/LocalGovernmentEurope/68/607-1&cd=3&hl=lt&ct=clnk&gl=lt&client=firefox-b-d) [žiūrėta 2023 m. kovo 13 d.].

### **Moksliniai straipsniai:**

1. Astrauskas, A. (2011). *Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990-2010 metais*. Viešoji Politika ir Administravimas [interaktyvus], 10(2), p. 283–298; Prieiga per internetą: <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/12181/906-1689-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [žiūrėta 2023 m. sausio 18 d.];
2. Astrauskas, A. (2013). *Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 metų iki dabar*. Viešoji Politika ir Administravimas, [interaktyvus], 12(2), p. 260–272; Prieiga per internetą: <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/10678/407-669-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [žiūrėta 2023 m. sausio 18 d.];
3. Lazauskienė, A. (2016). *Lietuvos merų politinės karjeros bruožai*. Kultūra ir visuomenė, [interaktyvus], 7(1), pp. 113–134. Prieiga per internetą: [http://culturesociety.vdu.lt/wp-content/uploads/2017/02/8\\_Lazauskiene\\_Lietuvosmerupolitines.pdf](http://culturesociety.vdu.lt/wp-content/uploads/2017/02/8_Lazauskiene_Lietuvosmerupolitines.pdf) [žiūrėta 2023 m. sausio 19 d.];
4. Teise.pro. E. Šileikis. *Trys Konstitucijos pataisų projektai vieno Seimo posėdžio darbotvarkėje: nuoširdus tvarus kompromisas ar hipotetinė klasta?* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.teise.pro/index.php/2022/01/19/e-sileikis-trys-konstitucijos-pataisu-projektai-vieno-seimo-posedzio-darbotvarkeje-nuosirdus-tvarus-kompromisas-ar-hipotetine-klasta/> [žiūrėta 2023 m. kovo 6 d.].
5. Vilniaus politikos analizės institutas. *Kaip išspręsti merų rinkimų rebusą?* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://vilniusinstitute.lt/baltrukevicius-kaip-isspresti-meru-rinkimu-rebusa/> [žiūrėta 2023 m. kovo 5 d.].

### **Kiti šaltiniai:**

1. Association of Finnish Municipalities. *Finnish municipalities and regions*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.localfinland.fi/finnish-municipalities-and-regions> [žiūrėta 2023 m. kovo 13 d.].

2. Delfi. *Matas Baltrukevičius. Naujas savivaldos modelis revoliucijos neatneš.* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.delfi.lt/news/ringas/lit/matasp-baltrukevicius-naujas-savivaldos-modelis-revoliucijos-neatnes.d?id=90051521> [žiūrėta 2023 m. kovo 7 d.].
3. europa.eu. *Slovakia.* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovakia.aspx> [žiūrėta 2023 m. kovo 14 d.]
4. Forum für Mittelost- und Südosteuropa (FOMOSO). *Local Government in Slovakia: A land full of municipalities.* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.fomoso.org/kommunalpolitik-in-moso/local-government-in-slovakia-a-land-full-of-municipalities/> [žiūrėta 2023 m. kovo 14 d.]
5. YouTube. *Diskusija "Tiesioginiai merų rinkimai po Konstitucinio Teismo nutarimo"* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://youtu.be/a8HOlcTuY6o> [žiūrėta 2023 m. kovo 9 d.].
6. Lietuvos savivaldybių asociacija. *Galimybė tiesiogiai rinkti merą paskatintų daugiau gyventojų dalyvauti rinkimuose.* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.lsa.lt/naujienos/2021/05/04/apklausa/> [žiūrėta 2023 m. kovo 17 d.].
7. Lietuvos savivaldybių asociacija. *Merai: tiesiogiai renkamas meras turėtų išlikti savivaldybės tarybos vadovu, užtikrinančiu politinį stabilumą.* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [https://www.lsa.lt/naujienos/2021/04/30/lsa\\_taryba\\_tmr/](https://www.lsa.lt/naujienos/2021/04/30/lsa_taryba_tmr/) [žiūrėta 2023 m. kovo 18 d.].
8. Lietuvos savivaldybių asociacija. *Merai kreipiasi į Seimą: meras turi būti vertas to, kad piliečiai jį renka tiesiogiai.* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [https://www.lsa.lt/naujienos/2022/02/23/mero\\_stausas/](https://www.lsa.lt/naujienos/2022/02/23/mero_stausas/) [žiūrėta 2023 m. kovo 18 d.].
9. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis (2009). *Administracinė jurisprudencija. Administracinių teismų praktika. Administracinė doktrina.* Nr. 8 (18);
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjos Danutės Jočienės atskiroji nuomonė (2021) dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo Nr. KT59-N5/2021 „dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo ir Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nuostatų, susijusių su savivaldybių merų rinkimais ir įgaliojimais, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.*
11. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas (2021). Reg. Nr. XIVP-640.

12. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos teisės departamento 2021 m. birželio 21 d. išvada „*Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto*“. Dokumento Nr. XIVP-640.
13. Lietuvos Respublikos Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių papildomo komiteto 2021 m. rugpjūčio 11 d. išvada „*dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-640*“. Nr. 113-P-18.
14. Lietuvos Respublikos Seimo teisės ir teisėtvarkos komiteto (pagrindinio komiteto) 2021 m. rugsėjo 15 d. išvada „*dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-640*“. Dokumento Nr. XIVP-640(2). Nr. 102-P-24.
15. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos teisės departamento 2022 m. sausio 14 d. išvada „*Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto*“. Dokumento Nr. XIVP-640(2).
16. Lietuvos Respublikos Seimo teisės ir teisėtvarkos komiteto (pagrindinio komiteto) 2022 m. sausio 18 d. papildoma išvada (1) „*dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-640(2)*“. Dokumento Nr. XIVP-640(2). Nr. 102-P-03.
17. Lietuvos Respublikos Seimo darbo grupės 2022 m. balandžio 21 d. aiškinamasis raštas Nr. XIVP-1580 „*dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. VIII-1904 2 straipsnio ir priedėlio i skyriaus pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 5, 8 ir 10 straipsnių ir 1 priedo pakeitimo įstatymo; Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo Nr. I-430 4, 11, 25, 26, 27, 31 ir 35 straipsnių pakeitimo įstatymo; Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo Nr. VIII-971 11, 14, 16, 18, 21, 22, 27 ir 30 straipsnių pakeitimo įstatymo; Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymo Nr. IX-938 2, 13, 15, 16, 21, 22, 27 ir 28 straipsnių pakeitimo įstatymo; Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymo Nr. XIII-3096 22 straipsnio pakeitimo įstatymo; Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo Nr. X-1212 31 straipsnio pakeitimo įstatymo; Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo Nr. I-1120 2, 6, 18, 20, 24, 26 ir 27 straipsnio pakeitimo įstatymo; Lietuvos Respublikos tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymo Nr. I-830 2, 3, 4 ir 6 straipsnių pakeitimo įstatymo; Lietuvos Respublikos karo padėties įstatymo Nr. VIII-1721 7, 9, 10, 19, 20, 21, 22, 27 ir 28 straipsnių pakeitimo įstatymo projektų aiškinamasis raštas*“.

18. Local Governance Review (Scottish Government). *Systems of local governance and how citizens participate: an international review*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą:  
<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/research-and-analysis/2021/03/systems-local-governance-citizens-participate-international-review/documents/systems-local-governance-citizens-participate-international-review/systems-local-governance-citizens-participate-international-review/govscot%3Adocument/systems-local-governance-citizens-participate-international-review.pdf> [žiūrėta 2023 m. kovo 21 d.]
19. LRT. *Naujas savivaldos įstatymas – didžiulis iššūkis savivaldai*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.lrt.lt/naujienos/pozicija/679/1763265/povilas-pinelis-naujas-savivaldos-istatymas-didziulis-issukis-savivaldai> [žiūrėta 2023 m. kovo 22 d.].
20. LRT. *Socialdemokratai palaikys valdančiųjų Konstitucijos pataisas dėl tiesioginių merų rinkimų: ne laikas mojuoti kardais*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1517972/socialdemokratai-palaikys-valdanciuju-konstitucijos-pataisas-del-tiesioginiu-meru-rinkimu-ne-laikas-mojuoti-kardais> [žiūrėta kovo m. kovo 15 d.].
21. Machovenko, J. (2013) *Valsčius*. Visuotinė Lietuvių enciklopedija. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.vle.lt/straipsnis/valscius-4/> [žiūrėta 2023 m. vasario 12 d.];
22. Ministry of the Interior and Health of Denmark. *About municipalities and regions*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://english.im.dk/responsibilities-of-the-ministry/governance-of-municipalities-and-regions/about-municipalities-and-regions> [žiūrėta 2023 m. kovo 21 d.]
23. Sekundė. *Seimui pateikti du tiesioginių merų rinkimų variantai*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://sekunde.lt/leidinys/sekunde/seimui-pateikti-du-tiesioginiu-meru-rinkimu-variantai/> [žiūrėta 2023 m. kovo 17 d.].
24. Statistical office of the Slovak Republic. *Statistical Yearbook of the Slovak Republic 2022*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://slovak.statistics.sk> [žiūrėta 2023 m. kovo 14 d.]
25. Suomi.fi. *Municipalities and local government*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.suomi.fi/citizen/rights-and-obligations/digital-support-and-administrative-services/guide/how-finlands-public-administration-works/municipalities-and-local-government> [žiūrėta 2023 m. kovo 12 d.];



26. Teise.pro. H. Šinkūnas. *Rinkimų kodeksas: Kas, ką, kada ir kaip?* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.teise.pro/index.php/2022/09/23/h-sinkunas-rinkimu-kodeksas-kas-ka-kada-ir-kaip/> [žiūrėta 2023 m. kovo 11 d.].
27. Teisės departamento išvada vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 5, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 27, 29, 40, 42, 45 ir 46 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 25(1) straipsniu įstatymo projektui (2014). Dokumento Nr.: XIIP-1310(3)
28. The Congress of Local and Regional Authorities. *Local and regional democracy in Denmark*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-denmark-recommendation-julia-costa-por/168071ab7f> [žiūrėta 2023 m. kovo 21 d.]
29. Varnienė, R. (2019). *Proporcinė rinkimų sistema*. Visuotinė Lietuvių enciklopedija. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.vle.lt/straipsnis/proporcine-rinkimu-sistema/> [žiūrėta 2023 m. vasario 25 d.].

## SANTRAUKA

### **Savivaldybių merų teisinės padėties reformos pagrindai 2022 m.**

**Mantas Rimkus**

Magistro darbe analizuojami svarbiausi pakeitimai susiję su vietos savivaldoje įtvirtintu vietos savivaldos organu – meru ir jo nauja teisine padėtimi. Pirmoje darbo dalyje analizuojama mero instituto istorinė raida apžvelgiant šio subjekto teisinės padėties pokyčius atsirandančius su vis naujesnėmis Vietos savivaldos įstatymo redakcijomis. Pirmoje dalyje taip pat analizuojamas Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas ir šio nutarimo svarba savivaldybės mero ir savivaldybės tarybos teisinio santykio tolimesniam reguliavimui. Antroje šio darbo dalyje vertinami Vietos savivaldos įstatymo pokyčiai susiję su stiprėjančia merų pozicija vietos savivaldoje bei esminiai 2015 m. pokyčiai dėl kurių atitikties buvo priimtas Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas, kuriame pripažinta, jog Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai, kuriais įtvirtinti tiesioginiai merų rinkimai bei su vėlesnėmis redakcijomis įtvirtinti (kai kurie) nauji merui suteikti įgaliojimai, prieštarauja Konstitucijai.

Toliau darbe apžvelgiami viešieji portalai, visuomenės nuomonių statistika ir kitos vykusios diskusijos dėl Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimo svarbos, privalumų ar trūkumų. Apžvelgiamos pateikiamos nuomonės. Taip pat darbe analizuojami pokyčiai, kurie turėjo būti įgyvendinti siekiant įtvirtinti vietos savivaldos reguliavimą, kuris atitiktų Konstitucines nuostatas. Apžvelgiami pakeitimai, kurie buvo įgyvendinti Konstituciniu lygmeniu bei taip pat analizuojami pokyčiai įtvirtinti įstatyminiu lygmeniu, kurie Lietuvos teisinėje sistemoje pasireiškė įtvirtinant „stipraus“ mero modelį ir suteikiant merui daugiau įgaliojimų. Magistriniame darbe apžvelgiamos ir tam tikros Europos Sąjungos valstybės (Suomijos Respublika, Danijos Karalystė, Slovakijos Respublika) bei jose taikomi vietos savivaldos teisei skirti įgyvendinti modeliai ir įgaliojimų paskirstymas tarp savivaldybių tarybų ir merų.

## SUMMARY

### **Fundamentals of the reform of the legal status of municipal mayors in 2022**

**Mantas Rimkus**

The master's thesis analyses the most important changes related to the local self-government body established in the local self-government - the mayor and its new legal status. The first part of the work analyses the historical development of the mayor's institute by reviewing the changes in the legal status of this entity that occur with the newer editions of the Law on Local Self-Government. The first part also analyses the decision of the Constitutional Court in 2002 December 24 resolution and the importance of this resolution for the further regulation of the legal relationship between the municipal mayor and the municipal council. The second part of this paper assesses the changes in the Law on Local Self-Government related to the strengthening of the mayor's position in local self-government and the essential changes of 2015 due to which essentially Constitutional Court in 2021 April 19 adopted a resolution, which recognized that the amendments to the Law on Local Self-Government, which established the direct elections of the mayor and established (some) new powers for the mayor with subsequent revisions, contradict the Constitution.

Next, the work reviews public portals, public opinion statistics and other debates regarding the Constitutional Court's decision in 2021 April 19 and the importance, advantages, or disadvantages of the resolution. The opinions submitted are reviewed. The work also analyses the changes that had to be implemented to consolidate local self-government regulation that would comply with the Constitutional provisions. The changes that were implemented at the Constitutional level are reviewed, as well as the changes established at the legislative level are analysed, which manifested themselves in the Lithuanian legal system by consolidating the model of a "strong" mayor and giving the mayor more powers. The master's thesis reviews certain European Union states (the Republic of Finland, the Kingdom of Denmark, the Slovak Republic) and the implemented models for local self-government and the distribution of powers between municipal councils and mayors.