

Vilniaus universiteto Teisės fakultetas
Viešosios teisės katedra

Roko Urbanavičiaus,
V kurso, viešosios teisės
studijų šakos studento

Magistro darbas

**Viešojo intereso įgyvendinimas, sprendžiant prašymus pateikti išvadą, ar
savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė duotą priesaiką ir (ar) nevykdė
įgaliojimų**

**Implementation of the Public Interest When Deciding on Requests to Submit a
Conclusion as to Whether the Municipal Councilor, Mayor Has Broken the Oath
Taken and/or failed to exercise mandate**

Vadovė: prof. dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskiene
Recenzentė: doc. dr. Indrė Žvaigždiniene

Vilnius
2023

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame magistro darbe analizuojamas savivaldybės tarybos narių ir merų pašalinimo iš pareigų institutas, kuris darbe įsivardijamas kvaziapkalta. Magistro darbu siekiama išsiaiškinti, ar kvaziapkalta siekiama užtikrinti viešąjį interesą. Magistro darbe siekiama atskleisti kvaziapkaltos materialinius, procedūrinius ir procesinius įgyvendinimo reikalavimus bei išsiaiškinti, kas kvaziapkaltoje laikoma viešuoju interesu. Magistro darbe lyginamas konstitucinis apkaltos institutas su kvaziapkaltos institutu, taip pat apžvelgiama užsienio valstybių praktika dėl savivaldybių tarybų narių ir merų pašalinimo iš pareigų.

Pagrindiniai žodžiai: viešasis interesas, apkalta, kvaziapkalta, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, savivaldybės tarybos narys, meras.

This Master's thesis analyses the institute of removing members of the municipal council and mayors from office, which is referred to in the thesis as quasi-impeachment. The aim of the Master's thesis is to find out whether quasi-impeachment proceedings are aimed at safeguarding the public interest. The Master's thesis seeks to identify the substantive, procedural and process requirements for the implementation of quasi-impeachment proceedings and to clarify what constitutes the public interest in quasi-impeachment proceedings. The Master's thesis compares the constitutional institute of impeachment with the institute of quasi-impeachment, as well as looks at the practice of foreign countries with regard to the removal of members of municipal councils and mayors from office.

Keywords: Public interest, Impeachment, Quasi-impeachment, Supreme Administrative Court of Lithuania, Member of the Municipal Council, The Mayor.

TURINYS

IŽANGA	2
1. VIEŠOJO INTERESO KONCEPCIJOS PAIEŠKOS KVAZIAPKALTOS INSTITUTE	5
1.1. Viešojo intereso samprata konstitucinėje doktrinoje dėl apkaltos ir kvaziapkaltos institūtų.....	5
1.2. Viešasis interesas administraciniuose teisiniuose ginčuose, susijusiuose su kvaziapkaltos institutu.....	9
2. KVAZIAPKALTOS INSTITUTO REGULIAVIMAS, ĮTVIRTINTAS TEISĖS AKTUOSE IR LIETUVOS VYRIAUSIOJO ADMINISTRACINIO TEISMO JURISPRUDENCIJOJE.....	14
2.1. Materialinės kvaziapkaltos instituto įgyvendinimo sąlygos	15
2.1.1. Kvaziapkaltos instituto tikslas	15
2.1.2. Subjektai, kuriems taikoma kvaziapkalta	15
2.1.3. Kvaziapkaltos inicijavimo pagrindai	17
2.2. Procedūrinės kvaziapkaltos instituto įgyvendinimo taisyklės	23
2.2.1. Teikimui pradėti kvaziapkaltą taikomi reikalavimai	23
2.2.2. Komisijos faktams iširti sudarymas ir veikla	25
2.2.3. Savivaldybės tarybos kreipimasis į Lietuvos vyriausiąją administracinę teisumą ir kreipimuisi taikomi reikalavimai	29
2.2.4. Savivaldybės tarybos priimamas sprendimas dėl įgaliojimų netekimo.....	31
2.3. Prašymų pateikti išvadą ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė duotą priesaiką ir (ar) nevykdė įgaliojimų nagrinėjimo teisme procesiniai ypatumai	34
3. MERŲ IR SAVIVALDYBĖS TARBOS NARIŲ PAŠALINIMO IŠ PAREIGŲ LYGINAMOJI ANALIZĖ.....	39
3.1. Merų ir savivaldybės tarybos narių atšaukimas	39
3.1.1. Vokietija Federacinė Respublika.....	40
3.1.2. Lenkijos Respublika	40
3.1.3. Moldovos Respublika.....	41
3.1.4. Slovakijos Respublika	42
3.2. Nepasitikėjimas meru ir savivaldybės tarybos nariais	42
IŠVADOS	44
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	47
SANTRAUKA	55
SUMMARY	56
PRIEDAI.....	57

IŽANGA

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) yra konstatavęs, kad konstitucinis apkaltos institutas yra viena iš viešos demokratinės kontrolės formų (Konstitucinio Teismo 2010 m. spalio 27 d. išvada). Savivaldybės tarybos narių ir merų įgaliojimų netekimo procedūra nėra tapati konstituciniam apkaltos institutui, todėl įvedama ir magistro darbe naudojama kvaziapkaltos sąvoka. Vietos (teritorinė) savivalda yra vienas iš svarbiausių šiuolaikinės demokratinės santvarkos institutų (Birmontienė *et al.*, 2016, p. 531), todėl magistro darbe apžvelgiamos ir kai kurios vietos savivaldos naujovės nuo 2023 metų.

Magistro darbą sudaro trys struktūrinės dalys. Pirmojoje dalyje analizuojama viešojo intereso problematika konstitucinėje doktrinoje ir administraciniuose teisiniuose ginčiuose. Antrojoje dalyje analizuojami materialiniai, procedūriniai ir procesiniai reikalavimai, susiję su kvaziapkaltos įgyvendinimu, taip pat kvaziapkalta lyginama su konstituciniu apkaltos institutu. Trečiojoje dalyje atliekama lyginamoji merų ir savivaldybės tarybos narių pašalinimo iš pareigų analizė, atsižvelgiant į užsienio valstybių praktiką.

Nagrinėjamos temos aktualumas – kvaziapkaltos instituto atsiradimas *inter alia* yra susijęs ir su teisioginių merų rinkimų įvedimu. Lietuvos Respublikos Seime (toliau – Seimas) 2022 m. balandžio 21 d. pakeistas ne vienas Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – ir Konstitucija) straipsnis, gana glaudžiai susijęs su analizuojama tema. Pakeisti net 5 Konstitucijos straipsniai, susiję su tiesioginiais merų rinkimais (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119..., 2022) ir Konstitucijos 74 straipsnis, susijęs su apkalta (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnio..., 2022). Temos aktualumą patvirtina faktas, jog vyksta politinės bei teisinės diskusijos dėl prieš metus (2022 m. balandžio 21 d.) priimto Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalies pakeitimo įgyvendinimo, priimti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (toliau – Vietos savivaldos įstatymas) pakeitimai, apibrėšiantys mero teisinį statusą bei funkcijas, įskaitant ir jo atsakomybės modelį (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). Pakeitus teisinį reguliavimą iškyla aktualus klausimas, kokios bus merų kvaziapkaltos atsakomybės ribos. Kvaziapkaltos tema kol kas nėra sulaukusi teisės mokslininkų dėmesio, kadangi mokslinių

publikacijų specialiai šia tema beveik nėra¹, o ir platesnis teisinis diskursas tik pradedamas plėtoti.

Darbo tikslas – išanalizuoti pagrindinius kvaziapkaltos aspektus Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) jurisprudencijoje. Apžvelgti užsienio valstybėse taikomą praktiką dėl savivaldybės tarybos narių, merų pašalinimo iš pareigų. Nustatyti, kas apkaltos ir kvaziapkaltos institutuose laikoma viešuoju interesu ir, ar savivaldybių tarybos, kreipiantis į LVAT, įgyvendina viešąjį interesą.

Darbo uždaviniai:

1. Įvertinti kas Konstitucinio Teismo ir LVAT jurisprudencijoje yra viešasis interesas apkaltos proceso ir kvaziapkaltos metu.
2. Įvertinti, ar kreipiantis į LVAT su prašymu pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė įgaliojimų yra įgyvendinamas viešasis interesas.
3. Išanalizuoti kokios yra materialinės, procedūrinės ir procesinės kvaziapkaltos instituto įgyvendinimo sąlygos.
4. Atskleisti santykį tarp Konstituciniame Teisme ir LVAT vykstančių apkaltos ir kvaziapkaltos procesų.
5. Atlikti lyginamąją užsienio valstybių analizę ir išsiaiškinti kaip sprendžiamas savivaldos atstovaujamosios bei vykdomosios valdžios atstovų atsakomybės klausimas pasirinktose Europos valstybėse.

Darbo objektas – Konstitucinio Teismo ir LVAT jurisprudencijoje, Vietos savivaldos įstatyme, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme (toliau – ABTĮ) ir kituose teisės aktuose numatytas reguliavimas dėl savivaldybės tarybos narių ir merų įgaliojimų netekimo procedūros ir jurisprudencijos analizė.

Magistro darbe naudojami **tyrimo metodai**: istorinis, sisteminis, lyginamasis, lingvistinis, loginis, apklausos. Istorinis metodas padeda atskleisti savivaldybės tarybos narių ir merų teisinio reguliavimo pokyčius, kvaziapkaltos instituto įvedimą. Sisteminis metodas pasitelkiamas analizuojant Konstitucinio Teismo ir LVAT jurisprudenciją. Lingvistinis metodas naudojamas analizuojant teisės aktuose įtvirtintą reguliavimą. Loginis

¹ Pažymėtina, jog kvaziapkaltą yra analizavęs K. Kaklys straipsnyje „Problematic aspects of Lithuanian legal regulation of impeachment procedure of a member of local municipal council“ pablikuotas (2021). Lyginamuoju aspektu kvaziapkaltos temą yra nagrinėjusi D. Pūraitė-Andrikienė daktaro disertacijoje „Konstitucinės justicijos procesas Lietuvoje: optimalaus modelio paieška“ (2017); straipsnyje „Poreikis, prielaidos ir galimybės plėsti paklausimų dėl Konstitucinio Teismo išvadų nagrinėjimo teisenos objektų sąrašą“ pablikuota (2017); mokslo studijoje „Konstitucinio Teismo įgaliojimų teikti išvadas objektai ir subjektai: teisinio reguliavimo problemos ir jų sprendimo galimybės“ (2019).

metodas naudojamas vertinant teisės aktų ir teismų praktikos nuoseklumą. Apklauso metodas – Lietuvos savivaldybėms buvo išplatintas klausimynas, kuriame siekta išsiaiškinti, ar savivaldybėse buvo vykdoma kvaziapkaltos ir su kokiais problemomis savivaldybės susidūrė.

Darbo originalumas – magistro darbe analizuojama, kas yra viešasis interesas apkaltos ir kvaziapkaltos institutuose. Viešasis interesas daugiausiai atskleistas teritorijų planavimo, aplinkosaugos, statybų ir kituose teisiniuose santykiuose, tačiau teisės mokslo darbuose neanalizuota viešojo intereso problematika, susijusi su apkaltos ir kvaziapkaltos institutais. Išryškunami materialieji, procedūriniai ir procesiniai aspektai, susiję su kvaziapkaltos institutu, kas taip pat iš esmės nebuvo analizuota teisės moksle.

Šaltinių pagrindas – magistro darbe analizuojama Konstitucinio Teismo ir LVAT jurisprudencija, Vietos savivaldos įstatymas, ABTĮ ir kiti teisės aktai, užsienio valstybių praktika, Europos komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisija) medžiaga. Magistro darbe nagrinėjama teisės doktrina, pavyzdžiui, Egidijaus Šileikio, Egidijaus Kūrio, Linos Beliūnienės, Jurgitos Paužaitės-Kulvinskienės, Dovilės Pūraitės-Andriekienės ir kitų mokslininkų darbai. Taip pat nagrinėjami užsieniečio valstybių autorių darbai, pavyzdžiui, Brigitte Geissel, Stefan Jung, Luboš Tichý ir kt.

1. VIEŠOJO INTERESO KONCEPCIJOS PAIEŠKOS KVAZIAPKALTOS INSTITUTE

1.1. Viešojo intereso samprata konstitucinėje doktrinoje dėl apkaltos ir kvaziapkaltos institutų

Iš teismų praktikos išryškėja viešojo intereso sampratos turinys (Beliūnienė *et al.*, 2015, p. 11), todėl nagrinėjant prašymus pateikti išvadą ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė duotą priesaiką ir (ar) nevykdė įgaliojimų yra aktuali LVAT ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija, nes tai padės atsakyti į klausimą – kas yra viešasis interesas, sprendžiant prašymus pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė duotą priesaiką ir (ar) nevykdė įgaliojimų.

Teisinė valstybė, demokratija ir žmogaus teisės yra pagrindinės šiuolaikinės visuomenės vertybės (Berendieieva *et al.*, 2022, p. 154). Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje pažymima, jog teisinėje sistemoje turi būti įtvirtinta galimybė pašalinti iš pareigų valstybės pareigūnus, kurie pažeidžia įstatymus, asmeninius ar grupinius interesus iškelia virš visuomenės interesų, savo veiksmais diskredituoja valstybės valdžią (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas). Ne vienoje konstitucinės justicijos byloje atkreipiamas dėmesys į asmeninių ir grupinių interesų iškėlimą virš visuomenės interesų, savo veiksmais valstybės valdžios diskreditavimą². Panaši formuluotė nurodyta Konstitucinio Teismo 2010 m. spalio 27 d. išvadoje, t. y. „privalo veikti Tautos ir Lietuvos valstybės, o ne savo asmeniniais ar grupiniais interesais, nesinaudoti savo statusu ar sau artimų asmenų arba kitų asmenų asmeninei naudai gauti“ (Konstitucinio Teismo 2010 m. spalio 27 d. išvada). Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvadoje konstatuota, kad Respublikos Prezidento veiksmais Konstitucija būtų šiurkščiai pažeista tais atvejais, kai Respublikos Prezidentas nesąžiningai eitų savo pareigas, veiktų vadovaudamasis ne Tautos ir valstybės interesais, bet savo privačiais interesais, atskirų asmenų ar jų grupių interesais, veiktų turėdamas tokių tikslų ir interesų, kurie nesuderinami su Konstitucija ir įstatymais, su viešaisiais interesais, sąmoningai nevykdytų Respublikos Prezidentui Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytų pareigų. Toje pačioje Konstitucinio Teismo išvadoje pabrėžta, kad Respublikos Prezidentas turi pareigą savo veikloje vengti viešųjų ir privačių interesų konflikto, jo nesukelti, nesinaudoti savo statusu savo ar sau artimų asmenų privačiai naudai gauti. Respublikos Prezidento sprendimai turi būti grindžiami Konstitucija ir teise (Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvada).

² Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išada, 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas.

Be visuomenės interesų viršenybės prieš asmeninius ir grupinius interesus, svarbus ir asmenų elgesys, kuriuo vadovaujama Konstitucija ir teise. Pažymėtina, kad pagal Konstituciją, išrinktam Seimo nariui prisiekus ir įgijus visas Tautos atstovo teises, atsiranda jo konstitucinė pareiga būti besąlygiškai ištikimam Lietuvos Respublikai; Seimo nariai, vykdydami savo funkcijas ir įgyvendindami valstybės valdžią, privalo vadovautis Konstitucija, teise ir joms paklusti (Konstitucinio Teismo 2010 m. spalio 27 d. išvada)³. Demokratinėje teisinėje valstybėje visos valstybės institucijos ir visi pareigūnai privalo vadovautis Konstitucija ir teise (Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvada).

Vienu ryškiausių pavyzdžių konstitucinėje jurisprudencijoje susijusių su viešuoju interesu apkaltos procese yra buvusios Seimo narės Neringos Venckienės istorija. Konstitucinio Teismo 2014 m. birželio 3 d. išvadoje konstatuota, kad Seimo narė Neringa Venckienė, be pateisinamos priežasties nedalyvavusi 2013 m. balandžio–lapkričio mėn. vykusiuose 64-ioose Seimo plenariniuose posėdžiuose ir 25-ioose Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto posėdžiuose, savo pareigas ėjo nesąžiningai, veikė savo asmeninius interesus iškeldami aukščiau už Tautos ir valstybės interesus, sąmoningai nevykdė Seimo nariui Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytų pareigų, taip parodė nepagarbą Konstitucijai ir įstatymams, taigi neveikė taip, kaip įpareigoja duota Seimo nario priesaika. Šiais veiksmais ji diskreditavo Seimo, kaip Tautos atstovybės, autoritetą (Konstitucinio Teismo 2014 m. birželio 3 d. išvada). Šioje konstitucinės justicijos byloje parodoma, jog Tautos ir valstybės interesais, be kita ko, yra netgi Seimo nario tinkamas posėdžių lankymas.

Konstitucijoje įtvirtinus ypatingą aukščiausiųjų valstybės pareigūnų atleidimo iš pareigų <...> jiems suteikiamos papildomos garantijos atlikti savo pareigas vadovaujantis Konstitucija, įstatymu ir teise, nes kol jie šiurkščiai nepažeidžia Konstitucijos, nesulaužo priesaikos, nepaaiškėja, kad padarytas nusikaltimas, jie negali būti pašalinti iš pareigų (Sinkevičius, 2019, p. 309). Žiūrint iš šios perspektyvos, apkaltos ir kvaziapkaltos institutai yra apsaugos priemonė ne tik Tautai, ar vietos bendruomenei, bet ir tinkamai pareigas einantiems asmenims. Žvelgiant iš kitos perspektyvos, valstybės pareigūnų ir savivaldybės tarybos narių ar merų priesaika yra viena iš priemonių užtikrinti viešąjį interesą. Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad prisiekdamas Seimo narys besąlygiškai įsipareigoja laikytis visų priesaikoje minimų vertybių. Taigi, Seimo nario priesaikos aktas yra konstituciškai teisiškai reikšmingas: duodamas priesaiką išrinktas Seimo narys viešai ir

³ Taip pat aktuali Konstitucinio Teismo 2014 m. birželio 3 d. išvada.

iškilmingai įsipareigoja veikti taip, kaip įpareigoja duota priesaika, ir jokiomis aplinkybėmis jos nesulaužyti (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas⁴).

Konstitucinėje jurisprudencijoje yra pažymėta, jog šiurkščiu Konstitucijos pažeidimu, priesaikos sulaužymu yra pakertamas pasitikėjimas Respublikos Prezidento institucija⁵, kartu susilpninamas pasitikėjimas visa valstybės valdžia bei Lietuvos valstybe. Apkalta, kai asmuo, šiurkščiai pažeidęs Konstituciją, sulaužęs priesaiką, pašalinamas iš Respublikos Prezidento pareigų, yra vienas iš Konstitucijoje numatytų valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, apsaugos būdų (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas). Šioje konstitucinės justicijos byloje pabrėžta apsauginė konstitucinio apkaltos instituto funkcija.

Viešojo intereso kategorija <...> prisideda prie žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo (Kaganovska *et al.*, 2022, p. 12). Konstitucinis Teismas 1999 m. gegužės 11 d. nutarime yra konstatavęs, kad apkaltos konstitucinė samprata suponuoja teisingą teisinį procesą, kuriame prioritetą teikiamas asmens teisių apsaugai. Garantuojant asmens teisių apsaugą būtina paisyti pamatinių teisinės valstybės principų, kurie reikalauja, kad jurisdikcinės ir kitos teisės taikymo institucijos būtų nešališkos ir nepriklausomos, siektų nustatyti objektyvią tiesą ir sprendimą priimtų tik teisės pagrindu. Tai įmanoma tik jei procesas yra viešas, šalys turi lygias teises, o teisiniai ginčai, ypač dėl asmens teisių, sprendžiami užtikrinant šiam asmeniui teisę ir galimybę jas ginti. Teisinėje valstybėje asmens teisė ginti savo teises yra nekvestionuojama (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas). Pagrįsta teigti, jog Konstitucinis Teismas asmens, kuriam taikomas apkaltos procesas, ir kuris yra kaltinamas, teisėms atiduoda prioritetą prieš viešąjį interesą. Tik užtikrinant asmens, dėl kurio taikoma apkalta, teises, galima įgyvendinti viešąjį interesą. Tačiau žvelgiant iš žmogaus teisių prizmės atkreiptinas dėmesys, kad Seimo narys turi pareigą gerbti Konstitucijoje įtvirtintas ir jos saugomas žmogaus teises, nesinaudoti savo, kaip Tautos atstovo, konstituciniu statusu kitų asmenų konstitucinėms teisėms ir laisvėms pažeisti (Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 19 d. išvada)

Analizuojant, kas yra viešasis interesas kvaziapkaltoje, svarbu atsižvelgti į Konstitucinio Teismo jurisprudenciją susijusią su vietos savivalda. Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad konstitucinė vietos savivaldos samprata suponuoja kuo platesnes

⁴ Minėta nuostata pakartoka ir Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarime, 2010 m. spalio 27 d. išvadoje.

⁵ Šiuo atveju paminėta Respublikos Prezidento institucija, nes konstitucinės justicijos byla susijusi su Respublikos Prezidentu, bet būtų galima teigti, jog kitais atvejais pakertamas pasitikėjimas ir kitomis aukščiausiomis valstybės institucijomis, pavyzdžiui, Seimu ar Lietuvos Aukščiausiojo Teismo.

galimybes visiems atitinkamos teritorinės bendruomenės nariams dalyvauti priimant sprendimus dėl tos vietos (teritorinės bendruomenės) reikalų tvarkymo, taigi – ir kuo platesnes galimybes varžytis dėl vietų atitinkamos savivaldybės taryboje (Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas). Šiuo atveju viešasis interesas pasireiškia vietos bendruomenės įtraukimu į sprendimų priėmimą, susijusį su savivaldybės reikalų tvarkymu. Kitoje konstitucinės justicijos byloje atkreiptas dėmesys, kad savivaldybės (jų institucijos), veikdamos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją ir vykdydamos viešąjį administravimą ir / arba teikdamos viešąsias paslaugas, garantuoja ne tik teritorinės bendruomenės viešąjį interesą, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešąjį interesą, kuri pagal savo kompetenciją garantuoja ir valstybės institucijos (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas). Taigi, savivaldybė ir jos institucijos turi garantuoti ne tik vietos bendruomenės (savivaldybės) lokalų interesą, bet Tautos viešąjį interesą.

Kadangi Lietuvos Respublikoje yra mišri rinkimų sistema ir dalis Seimo narių yra renkami vienmandatėse rinkimų apygardose, todėl svarbu pastebėti kokį viešąjį interesą turi užtikrinti vienmandatėje rinkimų apygardoje išrinkti Seimo nariai. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad Seimo nario laisvas mandatas negali būti naudojamas teritorinių bendruomenių, Seimo nario rinkimų apygardos rinkėjų interesais, t. y. partikuliariniais interesais; pagal Konstituciją Seimo narys yra ne politinių partijų ar politinių organizacijų, visuomeninių organizacijų, kitų organizacijų, interesų grupių, teritorinių bendruomenių, savo apygardos rinkėjų atstovas Seime – jis atstovauja visai Tautai (Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas). Taigi, vienmandatėje rinkimų apygardoje išrinktas Seimo narys viešąjį interesą įgyvendina užtikindamas Tautos, bet ne teritorinės bendruomenės viešąjį interesą.

Akcentuotina, kad viešojo intereso substancija nėra vienaplanė, ji – kompleksinė, susipinanti ir su „interesu“, „poreikiu“, ir su „visuomeniniu“, „viešuoju“, „valstybės“, „visuotiniu“, ir su „tikslu“, „gerove“ (Beliūnienė *et al.*, 2015, p. 82). Tai parodo, jog Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje viešasis interesas suprantamas ne tik toks, kuris *expressis verbis* nurodomas sąvoka „viešasis interesas“, bet plačiau. Pažymėtina, jog teismų praktikoje viešasis interesas svarbus ne tik kaip aiškinimo priemonė, bet ir kaip jo objektas (Tichý, 2021, p. 30). Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog viešąjį interesą garantuoti yra konstitucinė priedermė (Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas). Viešojo intereso, kaip valstybės pripažinto ir teisės ginamo visuomeninio intereso, įgyvendinimas yra viena iš svarbiausių pačios visuomenės egzistavimo ir raidos

sąlygų (Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas). Viešasis interesas yra dinamiškas, kinta (Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas). Atkreiptinas dėmesys, jog Konstitucijoje, aukščiausios galios teisės akte, nėra ne tik viešojo intereso sąvokos apibrėžimo, bet ir pačios sąvokos. Kita vertus, įvairiose jos nuostatose atsispindi viešojo intereso apsaugos ir net viršenybės prieš partikuliarių interesą principas (Kūris, 2012, p. 49).

Viešuoju interesu laikytinas ne bet koks teisėtas asmens ar grupės asmenų interesas, o tik toks, kuris atspindi ir išreiškia pamatines visuomenės vertybes, kurias įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija; tai *inter alia* visuomenės atvirumas ir darna, teisingumas, asmens teisės ir laisvės, teisės viešpatavimas ir kt. (Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas). Viešasis interesas gina ne bet kokį formalų, mažareikšmį ar buitinį interesą (nes tokiems interesams yra numatyti kiti teisiniai instrumentai), o tik konstituciškai svarbų ir reikšmingą, pavyzdžiui, žmogaus teises ir laisves (susirinkimo, žodžio, saviraiškos laisvės), finansų sistemos stabilumą, valstybinių miškų apsaugą ir pan. (Klimas, Lankelis, 2014, p. 131). Egidijus Kūris yra pažymėjęs, jog neabejotiną viešojo intereso primatą įtvirtina konstitucinis apkaltos institutas (Kūris, 2012, p. 50).

Atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, aktualią apkaltos institutui, viešasis interesas yra nepažeidžiamas, kuomet valstybės pareigūnai nepažeidžia Konstitucijos ir įstatymų, neiškelti asmeninių ir grupinių interesų prieš visuomenės interesus, savo veiksmais ar neveikimu nediskredituoja valstybės valdžios. Valstybės pareigūnų elgesys prieštarautų viešajam interesui, jeigu jie sąmoningai nevykdytų savo pareigų. Valstybės pareigūnai turi pareigą vengti viešųjų ir privačių interesų konflikto, būti besąlygiškai ištikimi Lietuvos Respublikai. Siekiant, kad valstybės pareigūnai savo veikloje nepažeistų viešojo intereso, priesaika veikia kaip saugiklis. Atkreiptinas aspektas, jog viešojo intereso užtikrinimas apkaltos institute daugiausiai pasireiškia asmenų susilaikymu nuo tam tikrų veiksmų, pavyzdžiui, viešųjų ir privačių interesų konflikto vengimu.

1.2. Viešasis interesas administraciniuose teisiniuose ginčiuose, susijusiuose su kvaziapkaltos institutu

Bendroji viešųjų interesų samprata <...> turi didelę (universalią) reikšmę išsamioms atskirų teisės posistemų studijoms (Šileikis, 2015, p. 35). Teismų funkcija vertinant viešąjį interesą atskleidžiama esant konkrečiam teisiniam ginčui – susidūrus interesams jie vertina, kuris iš interesų „nusveria“ (Beliūnienė *et al.*, 2015, p. 250). Taigi, viešojo intereso

samprata yra svarbi ir kvaziapkaltos kontekste, t. y. sprendžiant, ar užtikrinamas viešasis interesas. Lietuvoje, siekiančioje kurti atvirą, teisingą, darnią pilietinę visuomenę ir teisinę valstybę, kaip visos visuomenės politinei organizacijai, tenka pareiga ne tik užtikrinti atskirų asmenų teises ir laisves, bet ir garantuoti viešąjį interesą (Brazdeikis, Surgailis, 2012, p. 30).

Viešasis interesas egzistuoja įvairiausiose visuomenės gyvenimo srityse, yra dinamiškas ir kintantis (Klimas, Lankelis, 2014, p. 121). Pažymėtina, jog viešojo intereso sąvoką, kuri aktuali atskiriems teisiniams santykiams, galima rasti ir teisės aktuose (įstatymuose)⁶. Išskirtina, jog sprendžiant dėl to, kas savivaldoje yra viešasis interesas, aktualus Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Pagal Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 2.34 straipsnio 2 dalį, viešieji juridiniai asmenys yra valstybės ar savivaldybės, jų institucijų arba kitų asmenų, nesiekiančių naudoti sau, įsteigti juridiniai asmenys, kurių tikslas – tenkinti viešuosius interesus (valstybės ir savivaldybės įmonės, valstybės ir savivaldybės įstaigos, viešosios įstaigos, religinės bendruomenės ir t. t.) (Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, 2000). Vadinasi, savivaldybių tikslas yra tenkinti viešuosius interesus.

Viešojo intereso apibrėžties nebuvimas kelia tam tikrą teisinį netikrumą ir nestabilumą (Klimas, Lankelis, 2014, p. 133), todėl siekiant atskleisti kas atskiruose teisiniuose santykiuose yra viešasis interesas, aktuali LVAT jurisprudencija, kuri papildo įstatymų leidėjo teisėkūrą. LVAT jurisprudencijoje nurodoma, kad viešųjų pirkimų procedūros patenka į viešojo intereso sritį (LVAT 2022 m. vasario 3 d. sprendimas administracinėje byloje). LVAT yra nurodęs, jog miškų išsaugojimas yra viešasis interesas (LVAT 2007 m. birželio 21 d. nutartis administracinėje byloje), viešuoju interesu pripažintas mokesčių surinkimas (LVAT 2007 m. vasario 26 d. nutartis administracinėje byloje), teisės normų laikymasis taip pat laikytinas viešuoju interesu (LVAT 2008 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje). Pagal LVAT jurisprudenciją, susirinkimų laisvės apribojimas gali būti būtinas siekiant užtikrinti viešąjį interesą (LVAT 2013 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje), LVAT viešuoju interesu laiko ir valstybinės kalbos vartojimą viešajame gyvenime (LVAT 2008 m. balandžio 15 d. nutartis administracinėje byloje).

Teismui, nagrinėjančiam konkrečią bylą, kyla pareiga nustatyti, ar individualiu atveju egzistuoja viešasis interesas. LVAT yra pažymėjęs, jog kiekvienu atveju, kai kyla

⁶ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje, Lietuvos Respublikos vartotojų apsaugos įstatymo 30 straipsnio 2 dalyje ir kt.

klausimas, ar tam tikras interesas laikytinas viešuoju, būtina nustatyti aplinkybę, kad, nepatenkinus tam tikro asmens ar grupės asmenų intereso, būtų pažeistos Konstitucijoje įtvirtintos, jos saugomos ir ginamos vertybės (LVAT 2008 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje). Teismo praktikoje plėtojama, jog ne kiekvienas teisės aktų reikalavimų pažeidimas pažeidžia viešąjį interesą, o tik tas, kuris yra esminis, ir kuriuo objektyviai pažeidžiamos visuomenės, jos atitinkamos dalies teisės bei teisėti interesai (LVAT 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje)⁷. Teisės moksle yra nuomonių, jog daugumos principas yra objektyvus viešojo intereso nustatymo kriterijus (Tichý, 2021, p. 35). Viešieji interesai paprastai suprantami kaip visuomenės narių interesai, nors kai kurie dalykai gali būti naudingi visuomenei, net jei dauguma mūsų nelaiko tų dalykų gerais ir svarbiais (Janeček, 2021, p. 91). Pagal LVAT jurisprudenciją viešasis interesas, taikant ABTĮ, turėtų būti suvokiamas kaip tai, kas objektyviai yra reikšminga, reikalinga, vertinga visuomenei ar jos daliai (LVAT 2004 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje). Pažymėtina, jog vertybių, kurios yra reikšmingos, reikalingos ir vertingos visuomenei, turinys yra pakankamai platus, visuomenė ir visuomeniniai santykiai nėra statiški, jie nuolat kinta, kartu keisdami ir vertybių, kurios turėtų būti ginamos, turinį bei tarpusavio balansą (Brazdeikis, Surgailis, 2012, p. 31). Todėl yra svarbu išsiaiškinti, kokios vertybės yra svarbios kvaziapkaltos metu siekiant užtikrinti viešąjį interesą.

Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybinės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per savivaldybės tarybas ir savivaldybių merus (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992). Nuostata, jog savivaldos teisė įgyvendinama ne tik per savivaldybės tarybas, bet ir per savivaldybės merus Konstitucijoje atsirado tik 2022 m.⁸ Pagal Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalį, 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. Egidijus Šileikis aiškindamas anksčiau galiojusį reglamentavimą⁹ yra nurodęs, jog savivaldos teisę įgyvendinančios tarybos legitimacijos šaltinis – ją rinkusių vietos gyventojų poreikiai ir interesai (Šileikis,

⁷ Pažymėtina, jog tokia teismo pozicija pasireiškia ir nagrinėjant prašymus pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė duotą priesaiką ir (ar) nevykdė įgaliojimų.

⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymu.

⁹ Kuomet savivaldos teisė priklausė tik savivaldybių taryboms.

2005, p. 281). Žvelgiant į 2022 m. pakitusį reguliavimą, galima teigti, jog ir savivaldybės mero legitimacijos šaltinis yra vietos gyventojų poreikiai ir interesai. Vadinasi, savivaldybės tarybos nariai ir meras turi eiti savo pareigas taip, kad įgyvendintų vietos gyventojų poreikius ir interesus.

LVAT yra akcentavęs, jog savivaldybės tarybos nario ar savivaldybės tarybos nario – mero (šiuo metu – *mero*) įgaliojimų netekimo savivaldybės tarybos sprendimu procedūrai yra keliami aukšti procedūriniai reikalavimai, kurių yra būtina laikytis, ir kurie sudaro pagrindus objektyvaus ir nešališko sprendimo priėmimui. LVAT analizuodamas kvaziapkaltą yra nurodęs jog jai yra taikomi teisinei valstybei būdingi asmens teisių gynimo standartai, kurių nesilaikymas, esminių asmens teisių pažeidimas yra vertinamas kaip teisinis pagrindas atsisakyti nagrinėti savivaldybės tarybos teismui pateiktą prašymą dėl išvados pateikimo iš esmės ir bylos nagrinėjimą nutraukti (LVAT 2021 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje). Tiek apkalta, tiek ir kvaziapkalta turi atitikti konstitucinio teisinės valstybės principo reikalavimus.

Nors LVAT kvaziapkaltą laiko politinės atsakomybės institutu (LVAT 2016 m. liepos 7 d. nutartis administracinėje byloje), tačiau apkaltos¹⁰ konstitucinė samprata suponuoja teisingą teisinį procesą, kuriame asmens teisių apsaugai teikiamas prioritetas. Garantuojant asmens teisių apsaugą būtina paisyti pamatinių teisinės valstybės principų, kurie reikalauja, kad jurisdikcinės ir kitos teisės taikymo institucijos būtų nešališkos ir nepriklausomos, siektų nustatyti objektyvią tiesą ir sprendimą priimtų tik teisės pagrindu. Tai įmanoma, tik jei procesas yra viešas, šalys turi lygias teises, o teisiniai ginčai, ypač dėl asmens teisių, sprendžiami užtikrinant šiam asmeniui teisę ir galimybę jas ginti (LVAT 2021 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje). Kaip ir minėtoje konstitucinėje jurisprudencijoje, administracinių teismų jurisprudencijoje laikomasi nuostatos, jog asmens teisių apsauga turi prioritetą prieš viešąją interesą kvaziapkaltoje.

Siekiant užtikrinti, jog būtų ginamas ne tik kaltinamo asmens asmeninis interesas, tačiau ir viešasis interesas, svarbu tinkamai laikytis Vietos savivaldos įstatymo reikalavimų. LVAT yra nurodęs, kad savivaldybės tarybos nario – mero¹¹ (šiuo metu – *mero*) įgaliojimų netekimo prieš terminą procedūroje turi būti vengiama situacijų, kuomet savivaldybės tarybos sprendimu sudaromos komisijos pateiktiems faktams ištirti nariais paskiriami tie patys savivaldybės tarybos nariai, kurie pasirašė teikimą pradėti savivaldybės tarybos nario ar savivaldybės tarybos nario – mero (šiuo metu – *mero*) įgaliojimų netekimo

¹⁰ Kuri savo prigimtimi panaši į kvaziapkaltą

¹¹ Administracinėje byloje nurodoma tik mero institucija, nes klausimas spręstas dėl mero, tačiau problematika aktuali ir savivaldybės tarybos nariams.

procedūrą. Tai reiškia, kad savivaldybės taryba, įgyvendindama savivaldybės tarybos nario ar savivaldybės tarybos nario – mero (šiuo metu – *mero*) įgaliojimų netekimo prieš terminą procedūrą *inter alia* sudarydama specialią komisiją savivaldybės tarybos narių grupės teikime nurodytiems faktams ištirti, turi kiek įmanoma siekti, kad šios tyrimo komisijos veikla būtų kuo nešališkesnė, skaidresnė ir objektyvesnė, o jos nariais, nepažeidžiant Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinto reikalavimo komisiją sudaryti iš visų frakcijų atstovų laikantis proporcingumo principo, būtų paskirti asmenys, nepasirašę teikimo pradėti savivaldybės tarybos nario ar savivaldybės tarybos nario – mero (šiuo metu – *mero*) įgaliojimų netekimo procedūrą (LVAT 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje).

Egidijus Šileikis yra pastebėjęs, jog viešasis interesas sietinas su savarankiškomis savivaldybės funkcijomis (Šileikis, 2005, p. 282). Sutiktina su šia nuomone, tačiau viešojo intereso siejimas su savivaldybių savarankiškomis funkcijomis yra aktualus savivaldybės tarybos *in corpore* veiklai, taip pat savivaldybės administracijai, bet ne analizuojant konkrečių savivaldybės tarybos narių ar merų veiksmus. Viešasis interesas dažnai išreiškia vieno ar kelių subjektų reikalavimus, tačiau juo potencialiai gali būti suinteresuota visa visuomenė (Kaganovska *et al.*, 2022, p. 7). Savivaldybės taryba šiuo atveju išreiškia savo nuomonę, kurią išartikuliuoja atitinkami savivaldybės tarybos nariai, tačiau dėl savivaldybės tarybos narių ar mero veiksmų (neveikimo) gali būti suinteresuota ir platesnė grupė asmenų, kaip vietos bendruomenė.

Administraciniuose teisiniuose ginčiuose viešasis interesas nėra pažeidžiamas visais atvejais, kai nesilaikoma teisės aktų reikalavimų, o tik tais atvejais, kai reikalavimų pažeidimas yra esminis. Viešasis interesas taip pat suvokiamas per objektyvų reikšmingumą, reikalingumą, vertingumą visuomenei ar jos daliai. Tai reiškia, jog vertinant ar atitinkama vertybė laikytina viešuoju interesu svarbu atsižvelgti, ar ji yra reikšminga, reikalinga ir vertinga.

Viešasis interesas kvaziapkaltos metu yra įgyvendinamas tuo atveju, kai savivaldybės tarybos nariai ar merai, kurie savo pareigas eina nesąžiningai, laikantis Vietos savivaldos įstatymo reikalavimų, pašalinami iš pareigų. Kadangi LVAT jurisprudencijoje laikomasi nuostatos, jog asmenų, kurie kaltinami, teisių apsauga yra svarbesnė už viešojo intereso įgyvendinimą, todėl siekiant įgyvendinti viešąjį interesą svarbu užtikrinti žmogaus teises ir griežtai laikytis teisės aktų reikalavimų. Vertinant savivaldybės tarybos narių ir merų elgesį ir siekiant įgyvendinti viešąjį interesą pabrėžtina, kad minėti subjektai turi eiti savo pareigas taip, kad įgyvendintų vietos bendruomenės poreikius ir interesus.

2. KVAZIAPKALTOS INSTITUTO REGULIAVIMAS, ĮTVIRTINTAS TEISĖS AKTUOSE IR LIETUVOS VYRIAUSIOJO ADMINISTRACINIO TEISMO JURISPRUDENCIJOJE

LVAT kompetencija nagrinėti prašymus pateikti išvadas, ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė duotą priesaiką ir (ar) nevykdė jiems įstatymuose nustatytų įgaliojimų buvo suteikta Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 15, 20, 40, 43, 44, 46, 153 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo šešioliktuoju-1 skirsniu įstatymu. Pagal minėto įstatymo 9 straipsnį, šis įstatymas įsigaliojo 2015 metų savivaldybių tarybų rinkimuose išrinktoms savivaldybių taryboms susirinkus į pirmąjį posėdį (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos..., 2014). Taigi, LVAT prašymus patiekti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė duotą priesaiką, nagrinėja tik nuo 2015 metų.

LVAT yra pažymėjęs, jog iš Vietos savivaldos įstatymo pataisų, kuriomis buvo įteisinti tiesioginiai mero rinkimai, ir jų parengiamųjų darbų matyti, kad įstatymų leidėjas šiomis pataisomis siekė užtikrinti didesnę gyventojų pasitikėjimą savivaldos institucijomis, sudaryti teises prielaidas tiesiogiai rinkti savivaldybių merus, kurie turėtų didesnius įgaliojimus (LVAT 2016 m. birželio 17 d. išvada administracinėje byloje). Atkreiptinas dėmesys, kad tokį įstatymų leidėjo ketinimą (kiek jis buvo įtvirtintas įstatyminiame lygmenyje) Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai. Konstitucinis Teismas akcentavo, jog Konstitucijos 119 straipsnyje nėra numatyta savivaldybės, kaip valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenės, vadovo institucija¹² (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas).

Dovilė Pūraitė-Andrikienė kvaziapkaltą vadina savotiška apkaltos instituto atmaina (Pūraitė-Andrikienė, 2019, p. 41), todėl šioje magistro darbo dalyje bus analizuojamas ir apkaltos institutas bei pateikiamas santykis tarp apkaltos ir kvaziapkaltos institutų. Lietuvos teisės sistemoje apkalta yra konstitucinis institutas (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas). Tauta, 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimtoje Konstitucijoje numatydamą Seimui galimybę pašalinti Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytus asmenis iš pareigų, siekia, kad eidami savo pareigas nurodyti asmenys paklustų Tautos priimtai Konstitucijai, besąlygiškai vadovautųsi Konstitucija ir teise, Tautos ir Lietuvos valstybės interesais (Sinkevičius, 2018, p. 314). Egidijus Šileikis teigia, kad konstitucinio apkaltos

¹² 2023 metais tiesioginiai merų rinkimai įvyko Konstitucijoje numačius tokius rinkimus.

instituto esmė turi būti išvedama ne iš Konstitucijos 74 straipsnio, bet iš „pamatinės konstrukcijos“, kurią sudaro 74 straipsnis, 105 straipsnio 3 dalies 4 punktas ir 107 straipsnio 3 dalis (Šileikis, 2012, p. 980). Galima teigti, jog Konstitucijoje, kaip lakoniškame ir pakankamai abstrakčiame teisės akte, kuris reguliuoja svarbiausius valstybės klausimus, pakankamai daug dėmesio skiriama apkaltos procesui. Apkaltos institutas Lietuvoje gana plačiai taikomas Seimo nariams (pavyzdžiui, Neringa Venckienė, Linas Karalius, Aleksandr Sacharuk ir kt.). Respublikos Prezidento apkaltą galima laikyti daug retesniu reiškiniu, tačiau, pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose istoriškai apkalta dažniausiai taikyta teisėjams, keturis kartus pradėta prezidentams (Večerskytė, 2021, p. 411).

2.1. Materialinės kvaziapkaltos instituto įgyvendinimo sąlygos

2.1.1. Kvaziapkaltos instituto tikslas

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje pažymėta, kad konstitucinė apkaltos samprata suponuoja tai, kad apkaltos proceso tikslas yra išspręsti Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytų asmenų konstitucinės atsakomybės klausimą (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas). Lietuvos Respublikos Seimo statuto (toliau – Seimo statutas) 227 straipsnyje pažymima, jog apkaltos procesas yra parlamentinė procedūra, kurią Seimas taiko Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytiems asmenims dėl Konstitucijai prieštaraujančių jų veiksmų, siekdamas išspręsti tokių asmenų konstitucinės atsakomybės klausimą (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994). Kaip teigia Egidijus Jarašiūnas, apkaltos tikslas – objektyvus tyrimas ir kvalifikuotas teisinis valstybės pareigūnų tiriamų veiksmų įvertinimas (Jarašiūnas, 2006, p. 38). Apkalta yra ginamai Tautos interesai, todėl šis institutas turėtų tarnauti siekiant visos valstybės interesų, o ne siekiant susidoroti su neįtinkančiais valstybės pareigūnais.

Kvaziapkaltos tikslas – pašalinti iš pareigų savivaldybių tarybų narius ir merus, kurie savo pareigas eina nesąžiningai (sulaužo priesaiką ir (ar) nevykdo įgaliojimų). Iš esmės tiek apkaltos, tiek kvaziapkaltos institutų tikslas yra bendras – laikantis teisinės valstybės principo reikalavimų, pašalinti iš pareigų asmenis, kurie netinkamai vykdo savo pareigas (arba jų nevykdo) ir pritaikyti atsakomybę, kuri kvaziapkaltos atveju kiek skiriasi nuo apkaltos atveju taikomos atsakomybės.

2.1.2. Subjektai, kuriems taikoma kvaziapkalta

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 1 dalį savivaldybės tarybos nario ar mero įgaliojimų netekimo savivaldybės tarybos sprendimu procedūrą savivaldybės taryba taiko

savivaldybės tarybos nariams ar merui dėl Konstitucijai ir (ar) įstatymams prieštaraujančių jų veiksmų, padarytų einant savivaldybės tarybos nario ar mero pareigas, siekdama išspręsti šių asmenų atsakomybės klausimą. Taigi, kvaziapkaltą galima taikyti dviem subjektams: savivaldybės tarybos nariams ir merams.

Pagal Konstitucijos 74 straipsnį apkalta gali būti taikoma Respublikos Prezidentui, Konstitucinio Teismo pirmininkui ir teisėjams, Aukščiausiojo Teismo pirmininkui ir teisėjams, Apeliacinio teismo pirmininkui ir teisėjams, Seimo nariams. Pažymėtina, kad šis sąrašas yra baigtinis ir jokie kiti asmenys Lietuvos Respublikoje negali būti pašalinti apkaltos proceso tvarka¹³. Tai yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas, nuroydamas, kad apkalta, kaip parlamentinė procedūra, taikoma tik Konstitucijos 74 straipsnyje išvardytiems asmenims (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas).

Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta savivaldybių tarybų konstitucinė paskirtis: jos yra politinės atstovaujamosios administracinių vienetų teritorinių bendruomenių institucijos – savivaldos institucijos, per kurias įgyvendinama Konstitucijos laiduojama šių bendruomenių savivaldos teisė (Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas). Pažymėtina, jog pagal Konstituciją savivaldybių tarybų nariai negali būti nelygūs savo teisiniu statusu (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas). Kiekvieną savivaldybės tarybą sudarantys tarybos nariai yra lygūs ir jų teisinis statusas yra vienodas visose 60 Lietuvos savivaldybių.

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnį, meras – savivaldybės vykdomoji institucija (savivaldybės vadovas), turinti savivaldybės valdžios ir viešojo administravimo įgaliojimus, atsakinga už įstatymų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginį įgyvendinimą (3 dalis), o savivaldybės taryba – savivaldybės atstovaujamoji institucija, kuri turi savivaldybės valdžios ir viešojo administravimo įgaliojimus, ir kurią sudaro savivaldybės tarybos nariai – savivaldybės bendruomenės atstovai (12 dalis).

Nuo 2023 m. meras tapo savivaldybės vykdomąją institucija. Iki Vietos savivaldos įstatymo ir Konstitucijos pakeitimų meras buvo savivaldybės atstovaujamosios institucijos – savivaldybės tarybos vadovas. Iki 2023 m. meras buvo vienas iš tarybos narių, o vienintelė savivaldybės vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius¹⁴.

Vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje pažymima, jog savivaldybės tarybos narys atstovauja visai savivaldybės bendruomenei. Tokia nuostata svarbi akcentuojant, jog

¹³ Pažymėtina, jog, pavyzdžiui, Ukrainos Respublikos ombudsmeno vienu iš įgaliojimų pasibaigimo pagrindų yra priesaikos sulaužymas (Paužaitė-Kulvinskienė, 2022, p. 255).

¹⁴ Kartu su administracijos direktoriaus pavaduotoju.

savivaldybės tarybos nariai užtikrintų ir gintų ne asmeninį ar grupinį interesą, o viešąjį interesą.

Subjektai, kuriems taikoma kvaziapkalta, priešingai nei apkaltos atveju numatyti ne Konstitucijoje, o įstatyminiame lygmenyje – Vietos savivaldos įstatyme. Subjektai, kuriems taikoma apkalta ir kvaziapkalta nesutampa. Apkalta gali būti taikoma platesniam ratui subjektų, be kita ko, apimant net teisminę valdžią ir aukščiausius valstybės pareigūnus.

2.1.3. Kvaziapkaltos inicijavimo pagrindai

Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad teikimas pradėti savivaldybės tarybos nario ar mero įgaliojimų netekimo procedūrą galimas, kai yra bent vienas iš šių pagrindų: 1) jis sulaužė priesaiką; 2) jis nevykdo jam Vietos savivaldos įstatyme ar kituose įstatymuose nustatytų įgaliojimų. Taigi, įgaliojimų netekimas yra siejamas su priesaikos sulaužymu ir įgaliojimų nevykdymu.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, jog ne bet kokie mero¹⁵ veiksmai, neatitinkantys atskirų priesaikos ar įstatymų keliamų elgesio standartų, gali būti pripažįstami priesaikos sulaužymu ar jam įstatymuose nustatytų įgaliojimų nevykdymu (LVAT 2016 m. birželio 17 d. išvada administracinėje byloje).

Sprendžiant, ar meras sulaužė duotą priesaiką, yra svarbu atskleisti jos turinį. Vietos savivaldos įstatymo 26 straipsnio 1 dalyje nurodomas mero priesaikos tekstas¹⁶. Savivaldybės tarybos nario priesaikos tekstas nurodytas Vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnio 4 dalyje yra identiškas mero priesaikos tekstui. Pažymėtina, jog iš priesaikos merui ir savivaldybės tarybos nariui kyla pareiga ne užtikrinti viešąjį interesą, o susilaikyti nuo veiksmų, kurie pažeistų viešąjį interesą. Formuluoant tarsi formuojama iš negatyvios perspektyvos ir nepasitikėjimo mero bei tarybos narių veiksmais.

LVAT yra išaiškinęs savivaldybės tarybos narių ir merų priesaikos turinį. Priesaikos turinys susideda iš trijų elementų: 1) gerbti ir vykdyti Konstituciją ir įstatymus, 2) sąžiningai atlikti visas savivaldybės tarybos nario pareigas ir 3) susilaikyti nuo veiksmų, pažeidžiančių gyventojų teises ir viešuosius interesus (LVAT 2018 m. liepos 25 d. išvada administracinėje byloje).

¹⁵ Taip pat ir savivaldybės tarybos nario.

¹⁶ „Aš, (vardas, pavardė), prisiekiu gerbti ir vykdyti Konstituciją ir įstatymus, sąžiningai ir garbingai atlikti savo pareigas ir susilaikyti nuo veiksmų, pažeidžiančių savivaldybės gyventojų teises ir viešuosius interesus. Tepadedu man Dievas“.

Siekiant konkretizuoti kaip pasireiškia priesaikos sulaužymas ir įgaliojimų nevykdymas yra aktualu apžvelgti LVAT pateiktas išvadas, t. y. iš esmės išnagrinėtas bylas, kuriose analizuoti savivaldybės tarybos narių ir merų veiksmai. LVAT sprenddamas prašymus pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė duotą priesaiką pateikė 6 išvadas, t. y. sprendė klausimus iš esmės, likusiais 8 atvejais bylos buvo nutrauktos, neišnagrinėjus iš esmės, nes pažeisti Vietos savivaldos įstatymo reikalavimai.

Administracinėje byloje Nr. I-17-438/2016 LVAT nurodė, kad mero veiksmai teisme atstovaujant Raseinių rajono savivaldybę ir savivaldybės tarybą, atsiliepimo į skundą pateikimas bei prašymas panaikinti savivaldybės tarybos sprendimus atleisti iš pareigų atitinkamus asmenis, grąžinti juos į pareigas bei priteisti neišmokėtą darbo užmokestį už priverstinės pravaikštos laiką, buvo teisėti, sąžiningi, atitinkantys gyventojų teises ir viešuosius interesus, todėl jais meras vykdė jam įstatymuose nustatytus įgaliojimus ir nesulaužė priesaikos (LVAT 2016 m. birželio 17 d. išvada administracinėje byloje).

Administracinėje byloje Nr. I-19-143/2016 LVAT pažymėjo, jog meras neturėjo imperatyvios pareigos 2015 m. gruodžio 29 d. savivaldybės tarybos posėdyje priimtų sprendimų pasirašyti tą pačią dieną. Tuo tarpu jų pasirašymas 2016 m. sausio 6 d. ir 2016 m. sausio 11 d., atsižvelgiant į bylos faktines aplinkybes, taip pat nesuteikė pakankamo pagrindo teigti, jog konkrečiu atveju buvo nesilaikoma protingumo ar kitų principų, kurių pažeidimas būtų toks akivaizdus ir šiurkštus, kad galėtų suponuoti mero įgaliojimų netekimą (LVAT 2016 m. liepos 7 d. išvada administracinėje byloje).

Administracinėje byloje Nr. eI-24-822/2018 LVAT akcentavo, kad frakcijos atstovų delegavimas į Kontrolės komitetą yra politinio pobūdžio veikla ir konstatuoti, kad ją vykdydamas savivaldybės tarybos narys ar meras sulaužo priesaiką, nevykdo įstatymuose nustatytų įgaliojimų, teismas turi teisę tik konstatavus pažeidimo šiurkštumą, t. y. esant reikšmingoms objektyvioms aplinkybėms, kurios neabejotinai patvirtina, kad savivaldybės tarybos narys ar meras šiurkščiai nusižengė iš savivaldybės tarybos nario priesaikos ir įstatymų kylantiems elgesio standartams. LVAT nurodė, jog nėra pagrindo išvadai, kad frakcijoms, kurių nariai yra kaltinami tarybos nariai, nedelegavus atstovų į savivaldybės tarybos Kontrolės komitetą šie savivaldybės tarybos nariai sulaužė savivaldybės tarybos nario priesaiką ir nevykdė įstatymuose nustatytų įgaliojimų. Savivaldybės tarybos narys turi teisę pateikti kreipimąsi į Lietuvos Respublikos Vyriausybę dėl laikino tiesioginio valdymo įvedimo ir naudojimas ja gali būti laikomas nesuderinamu su priesaikos laikymusi tik išimtiniais atvejais, stipriai piktnaudžiaujant šią teisę įtvirtinančiomis teisės normomis (LVAT 2018 m. liepos 25 d. išvada administracinėje byloje).

Administracinėje byloje Nr. eI-15-556/2018 LVAT neturėjo pagrindo teikti išvadą, kad atsakovai, atšaukdami savo frakcijos deleguotus atstovus į Kontrolės komitetą bei atsisakydami teikti savo frakcijos atstovus ir būti Kontrolės komiteto nariais, sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė jiems įstatymuose nustatytų įgaliojimų. LVAT pažymėjo, jog atsakovai, atšaukdami kandidatus į Kontrolės komitetą, išreiškė bendrą opozicinės frakcijos valią (LVAT 2018 m. gegužės 30 d. išvada administracinėje byloje).

LVAT yra pateikęs vieną išvadą (administracinėje byloje Nr. eI-29-415/2018), kurioje pripažino Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos narį pažeidus Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalį, 25 straipsnio 4 dalį, 28 straipsnį ir Lietuvos Respublikos valstybės politikų elgesio kodekso 4 straipsnyje įtvirtintus valstybės politikų elgesio principus ir sulaužius savivaldybės tarybos nario priesaiką. LVAT konstatavo, kad Klaipėdos savivaldybės tarybos narys savo veiksmais atitinkamo komiteto posėdyje bei socialiniame tinkle „Facebook“ viešai pareiškdamas apie Lietuvos partizanų vadą Adolfą Ramanauską-Vanagą ir jo atminimą menkinančią informaciją ir paskleisdamas žinomai neteisingą informaciją apie šį asmenį, sulaužė savivaldybės tarybos nario priesaiką (LVAT 2018 m. lapkričio 26 d. išvada administracinėje byloje).

LVAT buvo sprendžiamas klausimas (administracinėje byloje Nr. eI-7-822/2018) dėl savivaldybės tarybos nario pareigos asmeniškai balsuoti savivaldybės tarybos posėdyje. LVAT pažymėjo, jog savivaldybės tarybos narė balsuodama už kitą tarybos narę, savo pareigas ėjo nesąžiningai ir pasielgė neetiškai, tačiau balsavo vieną kartą, taigi šis pažeidimas nebuvo sistemingas ar pakartotinis, o vienkartinis. Teismas taip pat nurodė, jog nėra duomenų, kad klausimas, dėl kurio savivaldybės tarybos narė balsavo už kitą tarybos narę, pasižymėjo ypatinga svarba, taip pat nėra duomenų apie savivaldybės tarybos narės motyvus ir siekius dėl balsavimo už kitą savivaldybės tarybos narę. Šiuo atveju teismas nenustatė, kad savivaldybės tarybos narė turėjo asmeninį suinteresuotumą balsuoti už kitą tarybos narę ar akivaizdžiai piktnaudžiavo savo padėtimi. LVAT pateikė išvadą, jog nėra pagrindo konstatuoti, kad savivaldybės tarybos narė, Švenčionių rajono savivaldybės tarybos posėdyje balsuodama už kitą tarybos narę, sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė jai įstatymuose nustatytų įgaliojimų (LVAT 2018 m. vasario 28 d. išvada administracinėje byloje). Konstituciniame Teisme nagrinėta byla dėl Seimo narių Lino Karliaus ir Aleksandr Sacharuk taip pat buvo aktuali dėl asmeninio balsavimo. Visuomenėje ir Seime kyla diskusijos dėl Seimo nario Petro Gražulio veiksmų Seimo plenariniame posėdyje ir galimo balsavimo už kitą Seimo narį, todėl šis LVAT suformuluotas precedentas gali tapti aktuali Konstituciniame Teisme.

Vietos savivaldos įstatymo 10 straipsnyje nurodomos savivaldybės tarybos nario pareigos. Savivaldybės tarybos narys privalo: 1) dalyvauti savivaldybės tarybos posėdžiuose; 2) būti vieno (išskyrus Kontrolės komitetą) komiteto nariu; 3) dalyvauti komiteto ir komisijos, kurio narys jis yra, posėdžiuose; 4) reglamento nustatyta tvarka informuoti merą ir (ar) savivaldybės tarybos narius arba kitus asmenis, kurie kartu dalyvauja rengiant, svarstant ar priimant sprendimą, apie esamą interesų konfliktą, pareikšti apie nusišalinimą ir, jeigu pareikštas nenusišalinimas buvo priimtas, jokia forma nedalyvauti toliau rengiant, svarstant ir priimant sprendimą; 5) priimti savivaldybės nuolatinius gyventojus ir ne rečiau kaip vieną kartą per metus atsiskaityti savivaldybės nuolatiniams gyventojams reglamento nustatyta tvarka. Šios savivaldybės tarybos nario pareigos yra tiesiogiai susiję su įgaliojimų vykdymu, kuris yra vienas iš kvaziapkaltos pagrindų. Kaip matyti iš anksčiau nurodytų LVAT išvadų, susidurta su priklausymo komitetams problematika, taip pat kitais klausimais, pavyzdžiui, interesų konflikto situacija, kuri dėl netinkamo savivaldybės tarybos kreipimosi nebuvo nagrinėta iš esmės.

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 25 straipsnio 4 dalį, meras užtikrina, kad: 1) savivaldybei būtų tinkamai atstovaujama regiono plėtros tarybos kolegijoje ir šios kolegijos priimti sprendimai būtų tinkamai įgyvendinami savivaldybėje; 2) laiku ir tinkamai būtų rengiami savivaldybės teritorijos raidos analizės ir ilgalaikių socialinių, kultūrinių, ūkinių, investicinių ir kitų programų projektai, užtikrinama jų įgyvendinimo kontrolė; 3) būtų sudarytos tinkamos vietos gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus sąlygos, nustatytos Vietos savivaldos įstatymo 10 straipsnyje; 4) būtų deramai atstovaujama savivaldybės interesams bendradarbiaujant ir sprendžiant klausimus su valstybės valdžios ir valstybinio administravimo subjektais, teisės saugos institucijomis, nevyriausybinėmis organizacijomis, užsienio valstybių savivaldybėmis. Nuo 2023 m. Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta sąvoka meras „užtikrina“, pakeitusi formuluotę „meras rūpinasi“. Pagal Dabartinės lietuvių kalbos žodyną „rūpintis“ – turėti rūpestį, stengtis, daryti, tvarkyti, o „užtikrinti“ – garantuoti, laiduoti (Dabartinės lietuvių kalbos žodynas, 2000). Sąvokų pasikeitimas ir sugriežtėjimas gali lemti mero pareigų pasikeitimą, t. y. šiuo atveju „minkštoji“ sąvoka „rūpintis“ šiek tiek sugriežtinta pasirinkus sąvoką „užtikrinti“.

Nuo 2023 m. savivaldybės taryba atlieka savivaldybės atstovaujamosios institucijos pareigas, o meras – savivaldybės vykdomosios institucijos pareigas. Vietos savivaldos įstatymas nuo 2023 m. papildytas ne vienu nauju mero įgaliojimu. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 2 dalį meras: sudaro ir teikia savivaldybės tarybai savivaldybės biudžeto projektą, biudžeto tikslinimą ir savivaldybės metinių ataskaitų rinkinį (1 p.); iki

kiekvienų einamųjų metų birželio 15 dienos savivaldybės tarybai raštu atsiskaito, kaip įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės nutarimai, savivaldybės tarybos sprendimai, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai (2 p.); administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus ir kitus piniginius išteklius, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą, administruoja savivaldybės turtą (3 p.); 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 (6 p.); teikia tvirtinti savivaldybės tarybai savivaldybės bendrąjį planą ar savivaldybės dalių bendruosius planus (11 p.).

Iš Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo matyti, kad meras perėmė dalį administracijos direktoriaus įgaliojimų. Toks įgaliojimų perėmimas gali lemti, kad savivaldybės taryboms atsiras daugiau pagrindų, dėl kurių galės kreiptis į LVAT, su prašymu pateikti išvadą. Vietos savivaldos įstatymo 32 straipsnio 2 dalyje nustatyta, 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. Tikėtina, jog kilus nesutarimams tarp savivaldybės tarybos ir mero, potencialu, kad klausimas dėl vicemero gali tapti vienu iš mero kvaziapkaltos pagrindų, dėl kurio kreipsis savivaldybės tarybos į LVAT.

Konstitucijos 74 straipsnyje nurodomi trys savarankiški pagrindai teikimui pradėti apkaltos procesą: 1) šiurkštus Konstitucijos pažeidimas; 2) priesaikos sulaužymas; 3) paaiškėjus, kad padarytas nusikaltimas. Konstitucijoje nustatytas gana platus apkaltos pagrindų sąrašas (Pūraitė-Andriekienė, 2017, p. 68). Pagal Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 3 dalyje kvaziapkaltos procedūra galima tik dėl dviejų pagrindų: 1) priesaikos sulaužymo; 2) įgaliojimų nevykdymo. Šiuo atveju tik vienas iš pagrindų sutampa – priesaikos sulaužymas, tačiau atkreiptinas dėmesys, jog savivaldybės tarybos nario ir mero priesaika savo turiniu skiriasi nuo Konstitucijos 74 straipsnyje numatytų subjektų priesaikos. Kadangi tarp kvaziapkaltos pagrindų nėra nusikaltimo padarymo¹⁷, todėl jis plačiau neanalizuojamas.

¹⁷ Pagal Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo konstitucinio įstatymo (toliau – Rinkimų kodeksas) 176 straipsnio 4 dalies 4 punktą savivaldybės tarybos nario, mero įgaliojimai nutrūksta nesuėjus terminui, kai jam įsiteisėja apkaltinamasis teismo nuosprendis, – pagal įsiteisėjusį teismo nuosprendį (Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso patvirtinimo..., 2022).

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Respublikos Prezidento¹⁸ priesaikos sulaužymas kartu yra ir šiurkštus Konstitucijos pažeidimas, o šiurkštus Konstitucijos pažeidimas kartu yra ir priesaikos sulaužymas (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas). Atkreiptinas dėmesys, jog dviejų pagrindų sujungimas gali pasirodyti kiek keistas, nes Konstitucijoje *espressis verbis* vartojama formuluotė „arba“. Kadangi kvaziapkaltoje nėra tokio pagrindo kaip šiurkštus priesaikos sulaužymo, todėl jis kartu negali būti ir priesaikos sulaužymu. Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog savivaldybės tarybos narys ir meras prisiekia gerbti ir vykdyti Konstituciją, taigi, tarsi, savivaldybės tarybos nario priesaika iš dalies talpina šiurkštaus Konstitucijos pažeidimo pagrindą.

Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad pareigas eidami Seimo nariai vadovaujasi Konstitucija, valstybės interesais, savo sąžine ir negali būti varžomi jokių mandatų. Konstitucijoje įtvirtintas laisvas mandatas – esminis Seimo nario konstitucinio statuso elementas (Šinkūnas, 2016, p. 166). Seimo nario priesaikos tekstas yra numatytas Lietuvos Respublikos įstatyme „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“, kuris yra Konstitucijos sudedamoji dalis. Seimo nario priesaika unikali tuo, jog vienintelė yra numatyta Konstitucijoje. Minėto įstatymo 5 straipsnyje nustatomas toks Seimo nario priesaikos tekstas: „Aš, (vardas, pavardė), prisiekiu būti ištikimas Lietuvos Respublikai; prisiekiu gerbti ir vykdyti jos Konstituciją ir įstatymus, saugoti jos žemių vientisumą; prisiekiu visomis išgalėmis stiprinti Lietuvos nepriklausomybę, sąžiningai tarnauti Tėvynei, demokratijai, Lietuvos žmonių gerovei. Tepadedu man Dievas!“ (Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos...“, 1992). Respublikos Prezidento priesaikos tekstas numatytas Lietuvos Respublikos Prezidento įstatyme¹⁹. Konstitucinio Teismo teisėjų priesaikos tekstas numatytas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatyme²⁰. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo ir Lietuvos apeliacinio teismo teisėjų priesaika numatyta Lietuvos Respublikos teismų įstatyme²¹.

¹⁸ Pagrįsta teigti, jog ir kitų Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytų asmenų.

¹⁹ 4 straipsnio 1 punkte nurodomas toks priesaikos tekstas: „Aš, (vardas, pavardė), prisiekiu Tautai būti ištikimas Lietuvos Respublikai ir Konstitucijai, gerbti ir vykdyti įstatymus, saugoti Lietuvos žemių vientisumą; prisiekiu sąžiningai eiti savo pareigas ir būti visiems lygiai teisingas; prisiekiu visomis išgalėmis stiprinti Lietuvos nepriklausomybę, tarnauti Tėvynei, demokratijai, Lietuvos žmonių gerovei. Tepadedu man Dievas!“ (Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas, 1993).

²⁰ 7 straipsnio 2 dalyje nurodomas toks priesaikos tekstas: 1) „Aš, (vardas, pavardė), prisiekiu būti ištikimas Lietuvos Respublikai; prisiekiu garbingai ir sąžiningai eiti Konstitucinio Teismo teisėjo pareigas; prisiekiu ginti nepriklausomos Lietuvos valstybės konstitucinę santvarką ir saugoti Konstitucijos viršenybę, paklusdamas tik Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Tepadedu man Dievas!“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas, 1993).

²¹ 59 straipsnio 1 dalyje numatytas toks teisėjų priesaikos tekstas: „Aš, teisėjas (-a) (vardas, pavardė), iškilmingai prisiekiu būti ištikimas (-a) Lietuvos Respublikai, savo pareigas atlikti garbingai, vykdyti teisingumą pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus, ginti žmogaus teises, laisves ir teisėtus interesus, visada būti nešališkas (-a), sąžiningas (-a), humaniškas (-a), saugoti man patikėtas valstybės

Lyginant savivaldybės tarybos nario ir mero priesaikas su Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytų subjektų priesaikos turiniu pažymėtina, jog tiek Konstitucijos 74 straipsnyje numatyti subjektai, tiek savivaldybės tarybos nariai ir merai, privalo užtikrinti Konstitucijos viršenybę. Visose priesaikose pabrėžiamas sąžiningumas. Vertintina, jog Seimo narių priesaika savo turiniu yra artimiausia savivaldybės tarybos nario ir mero priesaikai.

Materialiniai kvaziapkaltos instituto reikalavimai gali būti išskirti į dvi grupes. Pirmoji grupė susijusi su reikalavimu, jog kvaziapkaltos procedūra taikoma tik numatytiems subjektams, t. y. savivaldybės tarybos nariams ir merams. Antra, kvaziapkalta gali būti taikoma tik esant Vietos savivaldos įstatyme numatytiems pagrindams: priesaikos sulaužymui ir (ar) įgaliojimų nevykdymui.

2.2. Procedūrinės kvaziapkaltos instituto įgyvendinimo taisyklės

2.2.1. Teikimui pradėti kvaziapkaltą taikomi reikalavimai

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 2 dalį teikti savivaldybės tarybai pradėti savivaldybės tarybos nario ar mero įgaliojimų netekimo procedūrą turi teisę ne mažesnė kaip 1/3 savivaldybės tarybos narių grupė. LVAT yra akcentavęs, jog iniciatyvos teisė priklauso savivaldybės tarybos narių grupei (LVAT 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje). Taigi, iniciatyvos teisė suteikta tik savivaldybės tarybos narių grupei, kurią sudaro ne mažiau kaip 1/3 savivaldybės tarybos narių.

Iš Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 4 dalies analizės galima išskirti teikimui pradėti kvaziapkaltą taikomus reikalavimus: 1) teikimas turi būti argumentuotas; 2) išdėstytas raštu; 3) pasirašytas ne mažiau kaip 1/3 tarybos narių; 4) pateiktas savivaldybės tarybai ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo bent vieno iš pagrindų paaiškėjimo dienos; 5) teikime turi būti nurodytas konkretus asmuo; 6) bent vienas iš pagrindų (priesaikos sulaužymas, įgaliojimų nevykdymas; 7) nurodyti argumentai, pagrindžiantys teikimą; 8) įrodymai; 9) įrodymų šaltiniai.

Šiuo atveju galima spręsti, jeigu teikimą sudaro keli pagrindai, grindžiami skirtingu metu įvykusiais veiksmais (neveikimu), tai teikimas turi būti pateiktas savivaldybės tarybai ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo pirmojo iš pagrindų paaiškėjimo dienos. Savivaldybių

paslaptis ir visada elgtis, kaip dera teisėjui. Tepadedu man Dievas.“ (Lietuvos Respublikos teismų įstatymas, 1994).

tarybų nariai yra susidūrę su termino, per kurį turi būti pateiktas teikimas, problematika. Ši problema atskleidžiama ir teismo praktikoje.

LVAT jurisprudencijoje nurodyta, kad „pagrindų paaiškėjimo diena“ neturi formalių kriterijų, todėl pagrindų paaiškėjimo diena turi būti nustatoma kiekvienoje konkrečioje byloje atsižvelgiant į savivaldybės tarybos nario galimai padaryto pažeidimo pobūdį (LVAT 2018 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje). Toks teismo išaiškinimas turėtų sustiprinti tarybos narių galimybes užtikrinti viešąjį interesą, pagrindų paaiškėjimo nesiejant su formaliu pažeidimo padarymo momentu, tačiau tuo pačiu gali sukelti neaiškumo (netikrumo)²² bandant apibrėžti pagrindų paaiškėjimo momentą. Savivaldybės tarybos narių grupei praleidus vieno mėnesio terminą susiduriama su neigiamomis pasekmėmis ginant viešąjį interesą – savivaldybės taryba negali atlikti tolimesnių veiksmų. LVAT aiškindamas „pagrindų paaiškėjimo“ terminą yra pažymėjęs, jog galimybė savivaldybės tarybos narių grupei teikti teikimą atsiranda tada, kai šiai grupei tarybos narių atsiranda pagrįstas pagrindas manyti (pagrįstas įtarimas) (LVAT 2018 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje) dėl atitinkamų tarybos narių ar mero veiksmų.

Administracinių teismų praktikoje akcentuojama, kad teikimo turinyje turi būti pateikti siūlymus pradėti tarybos nario ar savivaldybės tarybos nario – mero (šiuo metu – *mero*) įgaliojimų netekimo procedūrą pagrindžiantys argumentai, įrodymai ir jų šaltiniai (LVAT 2018 m. lapkričio 26 d. išvada administracinėje byloje). Taigi, savivaldybės tarybos narių grupė pateikia teikimą, grindžiamą faktine medžiaga, o vėlesnį veiksmų vertinimą atlieka jau tam sudaryta komisija faktams tirti. Pažymėtina, jog savivaldybės tarybos narių grupės teikime pradėti savivaldybės tarybos nario ar savivaldybės tarybos nario – mero (šiuo metu – *mero*) įgaliojimų netekimo prieš terminą procedūrą iš esmės yra formuluojamas konkretus kaltinimas asmeniui <...> sulaužius priesaiką ir / arba nevykdžius įstatymuose nustatytų įgaliojimų (LVAT 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje).

Iš Seimo statuto 230 straipsnio analizės galima išvesti, jog teikimas turi būti išdėstytas raštu ir pasirašytas dviejų alternatyvių subjektų: 1) ¼ Seimo narių grupės asmenų; 2) Seimo Etikos ir procedūrų komisijos pirmininko²³. Pažymėtina, jog apkaltos iniciatyva gali kilti tik iš Seimo narių. Teisę inicijuoti apkaltos procesą Seime gali turėti tik

²² Kaip LVAT jurisprudencija rodo – sukelia neaiškumo.

²³ Tuo atveju, kai teikimas pasirašomas Seimo Etikos ir procedūrų komisijos pirmininko, remiantis Seimo statuto 78 straipsnio 3 dalimi turi būti ne mažesne kaip 4/5 visų komisijos narių balsų dauguma siūloma Seimui pradėti Seimo nariui apkaltos procesą, jeigu tiriant Seimo nario veiklą kyla įtarimų, kad Seimo narys galimai šiurkščiai pažeidė Konstituciją ir (ar) sulaužė priesaiką.

pakankamai didelė Seimo narių grupė (Konstitucinio Teismo 2004 m. balandžio 15 d. nutarimas). Teisė inicijuoti apkaltą daugelyje Europos valstybių suteikta taip pat išimtinai tik parlamento nariams (Pūraitė-Andriekienė, 2019, p. 61). Be kita ko, pagal Seimo statuto 230 straipsnio 2 dalį teikime pradėti apkaltos procesą nurodomas konkretus asmuo, siūlymai pradėti apkaltos procesą bent vienu iš pagrindų, šiuos siūlymus pagrindžiantys argumentai, įrodymai ir jų šaltiniai.

Lyginant iniciatyvos teisę turinčius subjektus, atkreiptinas dėmesys, jog kvaziapkaltos atveju iniciatyvos teisę turi tik 1/3 savivaldybės tarybos narių, o apkaltos atveju ne tik Seimo narių grupė, bet ir Seimo Etikos ir procedūrų komisijos pirmininkas. Kaip bendras bruožas išvestinas – iniciatyvos teisė priklauso tik asmenims, einantiems Seimo narių ir savivaldybės tarybos narių pareigas.

Remiantis Seimo statuto 229 straipsnio 1 dalimi teikimui pradėti apkaltos procesą tuo pagrindu, kad padarytas nusikaltimas, galioja Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse nustatyti senaties terminai, tačiau pagal minėto straipsnio 2 dalį dėl kitų pagrindų nėra taikomi senaties terminai. Kvaziapkaltos atveju numatyti griežtesni reikalavimai – teikimui taikomas 1 mėnesio terminas nuo bent vieno iš pagrindų paaiškėjimo dienos.

2.2.2. Komisijos faktams ištirti sudarymas ir veikla

Pagal Vietos savivaldos 13 straipsnio 7 dalį savivaldybės taryba, gavusi teikimą pradėti savivaldybės tarybos nario ar mero įgaliojimų netekimo procedūrą, kitame savivaldybės tarybos posėdyje, bet ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo teikimo gavimo dienos, priima sprendimą sudaryti komisiją pateiktiems faktams ištirti ir nustato terminą, iki kada komisija turi pateikti išvadą. Komisija sudaroma iš visų savivaldybės tarybos narių frakcijų, grupių ir į jokią frakciją ar grupę nesusivienijusių savivaldybės tarybos narių atstovų laikantis proporcingumo principo. Tai reiškia, jog savivaldybės tarybai numatytas terminas, per kurį turi būti sudaryta komisija faktams tirti – vienas mėnesis. Savivaldybės taryba nusprendusi sudaryti komisiją faktams ištirti priima sprendimą²⁴.

Esminis reikalavimas sudarant komisiją faktams ištirti – proporcingumas. Reikalavimas sudaryti tyrimo komisiją iš visų frakcijų atstovų, laikantis proporcingumo principo, yra imperatyvaus pobūdžio (LVAT 2018 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje). Proporcingumo reikalavimas prisideda prie tyrimo nešališkumo

²⁴ Pavyzdžiui, Pagėgių rajono savivaldybės priėmė 2021 m. vasario 18 d. sprendimą Nr. T-44 „Dėl komisijos sudarymo Pagėgių savivaldybės tarybos narių 2021 m. sausio 18 d. teikime pateiktiems faktams ištirti“ (LVAT 2021 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje).

ir objektyvumo užtikrinimo, tačiau savivaldybių taryboms kyla problemų laikantis proporcingumo principo, sudarant komisijas faktams iširti.

Remiantis LVAT jurisprudencija, komisija turi iširti teikime pradėti tarybos nario ar savivaldybės tarybos nario – mero įgaliojimų (šiuo metu – *mero*) netekimo procedūrą nurodytus faktus ir pateikti išvadą – vertinimą dėl to, ar savivaldybės tarybos narys ar savivaldybės tarybos narys – meras (šiuo metu – *meras*) sulaužė priesaiką ir (arba) tinkamai vykdė jam Vietos savivaldos įstatyme ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus (LVAT 2018 m. lapkričio 26 d. išvada administracinėje byloje). Iš savivaldybės tarybos narių sudaryta komisija turi įvertinti kaltinamų asmenų (ne)veikimo atitiktį Konstitucijai ir įstatymams. Tuo atveju, jeigu komisiją faktams iširti sudaro ne teisininkai, galima susidurti su problemomis vertinant veiksmų (neveikimo) atitiktį Konstitucijai ir įstatymams, nes svarbus Konstitucinio Teismo jurisprudencijos, administracinių ir bendrosios kompetencijos teismų praktikos ir teisės aktų išmanymas, o šiuo atveju komisija faktams iširti sudaroma tik politiniu, o ne profesiniu pagrindu. Atlikta savivaldybių atstovų apklausa rodo, jog savivaldybės nesureikšmina Konstitucinio Teismo ir LVAT jurisprudencijos, o tai gali lemti, kad savivaldybės tarybos nepagrįstai kreipiasi į LVAT.

Komisijos faktams iširti veikla yra tiesiogiai susijusi su savivaldybės tarybos narių teikimo turiniu, nes LVAT yra akcentavęs, jog speciali savivaldybės tarybos sudaryta komisija turi teisę tirti ir vertinti tik tuos asmens, dėl kurio pradėta įgaliojimų netekimo prieš terminą procedūra, veiksmus, kurie nurodyti savivaldybės tarybos narių grupės pasirašytame ir savivaldybės tarybai pateiktame teikime pradėti įgaliojimų netekimo prieš terminą procedūrą (LVAT 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje). Komisijos faktams iširti tyrimo ribos priklauso nuo savivaldybės tarybos narių grupės teikimo turinio.

Atkreiptinas dėmesys, jog pagal administracinių teismų praktiką turi būti vengiama situacijų, kuomet savivaldybės tarybos sprendimu sudaromos komisijos pateiktiems faktams iširti nariais paskiriami tie patys savivaldybės tarybos nariai, kurie pasirašė teikimą pradėti savivaldybės tarybos nario ar savivaldybės tarybos nario – mero (šiuo metu – *mero*) įgaliojimų netekimo procedūrą (LVAT 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje). Nors šis reikalavimas nėra imperatyvus, tačiau mažesnė savivaldybėse gali būti sunkiau įgyvendinamas, taip pat gali susidaryti problematiška situacija, kai teikimą pasirašo visi vienos ar kelių frakcijų nariai.

Apkaltos atveju pagrįstumui iširti ir išvadai dėl pagrindo pradėti apkaltos procesą parengti sudaroma specialioji tyrimo komisija, o tuo atveju, jeigu teikimą pradėti apkaltos procesą pateikė Seimo Etikos ir procedūrų komisija, Seimas suteikia jai specialiosios

tyrimo komisijos įgaliojimus arba sudaro specialiąją tyrimo komisiją (Seimo statuto 231 straipsnio 2 ir 3 dalys). Pagal Seimo statuto 232 straipsnio 2 dalį komisijoje paprastai neturi būti daugiau kaip 12 narių. Kvaziapkaltos atveju kaip skirtumas paminėtinas proporcingumo reikalavimas komisiją sudaryti iš visų frakcijų atstovų.

Seimo statuto 239 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad Seimas, posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma pritaręs specialiosios tyrimo komisijos išvadai, kad yra pagrindas pradėti apkaltos procesą, priima nutarimą pradėti apkaltos procesą Seime konkrečiam asmeniui ir kreipiasi į Konstitucinį Teismą išvados, ar asmens, kuriam pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai. Konstitucinio Teismo 2017 m. vasario 24 d. nutarime pažymėta, kad apkaltos procesas pagal Konstituciją prasideda tik Seimui priėmus nutarimą dėl apkaltos proceso konkrečiam asmeniui Seime pradžios (Konstitucinio Teismo 2017 m. vasario 24 d. nutarimas)²⁵.

Tuo atveju, jeigu savivaldybės taryba nusprendžia pradėti kvaziapkaltą, priešingai, nei apkaltos atveju, savivaldybės taryba turi tik vieną kelią – kreiptis į LVAT. Kadangi Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnyje nėra eksplicitiškai numatyta kokia balsų dauguma priima sprendimą pradėti kvaziapkaltą, todėl pagrįsta teigti, kad kaip ir apkaltos atveju, sprendimas priimamas posėdyje dalyvaujančių savivaldybės tarybos narių balsų dauguma.

Komisijos faktams ištirti veikloje yra svarbu užtikrinti ir kaltinamų asmenų teises. Savivaldybės tarybos nario ar savivaldybės tarybos nario – mero (šiuo metu – *mero*) įgaliojimų netekimo savivaldybės tarybos sprendimu procedūros metu asmeniui, dėl kurio yra pradėta tokia procedūra, turi būti sudaryta galimybė būti išklausytam, t. y. jis turi būti informuotas apie savivaldybės tarybos nario ar savivaldybės tarybos nario – mero (šiuo metu – *mero*) įgaliojimų netekimo procedūrą ir jam teisiškai turi būti garantuojama galimybė dalyvauti šiame procese ir ginti savo teises (LVAT 2021 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje). Tuo atveju, jeigu kaltinamas asmuo nėra informuojamas apie

²⁵ Šiek tiek kitokia procedūra yra tuo atveju, kai Seime gaunamas įsiteisėjusio apkaltinamojo nuosprendžio nuorašas dėl nusikaltimo, padaryto einant pareigas. Tuo atveju Seimas remdamasis Seimo statuto 239 straipsnio 2 dalimi priima nutarimą pradėti apkaltos procesą konkrečiam asmeniui ir kreipiasi į Konstitucinį Teismą išvados, ar asmens, kuriam pradėta apkaltos byla, konkrečiu padarytu nusikaltimu buvo šurkščiai pažeista Konstitucija ir sulaužyta priesaika. Dar kitokia situacija susiklosto, kai Seimas gauna įsiteisėjusio apkaltinamojo teismo nuosprendžio nuorašą dėl asmens nusikaltimo, padaryto iki pradėdant eiti pareigas, kai nusikaltimo padarymo faktas paaiškėjo šias pareigas asmeniui einant. Tuo atveju pagal Seimo statuto 239 straipsnio 3 dalį, Seimas priima nutarimą pradėti apkaltos procesą Seime šiam asmeniui ir į Konstitucinį Teismą Seimas nesikreipia. Kai Seimas priima nutarimą pradėti apkaltos procesą Respublikos Prezidentui dėl nusikaltimo, padaryto iki pradėdant eiti pareigas, kai nusikaltimo padarymo faktas paaiškėjo šias pareigas asmeniui einant, į Konstitucinį Teismą Seimas taip pat nesikreipia (Seimo statuto 239 straipsnio 4 dalis).

komisijos faktams ištirti posėdžius ir nėra kviečiamas juose dalyvauti, gali susidaryti situacijos, kai neužtikrinamas kaltinamo asmens teisės ir pažeidžiamas konstitucinis teisinės valstybės principas.

Konstitucinis Teismas yra atkreipęs dėmesį, jog apkaltos proceso institutas Lietuvos konstitucinėje sistemoje sietinas su Konstitucijos preambulėje skelbiamu atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu, su konstituciniais asmens teisių ir laisvių apsaugos principais (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas). Vykdamt apkaltą Seime turi būti užtikrinta asmens, kurio konstitucinės atsakomybės klausimas sprendžiamas, teisė dalyvauti procese ir gintis. Seimas prieš priimdamas sprendimą turi išklausti ir kitą šalį (*audi alteram partem*) (Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvada). Pagal Seimo statuto 241 straipsnio 1 dalį asmuo, kuriam taikoma apkalta, turi teisę dalyvauti Seimo posėdyje pats ir (ar) per savo advokatą bei pagal Seimo statuto 241 straipsnio 7 dalį suteikiama teisė pasisakyti, o pagal minėto straipsnio 8 dalį suteikiamas baigiamasis žodis. LVAT jurisprudencijoje taip pat akcentuota, jog asmeniui, kuris kaltinamas, turi būti suteikta galimybė būti išklaustam. Asmeniui, kuris kaltinamas, turi būti užtikrinta teisė gintis. Asmens teisių užtikrinimo aspektu apkaltos ir kvaziapkaltos institutai yra labai panašūs.

Remiantis Komisijos, sudarytos Jonavos rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. 1TS-27 „Dėl Komisijos rajono savivaldybės tarybos narių 2021 m. sausio 28 d. teikime pateiktiems faktams ištirti sudarymo“ 2021 m. kovo 29 d. išvada Nr. 38B-37 „Dėl 2021 m. sausio 28 d. teikime pateiktų faktų“ medžiaga ir atlikta apklausa, minėta komisija nusprendė, jog nėra pagrindo taikyti Jonavos savivaldybės tarybos nario Sauliaus Jakimavičiaus netekimo procedūrą, nes nėra įsiteisėjęs Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2020 m. gruodžio 22 d. sprendimas Nr. KS-175. Nagrinėjamu atveju įgaliojimų netekimo procedūra baigėsi šiame etape (Komisijos, sudarytos Jonavos rajono savivaldybės..., 2021).

Remiantis viešai prieinama informacija, Šilalės rajono savivaldybėje buvo inicijuota kvaziapkalta dėl savivaldybės tarybos narių Arvydo Petkaus ir Stasio Skalausko. Vienas iš savivaldybės tarybos narių sulaikytas neblaivus, kitas – įkliuvo dėl naminės degtinės (Šilalėje inicijuotas mandatų atėmimas iš..., 2019). Remiantis Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos (toliau – VRK) 2019 m. lapkričio 5 d. sprendimu Nr. Sp-403 „Dėl Mažeikių rajono, Šilalės rajono, Švenčionių rajono, Klaipėdos miesto ir Klaipėdos rajono savivaldybių narių įgaliojimų nutūkimo prieš terminą ir šių savivaldybių tarybų narių mandatų naujiems savivaldybių tarybų nariams pripažinimo“ 1.1. punktu VRK

patenkino Stasio Skalausko prašymą atsistatydinti (VRK 2019 m. lapkričio 5 d. sprendimas). Taigi, šiuo atveju kvaziapkalta taip pat baigėsi šiame etape.

2.2.3. Savivaldybės tarybos kreipimasis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą ir kreipimuisi taikomi reikalavimai

Remiantis Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 7 dalimi savivaldybės taryba apsvarsčiusi komisijos faktams ištirti išvadą nusprendžia pasirinkti vieną iš dviejų tolimesnių kelių: nusprendusi, jog yra pagrindas manyti, kad savivaldybės tarybos narys ar meras sulaužė duotą priesaiką ir (ar) nesilaikė įstatymuose nustatymų įgaliojimų – kreipiasi į LVAT ir laukia ar teismas priims išvadą, arba nusprendžia, kad nėra pagrindo taikyti kvaziapkaltą. Atkreiptinas dėmesys, jog įgaliojimų netekimo prieš terminą procedūra prasideda tik savivaldybės tarybai priėmus sprendimą taikyti savivaldybės tarybos nario ar savivaldybės tarybos nario – mero (šiuo metu – *mero*) įgaliojimų netekimo prieš terminą procedūrą (LVAT 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje).

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 8 dalį savivaldybės taryba, nusprendusi kreiptis į LVAT, prašymą šiam teismui pateikia ne vėliau kaip per 6 mėnesius nuo bent vieno iš pagrindų paaiškėjimo dienos ir paskiria savivaldybės tarybos narį (-ius), kuris (-ie) atstovaus savivaldybės tarybai LVAT nagrinėjant šį prašymą.

Teismas yra konstatavęs, jog savivaldybės taryba yra vienintelis įstatymo tiesiogiai įvardijamas subjektas, turintis teisę paduoti prašymą teismui (LVAT 2016 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje). Tai reiškia, jog į teismą gali kreiptis tik savivaldybės taryba *in corpore*. Pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 120 straipsnio 1 dalį prašymą pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė (prašyme nurodytų) jiems įstatymuose nustatytų įgaliojimų, paduoda savivaldybės taryba Vietos savivaldos įstatyme nustatyta tvarka (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos..., 1999). Taigi, ne tik materialinius santykius reglamentuojantis Vietos savivaldos įstatymas, bet ir proceso santykius reglamentuojantis įstatymas akcentuoja savivaldybės tarybą *in corpore*, kaip vienintelį subjektą galintį kreiptis į LVAT.

Iš LVAT jurisprudencijos matyti, kad į teismą buvo bandyta kreiptis nesilaikant reikalavimų. Administracinėje byloje Nr. I-15-822/2016 į LVAT kreipėsi Raseinių savivaldybės tarybos narys, nuroydamas įgaliojimo pagrindą – Raseinių rajono savivaldybės tarybos sprendimą. Teismas pažymėjo, kad kreipimasis turi būti įformintas savivaldybės tarybos sprendimu, o ne įgaliojant prašymą LVAT pateikti pasirašyti ir pateikti atskirus savivaldybės tarybos narius (LVAT 2016 m. gegužės 17 d. nutartis

administracinėje byloje). Taigi, LVAT savivaldybės tarybą gali atstovauti savivaldybės tarybos nariai, tačiau savivaldybės tarybos nariai neturi įgaliojimų patys kreiptis į LVAT.

Savivaldybės taryba turi priimti sprendimą dėl konkretaus kreipimosi į LVAT turinio (teisės aktų nustatyta tvarka turi būti apsvarstytas konkretus kreipimosi projektas ir jam pritarta), o formali išraiška gali būti dvejopa: prašymas gali būti išdėstytas savivaldybės tarybos sprendime arba tarybos sprendimu turi būti pritariama konkrečiam kreipimosi projektui, kuris pridedamas prie to tarybos sprendimo (LVAT 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje). Vadinasi, dėl kreipimosi savivaldybės taryba priima sprendimą arba sprendimu pritariama kreipimosi projektui kaip sprendimo priedui.

Analizuojant savivaldybės tarybų kreipimusį turinį pažymėtina, kad savivaldybės tarybos sprendime kreiptis į LVAT turi būti nurodyti faktiniai ir teisiniai pagrindai, kuriais grindžiamas prašymas pateikti išvadą dėl to, ar savivaldybės tarybos narys ar savivaldybės tarybos narys – meras (šiuo metu – *meras*) sulaužė priesaiką ir nevykdė jam Vietos savivaldos įstatyme ir kituose įstatymuose nustatytų įgaliojimų (LVAT 2017 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje).

Atsižvelgiant į LVAT jurisprudenciją galima teigti, kad prašyme pateikti išvadą kaltinimas dėl kiekvieno savivaldybės tarybos nario turi būti individualizuojamas ir motyvuojamas dėl kiekvieno savivaldybės tarybos nario (LVAT 2018 m. gegužės 30 d. išvada administracinėje byloje). Savivaldybės tarybai nėra draudžiama kreiptis dėl kelių savivaldybės tarybos narių ir (ar) mero, tačiau teikime kaltinimas kiekvienam savivaldybės tarybos nariui ir (ar) merui turi būti individualizuojamas.

Pažymėtina, kad Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintas 6 mėnesių terminas yra naikinamasis, todėl jis negali būti atnaujintas ABTĮ 30 straipsnyje nustatyta tvarka (LVAT 2017 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje). Tuo atveju, jeigu savivaldybės taryba praleidžia terminą, negalimas tolimesnis procesas LVAT ir tyrimas, ar savivaldybės tarybos narys ar meras sulaužė duotą priesaiką ir (ar) nevykdė įgaliojimų. Tai reiškia, jog termino laikymasis yra susijęs su viešojo intereso įgyvendinimu, o netinkamas terminų laikymasis ar interpretavimas gali užkirsti kelią įgyvendinti viešąjį interesą.

Apibendrinant LVAT ir Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintą reglamentavimą galima teigti, kad savivaldybės taryba *in corpore* sprendžia ar kreiptis į teismą. Savivaldybės taryba yra vienintelis subjektas, turintis teisę paduoti prašymą LVAT. Kreipimasis turi būti individualizuotas ir motyvuotas, pagrįstas faktiniu pagrindu. Kreipimosi forma gali būti arba savivaldybės tarybos sprendimas, arba sprendimu pritariama kreipimosi projektui kaip

sprendimo priedui. Vietos savivaldos įstatyme numatytas naikinamasis 6 mėnesių terminas, per kurį savivaldybės taryba turi teisę kreiptis į LVAT.

2.2.4. Savivaldybės tarybos priimamas sprendimas dėl įgaliojimų netekimo

Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 10 dalyje nurodoma, jeigu LVAT pateikia išvadą, kad savivaldybės tarybos narys ar meras sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė jam šiame ir kituose įstatymuose nustatytų įgaliojimų, savivaldybės taryba 3/5 visų savivaldybės tarybos narių balsų dauguma priima sprendimą, kad savivaldybės tarybos narys ar meras neteko savo įgaliojimų. Jeigu balsuojant šiame straipsnyje nustatyta tvarka sprendimas, kad savivaldybės tarybos narys ar meras neteko savo įgaliojimų, nepriimamas, laikoma, kad savivaldybės taryba nepritarė savivaldybės tarybos nario ar mero įgaliojimų netekimui. Savivaldybės tarybos narys ar meras gali toliau vykdyti savo įgaliojimus. Vietos savivaldos įstatymo 15 straipsnio 2 dalies 2 punkte numatyta, jog sprendimo dėl savivaldybės tarybos nario, mero įgaliojimų netekimo Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnyje nustatytais pagrindais ir tvarka priėmimas yra išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija.

Konstitucijos ir įstatymo pažeidimo nustatymas – tai teisinio, bet ne politinio vertinimo dalykas, todėl teisės klausimus Konstitucijos, įstatymo pažeidimo faktą, taigi ir Konstitucijos, įstatymo šiurkštaus pažeidimo faktą gali nustatyti tik teismas (LVAT 2018 m. lapkričio 26 d. išvada administracinėje byloje). Tuo atveju, jeigu LVAT nekonstatuoja priešingų teisei savivaldybės tarybos nario ar mero veiksmų, savivaldybės taryba neturi teisės priimti sprendimo dėl pašalinimo iš pareigų.

LVAT yra pažymėjęs, jog įgaliojimų netekimas reiškia sankciją asmeniui už tai, kad jis savo veiksmais ar elgesiu pažeidė Konstituciją ir / arba įstatymus ir taip sulaužė duotą priesaiką savivaldybės bendruomenei, kuri yra savivaldybės tarybos nario – mero (šiuo metu – *mero*)²⁶ įgaliojimų vykdymo sąlyga bei pagrindas (LVAT 2021 m. liepos 21 d. nutartis).

LVAT yra pateikęs vieną išvadą, kurioje pripažino Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos narį Viačeslavą Titovą pažeidus Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalį, 25 straipsnio 4 dalį, 28 straipsnį ir Lietuvos Respublikos valstybės politikų elgesio kodekso 4 straipsnyje įtvirtintus valstybės politikų elgesio principus ir sulaužius savivaldybės tarybos nario priesaiką (LVAT 2018 m. lapkričio 26 d. išvada administracinėje byloje). Po LVAT išvados Viačeslavas Titovas kreipėsi į VRK su prašymu atsistatydinti. VRK tenkino

²⁶ Pagrįsta teigti, jog ir savivaldybės tarybos narių.

prašymą ir Klaipėdos miesto savivaldybė nebetęsė vykdytos įgaliojimų netekimo procedūros.

Pagal Konstitucijos 74 straipsnio 1 dalį Seimas 3/5 visų narių balsų dauguma gali pašalinti iš užimamų pareigų nurodytus asmenis ar panaikinti Seimo nario mandatą. Ar pašalinti asmenį iš pareigų yra politinio apsisprendimo klausimas, kurį sprendžia 141 Seimo narys. Tiek apkaltos, tiek kvaziapkaltos atvejais taikomas toks pats 3/5 visų Seimo narių ar savivaldybės tarybos narių pritarimas pašalinimui iš užimamų pareigų.

Konstitucijos 74 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad asmuo, kurį Seimas už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą arba priesaikos sulaužymą apkaltos proceso tvarka pašalino iš užimamų pareigų ar panaikino jo Seimo nario mandatą, gali užimti Konstitucijoje nurodytas pareigas, kurių ėjimo pradžia pagal Konstituciją yra susieta su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu, kai nuo Seimo sprendimo, kuriuo jis buvo pašalintas iš užimamų pareigų ar panaikintas jo Seimo nario mandatas, yra praėję ne mažiau kaip dešimt metų. LVAT yra pažymėjęs, jog apkaltos ir vėlesnio draudimo tikslas yra apsaugoti parlamentines institucijas (LVAT 2022 m. birželio 29 d. sprendimas administracinėje byloje).

Respublikos Prezidento²⁷ pašalinimas iš pareigų yra konstitucinė sankcija už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą (Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvada). Pažymėtina, jog asmenys, kuriems taikyta konstitucinė sankcija apkaltos tvarka, gali būti renkami savivaldybės tarybos nariais, kadangi vietos savivalda nėra valstybės valdymo (siaurąją konstitucine prasme sudedamoji dalis) (Šileikis, 2005, p. 165). Asmenims, kuriems taikyta kvaziapkalta iš esmės nekyla tiesioginių teisinių pasekmių susijusių su rinkimų ribojimais, t. y. kvaziapkaltos tvarka pašalinti tarybos nariai ir merai gali dalyvauti visuose Lietuvos Respublikoje vykstančiuose rinkimuose be apribojimų.

Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad konstituciniai apkaltos, priesaikos ir rinkimų teisės institutai yra glaudžiai tarpusavyje susiję ir integruoti (Konstitucinio Teismo 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas). Pagal Rinkimų kodekso 76 straipsnio 1 dalies 13 punktą, kandidato anketoje kandidatas privalo nurodyti, ar jis anksčiau, be kita ko, neteko savivaldybės tarybos nario, mero mandato už priesaikos sulaužymą, šiurkštų Konstitucijos pažeidimą. Rinkimų kodekso 76 straipsnio 7 dalyje numatyta, jog jeigu kandidatas anketoje nurodo, kad anksčiau neteko savivaldybės tarybos nario, mero mandato už priesaikos sulaužymą, šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, rinkimų komisija leidžiamame kandidato plakate, taip pat plakate su kandidatų sąrašu turi būti pažymėta, kad kandidatas neteko tarybos nario, mero

²⁷ Pagrįstą teigti, jog ir kitų Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytų asmenų.

mandato už priesaikos sulaužymą, šiurkštų Konstitucijos pažeidimą. Taigi, kandidato į savivaldybės tarybos narius ar merus anketose pažymima, kad jie buvo pašalinti iš pareigų kvaziapkaltos tvarka. Šis padarinys gali būti įvardijamas kaip vienintelis, kuris sukelia atitinkamas teises pasekmes kvaziapkaltos tvarka pašalintam savivaldybės tarybos nariui ar merui.

Savivaldybėms buvo pateiktas klausimynas, kuriuo buvo siekiama išsiaiškinti, ar savivaldybėse buvo vykdoma kvaziapkalta ir su kokiais problemomis susidūrė savivaldybės²⁸. Į klausimyną atsakė 24 savivaldybių atstovai. Dauguma savivaldybių nurodė, kad nevykdė kvaziapkaltos²⁹. Kelios savivaldybės³⁰ nurodė, kad į LVAT nebuvo kreiptasi dėl to, jog savivaldybės tarybos nariai patys atsisakė mandatų ar kitaip buvo nutraukta kvaziapkalta. Iš atsakymų į klausimyną galima daryti išvadą, jog savivaldybės nevienareikšmiškai vertina teisės aktų reikalavimus dėl kvaziapkaltos. Pastebėtos mintys, jog reikalingas teisės aktų tobulinimas, teisės aktuose būtinas konkretumas. Susidarė įspūdis, jog dalyje savivaldybių nėra nuodugnai susipažinta su kvaziapkaltos teisiniu reglamentavimu. Išryškintina mintis, kad Vietos savivaldos įstatyme numatyti per trumpi terminai, per kuriuos turi būti įvykdytos procedūros, norint įgyvendinti viešąjį interesą ir procedūrą reikėtų supaprastinti. Sprendžiant, ar teisės aktuose įtvirtintas reglamentavimas palankus ginant viešąjį interesą, į klausimyną atsakiusių savivaldybių atstovių nuomonė išsiskyrė. Dalis savivaldybių teigė, kad reglamentavimas palankus ir tinkamas, o dalis savivaldybių nurodė, kad nepalankus užtikrinant viešąjį interesą.

Procedūriniai kvaziapkaltos instituto aspektai yra susiję su iniciatyvos teisės įgyvendinimu, teikimui taikomų reikalavimų įgyvendinimu, komisijos faktams ištirti tinkama veikla, savivaldybės tarybos kreipimusi į LVAT ir savivaldybės tarybos priimamu galutiniu sprendimu. Tinkamas savivaldybės tarybos reikalavimų laikymasis leidžia savivaldybės tarybai įgyvendinti viešąjį interesą.

Vietos savivaldos įstatymo analizė rodo, jog siekiant įgyvendinti viešąjį interesą kvaziapkaltos proceso metu, svarbu laikytis Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintų taisyklių. Vietos savivaldos įstatyme numatytas reguliavimas nevertintinas vienareikšmiškai. Teisės aktuose numatyti gana trumpi terminai, per kuriuos turi būti įvykdytos procedūros, norint apginti viešąjį interesą. Norint griežtai laikytis reikalavimų, savivaldybių taryboms nėra sunku padaryti žmogiškąją klaidą, kuri gali turėti įtakos sprendimų priėmimui, dėl ko gali

²⁸ *Priedas Nr. 1.*

²⁹ 15 iš 24 apklausoje dalyvavusių savivaldybių, o 1 savivaldybėje nebuvo informacijos.

³⁰ Šilalės rajono savivaldybė, Jonavos rajono savivaldybė, Kretingos rajono savivaldybė.

būti neapsaugotas viešasis interesas. Paminėtina, jog pakeitus Vietos savivaldos įstatymą, kvaziapkaltos reglamentavimas iš esmės nepakito.

2.3. Prašymų pateikti išvadą ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė duotą priesaiką ir (ar) nevykdė įgaliojimų nagrinėjimo teisme procesiniai ypatumai

Procesiniai ypatumai, susijęs su nagrinėjamos kategorijos bylomis yra įtvirtinti proceso santykius reglamentuojančiame įstatyme – ABTĮ. Pažymėtina, jog šiam klausimui skiriama nemažai dėmesio. Procesiniai reikalavimai skirti LVAT įgyvendinti jam suteiktą kompetenciją pateikti išvadas. Procesiniai reikalavimai yra minimaliai sietini su viešojo intereso įgyvendinimu, nes iš esmės yra skirti užtikrinti sklandų ir teisingą teismo procesą.

Pagal ABTĮ 21 straipsnio 3 dalį LVAT nagrinėja prašymus pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė (prašyme nurodytų) jiems įstatymuose nustatytų įgaliojimų. Šios bylos yra nagrinėjamos pirmąja ir galutine instancija LVAT. Pagal ABTĮ 36 straipsnio 1 dalies 11 punktą žyminiu mokesčiu neapmokestinami prašymai dėl išvadų, ar savivaldybės tarybos narys, meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė (prašyme nurodytų) jiems įstatymuose nustatytų įgaliojimų, pateikimo. Analizuojant pasirošimo bylai nagrinėti stadiją pažymėtina, kad pagal ABTĮ 121 straipsnio 3 dalį teismas, gavęs prašymą pateikti išvadą, išsiunčia savivaldybės tarybos nariui, merui prašymo pateikti išvadą ir prie jo pridėtų dokumentų kopijas (skaitmenines kopijas). Savivaldybės tarybos narys, meras turi teisę per septynias kalendorines dienas nuo šioje dalyje nurodytų dokumentų kopijų gavimo pateikti atsiliepimą į prašymą. Ši teisės norma vertintina kaip specialioji lyginant su ABTĮ 67 straipsniu.

Pereinant prie teismo nagrinėjimo stadijos atkreiptinas dėmesys, jog šios kategorijos bylas pagal ABTĮ 43 straipsnio 3 dalį nagrinėja LVAT penkių teisėjų kolegija³¹. ABTĮ 121 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta, kad prašymą pateikti išvadą LVAT nagrinėja apie teismo posėdį pranešęs prašymą padavusiai savivaldybės tarybai ir savivaldybės tarybos nariui, merui, dėl kurių įgaliojimų netekimo pradėta ši procedūra. Proceso dalyvių, kuriems apie teismo posėdį buvo tinkamai pranešta, neatvykimas į teismo posėdį nėra kliūtis nagrinėti bylą ir priimti išvadą dėl savivaldybės tarybos nario, mero

³¹ Tačiau pastebėtina, pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. eS-1-442/2022 buvo sprendžiamas pareiškėjo Ignalinos rajono savivaldybės tarybos prašymas pateikti išvadą, ar Ignalinos rajono savivaldybės tarybos narys J. B. sulaužė savivaldybės tarybos nario priesaiką ir nevykdė Lietuvos Respublikos politikų etikos kodekse, Vietos savivaldos įstatyme ir kituose įstatymuose nustatytų įgaliojimų, priėmimo klausimą, kurį nagrinėjo trijų teisėjų kolegija (LVAT 2022 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje).

priesaikos sulaužymo ir įgaliojimų vykdymo. Vertinant, ar gali būti atnaujinamas terminas prašymui paduoti, LVAT yra nurodęs, kad Vietos savivaldos įstatyme yra įtvirtintas naikinamasis terminas ir jis negali būti atnaujinamas ABTĮ 30 straipsnyje nustatyta tvarka (LVAT 2022 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje).

ABTĮ 120 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad LVAT nepriima nagrinėti prašymo pateikti išvadą, jeigu: 1) prašymą padavė subjektas, neturintis teisės jį paduoti; 2) prašymas grindžiamas ne teisiniais motyvais; 3) prašymas paduotas nesilaikant Vietos savivaldos įstatyme nustatytos tvarkos; 4) prašyme keliamas klausimas jau buvo nagrinėtas LVAT. Vienoje iš administracinių bylų į LVAT kreiptasi ne Plungės rajono savivaldybės tarybos sprendimu, bet atskirų savivaldybės tarybos narių pasirašytu prašymu pateikti išvadą. Byloje nesant duomenų, kurie patvirtintų, jog Plungės rajono savivaldybės taryba būtų svarsčiusi ir pritarusi būtent pateiktajam prašymui, konstatuota, kad prašymas LVAT negali būti vertinamas, kaip paduotas tinkamo subjekto (LVAT 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje). Šiuo atveju buvo pažeista ABTĮ 120 straipsnio 2 dalies 3 punkte įtvirtinta taisyklė.

ABTĮ 51 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad šios kategorijos bylose taikos sutartis negali būti sudaroma. Teismo proceso baigimas taikos sutartimi yra įvardijamas kaip pasinaudojimas alternatyviu ginčo sprendimo būdu (Paužaitė-Kulvinskienė, 2013, p. 37). Taikos sutartis suprantama kaip socialinės taikos, tarpusavio kompromiso radimas, tačiau sprendžiant prašymus pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė įgaliojimų ypatingą svarbą turi viešasis interesas. Siekiant ginti viešąjį interesą vertintina, kad socialinė taika nėra svarbesnė vertybė nei viešasis gėris.

Analizuojant, kas šios kategorijos bylose yra bylos dalykas, LVAT yra nurodęs, kad bylos nagrinėjimo teisme dalyku yra ne tik savivaldybės sprendimo, kuriuo prašoma pateikti išvadą ar savivaldybės tarybos narys sulaužė priesaiką ir (arba) nevykdė (prašyme nurodytų) jam Vietos savivaldos įstatyme ir kituose įstatymuose nustatytų įgaliojimų, pagrįstumo patikrinimas, bet ir aplinkybių, susijusių su apkaltos³² procedūros teisėtumu bei taisyklių, turėjusių užtikrinti objektyvų ir nešališką, apkaltos proceso metu, tyrimą patikrinimas (LVAT 2018 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje). Šiuo atveju galima pastebėti sąsają su ABTĮ 91 straipsniu, kuriame nurodoma, kad skundžiamas teisės aktas (ar jo dalis) turi būti panaikintas, jeigu jis yra: 1) neteisėtas iš esmės, tai yra savo turiniu prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams; 2) neteisėtas dėl to, kad jį priėmė nekompetentingas viešojo administravimo subjektas; 3) neteisėtas dėl to, kad jį priiman

³² Manytina, netinkamas sąvokos vartojimas.

buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą ir sprendimo pagrįstumą. Pagal ABTĮ 91 straipsnio 2 dalį skundžiamas teisės aktas (ar jo dalis) gali būti panaikintas ir kitais pagrindais, kuriuos administracinis teismas pripažino svarbiais.

Bylą dėl prašymo pateikti išvadą nagrinėjimo iš esmės patikra susideda iš dviejų etapų: pirmajame etape LVAT vertina, kokių teisės aktų nesilaikė tarybos narys ar meras, antrajame etape teismas vertina ar savo veiksmais tarybos narys ar meras padarė šiurkštą nusižengimą iš savivaldybės tarybos nario ar mero priesaikos ir įstatymų kylantiems elgesio standartams (LVAT 2018 m. vasario 28 d. išvada administracinėje byloje). Pažymėtina, jog bylą nagrinėjant iš esmės ir vertinant, ar nusižengimai iš savivaldybės tarybos nario priesaikos ir įstatymų kylantiems elgesio standartams yra šiurkštūs ir sudarantys pagrindą LVAT teikti išvadą, jog savivaldybės tarybos narys sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė jam įstatymuose nustatytų įgaliojimų, kiekvienu individualiu atveju yra sprendžiama vadovaujantis konkrečiomis susiklosčiusiomis teisinėmis ir faktinėmis aplinkybėmis, kartu įvertinant savivaldybės tarybos nario veiksmų pobūdį, jų turinį, atlikimo aplinkybes, veiksmų sistemingumą, pakartotinumą, trukmę, kitas reikšmingas aplinkybes (LVAT 2018 m. vasario 28 d. išvada administracinėje byloje). Tai reiškia, jog LVAT teikdamas išvadą atlieka sisteminį vertinimą, kurio metu įvertina veiksmų visumą.

Be kita ko, paminėtina, kad ABTĮ 40 straipsnio 7 dalyje numatyta, jog šios kategorijos bylose proceso šalių turėtos išlaidos neatlyginamos. Teismo išvadoje pagal ABTĮ 122 straipsnio 2 dalį nurodoma: 1) išvados priėmimo laikas ir vieta; 2) išvadą priėmusio teismo pavadinimas; 3) teismo sudėtis, teismo posėdžio sekretorius (jeigu jis dalyvavo nagrinėjant bylą), proceso dalyviai; 4) bylos dalykas; 5) proceso dalyvių paaiškinimai; 6) įrodymai, kuriais grindžiama teismo išvada; 7) argumentai, dėl kurių teismas atmeta kuriuos nors įrodymus; 8) įstatymai, kuriais teismas vadovavosi; 9) teismo sprendimas prašomu klausimu. Pažymėtina, jog pagal ABTĮ 156 straipsnio 3 dalį šios kategorijos bylose negali būti atnaujinamas procesas.

Kaip minėta anksčiau, kvaziapkaltos institutas pagal prigimtį giminingas konstituciniam apkaltos institutui. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog apkaltą vykdo Seimas (Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas). Pagal Konstituciją įgaliojimus apkaltos procese turi tik dvi valstybės valdžios institucijos: Seimas ir Konstitucinis Teismas. Pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas sprendžia (teikia išvadą), ar valstybės pareigūno ar Seimo nario, kuriam pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai, ar šiais veiksmais Konstitucija pažeista šiurkščiai, o Seimas

apkaltos proceso tvarka sprendžia, ar pašalinti šį asmenį iš pareigų (panaikinti Seimo nario mandatą) (Konstitucinio Teismo 2004 m. balandžio 15 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas neturi teisės formuluoti naujų kaltinimų (Sinkevičius, 2019, p. 334). Manytina, ir LVAT neturėtų formuluoti naujų kaltinimų, nes tai susiję su kaltinamo asmens teise į gynybą. Šiuo atveju Seimas galutinai sprendžia ar pašalinti asmenį iš pareigų, o ne tai ar jo veiksmai prieštarauja Konstitucijai. Nuostata, kad dėl atitinkamos Konstitucinio Teismo išvados „galutinai sprendžia Seimas“ parodo, jog Lietuvos Respublikoje pasirinktas modelis yra politiškai ir teisiškai mišrus. Konstitucinis Teismas yra nurodęs, jog jo išvada, kad asmuo šiurkščiai pažeidė Konstituciją (taigi ir sulaužė priesaiką), yra galutinė. Jokia valstybės institucija, joks valstybės pareigūnas, joks kitas subjektas tokios Konstitucinio Teismo išvados pakeisti ar panaikinti negali. Pagal Konstituciją tokia išvada negali būti pakeista ar panaikinta nei referendumo, nei rinkimų ar kuriuo nors kitu būdu (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas). Seimas Konstitucinio Teismo išvadų atveju nėra apeliacinė instancija. Konstitucinio Teismo išvadoje nustatytų teisinių faktų Seimui nevalia paneigti (Jarašiūnas, 2006, p. 43). Konstitucijoje įtvirtintas modelis užkerta kelią politiniam susidorojimui, kadangi procese be 141 Tautos atstovo dalyvauja ir 9 profesiniu, o ne politiniu pagrindu skiriami asmenys. Seimas negali kištis ir spręsti dėl išvados pagrįstumo, tuo metu Konstitucinis Teismas negali spręsti dėl pašalinimo iš pareigų sankcijos taikymo.

LVAT kvaziapkaltos atveju daugeliu aspektų yra panašūs į Konstitucinio Teismo įgaliojimus apkaltos bylose (Pūraitė-Andrikienė, 2019, p. 42). Šiuo aspektu konstitucinis apkaltos ir kvaziapkaltos institutai yra panašūs, nes siekiant asmenį pašalinti iš pareigų reikalinga teisminės valdžios (Konstitucinio Teismo arba LVAT) išvada. Nors Konstitucinis Teismas analizuodamas pašalinimo iš pareigų (apkaltos) institutą apžvelgia Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytų asmenų pašalinimą iš pareigų, tačiau Konstitucinio Teismo jurisprudencija aktuali iš esmės labai panašiam institutui – savivaldybės tarybos nario ar mero pašalinimui. Tai įrodo LVAT jurisprudencija, kurioje gausiai remiamasi Konstitucinio Teismo jurisprudencija³³. Kvaziapkaltos institute kaip politinė institucija dalyvauja savivaldybės taryba, o teisminė – LVAT. Tuo metu apkaltos procese dalyvauja Seimas kaip politinė institucija, o teisminę valdžią įgyvendina Konstitucinis Teismas.

Lyginant apkaltos procesą ir kvaziapkaltą matoma, jog yra skirtumų ir panašumų. Kaip skirtumai išskirtini: 1) subjektai, kuriems taikoma apkalta ir kvaziapkalta nesutampa;

³³ Pavyzdžiui, LVAT 2016 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-15-822/2016, 2016 m. birželio 17 d. išvada administracinėje byloje Nr. I-17-438/2016, 2016 m. liepos 7 d. išvada administracinėje byloje I-19-143/2016, 2018 m. vasario 28 d. išvada administracinėje byloje Nr. eI-7-822/2018, 2021 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eS-1-415/2021.

2) apkaltos procese iniciatyvos teisė suteikta platesniam subjektų ratui nei kvaziapkaltos atveju; 3) skirtingi apkaltos ir kvaziapkaltos pagrindai; 4) apkaltos proceso tvarka pašalintam asmeniui kyla daug rimtesnės teisinės pasekmės, nei kvaziapkaltos tvarka pašalintam asmeniui. Išskirtini tokie panašumai: 1) iniciatyvos teisė priklauso tik Seimo nariams ir savivaldybės tarybos nariams; 2) apkaltos ir kvaziapkaltos atvejais sudaroma komisija faktams ištirti; 3) sutampantis apkaltos ir kvaziapkaltos pagrindas – priesaikos sulaužymas; 4) tikslas – pašalinti iš pareigų asmenis, kurie netinkamai eina pareigas (ar jų nevykdo); 5) dalyvauja teisminė valdžia; 6) teikiamas prioritetas kaltinamojo asmens teisių užtikrinimui; 6) pašalinimui reikalinga tokia pati balsų dauguma. Taigi, apkaltos ir kvaziapkaltos institutai turi daugiau panašumų nei skirtumų.

3. MERŲ IR SAVIVALDYBĖS TARBOS NARIŲ PAŠALINIMO IŠ PAREIGŲ LYGINAMOJI ANALIZĖ

Europoje nėra vieningo mechanizmo, kaip galima pašalinti merus ir savivaldybių tarybų narius. Yra valstybių, kuriose pašalinti merą gali savivaldybės taryba, kitur – gali atšaukti rinkėjai. Lietuvoje pasirinktas modelis įtraukiant teisminę valdžią.

3.1. Merų ir savivaldybės tarybos narių atšaukimas

Atšaukimas (angl. *recall*) – tai rinkėjų teisė atšaukti išrinktus pareigūnus (nagrinėjamu atveju savivaldybės tarybos narius ir (ar) merus) iš pareigų nepasibaigus jų kadencijai (Procedures for Recalling State and..., 2021, p. 1). Atšaukimo institutą galima rasti mažiausiai 25³⁴ valstybėse, tačiau jis nėra vientisas, galima pastebėti, jog yra įtvirtinta skirtingais lygmenimis. Atšaukimas iš esmės pasireiškia tuo, kad rinkėjai visuotiniu balsavimu, nesibaigus išrinkto savivaldybės tarybos nario ir (ar) mero kadencijai, gali jį pašalinti iš pareigų. Tokį mechanizmą galima suprasti kaip politinės atsakomybės užtikrinimo priemonę (European Commission for Democracy through Law..., 2019, p. 5).

Atšaukimo institutas yra susijęs su tiesioginiais rinkimais (merų). Tai, kad vietos bendruomenė tiesiogiai išrenka merą, jiems suteikia pagrindą legitimuoti atšaukimą. Sunku įsivaizduoti situaciją, jog, pavyzdžiui, savivaldybės tarybos išrinktą merą galėtų tiesiogiai atšaukti rinkėjai, t. y. ne jį tiesiogiai išrinkęs subjektas. Atšaukimo institutas yra tiesioginiai susijęs su konstitucinėmis valstybių tradicijomis (European Commission for Democracy through Law..., 2019, p. 26), priklauso nuo konstitucinės santvarkos ir kultūrinių, socialinių skirtumų. Pažymėtina, jog visiems piliečių inicijuotiems atšaukimams būdingas reikalavimas surinkti rinkėjų parašus. Norėdami inicijuoti atšaukimą, piliečiai turi surinkti tam tikro procento rinkėjų parašus. Paprastai taip pat nustatomas parašų rinkimo terminas (Geissel, Jung, 2018, p. 1360).

Atšaukimas kai kuriose politinėse sistemose yra vienintelis kelias, kuriuo piliečiai gali pasinaudoti norėdami nušalinti merą, kuris ne tik kelia jiems nepasitikėjimą, bet ir piktnaudžiauja jų pasitikėjimu ir yra kaltinamas neteisėtais veiksmais savo kadencijos metu (Böhme, 2004, Garret, 2004 cituota Mišcoiu, 2019, p. 47). Tačiau Lietuvoje vykę įvykiai, pavyzdžiui, visuomenininko Andriaus Tapino 2018 m. prie Seimo organizuota akcija „Mes kaltinam!“, akcija „Viso gero, Voldemortai“, ar visuomenėje kilusios diskusijos dėl Kauno

³⁴ Pavyzdžiui, Šveicarijoje, Rumunijoje, Ekvadore, Jungtinėse Amerikos Valstijose (European Commission for Democracy through Law..., 2019, p. 7).

miesto mero Visvaldo Matjošaičio verslo sąsajų su Rusijos Federacija, parodo, jog yra ir minkštesnių rinkėjų nuomonės išsakymo priemonių nei atšaukimas iš pareigų.

Siekiant plačiau atskleisti atšaukimo institutą, pateikiami pasirinktų valstybių, kuriose atšaukimo institutas pasižymi skirtingais bruožais, pavyzdžiai. Pažymėtina, jog valstybės pasirinktos siekiant atskleisti skirtingus modelius, taip pat bandant nenutolti nuo Lietuvos teisės tradicijai artimų valstybių.

3.1.1. Vokietija Federacinė Respublika

Vokietijos Federacinės Respublikos pavyzdys pasirinktas siekiant atskleisti, jog net vienoje valstybėje nėra vienodo atšaukimo reguliavimo. Nagrinėjamoje valstybėje veikia du merų atšaukimo mechanizmai: 1) rinkėjams suteikiant ne tik teisę balsuoti dėl atšaukimo, bet ir inicijuoti atšaukimo procedūrą³⁵; 2) atšaukimą organizuojant vietos tarybai, o rinkėjus įsitraukiant tik į galutinį balsavimą dėl tarybos priimto sprendimo atšaukti merą (European Commission for Democracy through Law..., 2019, p. 9). Atkreiptinas dėmesys, jog Vokietijos Federacinėje Respublikoje atšaukimas taikomas tik savivaldybėse (Geissel, Jung, 2018, p. 1358). 2022 metais Frankfurto meras Peter Feldmann buvo pašalintas iš pareigų dėl korupcijos bylos (Voters in Frankfurt remove city's mayor..., 2022). Šis atvejis parodo, jog Vokietijos Federacinėje Respublikoje merų atšaukimo mechanizmas yra aktualus ir veikiantis.

Vokietijos Federacinėje Respublikoje atšaukimo instituto įvedimas glaudžiai susijęs su tiesioginių merų rinkimų įvedimu. Tuo metu, kai buvo įtvirtinti tiesioginių merų rinkimai, kartu buvo priimti sprendimai dėl atšaukimo instituto įvedimo. Žvelgiant į Vokietijos Federacinėje Respublikoje reguliavimo įtvirtinimo kontekstą, galima matyti sąsajų, kad kvaziapkaltos institutas Lietuvos teisinėje sistemoje atsirado tik įtvirtinus tiesioginius merų rinkimus.

3.1.2. Lenkijos Respublika

Lenkijos Respublikos konstitucijos 170 straipsnyje numatyta, kad savivaldos bendrijos nariai referendumu gali spręsti su bendrija susijusius klausimus, įskaitant klausimą dėl teritorinės savivaldos institucijos, sudarytos tiesioginių rinkimų būdu, atšaukimo (Beinoravičius *et al.*, 2016a, p. 608).

³⁵ Toks modelis įtvirtintas Brandenburgo, Saksonijos, Šlėzvingo-Holšteino ir Šiaurės Reino-Vestfalijos žemėse (European Commission for Democracy through Law..., 2019, p. 9).

Lenkijos Respublikos vietos referendumo įstatyme³⁶ numatyta, kad galimi referendumai dėl savivaldybės tarybos narių ir dėl merų atleidimo iš pareigų. Referendume turi teisę dalyvauti asmenys, nuolat gyvenantys konkrečios vietos savivaldos vienetų teritorijoje ir turintys teisę balsuoti. Referendumas gali būti rengiamas vietos savivaldos vienetų sprendimu arba atitinkamo procento rinkėjų iniciatyva. Dėl savivaldybės tarybos narių referendumas rengiamas tik rinkėjų iniciatyva, o dėl mero gali būti rengiamas ir savivaldybės tarybos iniciatyva (Ustawa z dnia 15 września..., 2000).

3.1.3. Moldovos Respublika

Moldovos Respublikoje mero atšaukimo klausimas reglamentuojamas įstatyme (kodekse). Pagal Moldovos Respublikos rinkimų kodekso 175 straipsnį merai atšaukiami rengiant vietos referendumus. Moldovos Respublikos rinkimų kodekse įtvirtinti atitinkami ribojimai susiję su atšaukimu: vietos referendumas dėl mero atšaukimo gali būti inicijuojamas praėjus vieneriems metams po to, kai jis pradėjo eiti pareigas, arba praėjus vieneriems metams po to, kai buvo surengtas paskutinis referendumas dėl atitinkamo asmens mandato. Referendumas dėl mero atšaukimo negali būti inicijuojamas likus šešiesiems mėnesiams iki jo kadencijos pabaigos (176 straipsnio 4 dalis). Moldovos rinkimų kodekse nurodoma, jog referendumas dėl mero atšaukimo gali būti inicijuojamas, kai meras neveikia vietos bendruomenės interesais, netinkamai vykdo mero pareigas, nesilaiko galiojančių įstatymų arba pažeidžia moralės ir etikos normas (177 straipsnio 2 dalis). Referendumą dėl mero atšaukimo gali inicijuoti du subjektai: 1) du trečdaliai savivaldybės tarybos narių; 2) 10 procentų piliečių, turinčių rinkimų teisę ir gyvenančių atitinkamame teritoriniame administraciniame vienete (180 straipsnis) (European Commission for Democracy through Law..., 2017).

Vykdamas atšaukimo procedūrą dažnai susiduriama su rinkėjų aktyvumo problema. Moldovos Respublikoje 2017 m. lapkričio 19 d. referendume dėl mero atšaukimo balsavo tik 17,5 procentų rinkėjų, todėl referendumas buvo pripažintas negaliojančiu (Mișcoiu, 2019, p. 53). Europos Tarybos vietos ir regionų valdžios kongreso ataskaitoje (angl. *report*) „Vietos demokratija Moldovos Respublikoje: Kišiniovo mero nušalinimo nuo pareigų sąlygų išaiškinimas“ pabrėžiama, jog sprendimas 2017 m. lapkričio 19 d. surengti referendumą dėl mero atšaukimo, nors Moldovos Respublikos konstitucija ir įstatymas dėl vietos išrinktų atstovų įgaliojimų sąlygų draudžia bet kokią privalomą mandatą, yra problemiškas Europos vietos savivaldos chartijos 7 straipsnio 1 dalies atžvilgiu (Local

³⁶ lenk. *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.*

democracy in the Republic..., 2017). Europos vietos savivaldos chartijos 7 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad išrinktų vietinės valdžios organų atstovų pareigos leidžia jiems nevaržomai atlikti savo funkcijas (Europos vietos savivaldos chartija, 1985). Europos komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisija) 2019 m. liepos 4 d. ataskaitoje „Dėl merų ir vietos išrinktų atstovų atšaukimo“ teigiama, jog sunku daryti išvadą, kad Europos vietos savivaldos chartija draudžia atšaukimo institutą, tačiau negalima teigti, jog aiškiai leidžia (European Commission for Democracy through Law..., 2019, p. 22).

3.1.4. Slovakijos Respublika

Slovakijos Respublikoje merų atšaukimas reglamentuojamas įstatymu³⁷. Šiuo atveju galima įžvelgti panašumą su Lietuvoje kvaziapkaltos reguliavimą įtvirtinančiu Vietos savivaldos įstatymu. Pagal Slovakijos Respublikos konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį, savivaldybės meras renkamas savivaldybėje nuolat gyvenančių gyventojų ketverių metų kadencijai remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise slaptu balsavimu (Beinoravičius *et al.*, 2016b, p. 552) Taigi, Slovakijos Respublikoje įtvirtinti tiesioginiai merų rinkimai. Santykius reguliuojančiame įstatyme numatyta, kad savivaldybės taryba skelbia vietinį referendumą dėl mero atšaukimo, jeigu to prašo ne mažiau kaip 30 procentų rinkimų teisę turinčių piliečių (Zákon Slovenskej národnej rady o..., 1990). Taigi, Slovakijos Respublikoje merai gali būti atšaukiami visuotiniu vietos gyventojų balsavimu.

Paminėtina, jog Slovakijos Respublikos konstitucijos 67 įtvirtinta, kad teritorinė savivalda įgyvendinama savivaldybės gyventojų susirinkimuose, vietiniais referendumais, aukštesniojo teritorinio vieneto referendumais, per vietos savivaldos institucijas ar aukštesniojo teritorinio vieneto institucijas (Beinoravičius *et al.*, 2016b, p. 552). Tokia Slovakijos Respublikos konstitucijoje įtvirtinta nuostata, manytina, leidžia legitimuoti merų atšaukimo įtvirtinimą įstatymu, nes konstitucija leidžia rengti vietinius referendumus.

3.2. Nepasitikėjimas meru ir savivaldybės tarybos nariais

Atšaukimą, kurį atlieka rinkėjai (angl. *recall*) reikia atskirti nuo kitokio pobūdžio atšaukimo (angl. *revocation*) (European Commission for Democracy through Law..., 2019, p. 14). Estijos Respublikoje nėra įtvirtinta tiesioginių merų rinkimų, o savivaldybės taryba gali balsuoti dėl nepasitikėjimo meru ar tarybos nariais³⁸. Estijos Respublikos vietos savivaldos organizavimo įstatymo 46 straipsnyje nustatyta, kad iniciatyvos teisę turi ne mažiau kaip ketvirtadalis tarybos narių (Local Government Organisation Act, 1993).

³⁷ slov. *Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení*.

³⁸ Taip pat kitais subjektais, pavyzdžiui, seniūnu.

Remiantis iki 2015 m. savivaldybių tarybų rinkimų galiojusia Vietos savivaldos įstatymo redakcija³⁹, meras, mero pavaduotojas netekdavo savo įgaliojimų prieš terminą, jeigu ne mažiau kaip 1/3 visų savivaldybės tarybos narių pareikšdavo nepasitikėjimą jais, savivaldybės taryba priimdavo sprendimą atleisti merą, mero pavaduotoją ir už tokį sprendimą balsuodavo ne mažiau kaip 1/2 visų savivaldybės tarybos narių. Jeigu sprendimas atleisti merą, mero pavaduotoją dėl nepasitikėjimo nepriimamas, šį klausimą pakartotinai svarstyti buvo galima tik po pusės metų. Taigi, Lietuvoje iki 2015 m. galėjo būti nušalinamas tik meras ir mero pavaduotojas.

Pagal Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalį, svarbiausi valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu. Be Konstitucijos 9 straipsnio 2 dalyje numatytos Seimo iniciatyvos teisės, pagal minėto Konstitucijos straipsnio 3 dalį, referendumas taip pat skelbiamas, jeigu jo reikalauja ne mažiau kaip 300 tūkstančių piliečių, turinių rinkimų teisę. Svarstant klausimą, ar atskirose savivaldybėse būtų galima organizuoti referendumus, teoriškai galima įsivaizduoti, jog Vilniaus miesto savivaldybėje gyvenantys gyventojai galėtų inicijuoti referendumą, kadangi tenkinamas vienas iš kriterijų – ten būtų galima surinkti 300 tūkstančius piliečių, turinių rinkimų teisę, parašų. Konstitucinis Teismas yra nurodęs, jog referendumu negali būti sprendžiami tokie klausimai, kurie apskritai nėra valstybės ar Tautos gyvenimo klausimai (pavyzdžiui, tik tam tikroms savivaldybėms, teritorinėms ar kitokioms piliečių bendruomenėms aktualūs gyvenimo klausimai) (Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas). Taigi, pagal Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, referendumas atskirose savivaldybėse negalėtų būti skelbiamas, nes referendumu sprendžiami tik valstybės ir Tautos gyvenimo klausimai. Todėl pagrįstai galima teigti, jog atšaukimo (angl. *recall*) institutas, kuris taikomas kai kuriose užsienio valstybėse ir iš esmės neatsiejamai susijęs su vietos gyventojų balsavimu (referendumu), sunkiai derėtų su Konstitucija.

³⁹ Galiojusi nuo 2015 m. sausio 1 d. iki 2015 kovo 31 d.

IŠVADOS

1. Viešojo intereso samprata Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, susijusioje su apkaltos institutu, formuojama iš negatyvios perspektyvos ir nepasitikėjimo valstybės pareigūnais. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas nurodo atvejus, kada viešasis interesas nėra pažeidžiamas, t. y. kai valstybės pareigūnai nepažeidžia Konstitucijos ir įstatymų, neiškelia asmeninių ar grupinių interesų prieš visuomenės interesus, savo veiksmais (neveikimu) nediskredituoja valstybės valdžios. Valstybės pareigūnų elgesys prieštarautų viešajam interesui, jeigu jie sąmoningai nevykdytų savo pareigų. Viešojo intereso įgyvendinimas apkaltos institute daugiausiai pasireiškia per asmenų susilaikymą nuo tam tikrų veiksmų (neveikimo). Viešasis interesas kvaziapkaltos atveju yra įgyvendinamas, kai savivaldybės tarybos nariai ir merai, kurie savo pareigas eina nesąžiningai, laikantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo reikalavimų, pašalinami iš pareigų. Pažymėtina, jog iš priesaikos savivaldybės tarybos nariams ir merams kyla pareiga ne užtikrinti viešąjį interesą, o susilaikyti nuo veiksmų, kurie pažeistų viešąjį interesą.

2. Savivaldybės tarybos įgyvendina viešąjį interesą, kai tinkamai taiko teisę ir gali patikrinti savivaldybės tarybos narių ar merų veiksmų atitiktį teisės aktų reikalavimams. Kadangi viešasis interesas kvaziapkaltos metu yra įgyvendinamas, kai savivaldybės tarybos nariai ir merai, kurie savo pareigas eina nesąžiningai ir nesivadovauja teisės aktų reikalavimais, laikantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo reikalavimų, pašalinami iš pareigų, todėl išanalizuota Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencija rodo, kad dėl savivaldybės tarybos netinkamo teisės aktų reikalavimų laikymosi ne visada įgyvendinamas viešasis interesas. Pažymėtina, jog Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas atiduoda prioritetą kaltinamo asmens teisių apsaugai prieš viešojo intereso užtikrinimą, todėl tik užtikrinant asmens, dėl kurio taikoma apkalta ar kvaziapkalta teises, galima įgyvendinti viešąjį interesą.

3. Materialinės kvaziapkaltos instituto įgyvendinimo sąlygos tenkinamos, jeigu kvaziapkalta taikoma savivaldybės tarybos nariams ar savivaldybės merams ir inicijavimo pagrindai yra priesaikos sulaužymas ir (ar) įgaliojimų nevykdymas.

4. Procedūriniai kvaziapkaltos reikalavimai yra gana griežti, todėl siekiant įgyvendinti viešąjį interesą, jų turi būti nuosekliai laikomasi. Pirmiausia, iniciatyvos teisę turi įgyvendinti ne mažiau kaip 1/3 savivaldybės tarybos narių. Toliau, argumentuotą teikimą

savivaldybės tarybos narių grupė turi pateikti per 1 mėnesį nuo bent vienos iš pagrindų paaiškėjimo dienos. Atkreiptinas dėmesys, jog komisijos faktams ištirti sudarymas ir veikla yra problematiška dėl reikalavimo komisiją sudaryti iš visų frakcijų atstovų, laikantis proporcingumo principo. Savivaldybės taryba *in corpore* yra vienintelis subjektas, turintis teisę paduoti prašymą Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui. Savivaldybės taryba į Lietuvos vyriausiąją administracinę teisumą turi teisę kreiptis per 6 mėnesių terminą, kuris yra naikinamasis. Savivaldybės tarybos priimamas galutinis sprendimas pašalinti asmenį iš užimamų pareigų yra išimtinė savivaldybės tarybos teisė, kurios iki šiol savivaldybių taryboms neteko įgyvendinti. Reikalavimai dėl terminų galėtų būti supaprastinti, panašesni į reikalavimus apkaltai, įtvirtintus Lietuvos Respublikos Seimo statute, kadangi teisinėmis pasekmėmis mažiau padarinių sukuriantis institutas vertintinas kaip griežtesnis už konstitucinę apkaltos institutą, kuris gali sukelti rimtus teisinius padarinius.

5. Procesiniai kvaziapkaltos reikalavimai yra skirti Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui įgyvendinti suteiktą kompetenciją pateikti išvadas. Procesiniai reikalavimai sietini su sklandžiu ir teisingu teismo procesu.

6. Europoje nėra vientiso mechanizmo, kaip galima pašalinti merus ir savivaldybių tarybų narius iš užimamų pareigų. Dalyje valstybių merą pašalinti gali savivaldybės taryba, kitur – atšaukti rinkėjai. Vienas iš dažniausių Europoje pasitaikančių mechanizmų yra atšaukimas. Atšaukimas suprantamas kaip rinkėjų teisė atšaukti išrinktus asmenis iš pareigų visuotinai balsuojant. Europoje yra valstybių, kuriose įtvirtintas nepasitikėjimo savivaldybės tarybos nariais ar merais institutas, pavyzdžiui, Estijos Respublikoje.

7. Lyginant apkaltos ir kvaziapkaltos institutus matyti, jog šie institutai turi panašumų ir skirtumų. Pagrindiniai skirtumai: 1) nesutampa subjektai, kuriems taikoma apkalta ir kvaziapkalta; 2) apkaltos iniciatyvos teisė suteikta platesniam subjektų ratui nei kvaziapkaltos metu; 3) skirtingi apkaltos ir kvaziapkaltos inicijavimo pagrindai; 4) apkaltos proceso tvarka pašalintam asmeniui kyla rimtesnės teisinės pasekmės, nei kvaziapkaltos tvarka pašalintam asmeniui. Esminiai panašumai: 1) apkaltos ir kvaziapkaltos iniciatyvos teisė priklauso tik Seimo nariams ir savivaldybių tarybų nariams; 2) apkaltos ir kvaziapkaltos atvejais sudaroma komisija faktams ištirti; 3) sutampantis apkaltos ir kvaziapkaltos iniciatyvos pagrindas – priesaikos sulaužymas; 4) sutampantis apkaltos ir kvaziapkaltos tikslas – pašalinti iš pareigų asmenis, kurie netinkamai eina pareigas (ar jų nevykdo); 5) apkaltoje ir kvaziapkaltoje dalyvauja teisminė valdžia; 6) apkaltoje ir kvaziapkaltoje atiduodamas prioritetą kaltinamojo asmens teisių užtikrinimui prieš viešojo

intereso gynimą; 7) apkaltos ir kvaziapkaltos atvejais pašalinimui iš užimamų pareigų reikalinga tokia pati balsų dauguma. Taigi, apkaltos ir kvaziapkaltos institutai turi daugiau panašumų nei skirtumų.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Norminiai teisės aktai

Nacionaliniai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Valstybės žinios*, 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos (1992). *Lietuvos aidas*, 220-0.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnio pakeitimo įstatymas (2022). *TAR*, 8143.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas (2022). *TAR*, 8142.
5. Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas (1993). *Valstybės žinios*, 5-89.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas (1993). *Lietuvos aidas*, 24-0.
7. Lietuvos Respublikos Seimo statutas (1994). *Valstybės žinios*, 15-249.
8. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (1994). *Valstybės žinios*, 55-1049.
9. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas (1994). *Valstybės žinios*, 46-851.
10. Lietuvos Respublikos vartotojų apsaugos įstatymas (1994). *Valstybės žinios*, 94-1833.
11. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas (1995). *Valstybės žinios*, 107-2391.
12. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas (1997). *Valstybės žinios*, 67-1659.
13. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (1999). *Valstybės žinios*, 13-308.
14. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (2000). *Valstybės žinios*, 74-2262.
15. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 15, 20, 40, 43, 44, 46, 153 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo šešioliktuoju-1 skirsniu įstatymas (2014). *TAR*, 21266.
16. Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo konstitucinis įstatymas (2022). *TAR*, 15851.

Tarptautiniai teisės aktai

17. Europos vietos savivaldos chartija (1985). *Valstybės žinios*, 1999, 82-2418.

Užsienienio valstybių teisės aktai

18. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení (1990). *Zbierka zákonov*, 369. Prieiga per internetą: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/369/20200409> [žiūrėta 2023 m. kovo 18 d.].
19. Local Government Organisation Act (1993). *Riigi Teataja*, 37, 558. Prieiga per internetą: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide> [žiūrėta 2023 m. kovo 18 d.].
20. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (2000). *Dziennik Ustaw*, 985. Prieiga per internetą: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20000880985> [žiūrėta 2023 m. kovo 18 d.].

Teismų praktika

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija

21. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 40-977.
22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 42-1345.
23. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 19-828.
24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 124-5643.
25. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvada. *Valstybės žinios*, 49-1600.
26. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. balandžio 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 56-1948.
27. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 85-3094.
28. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 105-3894.
29. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 181-6708.
30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 63-2235.

31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 87-3274.
32. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 102-3957.
33. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 19-722.
34. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. spalio 27 d. išvada. *Valstybės žinios*, 128-6545.
35. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 105-5330.
36. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. birželio 3 d. išvada. *TAR*, 7164.
37. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarimas. *TAR*, 10117.
38. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas. *TAR*, 3412.
39. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2017 m. vasario 24 d. nutarimas. *TAR*, 3068.
40. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 19 d. išvada. *TAR*, 20413.
41. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 19 d. nutarimas.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencija

42. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A³-11/2004.
43. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-206/2007.
44. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. birželio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-1257/2007.
45. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-687/2008.
46. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-335/2008.
47. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-1576/2008.

48. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1292/2009.
49. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-1701/2013.
50. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-15-822/2016.
51. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. birželio 17 d. išvada administracinėje byloje Nr. I-17-438/2016.
52. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. liepos 7 d. išvada administracinėje byloje Nr. I-19-143/2016.
53. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-16-442/2017.
54. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. vasario 28 d. išvada administracinėje byloje Nr. eI-7-822/2018.
55. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 30 d. išvada administracinėje byloje Nr. eI-15-556/2018.
56. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-21-525/2018.
57. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. liepos 25 d. išvada administracinėje byloje Nr. eI-24-822/2018.
58. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 26 d. išvada administracinėje byloje Nr. eI-29-415/2018.
59. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eS-1-415/2021.
60. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eS-2-575/2021.
61. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. vasario 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-51-822/2022.
62. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eS-1-442/2022.
63. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. birželio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. R-1-602/2022.

Specialioji literatūra

64. Beinoravičius, D. *et al.* (2016a). Pasaulio valstybių konstitucijos. II tomas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
65. Beinoravičius, D. *et al.* (2016b). Pasaulio valstybių konstitucijos. III tomas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
66. Beliūnienė, L. *et al.* (2015). Viešojo intereso atpažinimo problema Lietuvos teisėje: kriterijai ir prioritetai. Vilnius: Lietuvos teisės institutas.
67. Berendieva, A.I. *et al.* (2022). PUBLIC INTEREST AND GOOD GOVERNANCE IN THE RULE OF LAW ASPECT. *Informatologia*, 55 (1-2), 146-159. <https://doi.org/10.32914/i.55.1-2.12>.
68. Birmontienė, T. *et al.* (2016) Lyginamoji konstitucinė teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
69. Brazdeikis, A., Surgailis, Ž. (2012). Viešojo intereso gynimas administracinių teismų praktikoje. *Viešojo intereso veidai: socialinė, teisinė ir ekonominė problematika*. Vilnius: Laisvosios rinkos institutas.
70. Geissel, B., Jung, S. (2018). Recall in Germany explaining the use of a local democratic innovation. *Democratization*, 25:8, 1358-1378, doi: 10.1080/13510347.2017.1398735.
71. Janeček, V. (2021). Three Problematic Assumptions about Public Interests in Law. In L. Tichý & M. Potacs (Eds.), *Public Interest in Law*, 75-92. Intersentia. doi:10.1017/9781839701337.006.
72. Jarašiūnas E. (2006). Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ir aukštųjų valstybės pareigūnų apkalta: kelios aktualios problemos. *Jurisprudencija*, 2 (80), 34-49.
73. Kaganovska, T.E. *et al.* (2022). Public Interest as a Category of Administrative and Legal science. *Ius Humani. Law Journal*, 11(1), 1-14. <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v11i1.292>.
74. Kaklys, K. (2021). Problematic aspects of Lithuanian legal regulation of impeachment procedure of a member of local municipal council. *Acta Prosperitatis*, 12, 24-37.
75. Keinys, S. (2000). *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas.
76. Klimas, E., Lankelis, J. (2014). Viešojo intereso nustatymas – objektyvieji kriterijai. *Jurisprudencija*, 21(1), 115-140.
77. Kūris, E. (2012). Viešasis interesas: teisėkūra ir konstitucinė jurisprudencija. *Notariatas*, 13, 48-54.

78. Mişcoiu, S. (2019) ‘Never just a local war’: explaining the failure of a mayor’s recall referendum’, *Contemporary Politics*, 25(1), 47-61. doi:10.1080/13569775.2018.1543923.
79. Paužaitė-Kulvinskienė J. (2013). Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos. *Teisė*, 86, 36-56.
80. Paužaitė-Kulvinskienė J. (2022) „Ombudsmeno instituto Ukrainos teisinėje sistemoje ypatumai ir jų atitiktis europinėms teisės tradicijoms“, *Vilnius University Open Series*, 246-267. doi: 10.15388/KSK.2022.12.
81. Pūraitė-Andrikienė, D. (2017). *Konstitucinės justicijos procesas Lietuvoje: optimalaus modelio paieška*. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė (01S), Vilniaus universitetas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
82. Pūraitė-Andrikienė, D. (2017). Poreikis, prielaidos ir galimybės plėsti paklausimų dėl Konstitucinio Teismo išvadų nagrinėjimo teisenos objektų sąrašą. *Konstitucinė jurisprudencija*, 3 (47), 58-78.
83. Pūraitė-Andrikienė, D. (2019). *Konstitucinio Teismo įgaliojimų teikti išvadas objektai ir subjektai: teisinio reguliavimo problemos ir jų sprendimo galimybės*. Vilnius: Lietuvos teisės institutas.
84. Sinkevičius, V. (2018). Nusikaltimas, kaip apkaltos pagrindas: kai kurie teoriniai ir praktiniai aspektai. *Jurisprudencija*, 25(2), 213-332.
85. Sinkevičius, V. *et al.* (2019). *Konstituciniai ginčai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
86. Šileikis, E. (2005). *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
87. Šileikis E. (2012). Apkaltos instituto konceptualaus supratimo paieška. *Jurisprudencija*, 19 (3), 955-985.
88. Šileikis, E. (2015). Viešasis interesas ir teisėti lūkesčiai politinių partijų finansavime: bendrieji ir specifiniai aspektai. *Teisės problemos*, 1 (87), 5-43.
89. Šinkūnas, H. (2016). Laisvas mandatas: samprata ir turinys. Iš: Šinkūnas, H (sud.). *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: Parlamentas*. Straipsnių rinkinys. Vilnius: Vilniaus universitetas, 157-174.
90. Tichý, L. (2021). Public Interest and its Importance in Law. In L. Tichý & M. Potacs (Eds.), *Public Interest in Law*, 25-44. Intersentia. doi:10.1017/9781839701337.003
91. Večerskytė, J. (2021). Apkaltos evoliucija: Jungtinių Amerikos Valstijų atvejo analizė. Iš: Tvaronavičienė, A., Miliuvienė, J., Večerskytė, J. *Konstitucija ir teisinė sistema*.

Liber amicorum Vytautui Sinkevičiui. Straipsnių rinkinys. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 379-414.

Kiti šaltiniai

92. European Commission for democracy through law (Venice Commission) (2017). *Republic of Moldova Electoral Code (2016)*. [interaktyvus] Prieiga per internetą: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2017\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2017)020-e) [žiūrėta 2023 m. kovo 18 d.].
93. Congress of Local and Regional Authorities (2017). *Local democracy in the Republic of Moldova: clarification of the conditions surrounding the suspension the Mayor of Chişinău*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://rm.coe.int/local-democracy-in-the-republic-of-moldova-clarification-of-the-condit/168075c1de> [žiūrėta 2023 m. kovo 18 d.].
94. European Commission for democracy through law (Venice Commission) (2019). *Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives*. [interaktyvus] Prieiga per internetą: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e) [žiūrėta 2023 m. kovo 18 d.].
95. JP.lt (2019). *Šilalėje inicijuotas mandatų atėmimas iš dviejų savivaldybės tarybos narių*. [interaktyvus] Prieiga per internetą: <https://jp.lt/silaleje-inicijuotas-mandatu-atemimas-is-dvieju-savivaldybes-tarybos-nariu/> [žiūrėta 2023 m. kovo 18 d.].
96. Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos 2019 m. lapkričio 5 d. sprendimas Nr. Sp-403 „Dėl Mažeikių rajono, Šilalės rajono, Švenčionių rajono, Klaipėdos miesto ir Klaipėdos rajono savivaldybių tarybų narių įgaliojimų nutūkimo prieš terminą ir šių savivaldybių tarybų narių mandatų naujiems savivaldybių tarybų nariams pripažinimo“ (2019). *TAR*, 17756.
97. Komisijos sudarytos Jonavos savivaldybės tarybos sprendimu Nr. 1TS-27 „Dėl komisijos rajono savivaldybės tarybos narių 2021 m. sausio 28 d. teikime pateiktiems faktams ištirti sudarymo“ 2021 m. kovo 29 d. išvada Nr. 38B-37 „Dėl 2021 m. sausio 28 d. teikime pateiktų faktų“ (2021). [interaktyvus] Prieiga per internetą: <http://sav.jonava.lt/tarybai/2021%20m.%20balandzio%2029%20d/Projektai%20pagal%20registra/12TS-68/Komisijos%20išvada.pdf> [žiūrėta 2023 m. kovo 18 d.].
98. Ca.gov (2021). *Procedures for Recalling State and Local Officials*. [interaktyvus] Prieiga per internetą: <https://elections.cdn.sos.ca.gov/recalls/recall-procedures-guide.pdf> [žiūrėta 2023 m. kovo 23 d.].

99. ABC News (2022). *Voters in Frankfurt remove city's mayor amid corruption case.*
[interaktyvus] Prieiga per internetą:
[https://abcnews.go.com/International/wireStory/voters-frankfurt-remove-citys-mayor-
amid-corruption-case-92786689](https://abcnews.go.com/International/wireStory/voters-frankfurt-remove-citys-mayor-amid-corruption-case-92786689) [žiūrėta 2023 m. kovo 20 d.].

SANTRAUKA

Viešojo intereso įgyvendinimas, sprendžiant prašymus pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė duotą priesaiką ir (ar) nevykdė įgaliojimų

Rokas Urbanavičius

Magistro darbe analizuojamas savivaldybės tarybos narių ir merų pašalinimo iš pareigų institutas, kuris darbe įvardijamas kvaziapkaltos sąvoka. Magistro darbe analizuojama, kas yra viešasis interesas apkaltos ir kvaziapkaltos atvejais Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje. Teismų praktikos analizė parodo koks platus yra viešasis interesas administraciniuose teisiniuose ginčuose ir konstitucinėje doktrinoje. Magistro darbe analizuojamos kvaziapkaltos materialinės, procedūrinės ir procesinės įgyvendinimo sąlygos. Šios sąlygos analizuojamos atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudenciją.

Magistro darbe akcentuojama, jog Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas bylas dėl prašymo pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, meras sulaužė duotą priesaiką ir (ar) nevykdė įgaliojimų sprendžia tik nuo 2015 metų. Lyginant Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudenciją bei teisės aktų reikalavimus atskleidžiamas santykis tarp Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme vykstančio apkaltos proceso ir Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme nagrinėjamų bylų. Apkaltos ir kvaziapkaltos institutai yra giminingi pagal savo prigimtį. Lietuvos savivaldybėms išplatintas klausimynas ir atsakymai į klausimyną magistro darbą praturtina savivaldybių atstovų išvalgomis, ar įtvirtintas teisinis reglamentavimas palankus ginant viešąjį interesą, taip pat, ar teisės aktų reikalavimai yra tinkami ir proporcingi. Pasirinktų Europos valstybių savivaldos atstovaujamosios bei vykdomosios valdžios atstovų atsakomybės modelių analizė atskleidžia, kad Lietuvos pasirinktas kvaziapkaltos modelis yra unikalus.

SUMMARY

Implementation of the Public Interest When Deciding on Requests to Submit a Conclusion as to Whether the Municipal Councilor, Mayor Has Broken the Oath Taken and/or failed to exercise mandate

Rokas Urbanavičius

The Master's thesis analyses the institute of removing members of municipal council and mayors from office, which is referred in the thesis as quasi-impeachment. The Master's thesis analyses the public interest in cases of impeachment and quasi-impeachment in the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania and the Supreme Administrative Court of Lithuania. The analysis of the case law shows how broad the public interest is in administrative legal disputes and in constitutional doctrine. The Master's thesis analyses the substantive, procedural and process conditions for the implementation of quasi-impeachment proceedings. These conditions are analysed in the light of the Law on Local Self-government of the Republic of Lithuania, the Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania and the jurisprudence of the Supreme Administrative Court of Lithuania.

The Master's thesis emphasises that the Supreme Administrative Court of Lithuania has been deciding cases on the request for an opinion on whether a member of a municipal council or a mayor has broken his oath of office and/or failed to exercise his powers only since 2015. A comparison of the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania and the Supreme Administrative Court of Lithuania and the requirements of legal acts reveals the relationship between the impeachment proceedings before the Constitutional Court of the Republic of Lithuania and the cases decided by the Supreme Administrative Court of Lithuania. The institutes of impeachment and quasi-impeachment are related by their nature. The questionnaire and the answers to the questionnaire enrich the Master's thesis with insights of municipal representatives on whether the established legal framework is favourable for the protection of the public interest, as well as whether the requirements of the legal acts are appropriate and proportionate. The analysis of the selected models of liability of the representative and executive representatives of municipal governments in European countries reveals that the Lithuanian model of quasi-impeachment is unique.

PRIEDAI

Priedas Nr. 1

Klausimynas savivaldybių atstovams, kuriuo buvo siekiama išsiaiškinti, ar savivaldybėse buvo vykdoma kvaziapkalta ir su kokiais problemomis savivaldybės susidūrė.

Klausimai:

- 1) Ar Jūsų savivaldybėje buvo vykdoma savivaldybės tarybos narių ir (ar) mero įgaliojimų netekimo procedūra? (*atsakymo variantai: taip, ne, nėra informacijos*)
- 2) Jeigu Jūsų savivaldybėje buvo vykdoma savivaldybės tarybos narių ir (ar) mero įgaliojimų netekimo procedūra, tačiau nebuvo kreiptasi į teismą, dėl kokių priežasčių nesikreipėte į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą?
- 3) Jeigu vykdėte, ar ketinate vykdyti įgaliojimų netekimo procedūrą, ar buvo aktuali Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika? (*atsakymo variantai: aktuali, neaktuali*)
- 4) Jeigu buvo aktuali Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, koku aspektu ji buvo aktuali?
- 5) Jeigu vykdėte, ar ketinate vykdyti įgaliojimų netekimo procedūrą, ar buvo aktuali Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija? (*atsakymo variantai: aktuali, neaktuali*)
- 6) Jeigu buvo aktuali Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija, koku aspektu ji buvo aktuali?
- 7) Kaip vertinate teisės aktų reikalavimus dėl savivaldybės narių ir merų įgaliojimų netekimo, ar teisės aktuose įtvirtintas reglamentavimas palankus ginant viešąjį interesą?