Administracinė byla Nr. eA-863-662/2023

Teisminio proceso Nr. 3-62-3-00465-2022-5

Procesinio sprendimo kategorijos: 4.2; 24



**LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS**

**N U T A R T I S**

**LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU**

2023 m. gruodžio 13 d.

Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Audriaus Bakavecko (pranešėjas), Artūro Drigoto, Rasos Ragulskytės-Markovienės, Ernesto Spruogio (kolegijos pirmininkas) ir Mildos Vainienės,

teismo posėdyje apeliacine rašytinio proceso tvarka išnagrinėjo atsakovo Jonavos rajono savivaldybės tarybos apeliacinį skundą dėl Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2022 m. birželio 30 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Vyriausybės atstovų įstaigos Vyriausybės atstovo Kauno ir Marijampolės apskrityse pareiškimą atsakovui Jonavos rajono savivaldybės tarybai dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo.

Išplėstinė teisėjų kolegija

n u s t a t ė:

I.

1. Pareiškėjas Vyriausybės atstovų įstaigos Vyriausybės atstovas Kauno ir Marijampolės apskrityse (toliau – ir pareiškėjas, Vyriausybės atstovas) kreipėsi į teismą pareiškimu, prašydamas ištirti, ar Jonavos rajono savivaldybės tarybos (toliau – ir atsakovas, Taryba) 2019 m. lapkričio 21 d. sprendimo Nr. 1TS-240 „Dėl Jonavos rajono savivaldybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašo“ 1 punktu patvirtinto Jonavos rajono savivaldybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašo (toliau – ir Tvarkos aprašas, Aprašas) 6 punktas, nustatantis, kad savivaldybės vykdomoji institucija priima sprendimus (leidžia įsakymus) dėl savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise, kai Aprašo 4.1, 4.2 papunkčiuose nurodytiems subjektams perduodamas turtas, kurio vieneto likutinė vertė, neatsižvelgiant į buhalterinėje apskaitoje pripažintą nuvertėjimą, yra mažesnė nei 15 tūkst. eurų, atitinka:
   1. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo (toliau – ir Įstatymas) 12 straipsnio 1 dalies nuostatą, kad „savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, vadovaudamosi įstatymais, įgyvendina savivaldybių tarybos“ (2019 m. liepos 25 d. įstatymo Nr. XIII-2398 redakcija (nuo 2019 m. spalio 1 d.), TAR, 2019-07-26, Nr. 2019-12398);
   2. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punkte įtvirtintą savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principą, kuris reiškia, kad „savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus“ (2019 m. liepos 11 d. įstatymo Nr. XIII-2321 redakcija (nuo 2019 m. liepos 27 d.), TAR, 2019-07-26, Nr. 2019-12360);
   3. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkto nuostatos dalį, kad išimtinei savivaldybės tarybos kompetencijai priklauso „sprendimų dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priėmimas“ (2019 m. liepos 11 d. įstatymo Nr. XIII-2321 redakcija (nuo 2019 m. liepos 27 d.), TAR, 2019-07-26, Nr. 2019-12360);
   4. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 48 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą nuostatą, kad „savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, susijusias su savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, remdamasi įstatymais įgyvendina savivaldybės taryba“ (2019 m. liepos 11 d. įstatymo Nr. XIII-2321 redakcija (nuo 2019 m. liepos 27 d.), TAR, 2019-07-26, Nr. 2019-12360);
   5. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – ir VAĮ) 3 straipsnio 8 punkte išdėstytą nepiktnaudžiavimo valdžia principą, kuris reiškia, kad „viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint šio įstatymo nustatyta tvarka suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus siekiant kitų, negu įstatymų ar kitų teisės aktų nustatyta, tikslų“ (2019 m. gegužės 16 d. įstatymo Nr. XIII-2123 redakcija (nuo 2019 m. lapkričio 1 d.), TAR, 2019-05-28, Nr. 2019-08421).
2. Vyriausybės atstovas nurodė, kad Jonavos rajono savivaldybės (toliau – ir Savivaldybė) taryba 2019 m. lapkričio 21 d. sprendimo Nr. 1TS-240 „Dėl Jonavos rajono savivaldybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašo“ 1 punktu patvirtino Jonavos rajono savivaldybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašą. Apraše *inter alia* nustatyta: „4. Savivaldybės turtą patikėjimo teise valdo: 4.1. savivaldybės administracija; 4.2. kitos savivaldybės biudžetinės įstaigos, kurioms vadovaujantis Įstatymu ir Aprašu, savivaldybės turtą valdyti patikėjimo teise perduoda savivaldybės institucijos; 4.3. Įstatymo 12 straipsnio 3 dalyje nurodyti kiti asmenys, kuriems, vadovaujantis Įstatymu ir Aprašu, savivaldybės turtą valdyti pagal patikėjimo sutartį perduoda savivaldybės taryba. <...> 5. Savivaldybės taryba priima sprendimus dėl savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise, kai: 5.1. Aprašo 4.1, 4.2 papunktyje nurodytiems subjektams perduodamas turtas, kurio vieneto likutinė vertė, neatsižvelgiant į buhalterinėje apskaitoje pripažintą nuvertėjimą, yra 15 tūkst. eurų ir didesnė; 5.2. savivaldybės turtas pagal patikėjimo sutartį perduodamas Aprašo 4.3 papunktyje nurodytiems subjektams. 6. Savivaldybės vykdomoji institucija priima sprendimus (leidžia įsakymus) dėl savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise, kai Aprašo 4.1, 4.2 papunktyje nurodytiems subjektams perduodamas turtas, kurio vieneto likutinė vertė, neatsižvelgiant į buhalterinėje apskaitoje pripažintą nuvertėjimą, yra mažesnė nei 15 tūkst. eurų.“
3. Pareiškėjui kilo abejonių dėl Aprašo 6 punkto atitikties aukštesnės galios norminių teisės aktų – Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo (2019 m. liepos 25 d. įstatymo Nr. XIII-2398 redakcija (nuo 2019 m. spalio 1 d.), TAR, 2019-07-26, Nr. 2019-12398) 12 straipsnio 1 dalies, Vietos savivaldos įstatymo (2019 m. liepos 11 d. įstatymo Nr. XIII-2321 redakcija (nuo 2019 m. liepos 27 d.), TAR, 2019-07-26, Nr. 2019-12360) 4 straipsnio 6 punkto, 16 straipsnio 2 dalies 26 punkto ir 48 straipsnio 2 dalies, Viešojo administravimo įstatymo (2019 m. gegužės 16 d. įstatymo Nr. XIII-2123 redakcija (nuo 2019 m. lapkričio 1 d.), TAR, 2019 m. gegužės 28 d., Nr. 2019-08421) 3 straipsnio 8 punkto – nuostatoms.
4. Įstatymo 1 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad šis įstatymas nustato valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką ir sąlygas, valstybės ir savivaldybių institucijų įgaliojimus šioje srityje tiek, kiek to nereglamentuoja kiti šio turto valdymo ir (ar) naudojimo, ir (ar) disponavimo juo įstatymai. Šio įstatymo 2 straipsnio 12 dalyje pateikiama turto patikėjimo teisės sąvoka, tai – valstybės ar savivaldybių institucijos, Lietuvos banko, valstybės ar savivaldybės įmonės, įstaigos, organizacijos teisė savo įstatuose (nuostatuose), taip pat valstybės ar savivaldybės įmonių, įstaigų, organizacijų veiklą reglamentuojančiuose norminiuose aktuose nustatyta tvarka bei sąlygomis valdyti, naudoti valstybės ar savivaldybių perduotą turtą ir disponuoti juo nepažeidžiant įstatymų ir kitų asmenų teisių bei interesų. Kiti juridiniai asmenys valstybės ar savivaldybės jiems patikėjimo teise perduotą turtą valdo, naudoja ir disponuoja juo tiek ir tokia tvarka bei sąlygomis, kaip nustatyta šio įstatymo 10 ar 12 straipsnyje ir turto patikėjimo sutartyje.
5. Įstatymo 12 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, vadovaudamosi įstatymais, įgyvendina savivaldybių tarybos. Tai, kad turto savininko funkcijas įgyvendina savivaldybės taryba, nurodyta ir Vietos savivaldos įstatymo 48 straipsnio 2 dalyje – savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, susijusias su savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, remdamasi įstatymais įgyvendina savivaldybės taryba.
6. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – ir CK) (2018 m. gruodžio 11 d. įstatymo Nr. XIII-1742 redakcija (nuo 2019 m. liepos 1 d.), TAR, 2018-12-18, Nr. 2018-20715) (toliau – ir CK) 4.37 straipsnio 1 dalimi, nuosavybės teisė – tai teisė savo nuožiūra, nepažeidžiant įstatymų ir kitų asmenų teisių ir interesų, valdyti, naudoti nuosavybės teisės objektą ir juo disponuoti. Šio straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad savininkas turi teisę perduoti kitam asmeniui visą nuosavybės teisės objektą ar jo dalis, ar tik konkrečias šio straipsnio 1 dalyje nurodytas teises. CK 4.106 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad turto patikėjimo teisė – tai patikėtinio teisė patikėtojo nustatyta tvarka ir sąlygomis valdyti, naudoti perduotą turtą bei juo disponuoti. Patikėjimo teisė, kaip išvestinė daiktinė teisė, yra nuosavybės teisės įgyvendinimo būdas, suteikiant daiktines teises paskirtam turto valdytojui. Todėl akivaizdu, kad sprendimus dėl turto patikėjimo priima (patikėtoju gali būti) turto savininkas.
7. Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punktu išimtinei savivaldybės tarybos kompetencijai priskirtas sprendimų dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priėmimas. To paties straipsnio 6 dalis nustato, kad išimtinei savivaldybės tarybos kompetencijai priskirtų įgaliojimų savivaldybės taryba negali perduoti jokiai kitai savivaldybės institucijai ar įstaigai.
8. Vyriausybės atstovas atkreipė dėmesį, kad Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje yra konstatuota, jog savivaldybės turtas turi būti valdomas, naudojamas, disponuojama juo vadovaujantis viešosios teisės principu – galima tik tai, kas leidžiama specialiuosiuose šiuos santykius nustatančiuose teisės aktuose. Sistemiškai vertinant anksčiau paminėtų teisės aktų nuostatas, atsižvelgiant į tai, kad įstatymai *expressis verbis* (aiškiais žodžiais, tiesiogiai) nustato, kad savininko funkcijas įgyvendina savivaldybės taryba, kad sprendimų dėl disponavimo turtu priėmimas yra išimtinė tarybos kompetencija, kurios niekam negalima perduoti, ir nei Įstatymo 12 straipsnyje, nei kituose įstatymuose nėra *expressis verbis* nustatyta, kad sprendimus, susijusius su turto perdavimu patikėjimo teise, gali priimti ne tik savininkas, bet ir kitas (įgaliotas) asmuo, darytina išvada, kad tik savivaldybės taryba, įgyvendindama turto savininko funkcijas, turi teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybės turto perdavimu patikėjimo teise. O nesant įstatyme tiesiogiai įtvirtintų išimčių, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausantį turtą patikėjimo teise gali perduoti savivaldybės tarybos įgaliotas asmuo, toks įgaliojimas nėra galimas. Teisėtumo bei įstatymų viršenybės principai draudžia savivaldybės tarybos sprendimu pakeisti įstatymuose nustatytą reglamentavimą.
9. Pareiškėjas pažymėjo, kad viešojo turto patikėjimo teisė yra daiktinė teisė, jai galioja visi daiktinėms teisėms būdingi požymiai. Vienas iš jų – daiktinės teisės turinio apibrėžtumas, kuris reiškia, kad konkrečios daiktinės teisės turinys turi būti įtvirtintas įstatyme. Iš teisės aktais apibrėžto patikėjimo teisės turinio darytina išvada, kad teisę priimti sprendimus dėl savivaldybės nuosavybės teise valdomo turto perdavimo patikėjimo teise teisės aktuose išvardytiems turto patikėtiniams turi savivaldybė, kuri turto savininko teises įgyvendina per atstovaujamąją instituciją – tarybą. Taigi, galima teigti, kad Savivaldybės tarybos patvirtinto Aprašo 6 punkto pagrindu savivaldybės administracijos direktoriui pavedama įgyvendinti savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko ir patikėtojo funkcijas nesant Įstatyme bei Vietos savivaldos įstatyme jam nustatytos tokios teisės ir siekiant kitų, negu įstatyme nustatytų, tikslų. Pabrėžta, kad Įstatymo 12 straipsnio 1 dalis numato savivaldybės tarybai pareigą nustatyti savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimo patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti juo tvarką, tačiau nenumato tokios teisės ar pareigos pavesti kitai savivaldybės institucijai įgyvendinti savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas (ar jų dalį). Todėl konstatuotina, jog Savivaldybės taryba suteikė administracijos direktoriui tokius įgaliojimus, kurių suteikti neturi teisinio pagrindo, o tai laikytina ir Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punkte įtvirtinto savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principo, ir VAĮ 3 straipsnio 8 punkte nustatyto nepiktnaudžiavimo valdžia principo pažeidimus.
10. Atsižvelgiant į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką, viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, veikla vykdoma tik pagal jiems priskirtą kompetenciją, bet kokie viešojo administravimo subjektų veiksmai ar sprendimai, priimti viršijant nustatytą kompetenciją, pripažįstami neteisėtais.
11. Vyriausybės atstovas nurodė, kad išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija yra apibrėžta Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 9 dalyje, ir ji reiškia Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų nustatytą kompetenciją, kurios negali perimti, kištis į ją, įgyvendinti jokia kita savivaldybės institucija, o taip pat reiškia, kad savivaldybės taryba negali šios kompetencijos atsisakyti ar perduoti jos kitoms savivaldybės institucijoms. Nors Įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad savivaldybių turtą patikėjimo teise valdo, naudoja ir disponuoja juo savivaldybių institucijos, įstaigos ir organizacijos, savivaldybių įmonės pagal įstatymus savivaldybių tarybų sprendimuose nustatyta tvarka ir kad šioje dalyje nurodyti savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektai turi teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo, tai nereiškia, kad savivaldybės taryba gali nustatyti bet kokią tvarką ir suteikti papildomus (įstatymuose nenustatytus) įgaliojimus savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir organizacijoms, įmonėms. Šių įgaliojimų pagrindu turto patikėtiniai valdo, naudojasi ir disponuoja savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, todėl savivaldybės taryba, nustatydama tvarką, turi veikti teisėtai ir suteikti tik įgaliojimus, pagal kuriuos būtų laikomasi turto patikėjimo teisinius santykius reguliuojančių įstatymų normų.
12. Pareiškėjas atkreipė dėmesį į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – ir Konstitucinis Teismas) jurisprudenciją, kurioje išaiškinta, kad savivaldybės veiklos laisvė ir savarankiškumas nėra absoliutus, o yra ribojamas Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų. Ši konstitucinė vietos savivaldos veiklos nuostata išplėtota Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punkte. Analizuojant Aprašo 6 punkto nuostatas, matyti, kad Savivaldybės taryba nepaisė Įstatymo 12 straipsnio 1 dalies, Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkto, 48 straipsnio 2 dalies reikalavimų ir leido savivaldybės administracijos direktoriui savo įsakymais savivaldybei nuosavybės teise priklausantį turtą perduoti patikėjimo teise kitoms įstaigoms. Pareiškėjui akivaizdu, jog pagal įstatymų numatytą reguliavimą perduoti savivaldybės nuosavybės teise priklausantį turtą patikėjimo teise gali tik savivaldybės taryba ir šios teisės perduoti jokiai kitai institucijai negali, kitaip ji viršytų įstatymuose nustatytus įgaliojimus ir veiktų *ultra vires*.
13. Atsižvelgęs į tai, kad Vietos savivaldos įstatymas nustato, jog išimtinei savivaldybės tarybos kompetencijai priklauso sprendimų dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priėmimas (16 str. 2 d. 26 p.), taip pat, jog savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, susijusias su savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, remdamasi įstatymais įgyvendina savivaldybės taryba (48 str. 2 d. ), pareiškėjas akcentavo, kad Aprašo 6 punktas neatitinka minėtų nuostatų reikalavimų, taip pat prieštarauja ir Įstatymo 12 straipsnio 1 dalies nuostatai, nustatančiai, jog savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, vadovaudamosi įstatymais, įgyvendina savivaldybių tarybos. Be to, Aprašo 6 punkto nuostatos nesuderinamos su savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principu (Vietos savivaldos įstatymo 4 str. 6 p.) bei nepiktnaudžiavimo valdžia principu (VAĮ 3 str. 8 p.).
14. Pareiškėjas pažymėjo, jog, analizuojant galiojančius įstatymus, reglamentuojančius turto patikėjimo teisę, kaip aukščiausią nuosavybės teise valdomo turto perdavimo formą, matyti, kad savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektų galimybės valdyti, naudoti turtą bei disponuoti juo yra apribotos, palyginti su, pvz., valstybės turto patikėtojų ir patikėtinių teisėmis. Kaip jau buvo minėta, Įstatymo 12 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, vadovaudamosi įstatymais, įgyvendina išskirtinai savivaldybių tarybos, o to paties įstatymo 7 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog valstybės turto savininko funkcijas įgyvendina ne vienas, o du subjektai – Lietuvos Respublikos Seimas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė – įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka. Įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje tiesiogiai nurodyta, kad valstybės turto valdytojas Vyriausybės nustatyta tvarka gali perduoti patikėjimo teise nereikalingą arba netinkamą (negalimą) naudoti valstybės turtą, tačiau savivaldybės turto valdytojui (savivaldybės administracijos direktoriui, biudžetinei įstaigai, savivaldybės įmonei) minėto įstatymo nuostatos tokios teisės nesuteikia.
15. Vyriausybės atstovas apibendrino, kad Savivaldybės taryba, įgyvendindama Įstatymo 12 straipsnio 1 dalies nuostatą ir nustatydama savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimo patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti juo tvarką, privalo griežtai laikytis Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatų ir nekeisti imperatyvaus reguliavimo. Pagal oficialios konstitucinės doktrinos ir administracinės jurisprudencijos nuostatas, teisėkūros subjektai, įgyvendindami jiems pavestus įgaliojimus administracinio reglamentavimo (teisėkūros) srityje, privalo paisyti konstitucinio teisinės valstybės principo suponuojamų reikalavimų, *inter alia* nepažeisti teisės aktų hierarchijos, įstatymų viršenybės imperatyvų ir įstatymo įgyvendinamajame teisės akte nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris nekonkuruotų, neprieštarautų įstatyme nustatytajam, kuris būtų grindžiamas įstatymu ir jį detalizuotų tik pagal įstatymą.
16. Atsakovas Jonavos rajono savivaldybės taryba atsiliepime į pareiškimą prašė jį atmesti.
17. Atsakovas paaiškino, kad Aprašo 6 punkto nuostatos neprieštarauja Įstatymo 12 straipsnio 1 dalies nuostatoms. Iki 2019 m. spalio 1 d. savivaldybių turto patikėjimo teisės perdavimo reglamentavimas buvo gerokai griežtesnis nei tuo metu ir dabar galiojantis valstybės turto patikėjimo teisės perdavimo reglamentavimas, kadangi nepaisant to, kad valstybės turto savininko funkcijas įgyvendina Seimas, sprendimus dėl valstybės turto patikėjimo teisės perdavimo Vyriausybės nustatyta tvarka priima Vyriausybė, valstybės įmonė Turto bankas, vykdanti centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojo funkcijas, arba kitos valstybės institucijos, įstaigos ir organizacijos, o savivaldybės turto patikėjimo teisės perdavimas buvo leistas tik savininkui – savivaldybės tarybai. Lietuvos Respublikos finansų ministerijai 2018 m. rudenį rengiant Įstatymo 5, 6, 10, 12, 14, 15, 19, 20, 21, 24 straipsnių pakeitimo ir 18 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projektą, buvo suvienodintas valstybės ir savivaldybių turto patikėjimo teisės perdavimo reglamentavimas, nustatant, kad savivaldybės turtas patikėjimo teise perduodamas savivaldybės tarybos nustatyta tvarka, o savivaldybės institucijos, įstaigos ir organizacijos savivaldybės tarybos nustatyta tvarka gali priimti sprendimus dėl savivaldybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, išskyrus sprendimus, susijusius su šio turto perleidimu kitų asmenų nuosavybėn ar su daiktinių teisių suvaržymu.
18. Ši Įstatymo redakcija įsigaliojo 2019 m. spalio 1 d., Įstatymo pakeitimo aiškinamajame rašte Finansų ministerija aiškiai deklaravo siekį vienodinti valstybės ir savivaldybių turto patikėjimo teisės perdavimo reglamentavimą: „Siekiant teisinio aiškumo ir atsižvelgus į Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos rekomendacijas dėl savivaldybių turto patikėjimo teisės reguliavimo, Įstatymo projekto 4 straipsniu keičiamas įstatymo 12 straipsnis papildomas nuostatomis, kad savivaldybių turto perdavimo, valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką nustato savivaldybės taryba. Savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams (savivaldybių įstaigoms, institucijoms, įmonėms) suteikiami įgaliojimai priimti sprendimus dėl savivaldybių turto perdavimo, išskyrus sprendimus, susijusius su turto perdavimu kitų subjektų nuosavybėn ar su daiktinių teisių suvaržymu, jeigu įstatymai (pvz., Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas) nenustato ko kita. Be to, Įstatymo 12 straipsnio 3 dalyje papildomai siūloma nustatyti, kad sprendime dėl savivaldybės turto perdavimo kitiems subjektams turi būti nurodytas patikėjimo sutarties galiojimo terminas, kiti, nei įstatyme išvardyti, turto valdymo ir disponavimo juo apribojimai. Siekiant vienodų teisinių santykių dėl valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo patikėjimo teise pagal patikėjimo sutartį, atitinkamai keičiama Įstatymo 10 straipsnio 4 dalis.“
19. Atsakovo įsitikinimu, savivaldybių tarybos turi teisę nusistatyti kiekvienai savivaldybei tinkamiausią turto patikėjimo teisės perdavimo tvarką ir turi teisę suteikti galimybę savivaldybės vykdomajai institucijai ir savivaldybės valdomoms biudžetinėms įstaigoms savivaldybės tarybos nustatyta tvarka priimti sprendimus dėl patikėjimo teise valdomo savivaldybės turto patikėjimo teisės perdavimo kitoms savivaldybės įstaigoms.
20. Atsakovas pažymėjo, kad, palyginus Įstatymo 12 straipsnio 1 ir 2 dalių redakcijas su anksčiau galiojusiu teisiniu reguliavimu, akivaizdu, kad minėtu Įstatymo pakeitimu savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir organizacijoms buvo suteikta teisė priimti sprendimus dėl turto disponavimo savivaldybių tarybų nustatyta tvarka, įskaitant ir patikėjimo teisės perdavimą, kuris priskirtinas disponavimo turtu sąvokai, apibrėžtai Įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje (disponavimas turtu – teisė turtą parduoti, kitaip perleisti, taip pat išnuomoti, įkeisti arba kitokiu būdu keisti jo teisinę būklę). Apribota liko tik teisė turtą perduoti kitų asmenų nuosavybėn, daiktinių teisių suvaržymo galimybė ir teisė perduoti turtą patikėjimo teise valdyti kitiems juridiniams asmenims. Savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams (savivaldybių įstaigoms, institucijoms, įmonėms) suteikiami įgaliojimai priimti sprendimus dėl savivaldybių turto perdavimo. Įstatymo 12 straipsnio 2 dalies nuostatos tiesiogiai nurodo, kad sprendimus dėl disponavimo turi teisę priimti ne tik savivaldybės taryba, bet ir savivaldybės institucijos ir įstaigos savivaldybės tarybos nustatyta tvarka. Atsakovas ir nustatė tokią tvarką, t. y. Aprašo 6 punkte nustatė, jog savivaldybės vykdomoji institucija priima sprendimus (leidžia įsakymus) dėl savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise, kai Aprašo 4.1, 4.2 papunktyje nurodytiems subjektams perduodamas turtas, kurio vieneto likutinė vertė, neatsižvelgiant į buhalterinėje apskaitoje pripažintą nuvertėjimą, yra mažesnė nei 15 tūkst. eurų“.
21. Atsakovo įsitikinimu, atmestini Vyriausybės atstovo argumentai, jog Įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas reguliavimas nereiškia, kad savivaldybės taryba gali nustatyti bet kokią tvarką ir suteikti papildomus (įstatymuose nenustatytus) įgaliojimus savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir organizacijoms, įmonėms. Atsakovas nustatė ne papildomus (įstatymuose nenumatytus) įgaliojimus, o pasinaudojo Įstatymo 12 straipsnio 2 dalies nuostata, kuri tiesiogiai nurodo, kad sprendimus dėl disponavimo turtu turi teisę priimti ne tik savivaldybės taryba, bet ir savivaldybės institucijos ir įstaigos savivaldybės tarybos nustatyta tvarka.
22. Nepaisant to, kad valstybės turto savininkas yra Seimas, Vyriausybė suteikia galimybę sprendimus dėl turto perdavimo iš vienos valstybės biudžetinės įstaigos ar valstybės įmonės perduoti kitai valstybės biudžetinei įstaigai ar valstybės įmonei tų pačių biudžetinių įstaigų ar valstybės įmonių sprendimais. Tik tam tikrais atvejais sprendimo priėmimo teisė palikta Vyriausybei, o nustatyti tvarką, kas ir kokias teises turi priimant sprendimus dėl turto perdavimo, pavesta Vyriausybei. Taigi, Seimas, būdamas valstybės turto savininkas, iš esmės nedalyvauja valstybės turto perdavimo tarp turto valdytojų procesuose, ir tai yra norma. Šiuo metu valstybės ir savivaldybių teisė disponuoti turtu Įstatyme yra reglamentuojama vienodai.
23. Dėl Vyriausybės atstovo argumentų, jog savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektų galimybės valdyti, naudoti turtą ir disponuoti juo yra apribotos, palyginti su valstybės turto patikėtojų ir patikėtinių teisėmis, o savivaldybių nuosavybės perdavimas patikėjimo teise yra apibrėžtas ir reguliuojamas išskirtinai, atsakovas pažymėjo, kad nė viena Vyriausybės atstovo nuoroda į teisės aktus to nepatvirtina. Specialiuose teisės aktuose Vietos savivaldos įstatyme ir Įstatyme ir valstybės ir savivaldybių turto patikėtojų ir patikėtinių teisės valdyti naudoti turtą ir disponuoti juo yra reglamentuojamos vienodai.
24. Atsakovas pažymėjo, kad, vadovaudamasis Įstatymo 2 straipsnio 12 dalyje apibrėžta turto patikėjimo teisės sąvoka, Vyriausybės atstovas daro išvadą, kad turtą patikėjimo teise perduoda tik du subjektai – valstybė arba savivaldybės. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad nei valstybė, nei savivaldybės pačios nepriima sprendimų, nevykdo turto apskaitos, negali atlikti turto perdavimo veiksmų ir pasirašyti dokumentų, todėl visais klausimais valstybei ir savivaldybei atstovauja teisės aktuose nurodyti subjektai. Vyriausybės atstovo teiginys, kad turtą patikėjimo teise perduoda du subjektai – valstybė arba savivaldybės – nesudaro pagrindo teigti, kad savivaldybės turto perdavimo (perleidimo) klausimais savivaldybėms negali atstovauti savivaldybės tarybos įgalioti subjektai (konkrečiu atveju – savivaldybės vykdomoji institucija). Ta pati turto patikėjimo teisės sąvoka aiškiai apibrėžia išvardytų subjektų (valstybės ar savivaldybių institucijų, Lietuvos banko, valstybės ar savivaldybės įmonių, įstaigų, organizacijų) teisę valdyti, naudoti ir disponuoti valstybės ir savivaldybės turtu. Disponavimo sąvoka apima ir turto perleidimą kitiems subjektams, todėl turto patikėjimo teisės perdavimas yra disponavimas valstybės ar savivaldybės turtu, kurį reglamentuoja teisės aktai. Turto patikėjimo teisės sąvokoje aiškiai atskiriami kiti juridiniai asmenys, kurių teisė patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti valstybės ar savivaldybės turtu yra pabrėžtinai apribota, palyginti su valstybės ar savivaldybių institucijų, Lietuvos banko, valstybės ar savivaldybės įmonių, įstaigų, organizacijų teisėmis.
25. Dėl Vyriausybės atstovo teiginio, kad pagal Įstatymo 12 straipsnio 1 dalį savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, vadovaudamasi įstatymais, įgyvendina savivaldybės taryba, atsakovas pažymėjo, kad pareiškėjas nenurodė tolesnės straipsnio pozicijos. Atsižvelgdamas į minėtų nuostatų turinį, atsakovas tvirtino, kad įstatymų leidėjas aiškiai nurodė, kad savivaldybių turto perdavimo, valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką nustato savivaldybių tarybos, ką atliko ir Taryba.
26. Dėl pareiškėjo teiginio, kad Savivaldybės taryba pažeidė Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punktą, 48 straipsnio 2 dalį, atsakovas pažymėjo, kad pareiškėjas cituoja tik dalį aktualaus įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkto. Minėtame punkte toliau nurodyta, kad savivaldybės tarybos išimtinė kompetencija yra sprendimų dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priėmimas, šio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarkos taisyklių nustatymas, išskyrus atvejus, kai tvarka yra nustatyta įstatymuose ar jų pagrindu priimtuose kituose teisės aktuose. Atsižvelgiant į teisinį reguliavimą, Savivaldybės tarybai įstatymo pagrindu yra suteikta kompetencija nustatyti tvarkos taisykles dėl Savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo. Ši Vietos savivaldos įstatymo nuostata neprieštarauja specialaus teisės akto – Įstatymo nuostatoms, leidžiančioms savivaldybių taryboms ne tik pačioms priimti sprendimus dėl disponavimo turtu, bet ir nustatyti turto perdavimo tvarką, suteikiant sprendimų teisę savivaldybės institucijoms bei įstaigoms.
27. Atsakovo vertinimu, pareiškėjo pareiškimas yra grindžiamas iš esmės tik abstrakčiais teiginiais dėl Aprašo 6 punkto neatitikties išvardytų įstatymų nuostatoms, neišreiškiant aiškios, nuoseklios ir gilesnės teisinės pozicijos dėl prieštaravimo tarp šių aktų. Pareiškėjas, vykdydamas Savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimo patikėjimo teise teisinio reguliavimo monitoringą, privalo sistemiškai vertinti Savivaldybės teisinio reguliavimo atitinkamoje srityje visumą, o ne vien pavienes normas, ir pagal tai spręsti apie galimą Savivaldybės veikimą *ultra vires* ar neteisėtų aktų priėmimą. Pareiškėjas netinkamai ir formaliai aiškina Aprašo 6 punkto nuostatas, atsiedamas jas nuo kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių Savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimą patikėjimo teise.

II.

1. Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmai 2022 m. birželio 30 d. sprendimu pripažino, kad Savivaldybės tarybos 2019 m. lapkričio 21 d. sprendimo Nr. 1TS-240 „Dėl Jonavos rajono savivaldybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašo“ 1 punktu patvirtinto Aprašo 6 punktas prieštarauja Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo (2019 m. liepos 25 d. įstatymo Nr. XIII-2398 redakcija (nuo 2019 m. spalio 1 d.), TAR, 2019-07-26, Nr. 2019-12398) 12 straipsnio 1 daliai, Vietos savivaldos įstatymo (2019 m. liepos 11 d. įstatymo Nr. XIII-2321 redakcija (nuo 2019 m. liepos 27 d.), TAR, 2019-07-26, Nr. 2019-12360) 4 straipsnio 6 punktui, 16 straipsnio 2 dalies 26 punktui ir 6 daliai, 48 straipsnio 2 daliai, Viešojo administravimo įstatymo (2019 m. gegužės 16 d. įstatymo Nr. XIII-2123 redakcija (nuo 2019 m. lapkričio 1 d.), TAR, 2019 m. gegužės 28 d., Nr. 2019-08421) 3 straipsnio 8 punktui.
2. Vertindamas Aprašo 6 punkto atitiktį Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymui, Vietos savivaldos įstatymui, teismas pacitavo Įstatymo (čia ir toliau vadovaujamasi pareiškime nurodytomis teisės aktų redakcijomis) 12 straipsnio 1 dalį, Vietos savivaldos įstatymo 48 straipsnio 2 dalį, 16 straipsnio 2 dalies 26 punktą ir 6 dalį, taip pat Aprašo 4–6 punktuose įtvirtintą teisinį reguliavimą.
3. Teismas pažymėjo, kad Įstatymo 12 straipsnio 1 dalies nuostata, kad savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, vadovaudamosi įstatymais, įgyvendina savivaldybių tarybos, ir ją atkartojanti Vietos savivaldos įstatymo 48 straipsnio 2 dalies nuostata, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, susijusias su savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, remdamasi įstatymais įgyvendina savivaldybės taryba, bei Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkto nuostata, kad sprendimų dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priėmimas yra išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija, o taip pat Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 6 dalis, imperatyviai įtvirtinanti, kad išimtinei savivaldybės tarybos kompetencijai priskirtų įgaliojimų savivaldybės taryba negali perduoti jokiai kitai savivaldybės institucijai ar įstaigai, leido spręsti, jog savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijų įgyvendinimas yra išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija, kurios savivaldybės taryba negali nei atsisakyti, nei perleisti jokiai kitai savivaldybės institucijai, nes tai tiesiogiai ir imperatyviai įtvirtinta minėtose įstatymo normose.
4. Teismo vertinimu, turto savininko funkcijų įgyvendinimas apima visų nuosavybės teisės turinį sudarančių teisių įgyvendinimą. Teismas vadovavosi CK 4.37 straipsniu, atskleidė disponavimo turtu, turto patikėjimo teisės turinį, kaip apibrėžta Įstatymo 2 straipsnio 1 ir 12 dalyse. Teismas nurodė, kad pagal CK 4.106 straipsnį turto patikėjimo teisė – tai patikėtinio teisė patikėtojo nustatyta tvarka ir sąlygomis valdyti, naudoti perduotą turtą bei juo disponuoti.
5. Įvertinęs aptartą teisinį reguliavimą, teismas darė išvadą, kad patikėjimo teisė yra išvestinė daiktinė teisė ir toks nuosavybės teisės įgyvendinimo būdas, kai turto savininkas įgyvendina disponavimo teisę jam priklausančiu turtu, suteikdamas daiktines teises paskirtam turto valdytojui. Buvo konstatuota, kad sprendimas dėl turto perdavimo patikėjimo teise yra savininko teisių ir funkcijų įgyvendinimas.
6. Teismas pažymėjo, kad nei Įstatymas, nei Vietos savivaldos įstatymas neišskiria jokio turto, dėl kurio savivaldybės tarybos išimtinė kompetencija disponuoti savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu ir įgyvendinti turto savininko funkcijas galėtų būti skaidoma pagal kokius nors turto kriterijus ir pasidalijama su kitomis savivaldybės institucijomis. Teismo vertinimu, Įstatyme ir Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija priimti sprendimus dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu ir įgyvendinti tokio turto savininko funkcijas apima visą (bet kokį) savivaldybei nuosavybės teise priklausantį turtą.
7. Buvo atkreiptas dėmesys, kad Aprašo 5 ir 6 punktais atsakovas Savivaldybės tarybos kompetenciją dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu paskirstė tarp Savivaldybės tarybos ir vykdomosios institucijos, atsižvelgiant į turto vertę ir subjektą, kuriam turtą perduoda patikėjimo teise.
8. Teismas nurodė, kad pagal Aprašo 5 punktą savivaldybės taryba priima sprendimus dėl savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise, kai savivaldybės administracijai ar kitai savivaldybės biudžetinei įstaigai perduodamas turtas, kurio vieneto likutinė vertė, neatsižvelgiant į buhalterinėje apskaitoje pripažintą nuvertėjimą, yra 15 tūkstančių eurų ir didesnė (5.1 p.), arba kai savivaldybės turtas pagal patikėjimo sutartį perduodamas Aprašo 4.3 papunktyje nurodytiems kitiems asmenims (5.2 p.). Tiriamu Aprašo 6 punktu savivaldybės taryba suteikė teisę savivaldybės vykdomajai institucijai priimti sprendimus (leisti įsakymus) dėl savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise, kai Aprašo 4.1, 4.2 papunkčiuose nurodytiems subjektams perduodamas turtas, kurio vieneto likutinė vertė, neatsižvelgiant į buhalterinėje apskaitoje pripažintą nuvertėjimą, yra mažesnė nei 15 tūkstančių eurų.
9. Teismas sprendė, kad Aprašo 6 punktu atsakovas nustatė Įstatymo 12 straipsnio 1 dalyje, Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkte ir 48 straipsnio 2 dalyje įtvirtintoms nuostatoms, kad išimtinės kompetencijos teise sprendimus dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priima ir savininko funkcijas įgyvendina savivaldybės taryba, prieštaraujančią teisės normą, nes priimti sprendimus dėl disponavimo savivaldybei priklausančiu mažesnės nei 15 tūkstančių eurų vertės turtu suteikė teisę savivaldybės vykdomajai institucijai. Buvo konstatuota, kad atsakovas pažeidė imperatyvią Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 6 dalį, kuri draudžia savivaldybės tarybai perduoti kitai savivaldybės institucijai ar įstaigai įgaliojimus, priskirtus išimtinei savivaldybės tarybos kompetencijai. Teismas pabrėžė, kad tai draudžia ir Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 9 dalyje įtvirtinta išimtinės savivaldybės tarybos kompetencijos sąvoka.
10. Dėl Savivaldybės argumentų, kad Aprašo 6 punktu ji nepažeidė Vyriausybės atstovo pareiškime nurodytų įstatymų nuostatų, kad, pakeitus Įstatymą, leidžiama savivaldybių taryboms ne tik pačioms priimti sprendimus dėl disponavimo turtu, bet ir nustatyti turto perdavimo tvarką, suteikiant sprendimų teisę savivaldybės institucijoms bei įstaigoms, teismas pabrėžė, kad Įstatymo 12 straipsnio 2 dalis nustato, jog savivaldybių turtą patikėjimo teise valdo, naudoja ir disponuoja juo savivaldybių institucijos, įstaigos ir organizacijos, savivaldybių įmonės pagal įstatymus savivaldybių tarybų sprendimuose nustatyta tvarka, antrasis šios dalies sakinys nustato: „Šioje dalyje nurodyti savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektai turi teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo, išskyrus sprendimus, susijusius su šio turto perleidimu kitų asmenų nuosavybėn ar su daiktinių teisių suvaržymu, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip“.
11. Teismo vertinimu, minėtas teisinis reguliavimas reiškia, kad Įstatymo 12 straipsnio 2 dalies nuostatos šioje dalyje nurodytiems savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu, kurį akcentuoja atsakovas, suteikia tik po to, kai jiems toks turtas prieš tai perduodamas patikėjimo teise. Pažymėta, kad kitos savivaldybės institucijos pirmiau turi gauti valdyti patikėjimo teise joms perduotą turtą, ir tik tada, savivaldybių tarybų sprendimuose nustatyta tvarka, turi teisę juo disponuoti. Teismas sprendė, kad teisė, įgyvendinant savininko funkcijas, perduoti savivaldybių turtą patikėjimo teise kitiems subjektams, kurie po to savivaldybių tarybų nustatyta tvarka jį valdo, naudojasi ir disponuoja juo, priklauso tik savivaldybės tarybai, kaip išimtinė jos kompetencija priimti sprendimus dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu.
12. Teismas konstatavo, kad Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkte numatyta išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija nustatyti savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarkos taisykles nesuteikia teisės atsisakyti toje pačioje įstatymo normoje įtvirtintos išimtinės kompetencijos priimti sprendimus dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu ar perduoti dalį šios kompetencijos kitoms savivaldybės institucijoms (t. y. išimtinė kompetencija priimti sprendimus vienu klausimu negali paneigti absoliutaus imperatyvaus draudimo atsisakyti savivaldybės tarybos išimtinės kompetencijos ar ją riboti bet kuriuo kitu išimtinės kompetencijos klausimu).
13. Teismas atkreipė dėmesį, kad Vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnis, apibrėžiantis ir savivaldybės vykdomosios institucijos kompetenciją, tiesiogiai nenumato, kad savivaldybės administracijos direktoriaus kompetencijai priskiriama įgyvendinti savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas ir priimti sprendimus dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu.
14. Pažymėjęs, kad tai yra išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija pagal Įstatymo 12 straipsnio 1 dalies, Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkto ir 48 straipsnio 2 dalies nuostatas, kurios savivaldybės taryba negali atsisakyti, teismas darė išvadą, kad Aprašo 6 punktu savivaldybės vykdomajai institucijai suteikta teisė priimti sprendimus (leisti įsakymus) dėl savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise, nebuvo pagrįsta įstatymu. Teismas nurodė, kad Taryba negali žemesnės galios norminiu aktu suteikti savivaldybės vykdomajai institucijai platesnę kompetenciją ir daugiau įgaliojimų, nei suteikia įstatymai. Atsižvelgęs į konstitucinę doktriną, teismas nurodė, kad Taryba neturi teisės nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris apribotų įstatyme nustatytą, o remiantis įstatymu gali nustatyti tik tokį teisinį reguliavimą, kuris būtų grindžiamas įstatymu ir jį detalizuotų pagal įstatymą.
15. Vertindamas Aprašo 6 punkto neatitikties teisėtumo ir nepiktnaudžiavimo valdžia principams, teismas analizavo Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktą, VAĮ 3 straipsnio 8 punkte pateiktą nepiktnaudžiavimo valdžia principą. Teismas pažymėjo, kad vietos savivaldos institucijų veikloje turi būti paisoma visų pagrindinių vietos savivaldos principų, taip pat – teisėtumo principo, nustatančio, kad savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus.
16. Atsižvelgdamas į administracinių teismų jurisprudenciją, kad viešojo administravimo subjektas veikia tik pagal įstatymu nustatytą kompetenciją, teismas nurodė, kad ir Konstitucijoje, ir Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punkte įtvirtintas savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principas. Taigi, vertinant savivaldybės kompetencijos tam tikroje teisinio reguliavimo srityje klausimą, nagrinėjamos bylos atveju vertinant teisę nustatyti Aprašo 6 punkte įtvirtintą teisinį reguliavimą, buvo būtina vadovautis specialiaisiais įstatymais, kurie reguliuoja savivaldybės institucijų kompetencijos santykius.
17. Atsižvelgęs į Įstatyme ir Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą dėl savivaldybės tarybos pareigos vykdyti savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas ir dėl išimtinės kompetencijos priimti sprendimus dėl disponavimo tokiu turtu, kurios savivaldybės taryba negali atsisakyti, teismas darė išvadą, kad savivaldybės tarybai nėra nustatyta įgaliojimų dispozityviai nustatyti, dėl kokio turto ji išimtinę kompetenciją įgyvendins pati, o dėl kokio turto gali įgalioti savininko funkcijas vykdyti kitą savivaldybės instituciją, kaip nurodyta Aprašo 6 punkte. Pabrėžta, kad savivaldybės taryba turi teisę nustatyti perdavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti juo tvarką, tačiau, įvertinus imperatyvų Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 9 dalies ir 16 straipsnio 6 dalies draudimą atsisakyti savo išimtinės kompetencijos ar perduoti ją kitoms savivaldybės institucijoms, teismas darė išvadą, kad savivaldybės taryba neturi teisės įstatymą įgyvendinančiu žemesnės galios norminiu aktu nustatomoje tvarkoje dalį savo išimtinės kompetencijos pavesti įgyvendinti kitai savivaldybės institucijai.
18. Buvo pripažinta, kad Aprašo 6 punkto nuostata neatitinka Įstatymo 12 straipsnio 1 dalies nuostatų apimtimi, kuria nustatoma, kad savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, vadovaudamosi įstatymais, įgyvendina savivaldybių tarybos, taip pat neatitinka Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkto nuostatų apimtimi, kuria nustatoma, kad išimtinei savivaldybės tarybos kompetencijai priklauso sprendimų dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priėmimas, ir 6 dalies nuostatų apimtimi, kuria nustatoma, kad išimtinei savivaldybės tarybos kompetencijai priskirtų įgaliojimų savivaldybės taryba negali perduoti jokiai kitai savivaldybės institucijai ar įstaigai, o taip pat neatitinka ir Vietos savivaldos įstatymo 48 straipsnio 2 dalies nuostatų apimtimi, kuria nustatoma, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, susijusias su savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, remdamasi įstatymais įgyvendina savivaldybės taryba. Aptartų argumentų pagrindu teismas darė išvadą, kad tikrinama Aprašo 6 punkto nuostata neatitinka ir teisėtumo principo, įtvirtinto Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punkte.
19. Teismas sprendė, kad Savivaldybės taryba pažeidė ir nepiktnaudžiavimo valdžia principą, nes Aprašo 6 punkto nuostata reiškia, kad savivaldybės vykdomoji institucija sprendimus dėl tam tikro savivaldybei priklausančio turto gali priimti, nors ji nėra subjektas, kuriam tokią teisę suteiktų įstatymai. Konstatavus Aprašo 6 punkto neatitiktį nurodytoms Įstatymo ir Vietos savivaldos įstatymo nuostatoms, laikyta, kad toks savivaldybės tarybos sprendimu įtvirtintas reguliavimas pažeidė ir VAĮ 3 straipsnio 8 punkte įtvirtintą nepiktnaudžiavimo valdžia principą.

III.

1. Atsakovas Jonavos rajono savivaldybės taryba apeliaciniame skunde prašo panaikinti Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2022 m. birželio 30 d. sprendimą ir priimti naują sprendimą.
2. Atsakovas nurodo, kad teismas, priimdamas sprendimą, netinkamai išaiškino ir pritaikė šiam ginčui aktualias materialiosios teisės normas, taip pat pažeidė ir proceso normas, dėl ko priėmė neteisėtą ir nepagrįstą sprendimą.
3. Savivaldybės taryba laikosi pozicijos, kad Aprašo 6 punkto nuostatos neprieštarauja Įstatymo 12 straipsnio 1 daliai. Teismas nevertino atsakovo atsiliepime nurodytų argumentų, susijusių su Įstatymo pakeitimo aiškinamuoju raštu, kad buvo siekiama suvienodinti valstybės ir savivaldybių turto patikėjimo teisės perdavimo reglamentavimą, t. y. savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams (savivaldybių įstaigoms, institucijoms, įmonėms) suteikiami įgaliojimai priimti sprendimus dėl savivaldybių turto perdavimo, išskyrus sprendimus, susijusius su turto perdavimu kitų subjektų nuosavybėn ar su daiktinių teisių suvaržymu, jeigu įstatymai nenustato kitaip. Atsakovas tvirtina, kad pagal Įstatymo 12 straipsnio 1 ir 2 dalį savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir organizacijoms buvo suteikta teisė priimti sprendimus dėl turto disponavimo savivaldybės tarybų nustatyta tvarka, įskaitant ir patikėjimo teisės perdavimą, kuris priskirtinas disponavimu turtu sąvokai, kaip nustatyta Įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje. Įstatymo 12 straipsnio 2 dalies nuostata tiesiogiai įtvirtina, kad sprendimus dėl disponavimo turi teisę priimti ne tik savivaldybės taryba, bet ir savivaldybės institucijos bei įstaigos savivaldybės tarybos nustatyta tvarka. Atsakovas, patvirtindamas Aprašą, tai ir įgyvendino, o papildomų, įstatyme nenumatytų teisių nesuteikė.
4. Atsakovas nesutinka su teismo išvada, kad Įstatymo 12 straipsnio 2 dalies nuostatos šioje dalyje nurodytiems savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu, suteikia tik po to, kai jiems toks turtas prieš tai perduodamas patikėjimo teise. Remdamasis Įstatymo 12 straipsnio 1 ir 2 dalyje įtvirtintomis nuostatomis, atsakovas tvirtina, kad teismas netinkamai aiškino teisės normas. Atsakovo vertinimu, Įstatymo 12 straipsnio 2 dalis nereiškia, kad savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams teisė priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu, suteikiama tik po to, kai jiems toks turtas prieš tai perduodamas patikėjimo teise. Minėtomis nuostatomis savivaldybės turto patikėjimo teisės subjektams suteikiami įgaliojimai priimti sprendimus dėl savivaldybių turto perdavimo.
5. Atsakovas pakartoja atsiliepimo pirmosios instancijos teismui argumentus, susijusius su valstybės turto ir savivaldybės turto valdymo teisinio reguliavimo palyginimu, kad aktualus teisinis reguliavimas nesudaro pagrindo teigti, jog savivaldybės turto perdavimo (perleidimo) klausimais savivaldybei negali atstovauti savivaldybės tarybos įgalioti subjektai.
6. Dėl pirmosios instancijos teismo išvadų, kad Aprašo 6 punkto nuostatos neatitinka Vietos savivaldos įstatymo, atsakovas nurodo, kad Savivaldybės tarybai įstatymu yra suteikta kompetencija nustatyti savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarką. Vietos savivaldos įstatymo nuostatos neprieštarauja Įstatymo, kaip specialaus teisės akto, nuostatoms.
7. Atsakovas pabrėžia, kad jis savo nuosavybės teisę įgyvendina visų pirma atsižvelgdamas į imperatyvų viešosios teisės teisinį reguliavimą. Pagal Įstatymo 12 straipsnio 2 dalį sprendimus dėl disponavimo turtu gali priimti ne tik turto savininkai, kai tai nustatyta savivaldybės tvarkoje. Atsakovo vertinimu, teismas privalėjo sistemiškai vertinti bylai aktualų teisinį reguliavimą, o ne pavienes normas. Teismas netinkamai ir formaliai aiškino Aprašo 6 punkto nuostatas, atsiedamas jas nuo kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimą patikėjimo teise.
8. Pareiškėjas atsiliepime į apeliacinį skundą prašo jį atmesti, o pirmosios instancijos teismo sprendimą palikti nepakeistą.
9. Nesutikdamas su apeliacinio skundo argumentais, jog pakeitus Įstatymą savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir organizacijoms buvo suteikta teisė priimti sprendimus dėl turto disponavimo savivaldybių tarybų nustatyta tvarka, įskaitant ir patikėjimo teisės perdavimą, Vyriausybės atstovas pakartoja savo pareiškime pirmosios instancijos teismui nurodytus argumentus.
10. Pabrėžiama, kad Įstatymo 12 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatos nesudaro pagrindo teigti, jog įstatymų leidėjas nustatė, kad patikėtoju gali būti ne tik savivaldybės taryba. Įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje yra išvardinta, kam savivaldybės turtas gali būti perduotas patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti (t. y. nustato, kas gali būti patikėtiniais, o ne patikėtojais) ir nurodyta, kad patikėtiniai turtą patikėjimo teise valdo, naudoja ir disponuoja savivaldybės tarybos nustatyta tvarka. Įstatymo 12 straipsnio 2 dalies antras sakinys nustato bendrą taisyklę, kad patikėtiniai (t. y. subjektai, kuriems turtas jau yra perduotas patikėjimo teise) turi teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo <...>, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip.
11. Pareiškėjas pabrėžia, kad ši norma reguliuoja subjektų (patikėtinių), kuriems turtas jau yra perduotas patikėjimo teise, teisę priimti sprendimus dėl jiems perduoto turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo. Sistemiškai analizuojant Aprašo 5.1 papunktį bei 6 punktą, galima daryti išvadą, kad Aprašo 6 punkte sprendimų dėl turto perdavimo patikėjimo teise priėmimas siejamas net ne su aplinkybe, ar savivaldybės vykdomoji institucija turtą valdo patikėjimo teise, ar ne, o tik su perduodamo turto verte. Įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje nėra nustatyta, kad patikėtiniai patikėjimo teise valdomą turtą gali perduoti patikėjimo teise kitiems asmenims. Todėl, atsižvelgiant į viešosios teisės principą, taikomą ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo srityje, darytina išvada, kad tokia teisė patikėtiniams nėra suteikta. Be to, minėta nuostata taikoma (t. y. patikėtiniai gali priimti atitinkamus sprendimus), jei kiti įstatymai nenustato kitaip*.* O tai reiškia, kad patikėtinių teisė priimti sprendimus dėl jiems patikėjimo teise perduoto turto valdymo, naudojimo ir disponavimo nėra absoliuti ir turi būti aiškinama, atsižvelgiant į kituose teisės aktuose nustatytą reglamentavimą.
12. Vyriausybės atstovas nesutinka su apeliacinio skundo teiginiais, kad savivaldybės taryba, tvirtindama turto, perduodamo patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti juo tvarką, gali nustatyti ir tai, koks subjektas gali priimti sprendimus dėl turto perdavimo patikėjimo teise. Minėta, kad pagal CK ir Vietos savivaldos įstatymo nuostatas sprendimo dėl turto perdavimo patikėjimo teise priėmimas yra savininko teisių ir funkcijų įgyvendinimas, o savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas įgyvendina savivaldybės taryba.
13. Pareiškėjo vertinimu, sutiktina su apelianto teiginiu, kad savivaldybės taryba turi teisę nustatyti turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo taisykles, tačiau pabrėžtina, kad savivaldybės taryba, tvirtindama minėtas taisykles, yra saistoma ir ribojama imperatyvių nuostatų (Vietos savivaldos įstatymo 16 str. 2 d. 26 p.), kuriose vienareikšmiškai nustatyta, kad sprendimus dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priima savivaldybės taryba. Tai yra išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija, kuri negali būti perduodama.
14. Pastebima, kad apelianto keliami valstybės turto valdymo klausimai nėra šios bylos nagrinėjimo dalykas, tačiau atkreipiamas dėmesys, kad teisinis reguliavimas skiriasi – Įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad tam tikrais atvejais valstybės turto valdytojas turi teisę perduoti valstybės turtą patikėjimo teise kitiems asmenims.
15. Priešingai nei teigia apeliantas, sistemiškai vertinant anksčiau paminėtų teisės aktų nuostatas, atsižvelgiant į tai, kad įstatymai tiesiogiai nustato, jog savininko funkcijas įgyvendina savivaldybės taryba, kad sprendimų dėl disponavimo turtu priėmimas yra išimtinė tarybos kompetencija, kurios niekam negalima perduoti, ir nei Įstatymo 12 straipsnyje, nustatančiame savivaldybių turto valdymą, naudojimą ir disponavimą juo, nei kituose įstatymuose nėra aiškiai įtvirtinta, kad sprendimus, susijusius su turto perdavimu patikėjimo teise, gali priimti ne tik savininkas, bet ir kitas asmuo, darytina išvada, kad tik savivaldybės taryba, įgyvendindama turto savininko funkcijas, turi teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybės turto perdavimu patikėjimo teise.

Išplėstinė teisėjų kolegija

k o n s t a t u o j a:

IV.

1. Nagrinėjamoje byloje pareiškėjas kreipėsi su pareiškimu, prašydamas ištirti, ar Jonavos rajono savivaldybės tarybos 2019 m. lapkričio 21 d. sprendimo Nr. 1TS-240 „Dėl Jonavos rajono savivaldybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašo“ 1 punktu patvirtinto Jonavos rajono savivaldybės turto perdavimo valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise tvarkos aprašo 6 punktas atitinka Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 12 straipsnio 1 dalį, Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktą, 16 straipsnio 2 dalies 26 punktą, 48 straipsnio 2 dalį, Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 8 punkte išdėstytą nepiktnaudžiavimo valdžia principą (ginčui aktualios pirmosios instancijos teismo nurodytos teisės aktų redakcijos, galiojusios Aprašo priėmimo metu, t. y. 2019 m. lapkričio 21 d.).
2. Pirmosios instancijos teismas skundžiamu sprendimu pripažino, kad Aprašo 6 punktas prieštarauja Vyriausybės atstovo nurodytam teisiniam reguliavimui. Vyriausybės atstovo nurodyto teisinio reguliavimo pagrindu teismas sprendė, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijų įgyvendinimas yra išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija, kurios savivaldybės taryba negali nei atsisakyti, nei perleisti jokiai kitai savivaldybės institucijai, nes tai tiesiogiai ir imperatyviai įtvirtinta įstatymo normose. Šio teismo vertinimu, Įstatymo 12 straipsnio 2 dalies nuostatos šioje dalyje nurodytiems savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu, kurį akcentuoja atsakovas, suteikia tik po to, kai jiems toks turtas prieš tai perduodamas patikėjimo teise.
3. Atsakovas apeliaciniame skunde nesutinka su pirmosios instancijos teismo sprendimu ir teigia, kad pirmosios instancijos teismas netinkamai išaiškino ir pritaikė šiam ginčui aktualias materialiosios teisės normas, taip pat pažeidė ir proceso normas, dėl ko priėmė neteisėtą ir nepagrįstą sprendimą. Anot atsakovo, savivaldybės tarybos turi teisę nusistatyti kiekvienai savivaldybei tinkamiausią turto patikėjimo teisės perdavimo tvarką ir turi teisę suteikti galimybę savivaldybės vykdomajai institucijai ir savivaldybės valdomoms biudžetinėms įstaigoms savivaldybės tarybos nustatyta tvarka priimti sprendimus dėl patikėjimo teise valdomo savivaldybės turto patikėjimo teisės perdavimo kitoms savivaldybės įstaigoms. Atsakovo apeliacinio skundo argumentai iš esmės yra susiję su netinkamu Įstatymo 12 straipsnio 1 dalies ir Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkto aiškinimu.
4. Išplėstinė teisėjų kolegija, nenustačiusi aplinkybių, dėl kurių turėtų būti peržengtos atsakovo apeliacinio skundo ribos (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ) 140 str. 1 d.) ir pirmosios instancijos teismo sprendimo negaliojimo pagrindų, nurodytų ABTĮ 146 straipsnio 2 dalyje (ABTĮ 140 str. 2 d.), nagrinėja šią bylą apeliacine tvarka ir patikrina pirmosios instancijos teismo sprendimo pagrįstumą ir teisėtumą, neperžengdama atsakovo apeliacinio skundo ribų.
5. Išplėstinė teisėjų kolegija pirmiausia pažymi, kad Aprašo 6 punkte įtvirtinta, jog savivaldybės vykdomoji institucija priima sprendimus (leidžia įsakymus) dėl savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise, kai Aprašo 4.1 [savivaldybės administracija], 4.2 [kitos savivaldybės biudžetinės įstaigos, kurioms vadovaujantis Įstatymu ir Aprašu, savivaldybės turtą valdyti patikėjimo teise perduoda savivaldybės institucijos] papunkčiuose nurodytiems subjektams perduodamas turtas, kurio vieneto likutinė vertė, neatsižvelgiant į buhalterinėje apskaitoje pripažintą nuvertėjimą, yra mažesnė nei 15 tūkst. eurų. Taigi Taryba Aprašo 6 punkte iš esmės nustatė savivaldybės vykdomosios institucijos teisę priimti sprendimus dėl mažesnės nei 15 tūkst. vertės savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise atitinkamiems subjektams.
6. Kalbant apie savivaldybių veiklos laisvę ir savarankiškumą, reikia pažymėti, kad Konstitucinis Teismas 2000 m. birželio 13 d. nutarime konstatavo, jog Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalies norma, kad savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai, negali būti atsiejama nuo toje pačioje dalyje įtvirtintos nuostatos, kad savivaldybių veikimo laisvė ir savarankiškumas yra saistomi Konstitucijoje bei įstatymuose apibrėžtos jų kompetencijos (Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas). Konstitucinė nuostata, kad savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, reiškia ir tai, kad jeigu Konstitucijoje ar įstatymuose tam tikros funkcijos yra priskirtos savivaldybėms, tai savivaldybės ir vykdo šias funkcijas ta apimtimi, kuria šios yra joms priskirtos. Tai reiškia, kad tam tikra dalis savivaldybių kompetencijos turi būti įgyvendinama tiesiogiai, kad savivaldybių tarybų sprendimų, priimtų neperžengiat jų kompetencijos ribų, įgyvendinimas neturi būti saistomas kurių nors valstybės institucijų ar pareigūnų sprendimų (leidimų, sutikimų ir pan.). Tačiau pabrėžtina, kad ir tos funkcijos, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms, yra reglamentuojamos įstatymais. Nė viena iš šių funkcijų nereiškia, kad savivaldybės atitinkamoje srityje yra absoliučiai savarankiškos (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).
7. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime konstatuota, kad įstatymu nustatyti savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų kompetenciją paliekama Seimui. Taigi tais klausimais, kuriais savivaldybių tarybų kompetencija nėra *expressis verbis* nustatyta pačioje Konstitucijoje (nėra savivaldybių tarybų išimtinė konstitucinė kompetencija), įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi įgaliojimus nustatyti, kurių sprendimų priėmimas yra priskiriamas savivaldybių tarybų kompetencijai, o kurių – savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų ar kitų savivaldybių institucijų kompetencijai. Tais atvejais, kai įstatymuose yra nustatyta, kad tam tikrus sprendimus priima savivaldybių tarybos, savivaldybių tarybos negali nei savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams, nei kitoms savivaldybių institucijoms perduoti teisės priimti tokius sprendimus. Tačiau įstatymų leidėjas pagal Konstituciją gali įstatymu nustatyti ir tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį tam tikrus sprendimus priima savivaldybių tarybos, bet jos gali teisę priimti tokius sprendimus perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams; tačiau tokiais atvejais turi būti tenkinamos šios sąlygos: 1) savivaldybių tarybų įgaliojimai teisę priimti tam tikrus sprendimus perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams turi būti *expressis verbis* nustatyti įstatyme; 2) minėtų įgaliojimų negalima perduoti savivaldybių institucijoms, kurios pagal įstatymą nėra savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai. Dar kitais atvejais įstatymų leidėjas įstatymu gali tiesiogiai nustatyti, kokiais klausimais sprendimus priima savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai (Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas).
8. Konstitucinis Teismas pažymi, kad įstatymu nustatytas teisinis reguliavimas, pagal kurį savivaldybių tarybos tam tikrais atvejais teisę priimti tam tikrus sprendimus gali perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams, pagal Konstituciją negali būti toks, kad būtų sudarytos prielaidos sukurti tokią teisinę situaciją, kai savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai pakeistų arba pajungtų sau savivaldybių tarybas ar būtų joms prilyginti, primestų savivaldybių taryboms savo valią, vykdomųjų organų įgaliojimai dominuotų savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu ar savivaldybių tarybų įgaliojimus varžytų jų sudarytų ir joms atskaitingų vykdomųjų organų įgaliojimai, taip pat kai savivaldybių tarybos netektų galimybės kontroliuoti šiuos vykdomuosius organus. Tokiu teisiniu reguliavimu būtų pažeistas Konstitucijoje įtvirtintas ir Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime konstatuotas savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principas, iškreipta konstitucinė vietos savivaldos samprata ir teritorinių bendruomenių savivaldos teisės, kurią jos įgyvendina per savivaldybių tarybas, esmė (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).
9. Kvestionuojama norminio administracinio akto norma, nustatanti savivaldybės vykdomosios institucijos teisę priimti sprendimus dėl tam tikro savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise atitinkamiems subjektams, reglamentuoja sprendimų dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priėmimą, todėl yra aktualios bendrosios tokios nuosavybės disponavimą nustatančios teisės normos. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punktą, išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija yra sprendimų dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priėmimas, šio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarkos taisyklių nustatymas, išskyrus atvejus, kai tvarka yra nustatyta įstatymuose ar jų pagrindu priimtuose kituose teisės aktuose. To paties straipsnio 6 dalyje įtvirtinta, kad išimtinei savivaldybės tarybos kompetencijai priskirtų įgaliojimų savivaldybės taryba negali perduoti jokiai kitai savivaldybės institucijai ar įstaigai. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 9 dalį, išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija –Konstitucijos ir įstatymų nustatyta kompetencija, kurios negali perimti, kištis į ją, įgyvendinti jokia kita savivaldybės institucija. Savivaldybės taryba negali atsisakyti savo išimtinės kompetencijos ar perduoti ją kitoms savivaldybės institucijoms.
10. Taigi įstatymų leidėjas Vietos savivaldos įstatyme *expressis verbis* nustatė subjektą, turintį teisę priimti sprendimus dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu – savivaldybės tarybą, taip pat imperatyviai nurodė, kad ši teisė negali būti perleista jokiems kitiems savivaldybės subjektams (Vietos savivaldos įstatymo 16 str. 2 d. 26 p., 16 str. 6 d., 3 str. 9 d.).
11. Savivaldybių nuosavybę reglamentuojančios teisės normos yra įtvirtintos ir Vietos savivaldos įstatymo 48 straipsnyje. Šio straipsnio 1 dalis skelbia, kad savivaldybių turto sandara ir įsigijimo būdai, šio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarka nustatyta Konstitucijoje, įstatymuose, Vyriausybės nutarimuose ir savivaldybių tarybų sprendimuose, o 2 dalis – kad savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, susijusias su savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, remdamasi įstatymais įgyvendina savivaldybės taryba. Vietos savivaldos įstatymo 48 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad savivaldybės turtą kitos savivaldybės institucijos, įstaigos, organizacijos ir įmonės valdo, naudoja ir disponuoja juo patikėjimo teise Biudžetinių įstaigų, Valstybės ir savivaldybės įmonių, Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo ir kitų įstatymų bei savivaldybės tarybos sprendimų nustatyta tvarka, o 4 dalyje – savivaldybės joms patikėjimo teise perduotą valstybės turtą valdo, naudoja ir disponuoja juo įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka.
12. Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 48 straipsniu, šiomis aplinkybėmis aktualus Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, kuris nustato valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką ir sąlygas, valstybės ir savivaldybių institucijų įgaliojimus šioje srityje tiek, kiek to nereglamentuoja kiti šio turto valdymo ir (ar) naudojimo, ir (ar) disponavimo juo įstatymai (1 str. 1 d.).
13. Išsamios nuostatos dėl savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įtvirtintos Įstatymo 12 straipsnyje. Šio straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, vadovaudamosi įstatymais, įgyvendina savivaldybių tarybos. Savivaldybei nuosavybės teise priklausantis turtas patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti juo perduodamas savivaldybės tarybos nustatyta tvarka.
14. Analizuojant savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimui patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti juo aktualų teisinį reguliavimą, reikia pažymėti, kad nuosavybės teisės sąvoka apibrėžta CK 4.37 straipsnyje: nuosavybės teisė – tai teisė savo nuožiūra, nepažeidžiant įstatymų ir kitų asmenų teisių ir interesų, valdyti, naudoti nuosavybės teisės objektą ir juo disponuoti (1 d.); savininkas turi teisę perduoti kitam asmeniui visą nuosavybės teisės objektą ar jo dalis, ar tik konkrečias šio straipsnio 1 dalyje nurodytas teises (2 d.). Kaip teisingai nurodė atsakovas, iš CK 4.37 straipsnio 1 dalies išplaukia, kad savininko nuožiūros teisė į nuosavybės įgyvendinimą turi nepažeisti įstatymų. Todėl šioje byloje nagrinėjamu atveju, vertinant savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo klausimus, svarbūs iš Vietos savivaldos įstatymo ir Įstatymo kylantys įpareigojimai.
15. Turto patikėjimo teisės sąvoka ir tikslas įtvirtinti CK 4.106 straipsnyje: turto patikėjimo teisė – tai patikėtinio teisė patikėtojo nustatyta tvarka ir sąlygomis valdyti, naudoti perduotą turtą bei juo disponuoti (1 d.). CK 4.107 straipsnyje nurodoma, kad turto patikėjimo teisės subjektai (patikėtiniai) Lietuvos Respublikoje yra valstybės ar savivaldybių įmonės, įstaigos ir organizacijos, taip pat gali būti kiti juridiniai ir fiziniai asmenys (1 d.), o patikėtojas ar keli patikėtojai gali skirti vieną ar keletą patikėtinių, nustatyti jų skyrimo ar keitimo tvarką (2 d.).
16. Įstatymo 2 straipsnio 12 dalyje taip pat nurodoma turto patikėjimo teisės sąvoka: valstybės ar savivaldybių institucijos, Lietuvos banko, valstybės ar savivaldybės įmonės, įstaigos, organizacijos teisė savo įstatuose (nuostatuose), taip pat valstybės ar savivaldybės įmonių, įstaigų, organizacijų veiklą reglamentuojančiuose norminiuose aktuose nustatyta tvarka bei sąlygomis valdyti, naudoti valstybės ar savivaldybių perduotą turtą ir disponuoti juo nepažeidžiant įstatymų ir kitų asmenų teisių bei interesų. Kiti juridiniai asmenys valstybės ar savivaldybės jiems patikėjimo teise perduotą turtą valdo, naudoja ir disponuoja juo tiek ir tokia tvarka bei sąlygomis, kaip nustatyta šio įstatymo 10 ar 12 straipsnyje ir turto patikėjimo sutartyje.
17. Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, kad tiek CK 4.106 straipsnio 1 dalies, tiek Įstatymo 2 straipsnio 12 dalies normos savo pobūdžiu yra definityvinės normos. Šiose normose nėra tiesiogiai išreikštų elgesio taisyklių. Šių normų paskirtis – apibrėžti teisinę turto patikėjimo teisės sąvoką, CK ir Įstatyme vartojamų turto patikėjimo teisės juridinių terminų prasmę. Šių sąvokų svarbiausias tikslas – apibrėžimuose išryškinti ir patikslinti turto patikėjimo teisės terminų esmę, nurodant specifinius požymius, kurie leidžia atriboti reiškinius tarpusavyje, atskleisti tai, kaip šios sąvokos yra suprantamos aptariamuose teisės aktuose.
18. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje nurodoma, kad CK 6.953 straipsnio (patikėtinio teisės ir pareigos) 1 dalis įpareigoja patikėtinį jam patikėtą turtą valdyti, naudoti ir juo disponuoti patikėtojo ar jo nurodyto asmens interesais. Turto perdavimas kitam asmeniui patikėjimo teise nepakeičia turto nuosavybės teisės – savininku ir toliau lieka patikėtojas (CK 6.953 str. 2 d.). Pagal šio straipsnio 1 dalies nuostatą turto patikėtinis patikėjimo teise perduotą turtą valdo, naudoja ir disponuoja patikėtojo ar jo nurodyto asmens interesais, nurodydamas, kad veikia turto patikėjimo teise (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. vasario 13 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-243/2007).
19. Įvertinusi anksčiau išdėstytą teisinį reguliavimą, išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, kad Vietos savivaldos įstatymo 48 straipsnio 2 dalis, kaip ir Įstatymo 12 straipsnio 1 dalis, įtvirtina savivaldybės tarybos teisę, vadovaujantis įstatymais, įgyvendinti savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas. Tai iš esmės dera su Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkto reglamentavimu, pagal kurį išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija yra sprendimų dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priėmimas. Nei Vietos savivaldos įstatymas, nei Įstatymas nenustato kito subjekto, galinčio įgyvendinti savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas. Taip pat šiuose įstatymuose nėra nustatyti savivaldybės tarybos įgaliojimai teisę dėl sprendimų, susijusių su disponavimu savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, įskaitant ir turto perdavimą patikėjimo teise, priėmimo perduoti savivaldybės taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams. Minėta, kad pagal Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, savivaldybių tarybų įgaliojimai teisę priimti tam tikrus sprendimus perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams turi būti *expressis verbis* nustatyti įstatyme (Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas).
20. Pirmosios instancijos teismas teisingai konstatavo, kad sprendimas dėl turto perdavimo patikėjimo teise yra turto savininko teisių ir funkcijų įgyvendinimas. Todėl jis betarpiškai susijęs su sprendimų dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu priėmimu. Sistemiškai aiškinant Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punktą ir 6 dalį, 48 straipsnio 1 dalį, Įstatymo 12 straipsnio 1 dalį, darytina išvada, kad savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas, vadovaudamosi įstatymais, įgyvendina tik savivaldybių tarybos, o tai reiškia, kad pagal įstatyminį reglamentavimą tik savivaldybių tarybos gali būti savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto patikėtojai, perduodantys turtą patikėjimo teise. Todėl pirmosios instancijos teismas pagrįstai sprendė, kad Įstatyme ir Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija priimti sprendimus dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu ir įgyvendinti tokio turto savininko funkcijas apima visą (bet kokį) savivaldybei nuosavybės teise priklausantį turtą.
21. Anksčiau nurodytame teisiniame reguliavime jau buvo pažymėta, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarkos taisyklių nustatymas priklauso išimtinei savivaldybės tarybos kompetencijai (Vietos savivaldos įstatymo 16 str. 2 d. 26 p.). Taip pat minėta, jog savivaldybių nuosavybę reglamentuojančios normos nustato, kad savivaldybės turtą kitos savivaldybės institucijos, įstaigos, organizacijos ir įmonės valdo, naudoja ir disponuoja juo patikėjimo teise Biudžetinių įstaigų, Valstybės ir savivaldybės įmonių, Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo ir kitų įstatymų bei savivaldybės tarybos sprendimų nustatyta tvarka (Vietos savivaldos įstatymo 48 str. 3 d.). Be to, iš Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkto išplaukia, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarka gali būti nustatyta įstatymuose ar jų pagrindu priimtuose kituose teisės aktuose. Įstatymo 12 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausantis turtas patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti juo perduodamas savivaldybės tarybos nustatyta tvarka.
22. Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punkto ir Įstatymo 12 straipsnio 1 dalies normos savo turiniu yra panašios ir iš esmės nustato, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, *inter alia* perdavimo patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti juo tvarką nustato savivaldybės taryba. Pagal teisės normų išdėstymo būdą šios teisės normos yra blanketinės, nukreipiančios būtent į savivaldybės tarybos patvirtintą tvarką. Šiose teisės normose elgesio taisyklės yra nustatomos pačia bendriausia forma, o konkrečios elgesio taisyklės dėl savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, *inter alia* perdavimo patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti juo yra detalizuojamos savivaldybės tarybos patvirtintoje tvarkoje.
23. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymi, kad dokumentuose, vadinamuose „tvarka“, „tvarkos aprašas“, paprastai yra nurodomos procedūros (2020 m. balandžio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1351-575/2020, Administracinė jurisprudencija, 2020, 39, p. 44–56). Kitaip tariant, savivaldybės tarybos teisė nustatyti savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarkos taisykles apima tam tikros procedūros, detalizuojančios, kokiomis sąlygomis yra valdomas, naudojamas savivaldybei nuosavybės teise priklausantis turtas ir kaip juo disponuojama, nustatymą. Tačiau Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 26 punktas ir Įstatymo 12 straipsnio 1 dalis negali būti aiškinami, kaip suponuojantys savivaldybės tarybos teisę savo priimtose taisyklėse perleisti teisę dėl sprendimų dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, įskaitant ir teisę dėl savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise, priėmimo. Tokia išvada daroma atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, kurioje nurodoma, kad poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, juo negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis. Poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2005 m. vasario 7 d. nutarimai). Taigi savivaldybės tarybos kompetencija byloje nagrinėjamu klausimu yra apribota tik savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarkos taisyklių, realizuojančių įstatymo normas ir detalizuojančių, kaip savivaldybės taryba perduoda savivaldybei nuosavybės teise priklausantį turtą patikėjimo teise, kokiomis sąlygomis savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto patikėtinis turi teisę valdyti, naudoti patikėjimo teise perduotą turtą ir juo disponuoti, nustatymu.
24. Įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad savivaldybių turtą patikėjimo teise valdo, naudoja ir disponuoja juo savivaldybių institucijos, įstaigos ir organizacijos, savivaldybių įmonės pagal įstatymus savivaldybių tarybų sprendimuose nustatyta tvarka. Šioje dalyje nurodyti savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektai turi teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo, išskyrus sprendimus, susijusius su šio turto perleidimu kitų asmenų nuosavybėn ar su daiktinių teisių suvaržymu, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip.
25. Įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad disponavimas turtu – teisė turtą parduoti, kitaip perleisti, taip pat išnuomoti, įkeisti arba kitokiu būdu keisti jo teisinę būklę.
26. Atsakovas, pasitelkdamas Įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą disponavimo turtu sąvoką, teigia, kad Įstatymo 12 straipsnio 2 dalies reglamentavimas, numatantis, jog savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektai turi teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo, reiškia, kad savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams suteikiami įgaliojimai priimti sprendimus dėl savivaldybių turto perdavimo.
27. Išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, priešingai nei teigia atsakovas, Įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje minima savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektų teisė priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto disponavimu, negali būti aiškinama kaip savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams suponuojanti įgaliojimus priimti sprendimus dėl savivaldybių turto perdavimo patikėjimo teise. Įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta disponavimo turtu sąvoka savo pobūdžiu yra definityvinė teisės norma, tiesiogiai neišreiškianti jokių elgesio taisyklių, tačiau apibrėžianti teisinę disponavimo turtu sąvoką ir Įstatyme vartojamo disponavimo turtu termino juridinę prasmę. Įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje *expressis verbis* nurodyta, kad savivaldybės turtą savivaldybės institucijos, įstaigos, organizacijos ir savivaldybių įmonės valdo, naudoja ir disponuoja juo patikėjimo teise. Šioje dalyje yra tik išvardyti subjektai, kuriems patikėjimo teise gali būti perduodamas savivaldybei nuosavybės teise priklausantis turtas, bet ne tai, kad šie subjektai gali savivaldybei nuosavybės teise priklausantį turtą perduoti patikėjimo teise. Be to, Įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje nėra pateikiama disponavimo perduotu turtu sąvoka.
28. Anksčiau jau buvo pažymėta, kad sprendimas dėl turto perdavimo patikėjimo teise yra turto savininko teisių ir funkcijų įgyvendinimas, o turto perdavimas kitam asmeniui patikėjimo teise nepakeičia turto nuosavybės teisės – savininku ir toliau lieka patikėtojas. Patikėjimo teisės subjektai jiems perduotą turtą valdo, naudojasi ir disponuoja juo ne nuosavybės teise, todėl jie neturi absoliučių nuosavybės teisių, kurias sudaro trijų pagrindinių teisių grupė – valdymo, naudojimo ir disponavimo.
29. Pažymėtina, kad pagal Dabartinės lietuvių kalbos žodyną „disponuoti“ reiškia turėti savo žinioje ir savarankiškai tvarkyti. Nors CK 4.106 straipsnio 1 dalyje, kurioje įtvirtinti turto patikėjimo teisės sąvoka ir tikslas, disponavimas perduotu turtu įvardijamas kaip viena iš turto patikėtinio teisių, tokio patikėtinio teisė disponuoti turtu nėra tolygi savininko disponavimui jam nuosavybės teise priklausančiu turtu, iš kurio kyla savininko teisė perduoti turtą patikėjimo teise. Savivaldybės taryba perduoda savivaldybei nuosavybės teise priklausantį turtą patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti juo tiek, kiek tai yra nustatyta teisiniame reguliavime. Kitaip tariant, šios teisės yra griežtai tikslinės paskirties, suteiktos tam tikrai veiklai plėtoti. Be to, Įstatymo 12 straipsnio 2 dalies reglamentavimas apriboja savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektų teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto disponavimu, kiek tai susiję su šio turto perleidimu kitų asmenų nuosavybėn ar su daiktinių teisių suvaržymu, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip. Taigi patikėjimo teisės subjektai neturi absoliučios disponavimo jiems perduotu turtu teisės, kokią turi turto savininkas. Patikėjimo teisės subjektų disponavimo patikėtu savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu teisė yra sąlyginio pobūdžio, t. y. tokia, kokia yra apibrėžta teisiniame reguliavime, byloje nagrinėjamu atveju – savivaldybės tarybos patvirtintoje savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, *inter alia* perdavimo patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti juo, tvarkoje. Todėl savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektų teisė disponuoti turtu negali būti aiškinama nuosavybės teisės turinio prasme, kaip apimanti tokias pat teises, kaip ir savininko teisė disponuoti turtu.
30. Galiausiai, kaip jau minėta, savivaldybių tarybų įgaliojimai teisę priimti tam tikrus sprendimus perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams turi būti *expressis verbis* nustatyti įstatyme (Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas). Taigi savivaldybės vykdomosios institucijos teisė priimti sprendimą dėl savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimo patikėjimo teise turėtų būti *expressis verbis* nustatyta įstatyme, o ne išvedama iš kitų teisių ar numanoma. Jeigu įstatymų leidėjas būtų turėjęs tokį tikslą, jis būtų nustatęs aiškų ir vienareikšmišką teisinį reguliavimą, įgalinantį savivaldybės vykdomąją instituciją priimti sprendimą dėl savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimo patikėjimo teise. Todėl šiomis aplinkybėmis nėra pagrindo pritarti atsakovo nurodomam Įstatymo 12 straipsnio 2 dalies aiškinimui, kaip savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams suteikiančiam įgaliojimus priimti sprendimus dėl savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise.
31. Įvertinusi tai, kas išdėstyta, išplėstinė teisėjų kolegija sprendžia, kad pirmosios instancijos teismas pagrįstai konstatavo, jog Įstatymo 12 straipsnio 2 dalies nuostatos šioje dalyje nurodytiems savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams teisę priimti sprendimus, susijusius su savivaldybių turto valdymu, naudojimu ir disponavimu, kurį akcentuoja atsakovas, suteikia tik po to, kai jiems toks turtas prieš tai perduodamas patikėjimo teise.
32. Atsakovas savo apeliacinį skundą, be kita ko, grindžia aiškinamajame rašte dėl Įstatymo pakeitimo nurodytais argumentais, pagal kuriuos „Siekiant teisinio aiškumo ir atsižvelgus į STT rekomendacijas dėl savivaldybių turto patikėjimo teisės reguliavimo, Turto valdymo įstatymo projekto 4 straipsniu keičiamas įstatymo 12 straipsnis papildomas nuostatomis, kad savivaldybių turto perdavimo, valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką nustato savivaldybės taryba. Savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams (savivaldybių įstaigoms, institucijos, įmonėms) suteikiami įgaliojimai priimti sprendimus dėl savivaldybių turto perdavimo, išskyrus sprendimus, susijusius su turto perdavimu kitų subjektų nuosavybėn ar su daiktinių teisių suvaržymu, jeigu įstatymai (pvz., Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas) nenustato ko kita. <...> Siekiant vienodų teisinių santykių dėl valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo patikėjimo teise pagal patikėjimo sutartį, atitinkamai keičiama Turto valdymo įstatymo 10 straipsnio 4 dalis“.
33. Kaip pagalbinis teisės šaltinis teismų praktikoje pripažįstami ir teisės aktų *travaux préparatoires* (paruošiamieji dokumentai). *Travaux préparatoires* pripažįstami kaip įstatymų leidėjo valią ir ketinimus padedantys nustatyti šaltiniai. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje įstatymų projektų aiškinamieji raštai pripažįstami tinkamu įstatymų leidėjo valios įrodymu ir jais yra remiamasi (2007 m. gegužės 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A6-238/2007; 2011 m. lapkričio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A858-3321/2011; 2012 m. birželio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-2136/2012).
34. Išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, aiškinamajame rašte dėl Įstatymo pakeitimo nurodyti argumentai, kad „Savivaldybių turto patikėjimo teisės subjektams (savivaldybių įstaigoms, institucijos, įmonėms) suteikiami įgaliojimai priimti sprendimus dėl savivaldybių turto perdavimo“ nepatvirtina, jog 2019 m. liepos 25 d. įstatymo Nr. XIII-2398, galiojančio nuo 2019 m. spalio 1 d., pakeitimais buvo siekiama išplėsti savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio turto savininko funkcijas įgyvendinančių subjektų ratą. Šioje aiškinamojo rašto dalyje yra kalbama apie turto patikėjimo teisės subjektus ir jų teises, o ne turto patikėtojo teises. Be to, atsakovo pateikiamo Įstatymo aiškinimo nepatvirtina įsigaliojusios Įstatymo normos.
35. Pagal oficialios konstitucinės doktrinos ir administracinės jurisprudencijos nuostatas, teisėkūros subjektai, įgyvendindami jiems pavestus įgaliojimus administracinio reglamentavimo (teisėkūros) srityje, privalo paisyti konstitucinio teisinės valstybės principo suponuojamų reikalavimų, *inter alia* nepažeisti teisės aktų hierarchijos, įstatymų viršenybės imperatyvų ir įstatymo įgyvendinamajame teisės akte nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris nekonkuruotų, neprieštarautų įstatyme nustatytajam, kuris būtų grindžiamas įstatymu ir jį detalizuotų tik įstatyme nustatytose ribose (žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 10 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-5-492/2015; 2021 m. gegužės 3 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-9-502/2021).
36. Pabrėžtina, kad Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, jog iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kyla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos. Šis reikalavimas *inter alia* reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju aukštesnės galios teisės aktuose (Konstitucinio Teismo 2004 m. rugsėjo 15 d., 2005 m. sausio 19 d., 2005 m. rugsėjo 20 d. nutarimai). Kaip jau minėta, poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, todėl poįstatyminiu teisės aktu negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis. Poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, jie turi būti priimami remiantis įstatymais, nes poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2005 m. vasario 7 d. nutarimai).
37. Atsižvelgiant į anksčiau išdėstytus motyvus, pripažintina, kad Taryba Aprašo 6 punkte nustatydama savivaldybės vykdomosios institucijos teisę priimti sprendimus dėl mažesnės nei 15 tūkst. vertės savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise atitinkamiems subjektams, nustatė su Įstatymo 12 straipsnio 1 dalimi, Vietos savivaldos 16 straipsnio 2 dalies 26 punktu ir 6 dalimi, taip pat su 48 straipsnio 2 dalimi nederantį teisinį reguliavimą. Be to, Aprašo 6 punkto nuostatos nedera su Konstitucijoje įtvirtinta ir Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime konstatuota savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principu, sudaro sąlygas iškreipti konstitucinę vietos savivaldos sampratą ir teritorinių bendruomenių savivaldos teisės, kurią jos įgyvendina per savivaldybių tarybas, esmę (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas). Todėl pirmosios instancijos teismas pagrįstai nustatė, kad Aprašo 6 punktu savivaldybės vykdomajai institucijai suteikta teisė priimti sprendimus (leisti įsakymus) dėl savivaldybės turto perdavimo patikėjimo teise nebuvo pagrįsta įstatymu, o tokiu būdu Taryba žemesnės galios norminiu aktu suteikė savivaldybės vykdomajai institucijai platesnę kompetenciją ir daugiau įgaliojimų, nei jai suteikia įstatymai.
38. Tokį Aprašo reguliavimą pirmosios instancijos teismas pagrįstai įvertino kaip neatitinkantį ir Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punkte įtvirtinto savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principo, reiškiančio, kad savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus, taip pat Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinto nepiktnaudžiavimo valdžia principo, pagal kurį viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint šio įstatymo nustatyta tvarka suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus, siekiant kitų, negu įstatymų ar kitų norminių teisės aktų nustatyta, tikslų.
39. Išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, pirmosios instancijos teismas pagrįstai pripažino, kad Aprašo 6 punktas prieštarauja Įstatymo 12 straipsnio 1 daliai, Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktui, 16 straipsnio 2 dalies 26 punktui ir 6 daliai, 48 straipsnio 2 daliai ir Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje įtvirtintam nepiktnaudžiavimo principui.
40. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pažymima, kad ABTĮ 118 straipsnio 1 dalies nuostatoje numatytos norminio administracinio akto pripažinimo neteisėtu teisinės pasekmės iškyla nepriklausomai nuo to, vienam ar keliems aukštesnės teisinės galios teisės aktams ar jų dalims prieštarauja ginčijamas norminis administracinis aktas. Todėl, kai yra keliamas norminio administracinio akto atitikties keliems aukštesnės teisinės galios teisės aktams (jų dalims) ar kelioms to paties teisės akto nuostatoms klausimas, norminio administracinio akto teisėtumo bylą nagrinėjantis administracinis teismas, konstatavęs norminio administracinio akto prieštaravimą vienai aukštesnės teisinės galios teisės akto nuostatai, nebeprivalo tirti norminio administracinio akto teisėtumo kitų aukštesnės teisinės galios teisės aktų nuostatų atžvilgiu (2013 m. sausio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I492-46/2012; 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I261-15/2013; 2017 m. rugsėjo 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-12-502/2017; 2018 m. birželio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1256-442/2018 ir kt.). Kadangi ši praktika nėra imperatyvi, išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, pirmosios instancijos teismui tinkamai išsprendus norminio administracinio akto atitikties aukštesnės galios teisės aktams bylą ir pripažinus prieštaravimą daugiau nei vienai aukštesnės teisinės galios teisės akto nuostatai, nėra pagrindo keisti pirmosios instancijos teismo sprendimą.
41. Pastebėtina, kad pareiškėjas patikslintame pareiškime prašė ištirti, ar Aprašo 6 punktas, be kita ko, atitinka Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 8 punkte išdėstytą nepiktnaudžiavimo valdžia principą, kuris reiškia, kad „viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint šio įstatymo nustatyta tvarka suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus siekiant kitų, negu įstatymų ar kitų teisės aktų nustatyta, tikslų“ (2019 m. gegužės 16 d. įstatymo Nr. XIII-2123 redakcija (nuo 2019 m. lapkričio 1 d.), TAR, 2019-05-28, Nr. 2019-08421). Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, kad nepiktnaudžiavimo valdžia principas bylai aktualioje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje yra įtvirtintas 3 straipsnio 4 punkte, o nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įtvirtintas Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 8 punkte (2019 m. birželio 13 d. įstatymo Nr. XIII-2239 redakcija). Tačiau šis netikslumas nesudaro pagrindo keisti pirmosios instancijos teismo sprendimo, kadangi pagal teismo išdėstytą teisės normos turinį ir motyvus akivaizdu, kad buvo tiriama Aprašo 6 punkto atitiktis būtent nepiktnaudžiavimo valdžia principui. Išplėstinė teisėjų kolegija patikslina Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio punktą, kuriame įtvirtintas nepiktnaudžiavimo valdžia principas, t. y. kad Aprašo 6 punktas pripažintinas prieštaraujančiu nepiktnaudžiavimo valdžia principui, įtvirtintam Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 4 punkte (2019 m. gegužės 16 d. įstatymo Nr. XIII-2123 redakcija (nuo 2019 m. lapkričio 1 d.), TAR, 2019-05-28, Nr. 2019-08421).
42. Apibendrindama išdėstytus argumentus, išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, kad pirmosios instancijos teismas tinkamai taikė teisės aktus, reguliuojančius ginčo santykius, priėmė teisėtą bei pagrįstą sprendimą, kurį naikinti ar keisti atsakovo apeliaciniame skunde nurodytais argumentais nėra pagrindo, todėl apeliacinis skundas atmetamas, o pirmosios instancijos teismo sprendimas paliekamas nepakeistas.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 144 straipsnio 1 dalies 1 punktu, išplėstinė teisėjų kolegija

n u t a r i a:

Atsakovo Jonavos rajono savivaldybės tarybos apeliacinį skundą atmesti.

Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2022 m. birželio 30 d. sprendimą palikti nepakeistą.

Nutartis neskundžiama.

Teisėjai Audrius Bakaveckas

Artūras Drigotas

Rasa Ragulskytė-Markovienė

Ernestas Spruogis

Milda Vainienė