



PANEVĖŽIO APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS

SPRENDIMAS
LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2011 m. gruodžio 16 d.

Panevėžys

Panevėžio apygardos administracinio teismo teisėjų kolegija, susidedanti iš Ramūno Gadliausko (kolegijos pirmininkas ir pranešėjas), Dalytės Zlatkuvienės ir Nijolės Čekanauskienės, sekretoriaujant Virginijai Kriukovienei, dalyvaujant pareiškėjo Vyriausybės atstovo Panevėžio apskrityje atstovei Žanetai Vinciūnienei,

viešame teismo posėdyje išnaginėjusi administracinę bylą pagal pareiškėjo Vyriausybės atstovo Panevėžio apskrityje pareiškimą atsakovei Kupiškio rajono savivaldybės tarybai dėl Kupiškio rajono savivaldybės tarybos 2011-06-09 sprendimo Nr. TS-140 „Dėl Kupiškio rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamento patvirtinimo“ 1 punktu patvirtinto Kupiškio rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamento 203 punkto teisėtumo ištyrimo,

n u s t a t ė:

pareiškėjas Vyriausybės atstovas Panevėžio apskrityje kreipėsi į Panevėžio apygardos administracinį teismą ir prašo ištirti, ar Kupiškio rajono savivaldybės tarybos 2011-06-09 sprendimo Nr. TS-140 1 punktu patvirtinto Kupiškio rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamento (toliau – Reglamentas) 203 punkto nuostata, kad *Tarybos narys gali savanoriškai atsisakyti jam priklausančio darbo užmokesčio* neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 48 straipsnio 1 daliai.

Pareiškėjo atstovė teismo posėdyje paaiškino, kad Kupiškio rajono savivaldybės taryba (toliau – Taryba) 2011-06-09 sprendimu Nr. TS-140 patvirtino Reglamentą, kurio 203 punkte nustatyta, kad *Tarybos narys gali savanoriškai atsisakyti jam priklausančio darbo užmokesčio*. Tokia nuostata kelia abejonių dėl jos teisėtumo, t. y. atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) 48 straipsnio 1 daliai, kurioje įtvirtinta kiekvieno piliečio teisė gauti teisingą apmokėjimą už darbą. Asmeniui, atlikusiam pavestą darbą, pagal Konstituciją, atsiranda teisė reikalauti, kad jam būtų sumokėtas visas pagal teisės aktus priklausantis darbo užmokestis. Ši asmens teisė yra garantuojama, saugoma ir ginama kaip nuosavybės teisė. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) 2004-12-13 nutarime yra nurodęs, kad *jei valstybės tarnautojui pagal teisės aktus yra nustatytas tam tikras apmokėjimas už darbą, tai jis ir turi būti mokamas nustatytą laiką*. Konstitucinis Teismas taip pat ne kartą yra nurodęs, jog pagal Konstituciją, negali būti tokios teisinės situacijos, kad valstybės tarnautojui, kuris atliko pavestą darbą, už šį darbą nebūtų mokama (2007-03-20 nutarimas). Asmuo negali pats atsisakyti konstitucinės teisės. Iš to darytina išvada, jog Reglamento 203 punkto nuostata prieštarauja Konstitucijos 48 straipsnio 1 daliai.

Atsakovės Kupiškio rajono savivaldybės tarybos atstovas į teismo posėdį neatvyko, apie bylos nagrinėjimo laiką ir vietą tinkamai pranešta, prašė bylą nagrinėti nedalyvaujant atsakovės

atstovui. Atsiliepime (b. l. 29-30) nurodė, kad Taryba, 2011-06-09 vykusiame Tarybos posėdyje svarstydamą klausimą dėl tarybos nario darbo užmokesčio, įrašė nuostatą, kad Tarybos narys gali savanoriškai atsisakyti jam priklausančio darbo užmokesčio. Tai yra ne prievolė, o pasiūlymas, kad tokia galimybė yra. Tarybos narys yra Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nustatyta tvarka gyventojų išrinktas savivaldybės bendruomenės atstovas, siekiantis dalyvauti politiniame bendruomenės gyvenime ir priimančias sprendimus, įtakojančius tokios bendruomenės gyvenimą, tačiau nesiekiantis už tai gauti atlygio. Vietos politikai, siekdami Tarybos nario mandato, tokį kelią pasirinko ne dėl atlygio už atliktą darbą, o turėdami tikslą ir viziją, kaip pagerinti vietos bendruomenės gyvenimą. Atsakovė, atsižvelgdama į nurodytus argumentus, mano, jog Reglamento 203 punktas neprieštaruoja Konstitucijos 48 straipsnio 1 daliai.

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

Kupiškio rajono savivaldybės tarybos 2011-06-09 sprendimu Nr. TS-140 buvo patvirtintas Kupiškio rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamentas, kurio XXII skirsnyje numatytas Tarybos narių veiklos apmokėjimas.

Reglamento 202 punkte numatyta, kad Tarybos nariams, išskyrus merą ir mero pavaduotoją (-us), už darbą atliekant Tarybos nario pareigas yra atlyginama (apmokama). Reglamento 203 punktas numato, kad apmokėjimo tvarka nustatoma Tarybos sprendimu. Šią teisės normą įgyvendino Kupiškio rajono savivaldybės tarybos narių veiklos apmokėjimo tvarkos aprašas, patvirtintas Kupiškio rajono savivaldybės tarybos 2009 m. gegužės 28 d. sprendimu Nr. TS-138. Reglamento 203 punkto antrasis sakinytis įtvirtina nuostatą, jog *Tarybos narys gali savanoriškai atsisakyti jam priklausančio darbo užmokesčio.*

Taryba nėra patvirtinusi atskiro teisės akto, reglamentuojančio tvarką, kuria Tarybos narys gali atsisakyti darbo užmokesčio. Nuo 2011 m. liepos 1 d., kai įsigaliojo Reglamentas, 18 Tarybos narių atsisakė jiems priklausančio darbo užmokesčio. Šiems Tarybos nariams nėra skaičiuojamas darbo užmokestis, nemokamas gyventojų pajamų mokestis, valstybinio socialinio draudimo bei sveikatos draudimo įmokos.

Reglamentas, pakeistas Tarybos 2011-06-09 sprendimu Nr. T-140, atitinka norminio administracinio akto požymius: tai daugkartinio taikymo aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei. Pagal jį priėmusį subjektą, akto pobūdį bei reglamentuojamus santykius šis aktas taip pat pripažintinas norminiu teisės aktu Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo prasme, nes detalizuoja savivaldybės tarybos veiklos reglamentavimą, numatytą Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme nustatytais atvejais ir apimtimi. Prašoma ištirti Reglamento 203 punkto nuostatą taip pat yra norminio pobūdžio, kadangi detalizuoja tarybos narių veiklos apmokėjimo tvarką, numatytą Vietos savivaldos įstatymo 26 straipsnio 1 dalyje. Atsižvelgiant į paminėtus argumentus, Reglamento 203 punkto teisėtumas gali būti tiriamas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo II skyriaus šešioliktojo skirsnio nustatyta tvarka ir toks reikalavimas teisingas apygardos administraciniam teismui.

Tokiu būdu, sprendžiant Vyriausybės atstovo pareiškimą, būtina ištirti Reglamento 203 punkte nustatyto teisinio reguliavimo atitikimą (neprieštaravimą) Lietuvos Respublikos Konstitucijos 48 straipsnio 1 daliai.

LR Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalis numato, kad kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą ir turi teisę turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju.

LR Konstitucijos 119 straipsnyje numatyta, kad savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Vietos savivalda yra įstatymo nustatytų administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia. Savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas (Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalis). Savivaldybių tarybos, kaip savivaldos institucijos, yra atstovaujamosios institucijos, kurių narius renka administracinio

vieneto nuolatiniai gyventojai. Savivaldybių tarybos – tai institucijos, per kurias įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė, o savivaldybės tarybos nariai yra atitinkamos teritorinės bendruomenės atstovai. Jie turi šios teritorinės bendruomenės mandatą. Savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba – savo įgaliojimus įgyvendina kolegialiai tarybos posėdžiuose. Teismo nuomone, su šiuo įstatymuose numatytu tarybos, kaip kolegialios institucijos, įgaliojimų įgyvendinimo pobūdžiu siejama ir tarybos narių atlyginimo (apmokėjimo) už darbą tvarka.

Savivaldybių institucijų sudarymo ir veiklos tvarką, įgyvendinant Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas, reglamentuoja ir vietos savivaldos principus, savivaldybių institucijas, jų įgaliojimus bei funkcijas, savivaldybės tarybos nario statusą, savivaldybių ūkinės ir finansinės veiklos pagrindus apibrėžia Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas.

Vietos savivaldos įstatymo 22 straipsnyje pateiktas savivaldybės tarybos nario apibrėžimas, pagal kurį, savivaldybės tarybos narys yra Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nustatyta tvarka savivaldybės nuolatinių gyventojų išrinktas savivaldybės bendruomenės atstovas.

Vietos savivaldos įstatymo 26 straipsnyje reglamentuotas Tarybos narių veiklos apmokėjimas. Šio straipsnio 1 dalis numato, kad tarybos nariams, išskyrus merą ir mero pavaduotoją, už darbą atliekant savivaldybės tarybos nario pareigas yra atlyginama (apmokama). Šis atlyginimas (užmokestis) apskaičiuojamas pagal skelbiamą VMDU dydį atsižvelgiant į faktiškai dirbtą laiką, kurio trukmė patvirtinama reglamente nustatyta tvarka. Šio atlyginimo dydį nustato savivaldybės taryba. Vietos savivaldos įstatymo 26 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad Savivaldybės tarybos, komitetų posėdžių laiku, taip pat kitais reglamento nustatytais atvejais tarybos narys atleidžiamas nuo tiesioginio darbo ar pareigų bet kurioje institucijoje, įstaigoje, įmonėje ar organizacijoje.

Tarybos narių veiklos apmokėjimas įtvirtintas ir Reglamento XXII skirsnyje, kurio 202 punkte nustatyta, jog Tarybos nariams, išskyrus merą ir mero pavaduotoją (-us), už darbą atliekant Tarybos nario pareigas yra atlyginama (apmokama). Šis atlyginimas (užmokestis) apskaičiuojamas pagal skelbiamą Lietuvos ūkio vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio (VMDU) dydį, atsižvelgiant į faktiškai dirbtą laiką, kurio trukmė patvirtinta darbo laiko apskaitos žiniaraštyje. Tarybos nariui su jo, kaip Tarybos nario, veikla susijusioms kanceliarijos, pašto, telefono, interneto ryšio, transporto paslaugoms, kiek jų nesuteikia ar tiesiogiai neapmoka Savivaldybės administracija, kas mėnesį gali būti skiriama išmoka atsiskaitytinai.

Lietuvos Respublikos Darbo kodekso 183 straipsnio 1 ir 2 dalyse (2005-05-12 įstatymo Nr. X-188 redakcija) nustatyta: „Darbuotojai atleidžiami nuo darbo: įgyvendinti rinkimų teisės; pakviesti į ikiteisminio tyrimo įstaigas, į prokuratūrą ir teismą liudytoju, nukentėjusiuoju, specialistu, vertėju ar kviestiniu, visuomeninės organizacijos arba darbuotojų kolektyvo atstovu; atlikti donoro pareigų ir kitais įstatymų nustatytais atvejais. Darbuotojams, atleistiems nuo darbo valstybinėms arba visuomeninėms pareigoms atlikti, darbo užmokestį, ne mažesnę už vidutinį, moka ar kompensuoja ta įstaiga ar organizacija, kurios įpareigojimus jie vykdo, jeigu ko kita nenustato įstatymas.“. LR Darbo kodekso 186 straipsnio 1 dalis apibrėžia darbo užmokestį kaip atlyginimą už darbą.

Iš Vietos savivaldos įstatymo 26 str. 4 d. ir Darbo kodekso 183 str. 2 d. normų matyti, kad savivaldybių tarybų nariai jų pareigoms atlikti yra atleidžiami nuo kito tiesioginio darbo ar pareigų ir už šį laiką jie turi gauti atlyginimą iš savivaldybės institucijų. Tai suponuoja išvadą, kad Vietos savivaldos įstatymo 26 str. 1 d. numatytas ir Reglamento 202 punkte aptariamasis atlyginimas tarybos nariams yra apmokėjimas už darbą Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalies prasme ir su tuo susiję teisiniai santykiai patenka į šio Konstitucijos straipsnio reguliavimo sritį.

Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. ir 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimuose yra konstatavęs, kad Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta kiekvieno piliečio teisė gauti teisingą apmokėjimą už darbą yra prielaida įgyvendinti daugelį kitų konstitucinių teisių, *inter alia* viena svarbiausių prielaidų įgyvendinti Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtintą nuosavybės teisę; asmeniui, kuris atliko pavestą darbą, pagal Konstituciją, atsiranda teisė reikalauti, kad jam būtų sumokėtas visas pagal teisės aktus priklausantis darbo užmokestis (atlyginimas), taip pat kad jis būtų sumokėtas

nustatytu laiku, taigi ir valstybės tarnautojų darbo užmokestis turi būti mokamas įstatymų nustatytu laiku; ši asmens teisė yra garantuojama, saugoma ir ginama kaip nuosavybės teisė; pagal Konstituciją, negali būti tokios teisinės situacijos, kad valstybės tarnautojui, kuris atliko pavestą darbą, už šį darbą nebūtų mokama, būtų mokama ne nustatytu laiku arba mokama mažiau negu priklauso pagal įstatymus ir jais remiantis išleistus kitus teisės aktus. Konstitucinis Teismas taip pat ne kartą (*inter alia* 2001 m. gruodžio 18 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimuose) yra konstatavęs, kad konstitucinė teisė gauti teisingą apmokėjimą už darbą yra susijusi ir su vienu iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų, t. y. su konstituciniu teisėtų lūkesčių apsaugos principu; jei valstybės tarnautojui (ar kitam darbuotojui) teisės aktuose yra nustatytas tam tikras apmokėjimas už darbą, jis ir turi būti mokamas nustatytą laiką; valstybės tarnautojai (ir kiti darbuotojai) turi teisę pagrįstai tikėtis, kad jų pagal galiojančius teisės aktus įgytos teisės bus išlaikytos nustatytą laiką ir galės būti realiai įgyvendinamos; teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos ir nepažeidžiant Konstitucijos normų ir principų; būtina *inter alia* laikytis principo *lex retro non agit*; teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių.

Viena svarbiausių Tarybos nario, kaip bendruomenės atstovo, nepriklausomos, savarankiškos veiklos garantijų yra tai, kad už darbą, atliekant savivaldybės tarybos nario pareigas, yra atlyginama (apmokama). Taigi, Tarybos nario atlyginimas už darbą yra svarbus Tarybos nario statuso elementas, traktuotinas kaip Tarybos nario veiklos garantija. Tarybos nario veiklos garantijų sistema privalo užtikrinti Tarybos nariui galimybę tinkamai ir visavertiškai vykdyti savo, kaip savivaldybės bendruomenės atstovo, konstitucinę priedermę.

Teismas pažymi, kad Vietos savivaldos įstatymo 26 straipsnio 1 dalyje numatytas atlyginimas už darbą apima ne tik pinigų sumas, išmokamas savivaldybių tarybų nariams. Šį atlyginimą, kaip ir kitokį darbo užmokestį, sudaro tiek asmens gaunamas atlyginimas „į rankas“, tiek gyventojų pajamų mokestis, tiek ir valstybinio socialinio draudimo bei privalomojo sveikatos draudimo įmokos. Dalį šių sumų savivaldybės institucija, mokanti atlyginimą savivaldybių tarybų nariams, sumoka šių narių vardu kaip mokesčius išskaičiuojanti institucija, o dalį įmokų sumoka tiesiogiai kaip darbdavys – draudėjas socialinio draudimo prasme.

2011-12-05 rašte Nr. S1-1797(8.13) Kupiškio rajono savivaldybės meras nurodė, kad esant savanoriškam Tarybos nario prašymui neskaičiuoti jam priklausančio darbo užmokesčio už darbą, atliekant Tarybos nario pareigas, Tarybos nariui darbo užmokestis neskaičiuojamas. Taigi, susidaro tokia situacija, kad Tarybos nariui, atsisakiusiam darbo užmokesčio, jis nėra skaičiuojamas ir išmokamas, kartu nėra sumokami teisės aktų numatyti privalomi mokesčiai ir įmokos. Tokiu būdu Tarybos narys, atsisakęs atlyginimo už darbą, praranda ir teisę į visas su tuo susijusias valstybinio socialinio draudimo ir privalomojo sveikatos draudimo garantijas, o tuo pažeidžiamas konstitucinis teisėtų lūkesčių apsaugos principas bei paneigiama teisė į atlyginimą už darbą. Iš kitos pusės, tokia teisinė situacija neteisėtai sumažina ir valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamas, gali pasitaikyti ir tokių atvejų, kai bus nepagrįstai sumažinti atskaitymai nuo Tarybos nario darbo užmokesčio pagal teismų sprendimus ar kitus vykdomuosius dokumentus. Reglamento 203 punkte esantis teisinis reguliavimas sudaro sąlygas Tarybos nariui atsisakyti ne tik jam priklausančios išmokėti atlyginimo dalies, bet ir draudėjo (šiuo atveju – Savivaldybės administracijos) mokamų valstybinio socialinio draudimo įmokų.

Teismas pripažįsta, kad kiekvienas asmuo turi teisę elgtis su jam priklausančia nuosavybe kaip tinkamas. Todėl Taryba turėjo teisę Reglamente numatyti galimybę Tarybos nariui savanoriškai atsisakyti atlyginimo, bet kartu privalėjo nustatyti, jog Tarybos narys gali atsisakyti tik jam priskaičiuoto ir išmokamo atlyginimo, nuo kurio sumokėti visi mokesčiai bei kiti privalomi atskaitymai. Tarybos narys gali laisvai pasirinkti, kaip elgtis tik su jam išmokama darbo užmokesčio dalimi, ją laisvai valdyti, naudotis ir disponuoti, grąžinti savivaldybės biudžetui, skirti labdarai ar kitiems tikslams.

Atsižvelgus į nurodytus argumentus, daroma išvada, kad Reglamento 203 punkto antrasis sakinytis tiek, kiek jame nereglamentuojama, kad Tarybos narys gali savanoriškai atsisakyti tik jam priskaičiuoto ir išmokamo atlyginimo, nuo kurio sumokėti visi privalomi mokesčiai ir kiti atskaitymai, prieštarauja Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalies nuostatom.

Teisėjų kolegija, vadovaudamasi LR ABTĮ 115 str. 1 d. 2 p.,

n u s p r e n d ž i a:

pripažinti, kad Kupiškio rajono savivaldybės tarybos 2011-06-09 sprendimu Nr. T-140 patvirtinto Kupiškio rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamento 203 punktas tiek, kiek jame nenustatyta, kad Tarybos narys gali savanoriškai atsisakyti tik jam priskaičiuoto ir išmokamo atlyginimo, nuo kurio sumokėti visi privalomi mokesčiai, įmokos ir kiti atskaitymai, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 48 straipsnio 1 daliai ir laikyti jį šia apimtimi panaikintu.

Sprendimui įsiteisėjus, paskelbti jį „Valstybės žiniuose“ ir Kupiškio rajono vietinės spaudos laikraštyje „Kupiškėnų mintys“.

Sprendimas per 14 dienų nuo jo paskelbimo apeliaciniu skundu gali būti skundžiamas Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui, paduodant skundą šiam teismui arba per Panevėžio apygardos administracinį teismą.

Kolegijos pirmininkas (parašas)

Ramūnas Gadliauskas

Teisėjai (parašai)

Dalytė Zlatkuvienė

Nijolė Čekanauskienė

Nuorašas tikras.
Teisėjas:



Teisėjas
R. Gadliauskas