

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖ FAKULTETO
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA

ASTA BAŠKEVIČIENĖ

Neakivaizdinio sk. Teisės ir valdymo studijų programos TVmn6-04 grupės studentė

SAVIVALDYBĖS MERO TEISINIS STATUSAS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –

Doc. Dr. K. Jankauskas

Katedros vedėjas –

Prof. Dr. E. Jarašiūnas

Vilnius 2008

TURINYS

IVADAS	3
1. PAGRINDINIŲ SAVIVALDOS SĄVOKŲ IŠAIŠKINIMAS	8
1.1. Vietos savivaldos samprata	8
1.2. Savivaldybės apibrėžimas	10
1.3. Savivaldos institucijų analizė	12
1.4. Mero instituto samprata	16
2. SAVIVALDYBĖS MERO STATUSAS SAVIVALDYBĖS INSTITUCINĖJE STRUKTŪROJE	19
2.1. Savivaldos subjektai Lietuvoje iki Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo	19
2.1.1. Savivaldybės mero vieta savivaldybių institucinėje struktūroje 1990-1995 m.	19
2.1.2. Savivaldybės mero padėtis savivaldybių institucinėje struktūroje 1995-2002 m.	22
2.2. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo pagrindiniai aspektai	29
2.3. Savivaldybės mero statusas dabartiniame Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelyje (nuo 2003 m. vasario 25 d.)	33
3. SAVIVALDYBĖS INSTITUCINĖ SĄRANGA	40
3.1. Pagrindiniai Europoje egzistuojantys vietos savivaldos struktūriniai modeliai	42
3.1.1. Magistratas	43
3.1.2. Burmistratas	44
3.1.3. Municipalitetas	45
3.1.4. Majoratas	45
3.2. Europinių vietos savivaldos struktūrinių modelių pritaikymo galimybės Lietuvoje	46
4. MERO RINKIMAI: KYLANČIOS PROBLEMOS IR GALIMI JŲ SPRENDIMO BŪDAI	49
5. VISUOMENĖS NUOMONĖS TYRIMAS IR APIBENDRINIMAS	56
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI	58
LITERATŪROS SĄRAŠAS	61
SANTRAUKA	66
SUMMARY	67
PRIEDAI	68

IVADAS

Lietuvai integruojantis į Europos Sąjungą, nuo pat Lietuvos nepriklausomybės, daugiausia dėmesio buvo kreipiama į užsienio šalių patirtį Lietuvai problemiškosiose valstybės valdymo bei savivaldos sistemos kūrimo srityse. Buvo manoma, kad atkuriant nepriklausomą valstybę, pertvarkant jos struktūrą, perskirstant funkcijas, tereikia pasinaudoti sukaupta pasauline patirtimi. Kadangi Lietuva dėl istoriškai susiklosčiusių aplinkybių savivaldos patirties neįgijo, buvo mėginta remtis valstybių, turinčių šimtametę savivaldos funkcionavimo patirtį, pavyzdžiais. Pasak Raišienės A. G., Vakarų valstybių valdymo patirties perkėlimo ir įgyvendinimo klaidos sukėlė painiavą Lietuvos valdymo sistemoje. Dažni įstatymų pakeitimai bei papildymai rodo, kad reformuojant mūsų valstybės valdymo modelį, mėginimai iš pasirinktųjų Europos šalių perimti tik tai, kas pastarosioms užtikrino sėkmę ir gerovę, Lietuvai nedavė lauktų rezultatų.¹ Minėtinos dvi svarbesnės tai lėmusios priežastys: 1) nebuvo pasirinkta ar sukurta metodika, *kaip* vakarietiško valstybių patirtį pritaikyti, nesukeliant prieštaravimų valstybės valdymo sistemoje; 2) patirties perėmimo galimybės ir padariniai nebuvo apgalvoti, atsižvelgiant į tai, jog Lietuva priklauso Centrinės ir Rytų Europos šalims, kurių istorinė raida ir sąlygos gerokai skiriasi nuo Vakarų Europos šalių.² Politikos mokslų atstovai padarė išvadą, kad pasitelkus bendruosius tyrimo metodus, neįmanoma atskleisti vienodų sėkmės dėsnių, vertingiausios yra išvados, pagrįstos tiriamosios šalies specifinių duomenų analize. Todėl Lietuvai vis nesurandant sėkmingai veikiančio vietos savivaldos struktūrinio modelio, atsiranda būtinybė analizuoti padarytas klaidas, gilintis į Lietuvos savivaldos pagrindinius principus ir teikti siūlymus savivaldos teisinės bazės tobulinimo kryptims.

Temos aktualumas. Kaip nurodo dr. K. Jankauskas³, socialinės *savivaldos* terminas vartojamas daugelyje sričių, kurias sieja bent viena esminė savivaldos santykių subjekto savybė – autonomiškumas nuo valstybės valdžios ar kitos centralizuoto pobūdžio administravimo sistemos ir jį užtikrinantys įgaliojimai bei gebėjimas savarankiškai tvarkytis. Viena iš reikšmių, priskiriamų savivaldos sąvokai, tai teisė laikantis įstatymų savarankiškai tvarkytis tam tikroje teritorijoje. *Teritorinės savivaldos*, kaip ypatingos viešojo administravimo sistemos, paskirtis ir vieta demokratinėje teisinėje valstybėje įtvirtinta ir atskleista Lietuvos Respublikos Konstitucijoje⁴ (toliau – Konstitucijoje) ir ją aiškinančiose konstitucinėse doktrinos. Konstitucijoje teritorinė ar *vietos savivalda* yra įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti ir valstybės valdžios

¹ Raišienė A. G. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai // Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 4, P.18.

² Regioninių tyrimų instituto nuomonė ir pasiūlymai dėl apskričių valdymo reformos bei apskričių teritorinės reformos kryptį // <http://www.lrti.lt/nuomone.html> [prisijungimo laikas: 2008-10-01].

³ Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje: konstituciniai imperatyvai ir jų įgyvendinimas ordinarinėje teisėje // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Kolektyvinė monografija. Vilnius: MRU, 2007. P. 456.

⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

institucijoms tiesiogiai nepavaldi vietinė viešojo administravimo sistema – įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų (savivaldybių) teritorinių arba vietos bendruomenių savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Konstitucijoje *savivaldybėmis* yra vadinamos valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenės, turinčios Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę. Tačiau Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) yra konstatavęs, kad gyventojų savivaldos teisės įgyvendinimas neatsiejamas nuo *institucijų*, per kurias ši teisė yra įgyvendinama, ir joms atskaitingų institucijų organizavimo ir veiklos. Todėl neatsitiktinai Konstitucijoje „savivaldybės“ sąvoka vartojama ne tik administracinio vieneto ir jo gyventojų (teritorinės bendruomenės), bet ir savivaldos institucijų ir (arba) joms atskaitingų institucijų reikšme⁵. Pažymėtina, kad Konstitucijoje yra įvardinta tik viena vietos bendruomenės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba. Kaip reikėtų vadinti savivaldybių vykdomąsias institucijas, nėra nustatyta. Nėra ir sąvokos „meras“. Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas.⁶ Taigi, savivaldybės *mero*, kaip savivaldos instituto, samprata, įgaliojimai, jo teisinis statusas priklauso nuo to, kaip įstatymų leidėjas įgyvendins Konstitucijoje jam nustatytą diskreciją. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme⁷ yra nurodyta, kad savivaldybės meras yra savivaldybės vadovas, turintis įgaliojimus koordinuoti savivaldybės tarybos veiklą, siūlyti tam tikrų pareigūnų kandidatūras bei kontroliuoti savivaldybės įstaigų veiklą.

Vietos savivaldos institucijų teisinę padėtį, tarpusavio santykių problemas bei diskusinius klausimus plačiau ar siauriau, vienu ar kitu aspektu nagrinėjo nemažai žinomų ne tik Lietuvos, bet ir užsienio mokslininkų bei teisininkų-praktikų: Riomeris M., Astrauskas A., Gestautas P., Jankauskas K., Kūris E., Lapinskas K., Lazdynas R., Šileikis E., Stačiokas R., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilinskas G., Horstas Kanitzas, Gardner John ir kt. Tačiau dauguma šių autorių darbų nėra skirti konkrečios kurios nors vienos vietos savivaldos institucijos, jos teisinės padėties analizei ar visų savivaldos institucijų tarpusavio santykių aptarimui bei išylančių problemų ir klausimų sprendimui. Kiek daugiau minėti autoriai kalba apie savivaldos institucijų formavimą ar atskirus savivaldos institucinės struktūros modelius. Taigi, atsiranda būtinybė susisteminti

⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708.

⁶ Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje ... P.503.

⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.

skirtinguose darbuose pateiktas įvairialypės nuomos bei pastebėjimus, juos apibendrinti ir, atlikus papildomus tyrimus šiame magistriniame darbe, pateikti vientisą darbą, skirtą vietos savivaldos institucijos – savivaldybės mero – teisinės padėties, tarpusavio santykių su kitomis savivaldos institucijomis teisiniu įvertinimui, esamų aktualių problemų bei klausimų sprendimui Lietuvoje.

Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 dieną priėmė nutarimą⁸, kuriame buvo konstatuota, kad kai kurios Vietos savivaldos įstatymo, priimto 2000 m. spalio 10 dieną, nuostatos, reglamentuojančios savivaldybių vykdomųjų institucijų sudarymą, įgaliojimus ir santykius su savivaldybių atstovaujamosiomis valdžios institucijomis, neatitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos. Per trumpą laiką buvo parengtos ir priimtose Vietos savivaldos įstatymo pataisos, iš esmės pakeitusios savivaldybės atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų sudarymo ypatumus. Tai sąlygojo ir visiškai kito savivaldos modelio, apsprendžiančio savivaldos institucijų teisinį statusą, pasirinkimą. Septynerius metus taikytas savivaldybių institucinės struktūros modelis su dviem vykdomosiomis institucijomis, būtinai sudarytomis iš savivaldybių tarybų narių, buvo pakeistas kitu modeliu, žinomu kaip savivaldybės tarybos ir administratoriaus modelis su viena vienasmane vykdomąja institucija, būtinai sudaryta ne iš tarybos narių. Dėl pakeitimų nepasitenkinimą išsakė ir dauguma savivaldybių, ir bendriesiems savivaldybių interesams atstovaujanti Lietuvos savivaldybių asociacija. Jų nuomone, reikėtų keisti Konstituciją ir vėl grįžti prie buvusio, iki tol taikyto, tinkamo modelio. Politiniuose sluoksniuose taip pat vis diskutuojama dėl Europos valstybėse populiarios tiesioginių mero rinkimų idėjos įgyvendinimo ir savivaldybių institucinės struktūros modelio su tiesiogiai renkamu meru taikymo galimybės. Tačiau konstitucinės teisės požiūriu itin kritiškai vertintini siūlymai keisti Konstituciją taip, kad įstatymų leidėjas turėtų neribotą galimybę nustatyti bet kokią vietos savivaldos institucinę modelį. Visa tai rodo, kad Lietuvoje tebevyksta tinkamiausio savivaldybių institucinės struktūros modelio paieškos, kurios susiejamos su savivaldybės mero, kaip vienos iš savivaldybės formuojamos institucijos, teisiniu statusu. Kad būtų teisingai pasirinkta, reikia įvertinti, kokios savivaldybės institucijos teoriškai ir praktiškai gali atlikti Konstitucijoje numatytą savivaldybių vykdomąją funkciją, išanalizuoti, kokią vaidmenį visoje savivaldybės institucinėje struktūroje turėtų atlikti savivaldybės meras, kaip savivaldybės mero statuso keitimas įtakoja kitų savivaldos institucijų veiklą.

Šiame kontekste galima suformuluoti **hipotezę**, kad įstatymo leidėjo pasirinktas savivaldos institucinis struktūros modelis apsprendžia savivaldybės mero teisinį statusą, o savivaldybės mero teisinė padėtis daro įtaką kitų savivaldos institucijų veiklai ir tarpusavio santykiams bei gali atitikti vietos bendruomenės lūkesčius.

Tokiu būdu **mokslinė problema** pagrįstai kyla iš esminio šiame tyrime klausimo apie savivaldybės mero padėtį savivaldybės kontekste – kaip savivaldybės mero teisinio statuso keitimas

⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.

darą įtaką kitų savivaldos institucijų veiklai ir kompetencijai; kokie Europoje žinomi savivaldybių institucinės struktūros modeliai labiausiai tenkina savivaldybių politikų bei bendruomenių lūkesčius; ar dabar egzistuojanti vietos savivaldos sistema užtikrina tinkamą visų vietos savivaldos institucijų veiklą bei tarpusavio santykius; kokios savivaldybės merų tiesioginių rinkimų galimybės, tokių rinkimų privalumai ir trūkumai.

Darbo originalumą atspindi tas faktas, kad savivaldybių institucinė struktūra apibūdinama iš savivaldybės mero, savivaldybės vadovo, pozicijų, apibrėžiant jo veiklos įgaliojimus, sąveiką su kitomis institucijomis. Magistrinio darbo metu gauti tyrimo duomenys leidžia įvertinti visų vietos savivaldos elementų (bendruomenės, vykdomosios ir atstovaujamosios institucijų) požiūrį į savivaldybės institucinę sistemą ir jų sąveiką, kintantį priklausomai nuo savivaldybės mero teisinės statuso pasikeitimo, ir pasiūlyti mero padėties savivaldos subjektų sistemoje keitimo perspektyvas.

Atsižvelgiant į šios problemos aktualumą ir norint ją ištirti, **tyrimo objektu** pasirinkta savivaldybės mero instituto analizė.

Magistro baigiamojo darbo **tyrimo dalykas** – savivaldybės mero institucijos teisinio reglamentavimo, institucinės raidos, veiklos ir funkcijų problematika.

Tyrimo tikslas – atskleisti savivaldybės mero, kaip savivaldos institucijos, sampratą ir skirtingų savivaldos institucinių modelių įtaką savivaldybės mero teisinio statuso kaitai bei atliekant anketinę apklausą pagrindinių savivaldos subjektų (bendruomenės, savivaldybės atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų) populiacijoje, įvertinti tiesioginių mero rinkimų galimybes, identifikuojant praktinius tokių rinkimų trūkumus ir/ar privalumus.

Tyrimui įgyvendinti numatyti šie **uždaviniai**:

1. Atskleisti sampratą „savivalda“, „savivaldybė“, „savivaldybės institucija“ ir sąvokos „meras“ turinį.
2. Palyginti savivaldybės mero kompetenciją ir įgaliojimus iki Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo ir po jo priėmimo.
3. Pateikti skirtingus savivaldos institucinius modelius ir išanalizuoti jų įtaką savivaldybės mero teisiniam statusui.
4. Įvertinti savivaldybės mero kompetencijos, atskaitomybės, atsakomybės pobūdį.
5. Ištirti tiesioginių savivaldybės mero rinkimų galimybes, parodant tokių rinkimų teigiamas ir neigiamas puses, nustatyti tiesioginių savivaldybės mero rinkimų įtaką savivaldybės mero teisiniam statusui ir pasiūlyti galimus savivaldybės institucijų reformos kryptis trumpalaikėje ir ilgalaikėje perspektyvoje.

Atsižvelgiant į tyrimo klausimą, tikslą ir uždavinius magistro baigiamajame darbe naudojamosi įvairiais teoriniais ir empiriniais **tyrimo metodais**, kaip tyrimo objekto pažinimo

būdais, siekiant visapusiškai išanalizuoti tiriamus reiškinius, pasiekti planingą mokslinį pažinimą bei nustatyti tiesą.

Teoriniai tyrimo metodai. Vienas pagrindinių taikytinų metodų yra *lyginimo metodas*. Šis metodas leidžia palyginti, įvertinti skirtingus savivaldos modelius įvairiose Europos savivaldos teisės sistemose ir atrasti, kuris iš analizuojamų modelių yra geriausias ar aiškiai tinkamesnis nei kiti Lietuvos savivaldai. Be to, tai įgalina daryti prielaidas apie nacionalinės savivaldos teisės silpnąsias vietas, teisės spragas, kartu ir siūlyti būdus, kuriais tas spragas būtų galima užpildyti, pasiekiant didesnę teisinio reguliavimo efektyvumą. Lyginimo metodas naudojamas analizuojant Lietuvos Respublikos teisės aktus, reglamentuojančius vietos savivaldą ir jos institucijas įvairiais nepriklausomos Lietuvos laikotarpiais, taip pat nagrinėjant skirtingų mokslininkų analizuojamas problemas. *Istorinė lyginamoji analizė* taip pat leidžia apžvelgti savivaldybės mero statuso reglamentavimo tendencijas teisėkūros raidos plotmėje. *Sisteminės analizės* metodu naudotasi tiriant veiklos reglamentavimo laipsnį ir pobūdį konkrečioje veiklos (įgaliojimų, kontrolės, atskaitomybės, rinkimų ir kt.) srityje bei siūlant atitinkamos srities tobulinimo kryptis. *Kritikos metodas* taikytas vertinant galiojančią Lietuvos savivaldos institucijų teisinę reglamentaciją.

Empiriniai tyrimo metodai. Vienas pagrindinių taikytų empirinių metodų yra *teisinių dokumentų analizės metodas*, kurio pagalba siekta atskleisti atskirų savivaldos institucijų sąvokų, sampratų esmę, ištirti Lietuvos Respublikos teisės aktus, tiesiogiai susijusius su savivaldos institucijų veikla, mero teisine padėtimi. Šio metodo pagalba magistro baigiamajame darbe išlaikytina objektyvi pozicija tiriamos temos atžvilgiu. Tam, kad tyrimas būtų objektyvus bei visapusiškas remtasi *anketinės apklausos metodu*. Apklausos instrumentas konstruotinas taip, kad atspindėtų politikų, vietos bendruomenės, savivaldybės tarnautojų požiūrį į savivaldybės institucijų veiklą bei mero padėtį bendroje savivaldybės institucijų sistemoje.

Teorinis tyrimo reikšmingumas. Teorinė darbo reikšmė pasireiškia tuo, kad padaryti realūs moksliniai žingsniai, išplečiant ir papildant egzistuojančius teorinius vaizdinius apie vietos savivaldą, savivaldybių institucijų funkcionavimą, priklausomai nuo savivaldybės mero teisinės padėties pasikeitimo, apie savivaldybės mero veiklą, kompetenciją, atsakomybę bei rinkimo ir atleidimo iš pareigų tvarką.

Tyrimo praktinis reikšmingumas. Praktinis reikšmingumas charakterizuotinas tuo, kad sukaupiti faktai atveria galimybę tobulinti savivaldybių institucinę struktūrą, keičiant savivaldos subjektų veiklą, sprendžiant tarpinstitucinio bendradarbiavimo problemas, tobulinti institucijų vidaus administravimo struktūrą, pateisinant vietos bendruomenės lūkesčius savivaldos srityje.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, penkios dalys, išvados, rekomendacijos, literatūros sąrašas ir priedai.

1. PAGRINDINIŲ SAVIVALDOS SĄVOKŲ IŠAIŠKINIMAS

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 10 straipsnis skelbia, kad Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedaloma į jokių valstybinių darinių. Taigi Lietuva yra unitarinė valstybė, ir atskiros teritorijos dalys neturi valstybinių darinių elementų. Tačiau demokratinės valstybės valdymas negali būti sutelkiamas vienos ar kelių institucijų atstovų rankose ir vykdomas vien centralizuotai. Atskiros valstybės teritorijos dalys turi ekonominių, socialinių ir kultūrinių ypatumų, todėl viešųjų reikalų tvarkymas negali būti nutolęs nuo gyventojų bendruomenės. Konstitucijoje numatyta, kad įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams yra laiduojama savivaldos teisė⁹.

1.1. Vietos savivaldos samprata

Socialinės *savivaldos* terminas vartojamas daugelyje sričių, kurias sieja bent viena esminė savivaldos santykių subjekto savybė – autonomiškumas nuo valstybės valdžios ar kitos centralizuoto pobūdžio administravimo sistemos ir jį užtikrinantys įgaliojimai bei gebėjimas savarankiškai tvarkytis. Bendriausiu požiūriu savivaldos sąvoka reiškia socialinę sistemą, kuri grindžiama ne tik hierarchija ar valdančiojo subjekto imperatyviomis direktyvomis, bet savaveiksmiškumu ir savitvarka – natūralia vientisos ir santykinai pastovios sistemos būseną.¹⁰ Taigi savivalda valstybėje gali būti suprantama kaip įvairių profesinių, akademinių, teritorinių bendruomenių savitvarka, kai veiklos organizavimo procesas pasirenkamas savo nuožiūra laisvai, savarankiškai ir atsakingai.

Viena iš reikšmių, priskiriamų savivaldos sąvokai, tai teisė laikantis įstatymų savarankiškai tvarkytis tam tikroje teritorijoje.¹¹ *Teritorinės savivaldos*, kaip ypatingos viešojo administravimo sistemos, paskirtis ir vieta demokratinėje teisinėje valstybėje įtvirtinta ir atskleista Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir ją aiškinančiose konstitucinėse doktrinos. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Konstitucijoje *teritorinė* ar *vietos savivalda* – tai įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių, t.y. teritorinių bendruomenių, kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai (Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai gyventojai), savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją, savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešosios valdžios sistema, tiesiogiai nepavaldi valstybės valdžios institucijoms, netapatinama su valstybės valdymu ir formuojama bei funkcionuojanti kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais.¹²

⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014; 119 str.

¹⁰ Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje... P. 456-457.

¹¹ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslų ir enciklopedijų leidykla, 1993. P. 681.

¹² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 24-740.

Vietos savivaldos įstatyme ilgą laiką vietos savivalda buvo traktuojama kaip valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės – teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas¹³. Šiuo metu vietos savivaldos apibrėžimas yra pakeistas, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo pateiktą savivaldos sampratą, ir šis konstitucinis institutas yra suprantamas kaip „įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją“¹⁴.

Kartu pažymėtina, kad vietos savivaldos institutas aiškinamas ne tik Konstitucijoje ar ordinarinės teisės aktuose, bet ir tarptautinės teisės aktuose. Europos vietos savivaldos chartijoje vietos savivalda traktuojama taip: „Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais“¹⁵. Tarptautinės vietos savivaldybių sąjungos (IULA) Pasaulinėje vietos savivaldos deklaracijoje vietos savivaldos koncepcija apibrėžiama taip: „Vietos savivalda reiškia vietos valdžios teises ir pareigas savo atsakomybe reguliuoti ir tvarkyti visuomeninius reikalus vietos gyventojų interesų vardan“¹⁶.

Reikia pažymėti, kad vietos gyventojams laiduojamos *savivaldos teisės* turinį sudaro mažiausiai penkios teisinės galimybės¹⁷: *pirma*, atstovaujamosios vietinės valdžios institucijos formavimo, jos narių atrankos laisvė, t.y. Konstitucijoje laiduojama savivaldos teisė neatsiejama nuo administracinio vieneto gyventojų realios galimybės laisvuose rinkimuose apsispręsti dėl atstovaujamosios savivaldybės institucijos – tarybos, sudėties, taip pat galimybė reguliariai perrinkti savo atstovus tarybose; *antra*, savivaldybės vykdomųjų institucijų ir jose dirbančių savivaldybės tarnautojų korpuso sudarymo laisvė; *trečia*, teritorinei bendruomenei ir jos institucijoms garantuojama veiklos laisvė ir savarankiškumas, t.y. vietos gyventojams suteikiami įgaliojimai priimti sprendimus tiesiogiai ir (arba) per savo atstovaujamąsias, vykdomąsias bei kitas savivaldybių institucijas; *ketvirta*, savivaldybių ūkinis ir finansinis pajėgumas kaip neatsiejama savivaldybių laisvės ir savarankiškumo dalis; *penkta*, teritorinių bendruomenių, jos narių ir jų sudarytų vietinės valdžios institucijų teisių teisminė apsauga.¹⁸

Reikia pažymėti, kad daugumoje Vakarų Europos ir pokomunistinės Vidurio Europos šalių

¹³ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832; 3 str.

¹⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290; 3 str.

¹⁵ Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios. 1999, Nr.82-2418; 3 str.

¹⁶ Pasaulinė vietos savivaldos deklaracija // <http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida&id=3> [prisijungimo laikas: 2008-10-07].

¹⁷ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: TIC, 2005. P. 284-291.

¹⁸ Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje... P. 458-459.

net ir labai nedidelių komunų (vietos bendruomenių) gyventojai turi savivaldos teisę, veikimo, iniciatyvos ir sprendimo laisvę tvarkant vietinius reikalus.¹⁹

Demokratijos teorija aukštai iškelia vietos demokratijos sąvoką ir jos institucinį įkūnijimą – vietos savivaldą. Tradiciškai, vietos savivaldos reikalingumas grindžiamas pliuralizmo argumentais – kad vietos savivaldos institucijos išsklaido jėgą visuomenėje, t.y. užkerta kelią valdžios koncentracijai; taip pat argumentu, kad vietos savivaldos demokratija garantuoja nevienalytiškumą centralizavimo politikos akivaizdoje. Bet svarbiausias argumentas – vietos savivalda gali greičiau reaguoti į piliečių lūkesčius. Pastaruoju metu dar kalbama ir apie tai, kad savivalda yra puikus mechanizmas įtraukti piliečius dalyvauti politiniame gyvenime, o tai užtikrina demokratinės visuomenės gyvybingumą.²⁰

Akcentuotina, kad konstitucinė vietos savivaldos samprata grindžiama nepriklausomos demokratinės valstybės, jos teritorijos vientisumo, Konstitucijos viršenybės ir valdžios galių ribojimo, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms ir kitais principais.

1.2. Savivaldybės apibrėžimas

Valstybės teorijoje egzistuoja du – platusis ir siaurasis – požiūriai į savivaldybę. Pasak dr. Astrausko A.,²¹ plačiuoju požiūriu *savivaldybė* – tai ypatinga žmonių bendruomenė (žmonių santalka, socialinė organizacija, socialinė grupė), tvarkanti dalį visuomenės bendrųjų reikalų. Ją sudaro:

1. valstybės teritorijos dalyje (ji vadinama savivaldybės teritorija) esanti žmonių – individų kiekybinė gausybė (ji vadinama savivaldybės bendruomene);

2. savivaldybės teritorijoje tikslingai veikiantys ir kryptingą poveikį žmonėms darantys bei viešąsias paslaugas jiems teikiantys vietos savivaldos subjektai.

Savivaldybei (plačiuoju požiūriu) būdingi tam tikri požymiai, iš kurių svarbiausias yra tam tikrų specialių institucijų, vykdančių politinę valdžią (ir taip darančių kryptingą poveikį savivaldybės bendruomenės nariams) bei specialių institucijų ir įstaigų, įgyvendinančių savivaldybės valdžios priimtus sprendimus, t.y. vykdančią viešojo administravimo funkcijas, buvimas.

Siauruoju požiūriu savivaldybė – tai žmonių specialių organizacijų (institucijų), vykdančių savo veiklą valstybės teritorijos dalyje ir kryptingai veikiančių toje teritorijoje gyvenančius žmones bei jų socialines grupes, tvarkant dalį bendrų visuomenės reikalų, visuma.

Abiejų požiūrių į savivaldybę skirtumas yra tas, kad elementai – specialios institucijos ir įstaigos, – kurios pagal siauresnįjį požiūrį yra apibrėžiamos kaip savivaldybė, tėra tik ypatingos

¹⁹ Daugirdas V., Mačiulytė J. Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje // Politologija. 2006, Nr. 3 (43). P. 101.

²⁰ Palubinskas A. Savivalda – po centrinės valdžios galios padu // <http://www.lrytas.lt/?id=11658384971163597746&view=4> [prisijungimo laikas: 2006-12-11].

²¹ Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. 1 d. Vilnius: LTU, 2003. P. 8-10.

žmonių bendruomenės pagal platesnįjį požiūrį į savivaldybę, ir sudaro šio požiūrio savivaldybės sudedamąją dalį, vadinamąją savivaldybės viešąją valdžią.

Lietuvos teisės aktuose pirmasis savivaldybės apibrėžimas buvo pateiktas Vietos savivaldos pagrindų įstatyme²²: „Savivaldybė – tai administracinio-teritorinio vieneto gyventojų visuma su jų formuojamais valstybės valdžios ir valdymo organais“.

1992 metais referendumu priėmus Lietuvos Respublikos Konstituciją, Lietuvos Respublikos Seimas, vadovaudamasis Europos vietos savivaldos chartija ir Konstitucijos suteikta plačia diskrecija įstatymu nustatyti valstybės teritorijos administracinius vienetus, priėmė Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą²³, kuriame buvo pateiktas naujasis savivaldybės apibrėžimas. Minėto teisės akto 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „savivaldybė yra Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jos gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir kitus įstatymus“. Konstatuojama, kad savivaldybė sudaroma iš gyvenamųjų vietovių. Pagrindiniai savivaldybės steigimo kriterijai yra jos pasirengimas tvarkyti ir prižiūrėti savo aplinką, komunalinį ūkį, teikti gyventojams paslaugas ir vykdyti kitas funkcijas, numatytas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme. Pastebėtina, kad po Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo ir pakeitus Vietos savivaldos įstatymo nuostatas dėl renkamų institucijų, buvo pakeistas savivaldybės apibrėžimas ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme.

1994 metų Vietos savivaldos įstatymas²⁴ savivaldybę apibrėžė kaip valstybės teritorijos administracinį vienetą, kurio gyventojų bendruomenė turi valstybės laiduotą savivaldos teisę.

Ilgiausiai galiojęs savivaldybės apibrėžimas pateiktas 2000 metais priimtame Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme²⁵: „Savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą“.

Pasak dr. Astrausko A., palyginus apibrėžimus darytina išvada, kad apibrėžiant savivaldybę buvo laikomasi platesnio požiūrio į savivaldybę; pirmasis savivaldybės apibrėžimas, kur aiškiai nurodomi visi trys savivaldybės elementai ir apibrėžiami jų tarpusavio ryšiai, pripažintinas kaip pats išsamiausias. Savivaldos teoretikai Astrauskas A., Galinienė B. dar 2003 m. pastebėjo²⁶, kad rizikinga aiškinti savivaldybės esmę tokia fraze kaip „savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas“, nes valstybės teritorijos dalis su joje gyvenančiais žmonėmis bei jų socialinėmis grupėmis yra ir valstybinės valdžios valdymo objektas, valstybinio administravimo

²² Vietos savivaldos pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 7-170; 1 str. 2 p.

²³ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 60-1183.

²⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 55 -1049.

²⁵ Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.

²⁶ Astrauskas, A., Galinienė, B. Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. Vilnius: VU leidykla, 2003. P. 16.

subjektų veikimo zona. Naujausioje Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje²⁷ savivaldybės „sausas“ apibūdinimas pakeičiamas ir praplečiamas. Naujojoje savivaldybės sąvokoje akcentuojama, kad ne abstraktus administracinis vienetas, o *administracinio vieneto bendruomenė* turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Sąvoka papildoma nuostata, kad savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo. Šis papildymas reikalingas dėl to, kad vis dar gyva nuomonė, jog savivaldybė – tai tik savivaldybės institucijos ir įstaigos.

Darytina išvada, kad teisingiausia savivaldybę būtų apibrėžti kaip viešojo juridinio asmens statusą turinčio valstybės administracinio vieneto, jos teritorijos, šioje teritorijoje nuolat gyvenančių žmonių organizuotos bendruomenės, kuriai Konstitucijos suteikta vietos savivaldos teisė, šios bendruomenės išrinktų atstovų ir jų suformuotų bei kontroliuojamų viešojo administravimo institucijų visuma.²⁸

1.3. Savivaldos institucijų analizė

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad gyventojų savivaldos teisės įgyvendinimas neatsiejamas nuo institucijų, per kurias ši teisė yra įgyvendinama, ir joms atskaitingų institucijų organizavimo ir veiklos. Todėl neatsitiktinai Konstitucijoje „savivaldybės“ sąvoka vartojama ne tik administracinio vieneto ir jo gyventojų (teritorinės bendruomenės), bet ir savivaldos institucijų ir (arba) joms atskaitingų institucijų prasme²⁹. Sąvoka „savivaldos institucijos“ išreiškia administracinių vienetų teritorinių bendruomenių atitinkamų institucijų konstitucinę paskirtį: tai yra institucijos, per kurias yra įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė.

Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad savivaldos teisė yra įgyvendinama per savivaldos institucijas – savivaldybių tarybas. Pažymėtina, kad jokios kitos savivaldos institucijos, išskyrus savivaldybių tarybas, Konstitucijoje nėra nurodytos. Savivaldos teisė per savivaldybių tarybas įgyvendinama priimant sprendimus, kurie yra neatsiejami nuo šių sprendimų vykdymo. Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybių tarybos sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus. Tad sudaryti minėtus vykdomuosius organus – savivaldybių tarybų konstitucinė pareiga. Priešingu atveju, anksčiau minėtų teisės aktų nebūtų kam įgyvendinti. Todėl sudarytosios vykdomosios institucijos yra neatskiriama savivaldos mechanizmo dalis. Tačiau jie jokių būdu nėra savivaldybių tarybų vidiniai struktūriniai vienetai (padaliniai), turintys užtikrinti pačios savivaldybės tarybos darbą.

²⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.

²⁸ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 140.

²⁹ Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje... P. 461.

Europos vietos savivaldos chartija, akcentuodama, kad bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas yra savivaldos institucijos, nurodo, kad „teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais, turi tarybos ar susirinkimai, sudaryti slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu laisvai išrinkti nariai, kurie gali turėti joms pavaldžius vykdomuosius organus“³⁰. Pasaulinė vietos savivaldos deklaracija detalizuoja, kad anksčiau minėtą „valdžios teisę reguliuoti ir tvarkyti visuomeninius reikalus įgyvendina asmenys arba atstovaujantieji dariniai, periodiškai laisvai išrinkti remiantis visuotine ir lygia rinkimų teise, bei jų vyriausieji administratoriai, kurie taip pat turi būti išrinkti arba paskirti išrinkto darinio atstovų“³¹. Akivaizdu, kad visuose svarbiausiuose šalies bei Europos teisiniuose dokumentuose yra akcentuojamos dviejų darinių privalomas formavimas: bendruomenės atstovų tarybos, susirinkimai ar kiti analogiški organai bei jau šių darinių suformuoti (išrinkti, sudaryti, paskirti) administratoriai ar vykdomieji organai.

Pažymėtina, kad Konstitucijoje yra nurodyta, kad vykdomieji organai turi būti atskaitingi juos sudariusioms institucijoms. Todėl Konstitucijoje įtvirtintas vykdomųjų organų atskaitingumas yra ne kas kitas kaip savivaldybių tarybų viršenybės bei jų sudarytų vykdomųjų organų atskaitingo atstovybei principai. Šie konstituciniai principai reiškia, kad tai, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai turi būti sudaromi savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui, kad savivaldybių tarybos turi įgaliojimus kontroliuoti jų sudaromus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus, kad visi savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų institucijų sprendimai yra subordinuoti savivaldybių tarybų sprendimams, kad šie sprendimai turi būti grindžiami ne tik Konstitucija, įstatymais, Vyriausybės sprendimais, bet ir atitinkamų savivaldybių tarybų priimtais teisės aktais.³²

Savivaldybių tarybų viršenybės principas reiškia, kad savivaldybių vykdomosios institucijos negali nei pakeisti, nei pajungti savivaldybių tarybų ar diktuoti joms. Tuo pačiu vykdomųjų organų įgaliojimai negali dominuoti savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu. Konstitucinis teismas yra pažymėjęs, kad negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį sprendimus klausimais, Konstitucijoje priskirtais savivaldybių kompetencijai, priimtų ne savivaldybių tarybos, o jų sudaryti ir joms atskaitingi vykdomieji organai, o tuo labiau tokio, pagal kurį savivaldybių tarybos netektų galimybės kontroliuoti savo sudarytus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus.³³

Reikia pažymėti, kad Konstitucijoje yra numatytos dvi savivaldybių institucijų rūšys: savivaldybių tarybos (atstovaujamosios institucijos) ir joms atskaitingi vykdomieji organai (vykdomosios institucijos), kuriems suteikiami valdingi įgalinimai. Tačiau šių institucijų funkcijos

³⁰ Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios. 1999, Nr.82-2418; 3 str.

³¹ Pasaulinė vietos savivaldos deklaracija // <http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldos-raida&id=3> [prisijungimo laikas: 2008-10-07]

³² Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje... P. 480.

³³ Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.

ir kompetencija nustatytos tik bendriausiais bruožais. Savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų funkcijas ir kompetenciją paliekama nustatyti Seimui įstatymu. Konstitucinis teismas pažymėjo, kad įstatymų leidėjas turi diskreciją įstatymu nustatyti, kokia tvarka – rinkimų ar kitokia – yra sudaromi minėti vykdomieji organai, kurie iš jų yra kolegialūs, o kurie – vienasmeniai, kokie yra jų tarpusavio ryšiai. Įstatymų leidėjas taip pat turi diskreciją įstatymu nustatyti kolegialių vykdomųjų organų struktūrą ir narių skaičių arba palikti tai pagal įstatymą nustatyti savivaldybių taryboms.³⁴

Pažymėtina, kad savivaldybių tarybos, įgyvendinančios Konstitucijos laiduojamą savivaldos teisę, gali sudaryti ir kitas valdingus įgalinimus turinčias savivaldybės institucijas, taip pat kitas savivaldybės įstaigas, nes sąvoka „savivaldybės institucijos“ išreiškia atitinkamų institucijų priklausomybę tam tikrai savivaldybei. Savivaldybių institucijos yra sudaromos tam, kad būtų realizuoti savivaldybės interesai, tiesiogiai įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimai. Vietos savivaldybių institucijos, kontroliuodamos ir valdydamos dalį visuomeninių reikalų, riboja valstybinės valdžios galią ir yra vienas pagrindinių demokratijos elementų.³⁵ Tad „savivaldybės institucijomis“ laikytinos ir savivaldybių tarybos, ir joms atskaitingi vykdomieji organai, ir kitos institucijos, kurias sudaro savivaldybių tarybos. Tačiau įstatymais reglamentuojant savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų formavimą, funkcijas ir kompetenciją, būtina paisyti Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos principų: atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu ir kt.

Savivaldos institucijų organizavimą ir veiklos tvarką reglamentuojančiame Vietos savivaldos įstatyme jau konkrečiai įvardintos savivaldos institucijos, kurios yra privalomos formuoti kiekviename valstybės teritorijos administraciniame vienetė.

Vietos savivaldos įstatyme³⁶, priimtame 1994 m. po Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo, buvo nurodytos net trys savivaldos institucijos: renkamoji atstovaujamoji – savivaldybės taryba, vykdomosios, sudaromos savivaldybės tarybos sprendimu – savivaldybės meras arba savivaldybės meras ir savivaldybės valdyba, kontrolės – savivaldybės kontrolierius. Buvo nustatyta, kad vykdomosios institucijos struktūra nekeičiama iki tarybos įgaliojimų pabaigos. Tai reiškia, kad kiekvienos savivaldybės taryba galėjo savo nuožiūra pasirinkti, kokią vykdomąją instituciją sudaryti, ar vienasmenę, t.y. savivaldybės merą, ar ir kolegialią, t.y. savivaldybės merą ir savivaldybės valdybą.

³⁴ Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje... P. 425.

³⁵ Žilinskas G. Vietos savivalda.// Krupavičius A., Lukošaitis A. Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004. P. 423.

³⁶ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas //Valstybės žinios. 1994, Nr. 55 -1049.

Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme³⁷, priimtam 2000 m. spalio 12 d., naujai suformuluotas savivaldos institucijų apibrėžimas. Jame nurodoma, kad savivaldybės institucijos yra dvi: atstovaujamoji – savivaldybės taryba, ir vykdomoji – savivaldybės valdyba ir savivaldybės meras. Šiame įstatyme atsisakyta savivaldybės laisvės savo nuožiūra pasirinkti vykdomosios institucijos rūšis, t.y. privalomai sudaroma savivaldybės valdyba. Tačiau iš esmės vykdomųjų institucijų kompetencijoje nieko nepakeista. Konstatuota, kad visos šios institucijos turi vietos valdžios ir viešojo administravimo teises bei pareigas bei yra atsakingos už savivaldos teisės ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais. Tačiau institucija, įgyvendinanti savivaldos teisę, nurodoma tik savivaldybės taryba.

Konstituciniam Teismui 2002 m. gruodžio 24 d. priėmus nutarimą, buvo konstatuota, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių. Kadangi savivaldybės meras pagal galiojantį 2000 m. Vietos savivaldos įstatymą buvo savivaldybės tarybai atskaitingas vykdomasis organas, tai jis (kaip ir kolegialios vykdomosios institucijos – savivaldybės valdybos nariai) pagal Konstituciją negali būti savivaldybės tarybos nariu. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija) nuostatomis yra nepaisoma Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos principų – atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu. Taip ištrinamas Konstitucijoje įtvirtintas esminis skirtumas tarp savivaldybių tarybų, kaip atstovaujamųjų institucijų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, ir jų sudaromų bei joms atskaitingų vykdomųjų organų.

Iškilus dilemai, kokią statusą savivaldybės merui (geriau, patogiau, svarbiau) pasirinkti – ar likti savivaldybės tarybos nariu, ar būti savivaldybės vykdomąja institucija, bet atsisakyti savivaldybės tarybos nario statuso, po karštų to meto įvairių institucijų diskusijų buvo priimtos Vietos savivaldos įstatymo pataisos³⁸. Minėtame teisės akte buvo pasirinktos kitos savivaldos institucijos: atstovaujamoji institucija liko savivaldybės taryba, tačiau vykdomąja tapo vienasmenė savivaldybės administracijos direktoriaus institucija. Šiomis įstatymo pataisomis buvo ištaisyta antikonstitucinė savivaldybės institucijų sudarymo tvarka ir pradėtas naujo savivaldos modelio įgyvendinimo savivaldos teisėje etapas.

Naujausios redakcijos Vietos savivaldos įstatyme³⁹ yra nurodomos dvi savivaldybės institucijos, atsakingos už savivaldos teisės įgyvendinimą savivaldybės bendruomenės interesais: atstovaujamoji institucija, t.y. savivaldybės taryba, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo

³⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.

³⁸ Vietos savivaldos įstatymo 3,5,6,11,12,14,15,16,17,18,20,21,28,29,30,31,33,49,50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusio galios įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 17-704.

³⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290; 3 str. 3 p.

teises ir pareigas, ir vykdomoji institucija, tai yra savivaldybės administracijos direktorius, turintis viešojo administravimo teises ir pareigas. Įstatymas nustato, kad, savivaldybės tarybai nusprendus, savivaldybėje galės būti ne viena vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius, bet kelios: savivaldybės administracijos direktorius ir savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (-jai). Įsigaliojus naujai priimto įstatymo nuostatoms, savivaldybės tarybai nusprendus, dalis funkcijų, teisių, pareigų bei atsakomybės galės būti perkelta administracijos direktoriaus pavaduotojui. Tačiau reikia pabrėžti, kad nustatyti daugiau kaip vieną vykdomąją instituciją yra savivaldybės tarybos teisė, o ne pareiga.

Būtent savivaldybių tarybos, būdamos bendruomenių atstovaujama valdžia, turi plačiausius įgaliojimus vietos savivaldos problemų sprendime. Tačiau ne mažesnę vaidmenį savivaldybių vidaus institucijų tarpe užima šiuo metu vienasmenė savivaldybės administracijos direktoriaus pareigybė, kurioje sutelktos iš esmės visos vykdomosios valdžios galios.

Svarbu suvokti, kad tam tikros savivaldybės gyventojams užtikrinama konstitucinė teisė dalyvauti tvarkant teritorinės bendruomenės viešuosius reikalus per savo atstovus – vietinę valdžią įgyvendinančius politikus savivaldybės taryboje, taip pat per savivaldybės tarybai atskaitingas vykdomąsias savivaldybės institucijas. Be to, vietos gyventojai turi teisę naudotis įvairiomis vietinės valdžios sudarytų ar kontroliuojamų įstaigų, įmonių ir organizacijų paslaugomis.

1.4. Mero instituto samprata

Kaip jau buvo pastebėta, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra įvardinta tik viena vietos bendruomenės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba. Kaip reikėtų vadinti savivaldybių taryboms atskaitingas vykdomąsias institucijas, nėra nustatyta. Nėra ir sąvokos „meras“. Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas. Taigi, savivaldybės mero, kaip atskiro savivaldos instituto, samprata, įgaliojimai, jo teisinis statusas priklauso nuo to, kaip įstatymų leidėjas įgyvendins Konstitucijoje jam suteiktą diskreciją.⁴⁰ Todėl galima teigti, kad meras yra įstatyminio lygmens pareigūnas, nes jo teisinis statusas nustatytas Vietos savivaldos įstatyme. Ir nors bendruomenės narių, savivaldybės atstovaujamosios institucijos atstovų – tarybos narių – svarbiausia politinė figūra vietos savivaldoje pripažįstamas būtent savivaldybės meras, tačiau nei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, nei dabartiniame Vietos savivaldos įstatyme šis pareigūnas nėra įvardijamas kaip atskira savivaldos institucija. Tačiau tiek Lietuvos, tiek kitų šalių savivaldos teisėje šis pareigūnas turi išskirtinį statusą. Visiškai netolimoje praeityje, iki Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo, savivaldybės meras buvo savivaldybės vykdomoji institucija (arba bent vienas šios dualistinės valdžios sandas).

⁴⁰ Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje... P. 503.

Pats terminas *meras* kildinamas iš lotynų kalbos žodžio *maior*, reiškiančio „didesnis“. Nors žodžio kilmė ir lotyniška, šis titulas pradėtas naudoti vėliau – barbarai taip vadino savo aukščiausius valdovus.⁴¹ Dabar *meras* apibrėžiamas kaip politikas, vadovaujantis tam tikro tipo savivaldos objektui, dažniausiai miesto savivaldybei, ar municipalitetui, miesto savivaldybės vadovas.⁴²

Lietuvos savivaldybės pagrindinio pareigūno įvardinimas *meru* mūsų šalies savivaldos teisėje palyginamai nėra senas reiškinys. Tarpukario Lietuvos įstatymuose šis terminas dar nebuvo vartojamas. Pagal pirmą Lietuvos vietos savivaldybių įstatymą, kuris Lietuvoje buvo priimtas 1919 m., ši pareigybė miestuose buvo vadinama burmistru, o valsčiuose viršaičiu (VŽ, 1919.X.28, Nr. 14-175).⁴³ Mero pareigybė Lietuvoje pirmą kartą įvardinta tik 1990 m. vasario 12 d. dar iki Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo, priėmus tuometinį Vietos savivaldos pagrindų įstatymą.⁴⁴ Reikia pastebėti, kad nors šiuolaikinėje Lietuvoje savivalda buvo atgaivinta pagal Magdeburgo teisės tradicijas, tačiau savivaldybės tarybos vadovas buvo pavadintas ne burmistru (vok. *Burgermeister* – piliečių, pilies gyventojų vadovas, mokytojas), kaip buvo prieškarinėje Lietuvoje, o meru (pranc. *maire* - šeimininkas), kas semantiniu požiūriu yra šiek tiek plačiau. Matyt, turėta omenyje, kad mūsų savivaldybės apima ne tik miestus, bet ir aplinkinius kaimus ir miestelius.

Reikia pažymėti, kad savivaldybių vykdomosios institucijos – valdybos ir jų pirmininkai, viršaičiai ir burmistrai bei jų padėjėjai – Lietuvoje niekada nebuvo renkamos tiesiogiai: nuo 1924 m. valsčių viršaitių ir miestų burmistrą bei valdybas, nors ir netiesiogiai, rinko atitinkamos tarybos.⁴⁵ Šalia netiesioginio rinkimo buvo naudojamas ir savivaldybių vykdomųjų institucijų, tame tarpe ir burmistrų ar viršaičių, skyrimo bei tvirtinimo principas. Todėl, kai savivaldybės vadovas yra renkamas iš savivaldybės tarybos narių arba yra tarybos skiriamas ar tvirtinamas, mero pavadinimas yra netikslus ir neteisingas.⁴⁶

Europoje meru dažniausiai vadinamas savivaldybės galva, visų savivaldybės institucijų vadovas, renkamas atskiruose, tiesioginiuose rinkimuose, vadovaujantis ir tarybai, ir administracijai. O burmistrą renka pati taryba, bet jis yra tik tarybos ir politinės valdybos pirmininkas, gi vykdomajai valdžiai vadovauja tarybos skiriamas ar samdomas direktorius arba (Vokietijoje) vykduojantis burmistras.⁴⁷ Skiriasi ir abiejų pareigūnų regalijos. Burmistrai įteikiama grandinė su miesto herbu ir burmistro lazda, o mero išskirtinumo ženklas – tautinė juosta, perrišta

⁴¹ Laisvoji internetinė enciklopedija Vikipedija // http://lt.wikipedia.org/wiki/Pagrindinis_puslapis [prsj. laikas:2008-10-15]

⁴² Dabartinis lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993. P. 393.

⁴³ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Vilnius, 2005. P. 268.

⁴⁴ Vietos savivaldos pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 7-170.

⁴⁵ Žilinskas G. Lietuvos Respublikos vietos savivaldybių statusas 1918-1940 m. // Moderniosios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse. Mokslinė konferencija. Šiauliai, 1999. P. 35.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Seimo Konstitucijos Komisijos ir Valstybės valdymo ir savivaldybės komiteto konferencijos „Tiesioginiai mero ir seniūno rinkimai: už ir prieš“ apžvalgos medžiaga // http://www3.lrs.lt/docs3/kad4/W3_VIEWER [prisijungimo laikas: 2008-08-04]

⁴⁷ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. P.175.

per dešinįjį petį arba per juosmenį. Lietuvoje gi dažniausiai merui teikiama grandinė bei audžiama vėliava, laikoma mero darbo kabinete ar posėdžių, pasitarimų salėse. Tačiau šie skirtumai nėra esminiai, nes šiuolaikinė demokratija nepripažįsta jokios valdymo principų monopolijos. Pavyzdžiui, Olandijoje merą skiria karalius ir dėl to niekas neprieštarauja. Be to, kai kuriose Europos valstybėse meras turi prisiekti išrinktai bendruomenei, kad tinkamai atstovaus jos interesams.⁴⁸

Minėta, kad savivaldybės mero nei pats pavadinimas, nei jo kompetencija, įgaliojimai ar skyrimo tvarka nėra minimi šalies Konstitucijoje. Mero statusas yra detalizuojamas įstatymu, tačiau nustatomas jis laikantis konstitucinių principų. Iki jau minėto Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo savivaldybės meras buvo kartu ir atstovaujamosios institucijos – tarybos – ir vykdomosios institucijos – valdybos – vadovas, o tuo pačiu ir vienasmenė vykdomoji institucija. Nuo 2003 m. savivaldybės meras yra įvardijamas savivaldybės tarybos pirmininku ir savivaldybės vadovu. Paskutinėje Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje savivaldybės meras yra įvardijamas savivaldybės vadovu.

Mero statuso pasirinkimą sąlygoja tam tikra institucinė savivaldybės struktūra, tam tikra vietos savivaldos subjektų sistema, kuri pasaulinėje vietos savivaldos teisėje turi tam tikras kryptis, nusistovėjusias tradicijas. Europoje populiarius tiesiogiai renkamo savivaldybės mero teisinis statusas. Tuo tarpu Lietuvoje nėra tokių rinkimų praktikos. Ir nors jau nuo 1998 m.⁴⁹ rengiamasi įtvirtinti vietos gyventojų tiesiogiai renkamo savivaldybės mero institutą, tačiau vis neapsisprendžiama dėl šio pareigūno teisinio statuso ir jo vietos savivaldybės institucinėje struktūroje.

Akcentuotina, kad pagal dabar galiojančią Konstituciją tiesiogiai renkamas meras negali būti vykdomoji savivaldybės institucija, taip pat, laikantis savivaldybių tarybų viršenybės konstitucinio principo, vietos gyventojų tiesiogiai renkamam merui negali būti tuo pat metu nustatyti ir atstovaujamosios savivaldybių valdžios, ir vykdomosios institucijos įgaliojimai.⁵⁰

⁴⁸ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai, 2005. P. 176.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 18 d. rezoliucija „Dėl savivaldybių merų ir seniūnų rinkimų“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 58-1615.

⁵⁰ Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje... P. 504.

2. SAVIVALDYBĖS MERO STATUSAS SAVIVALDYBĖS INSTITUCINĖJE STRUKTŪROJE

Savivaldybės mero statuso pasirinkimą įvairių šalių savivaldos teisėje lemia valstybės nusistatyta savivaldos institucijų formavimo tvarka, pasireiškianti tiesioginių ar netiesioginių rinkimų, skyrimo ar tvirtinimo principais, bei institucijoms ar pareigūnams suteikiami įgaliojimai, jų tarpusavio atskaitomybės, priklausomybės, atsakomybės ryšiai. Ši institucijų formavimo tvarka paprastai yra įtvirtinama savivaldybių politinės ir administracinės tvarkos modelyje – institucinėje struktūroje. Minėta, kad savivaldybės meras yra įstatyminio lygmens pareigūnas, kurio įgaliojimai, kompetencija, darbo ir socialinės garantijos nustatomos įstatymais. Valstybės Konstitucijoje yra įtvirtinami tik savivaldybės institucijų sudarymo principai. Todėl šalies įstatymų leidžiamoji valdžia – Seimas turi plačią diskrecijos laisvę nustatyti savivaldybės institucinį modelį, kuriame vienaip ar kitaip bus įtvirtintas ir savivaldybės mero teisinis institutas – mero teisinė padėtis bei jo santykis su savivaldybės atstovaujamosiomis, vykdomosiomis, kontrolės ir kitomis institucijomis.

2.1. Savivaldos subjektai Lietuvoje iki Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo

Pagal taikytus savivaldybių institucinės struktūros principus savivaldos subjektų analizė Lietuvoje iki Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo skirstytina į du periodus:

- laikotarpį nuo 1990 m. iki 1995 m.;
- laikotarpį nuo 1995 m. iki 2003 m. vasario 25 d., kuris dėl naujos Vietos savivaldos įstatymo 2000 m. redakcijos skaidytinas į smulkesnes dalis.

2.1.1. Savivaldybės mero vieta savivaldybių institucinėje struktūroje 1990-1995 m.

Vietos savivaldos pagrindų įstatymas⁵¹ nustatė naują vietinės valdžios sistemą Lietuvoje, įteisindamas vietos savivaldą ir jos institucijas bei radikaliai jas atskirdamas nuo ankstesnės vietinių tarybų (vykdomųjų komitetų) sistemos. Naujame įstatyme buvo nustatytos ypatingą reikšmę vietos savivaldos sistemos raidai Lietuvoje turėjusios nuostatos, t.y. vietos savivaldos vykdomųjų institucijų pavaldumas tik atstovaujančiosioms vietos savivaldos institucijoms (atsisakyta dvigubo vietinių organų pavaldumo principo, reiškusį pavaldumą tiek vietiniams, tiek respublikiniams valdymo organams); tiesioginis savivaldybių vietinio ūkio įmonių ir įstaigų pavaldumas tik savivaldybių institucijoms (atsisakyta dvigubo įmonių ir įstaigų pavaldumo principo); savivaldybių nuosavybės įteisinimas (teisinių prielaidų sudarymas suformuoti antrąją viešosios nuosavybės rūšį – savivaldybių nuosavybę); savarankiškų savivaldybių biudžetų, sudaromų stabilių normatyvų bei

⁵¹ Vietos savivaldos pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 7-170.

dotacijų pagrindu, įteisinimas.⁵²

Šiame dokumente buvo nustatyta dviejų pakopų – aukštesniosios ir žemesniosios – savivaldybių sistema. Aukštesniosios pakopos savivaldybėms buvo priskirtos respublikinių miestų ir rajonų savivaldybės (55 vnt.), žemesniosios pakopos savivaldybės – rajoninių miestų, miesto tipų gyvenviečių ir apylinkių savivaldybės (526 vnt.).⁵³

Aukštesniosios pakopos savivaldybėse buvo taikomas klasikinis savivaldybės tarybos ir dviejų – vienasmenės ir kolegialios – vykdomųjų institucijų principinis modelis. Jam buvo būdinga:

- valdžios įgaliojimai buvo padalyti tarp atstovaujamosios valdžios ir dviejų vykdomųjų institucijų: mero ir valdybos;

- abi vykdomosios institucijos – meras (valdytojas) ir valdyba – sudarytos būtinai ne iš tarybos narių;

- savivaldybės taryba turėjo savo atskirą vadovą – savivaldybės tarybos pirmininką (su pavaduotoju), o meras (valdytojas), būdamas vienasmene vykdomąja institucija, užėmė dar dvi (iš viso tris) funkcinės vietas: buvo ir kolegialios vykdomosios institucijos, t.y. valdybos, vadovas ir savivaldybės administracijos, vadinamos valdybos skyriais ir tarnybomis, vadovas;

- buvo taikytas institucinės struktūros modelis, kuriam būdingos trys valdymo funkcijų grupės, iš kurių antrajai ir trečiajai valdymo funkcijų grupei priklausančias funkcijas vykdančios struktūros sudarė darnią viešojo administravimo subjektų sistemą. Šią sistemą sudarė savivaldybės vykdomosios institucijos (valdytojas (meras) ir valdyba) bei valdybos skyriai ir tarnybos (dalis jų buvo privalomos, o dalis sudaromos savanoriškai). Iki 1992 m. lapkričio mėnesio aukštesniosios pakopos savivaldybėse tarybos, kurias sudarė tarybos pirmininkas, jo pavaduotojas ir nuolatiniai deputatiniai komisijų pirmininkai, veikė ir savivaldybių Tarybų Prezidiumas. Savivaldybės tarybą ir jos vadovybę aptarnavo atskiras techninis aparatas – savivaldybės tarybos sekretoriatas.

Žemesniosios pakopos savivaldybėse buvo taikomas klasikinis savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo (būtinai ne iš tarybos narių) administratoriaus principinis modelis, kuriam būdinga tai, kad valdžios įgaliojimai buvo padalinti tarp atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų, vykdomoji institucija – viršaitis ar meras – buvo skiriamas būtinai ne iš tarybos narių, o savivaldybės taryba turėjo atskirą vadovą, t.y. jos renkamą tarybos pirmininką. Meras žemesniosios pakopos savivaldybėse užėmė dvi funkcinės vietas: buvo vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos (mero tarnybos) vadovas.

Vietos savivaldos pagrindų 1990 m. įstatyme buvo nurodyta, kad žemesniosios pakopos savivaldybės miesto merą renka atitinkama taryba slaptu balsavimu tarybos įgaliojimų laikui. Pastebėtina, kad meru ar jo pavaduotoju tegalėjo būti vyresnis nei 21 metų amžiaus Lietuvos

⁵² Astrauskas A. Lietuvos vietos savivaldos ir jos teisinio reglamentavimo tradicijos // Modernios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse. Šiauliai: ŠU, 1999. P. 100-101.

⁵³ Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybių institucinė struktūra. 1 d. Vilnius: LTU, 2003. P.27-29.

piliėtis, mokantis valstybinę kalbą. Tuo tarpu aukštesniosios pakopos savivaldybės respublikos miesto meru galėjo būti renkamas tik 25 metų sulaukęs Lietuvos piliėtis, be kita ko, dar ir turintis aukštąjį išsilavinimą. Be to, šiam merui buvo ribojamas kadencijų skaičius: ne daugiau nei dvi kadencijos paeiliui. Atkreiptinas dėmesys, kad meras galėjęs būti tarybos narys, tačiau ne tos tarybos, kuri jį renka pareigoms, deputatas. Taigi, asmuo, vadovaujantis savivaldybės valdymo organams ir renkamas savivaldybės tarybos galėjo būti bendruomenei nepažįstamas ir nesusipažinęs su šios savivaldybės bendruomenės problemomis, svarbu, kad jį išrinktų tarybos deputatai, kuriems šis pareigūnas ir buvo atsakingas bei atskaitingas. Klausimą dėl mero atleidimo iš pareigų prieš terminą taryba privalėjo svarstyti sesijoje, jei to reikalavo 1/3 visų tarybos deputatų ar rajono (apskrities) aukštesniosios pakopos savivaldybės valdyba. Tačiau koks tarybos deputatų balsų skaičius buvo lemiamas, priimant sprendimą išrinkti merą ar jį atleisti iš pareigų prieš terminą, įstatymas nereglementavo. Darytina prielaida, kad užtekdamoje posėdyje dalyvavusių tarybos narių balsų daugumos.

Vietos savivaldos pagrindų įstatyme reglamentuoti tik savivaldybės tarybos pirmininko įgaliojimai, kurie susiję su savivaldybės tarybos darbo organizavimu bei atstovavimu savivaldybei santykiuose su valstybės organais, įvairiomis organizacijomis ir piliečiais. Tuo tarpu apie rajono (apskrities) valdytojo ar miesto mero kompetencijos ribas pasakoma tik tiek, kad šie pareigūnai atsakingi ir atskaitingi juos išrinkusiai tarybai. Tačiau iš įstatyme nurodytų skirtingų vykdomosios ir atstovaujamosios institucijų formavimo tvarkos ir tai, kad vienai iš jų vadovavo tarybos pirmininkas, o kitai meras (valdytojas), galime suprasti, kad vienoje savivaldybėje veikė du valdžios aparatai, su savais vadovais ir aptarnaujančiu personalu. Akivaizdu, kad tokiu atveju neišvengiama kai kurių funkcijų dubliavimo ar įgaliojimų viršijimo. Todėl aukštesniosios pakopos savivaldybėse dėl įvairių priežasčių susiklostė akivaizdi dvivaldystė, kuri pasireiškė tarp atstovaujamosios valdžios institucijos ir jos sudarytų darinių (prezidiumo, komisijų, sekretoriato) bei vykdomųjų institucijų ir joms pavaldžių valdybos skyrių ir tarnybų, o taip pat tarp dviejų skirtingų „stovyklų“ vadovų: tarybos pirmininko ir valdytojo (mero). Pagrindinės dvivaldystės priežastys buvo labai „žemiškos“: nepasidalinta įgaliojimų tarp tarybos ir vykdomosios valdžios, o du „etatiniai“ vadovai – tarybos pirmininkas ir valdytojas (meras) – nepasidalino įtakos sferų. „Kova dėl valdžios“ tapdavo valdytojų (merų) „vertimu iš kėdžių“. Tai destabilizavo visos savivaldybės veiklą.⁵⁴

Siekiant atsikratyti dvivaldystės, 1992 m. lapkričio mėnesį buvo inicijuotos Vietos savivaldos pagrindų įstatymo pataisos⁵⁵, pagal kurias buvo panaikinta savivaldybės tarybos

⁵⁴ Astrauskas A. Vietos savivaldos funkcionavimo teisinis pagrindas 1990-1998 metais // Moderniosios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse. Mokslinė konferencija. Šiauliai, 1999. P. 103.

⁵⁵ Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymo pakeitimo ir papildymo // Valstybės žinios. 1992, Nr. 34-1035.

Prezidiumo institucija (sumažėjo ir reali tarybos pirmininko įtaka) bei įstatymu griežtai padalyti įgaliojimai tarp tarybos ir vykdomųjų institucijų (pakeistas įgaliojimų dalijimo principas). Praktiškai jau 1992 m. matomos vykdomųjų institucijų vyravimo atstovaujamųjų institucijų atžvilgiu tendencijos.

Žemesniosios pakopos savivaldybėse daugiausia problemų kildavo dėl ribotos veikimo laisvės ir priklausomybės nuo aukštesniosios pakopos savivaldybių institucijų, tačiau tai neišaugo iki atvirų konfliktų, todėl institucinis struktūros modelis per 1990 – 1995 metų laikotarpį nekito.

Sprendžiant iš Vietos savivaldos pagrindų įstatymo nuostatų, atrodė, kad sudarytos teisinės sąlygos pusę amžiaus egzistavusią Liaudies deputatų tarybų su jų vykdomaisiais komitetais sistemą realiai pertvarkyti į vietos savivaldos sistemą, būdingą demokratinei, decentralizuotai valstybei. Bet iš tikrųjų vietos savivalda reikėsi dar silpnai: vietos savivaldos institucijos tebebuvo traktuojamos kaip sudėtinė valstybinės valdžios ir valdymo organų dalis. Savivaldybės neturėjo nei savo nuosavybės, nei savarankiško biudžeto ir priklausė nuo Vyriausybės.⁵⁶ Palaipsniui, žingsnis po žingsnio buvo grąžintas vietinių valdymo organų (savivaldybių merų, valdytojų ir valdybų) dvigubas pavaldumas. Santykiai tarp aukštesniosios ir žemesniosios pakopų savivaldybių taip pat buvo įtempti ir komplikuoti. Visi šie faktai liudijo, kad tuo laikotarpiu terminai „vietos savivalda“ ir „savivaldybė“ buvo tarsi gražios iškabos, slėpusios Lietuvoje egzistavusią trijų pakopų valstybinio valdymo organų sistemą, mažai kuo realiai besiskyrusią nuo iki tol egzistavusios valdymo sistemos.⁵⁷

Tokia padėtis netenkino nei savivaldybininkų, nei Lietuvos valdžios. 1992 – 1994 m. buvo intensyviai ieškoma būdų ir priemonių, kaip šią padėtį pakeisti ir sudaryti normalias sąlygas veikti vietos savivaldai.

2.1.2. Savivaldybės mero padėtis savivaldybių institucinėje struktūroje 1995-2002 m.

Pradžią esminiam lūžiui vietos savivaldos sistemoje davė Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimas 1992 metais. 1994 metais buvo parengtas ir priimtas naujų įstatymų, reglamentavusių teritorinę savivaldą ir valdymą, paketas: Vietos savivaldos⁵⁸, Savivaldybių tarybų rinkimų⁵⁹, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų⁶⁰, Apskrities valdymo⁶¹ įstatymai; 1995 m. Savivaldybės tarybos nario statuso⁶² ir kiti įstatymai. Įvyko pastebimų visuomenės valdymo sistemos pokyčių: atsisakyta žemesniosios pakopos savivaldybių (Lietuvoje liko tik 56 savivaldybės); sudaryti aukštesnieji valstybės teritorijos administraciniai

⁵⁶ Lietuvos savivaldybių portalas // <http://www.savivaldybes.lt/zinios/index.php?lang=lt> [prisijungimo laikas: 2007-10-16]

⁵⁷ Moderniosios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse /sud. Trimonienė R., Sireika J./ Šiauliai, 1999. P. 103.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 55 -1079.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 53 - 996.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas// Valstybės žinios. 1994, Nr. 60-1183.

⁶¹ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 101 -2015.

⁶² Lietuvos Respublikos savivaldybės tarybos nario statuso įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 18 -403.

vienetai, t.y. apskritys; juose įsteigti prefekto tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai – apskričių viršininkų institucijos; vyko valdymo centralizavimas: dalis iki tol savivaldybių vykdytų funkcijų perduota valstybinio administravimo subjektams; nuspręsta savivaldybės tarybos narius rinkti taikant naują grynąją proporcinę rinkimų sistemą; savivaldybių funkcijos pradėtos skirstyti į savarankiškasias ir valstybės deleguotąsias (pagal jų vykdymo savarankiškumo laipsnį); pasirinkti ir pradėti taikyti nauji savivaldybių institucinės struktūros principiniai modeliai.⁶³

Reikia pastebėti, kad per visą vietos savivaldos raidą buvo pakankamai daug kalbama apie savivaldybių plėtrą, deja, po aptariamojo Vietos savivaldos įstatymo priėmimo, savivaldybių skaičius ženkliai sumažėjo. Buvo panaikintos apylinkių tarybos, nors būtent apylinkės, šiek tiek jas sustambinus, ir galėjo tapti tikrosiomis savivaldybėmis. Tiesa, savivaldybėms leista kurti seniūnijas, tačiau šioms nesuteikta nei savivalda, nei savarankiškumas, nenumatytas atskiras biudžetas. Seniūnijos tapo tik administracijos struktūros dalimi. Pagal naujai priimtą Vietos savivaldos įstatymą buvo sujungtos tarybos pirmininko ir mero funkcijos, tačiau iš esmės savivaldos teisės buvo susiaurintos, dalį savivaldybių funkcijų perdavus įsteigtoms 10 apskričių. Deja, nors ir buvo planuota, apskritims nebuvo perduotas ministerijose suformuotos valstybinės politikos vykdymas vietose. Buvo įkurtas valstybės komisaro – Vyriausybės atstovo apskrityse institutas, kuriam pavestos savivaldybių veiklos ir priimamų sprendimų kontrolieriaus funkcijos.⁶⁴

1995 – 2000 metais, t.y. per dviejų savivaldybių tarybų kadencijų laikotarpį, savivaldybių tarybos galėjo pasirinkti ir taikyti vieną iš dviejų klasikinių savivaldybių institucinės struktūros principinių modelių:

- 1) savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo (būtinai iš tarybos narių) mero modelį arba
- 2) savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų (vienasmenės – mero ir kolegialios – savivaldybės valdybos), sudarytų būtinai iš tarybos narių, modelį.

Savivaldybės pasinaudojo joms suteikta teise: dalis jų (mažosios savivaldybės) pasirinko pirmąjį, o dalis (didžiųjų miestų ir didžiųjų rajonų savivaldybių tarybos) – antrąjį principinį modelį.

Šiems abiem savivaldybės modeliams buvo būdinga:

- valdžios įgaliojimų padalijimas tarp atstovaujamosios valdžios ir vykdomųjų institucijų,
- vykdomosios institucijos – meras ir valdyba – buvo sudaromos būtinai tik iš tarybos narių,
- meras, kaip vienasmenė vykdomoji institucija, užėmė dar dvi (iš viso tris) funkcinės vietas: jis dar buvo savivaldybės tarybos pirmininkas (vadovas) ir kolegialios vykdomosios institucijos (valdybos) vadovas. Be to, buvo sukurtos net trys naujos pareigybės (funkcinės vietos): savivaldybės administracijos vadovas, t.y. savivaldybės administratorius, savivaldybės kontrolierius ir seniūnas.

⁶³ Astrauskas A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8. P. 17-18.

⁶⁴ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai, 2005. P. 32-33.

1997 – 1999 metais buvo priimta nemažai Vietos savivaldos įstatymo pataisų, kuriomis buvo dar labiau didinamas mero vaidmuo savivaldybės institucinėje struktūroje. Pavyzdžiui, 1997 metais merui suteikta teisė seniūnu skirti ir tarybos nari⁶⁵, turėti savo sekretorių ir patarėjų „aparata“, sudarytą iš darbuotojų, pelniusių jo asmeninį pasitikėjimą; savivaldybėms, turinčioms 300 tūkst. gyventojų, leista turėti du mero pavaduotojus⁶⁶.

Šio laikotarpio savivaldybės merą, išrinktą savivaldybės bendruomenės tarybos nariu, savivaldybės taryba rinko pagal Vietos savivaldos įstatymą savo įgaliojimų laikui, t.y. dvejiems metams (po 1997 m. rinkimų – trejiems), jau iš tarybos narių (ir tik iš jų) slaptu balsavimu, o mero siūlymu – skyrė mero pavaduotoją. Savivaldybės vykdomosios institucijos vadovas buvo laikomas išrinktu, jei už jo kandidatūrą balsavo nustatyto viso tarybos narių skaičiaus dauguma. Taigi, pagal naująją savivaldybės modelį, meras privalėjo būti pirmiausia tarybos narys, tuo pačiu ir kurios nors (daugiausia daugumą bendruomenės balsų gavusios) politinės partijos lyderis. Be to, įstatymas nebeįvedė merui papildomų cenzų, išskyrus tuos, kurie keliami bendrai visiems kandidatams į savivaldybės tarybos narius pagal Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą⁶⁷: nuolatinis tos savivaldybės 20 metų sukakęs veiksnus, pakaltinamas, neatliekantis bausmės pagal teismo nuosprendį gyventojas, tuo pačiu neatliekantis tikrosios karo arba alternatyviosios krašto apsaugos tarnybos, nesantis statutinių institucijų ir įstaigų pareigūnas, kuriam specialiais įstatymais ar statutais yra apribotas dalyvavimas politinėje veikloje. Atkreiptinas dėmesys, kad merui nebekeliamas ir aukštojo mokslo išsilavinimo reikalavimas.

Prieš terminą meras galėjo būti atleistas iš pareigų motyvuotu tarybos sprendimu 1/3 tarybos narių iniciatyva ar Vyriausybės kreipimosi pagrindu už valstybės deleguotų įgaliojimų nevykdymą ar blogą vykdymą, jeigu už tai balsavo nustatyto viso tarybos narių skaičiaus dauguma. Svarbu pažymėti tai, kad, jei savivaldybės taryba nepatenkindavo Vyriausybės kreipimosi dėl mero atšaukimo iš pareigų prieš terminą, tai pastaroji galėjo kreiptis į Lietuvos Respublikos Seimą dėl tiesioginio valdymo toje savivaldybėje įvedimo, ko pasekoje meras buvo atleidžiamas iš pareigų prieš terminą. Įstatyme numatyti ir kiti savivaldybės mero atleidimo iš pareigų pagrindai: laikinas nedarbingumas, atsistatydinimas savo noru, savivaldybės tarybos nario statuso praradimas. Dėl jų taip pat savivaldybės taryba turėjo priimti sprendimą ½ visų tarybos narių balsais. Pažymėtina, kad nepriklausomai nuo savivaldybės mero įgaliojimų praradimo priežasties nesibaigus savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui, tiek merui, tiek mero pavaduotojui buvo garantuota jo trijų mėnesių vidutinio darbo užmokesčio kompensacija. Ši socialinė garantija yra išlikusi ir vėlesniuose įstatymo pakeitimuose, nors logiškai sunku paaiškinti, kaip galima kompensacija už įstatymų ar kitų teisės

⁶⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 12 ir 26 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr. 11-206.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 17, 18, 19, 26, 28 straipsnių papildymo ir pakeitimo bei 30 straipsnio pripažinimo netekusio galios įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr. 20-446.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 53-996.

aktų pažeidimais prarastas pareigas⁶⁸. Be to meras, pasibaigus jo įgaliojimų laikotarpiui, turi teisę sugrįžti į anksčiau eitas valstybės karjeros tarnautojo pareigas valstybės ar savivaldybės viešojoje ar biudžetinėje įstaigoje, nors pagal Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymą⁶⁹ asmenys, nustoję eiti pareigas valstybės tarnyboje, vienerius metus neturi teisės dirbti tose įmonėse, kurių veiklą turėjo teisę prižiūrėti ir kontroliuoti.

Analizuojamame Vietos savivaldos įstatyme atsirado draudimas (galiojantis iki šiol) merui eiti kitas renkamas ar skiriamas pareigas ar dirbti kitose valstybinėse ar privačiose įmonėse ir gauti kitą atlyginimą, išskyrus atlygį už mokslinę, pedagoginę ar kūrybinę veiklą. Labai abejotinas leidimas dirbti pedagoginį darbą (ypač po Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. nutarimo, konstatavusio, kad valstybės pareigūnai (tarnautojai ar kiti asmenys nepriklausomai nuo to, kaip jie vadinami įstatymuose), pagal Konstituciją ir įstatymus turintys įgaliojimus priimti tokius sprendimus, nuo kurių priklauso savivaldybių tarybų sprendimų pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją priėmimas ir įgyvendinimas, tuo pat metu negali būti savivaldybių tarybų nariais), nes švietimas yra viena iš savivaldybės funkcijų, o meras, kaip ir bet kuris kitas tarybos narys, negali būti pats sau nei tiesiogiai, nei netiesiogiai pavaldus, o ypač – per sau pavaldžius įstaigų vadovus.

Jei meras anksčiau minėtų draudimų nepaisė, tai jis taip pat galėjo būti atleistas iš pareigų prieš terminą. Paprastai merai šį įstatymo apribojimą vykdė, bet praktikoje pasitaikė ir tokių atvejų, kai meras, nenutraukęs darbo sutarties ankstesnėje darbovietėje, bandė užsitikrinti galimybę tuoj pat į ją sugrįžti, jei taryboje esanti opozicija sugalvotų pareikšti jam nepasitikėjimą. „Mūsų trapią koaliciją lėmė ne politinė partnerystė, o konservatorių baimė prarasti savo įtaką. Todėl nesisiorėjo dėl kelių mėnesių prarasti darbo vietas“, – „Lietuvos rytui“ aiškino Palangos meras R. Kirstukas. Jis motyvavo, kad išėjęs nemokamų atostogų miesto ligoninėje, pastarojoje nedirbo ir atlyginimo negavo. Tačiau pasak tuometinio Vyriausiosios rinkimų komisijos pirmininko pavaduotojo V. Rinkevičiaus, Palangos meras vienu metu dirbo dviejuose darbuose. Tik vienoje darbovietėje jis atostogavo. Tad formaliai įstatymas yra pažeistas. Šitokio nesusipratimo su merais dar nėra buvę.⁷⁰

Savivaldybės meras, vadovaudamas savivaldybės tarybai ir valdybai, teikdamas tarybai tvirtinti savivaldybės administratoriaus kandidatūrą, o per jį vadovaudamas savivaldybės administracijos struktūriniais ir struktūriniais teritoriniais padaliniais, skirdamas ir atleisdamas turimus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, būdamas atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei už savivaldybės veiklą, o taip pat atsakingas už valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų įgyvendinimą, atliko ypatingai svarbų vaidmenį savivaldybėje – jis vykdė

⁶⁸ Savivaldybės administracijos direktoriui, atleistam už tarnybinius nusižengimus, užmokesčio dydžio išeitinės išmokos nemokamos, nes jis neturi teisės sugrįžti į buvusias ar atitinkamos kategorijos kitas pareigas.

⁶⁹ Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr. 67-1659.

⁷⁰ Palangos meras mėgino pasėdėti ant dviejų kėdžių //

<http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=10602965&categoryID=7&date=1157403600> [prisijungimo laikas: 2007-12-10].

net keturioms grupėms priskirtus įgaliojimus. „Tuo metu meras buvo ir tarybos vadovas, ir valdybos vadovas, ir administracijos politinis vadovas, ir savarankiška vykdomosios valdžios institucija“.⁷¹ Tai reiškia, kad meras tiesiogiai vykdė įstatymus, kitus teisės aktus, vienasmeniškai leisdamas potvarkius ar kontroliuodamas, kaip atsakingi valstybės tarnautojai, administracijos padaliniai ar savivaldybės įstaigos vykdė jiems pavestas pareigas, o taip pat visapusiškai organizavo tiek atstovaujamosios (tarybos), tiek vykdomosios (valdybos) institucijų darbą.

Tuometiniai mero įgaliojimai buvo ypač platūs ir sąlyginai galimi suskirstyti į kelias veiklos kryptis.

Pirmiausia, meras buvo visų savivaldybės institucijų darbo organizatorius: jis šaukė tarybos bei valdybos posėdžius ir jiems pirmininkavo pagal paties sudarytas darbotvarkes; koordinavo savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą; pasirašydavo savivaldybės tarybos, valdybos sprendimus ir posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus; organizavo priėmimo į savivaldybės administratoriaus pareigas konkursą. Netiesiogiai, per savivaldybės administratorių, meras taip pat vadovavo ir savivaldybės administracijos struktūriniams ir struktūriniams teritoriniams padaliniams bei tvirtino jų veiklos nuostatus bei etatus.

Antra, meras, kaip savivaldybės vadovas (nors tuometiniame Vietos savivaldos įstatyme meras konkrečiai nebuvo įvardintas kaip toks asmuo), atstovavo savivaldybei Regiono plėtros taryboje ir turėjo sprendžiamąjį balsą teisę sudarant ir įgyvendinant regiono plėtros programą; sudarė savivaldybės bendradarbiavimo su valstybės institucijomis, kitomis savivaldybėmis bei užsienio institucijomis sutartis; ir ne rečiau kaip kartą per metus atsiskaitė rinkėjams už savivaldybės veiklą.

Trečia, meras buvo pagrindinių savivaldybėje sudaromų darinių iniciatorius ir kandidatūrų į pagrindines pareigybes teikėjas: jis siūlė savivaldybės tarybai mero pavaduotojo, valdybos narių ir komisijų pirmininkų kandidatūras, taip pat galėjo siūlyti atleisti juos iš pareigų, skyrė ir atleido turimus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus.

Ketvirta, meras administravo visos savivaldybės asignavimus, t.y. jis buvo vyriausiasis asignavimų, paskirstytų tarybos sprendimu, valdytojas, turėjęs pirmojo parašo teisę, atliekant konkrečius mokėjimus už atliktus darbus ar paslaugas; tuo pačiu jis įtakoją savivaldybės biudžeto sudarymą, prioritetus atiduodant vienai ar kitai sričiai, atsakė už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą.

Penkta, meras buvo atsakingas už valstybės deleguotų (perduotų) funkcijų savivaldybėje vykdymą, todėl jo kompetencijai priskiriami tokie darbai, kaip prevencinių priemonių bei gelbėjimo darbų organizavimas įvykusių katastrofų, stichinių nelaimių, epidemijų, užkrečiamųjų ligų atvejais; nusikaltimų kontrolės ir prevencijos programų įgyvendinimas bei viešosios tvarkos ir gyventojų

⁷¹ Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. 1 d. Vilnius: LTU, 2003. P. 30.

rimties užtikrinimas, valstybinės kalbos vartojimo ar aplinkos būklės savivaldybės teritorijoje kontroliavimas, statinių projektavimo sąlygų sąvadų, statybos leidimų išdavimas bei statinių naudojimo priežiūros vykdymas, migracijos procesų tyrimų, analizės, viešųjų darbų, pirminės asmens ir visuomenės sveikatos priežiūros, ligonių, invalidų ir senelių slaugos ir rūpybos, vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo, ikimokyklinį vaikų ugdymo, vaikų ir jaunimo papildomo ugdymo, socialinių paslaugų ir kitos socialinės paramos teikimo organizavimas ir kt. Minėtos funkcijos atliekamos per atitinkamas įstaigas, organizacijas ar savivaldybės administraciją.

Šešta, mero kompetencijai buvo priskirtas platus ratas klausimų, susijusių su įvairių funkcijų delegavimu kitiems asmenims: meras įgaliojo kitus asmenis atstovauti savivaldybei teisme, bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio valstybių institucijomis, kitais juridiniais ir fiziniais asmenimis.

Iš išvardintų savivaldybės mero pareigų turinio matyti, kad jis įstatymuose nustatytose ribose priimdamas potvarkius, privalomus savivaldybės bendruomenės nariams, tiesiogiai administravo žmonių viešuosius reikalus ir buvo pagrindinė vykdomoji institucija, atsakinga už įstatymų, Vyriausybės nutarimų, savivaldybės sprendimų įgyvendinimą bei apskritai už visą savivaldybės (siaurąją prasme) darbą.

Atskaitingas savivaldybės meras buvo savivaldybės tarybai ir bendruomenei už visą savivaldybės veiklą net keliais būdais: kaip savivaldybės valdybos vadovas teikė vieną kart per metus (prireikus ir dažniau) veiklos ataskaitas savivaldybės tarybai; kaip atstovaujamosios institucijos (savivaldybės tarybos) vadovas ir vykdomosios institucijos (savivaldybės valdybos) vadovas vieną kart per metus atsiskaitė rinkėjams už abiejų institucijų veiklą. Pažymėtina, kad savivaldybės meras kaip vienasmenė vykdomoji institucija, nors ir buvo atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei, savo ataskaitos teikti neprivalėjo.

Taigi, analizuojamu laikotarpiu savivaldybėje buvo sudarytos prielaidos savivaldybės taryboje daugumą turinčios partijos lyderiui – merui – pačiam užimti net tris funkcines vietas ir daryti didelę įtaką visoms kitoms funkcinėms vietoms: savivaldybės administratoriui, seniūnui (kol buvo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas, skiriamas į pareigas savivaldybės mero), kiek mažiau – savivaldybės kontrolieriui. Buvo akivaizdus realios valdžios sukoncentravimas vieno asmens ir jam lojalių asmenų (grupės) rankose. Tai leido perskirstyti įgaliojimus tarp tarybos ir vykdomųjų institucijų pastarųjų naudai ir mažinti partijų, esančių tarybos opozicijoje, reikšmingumą ir įtaką, tvarkant vietos reikalus.⁷² Jei sprendimus meras priimdavo vienasmeniškai, tai jis leido potvarkius, o jei sprendimai buvo priimami kolegialiose institucijose, tai meras turėjo lemiamąjį balsą tuo atveju, jei posėdyje dalyvavusių tarybos ar valdybos narių

⁷² Astrauskas A. Optimalus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8. P. 18.

balsai pasiskirstydavo po lygiai. Ir nors įstatymiškai savivaldybės administratorius Valstybės tarnybos įstatymo⁷³ nustatyta tvarka priimdavo ir atleisdavo valstybės viešojo administravimo ir paslaugų tarnautojus bei viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų vadovus, kontroliavo ir koordinavo jų darbą, tačiau realiai buvo jaučiamas akivaizdus savivaldybės mero vadovavimas administracijai, nes meras per savivaldybės administratorių vadovavo savivaldybės administracijos struktūriniais ir struktūriniais teritoriniais (seniūnijoms) padaliniais.

Toks galių sukoncentravimas vieno asmens rankose sudarė sąlygas įveikti daug rūpesčių iki tol kėlusią dvivaldystės problemą, bet atsirado nauja problema – realios valdžios sukoncentravimas vieno asmens ir jam lojalių asmenų (grupės) rankose.

2000 m. priimta nauja Vietos savivaldos įstatymo redakcija⁷⁴ nepakeitė iki tol buvusio principinio modelio, nors paskelbė svarbių pokyčių:

- savivaldybėms suteikta teisė taikyti savivaldybės tarybos ir būtinai dviejų vykdomųjų institucijų (mero ir valdybos), sudarytų iš tarybos narių, modelį;
- pakeistas savivaldybės kontrolieriaus statusas, skyrimo tvarka, kadencijos laikotarpis, išplėstos jo teisės, pavesta vykdyti vidaus audito funkcijas, įsteigtas privalomas Kontrolės komitetas, kuriam buvo taikomas kitoks, nei kitiems tarybos komitetams, sudarymo principas, įstatymu apibrėžtos jo funkcijos. Šiais ir kitais žingsniais buvo didinama savivaldybės kontrolės finansinė, administracinė, funkcinė nepriklausomybė, pradėtas jos keitimas į audito tarnybą;
- pakeistas seniūno ir seniūnijos statusas – seniūnas tapo ne politinio pasitikėjimo, bet karjeros valstybės tarnautoju, kurį skyrė ir atleido jau ne meras, bet savivaldybės administratorius;
- savivaldybės administracijai suteiktas viešojo administravimo įstaigos statusas (iki šiol to nebuvo), pakeistas ir savivaldybės administratoriaus statusas (jis tapo karjeros tarnautoju, vėliau – įstaigos vadovu, skiriamu jau ne mero ar valdybos, bet tarybos sprendimu nustatytam laikotarpiui), aiškiau apibrėžti ir atskirti savivaldybės mero ir savivaldybės administratoriaus įgaliojimai: savivaldybės administratorius tapo realiu įstaigos ir visų karjeros tarnautojų vadovu, jam suteikta teisė vykdyti ne tik savivaldybės administracijos, kaip įstaigos, bet ir savivaldybės biudžeto asignavimų valdymą;
- savivaldybės merui suteikta teisė turėti daugiau mero pavaduotojų; tarybos komitetams suteikta teisė patiems išsirinkti pirmininkus (anksčiau pirmininkų kandidatūras siūlydavo meras).

Savivaldybės mero rinkimo į pareigas bei atleidimo iš jo tvarka ir ypatumai po 2000 m. Vietos savivaldos įstatymo priėmimo nepakito. Tik tiek, kad savivaldybės merui (ir jo pavaduotojui) jau nebebuvo taikomas tuo metu galiojęs Darbo sutarties įstatymas, taip pat darbo įstatymų nuostatos, reglamentuojančios drausminių nuobaudų skyrimą. Nuo 2002 m. birželio 20 d.,

⁷³ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.

priėmus Vietos savivaldos įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimus⁷⁵, nuspręsta, kad meru ir jo pavaduotoju gali būti tik Lietuvos Respublikos piliečiai. Šio apribojimo nustatymas sietinas su ta aplinkybe, kad pagal Vietos savivaldos įstatymo 5 ir 8 straipsnius vietos savivaldos institucijoms pavesta vykdyti valstybines funkcijas (pvz., civilinės būklės aktų registravimas, civilinės saugos organizavimas, dokumentų Lietuvos Respublikos pilietybei suteikti rengimas, dalyvavimas atrenkant šauktinius į karo tarnybą, dalyvavimas organizuojant Respublikos Prezidento, Seimo ir savivaldybių tarybų rinkimus ir kt.), kurių užtikrinimą turi garantuoti tik Lietuvos Respublikos piliečiai.⁷⁶ Įdomu pastebėti, kad pastarasis motyvas dėl galimybės būti savivaldybių merais (jų pavaduotojais) tik Lietuvos Respublikos piliečiams liko galioti net ir tada, kai valstybinių funkcijų vykdymas įstatymu buvo deleguotas savivaldybės administracijos direktoriui.

Visi anksčiau paminėti pokyčiai rodė naujas tendencijas: savivaldybės mero realios valdžios mažėjimą ir savivaldybės administratoriaus realios valdžios bei savivaldybės kontrolės nepriklausomumo nuo vykdomųjų institucijų (visų pirma – mero) didėjimą. Be jokios abejonės, šiuos pokyčius skirtingus vaidmenis savivaldybės institucinėje struktūroje vaidinantys asmenys vertino skirtingai. Pradėjus silpnėti mero galioms bei dėl įvairių priežasčių padidėjus jų kaitai, kilo judėjimas dėl mero statuso ir galių stiprinimo. Vienas iš būdų padidinti mero saugumą ir vėl grąžinti jo įtaką, buvo svarstymų dėl principinio savivaldybės institucinės struktūros modelio keitimo ir perėjimo prie tiesiogiai renkamo mero modelio inicijavimas. Kartu stiprėjo ir jėgos, kurios buvo suinteresuotos naujųjų pokyčių tąsa ir galių tarp įvairių funkcinių vietų perskirstymu.

2.2. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo pagrindiniai aspektai

Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžios institucijų kongresui 2001 m. gegužės 30 dieną priėmus rekomendaciją dėl demokratijos plėtos Lietuvoje⁷⁷, įstatymai ir Konstitucija buvo pradėti taisyti pagal tarptautinių tradicijų ir Europos teisės reikalavimus. Savo indėlį plėtojant demokratinę teisinę savivaldą, įnešė Konstitucinis Teismas, priėmęs kelis nutarimus dėl galiojančių įstatymų neatitikimo Konstitucijai, „nors jų paslėpta mintis buvo – ar pati Lietuvos Respublikos Konstitucija atitinka europinės savivaldos teisės normas“⁷⁸

2000 m. gruodžio mėnesį grupė Seimo narių kreipėsi į Konstitucinį Teismą, prašė išaiškinti, ar kai kurios Vietos savivaldos įstatymo nuostatos neprieštaruja Konstitucijai: kad savivaldybės valdyba sudaroma iš savivaldybės tarybos narių ir kad meras vadovauja ir savivaldybės tarybai, ir valdybai, t.y. savivaldybės atstovaujamoji ir vykdomoji valdžios nėra atskirtos.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 14, 18, 20, 25, 36, 41 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 68-2765.

⁷⁶ Vietos savivaldos įstatymo 3, 18, 20, 25 ir 41 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas (2001-11-09) // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=153655 [prisijungimo laikas: 2008-11-11].

⁷⁷ Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso 2001-05-30 rekomendacija Nr. 87 „Dėl demokratijos plėtos Lietuvoje“ // <http://www.lsa.lt/index.php?3857975176> [prisijungimo laikas: 2008-10-08].

⁷⁸ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai. 2005. P. 33.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimu „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“⁷⁹ pripažino, kad kai kurios Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo nuostatos prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

Minėtame nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, kad pagal Konstituciją valstybės valdžios organizavimas ir veikla yra grindžiamos valdžių padalijimo principu, kuris be kitų reikalavimų suponuoja tai, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra. Valstybės valdžių sistema apima įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias, o būtent šių trijų valdžių santykius lemia konstitucinis valstybės valdžių padalijimo principas.

Vietos savivaldos lygmeniu tokių trijų valdžių nėra. Konstitucijoje numatytos tik savivaldybių tarybos – teritorinių bendruomenių atstovybės ir savivaldybių tarybų sudaromi ir joms atskaitingi vykdomieji organai. Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principas.⁸⁰

Darytina išvada, kad konstitucinis valstybės valdžių padalijimo principas nėra tapatus konstituciniam vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principui, kuriuo *inter alia* yra grindžiami tiek valstybės įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios institucijų santykiai, tiek savivaldos institucijų organizavimas ir veikla. Kartu Konstitucinis Teismas pažymi, kad konstitucinis vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principas valstybės valdymo lygmeniu ir vietos savivaldos lygmeniu turi tam tikrų ypatumų. Pagal Konstitucijos 60 straipsnio 2 dalį Tautos atstovybės – Seimo narys gali būti skiriamas Seimui atskaitingos vykdomosios valdžios kolegialios institucijos nariu: Ministru Pirmininku ar ministru. Tuo tarpu savivaldos lygmeniu analogiška išlyga, kad atstovybės – savivaldybės tarybos narys galėtų būti savivaldybės tarybai atskaitingo vykdomojo organo nariu, Konstitucijoje nėra numatyta.

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (...) straipsnių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 2003, Nr. 19-828.

⁸⁰ Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje... P. 481.

Sprendžiant, ar 2000 m. spalio 12 d. Vietos savivaldos įstatymo nuostata, kad savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui iš savivaldybės tarybos narių sudaro savivaldybės valdybą neprieštarauja Konstitucijos nuostatomis, Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad lemiamą reikšmę turi tai, kad įstatymų leidėjas, apibrėždamas savivaldybių institucijas, savivaldybės valdybą apibrėžia kaip savivaldybės vykdomąją instituciją, o ne kaip savivaldybės tarybos vidinį struktūrinį vienetą (padalinį), turintį užtikrinti pačios savivaldybės tarybos darbą. Tai, kad savivaldybės taryba valdybą sudaro iš savivaldybės tarybos narių, reiškia, jog nepaisoma Konstitucijoje įtvirtinto savivaldybių tarybų sudarytų vykdomųjų organų atskaitingumo savivaldybių taryboms bei savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principų. Taip ištrinamas Konstitucijoje įtvirtintas esminis skirtumas tarp savivaldybių tarybų, kaip atstovaujamųjų institucijų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, ir jų sudaromų bei joms atskaitingų vykdomųjų organų.

Sprendžiant, ar Vietos savivaldos įstatymo nuostatos dėl mero įgaliojimų kai kuriais jo kompetencijos klausimais (21 straipsnio 1 dalies 5, 6, 7, 9, 12, 14, 15, 16, 17 ir 18 punktai) neprieštarauja Konstitucijos nuostatomis, lemiamą reikšmę turi ta aplinkybė, kad pagal minėtą įstatymą savivaldybės meras yra savivaldybės vykdomoji institucija, t.y. Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje numatytas savivaldybės tarybai atskaitingas vykdomasis organas.

Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punktas ta apimtimi, kuria meras nustato ir sudaro savivaldybės valdybos posėdžių darbotvarkes bei teikia valdybos sprendimų projektus, pasirašo savivaldybės valdybos sprendimus ir valdybos posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus, įtvirtina dviejų įstatyme nustatytų savivaldybės vykdomųjų institucijų – savivaldybės valdybos ir savivaldybės mero – tarpusavio sąsajas: savivaldybės meras yra savivaldybės valdybos – kolegialios vykdomosios institucijos – vadovas. Tokiu teisiniu reguliavimu nėra nukrypstama nuo vietos savivaldos konstitucinės sampratos, nėra pažeidžiamos Konstitucijos nuostatos dėl valdžios galių ribojimo, dėl savivaldos teisės laidavimo įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetais ir šios teisės įgyvendinimo per atitinkamas savivaldybių tarybas bei dėl Lietuvos Respublikos įstatymų, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginio įgyvendinimo savivaldybės tarybai sudarant jai atskaitingus vykdomuosius organus.

Tačiau kitaip vertintinos Vietos savivaldos įstatymo nuostatos, kad meras nustato ir sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes bei teikia tarybos sprendimų projektus, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, koordinuoja savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo savivaldybės tarybos sprendimus ir tarybos posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus. Kadangi savivaldybės meras Vietos savivaldos įstatyme apibrėžiamas kaip savivaldybės vykdomoji institucija, jis negali turėti įgaliojimų vadovauti savivaldybės tarybai, nes taip konstituciškai nepagrįstai išplečiamos savivaldybės mero, kaip vietos valdžios

vykdomosios institucijos, galios, pažeidžiami vietos savivaldos organizavimo ir veiklos konstituciniai principai.

Šiame Konstitucinio Teismo nutarime konstatuota, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių. Minėta, kad savivaldybės meras yra savivaldybės tarybai atskaitingas vykdomasis organas. Todėl pagal Konstituciją jis negali būti ir savivaldybės tarybos nariu.

Tokiu būdu, Konstituciniam Teismui priėmus 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą, paaiškėjo, kad Lietuvoje galiojantis vietos savivaldos institucinis modelis (galimybė vykdomąsias institucijas sudaryti iš tarybos narių bei mero įgaliojimais vadovauti tarybai ir kartu būti vykdomąja institucija) neatitinka Konstitucijos nuostatų, todėl taisytinas, kad atitiktų šiuos reikalavimus:⁸¹

- Savivaldybės tarybai privalu sudaryti vykdomąją instituciją (vykdomąsias institucijas);
- Vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) turi būti sudaroma savivaldybės tarybos kadencijos laikotarpiui;
- Vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) turi būti sudaryta ne iš savivaldybės tarybos narių;
- Vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) gali būti vienasmenė ar / ir kolegiali;
- Vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) nėra savivaldybės tarybos struktūrinis darinys (padalinys), bet nėra ir savivaldybės viešojo administravimo įstaiga (savivaldybės administracija);
- Vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) skirta tiesiogiai vykdyti įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus;
- Vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) turi valdingus įgalinimus;
- Savivaldybės institucijų įgailiojimų paskirstymą bei tarpusavio santykių pobūdį lemia:
 - Konstitucijos nuostata, kad savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybių tarybas,
 - savivaldybės tarybos viršenybės vykdomosios (vykdomųjų) institucijos atžvilgiu principas,
 - vykdomosios institucijos (vykdomųjų institucijų) atskaitingumo savivaldybės tarybai principas.

Kadangi meras, kaip atstovaujamosios valdžios atstovas negalėjo būti kartu ir vykdomosios institucijos vadovu, arba kaip vykdomosios institucijos vadovas būti savivaldybės tarybos nariu ir atstovaujamosios institucijos pirmininku, tai per trumpą laiką buvo būtina rasti tokį savivaldybės modelį, kuris nesusilpnintų mero, tegalinčio užimti vieną vietą dviejose savivaldybės institucijose, galių, bet kartu atribotų savivaldos atstovaujamąją ir vykdomąją valdžias.

⁸¹ Astrauskas, A., Galinienė, B. Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003. P. 50.

2.3. Savivaldybės mero statusas dabartiniame Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelyje (nuo 2003 m. vasario 25 d.)

Visiškai neanalizuojant Lietuvos savivaldybių asociacijos požiūrio ir siekiamybės⁸² bet kokių būdu palikti galioti Lietuvos savivaldybėse „nusistovėjusį ir pasiteisinusį“ savivaldybių institucinės sandaros modelį – „tarybos ir magistrato“ su ypatingu mero statusu, pažymėtina, kad 1995 – 2002 m. vietos savivaldos modelis Konstitucinio Teismo pripažintas antikonstituciniu.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas⁸³, konstatavęs, kad Vietos savivaldos įstatymo nuostata, jog savivaldybės meras, kaip vykdomoji institucija, vadovauja ir savivaldybės tarybai, neatitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos, įtakos mero rinkimo tvarkai ir ypatumams nepadarė, nes Lietuvos Respublikos Seimas pasirinko tokį vietos savivaldos modelį, pagal kurį, savivaldybės meras buvo paliktas savivaldybės tarybos pirmininku, t.y. atstovaujamosios institucijos vadovu, pavadintas savivaldybės vadovu, o vykdomosios valdžios, kuri būtinai sudaroma ne iš tarybos narių, funkcijos perduotos savivaldybės administracijos direktoriui. Taigi, savivaldybės meras ir toliau bendruomenės renkamas kaip savivaldybės tarybos narys, o tik pastarieji iš savo tarpo slaptu balsavimu visų tarybos narių balsų dauguma išrenka tarybos pirmininką – merą. Reikia pastebėti, kad 2003 m. spalio 14 d. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimu⁸⁴ buvo atsisakyta mero kaip savivaldybės tarybos pirmininko formuluotės ir meras apibrėžiamas kaip savivaldybės vadovas, tačiau iš esmės jo vykdomos funkcijos nepakito.

Pažymėtina, kad įstatymo leidėjas galėjo pasirinkti, kaip įgyvendinti Konstitucinio Teismo nutarimo nuostatas. Lietuvos Respublikos Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas bei Vidaus reikalų ministerija tuo metu siūlė savivaldos organizavimo modelį, savivaldos teisės teorijoje vadinamą „tarybos ir valdytojo“, kai savivaldybės vykdomoji institucija yra sudaroma ne iš tarybos narių, tačiau mero statusas galėjęs būti pasirinktinasis iš dviejų variantų:

- meras – savivaldybės vienasmenė vykdomoji institucija, tiesiogiai vykdanči įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus, bei savivaldybės administracijos vadovas, administruojantis savivaldybės biudžeto asignavimus; tokiu atveju savivaldybės meras būtų turėjęs atsisakyti savivaldybės tarybos nario mandato, arba
- meras – savivaldybės tarybos vadovas, t.y. savivaldybės tarybos narys, vietos politikas su įgaliojimais vadovauti tarybai bei daryti poveikį vykdomosioms institucijoms.

⁸² Lietuvos savivaldybių asociacijos valdybos 2005 m. gruodžio 15 d. nutarimas Nr. VN-43 „Dėl vietos savivaldos modelio“ // <http://www.lsa.lt/index.php?3065530121> [prisijungimo laikas: 2008-10-07]

⁸³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3, 4, 15, 17, 20, 21, 29, 31, 37, 38 straipsnių ir šeštojo skirsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 104-4636.

Septynerius metus taikytą savivaldybių institucinės struktūros modelį su dviem vykdomosiomis institucijomis, būtinai sudarytomis iš savivaldybių tarybų narių, nuo 2003 m. vasario 25 d. pakeitė naujas principinis savivaldybių institucinės struktūros modelis: savivaldybės tarybos (jos vadovas – meras) ir tarybos skiriamo administracijos vadovo (būtinai ne iš tarybos narių), kuris yra vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos (viešojo administravimo įstaigos) vadovas, modelis.

Ir nors jau penkeri metai, kai savivaldybės merai nėra patenkinti patvirtintu vietos savivaldos modeliu, apeliuojant į tai, kad savivaldybės merai nesijaučia savivaldybės šeimininkais, tačiau 2003 m. vasario mėnesį Seimas patvirtino merą ne kaip vykdomąją instituciją, kas neprieštaravo Konstitucijoms nuostatoms, o pasirinko kitą iš dviejų teisiškai galimų variantų.

Dabartinei vietos savivaldos sistemai būdingi be jau minėtų ir tokie bruožai:⁸⁵ politinę valdžią savivaldybėje vykdo tik savivaldybės taryba, kuri privalo sudaryti būtinai iš ne tarybos narių vykdomąją vienasmenę ar kolegialią instituciją, veikiančią tiek laiko, kiek trunka savivaldybės tarybos kadencija; vykdomoji institucija nėra savivaldybės tarybos struktūrinis darinys, bet nėra ir viešojo administravimo įstaiga, pastaroji skirta tiesiogiai vykdyti įstatymus, Vyriausybės nutarimus ir savivaldybės tarybos sprendimus, ji turi valdymo įgaliojimus, bet vykdydama savo funkcijas, negali primesti valios savivaldybės tarybai, jai vadovauti, nes taikomas savivaldybės tarybos viršenybės vykdomajai institucijai principas; be to, vykdomoji institucija privalo atsiskaityti savivaldybės tarybai už savo veiklą.

Keičiant senąją savivaldybės modelį naujuoju buvo nustatyta, kad savivaldybės taryba turi vadovą, t.y. iš tarybos narių renkamą merą (su pavaduotojais), o savivaldybės vykdomoji institucija – administracijos direktorius užima dvi funkcines vietas: yra vienasmenė vykdomoji institucija ir savivaldybės administracijos (viešojo administravimo įstaigos) vadovas. Šioje savivaldybės struktūroje savivaldybės administracijos direktoriui teko išskirtinis vaidmuo, nes vienasmenėje institucijoje buvo sutelkti visi vykdomosios valdžios įgalinimai. Pastarasis pareigūnas perėmė visas buvusios vykdomosios valdžios – savivaldybės mero ir savivaldybės valdybos – funkcijas, o kartu išlaikė ir savivaldybės administratoriui nustatytą draudimą būti aptarnaujamoms savivaldybės tarybos nariu.

Lyginant savivaldybės mero kompetenciją iki Konstitucinio Teismo nutarimo paskelbimo ir po jo (priėmus Vietos savivaldos įstatymo 2003 m. pataisas), mero funkcijos žymiai apribotos ir, pasak Lietuvos administracinės teisės specialistų, jos yra tik organizacinio bei tvarkomojo – kontrolinio pobūdžio. Meras įstatyme vadinamas savivaldybės vadovu. Tokiu būdu, galima daryti išvadą, kad mero definicija sąlyginai konformuota.⁸⁶ Taigi, iš mero funkcijų visiškai eliminuoti

⁸⁵ Astrauskas A. Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelių kaita 1990-2004 metais // Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: MRU, 2006. P. 236.

⁸⁶ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. Lietuvos administracinė teisė. Vilnius, 2005. P. 268.

vykdomojo pobūdžio klausimai, jie perduoti savivaldybės administracijos direktoriui, suteikiant pastarajam tarybos priimtų sprendimų vykdymo organizatoriaus, koordinatoriaus ir prižiūrėtojo įgaliojimus.

Po 2003 m. vasario 25 d. Vietos savivaldos įstatyme merui suteikti įgaliojimai, kuriuos galima skirstyti į tokias funkcines grupes:

pirma, tarybos pirmininko: vadovauti savivaldybės tarybai (savivaldybės tarybos veiklos planavimas, posėdžių darbotvarkių sudarymas, posėdžių šaukimas, sprendimų projektų labai ribotos kompetencijos ribose pateikimas svarstyti, savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklos koordinavimas ir kt.); siūlyti savivaldybės mero pavaduotojo, administracijos direktoriaus (jo pavaduotoju), tarybos komisijų pirmininkų kandidatūras, teikti siūlymus tarybai dėl jų atleidimo ar nuobaudų administracijos direktoriui skyrimo ir kt.;

antra, savivaldybės vadovo: atstovauti savivaldybę santykiuose su įvairiomis institucijomis (teisme, kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio šalių institucijomis, regiono plėtros taryba ir kitais fiziniais ir juridiniais asmenimis);

trečia, kontorolės ir priežiūros institucijos: kontroliuoti ir prižiūrėti savivaldybės viešojo administravimo institucijų bei įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, t.y. ekonomiškumo ir tikslingumo požiūriu kontroliuoja bei teisėtumo požiūriu prižiūri šių institucijų priimamų sprendimų atitikimą įstatymams, Vyriausybės nutarimams ar savivaldybės tarybos sprendimams;

ketvirta, darbdavio: skirti ir atleisti savivaldybės tarybos sekretoriato darbuotojus, vadovauti jų darbui, tvirtinti nuostatus;

penkta, bendruomenės atstovo: organizuoti gyventojų apklausas, analizuoti padėtį savivaldybėje.

Akcentuotina, kad pagal Vietos savivaldos įstatymą savivaldybės mero įgaliojimų sąrašas yra baigtinis, t.y. meras gali priimti sprendimus tik jam nustatytos kompetencijos ribose. Kaip yra pažymėjęs Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, teisės teorijoje yra įtvirtintas principas, kuris nustato, kad viešojo administravimo subjektui leidžiama tik tai, kas numatyta jo veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose⁸⁷. Iš to darytina išvada, kad viešojo administravimo subjektui neleidžiama tai, kas nenumatyta jo veiklą reglamentuojančiuose aktuose⁸⁸. Pagal viešojoje teisėje veikiančią teisėtumo principą, viešojo administravimo subjektai privalo veikti tik įstatymo jiems suteiktų įgaliojimų ribose (*intra vires*). Veikimas viršijant kompetencijos ribas (*ultra vires*) yra pagrindas viešojo administravimo aktą pripažinti neteisėtu⁸⁹. Tuo tarpu savivaldybių merai vis dar priima sprendimus (pavyzdžiui, sudarydami įvairias laikinas (atskiriems klausimams nagrinėti)

⁸⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945; 3 str. 1 d. 1 punktas.

⁸⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. A⁸-1470-05 // <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutartFast&lang=1> [2008-10-30]

⁸⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. A¹⁴-38-05 // <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=utartFast&lang=1> [2008-10-30]

komisijas) savivaldybių tarybų ar savivaldybių administracijų direktorių kompetencijų klausimais. Akivaizdu, kad vadovaujantis Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo⁹⁰ 89 straipsnio 1 dalies 2 punkte įtvirtinta principine kompetencijos viršijimo įtakos viešojo administravimo akto teisėtumo vertinimui taisykle, aktas turi būti panaikintas, jeigu jis yra neteisėtas dėl to, kad jį priėmė nekompetentingas administravimo subjektas.⁹¹

Vėliausias 2008 m. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimas esminių naujovių dėl mero kompetencijos ir įgaliojimų nenumatė. Tačiau galima išvelgti, kad šiame naujos redakcijos įstatyme savivaldybės mero padėtis vėl stiprinama, grąžinant jam kai kurias funkcijas, kurios nuo 2003 m. Vietos savivaldos įstatymo pataisų buvo arba panaikintos, arba perduotos kitoms institucijoms. Taigi, savivaldybės merui vėl grąžinta galimybė turėti mero fondą, skirtą atstovavimo Lietuvoje ir užsienyje išlaidoms finansuoti bei galimybė siūlyti savivaldybės tarybai pavesti savivaldybės kontrolieriui atlikti jo metiniame veiklos plane nenumatytą įstaigų auditą. Taip pat savivaldybės mero funkcinė vieta sustiprinta savivaldybės tarybos sprendimu įsteigtam tarybos sekretoriatui numačius atskirą išlaidų sąmatą. Kitos įstatymo nuostatos (dėl atostogų, komandiravimo) praktikoje jau seniai reikalavo tikslaus reglamentavimo, nes buvo įvairiai interpretuojamos ir atskirose savivaldybėse skirtingai taikomos. Aiškumo įnešė ir įstatymo nuostata, kad savivaldybės meras negali būti savivaldybės tarybos sudaromų komitetų nariu. Atrodytų akivaizdu, kad ir anksčiau savivaldybės meras buvo atsakingas už visų savivaldybės tarybos komitetų veiklos koordinavimą, tačiau dažnoje savivaldybėje meras būdavo ir svarbiausiojo – miesto ūkio ar strateginio planavimo komiteto pirmininku. Atskaitomybė išliko tokia pati – savivaldybės meras atskaitingas savivaldybės tarybai už savo įgaliojimų vykdymą, o visai bendruomenei – už savivaldybės veiklą. Įstatymo naujoje redakcijoje nepakito ir savivaldybės mero rinkimo tvarka, tačiau savivaldybės tarybos nario statuso įgyjimui numatytas priesaikos institutas. Seimo Teisės departamentas savo išvadoje⁹² nurodė, kad, įtvirtinant savivaldybės tarybos narių priesaikos institutą, savivaldybių tarybų narius mėginama prilyginti valstybės valdžią vykdančių, teisėsaugos ar kontrolės institucijų atstovams, kuriems būdingas priesaikos institutas. Tačiau kiekvieno valstybės valdžią vykdančios institucijos atstovo (Seimo nario, Respublikos Prezidento) statuso įgijimas pagal Konstituciją yra sietinas su konstituciškai reikšmingu juridiniu faktu – priesaika Lietuvos Respublikai arba priesaika Tautai ir Lietuvos Respublikai. Tuo tarpu Konstitucijos normos savivaldybės tarybos nario statuso įgijimo nesieja su priesaika, todėl priesaikos įtvirtinimas įstatyme, nesant konstitucinio pagrindo, gali

⁹⁰ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.

⁹¹ Vyriausybės atstovo Klaipėdos apskrityje 2007 m. rugpjūčio 21 d. reikalavimas Nr. (5.1)-TR-101 „Dėl Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 4 punkto ir Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 8 punkto nuostatų įgyvendinimo“; Vyriausybės atstovo Marijampolės apskrityje 2007 m. spalio 4 d. teikimas Nr. T-40(1.3) „Dėl Kalvarijos savivaldybės mero 2007 m. spalio 1 d. potvarkio Nr. M-44 „Dėl komisijos sudarymo“ panaikinimo“.

⁹² Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento 2007-04-04 išvada Vietos savivaldos įstatymo projektui Nr. XP-2006 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=294921 [prisj.laikas: 2008-10-06].

sukelti jų tarpusavio santykio problemą. Be to, nei pats priesaikos tekstas, nei kitos įstatymo nuostatos nepaaiškina, kam savivaldybės tarybos narys prisiektų – teritorinei bendruomenei, valstybei.

Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad mero galios labai susilpnėjo po Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo priėmus Vietos savivaldos įstatymo pataisas, kai visos vykdomosios funkcijos buvo perduotos savivaldybės administracijos direktoriui, tačiau iš tikrųjų mero funkcinė vieta yra tik sustiprinta, nes pastarajam atsirado tiesioginė ir netiesioginė galimybė daryti absoliučią įtaką asmeninio (politinio) pasitikėjimo pagrindu skiriamam savivaldybės administracijos direktoriui. Ir nors teoriškai dabartinė vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius – yra atskirta nuo atstovaujamosios institucijos – savivaldybės tarybos, tačiau praktiškai būtent per savivaldybės merą politiškai yra labai priklausoma nuo savivaldybės mero, kuris gali kartu ir „diktuoti“ savivaldybės administracijos direktoriui (ir visai administracijai), ir neprisiimti jokios atsakomybės už nepopuliarius vykdomosios institucijos sprendimus. Tai labai patogu tokiems savivaldybių merams, kurie bendruomenei prieš rinkimus pažeria daugybę pažadų, o po to dangstosi vykdomosios valdžios neveiklumu.

2005 m. atliktos apklausos duomenimis⁹³ savivaldybių administracijos direktoriai teigia, kad savivaldybės mero galios nėra sumažėjusios – jis tik atsikratė smulkių darbų, t.y. vykdomosios valdžios įpareigojimų. Pakeitus mero įgaliojimus, jis dabar gali daugiau dėmesio skirti strateginių klausimų sprendimui. Tai, kad meras tiesiogiai nepasirašo dokumentų, kuriuos anksčiau pasirašydavo, dar nereiškia, jog jis nedalyvauja procesuose, kurie susiję su vykdomąja valdžia ir jos funkcijomis.

Tačiau savivaldybės merai teigia, kad mero galios sumažėjo, nes jam liko tik atstovaujamoji valdžia, t.y. vadovauti tarybos posėdžiams, atstovauti savivaldybei. Meras negali tiesiogiai įgyvendinti savo sprendimų: besikreipiantiems žmonėms jis negali padėti, turi juos siųsti pas administracijos direktorių. Savivaldybių merai linkę vartoti sąvoką „sugriauta“, interpretuodami Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą ir kalbėdami apie septynerius metus veikusią savivaldos sistemą. Įvykusiais pokyčiais nepatenkinti būtent savivaldybių merai, nes naujoji vietos savivaldos valdymo tvarka „atėmė“ iš mero vykdomosios valdžios galias, suteikdama savivaldybės vadovo ir palikdama turėtas tarybos pirmininko bei tarybos nario pareigas. Pasigirsta nemažai merų nuomonių, kad jie negali įgyvendinti įstatymų, nustatytų savivaldybės vykdomosios institucijos ir kitų savivaldybės įstaigų veiklos priežiūros funkcijų, kadangi jų įgaliojimai yra per maži. Skundžiamasi, kad vykdomoji institucija – administracijos direktorius yra nekontroliuojamas, „nevaldomas“, šios institucijos priimami sprendimai nėra vieši, ir nurodoma daugybė kitų panašių

⁹³ Mažylis L., Dranginytė I. Administracijos direktorius kaip savivaldybės vykdomosios valdžios institucija Lietuvoje // Tiltai. Humanitariniai ir socialiniai mokslai. 2005, Nr. 3 (32). // <http://www.ku.lt/leidykla/leidiniai/tiltai/2005/32.php> [prisijungimo laikas: 2007-10-19].

problemų. Teigiama, kad dabar veikianti savivaldybių institucijų sistema bloga. Merui nepakanka įgaliojimų tvarkytis, jis negali atlikti tų veiksmų, kurių iš jo tikisi rinkėjai.

Pasak Br. Kleponio, „Transparency International“ Lietuvos skyriaus (TILS) eksperto, tokių vertinimų priežastys yra dvi: pirma, mero pareigas eina žmogus, neturintis vadovo savybių, arba šis postas viršija jo turimą kompetenciją; antra, meras vardan pareigų atsisako savo ambicijų ir laviruoja tarp politinių partijų savivaldybės taryboje ir administracijos direktoriaus.⁹⁴ Situacija, kai meras savivaldybėje tampa tam tikru statistu, susidaro dėl to, kad dėl gausos politinių partijų, turinčių savo atstovus taryboje, formuojant valdančiąją daugumą yra sudaromos keisčiausios koalicijos ne programų, o postų dalybų pagrindu. Vienai partijai tenka mero, antrajai – mero pavaduotojo, trečiajai – administracijos direktoriaus, ketvirtajai – pastarojo pavaduotojo pareigos ir panašiai. Iš tikrųjų toks platus įvairių smulkių politinių partijų atstovavimas yra sveikintinas, tačiau tokia savivaldybės taryba dažnai turi valdomą merą. Norėdamas išlaikyti postą, meras privalo užsitikrinti visų plačios koalicijos, kuriai atstovauja administracijos direktorius, meras ir jų pavaduotojai, partnerių palaikymą. Taigi, nuolat derindamas pozicijas, jis negali „paspausti“ administracijos direktorių ar kitus koalicijos partnerių atstovus, nesitikėdamas sulaukti panašaus atkirčio bet kuriai savo iniciatyvai. Tada mero galimybė daryti įtaką vykdomajai institucijai tampa tik teorinė, nes dėl „nepaklusimo“ atleidus asmeninio (politinio) pasitikėjimo pagrindu į pareigas skiriamą administracijos direktorių, paprastai baigiasi atstatydintojo lyderio partiečių iniciatyva pareikšti nepasitikėjimą meru ar (ir) jo pavaduotoju. Taigi, meras tampa savo noro išlaikyti pareigas ir „margos“ bei „silpnos“ tarybos įkaitu. Toks meras teigia, kad dabartinė Vietos savivaldos įstatymo nustatyta institucinė sąranga bloga ir ją reikia keisti.

Kokie sprendimai galimi abiem „silpnojo“ mero atvejais?

Pirmu atveju, kai savivaldybės taryba stipri, didelių problemų galima išvengti pakeičiant merą arba sukuriant aplinką, kurioje mero asmeninės iniciatyvos, palaikant tvarką savivaldybėje, būtų užtikrintos.

Antruoju atveju problema daug sudėtingesnė, nes atrasti asmenybę, kuri sugebėtų koalicinėje taryboje valdyti situaciją, organizuojant aiškia, skaidrią, viešą ir efektyvią savivaldybės institucijų veiklą, ypač užtikrinant kontrolę, labai sunku. Šiuo atveju reikėtų nagrinėti savivaldybės tarybos stiprinimo galimybes. Labai margos tarybos veikla silpna ne tik veiklos efektyvumo požiūriu, bet ir politikos, t.y. politinių partijų identifikavimo, požiūriu. Gilaus svarstymo vertas variantas, kai savivaldybės taryba, kurios daugumą sudarytų ne daugiau kaip dviejų artimas vertybes propaguojančių partijų atstovai ir veikli, apie 30 ar 40 procentų sudaranti opozicija, būtų institucija, atitinkanti Konstituciją ir įstatymų jai nustatytą statusą. Tokiu atveju savivaldybės taryba

⁹⁴ Kleponis Br. Išvados apie TILS siūlomas korupcijos prevencijos savivaldoje priemones // <http://www.transparency.lt/up/1119868753Kleponis.pdf> [prisijungimo laikas: 2007-11-04].

galėtų nesiblaškydama įgyvendinti savo rinkiminę programą, o stipri opozicija prižiūrėti daugumos veiklą. Galima galvoti ir apie silpnos savivaldybės tarybos, kai politinio atstovavimo spektras labai platus, atsakomybės už savo veiklą padidinimą. Didesnė tarybos atsakomybė galėtų būti nustatyta per didesnę jos veiklos viešumą – tiesioginį savivaldybės tarybos narių atskaitingumą rinkėjams. Tačiau tai realiau įgyvendinama pakeitus savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, nes tik vienmandatėse apygardose išrinkti savivaldybės tarybos nariai privalėtų už savo veiklą atsiskaityti konkrečios savivaldybės teritorijos bendruomenei. Toks atskaitingumas didintų savivaldybės tarybos veiklos viešumą, vietos bendruomenė turėtų daugiau įtakos tarybos narių veiklai. Norint sustiprinti savivaldybės tarybos narių atsakomybę už priimamus sprendimus, reikėtų numatyti ir sankcijas už sprendimus, kurie padaro savivaldybei apčiuopiamą materialinę (turtinę) žalą. Personalizuoti tiek savivaldybės tarybos narių, tiek kitų pareigūnų atsakomybę yra būtina. Tokia yra kitų valstybių (pavyzdžiui, Danijos) praktika, kur savivaldybių tarybų nariai yra materialiai atsakingi už priimtus sprendimus, dėl kurių savivaldybei padaryta žala.

Atsižvelgiant į skirtingas savivaldybės pareigūnų pozicijas, vis ieškoma būdų, kaip sustiprinti savivaldybės mero pozicijas kitų savivaldybės institucijų atžvilgiu. Tačiau reikia pripažinti, kad jei 2003 m. pradžioje, iškart po Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo, Lietuvos savivaldybių asociacija (toliau – LSA), atstovaujanti visas Lietuvos savivaldybes ir išreiškianti vieningą savivaldybės merų nuomonę vietos savivaldos klausimais, griežtai pasisakė už senojo savivaldos modelio sugrąžinimą ir Konstitucijos keitimą taip, kad aukščiausiasis šalies įstatymas būtų pritaikytas egzistavusiam vietos savivaldos modeliui⁹⁵, tai jau 2006 m. LSA nutarimuose⁹⁶ pastebimas pozicijos „sušvelnėjimas“, siūlant merui suteikti savivaldybės vadovo bei tarybos pirmininko statusą su papildomais įgaliojimais ir siekiant tiesioginių savivaldybės mero rinkimų.

Ieškant galimai geresnio savivaldybės institucinės struktūros modelio, savivaldos teisės teoretikai pateikia įvairių šalių savivaldybių politinės ir administracinės tvarkos modelio kūrimo patirtį ir galimus įvairius šių modelių variantus.

⁹⁵ LSA suvažiavimo 2004 m. gegužės 20 d. kreipimasis „Dėl tolimesnės vietos savivaldos raidos“ – <http://www.lsa.lt/index.php?2359674857>; LSA valdybos 2005 m. gruodžio 15 d. nutarimas Nr. VN-43 „Dėl vietos savivaldos modelio“ // <http://www.lsa.lt/index.php?3065530121> [prisijungimo laikas: 2008-10-08].

⁹⁶ LSA valdybos 2006 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. VN-47 „Dėl vietos savivaldos modelio“ – <http://www.lsa.lt/index.php?10647455909>; LSA suvažiavimo 2006 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. SN-2 „Dėl vietos savivaldos modelio“ // <http://www.lsa.lt/index.php?370712382> [prisijungimo laikas: 2008-10-08].

3. SAVIVALDYBĖS INSTITUCINĖ SĄRANGA

Minėta, kad savivaldybės mero statuso pasirinkimą įvairių šalių savivaldos teisėje lemia valstybės nusistatyta savivaldos institucijų formavimo tvarka, pasireiškianti tiesioginių ar netiesioginių rinkimų, skyrimo ar tvirtinimo principais, bei institucijoms ar pareigūnams suteikiami įgaliojimai, jų tarpusavio atskaitomybės, priklausomybės, atsakomybės ryšiai. Tokiu būdu suformuota savivaldybės institucinė sistema sudaro tam tikrą institucinę sąrangą, apibrėžiančią savivaldybės politines ir viešojo administravimo funkcijas vykdančius vietos savivaldos subjektus. Pagal valstybės aukščiausiąją teisinę galią turinčio dokumento nustatytus reikalavimus išlaikyti būtinąją atstovaujančiosios ir vykdomosios valdžios galių pusiausvyrą yra pasirenkama norima savivaldybės institucijų sistema. Būtent pasirinktasis savivaldos modelis apsprendžia vieną ar kitų savivaldybės institucijų ar atskirų pareigūnų galias, kompetenciją, formavimo tvarką, atsakomybės laipsnį, kitas įvairias procedūras.

Lietuvos savivaldos teisėje tarp atskirų savivaldybių nėra leidžiama savivaldos institucinių sistemų įvairovė. Tačiau lyginant užsienio šalių konkrečios valstybės tam pačiam visuomenės valdymo lygiui priklausančias skirtingų savivaldybių institucines struktūras, yra nemažai skirtumų. Savivaldybių institucinių struktūrų įvairovė yra toleruojama, nes demokratiškos valstybės pripažįsta savivaldybių teisę pačioms pasirinkti norimą institucinę struktūrą. Tačiau matyti, kad savivaldybių, priklausančių tam pačiam visuomenės valdymo lygiui, institucinėms sistemoms daug kas yra bendra. Taip yra todėl, kad jos formuojamos, vadovaujantis vienu ir tuo pačiu savivaldybės institucinės struktūros principiniu modeliu, kuris paprastai nustatomas įstatymu. Pasak dr. Astrausko A., įstatymu paprastai nustatoma:

pirma, ko, kuriant institucines struktūras, paskirstant joms įgaliojimus ir nustatant tarpusavio santykius, privalu laikytis visoms savivaldybėms (tai bendri reikalavimai, kurių visuma sąlygoja ir apibrėžia konkretų savivaldybės institucinės struktūros principinį modelį);

antra, kas, kuriant institucines struktūras, paliekama pačių savivaldybių nuožiūrai (t.y. tai, kas kiekvienai savivaldybei suteikia galimybę kurti individualią, besiskiriančią nuo kitų, institucinę struktūrą ir užtikrina įvairovę, kai yra tas pats savivaldybės institucinės struktūros principinis modelis).⁹⁷

Egzistuoja, kaip rodo užsienio šalių ir Lietuvos patirtis, ne vienas, bet daug savivaldybių institucinių struktūrų principinių modelių. Kiekvienam iš jų būdingas tam tikras nuolatinis požymių derinys, skiriantis jį nuo kito savivaldybės institucinės struktūros principinio modelio. Kai kuriose valstybėse net tam pačiam visuomenės valdymo lygiui priklausančioms savivaldybėms leidžiama savo institucines sistemas formuoti pagal skirtingus principinius modelius, pavyzdžiui:

⁹⁷ Astrauskas A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8. P. 11.

- Jungtinėse Amerikos Valstijose egzistuoja trys savivaldybių, priklausančių žemiausiam visuomenės valdymo lygiui, principiniai modeliai, iš kurių vienas dar turi kelias atmainas: gali būti komisijų, tarybos ir administratoriaus, tarybos ir stipraus mero bei tarybos ir silpno mero modeliai;
- Vokietijoje egzistuoja keturi principiniai modeliai: tarybos ir mero, tarybos ir burmistro, tarybos ir administratoriaus, tarybos ir magistrato;
- Danijoje egzistuoja du municipalitetų institucinės struktūros principiniai modeliai: komitetinis bei tarybos ir magistrato.

Lyginant skirtingų valstybių tam pačiam visuomenės valdymo lygiui priklausančių savivaldybių panašius (analogiškus) institucinės struktūros principinius modelius, galima pastebėti ir panašumų, ir skirtumų. Skirtumus dažnai lemia tokie veiksniai, kaip: tose valstybėse savivaldybėms nustatytos skirtingos funkcijos, skirtingos valdymo struktūrų formavimo tradicijos (pvz., vadovų į tam tikras funkcines vietas skyrimas arba rinkimas), tuo laikotarpiu keliami tikslai, kuriais siekiama tenkinti visuomenės ir (ar) savivaldybės bendruomenės interesus, užtikrinti didesnę demokratizavimo lygį, savivaldybės veiklos efektyvumą, išspręsti tarp institucijų dėl nesugebėjimo tinkamai pasiskirstyti įgaliojimus kylančią įtampą.

Įtaką, taikant analogiškus principinius modelius skirtingose valstybėse (pvz., tarybos ir mero principinio modelio taikymas JAV ir Vokietijoje), daro valstybėse taikomos skirtingos vietos savivaldos sistemos. Tačiau pasaulio vietos savivaldos sistemos nėra stagnatiškos, jos mokosi viena iš kitos, perima geriausiai pasiteisinusias institucijų formavimo kryptis. A. Astrauskas nurodo tokias pastebimas tendencijas⁹⁸:

- 1) skirtingų vietos savivaldos sistemų, kartu ir reikalavimų sudaryti savivaldybių institucines struktūras, panašėjimas,
- 2) taikymas skirtingose valstybėse analogiškų savivaldybių institucinių struktūrų principinių modelių, iš kurių visuotiną susidomėjimą ir populiarumą Europoje turi tiesiogiai renkamo mero modelis,
- 3) analogiškų, bet besiskiriančių savivaldybių institucinių struktūrų principinių modelių, taikomų skirtingose šalyse, panašėjimas.

Valdymo teorijos specialistai, analizuodami skirtingų valstybių skirtingus savivaldybių politinės ir administracinės tvarkos modelius, taiko įvairius tų modelių klasifikavimo būdus⁹⁹:

1. *pagal savivaldybės vykdomosios valdžios institucijų sudėtį*. Savivaldybių institucinės struktūros modeliai pagal šį kriterijų skirstytini į:

- a) modelius su vienasmenėmis vykdomosios valdžios institucijomis (savivaldybės taryba – meras, savivaldybės taryba – burmistras ir kt.),

⁹⁸ Astrauskas A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8. P. 12.

⁹⁹ Astrauskas, A., Galinienė, B. Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. Vilnius, 2003.

b) modelius su kolegialiomis vykdomosios valdžios institucijomis (savivaldybės taryba – magistratas),

c) modelius, kuriose yra ir vienasmenės, ir kolegialios vykdomosios valdžios institucijos;

2. *pagal politinės valdžios atskyrimo ir padalijimo principo įgyvendinimą.* Savivaldybių institucinės struktūros modeliai pagal šį kriterijų skirstytini į:

a) modelius, kur savivaldybės politinė valdžia (tarp savivaldybės tarybos ir savivaldybės vykdomosios valdžios (vykdomųjų institucijų)) yra griežtai atskirta ir padalinta,

b) modelius, kur savivaldybės politinė valdžia (tarp savivaldybės tarybos ir savivaldybės vykdomosios valdžios (vykdomųjų institucijų)) nėra griežtai atskirta ir padalinta;

3. *pagal savivaldybės tarybos komitetų sudėtį.* Savivaldybių institucinės struktūros modeliai pagal šį kriterijų skirstytini į:

a) modelius, kur tam tikri savivaldybės tarybos komitetai sudaromi privalomai,

b) modelius, kur savivaldybės tarybos komitetai sudaromi savivaldybės tarybos nuožiūra;

4. *pagal savivaldybės tarybos komitetams suteiktus igaliojimus.* Savivaldybių institucinės struktūros modeliai pagal šį kriterijų skirstytini į:

a) modelius, kur savivaldybės tarybos komitetams suteikiama teisė priimti sprendimus savivaldybės tarybos vardu,

b) modelius, kur savivaldybės tarybos komitetams nesuteikiamos teisės priimti sprendimus savivaldybės tarybos vardu, (komitetai yra patariamieji ir kontroliuojamieji tarybos įsteigti dariniai);

5. *pagal savivaldybės administracijos struktūros tipą bei valdymo pakopų skaičių.* Savivaldybių institucinės struktūros modeliai pagal šį kriterijų skirstytini į:

a) modelius su dviejų ar trijų pakopų linijine savivaldybės administracijos struktūra,

b) modelius su dviejų ar trijų pakopų linijine – funkcinė savivaldybės administracijos struktūra.

Visa tai leidžia daryti išvadas, kad egzistuoja ribotas skaičius iš esmės savo nuolatiniu požymių deriniu besiskiriančių savivaldybių institucinių struktūrų principinių modelių, kuriuos pravartu studijuoti, norint Lietuvos savivaldos teisėje rasti patį tinkamiausią savivaldybės modelį, atitinkantį šalies Konstitucijos pagrindinius principus, bet kartu ir visuomenės lūkesčius.

3.1. Pagrindiniai Europoje egzistuojantys savivaldybės valdymo modeliai

Pagal tai, kaip renkamas vyriausiasis savivaldybės pareigūnas – ar tiesiogiai atskiruose rinkimuose visuotiniu ir slaptu bendruomenės balsavimu, ar bendruomenės išrinktos atstovaujamosios institucijos, ir kaip politikai vykdo savo sprendimus – ar patys, ar tam samdo profesionalią komandą, skiriami pagrindiniai keturi savivaldybės valdymo modeliai, kurie gali būti

suderinami beveik su visais organizaciniais struktūriniais tipais¹⁰⁰. Analizuojant Europoje egzistuojančius savivaldos modelius, šiuo metu svarbiausias dėmesys turėtų būti skiriamas mero instituto įvertinimui kompetencijų ir įgaliojimų bei tiesioginių mero rinkimų galimybių prasme.

3.1.1. Magistratas

Magistratas – tai vienas seniausių savivaldybės viešojo administravimo modelių, kurio ištakos siekia dar Senovės Romos laikus. Žodis *magistratus* (lot.) reiškia aukščiausią tarnybą ir kilęs iš *magister* – mokytojas, viršininkas. Taip vadinosi ir Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės laikų savivaldybės valdyba. Dabar šis modelis naudojamas Austrijoje, Vokietijos Brėmeno, Heseno, Šlezvigo – Holšteino žemėse, Prancūzijoje ir kt. Rinkėjai pagal mažoritarinę sistemą atskirose rinkimų apygardose renka ne tarybą, o kartą ar du per metus susirenkantį atstovų susirinkimą, kuris išrenka kolektyvinį vadovaujantį organą – magistratą, patvirtina biudžetą ir jo vykdymo ataskaitas bei strateginius planus. Visus kitus klausimus sprendžia magistratas, susidedantis iš burmistro, magistrato narių ir etatinių darbuotojų. (1 priedas, 1 schema)

Burmistrą dažniausiai renka bendruomenės atstovų susirinkimas (Vokietijos Šlezvigo – Holšteino žemėje net dvylikai metų), bet gali rinkti ir piliečiai atskiru balsavimu (Hesene šešeriems metams). Burmistras neturi pavaduotojų, gali būti tik jo patarėjai. Kai kuriose savivaldybėse vykdančiojo burmistro pareigas paeiliui po pusmetį ar metus eina vis kitas magistrato narys. Ir vienu, ir kitu atveju burmistras yra laikomas bendruomenės galva ir turi teisę atstovauti jai visose instancijose. Dažnoje savivaldybėje jis iki šiol yra išlaikęs ir taikos teisėjo pareigas ir teises.

Burmistro įgaliojimai, nesvarbu, ar jis skiriamas visai magistrato kadencijai, ar jos daliai, gali būti sustabdomi tik laikinai, savivaldybės konstitucijoje nustatytam laikui arba iki kol paaiškės aplinkybės, kuriomis remiantis buvo reiškiamas nepasitikėjimas. Jis gali būti pašalintas iš pareigų tik įsigaliojus teismo nutarčiai.

Mažose savivaldybėse burmistro pareigos dažniausiai neapmokamos, o biudžeto sąskaita kompensuojamos tik komandiruočių, kanceliarinės ir transporto išlaidos. Kai kur mokamos ir darbo laiko, sugaišto magistrato posėdžiuose, kompensacijos. Didelėse savivaldybėse burmistro atlyginimą nustato magistratas. Kaip taisyklė, jeigu pareigos yra apmokamos, už kandidatus balsuojama personaliai, o jeigu pareigos visuomeninės – pareigūnas skiriamas pagal bendrame sąraše surinktų balsų skaičių.

Magistratą, kaip bendruomenės valdybą, sudaro 5-9 bendruomenės atstovų susirinkime išrinkti visuomeniniai pareigūnai. Magistrato nariai renkasi tik kartą per savaitę ir priima arba atmeta administracijos parengtus sprendimus. Paprastai sprendimų projektų magistratas

¹⁰⁰ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai, 2005. P. 112-117.

neredaguoja, todėl posėdžiaujama tik valandą ar dvi. Magistrato posėdžius šaukia, jų darbotvarkę sudaro, posėdžiams pirmininkauja ir priimtus sprendimus pasirašo bei skelbia burmistras.

Magistratas suformuluoja bendruomenės politiką ir pateikia ją vykdyti magistrato pasamdytam profesionaliam administracijos direktoriui su jo sudaryta komanda. Tokie administratoriai paprastai rengiami universitetuose, bet, kol įgyja praktinį pasirengimą šiam darbui, jie privalo lipti karjeros laiptais toje pačioje rotušėje. Administracijos darbuotojai negali būti renkami į bendruomenės atstovų susirinkimą ir būti magistrato nariais.

Taikant magistrato modelį mažą įtaką turi partijos, nors jos ir dalyvauja bendruomenės atstovų rinkimuose bei kelia savo atstovus į magistrato narius. Tačiau niekas nedraudžia partijoms nuolat kontroliuoti magistrato darbą per bendruomenės atstovų susirinkimo sudaromas dažniausiai visuomenines kontrolės institucijas. Magistrato darbo auditui paprastai samdomas nepriklausomas auditorius.

3.1.2. Burmistratas

Daugelyje šalių nedidelėse bendruomenėse rinkėjai pagal proporcinę sistemą renka periodiškai posėdžiaujančią tarybą, kuri savo pirmajame posėdyje išrenka burmistrą ir jo pavaduotojus, bei sudaro, nebūtinai iš savo narių, savivaldybės valdybą. Burmistras yra ir tarybos, ir valdybos pirmininkas, tačiau jis nebūtinai turi būti tarybos narys. Burmistras paprastai gauna tarybos ar įstatymo leidėjo nustatytą atlyginimą. Kai kur (pavyzdžiui Saaro žemėje) burmistras renkamas net dešimčiai metų ir, kaip taisyklė, jo balsas yra lemiamas visuose sprendimuose. Burmistro galias sustiprina jo posto neliečiamumas – jo įgaliojimus taryba gali sustabdyti tik kvalifikuota balsų dauguma ir tik už grubius, teisme įrodomus ar jau įrodytus įstatymų pažeidimus.

Burmistrui dirbti padeda atskiras sritis kuruojantys pavaduotojai, kurie gauna tarybos nustatyto dydžio atlyginimą arba sugaišto darbo laiko kompensacijas.

Valdyba yra administracijos organas, sudarytas iš padalinių vadovų, kuris tik vykdo tarybos sprendimus. Taryboje svarstytinus klausimus numato ir sprendimus parengia iš tarybos narių sudaromas tarybos narių prezidiumas. Tarybos politiką nustato ir kontroliuoja, kaip ji vykdoma, daugumos sudarytas Politinis komitetas. (1 priedas, 2 schema)

Šį savivaldos modelį buvo bandyta įvesti Lietuvoje 1990-1995 metais, bet dėl silpnų partijų ir dėl to, kad tarybos nariai, rinkti pagal mažoritarinę sistemą, praktiškai atstovavo tik sau, jis nepasiteisino. Tiesa, Lietuvoje tarybos pirmininko ir mero (viršaičio) pareigos buvo patikėtos skirtingiems asmenims, kas kėlė nemažą dvivaldystės savivaldybėje problemą.

Panašus modelis naudojamas ir sudarant daugelio šalių savivaldžius regioninius atstovaujamuosius organus.

3.1.3. Municipalitetas

Tai plačiausiai Europoje paplitęs savivaldybės organizavimo modelis. Nepilnas jo variantas 1995 – 2003 m. buvo naudojamas ir Lietuvoje. Municipaliteto rinkėjai pagal proporcinę rinkimų sistemą renka tarybą, o ši iš savo tarpo renka merą arba burmistą, kuris yra politinis bendruomenės atstovas. Dar šis modelis vadinamas „silpno mero“ modeliu, nors, palyginus su magistratu, municipaliteto galva gali vadovauti ir tarybos, ir valdybos posėdžiams, ir tiesiogiai kontroliuoti administracijos veiklą. Aukščiausio savivaldybės pareigūno – burmistro (mero) kadencija sutampa su tarybos kadencija. Taryba gali atšaukti ar revizuoti jo potvarkius ir valdybos nutarimus. Kai kur yra renkamas atskiras tarybos pirmininkas, kurio pareigos apmokamos tik iš dalies tarybos nustatyta tvarka.

Taryba skiria profesionalų direktorių, kuris yra juridinis bendruomenės atstovas, juridinio asmens – savivaldybės administracijos – vadovas ir, jeigu administracijos valdyba sudaroma iš administracijos padalinių vadovų, vadovauja valdybai. Galimi variantai, kai, pasikeitus tarybos daugumai, nauja taryba sava komanda pakeičia ir didelę dalį administracijos (1 priedas, 3 schema). Beje, Šiaurės Vokietijoje tiesioginiuose rinkimuose renkamas ir savivaldybės direktorius.

Taryba formuoja savivaldybės politiką ir priima sprendimus, kuriuos vykdo administracija. Tačiau tarybos sprendimus rengia arba specialus komitetas, arba sektoriniai komitetai, o jų vykdymą kontroliuoja burmistro vadovaujama politinė valdyba, paprastai sudaroma iš komitetų pirmininkų.

Municipalitetas labiau negu bet kuris kitas modelis įtraukia į bendruomenės administravimą plačiuosius visuomenės sluoksnius. Municipalines tarybas paprastai sudaro daug narių, išrinktų pagal proporcinę sistemą, o kiekvienas jų turi po vieną ar du deputatus (pakaitinius tarybos narius) iš to paties partinio sąrašo, kurie patariamą balso teise dalyvauja visuose komitetų posėdžiuose, įtraukiami į įvairias savivaldybės sektorines arba funkcinės visuomenines komisijas, o kartu su tikraisiais tarybos nariais sudaro ir kitiems partijos nariams atviras partines komisijas. Be to, patys tarybos nariai gali būti kelių tarybos komitetų nariais.

3.1.4. Majoratas

Tai „stipraus mero“ modelis, nes rinkėjai atskirai renka ir savivaldybės tarybą, ir merą, kuris tampa ir tarybos, ir valdybos, kurią taryba sudaro mero siūlymu, pirmininku. Taip merui suteikiami tarsi papildomi įgaliojimai atstovauti bendruomenei, o meras apsaugomas nuo tarybos, kurioje, vis tik, atstovaujami konkrečių politinių ir ekonominių grupių interesai, įtakos. Šiame modelyje griežtai atskiriamos atstovaujamoji (taryba) ir vykdomoji (meras ir valdyba) valdžios. Kiekvienos jų įgaliojimai būna aiškiai apibrėžti įstatymu ir savivaldybės statutu (1 priedas, 4 schema).

Meras skiria ir atleidžia visus savivaldybės administracijos vadovus, pats vadovauja visiems valdymo organams, gali vetuoti tarybos sprendimus, pats teikia savivaldybės biudžetą tvirtinti tarybai ir pats atsako už jo vykdymą. Stiprus meras paprastai neturi pavaduotojų, tačiau į sprendimų rengimą įtraukiama bendruomenė, kurios deleguoti atstovai sudaro visuomenines komisijas.

Taryba ir valdyba tiesioginių dalykinių santykių beveik neturi. Visi ūkiniai klausimai sprendžiami tik per merą, o tarybos suformuluotus politinius klausimus – savivaldybės ilgalaikę strategiją, trumpalaikius planus, programas, taryba pateikia merui kaip savo kadencijos politinę platformą. Apsvarsčiusi tarybos iškeltus uždavinius, valdyba juos suderina su savo finansinėmis galimybėmis, konkretizuoja programų įgyvendinimą laike, numato vykdytojus ir pateikia tarybai kartu su biudžeto planu. Žinoma, sudarant tokią jau nebe tik tarybos, bet ir visos savivaldybės programą, svarų žodį turi ir meras, nuo kurio pozicijos tiesiogiai priklauso jos įgyvendinimo sėkmė.

Tačiau taryba, jeigu jos pozicija neatitinka mero veiksmų, pasitelkusi kompetentingas kontrolės ir audito institucijų išvadas, gali sustabdyti mero potvarkių galiojimą, o ypatingais atvejais – ir pareikšti jam nepasitikėjimą, pavyzdžiui, nepatvirtindama biudžeto vykdymo ataskaitos. Tokiu atveju gali būti skiriami nauji mero rinkimai, kuriuose buvęs meras taip pat turi teisę dalyvauti. Išimtis – jeigu teisme įrodoma mero nusikalstama veika ir įsigalioja teismo nutartis.

Galimas šio savivaldos modelio variantas, kai taryba išsirenka atskirą savo pirmininką, kuris vadovauja tarybos darbui, rengia ir skelbia tarybos posėdžių darbotvarkes, šaukia posėdžius, pasirašo tarybos priimtus sprendimus, atstovauja bendruomenei politiniame lygyje. Be to, jam būna pavaldžios savivaldybės kontrolės ir audito institucijos.

Šio savivaldos modelio variantas paplitęs maždaug pusėje Jungtinių Amerikos Valstijų savivaldybių, turinčių korporacijų teises. Stipraus mero vadovaujamos, jos gali valdyti, pirkti, parduoti savo nuosavybę, dalyvauti versle, imti ir teikti paskolas, sudaryti įvairius sandorius, tuo didindamos savivaldybės pajamas ir galimybes teikti bendruomenei daugiau paslaugų. Amerikietišrame variante vykdomoji institucija gali būti iš viso nesudaroma – jos vaidmenį atlieka pats meras su nedidele komanda.

3.2. Europinių savivaldybės valdymo modelių pritaikymo galimybės Lietuvoje

Jeigu savivaldos tipą daugelyje Europos valstybių savivaldybės bendruomenė gali pasirinkti pati, tai tiek rinkimų sistemą, tiek valdymo modelį dažniausiai nustato valstybės ar aukštesnio teritorinio lygmens parlamentas, atsižvelgdamas į vietos tradicijas. Pavyzdžiui, federalinėje Vokietijoje yra naudojami net penki savivaldos modeliai ir keliolika jų variantų, Švedijoje – trys municipaliteto variantai.

Kiekvienas iš tipų turi savo plusų ir minusų. Jeigu magistratė formuojama daugiau kolektyvinė nuomonė, tai, vis tik, valdžia sukoncentruojama pernelyg mažo išrinktų atstovų

skaičiaus rankose. Tačiau Lazdyno R. pastebėjimu¹⁰¹, darnų ir veiksmingą savivaldybės darbą dažniausiai lemia ne tvirta mero ranka, o visų savivaldybės tarnybų sugebėjimas dirbti ranka rankon, įsigilinti į bendruomenės rūpesčius ir priimti daugumą tenkinančius sprendimus. Todėl geras meras šiuolaikinėje savivaldybėje yra ne tas, kuris stangiasi visus klausimus išspręsti pats, o tas, kuris sukoordinuoja visų tarnybų darbą, jog jam pačiam lieka tik reprezentacinės bendruomenės ir savivaldybės atstovavimo funkcijos.

„Stipraus mero“ modelis mažai apsaugotas nuo didelės korupcijos, nes merą rinkimuose rėmusios korporacijos siekia iš jo gauti ir pelningų užsakymų. Be to, majorate tarsi iš anksto užprogramuojamas atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių konfliktas, kuris į demokratiją žengiančiose šalyse dėl politinių partijų silpnumo ir mažos patirties gali turėti ir neigiamų pasekmių viešojo administravimo efektyvumui.

Labiausiai šiuolaikinės demokratijos principus atitinka municipaliteto modelis, bet kartais dėl nuomonių įvairovės šio modelio savivaldybėse būna sunku priimti ne tik lemtingus visai bendruomenei, bet ir paprastus sprendimus, nes pritrūksta „tvirtos rankos“. Tuo labiau, kad labai mažose savivaldybėse net ir burmistras ar meras savo pareigas eina visuomeniniais pagrindais, gaudamas atlyginimą tik už sugaištą laiką, ginant bendruomenės interesus ir atstovaujant jai. Be abejo, galimi ir kiti, tarpiniai ar kombinuoti savivaldybių organizavimosi modeliai, atsižvelgiant į nacionalines ypatybes ar tradicijas, tačiau dažniausiai yra atskiriamos politinė valžia, formuojanti savivaldybės politiką, ir vykdomoji viešojo administravimo valdžia, vykdanči tarybos parengtą politiką ir rutininius sprendimus. Jeigu stipri savivaldybės administracija, politikams daugiau laiko lieka savivaldybės ne tik politikai, bet ir jos filosofijai bei strategijai kurti. Jeigu administracija silpnesnė – politikai daugiau laiko skiria ūkiniais klausimams ir administracijos kontrolei. Paprastai, jeigu rinkėjai merą (burmistą) renka tiesiogiai, taryba vaidina patariamąjį vaidmenį ir bendruomenės vardu kontroliuoja, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas. Tokią tarybą „stiprus meras“ gali ir paleisti, jeigu jis randa motyvą, kad taryba blogai atlieka savo funkcijas. Taryba mero įgaliojimus apriboti ar sustabdyti gali tik kvalifikuota balsų dauguma ir tik turėdama atitinkamų kontroliuojančių organų išvadas. Tiesiogiai išrinktas meras paprastai atsiveda ir visą savo administracijos komandą, kuri vykdo daugelį funkcijų, kurios kituose savivaldybės tipuose priskiriamos tarybos kompetencijai, todėl negalima sakyti, kad „stiprus meras“ yra visiškai nepriklausomas autokratas. Be komandinio darbo neišsivaizduojama jokios demokratinės institucijos normali veikla. Tačiau naujas „stiprus meras“ dažnai radikaliai keičia ir visą savivaldybės politiką, o tai pateisinama ir neturi skaudžių pasekmių tik stabilioje ir gilių tradicijų saistomoje visuomenėje. Postkomunistinių šalių bandymai įvesti „stipraus mero“ institutą bendruomenėse stabilumo nesukūrė. Taryba, kuri pati renka merą, yra visapusiška savivaldybės ir jos, kaip viešojo

¹⁰¹ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai, 2005. P. 175.

administravimo institucijos, valdytoja. Tačiau paprastai ir tokia taryba, norėdama laikinai sustabdyti mero įgaliojimus ar nušalinti jį nuo pareigų, turi surinkti bent 2/3 visų balsų. Taip apribojama tarybos galimybė savivaliauti ar spausti merą, jeigu jis priešinasi kai kuriems tarybos, ypač sudarytos iš besiformuojančių ir nuolat kintančių politinių srovių koalicinės daugumos, veiksmams. Savivaldybės vadovas bet kuriuo atveju turi būti jos stabilumo garantas.

Lietuvoje 2002 – 2004 metais įvykdytos savivaldos principų pataisos nesukūrė aiškaus ir visiems priimtino modelio. Netgi neaišku, kas yra savivaldybės galva – meras, kurį renka taryba iš bendruomenės išrinktų atstovų, ar administracijos direktorius, kurį taryba paskyrė mero teikimu. Kleptonis B. pastebi, kad netrukus po šios reformos kituose įstatymuose ir poįstatyminiuose aktuose valstybės institucijoms buvo nurodyta su savivaldybe bendrauti tik per direktorių, apeinant ne tik merą, bet ignoruojant ir tarybą. O taip neturėtų būti.¹⁰² Gal ir nebūtina visų savivaldybių valdymo struktūras sukirpti pagal vieną modelį. Vis tik, Lietuvoje yra dvi supersavivaldybės – Vilniaus ir Kauno, kuriose be didžiulio valdymo aparato išsiversti neįmanoma. Jose galėtų veikti teritorinio tipo burmistratas. Šių savivaldybių tarybose veiksmingai veiktų patariamojo ar padedamojo pobūdžio komitetas ar kolegija, kuri galėtų būti sudaryta ir iš įvairių mokslo sričių profesionalų. Šiose savivaldybėse būtų didesnis skaičius mero pavaduotojų, kurujančių atskiras sferas. Burmistras (meras), renkamas tiesiogiai, turėtų pirmiausia atstovauti ne savo partijai, frakcijai, o visai bendruomenei, todėl ir atstatydinimo mechanizmas būtų tik kvalifikuota balsų dauguma už grubius prasižengimus visai bendruomenei, o ne dėl partijų postų dalybų. Mažose savivaldybėse būtų priimtinas magistrato arba majorato „stipraus mero“ modelis. Būtent mažose bendruomenėse, kur gyventojai yra susipažinę ne tik su lyderių politinėmis programomis (ar pažadais), bet gali iš jų ir pareikalausti konkrečių darbų, merai linkę daugiau atlikti vykdomųjų institucijų įgaliojimų, į juos dažniau kreipiasi betarpiškai bendruomenės nariai dėl paprastų buitinių problemų sprendimų. Didžiojoje dalyje savivaldybių galėtų veikti municipalitetai, kurie pasižymi geresniu strateginiu planavimu ir plačiu visuomenės įtraukimu į bendrą savivaldybės veiklą laipsniu.

Tačiau dabartiniu metu Lietuvoje, kuri priklauso kontinentinės Europos, arba vadinamajai prancūziškai vietos savivaldos sistemai, nėra (ir nebuvo) savivaldybių institucijų laisvės ir įvairovės. Vietos savivaldybių institucijų egzistavimas visiškai priklauso nuo įstatymų. Jie nustato valstybės teritorinius administracinius vienetus, savivaldybių institucijas, jų funkcionavimo taisykles, kompetenciją.¹⁰³

¹⁰² Kleptonis B. Žvilgsnis į trokštamą savivaldos reformą (1). Savivalda, savivaldybių, funkcijos, institucijos// Savivaldybių žinios. 2004, Nr. 42. P. 6.

¹⁰³ Žilinskas G. Vietos savivalda.//Krupavičius A., Lukošaitis A. Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004. P. 492.

4. MERO RINKIMAI: KYLANČIOS PROBLEMOS IR GALIMI JŲ SPRENDIMO BŪDAI

Tiesioginiai merų rinkimai bei savivaldybių institucinės struktūros su tiesiogiai renkamų merų modelio taikymas yra populiarios ir plačiai visame pasaulyje diskutuojamos temos. Lietuvoje šiomis temomis pradedama karštai diskutuoti likus metams – pusantrų iki Seimo ar savivaldybių tarybų rinkimų. Pirmieji bandymai įtraukti į politinę darbotvarkę klausimą dėl principinio su tiesiogiai renkamų merų modelio vyko 1993 metais, kai S.Vaitiekūno sudaryta darbo grupė, turėjusi parengti Vietos savivaldos įstatymo projektą, karštai diskutavo dėl amerikietiškos patirties taikymo Lietuvoje galimybės.¹⁰⁴

Tik priėmus 2003 m. naują savivaldos modelį atitinkantį įstatymą¹⁰⁵, imta ieškoti galimybių, kaip – keičiant ar nekeičiant Lietuvos Respublikos Konstituciją, rengti Vietos įstatymo pataisas. Buvo atsiminta, kad jau 1998 m. Lietuvos Respublikos Seimas yra priėmęs rezoliuciją¹⁰⁶, kurioje siūloma sudaryti Seimo darbo grupę iš visų frakcijų atstovų būtinoms įstatymų dėl tiesioginių merų ir seniūnų rinkimo pataisoms parengti bei parengtus įstatymų, o jeigu reikia, ir Konstitucijos, pataisų projektus pateikti visuomenei svarstyti. Pagal įvairių apklausų duomenis, šiai idėjai pritaria didžioji dalis visuomenės. Jai pritaria ir Prezidentas Valdas Adamkus, ir Lietuvos savivaldybių asociacija, ir dauguma politinių partijų.¹⁰⁷

Lietuvos savivaldybių asociacija, vienijanti visas Lietuvos savivaldybes, visad reiškė savivaldybių merų norą – būti renkamiems tiesiogiai savo bendruomenės atstovų. Asociacijos pirmininkas R. Malinauskas įsitikinęs¹⁰⁸, jog jei žmonės rinks merą, padidės pastarojo atsakomybė ir galios. Todėl, jei visuomenė kritikuos politiką, galės kaltinti tik save, nes tokį išsirinko. Pats mero pasirinkimo principas priartintų žmones prie valdžios, todėl Lietuvos savivaldybių asociacija visada buvo ir bus už tiesioginius merų rinkimus.

Siūlantys rinkti merus tiesiogiai pateikia motyvus, kad tiesioginiai mero rinkimai sustiprintų savivaldą, padidintų savivaldybių savarankiškumą, stabilumą, atsakingumą; žmonės galėtų išsirinkti tuos asmenis, kuriais labiausiai pasitiki; tiesioginiai merų rinkimai padidintų visuomenės dalyvavimo rinkimuose aktyvumą; tiesiogiai išrinkti merai būtų priversti geriau atstovauti vietos gyventojų, o ne partijų interesams. Tuo pačiu padidėtų mero savarankiškumas ir mero institucijos autoritetas.

¹⁰⁴ Puškorius S. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: MRU, 2006. P. 239.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 17-704.

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl savivaldybių merų ir seniūnų rinkimo“ // Valstybės žinios. 1998, Nr.58-1615.

¹⁰⁷ Vijeikis D. Ar tikrai Lietuvai reikia tiesioginių merų rinkimų?

//http://www.politika.lt/index.php?cid=9299&new_id=3760 [prisijungimo laikas: 2008-10-15].

¹⁰⁸ Tiesioginiai merų rinkimai – teisiniuose brūzgynuose // Vakarų ekspresas, 2005-02-14 // <http://www.ve.lt/?data=2005-02-14&rub=1065924812&id=1108312302> [prisijungimo laikas: 2007-12-10].

Tiesioginių merų rinkimų oponentai skeptiškai vertina šią idėją dėl kelių priežasčių. Politologė A. Ramonaitė¹⁰⁹ atkreipia dėmesį, jog merą renkant tiesiogiai, nebeliks tam tikrų ribojančių institucijų – tarybos, partijos, todėl rinkimai gali pavirsti populistine kampanija, o rinkėjais bus manipuluojama. Politologė pažymi, jog situacija ypač kebliai taptų, jei tiesioginiai rinkimai būtų įvesti palikus merams dabartinės galias, nes atsakomybė prieš rinkėjus būtų didelė, o galimybių kažką padaryti mažai. Todėl tokia sistema skatintų dar didesnę žmonių nusivylimą. Tačiau padidinus mero galias svarbu užtikrinti, kad valdžia nebus piktnaudžiaujama: gerai, jeigu daugiau galių turės geras meras, o jeigu blogas? Be to, tiesiogiai renkamas meras gali atstovauti vienai partijai, o tarybos daugumą sudaryti kitos partijos atstovai, todėl tarp jų užkoduotas konfliktas.

Yra ir daugiau klausimų, į kuriuos turėtų būti atsakyta, jei norima įgyvendinti šią reformą. Tai smarkiai didėsiantys rinkimų kaštai, mero kontrolės ir atsakomybės klausimas, galimas populistų atėjimas į valdžią. Savo ruožtu mero rinkėjai, neatsižvelgdami į realias savivaldybių galias ir funkcijas, gali reikalauti iš mero atsakomybės už tų funkcijų netinkamą įgyvendinimą.

Lietuvoje nėra istorinės patirties taikant tiesiogiai renkamo mero modelį. Tačiau tiesioginių mero rinkimų forma nėra nauja, nors labiausiai ji išplito per pastarąjį dešimtmetį. Merai tiesiogiai renkami kai kuriose Vokietijos, Austrijos žemėse, Italijoje, Lenkijoje (nuo 2002 m.), Vengrijoje (nuo 1994 m.), Bulgarijoje, Rumunijoje, Slovakijoje, Kipre. Tačiau modelis, kai atstovaujamosios institucijos (tarybos) atstovai renka merą, yra ne mažiau populiarus. Jis naudojamas Skandinavijos šalyse, Čekijoje, Lietuvoje, Estijoje, Latvijoje, Ispanijoje ir kitose šalyse. Iš Vakarų Europos valstybių išsiskiria Beneliukso šalys – čia merai skiriami valstybės vadovo vyriausybės teikimu. Tokiam paskyrimui didžiausią įtaką turi kandidato kvalifikacija bei partiniai ryšiai.¹¹⁰

Pagal savivaldybių teoretikų pateiktus aprašymus¹¹¹, savivaldybės institucinės struktūros tiesiogiai renkamo mero modeliui būtų būdingas valdžios įgaliojimų padalijimas tarp atstovaujamosios ir vykdomosios savivaldybės institucijų, kurios abi būtų renkamos bendruomenės atstovų. Šiam klasikiniam modeliui, kuriame savivaldybės taryba renka savo vadovą, t.y. tarybos pirmininką, yra būdinga tai, kad meras yra vienasmenė vykdomosios valdžios institucija ir kartu savivaldybės administracijos (politinis) vadovas. Žvelgiant į užsienio šalių patirtį, pastebimos kelios šio savivaldybės struktūrinio modelio su renkamu meru atmainos: kai meras užima tris funkcines vietas – tarybos pirmininko, vykdomosios institucijos ir administracijos vadovo (tai „stipraus mero“ modelis) arba tarybos pirmininko, vykdomosios institucijos ir valdybos vadovo (vokiškasis tarybos

¹⁰⁹ Kurlianskienė V. Tiesioginiai merų rinkimai – atviras kelias populizmui. // <http://www.balsas.lt/naujiena/176625/tiesioginiai-meru-rinkimai-atviras-kelias-populizmui/rubrika:naujienos-lietuva-politika> [prsj.laikas: 2008-10-15].

¹¹⁰ Vijeikis D. Ar tikrai Lietuvai reikia tiesioginių merų rinkimų? - http://www.politika.lt/index.php?cid=9299&new_id=3760 [prisijungimo laikas: 2008-10-15].

¹¹¹ Astrauskas A. Optimalus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8. P. 21.

ir administratoriaus modelis). Egzistuoja ir kitokių išvestinių struktūrinių modelių su renkamu meru: Lenkijoje meras vadovauja tik vykdomosioms institucijoms (mero pavaduotojams, sekretoriui, vyr. finansininkui ir administracijai) ir yra atskaitingas savivaldybės tarybai su jos atskiru vadovu; Anglijoje taikomas modelis, pagal kurį meras vadovauja iš tarybos narių sudarytai valdybai; Nyderlanduose meras vadovauja tarybai ir valdybai iš skirtų asmenų (bet ne tarybos narių) ir t.t.¹¹²

Pagal 2003 m. metais atliktą savivaldybių merų apklausą¹¹³, absoliuti merų dauguma norėtų, kad meras būtų renkamas teisiogiai ir būtų ne tik vykdomoji institucija, bet vadovautų ir tarybos darbui. Tai leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos savivaldybėms labiau priimtina modelio atmaina, kur meras užima vykdomosios institucijos, tarybos pirmininko (be balso teisės) ir administracijos (valdybos) vadovo funkcines vietas.

Po 2004 metais spalio mėnesį įvykusių Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų buvo suformuota XIII Vyriausybė, kuri savo programoje įsipareigojo teisiškai įtvirtinti tiesioginius merų rinkimus, t.y. sukurti teisinę prielaidą naujam savivaldybių institucinės struktūros principiniam modeliui, kuriame nuolatiniai savivaldybės gyventojai merą rinktų tiesiogiai. Iniciatyvos ėmėsis Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių reikalų komitetas dar 2005 m. pradžioje organizavo įvairias apklausas savivaldybėse, diskusijas tarp politikų bei viešojo administravimo specialistų, kad iki 2007 m. vasario mėnesį vyksiančių savivaldybių tarybų rinkimų būtų atliktos visos būtinos tiek Konstitucijos, tiek vietos savivaldos įstatymo ir kitų teisės aktų pataisos. Savivaldybių institucijų, politikų, Vidaus reikalų ministerijos specialistų vertinimui buvo pateikti trys galimi modelio su tiesiogiai renkamu meru variantai, numatantys skirtingą mero vaidmenį, įgaliojimus ir santykius su savivaldybės taryba pobūdį.

Pirmasis variantas – „meras – vykdomoji institucija“. Tai modelis, pagal kurį tiesiogiai rinktam merui numatytas savivaldybės vadovo ir vykdomosios institucijos vaidmuo ir įgaliojimai: meras, kaip savivaldybės vadovas, atstovauja savivaldybei, vadovauja administracijai per savivaldybės administracijos direktorių, turi teisę teikti klausimus savivaldybės tarybai nagrinėti (taryba juos svarstyti privalo); savivaldybės taryba renka jai vadovaujantį tarybos pirmininką ir gali 4/5 balsų dauguma atstatydinti iš pareigų merą prieš terminą.

Antrasis modelis – „meras – savivaldybės vadovas, tarybos pirmininkas“. Tai dabartinis savivaldybių struktūrinis modelis, su jam būdingais institucijų įgaliojimais, tik kad meras būtų renkamas bendruomenės tuose pačiuose rinkimuose kaip ir savivaldybės taryba, mero ir tarybos kadencijų laikas sutaptų.

Trečiajame modelyje – „meras – tarybos pirmininkas ir vykdomoji institucija“ merui numatyti

¹¹² Puškorius S. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: MRU, 2006. P. 240.

¹¹³ Astrauskas A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8. P. 21-22.

net keturi vaidmenys: savivaldybės vadovo, savivaldybės tarybos pirmininko, kolegialios vykdomosios institucijos vadovo, savivaldybės administracijos (per savivaldybės administracijos direktorių) vadovo.

2005 m. atliktos apklausos duomenimis net 40,5 procentų respondentų pasisakė už trečiąjį tiesiogiai renkamo mero modelį.¹¹⁴ Tačiau kaip buvo jau pastebėta, LSA, vienijanti visas Lietuvos savivaldybes ir išsakanti vieningą visų savivaldybių nuomonę, palaipsniui tokį platų mero įgaliojimų ratą siaurina ir dabar pasisako tik už tiesioginius merų rinkimus ir mero, kaip savivaldybės vadovo ir savivaldybės tarybos pirmininko, įgaliojimus.¹¹⁵

Praktiškai jau 2005 m. išdiskutuotai tiesiogiai renkamo mero idėjai, artėjant 2007 m. savivaldybių tarybų rinkimų datai, buvo išsakoma vis daugiau skirtingų nuomonių. Nors niekas iš politikų tiesiogiai nepasisakė „prieš“ šią idėją, tačiau vieni pasigedo nušlifluoto savivaldos modelio, kitiems užkliuvo tiesiogiai renkamo mero įgaliojimai, tretiems pritrūko personalinės atsakomybės už priimamus sprendimus įtvirtinimo. Pasigirdo net tokių samprotavimų: piliečiai dar nepribrendę tokiems rinkimams ir gali meru išrinkti ne tą, ką reikia...

Kai 2006 m. „išseko“ laikas Konstitucijos pataisoms, reikalingoms dėl tiesioginių merų rinkimų, priimti, Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas parengė siūlymą – keisti Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą taip, kad meru taptų tas kandidatas, kuris reitinguojant surinko daugiausia balsų. „Taip pakeitus įstatymą, ir be tiesioginių merų rinkimų įteisinimo būtų išreikšta žmonių valia, skiriant merą“, – buvo įsitikinęs komiteto vadovas S.Mikelis¹¹⁶. Lietuvos socialdemokratų partijos atstovai 2006 m. balandžio pabaigoje užregistravo tiesioginiams merų rinkimams įvykdyti reikalingus tiesės aktų projektus Nr. XP-1340 ir Nr. XP-1341¹¹⁷, kuriuose nustatoma, kad meras atskiru biuleteniu renkamas iš kandidatų į savivaldybės tarybos narius. Iš kiekvieno kandidatų sąrašo, galima kelti po vieną kandidatą į merus. Taigi, meras renkamas tiesiogiai savivaldybės gyventojų, iš kandidatų į savivaldybės tarybos narius. Išrenkamas meru kandidatas, gavęs daugiausiai rinkėjų balsų. Rinkimų įstatymo pakeitimo projekte numatyta, kad išrinktasis meras taip pat išrenkamas savivaldybės tarybos nariu, net tuo atveju, jeigu kandidatų sąrašas nėra įveikęs rinkimų barjero. Kartu teikiamame Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo projekte numatoma, kad savivaldybės taryba išrinktąjį merą patvirtintų meru pirmajame naujai išrinktos tarybos posėdyje paprasta balsų dauguma. Numatoma, jog taryba gali atleisti merą iš pareigų 3/5 visų tarybos narių dauguma. Tuo atveju, taip pat, kai taryba nepatvirtina mero

¹¹⁴ Puškorius S. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: MRU, 2006. P. 242.

¹¹⁵ LSA suvažiavimo 2006 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. SN-2 „Dėl vietos savivaldos modelio“ // <http://www.lsa.lt/index.php?370712382> [prisijungimo laikas: 2008-10-08].

¹¹⁶ Zinkevičienė V. Opiumas liaudžiai arba kas stabdo tiesioginius mero rinkimus // Savivaldybių žinios, Nr. 7 (348), 2006-03-02.

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 2, 3, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 55, 62, 63, 64, 65, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 81, 81¹, 82, 87 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-1340 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=274979 [prisijungimo laikas: 2008-10-08]. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 12, 14, 17, 18, 20, 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-1341 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=274982 [prsj.laikas: 2008-10-08].

pirmame posėdyje, ji turi išsirinkti merą iš tarybos narių kvalifikuota 3/5 visų tarybos narių balsų dauguma. Tačiau, jeigu nei išrinktasis meras nepatvirtinamas bei taryba neišsirenka mero pati, tai siūloma įvesti tiesioginį valdymą ir rengti naujus savivaldybės tarybos ir mero rinkimus.¹¹⁸ Šiais įstatymų pakeitimais buvo siekta įgyvendinti savivaldybės mero tiesioginius rinkimus nepakeitus Lietuvos Respublikos Konstitucijos. Tačiau dar iki šių projektų svarstymo Seime, atsakingųjų institucijų neigiamos išvados vertė abejoti, ar pritars Seimo dauguma pateiktiems pasiūlymams. Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės savo išvadoje konstatavo: projektų nuostatos, leidžiančios neatsižvelgti į rinkėjų valią renkant merą (t.y. pagal kurias būtina, kad savivaldybės taryba gyventojų išrinktą merą patvirtintų, pagal kurias taryba gali patvirtinti kitą merą, nei gyventojų išrinktasis, taip pat pagal kurias gyventojų išrinktasis meras galėtų netekti savo įgaliojimų tarybai pareiškus nepasitikėjimą juo), leidžia abejoti, ar tokie mero rinkimai apskritai laikytini tiesioginiais mero rinkimais, taip pat kelia klausimų dėl jų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Antai, pagal Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo¹¹⁹ 8 str. netgi konsultacinio (patariamojo) referendumo atveju, jeigu referendumas yra laikomas įvykusi, jo metu išreikšta piliečių valia yra įgyvendinama be jokių papildomų sąlygų.¹²⁰ Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada buvo dar kategoriškesnė: įgyvendinti savivaldybės mero tiesioginius rinkimus nepakeitus Lietuvos Respublikos Konstitucijos reikštų, kad įvedamas naujas tiesioginių savivaldybių merų rinkimų institutas, kurį įteisinus, turėtų būti keičiamas šiuo metu egzistuojantis savivaldybės institucinės sąrangos modelis, nes tiesiogiai rinkto mero statusas neabejotinai įgautų kitoki, negu bet kurio kito tiesiogiai renkamo savivaldybės tarybos nario, pobūdį.¹²¹ Taip pat Teisės departamentas konstatavo, kad pagal Konstituciją savivaldybės taryba yra vienintelė renkama savivaldos institucija. Jokių kitų savivaldos institucijų, (kolegialių ar vienasmenių, nepriklausomai nuo pareigų pavadinimo) tiesioginių rinkimų Konstitucija nenumato, o įtvirtina savivaldybių tarybos teisę sudaryti joms atskaitingus vykdomuosius organus. Atsižvelgus į tai, darytina išvada, kad tiesioginiai mero rinkimai būtų galimi, pirmiausia, atitinkamai pakeitus Konstitucijos X skirsnio normas. Tuo tarpu Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas pateikė priešingą nuomonę: meras nėra vykdomoji savivaldybių institucija, todėl Konstitucijos nuostatos dėl vykdomųjų institucijų formavimo negali būti taikomos. Iš kitos pusės, tai, kad Konstitucija *expressis verbis* numato tik savivaldybės tarybos tiesioginius rinkimus, savaime

¹¹⁸ Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 2, 3, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 55, 62, 63, 64, 65, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 81, 81¹, 82, 87, pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=274986 [prisijungimo laikas: 2008-11-11].

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2570.

¹²⁰ Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvada įstatymo projektams Nr. XP-1340 ir Nr. XP-1341 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=278506 [prisijungimo laikas: 2008-11-11].

¹²¹ Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada įstatymo projektams Nr. XP-1340 ir Nr. XP-1341 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=280474 [prisijungimo laikas: 2008-11-11].

neuždraudžia įstatyme numatyti ir kitų institucijų, kurios nėra vykdomosios, tiesioginių rinkimų.¹²²

Tačiau net ir esant prieštaringsioms institucijų nuomonėms dėl teikiamų įstatymų projektų konstitucingumo, Seimas 2006 m. rugsėjo 26 d. ėmėsi svarstyti minėtus įstatymų pakeitimus dėl galimybės per 2007 m. rinkimus į savivaldybės tarybas rinkti merus tiesiogiai. Projektai suteikia teisę žmonėms pareikšti valią, ką jie nori matyti meru. Tačiau visa bėda, kad partijos bijo, jog jų sąrašuose gali būti mažiau populiarius vietos žmonių tarpe esantis politikas.¹²³ Tačiau iš posėdyje dalyvavusių 85 Seimo narių suteikti teisę vietos bendruomenėms pačioms išreikšti valią dėl konkretaus mero jų savivaldybėje išrinkimo balsavo „už“ tik 29 Seimo nariai.

2007 m. birželio pabaigoje Seimas pirmą kartą balsavo už Konstitucijos pataisas, numatančias tiesioginius merų rinkimus. Už tai pasisakė net 100 Seimo narių iš 114 dalyvavusių balsavime. Pagal politikų pateiktą Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektą Nr. XP-786A(2)¹²⁴ siūloma įvesti tiesioginius mero rinkimus, pakeisti Konstitucijos 119 straipsnį ir jį išdėstyti taip: „Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus. Savivaldybių tarybų narius – Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolatinius administracinio vieneto gyventojus, savivaldybių merus – Lietuvos Respublikos piliečius, nuolat gyvenančius atitinkamo administracinio vieneto teritorijoje, pagal įstatymą ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu. Savivaldybių institucijų sudarymo ir veiklos tvarką nustato įstatymas. Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus.“

Šia Konstitucijos 119 straipsnio redakcija iš esmės keičiamas savivaldos modelis. Šiuo straipsniu siūlant tokią savivaldos teisinę konstrukciją, kartu reiktų teikti Vietos savivaldos įstatymo pataisų projektą arba iš viso naują to įstatymo redakciją, tuomet būtų aišku, ką reiškia siūlomos Konstitucijos pataisos. Dabar, kaip matyti iš aiškinamojo rašto, politikai nori antros renkamos institucijos, bet nenurodo, kaip jos abi – meras ir Taryba – sąveikaus tarpusavyje ir kaip reikės pakeisti teisinį reguliavimą – Vietos savivaldos įstatymą ar kitus su savivalda susijusius teisės aktus.

Projekto prieštarīgumas pasireiškia tuo, kad:

- iš vienos pusės meras yra renkamas bendruomenės (administracinio vieneto teritorijoje gyvenančių piliečių), iš kitos – meras yra atskaitingas Tarybai;

¹²² Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada įstatymo projektams Nr. XP-1340 ir Nr. XP-1341 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=282602 [prisijungimo laikas: 2008-11-11].

¹²³ Liberalų ir centro sąjungos atstovas A.Čaplikas // Lietuvos Respublikos Seimo 2006-09-26 vakarinio posėdžio stenograma // http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=283312 [prisijungimo laikas: 2008-11-11].

¹²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektą Nr. XP-786A(2) // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=297008 [prisijungimo laikas: 2008-11-11].

- iš vienos pusės – meras išrenkamas bendruomenės ir yra institucija, per kurią įgyvendinama savivaldos teisė, iš kitos – meras nėra bendruomenės atstovas, o bendruomenę atstovauja Taryba.

Projekto sudėtingumas ir problematiškumas pasireiškia tuo, kad gyventojų savivaldos teisė įgyvendinama per du subjektus – merą ir tarybą (buvo tik per tarybą).

Projekto neaiškumas pasireiškia tuo, kad neaišku, kaip meras ir taryba pasidalins pareigą užtikrinti gyventojų savivaldos teisę, kokia bus mero kompetencija ir kokia bus tarybos kompetencija.

Projektą priėmus padidėtų savivaldybių institucinė apimtis: savivalda bus įgyvendinama ne per vieną (tarybą), o per dvi institucijas (tarybą ir mero instituciją). Todėl vadovaujantis teisės aktų rengimo ir priėmimo tvarkos reikalavimais, kartu su projektu turi būti pateikti ekonominiai pagrindimai.

Pagrindinė problema ta, kad vien tiesioginės mero rinkimų formos įvedimo neužtenka. Kartu reikia išspręsti valdžios institucijų – savivaldybių tarybų, merų, seniūnų ir kitų – tarpusavio santykių balanso problemą. Šis sprendimas neturėtų prieštarauti esminėms Europos vietos savivaldos chartijos bei Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo suformuotoms nuostatomis.

Akcentuotina, kad Konstitucijos pataisos įsigalioja tik tuomet, kai už jas balsuojama du kartus su ne mažesne kaip trijų mėnesių pertrauka. Nors nuo pirmo balsavimo praėjo jau pusantų metų, nematyti, kad būtų nustatyta antro balsavimo data. „Problema ta, kad Seimo nariai nenoriai sako savo nuomonę, koks turėtų būti tiesiogiai išrinktas meras – irgi tiesiogiai renkamos tarybos pirmininkas su ribotais įgaliojimais ar atskira vykdomoji institucija su didesniais. Didelis Seimo narių nuomonių skirtumas stabdo tiesioginių merų rinkimų, kurie galėtų įvykti 2011 m. pradžioje, įteisinimą. Socialdemokratų partija norėtų kuo mažiau keisti dabar nusistovėjusią savivaldos įgaliojimų sistemą, todėl pasisako už jau kartą balsuotas Konstitucijos pataisas, pagal kurias savivaldybės meras būtų atstovaujamosios institucijos – savivaldybės tarybos – pirmininkas. Tėvynės Sąjunga apskritai labai skeptiškai vertina tiesioginius merų rinkimus, baimindamasi, kad į šias pareigas nebūtų išrinktas populistas. Partija „Tvarka ir teisingumas“ ir Liberalų ir centro sąjunga norėtų stipraus tiesiogiai išrinkto mero su vykdomosios valdžios įgaliojimais. „Nuomonių skirtumas išties nemenkas, todėl jis neleidžia užbaigti Konstitucijos pataisos priėmimo procedūros“, – dar 2007 m. gruodžio mėnesį komentavo Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto pirmininko pavaduotojas V.Bukauskas.¹²⁵

¹²⁵ Tiesioginiai merų rinkimai – migloje // <http://kauno.diena.lt/dienrastis/lietuva/tiesioginiai-meru-rinkimai-mdash-migloje-53101> [2008-10-15].

5. VISUOMENĖS NUOMONĖS TYRIMAS IR APIBENDRINIMAS

Siekiant sužinoti visuomenės nuomonę apie savivaldybės mero statusą bei vietą kitų savivaldybės institucijų tarpe, apie tiesiogiai renkamo mero modelio galimybę, buvo sudaryta anketa (2 priedas) ir apklausti trijų pagrindinių vietos savivaldos elementų – bendruomenės, politikų ir valstybės tarnautojų – atstovai: Neringos savivaldybės bendruomenės nariai – švietimo įstaigų darbuotojai, savivaldybės tarybos nariai, savivaldybės administracijos darbuotojai (viso 131 respondentas). (3 priedas, 1 diagrama). Respondentai pasiskirstę taip, kad 15 proc. sudarantys tarybos nariai betarpiškiausiai bendrauja su savivaldybės meru kaip savivaldybės tarybos pirmininku, tarybos narių veiklos koordinatoriumi. 39 proc. sudarantys savivaldybės administracijos tarnautojai geriausiai gali vertinti mero statuso pasikeitimą iki Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo ir po jo. 46 proc. respondentų sudarantys švietimo įstaigų darbuotojai atspindi savivaldybės bendruomenės požiūrį į savivaldybės institucinę struktūrą.

Anketos klausimai orientuoti į dabartinį mero teisinį statusą ir į mero statusą esant tiesioginiams mero rinkimams.

Išanalizavus anketų duomenis, galima daryti tokius apibendrinimus:

1. Didžioji dauguma respondentų (69 proc.) labiau įsivaizduoja savivaldybės merą kaip gerą savivaldybės „ūkininką“, šeimininkaujantį savo administruojamoje teritorijoje ir besirūpinantį savivaldybės kasdieninio gyvenimo klausimais. Tik savivaldybės tarybos nariams (70 proc. : 30 proc.) labiau priimtinas dabartinis savivaldybės mero statusas, kai meras sprendžia strateginius miesto vystymo klausimus ar reprezentuoja savivaldybę (2 diagrama). Kad savivaldybės tarybos nariams labiau priimtinas politiko-mero vaidmuo rodo ir tai, kad, tarybos narių nuomone (17:2), dabartiniai savivaldybės mero įgaliojimai (5 diagrama), pagal kuriuos jis yra savivaldybės ir savivaldybės tarybos vadovas, yra pakankami. Priešingai mano bendruomenės atstovai (7:52), kurie įsitikinę, kad savivaldybės merui trūksta įgaliojimų spręsti kai kuriuos klausimus. Įdomiai pasiskirsčiusi savivaldybės administracijos tarnautojų nuomonė, pagal kurią savivaldybės merui pakanka turimų įgaliojimų (43:7), nors prieš tai aptartoje diagramoje matosi, kad jie pageidautų matyti merą-ūkininką. Manytina, kad toks nuomonės nevienareikšmiškumas galėtų būti aiškinamas tuo, kad administracijos darbuotojai beveik 100 proc įsitikinę, kad savivaldybės meras daro įtaką (ir didelę) savivaldybės administracijos direktoriui ir jo priimamiems sprendimams (14 diagrama). Šią prielaidą patvirtina tai, kad administracijos tarnautojai mano, jog apsilankę pas savivaldybės merą jie išspręstų savo santykių su darbdaviu, t.y. su administracijos direktoriumi, klausimą, ar išspręstų socialinio būsto, socialinės pašalpos gavimo problemą (4 diagrama), t.y. teigiamas klausimo sprendimas savivaldybės mero kabinete yra tolygus vykdomosios institucijos priimam sprendimui.

2. Labiausiai pripažintinas (36 proc. respondentų) savivaldybės institucinės struktūros modelis nedidelėje Neringos savivaldybėje būtų majoratas (3 diagrama), matyt, tam didžiausią įtaką turėjo pasiūlyta tiesiogiai renkamo mero galimybė. Tačiau suabsoliutinti šios prielaidos negalime, nes, pasiūlius respondentams pasirinkti vieną iš keturių galimų politinio sprendimo alternatyvų (11 diagrama), didžiausius procentus (51 proc. ir 24 proc.) nuomonių nulėmė faktas, kad meras yra vykdomoji institucija ir vadovauja savivaldybės administracijai.

3. Tiesioginiams merų rinkimams pritaria 80 proc. apklaustųjų (6 diagrama). Tačiau įdomu pastebėti, kad 1/3 respondentų dalis, kuri betarpiškai bendrauja ir su savivaldybės taryba, ir su savivaldybės meru, t.y. savivaldybės administracijos tarnautojai, nepitaria tiesioginiams merų rinkimams, nes mano, kad savivaldybėje padidėtų konfliktų tarp dviejų išrinktų savarankiškų institucijų. Iš teigiamų tokių rinkimų motyvų respondentai labiau pasirenka atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios atskyrimą bei didesnę mero atsakomybę rinkėjams (7, 13 diagramos). Iš neigiamų motyvų dažnesni politinio nestabilumo pavojai ir populistų išrinkimas savivaldybės meru (8 diagrama).

4. Įdomu pastebėti, kad apklausoje dalyvavę respondentai pritaria ne tik tiesioginiams savivaldybės mero, bet savivaldybės administracijos direktoriaus rinkimams. Tokia mintis kyla išanalizavus respondentų atsakymus apie tiesioginių rinkimų objektą (12 diagrama). 71 proc. apklaustųjų tikina norėtų rinkti abu pareigūnus: tiek pareigūną, gebantį diplomatiškai spręsti savivaldybės reikalus ministerijose ar kitose institucijose, t.y. dabartinį savivaldybės merą, tiek pareigūną, gebantį spręsti kasdieninius bendruomenės narių reikalus savivaldybėje, t.y. dabartinį savivaldybės administracijos direktorių. Tačiau jei paliekama viena alternatyva, kaip tiesiogiai renkamo mero, respondentai suteikia savivaldybės merui savivaldybės vienasmenės vykdomosios institucijos, tiesiogiai vykdančios įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus, bei savivaldybės administracijos vadovo, administruojančio savivaldybės biudžeto asignavimus (net jei tokiu atveju savivaldybės meras turi atsisakyti savivaldybės tarybos nario mandato) teisinį statusą (10 diagrama).

5. Aiškinantis, kas ir kaip turėtų kontroliuoti ir atstatydinti tiesiogiai išrinktą merą, pastebėta, kad daugiau kaip pusė respondentų (57 proc.) galvoja, jog atstatydinti merą turėtų bendruomenės nariai 1/2 dalyvavusių balsais specialiai tam organizuotoje procedūroje (9 diagrama), kaip ir kontroliuoti jo veiklą turėtų bendruomenės atstovai per įstatymiškai privalomas komisijas (15 diagrama).

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Magistro baigiamajame darbe pasirinktais metodais buvo pasiekti šiam darbui iškelti uždaviniai, t.y. atskleistas sampratų „savivalda“, „savivaldybė“, „savivaldybės institucija“ ir sąvokos „meras“ turinys, palyginti savivaldybės mero kompetencija ir įgaliojimai iki Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo ir po jo priėmimo, pateikti skirtingi savivaldos instituciniai modeliai ir atskleista jų įtaka savivaldybės mero teisiniam statusui, įvertintas savivaldybės mero kompetencijos, atskaitomybės, atsakomybės pobūdis, ištirtos tiesioginių savivaldybės mero rinkimų galimybės, parodant tokių rinkimų teigiamas ir neigiamas puses, bei nustatyta tiesioginių savivaldybės mero rinkimų įtaka savivaldybės mero teisiniam statusui.

Atlikus savivaldybės mero įgaliojimų ir jo veiklos reglamentavimo tyrimą, daromos išvados:

1. Mero pareigybė Lietuvoje pirmą kartą įvardinta 1990 m. vasario 12 d. priėmus tuometinį Vietos savivaldos pagrindų įstatymą. Europoje meras apibrėžiamas kaip politikas, vadovaujantis tam tikro tipo savivaldos objektui, dažniausiai miesto savivaldybei, ar municipaliteto, miesto savivaldybės vadovas. Lietuvoje savivaldybės meras įvardijamas kaip savivaldybės tarybos pirmininkas ir savivaldybės vadovas, kuriam Vietos savivaldos įstatyme yra nustatytas baigtinis įgaliojimų sąrašas.

2. Savivaldybės meras renkamas vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo nuostatomis, t.y. savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui iš tarybos narių slaptu balsavimu visų tarybos narių balsų dauguma renka savivaldybės merą, kuris nuo 2002 m. gali būti tik Lietuvos pilietis.

3. Savivaldybės mero kompetencija ir įgaliojimai, įtvirtinti įstatyme, keičiasi, kai savivaldybėse yra nustatomas naujas savivaldybės institucinės struktūros modelis. 1990-2008 m. taikytus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros principinius modelius galima skirstyti į tris laikotarpius: 1990-1995 m., kai savivaldybėse dėl įvairių priežasčių buvo susiklosčiusi akivaizdi dvivaldystė, o savivaldybės tarybai vadovavo tarybos pirmininkas, meras gi buvo vykdomosios institucijos – valdybos vadovas; 1995-2003 m., kai savivaldybėse reali valdžia buvo sukoncentruota vieno asmens (mero) ir jam lojalių asmenų (grupės) rankose, t.y. savivaldybės meras vadovavo ir savivaldybės tarybai, ir savivaldybės valdybai, o per savivaldybės administratorių – ir savivaldybės administracijai; nuo 2003 m. vasario 25 d. iki dabar, kai savivaldybės meras yra savivaldybės vadovas, turintis simbolinę galią tenkinti bendruomenės poreikius. Savivaldybės mero vieta savivaldybės institucijų atžvilgiu yra nulemta to, kad savivaldybės atstovaujamosios ir vykdomosios institucijos kompetencija yra atskirta. Savivaldybės mero teisinio statuso pasikeitimą sąlygojo Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, kuris konstatavo, kad vietos savivaldos modelis ir savivaldybės mero, renkamo iš savivaldybės tarybos narių, buvimas savarankiška vykdomąja institucija prieštarauja Konstitucijai.

4. Vietos savivaldos įstatyme nustatytas savivaldybės mero įgaliojimų baigtinis sąrašas, reiškiantis mero galias veikti tik apibrėžtų įgaliojimų ribose. Po 2003 m. vasario 25 d. Vietos savivaldos įstatyme merui suteikti įgaliojimai, skirstytini į tokias funkcines grupes: *tarybos pirmininko*: vadovauti savivaldybės tarybai (savivaldybės tarybos veiklos planavimas, posėdžių darbotvarkių sudarymas, posėdžių šaukimas, sprendimų projektų labai ribotos kompetencijos ribose pateikimas svarstyti, savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklos koordinavimas ir kt.); siūlyti savivaldybės mero pavaduotojo, administracijos direktoriaus (jo pavaduotojų), tarybos komisijų pirmininkų kandidatūras, teikti siūlymus tarybai dėl jų atleidimo ar nuobaudų administracijos direktoriui skyrimo ir kt.; *savivaldybės vadovo*: atstovauti savivaldybę santykiuose su įvairiomis institucijomis (teisme, kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio šalių institucijomis, regiono plėtros taryba ir kitais fiziniais ir juridiniais asmenimis); *kontrolės ir priežiūros institucijos*: kontroliuoti ir prižiūrėti savivaldybės viešojo administravimo institucijų bei įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, t.y. ekonomiškumo ir tikslingumo požiūriu kontroliuoti bei teisėtumo požiūriu prižiūrėti šių institucijų priimamų sprendimų atitikimą įstatymams, Vyriausybės nutarimams ar savivaldybės tarybos sprendimams; *darbdavio*: skirti ir atleisti savivaldybės tarybos sekretoriato darbuotojus, vadovauti jų darbui, tvirtinti nuostatus; *bendruomenės atstovo*: organizuoti gyventojų apklausas, analizuoti padėtį savivaldybėje.

5. Pagal Vietos savivaldos įstatymą savivaldybės merui taikytina iš esmės politinė atsakomybė: nepasitikėjimo institutas ir gyventojų rinkimų „egzaminas“ savivaldybės tarybų rinkimų metu, bei atskaitomybė vietos bendruomenei ir išrinktiesiems atstovaujamosios institucijos nariams per viešai teikiamas ataskaitas.

6. Europoje vyraujančių savivaldybės institucinės struktūros modelių (magistrato, burmistrato, municipaliteto, majorato) analizė leidžia daryti siūlymą, kad Lietuvoje būtų galima taikyti kelių rūšių savivaldybės institucinės struktūros modelius. Atsižvelgiant į tai, kad mūsų savivaldybės yra pakankamai skirtingos (visų pirma tai pasakytina apie skirtumus tarp kaimo vietovių ir didžiųjų miestų savivaldybių), darytina prielaida, kad jų tvarkymui reikalingi ir nevienodi instrumentai, taigi diversifikuotas vietos savivaldos institucinis modelis galėtų būti sėkmingai panaudotas ir Lietuvoje. Tai leistų savivaldybėms rinktis tarp tiesiogiai ir netiesiogiai renkamo mero, tarp profesionalių (nuolat dirbančių) ir kompensaciniais pagrindais dirbančių savivaldybės tarybos narių bei įvairių kitų variantų. Tokio pasirinkimo galimybė aktyvintų vietos bendruomenę, nes ji referendumu galėtų apsispręsti, kurio modelio nori, ir, jei pasirinktas modelis jos netenkina, jį pakeisti. Taip pat nacionaliniu mastu būtų galima lyginti vieno ar kito modelio veiksmingumą ir taip sudaryti sąlygas plėtotis ir plisti Lietuvos socialines sąlygas labiausiai atitinkančiam savivaldos modeliui.

7. Siekiant „pagyvinti“ vietos savivaldą, tikslinga savivaldybės gyventojams suteikti teisę tiesiogiai rinkti savivaldybės merą, kuris atstovautų ne tiek partijų, kiek jį rinkusių gyventojų interesus. Dėl tiesiogiai renkamo savivaldybės mero modelio įgyvendinimo siūloma keisti Lietuvos Respublikos Konstituciją, aiškiai apibrėžiant savivaldybės mero teisinį statusą. Pagal atliktos visuomenės apklausos tyrimo rezultatus, tikslingiau savivaldybės merui suteikti vienasmenės vykdomosios valdžios institucijos ir kartu savivaldybės administracijos (politinio) vadovo įgaliojimus. Lietuvos Respublikos Seimui pritarus dabar teikiamoms Konstitucijos pataisoms, ir Konstitucijoje neįtvirtinus konkretaus savivaldos modelio, bus sumažintas savivaldos institucionalizacijos lygis – iš konstitucinio jis virs įstatyminiu. Jei esminiai savivaldos klausimai bus paliekami reglamentuoti įstatymais, yra tikimybė, kad keičiantis parlamentinei daugumai keisis ir savivaldos institucijų sudarymo bei veiklos tvarka. Taip bus sudaromos sąlygos Seimo politinei daugumai manipuluoti savo galiomis ir, priėmęs įstatymą, sutrumpinti „netinkamos“ politinės sudėties tarybų įgaliojimus, keisti savivaldybės institucinės struktūros modelį, tuo pačiu ir savivaldybės mero teisinį statusą.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.
3. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 101 -2015.
4. Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2570.
5. Lietuvos Respublikos savivaldybės tarybos nario statuso įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 18 -403.
6. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 60-1183.
7. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130.
8. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.
9. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr. 67-1659.
11. Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymo pakeitimo ir papildymo // Valstybės žinios. 1992, Nr. 34-1035.
12. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 55 -1049; 2000, Nr. 91-2832.
13. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.
14. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 12 ir 26 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr. 11-206.
15. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 17, 18, 19, 26, 28 straipsnių papildymo ir pakeitimo bei 30 straipsnio pripažinimo netekusio galios įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr. 20-446.
16. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 14, 18, 20, 25, 36, 41 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 68-2765.
17. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3, 4, 15, 17, 20, 21, 29, 31, 37, 38 straipsnių ir šeštojo skirsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 104-4636.
18. Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 53 – 996.
19. Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusio galios įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 17-704.

20. Vietos savivaldos pagrindų įstatymas //Valstybės žinios. 1990, Nr. 7-170.
21. Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl savivaldybių merų ir seniūnų rinkimo“ // Valstybės žinios. 1998, Nr.58-1615.
22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 19-828.
23. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 24-740.
24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 181-6708.
25. Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios. 1999, Nr.82-2418.
26. Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso 2001-05-30 rekomendacija Nr. 87 „Dėl demokratijos plėtros Lietuvoje“ // <http://www.lsa.lt/index.php?3857975176>.
27. Pasaulinė vietos savivaldos deklaracija // <http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida&id=3>.
28. Lietuvos savivaldybių asociacijos suvažiavimo 2004 m. gegužės 20 d. kreipimasis „Dėl tolimesnės vietos savivaldos raidos“ // <http://www.lsa.lt/index.php?2359674857>.
29. Lietuvos savivaldybių asociacijos valdybos 2005 m. gruodžio 15 d. nutarimas Nr. VN-43 „Dėl vietos savivaldos modelio“ // <http://www.lsa.lt/index.php?3065530121>.
30. Lietuvos savivaldybių asociacijos valdybos 2006 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. VN-47 „Dėl vietos savivaldos modelio“ // <http://www.lsa.lt/index.php?10647455909>.
31. Lietuvos savivaldybių asociacijos suvažiavimo 2006 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. SN-2 „Dėl vietos savivaldos modelio“ - <http://www.lsa.lt/index.php?370712382>.

32. Vyriausybės atstovo Klaipėdos apskrityje 2007 m. rugpjūčio 21 d. reikalavimas Nr. (5.1)-TR-101 „Dėl Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 4 punkto ir Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 8 punkto nuostatų įgyvendinimo“;
33. Vyriausybės atstovo Marijampolės apskrityje 2007 m. spalio 4 d. teikimas Nr. T-40(1.3) „Dėl Kalvarijos savivaldybės mero 2007 m. spalio 1 d. potvarkio Nr. M-44 „Dėl komisijos sudarymo“ panaikinimo“.
34. Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvada įstatymo projektams Nr. XP-1340 ir Nr. XP-1341 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=278506.
35. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A(2) // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=297008.
36. Lietuvos Respublikos Seimo Konstitucijos Komisijos ir Valstybės valdymo ir savivaldybės komiteto konferencijos „Tiesioginiai mero ir seniūno rinkimai: už ir prieš“ apžvalgos medžiaga // http://www3.lrs.lt/docs3/kad4/W3_VIEWER.
37. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. rugsėjo 26 d. vakarinio posėdžio stenograma // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=283312.
38. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento 2007 m. balandžio 4 d. išvada Vietos savivaldos įstatymo projektui Nr. XP-2006 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=294921.
39. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada įstatymo projektams Nr. XP-1340 ir Nr. XP-1341 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=280474.
40. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 2, 3, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 55, 62, 63, 64, 65, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 81, 81¹, 82, 87 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-1340 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?pid=274979&pqu.
41. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 2, 3, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 55, 62, 63, 64, 65, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 81, 81¹, 82, 87, pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=274986.
42. Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada įstatymo projektams Nr. XP-1340 ir Nr. XP-1341 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=282602.
43. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 12, 14, 17, 18, 20, 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-1341 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=274982&p_query=&p_tr2.
44. Vietos savivaldos įstatymo 3, 18, 20, 25 ir 41 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto 2001 m. lap. 9 d. aiškinamasis raštas // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=153655&p_query=&p_tr2.

Teismų praktika:

44. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. A⁸-1470-05 // <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutartFast&lang=1>.
45. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. A¹⁴-38-05 // <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutartFast&lang=1>

Specialioji literatūra:

46. Astrauskas, A., Galinienė, B. Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003.
47. Astrauskas A. Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelių kaita 1990-2004 metais // Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: MRU, 2006.
48. Astrauskas A. Lietuvos vietos savivaldos ir jos teisinio reglamentavimo tradicijos // Modernios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse. Šiauliai: ŠU, 1999.
49. Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. 1 d. Vilnius: LTU, 2003.
50. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Vilnius: MRU Leidybos centras, 2005.
51. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslų ir enciklopedijų leidykla, 1993.
52. Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005.
53. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Kolektyvinė monografija. Vilnius: MRU, 2007.
54. Moderniosios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse /sud. Trimonienė R., Sireika J./ Šiauliai: ŠU leidykla, 1999.
55. Puškorius S. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: MRU, 2006.
56. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: TIC, 2005.
57. Žilinskas G. Lietuvos Respublikos vietos savivaldybių statusas 1918-1940 m. // Moderniosios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse. Mokslinė konferencija. Šiauliai: ŠU leidykla, 1999.
58. Žilinskas G. Vietos savivalda // Krupavičius A., Lukošaitis A. Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.

Kita literatūra:

59. Astrauskas A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešojo politika ir administravimas. 2004, Nr. 8.
60. Daugirdas V., Mačiulytė J. Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje // Politologija. 2006, Nr. 3 (43).
61. Grinys E. Tiesioginiai merų rinkimai – nauja savivaldos kokybė // Savivaldybių žinios. 2006 m. bir. 29 d., Nr. 23(364).

62. Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje: konstituciniai imperatyvai ir jų įgyvendinimas ordinarinėje teisėje // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Kolektyvinė monografija. Vilnius: MRU, 2007.
63. Kleponis B. Išvados apie Transparency International Lietuvos skyriaus (TILS) siūlomas korupcijos prevencijos savivaldoje priemonės // <http://www.transparency.lt/up/1119868753Kleponis.pdf>.
64. Kleponis B. Žvilgsnis į trokštamą savivaldos reformą (1). Savivalda, savivaldybių, funkcijos, institucijos// Savivaldybių žinios. 2004, Nr. 42.
65. Kurlianskienė V. Tiesioginiai merų rinkimai – atviras kelias populizmui // <http://www.balsas.lt/naujiena/176625/tiesioginiai-meru-rinkimai-atviras-kelias-populizmui/rubrika:naujienos-lietuva-politika>.
66. Laisvoji internetinė enciklopedija Vikipedija // http://lt.wikipedia.org/wiki/Pagrindinis_puslapis.
67. Lietuvos savivaldybių portalas // <http://www.savivaldybes.lt/zinios/index.php?lang=lt>.
68. Mažylis L., Dranginytė I. Administracijos direktorius kaip savivaldybės vykdomosios valdžios institucija Lietuvoje // Tiltai. Humanitariniai ir socialiniai mokslai. 2005, Nr. 3 (32). // <http://www.ku.lt/leidykla/leidiniai/tiltai/2005/32.php>.
69. Palangos meras mėgino pasėdėti ant dviejų kėdžių // Lietuvos rytas. 2006 m. rug. 5 d. // <http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=10602965&categoryID=7&ndate=1157403600>.
70. Palubinskas A. Savivalda – po centrinės valdžios galios padu // <http://www.lrytas.lt/?id=11658384971163597746&view=4>.
71. Raišienė A. G. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai // Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 4.
72. Regioninių tyrimų instituto nuomonė ir pasiūlymai dėl apskričių valdymo reformos bei apskričių teritorinės reformos krypčių // <http://www.lrti.lt/nuomone.html>.
73. Tiesioginiai merų rinkimai – migloje // <http://kauno.diena.lt/dienrastis/lietuva/tiesioginiai-meru-rinkimai-mdash-migloje-53101>.
74. Tiesioginiai merų rinkimai – teisiniuose brūzgynuose // Vakarų ekspresas, 2005 m. vas. 14 d. // <http://www.ve.lt/?data=2005-02-14&rub=1065924812&id=1108312302>.
75. Vijeikis D. Ar tikrai Lietuvai reikia tiesioginių merų rinkimų? // http://www.politika.lt/index.php?cid=9299&new_id=3760.
76. Zinkevičienė V. Opiumas liaudžiai arba kas stabdo tiesioginius mero rinkimus // Savivaldybių žinios, 2006 m. kov. 2 d., Nr. 7 (348).
77. Zinkevičienė V. Aklavietė ir kompromisų paieškos // Savivaldybių žinios, 2006 sau. 26 d., Nr. 3 (344).
78. Žukauskas L. Abejonės dėl savivaldybių rinkimų sistemos // Savivaldybių žinios, 2006 m. geg. 25 d., Nr. 18(359).

SANTRAUKA

Magistro baigiamojo darbo tema yra aktuali, nes savivaldybės meras, nors ir būdamas įstatyminio lygmens pareigūnu, yra labai svarbi institucija savivaldybių institucinėje struktūroje. Savivaldybės mero teisinis statusas apibrėžtas Vietos savivaldos įstatymu, todėl keičiasi (arba gali keistis), pakeitus minėtą teisės aktą. Paskiausiąjį pasikeitimą, kai savivaldybės meras, iki tol buvęs savivaldybės tarybos – atstovaujamosios institucijos, ir savivaldybės valdybos – vykdomosios institucijos, vadovas bei vienasmenė vykdomoji institucija, sąlygojo Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, išaiškinęs, kad vykdomoji savivaldos institucija negali būti sudaryta iš atstovaujamosios institucijos narių. Pakeitus vietos savivaldos institucinį modelį, pasikeitė ir savivaldybės mero įgaliojimai, kompetencija bei šios institucijos politinė įtaka savivaldybės vykdomajai institucijai – savivaldybės administracijos direktoriui.

Šiame magistro baigiamajame darbe aiškinamos vietos savivaldos, savivaldybės ir jos institucijų, mero instituto sampratos; analizuojami ir lyginami savivaldybės mero įgaliojimai, veikla, kompetencija skirtingais vietos savivaldos raidos etapais. Darbe taip pat aptariami populiarūs Europoje vietos savivaldos instituciniai modeliai, nurodant juose savivaldybės mero vietą ir vaidmenį. Kitas svarbus šio darbo aspektas – tiesioginių savivaldybės mero rinkimų aptarimas, kylančių problemų ir galimybių jas išspręsti analizė.

Magistro baigiamajame darbe atlikta anketinė apklausa pagrindinių savivaldos subjektų (bendruomenės, savivaldybės atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų) populiacijoje, įvertintos tiesioginių mero rinkimų galimybės, identifikuoti praktiniai tokių rinkimų trūkumai ir privalumai.

Darbe naudotasi įvairiais teoriniais ir empiriniais tyrimo metodais: lyginamuoju, istoriniu, sisteminiu, kritiniu, teisinių dokumentų analizės bei anketinės apklausos.

Teorinė darbo reikšmė pasireiškia tuo, kad padaryti realūs moksliniai žingsniai, išplečiant ir papildant egzistuojančius teorinius vaizdinius apie vietos savivaldą, savivaldybių institucijų funkcionavimą, priklausomai nuo savivaldybės mero teisinės padėties pasikeitimo, apie savivaldybės mero veiklą, kompetenciją, atsakomybę bei rinkimo ir atleidimo iš pareigų tvarką.

Praktinis reikšmingumas charakterizuotinas tuo, kad sukaupiti faktai atveria galimybę tobulinti savivaldybių institucinę struktūrą, keičiant savivaldos subjektų veiklą, sprendžiant tarpinstitucinio bendradarbiavimo problemas, tobulinti institucijų vidaus administravimo struktūrą, pateisinant vietos bendruomenės lūkesčius savivaldos srityje.

Darbą sudaro įvadas, penkios dalys, išvados, rekomendacijos, literatūros sąrašas ir priedai.

Raktiniai žodžiai; vietos savivalda, savivaldybė, savivaldos institucijos, savivaldybės meras.

SUMMARY

The Master Thesis is relevant because Municipality Mayor as being an official of legitimate level is very important institution in the structure of municipality. The status of Municipality Mayor is defined in Local Self-Government Law and changes (or can be changed) in case of change of the law mentioned before.

Municipality Mayor simultaneously was the head of municipality council – representative institution – and the head of municipality administration – executive institution – until the 24 of May of 2002, when Constitutional Court clarified that executive institution could not consist of members from representative institution. This clarification changed the model of self-government and at the same time liability and attribution of Municipality Mayor. This clarification also changed the political influence of Mayor Institution to executive institution – the Director of Municipality Administration.

In the Thesis the concepts of self-government, municipality and its institutions, Mayor Institution are defined, the authority of Municipality Mayor, activity and competence at different development stages of self government are analysed and compared. Popular institutional models of self government in Europe are discussed, indicating the mayor's place and role in them. Another important aspect covered in the Thesis – direct election of Municipality Mayor, the problems and the possibilities to solve them are analyzed.

In the course of writing Master Thesis questionnaires among the major self-government institutions – community, representative Institution and executive institution to identify potentiality of direct Mayor Elections, merits and demerits of these elections were distributed.

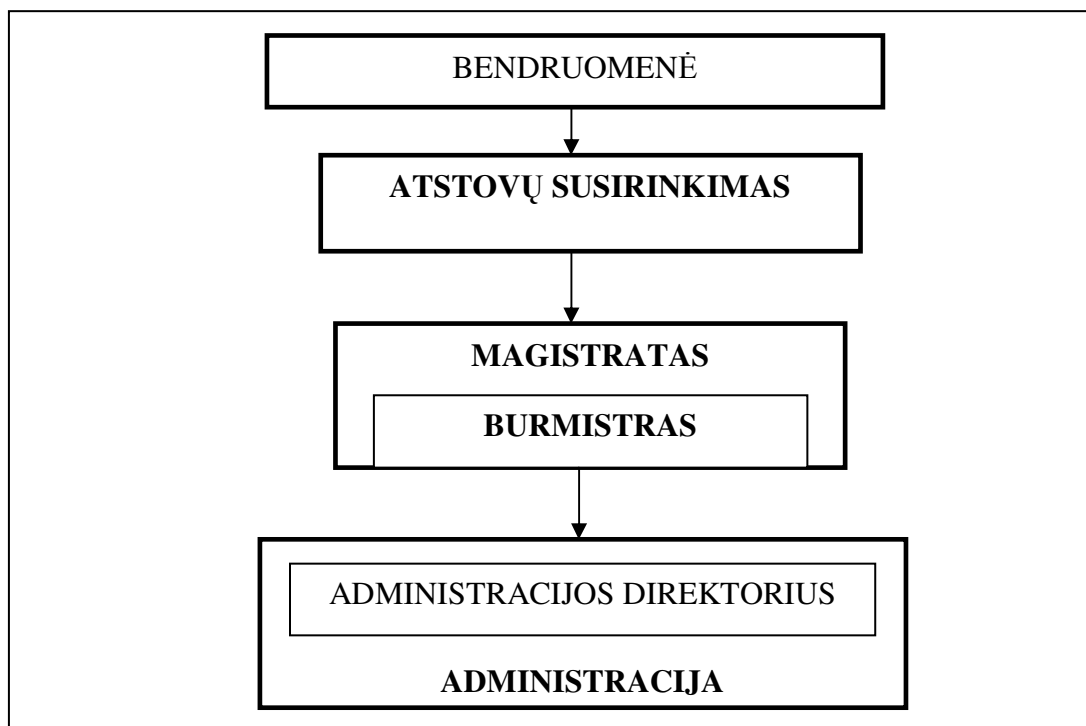
Varieties of theoretical and empirical methodologies - comparative, historical, systematic, critical, analysis of legal documents and questionnaires were used in the Thesis.

Theoretical significance of the Thesis is in broadening the theoretical images of self government, functioning of different institutions in Municipality, influenced by the change of legal status of Mayor Institution, activities, liability and attribution of Mayor Institution, right of election and dismissal.

Practical significance of the Thesis consists in accumulated facts that show possibilities to improve institutional structure of Municipalities by changing the practice of self government subjects, to solve problems of cooperation among institutions, to improve administrative structure within institutions and justify the expectations of local community for self government.

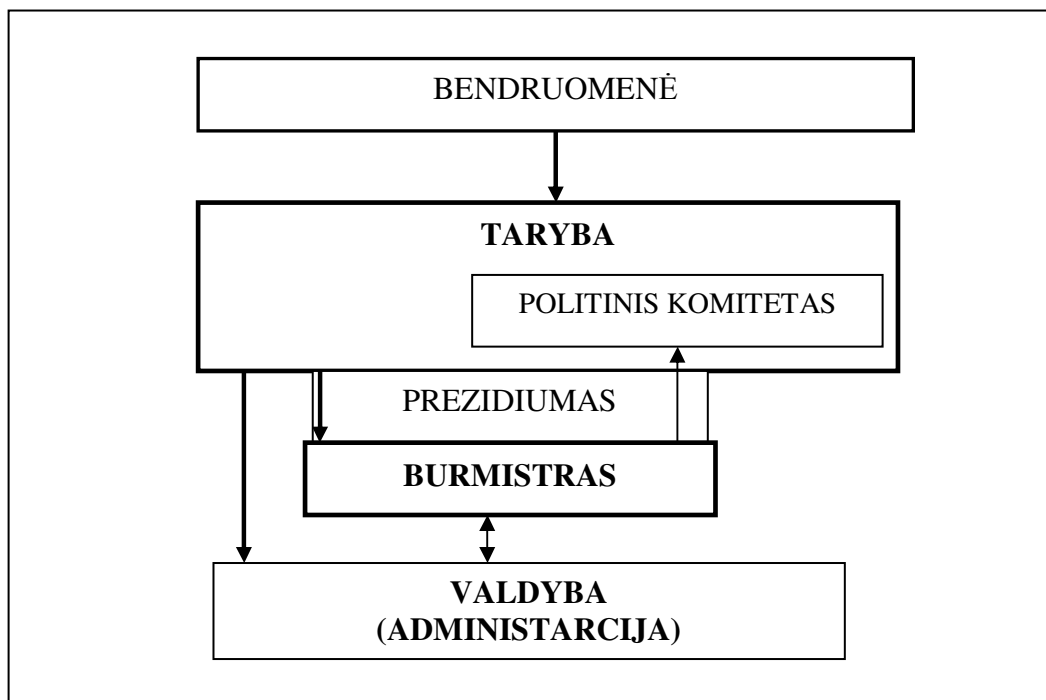
Thesis consists of preface, five parts, conclusions, recommendations, list of literature and supplements.

Keywords: Self government, municipality, municipality institutions, mayor of a municipality.



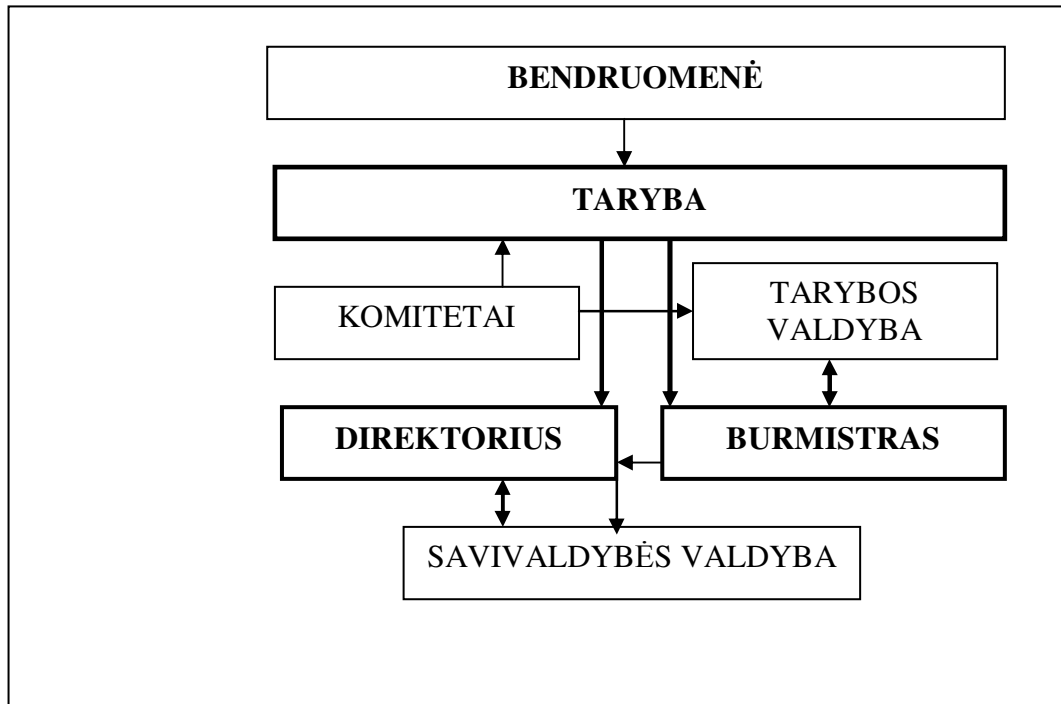
1 pav. **Magistratas**

Šaltinis: Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 112.

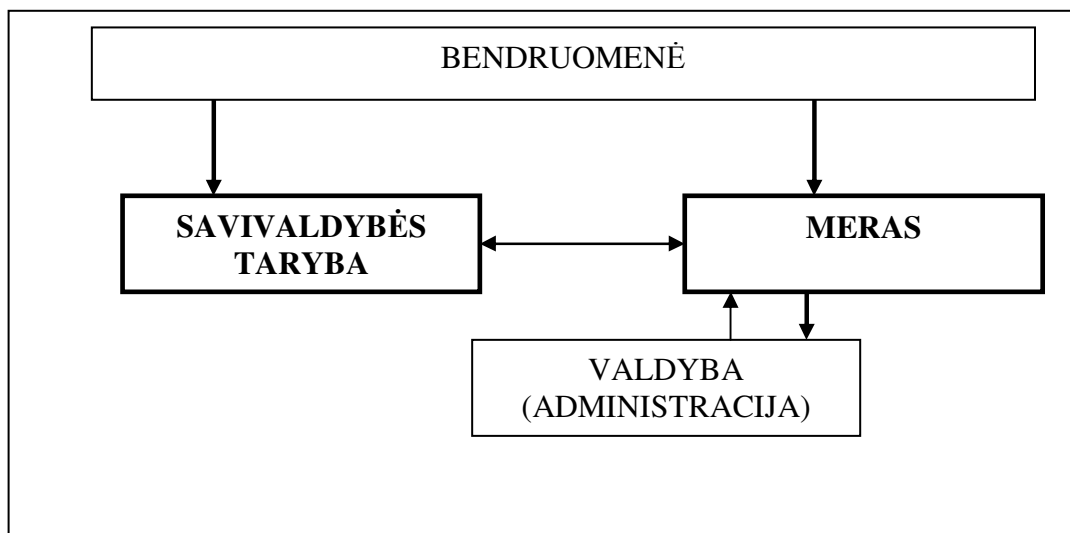


2 pav. **Burmistratas**

Šaltinis: Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 113.

3 pav. **Municipalitetas**

Šaltinis: Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 114.

4 pav. **Majoratas**

Šaltinis: Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. P. 115.

Apklaustos anketos pavyzdys

1. Jūs esate:

- savivaldybės bendruomenės narys;
- savivaldybės tarybos narys;
- savivaldybės administracijos tarnautojas.

2. Koks savivaldybės mero statusas Jums labiausiai priimtinas?

- meras – politikas, vadovaujantis savivaldybės tarybai, sprendžiantis strateginius miesto vystymo klausimus, reprezentuojantis savivaldybę Lietuvoje ir užsienyje;
- meras – „ūkininkas“, vadovaujantis savivaldybės administracijai, sprendžiantis, kokius namus ar gatves remontuoti, kam kokią socialinę išmoką skirti.

3. Jūsų nuomone, geriausias savivaldybės institucinės struktūros modelis:

- bendruomenė renka atstovus į savivaldybės tarybą, kuri išsirenka pirmininką merą ir skiria administracijos direktorių vadovauti administracijai (magistratas);
- bendruomenė renka atstovus į savivaldybės tarybą, kuri suformuoja savo patariamuosius darinius, renka vykdomąją instituciją – merą, vadovaujantį savivaldybės administracijai (burmistratas);
- bendruomenė renka atstovus į savivaldybės tarybą, kuri renka savivaldybės tarybai ir valdybai vadovaujantį merą, kuris netiesiogiai (per savivaldybės administracijos direktorių) vadovauja ir administracijai (municipalitetas);
- rinkėjai atskirai renka ir savivaldybės tarybą, ir merą, kuris, būdamas vykdomąją valdžia, vadovauja savivaldybės administracijai (majoratas) ir reprezentuoja savivaldybę.

4. Jūsų nuomone, apsilankius pas savivaldybės merą Jūs išspręstumėte klausimą dėl:

- savo santykių su darbdaviu (pvz., dėl algos padidinimo);
- socialinio būsto ar socialinės pašalpos gavimo;
- mokesčio už atliekų tvarkymą ar šilumos tiekimą sumažinimo;
- aktualaus miestui klausimo ar pasiūlymo apsvaistymo įvairiose savivaldybės institucijose;
- savivaldybės administracijos tarnautojo blogo elgesio ar neveiklumo.

5. Ar šiuo metu savivaldybės merui suteikti igaliojimai sprendžiant vietos savivaldos problemas yra:

- pakankami;
- nepakankami;
- nežinau, sunku pasakyti.

6. Ar pritariate, kad savivaldybių merai būtų renkami tiesiogiai vietos savivaldybių bendruomenių?

- pritariu;
- nepritariu šiai idėjai iš esmės;
- nepritariu, nes savivaldybėje padidėtų konfliktų tarp išrinktų atstovų tikimybė;
- nežinau.

7. Tiesioginių mero rinkimų įteisinimo teigiama pusė:

- garantuotą aiškesnį atstovaujamos ir vykdomos valdžios atskyrimą;
- suteiktą merui galimybę dirbti neįaučiant savivaldybės tarybos narių spaudimo;
- padidėtų mero atsakomybė rinkėjams;
- neturėtų jokios reikšmės;
- nebūtų teigiamos pusės.

8. Tiesioginių mero rinkimų įteisinimo neigiama pusė:

- padidėtų politinio nestabilumo pavojus;
- gali būti išrinkti populistai;
- neigiamų padarinių nebūtų;
- kita.

9. Jei meras būtų renkamas tiesiogiai, jį atstatydinti iš pareigų galėtų:

- savivaldybės taryba daugiau kaip 1/2 visų tarybos narių balsais;
- savivaldybės taryba 2/3 visų tarybos narių balsais;
- savivaldybės taryba 4/5 visų tarybos narių balsais;
- savivaldybės bendruomenė per specialiai surengtą mero atstatydinimo procedūrą daugiau kaip 1/2 dalyvavusių balsais;
- kitaip.

10. Kuris tiesiogiai renkamo mero teisinis statusas Jums priimtinesnis?

- meras – savivaldybės vienasmenė vykdomoji institucija, tiesiogiai vykdanči įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus, bei savivaldybės administracijos vadovas, administruojantis savivaldybės biudžeto asignavimus; tokiu atveju savivaldybės meras turi atsisakyti savivaldybės tarybos nario mandato, arba
- meras – savivaldybės tarybos vadovas, t.y. savivaldybės tarybos narys, vietos politikas su įgaliojimais vadovauti tarybai bei daryti poveikį vykdomosioms institucijoms;
- kitas.

11. Kuriai politinio sprendimo alternatyvai Jūs pritariate?

- merą galėtų tiesiogiai rinkti gyventojai, jis būtų savivaldybės vadovas ir savivaldybės tarybos pirmininkas;
- merą galėtų tiesiogiai rinkti gyventojai iš partijų pateiktų kandidatų į savivaldybės tarybos narius, išrinkti savivaldybės tarybos nariai jį tvirtintų; meras būtų savivaldybės vadovas ir savivaldybės tarybos pirmininkas;
- merą galėtų tiesiogiai rinkti gyventojai, jis būtų savivaldybės vykdomoji institucija, atskaitinga savivaldybės tarybai ir gyventojams;
- merą galėtų tiesiogiai rinkti gyventojai iš partijų pateiktų kandidatų į savivaldybės tarybos narius, išrinkti savivaldybės tarybos nariai jį tvirtintų; meras būtų savivaldybės vykdomoji institucija, atskaitinga savivaldybės tarybai ir gyventojams.

12. Kokią instituciją (pareigūną) Jūs norėtumėte rinkti tiesioginiuose rinkimuose?

- pareigūną, gebantį diplomatiškai spręsti savivaldybės reikalus ministerijose ar kitose institucijose;
- pareigūną, gebantį spręsti kasdieninius bendruomenės narių reikalus savivaldybėje;
- abu.

13. Ar padidėtų savivaldybės mero atsakomybė rinkėjams, jei meras būtų renkamas tiesiogiai?

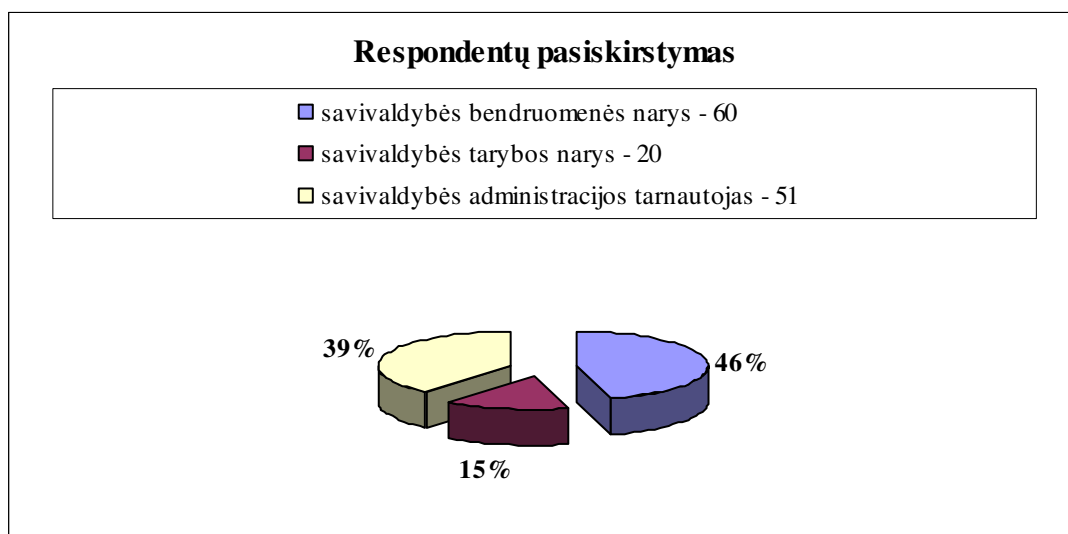
- padidėtų;
- nepadidėtų;
- nežinau, neturiu nuomonės.

14. Jūsų nuomone, ar savivaldybės meras daro politinę įtaką savivaldybės administracijos direktoriui?

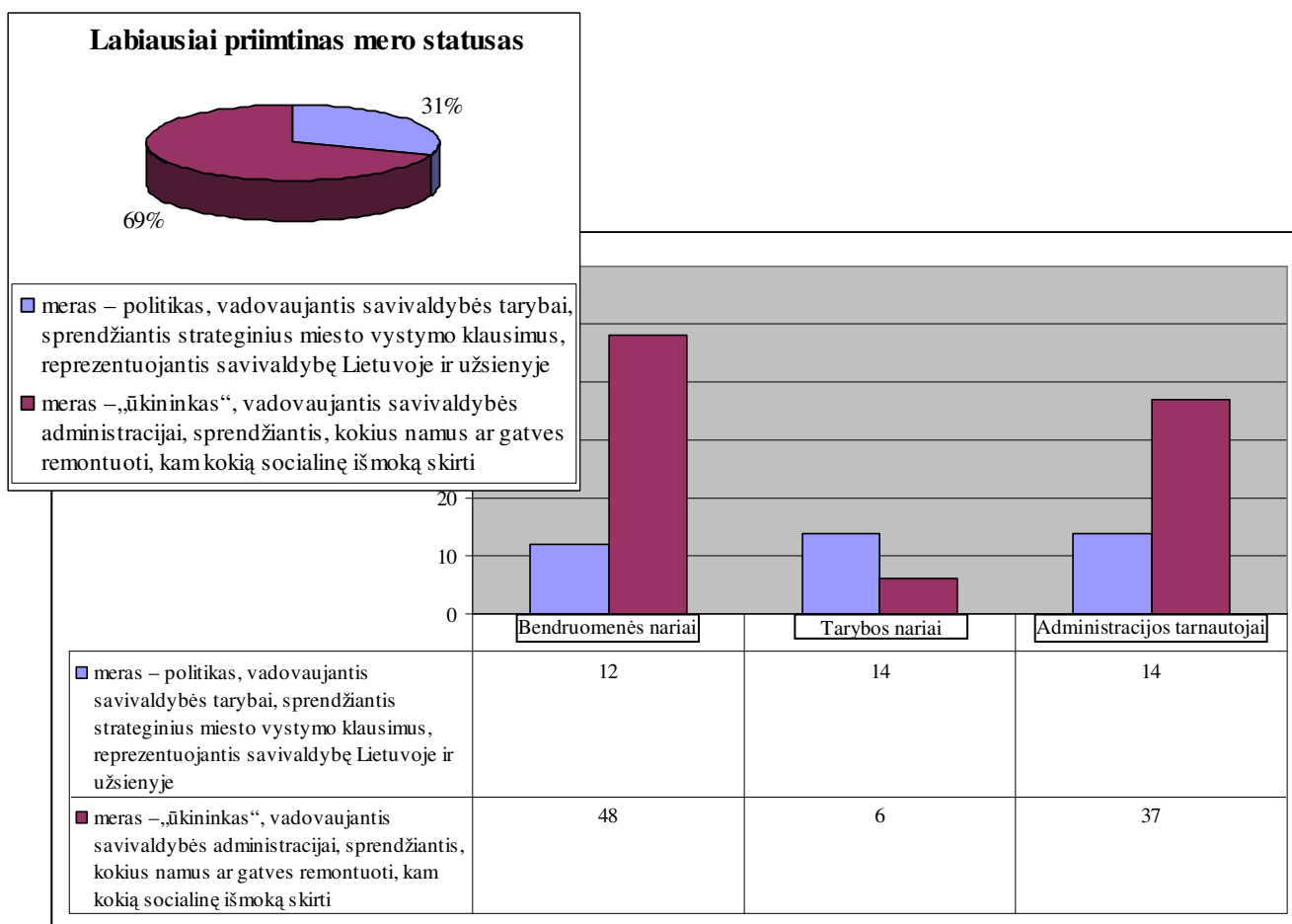
- daro;
- įtaka nedidelė, nes atskirti įgaliojimai;
- įtaka didelė, nes administracijos direktoriui lengva pareikšti politinį nepasitikėjimą ir jį atstatydinti;
- nedaro.

15. Kas turėtų kontroliuoti tiesiogiai išrinkto mero darbą?

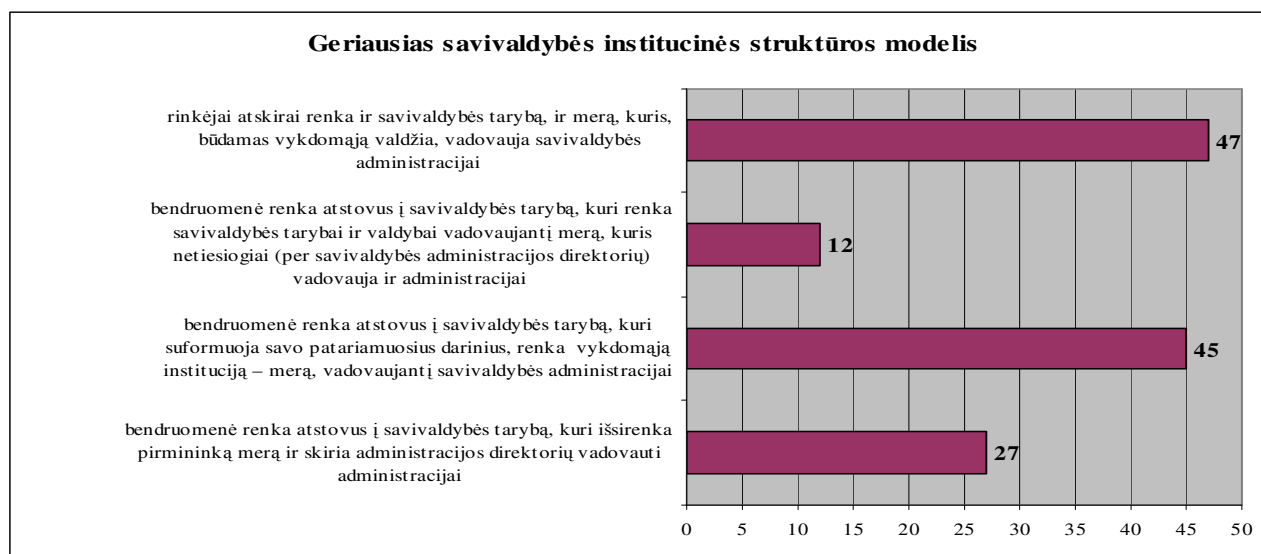
- savivaldybės kontrolierius;
- bendruomenės atstovai per įstatymiškai privalomas komisijas;
- savivaldybės taryba ir komitetai;
- kita.



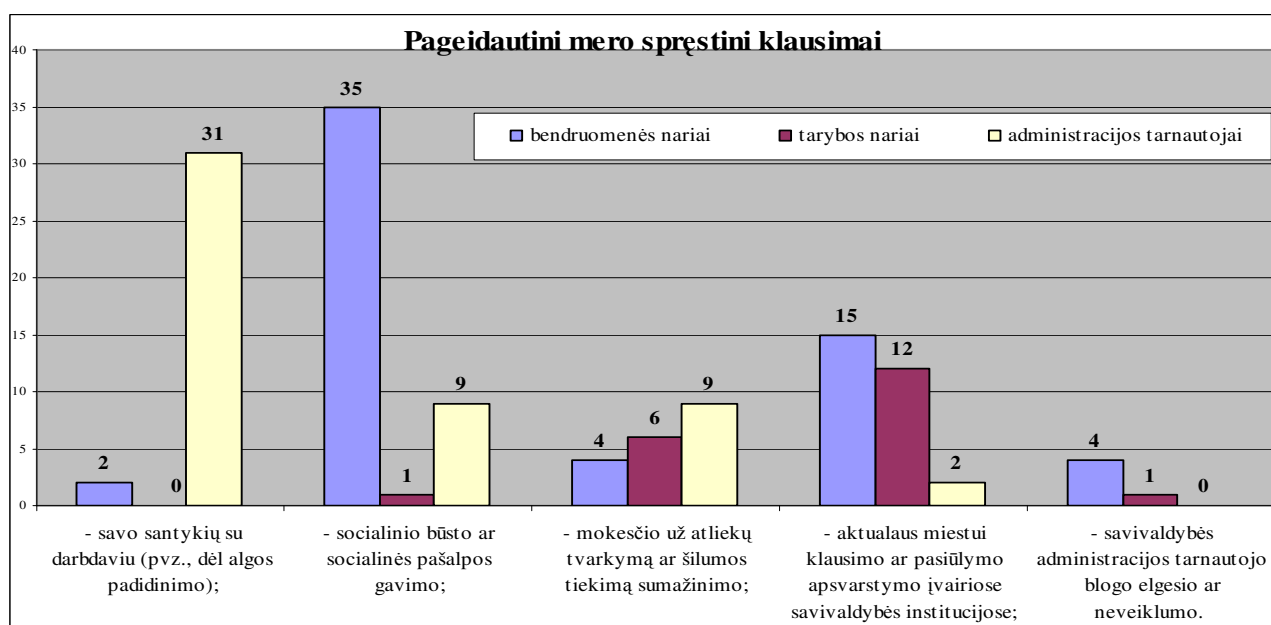
1 pav. Anketos respondentų pasiskirstymas



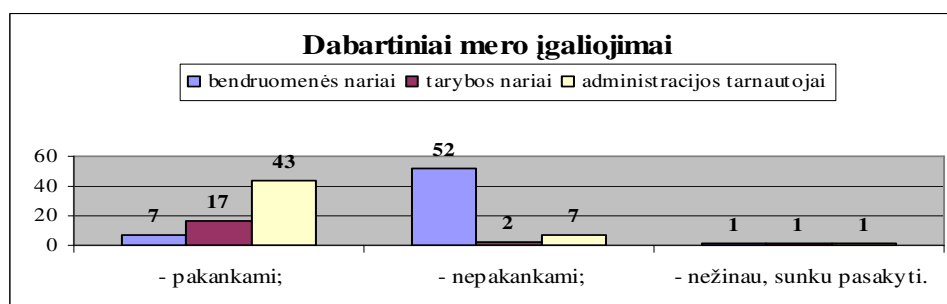
2 pav. Labiausiai priimtinas savivaldybės mero statusas



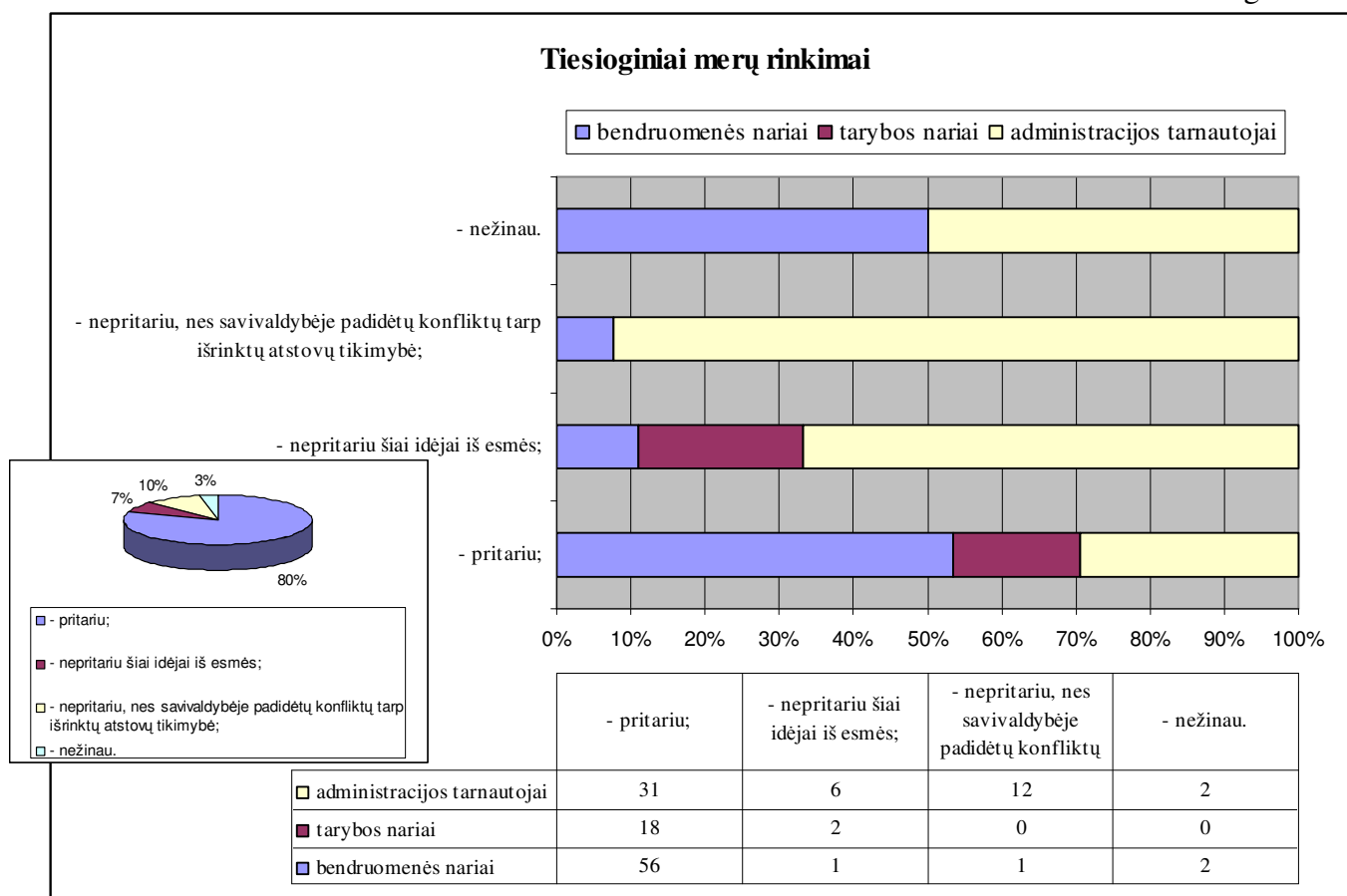
3 pav. Geriausias savivaldybės institucinės struktūros modelis



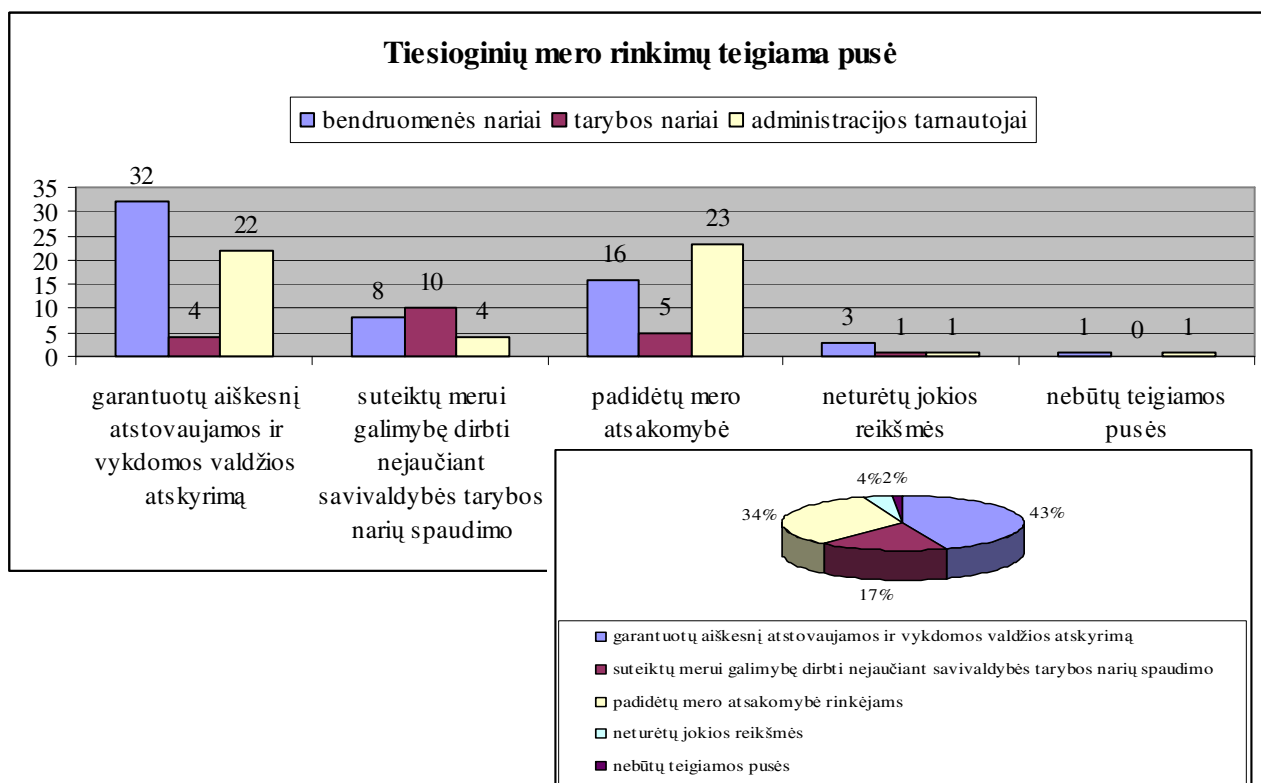
4 pav. Pageidaujami mero sprendiniai klausimai



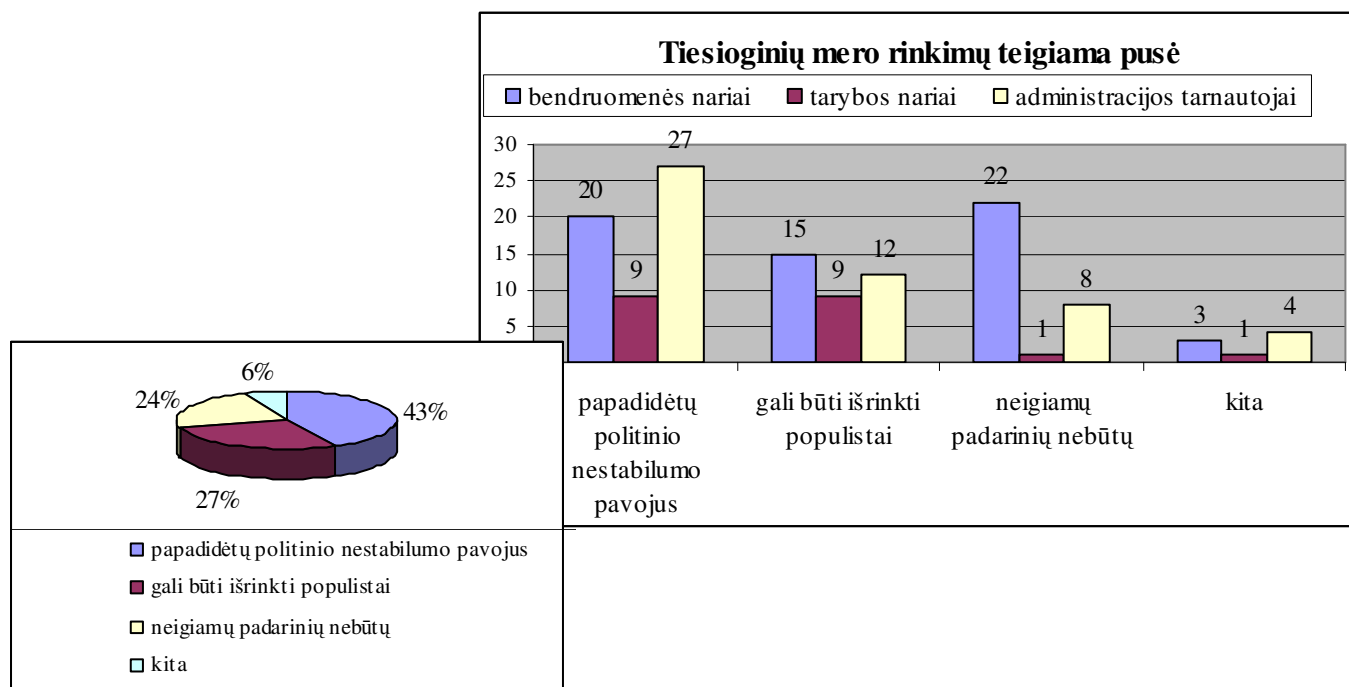
5 pav. Dabartiniai mero įgaliojimai



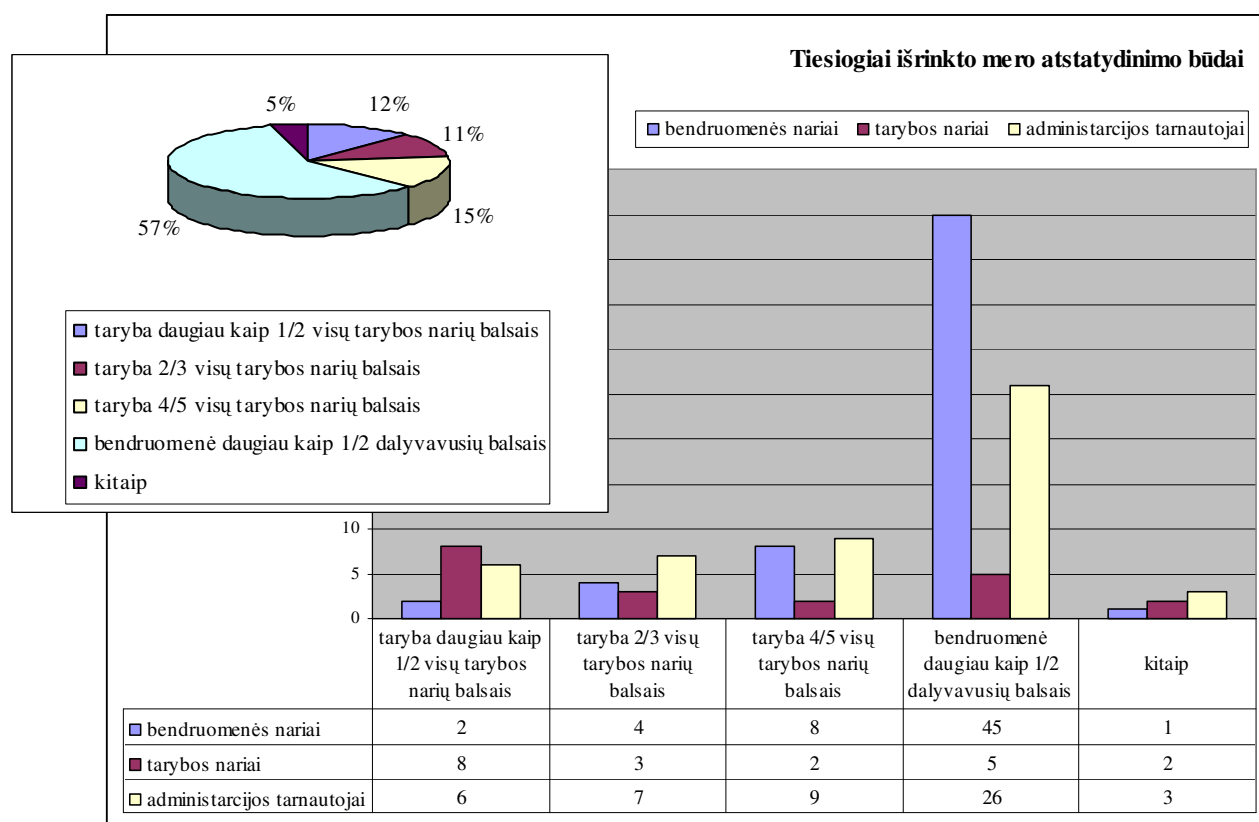
6 pav. Nuomonė dėl tiesioginių merų rinkimų reikalingumo



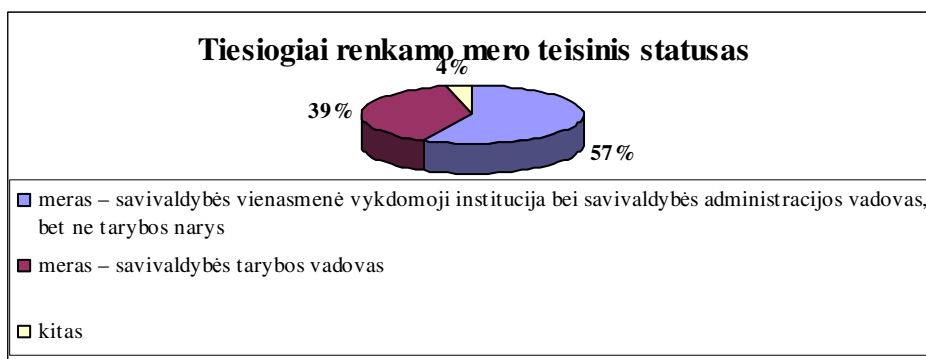
7 pav. Tiesioginių merų rinkimų teigiama pusė



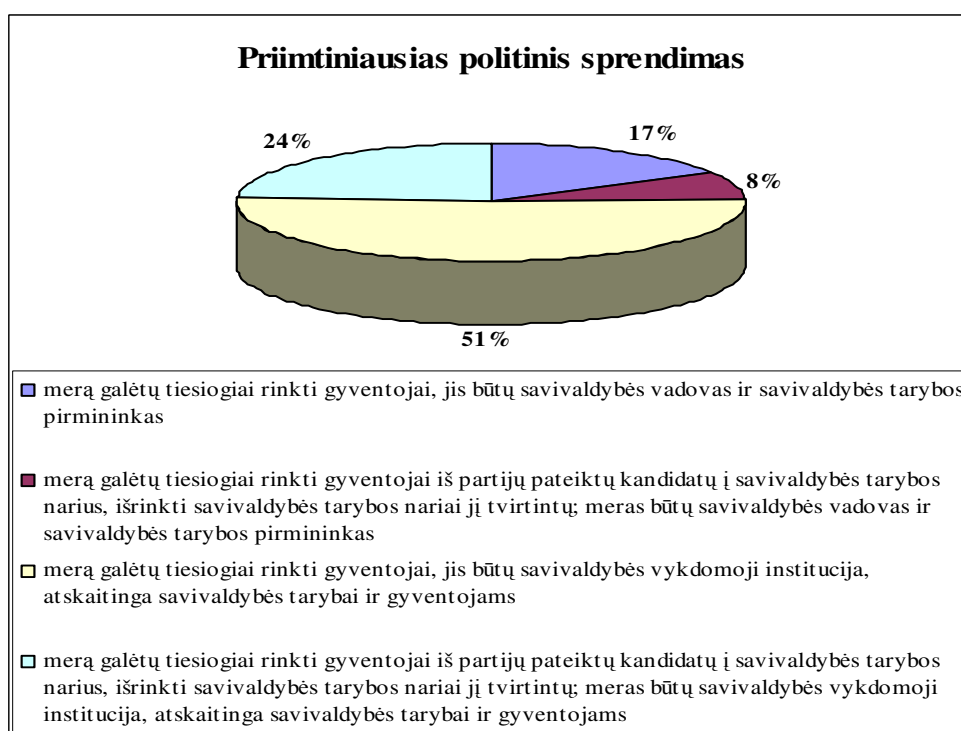
8 pav. Tiesioginių merų rinkimų neigiama pusė



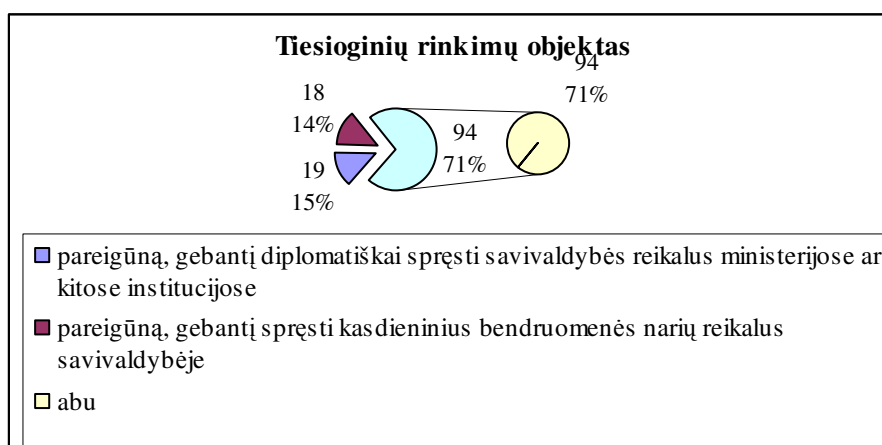
9 pav. Tiesiogiai išrinkto mero atstatydinimo būdai



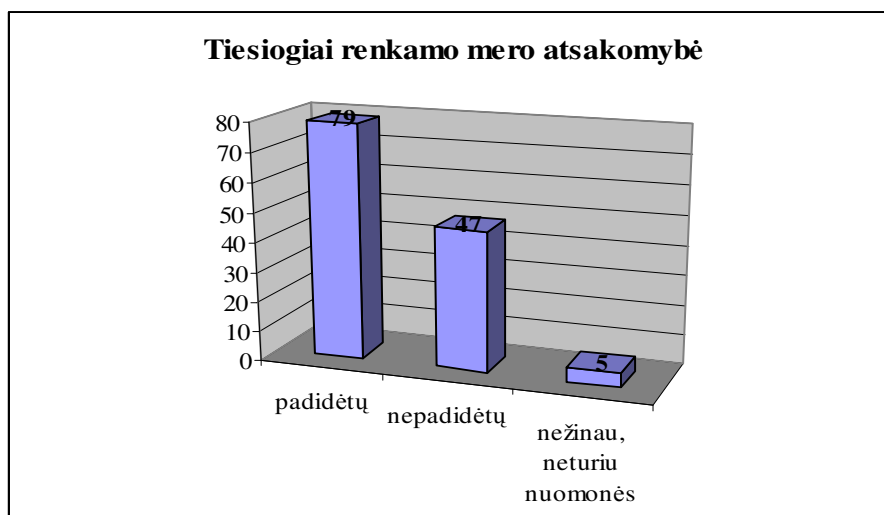
10 pav. Tiesiogiai renkamo mero teisinis statusas



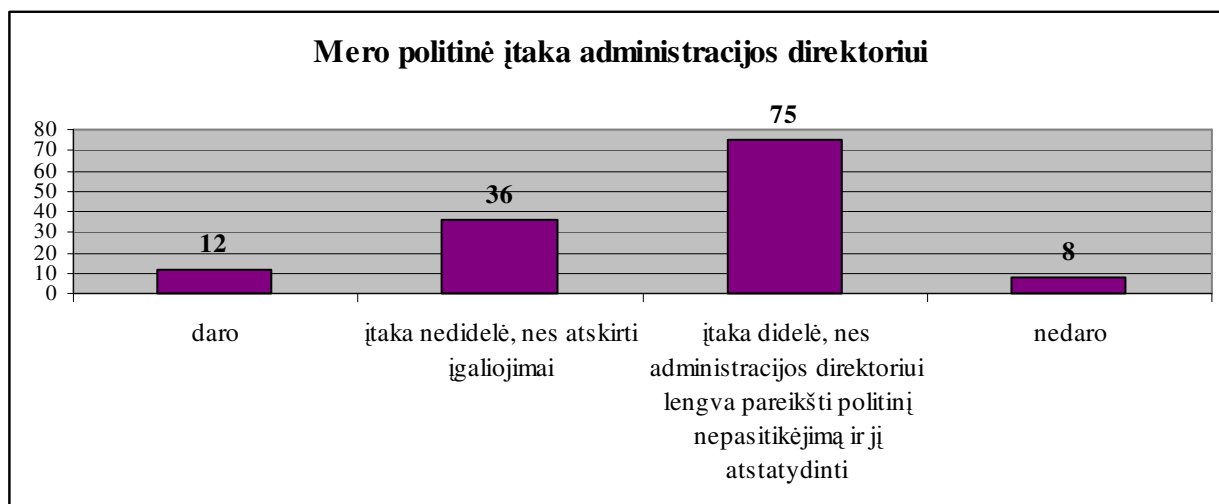
11 pav. Priimtinausia politinio sprendimo alternatyva



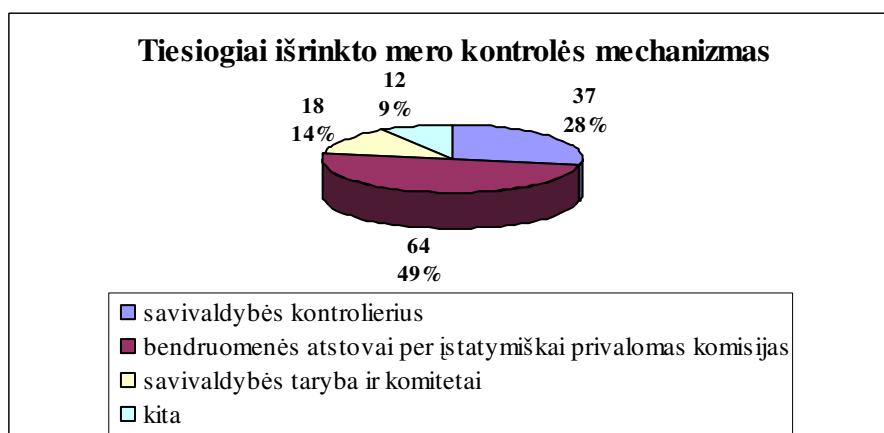
12 pav. Tiesioginių rinkimų objektas



13 pav. Tiesiogiai renkamo mero atsakomybės kitimas



14 pav. Savivaldybės mero politinė įtaka savivaldybės administracijos direktoriui



15 pav. Tiesiogiai išrinkto mero kontrolės alternatyvos