

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA**

VILMA BUDVYTIENĖ

Civilinės teisės studijų programos 1 gr. studentė

**LIETUVOS VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ FORMAVIMASIS,
TEISINĖ PADĖTIS: PROBLEMOS IR SPRENDIMAI**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas-
Doc. Stasys Šedbaras

VILNIUS 2006

TURINYS

ĮVADAS	1
1. VIETOS SAVIVALDOS ISTORINĖ RAIDA	4
1.1 VIETOS SAVIVALDA TARPUKARIO LIETUVOJE.....	5
1.2 VIETOS SAVIVALDA KARO IR POKARIO METAIS.....	7
1.3 SAVIVALDA ATKŪRUS LIETUVOS NEPRIKLAUSOMYBĘ.....	8
2. VIETOS SAVIVALDOS TEISINIS STATUSAS IR EGZISTUOJANTI SITUACIJA LIETUVOJE.....	10
3. VIETOS SAVIVALDOS SUBJEKTŲ TEISINIS STATUSAS PO 2002 M. GRUODŽIO 24 DIENOS KONSTITUCINIO TEISMO NUTARIMO: KONSTATUOTI PAŽEIDIMAI IR JŲ SPRENDIMO BŪDAI	15
3.1 VIETOS SAVIVALDOS REALUMO POŽYMIAI.....	15
3.2 VIETOS SAVIVALDOS PROBLEMINIAI ASPEKTAI	18
3.3. KONSTITUCINIO TEISMO NUTARIMO PAGRINDINIAI ASPEKTAI.....	20
3.4 SAVIVALDYBĖS TARYBOS ATSKAITINGŲ ORGANŲ SAŪVEIKA	22
3.5 SAVIVALDYBIŲ SAVARANKIŠKUMO IR VEIKLOS LAISVĖS TEISINIAI ASPEKTAI.....	26
3.6 SAVIVALDYBĖS TARYBOS NARIO TEISINIS STATUSAS.....	28
3.7 SAVIVALDYBIŲ TARYBŲ INSTITUCIJŲ SUDARYMAS, JŲ KOMPETENCIJA, TEISINIS REGULIAVIMAS	29
3.8 ADMINISTRACIJOS DIREKTORIAUS TARNYBOS SANTYKIŲ POBŪDIS.....	32
3.9 SAVIVALDYBĖS MERO KAIP POLITIKO SATATUSAS: KAI KURIE PROBLEMINIAI ASPEKTAI	36
3.10 SAVIVALDYBĖS ĮMONĖS IR ISTAIGOS: TEISINIO REGLAMENTAVIMO PROBLEMAS	38
3.11 VALSTYBĖS TARNAUTOJO STATUSO TEISINIS REGULIAVIMAS.....	42
4. VIETOS SAVIVALDOS MODELIO PAIEŠKA, TEISINIO REGLAMENTAVIMO IR ĮGYVENDINIMO PROBLEMINIAI ASPEKTAI.....	48
4.1 TIESIOGINIAI MERO RINKIMAI: KYLANČIOS PROBLEMAS IR GALIMI JŲ SPRENDIMO BŪDAI	55
4.2 VISUOMENĖS NUOMONĖ APIE TIESIOGIAI RENKAMO MERO MODELĮ, PROBLEMINIAI ASPEKTAI	58
4.3 SAVIVALDYBIŲ TARYBŲ RINKIMŲ SISTEMOS: TEIGIAMAI IR NEIGIAMAI EFEKTAI	59
4.4 SAVIVALDOS VEIKLOS TOBULINIMAS: KYLANČIOS PROBLEMAS IR JŲ SPRENDIMO BŪDAI	60
5. BAIGIAMOSIOS IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	63
6. SANTRAUKA	66
7. SUMMARY	67
8. LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	68

ĮVADAS

TEMOS AKTUALUMAS IR MOKSLINIS NAUJUMAS. Vietos savivaldos institucijų formavimosi 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., Žilinskas G., Stačiokas R., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Šileikis E., Gestautas P., Lazdynas R., Kūris E., Lapinskas K., Astrauskas A., Horstas Kanitzas, Gardner John ir kt. Tačiau dauguma šių autorių darbų nėra skirta konkrečiai vietos savivaldos institucijų formavimosi teisinės padėties analizei, jų tarpusavio santykių aptarimui bei išskylančių problemų ir klausimų sprendimui ir juose kalba apie vietos savivaldos institucijų formavimąsi bei tarpusavio santykius yra tik tam tikra viso darbo dalis, o ne pagrindinė mintis, kuriai skirtas visas darbas. Taigi, atsiranda būtinybė susisteminti skirtinguose darbuose esamas pateiktas įvairialypes nuomones bei pastebėjimus, juos apibendrinti, o atlikus savo tyrimus šiame magistriniame darbe bei panaudojus teisininkės-praktikės vietos savivaldos srityje patirtį, pateikti vientisą darbą, skirtą vietos savivaldos institucijų formavimuisi, jų teisinės padėties įvertinimui, tarpusavio santykių teisiniam įvertinimui, esamų aktualių problemų bei klausimų sprendimui Lietuvoje.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje įtvirtinta, jog “lietuvių tauta, (...) siekdama atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės, atgimusios Lietuvos valstybės piliečių valia priima ir skelbia šią Konstituciją”. Visi aukščiau išvardinti siekiai yra neatsiejami nuo demokratijos: “Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė valstybė”. Michael Sandel savo veikale “Demokratijos nepasitenkinimas” teigia, jog demokratija naujojoje istorijoje pasireiškia tuo, kad individas čia kur kas aktyviau dalyvauja savivaldos procesuose. Kaip pažymi M. Sandel, (...) be kitų dalykų, demokratinio pilietiškumo interpretacija reikalauja valstybės reikalų pažinimo ir moralinio ryšio su bendruomene, kurios likimas yra sprendžiamas. Pilietis, aktyviai dalyvaujantis savivaldoje, privalo turėti arba išsiugdyti tam tikrą charakterio savybių arba pilietinių dorybių”. Tai patvirtina ir Mykolo Romerio universiteto prof. habil. dr. A. Vaišvila, teigdamas, jog pilietinė (atvira) visuomenė bei savivaldos institucijų egzistavimas – tai pagrindiniai teisinės valstybės požymiai.

Kaip minėjau aukščiau, pasirinkti magistriniam darbui temą suponavu mano teisininkės-praktikės tarnyba Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Juridiniame skyriuje, atskirų sričių mokslininkų darbai savivaldos srityje, o taip pat siekis pateikti Lietuvos Konstitucinio Teismo nutarimų, sprendimų bei išvadų ir Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo sprendimų analizę vietos savivaldos srityje. Aktualu ir tai, jog kaskart artėjant rinkimams į vietos

savivaldybių tarybas, Lietuvos valstybinės valdžios institucijose, visuomeninėse organizacijose, politiniuose sluoksniuose, vietos bendruomenėse aktyviai diskutuojama Lietuvos vietos savivaldos institucijų funkcionavimo bei jų galių klausimu, vyksta diskursai dėl savivaldybių institucinės struktūros modelių, ir žinoma, apie tiesioginius merų rinkimus bei tiesiogiai išrinkto mero vaidmenį vietos savivaldoje.

Į diskusijas įsitraukia ne tik politinės partijos, politologai, viešosios politikos bei viešojo administravimo specialistai, bet ir vietos bendruomenė. Jungtinėse Amerikos Valstijose atgimęs susidomėjimas vietos bendruomene sukėlė ypač didelį poreikį bei pastangas atnaujinti bendruomenės jausmą suteikiant jai kuo daugiau galių vietos savivaldoje, kadangi bendruomenė, anot Robert B. Denhardt, yra suvokiama kaip bene vienintelis būdas vienybei bei sintezei sugrąžinti. Autorė atkreipia dėmesį, jog būtent vietos bendruomenei ir yra labiausiai aktualu, kaip, koku būdu ir kiek efektyviai bus sprendžiamos vietos savivaldos institucijose vietos bendruomenės nariams kylančios problemos bei aktualūs klausimai.

Mano pasirinkta magistrinio darbo tema aktuali ir šiais aspektais: ar pakankamas savivaldos institucijų vaidmuo tam tikroje vietos bendruomenėje funkcionalumo prasme; ar egzistuojantis vietos savivaldos sistema užtikrina tinkamą visų vietos savivaldos institucijų veiklą bei tarpusavio santykius.

Norint užtikrinti demokratiškus principus įgyvendinimą, visuomenės narių ar interesų grupių darnų sugyvenimą, valstybės valdymas ir vietos savivalda negali būti tapatinamos. Lietuvoje taip pat skiriamos dvi viešosios valdžios sistemos: valstybės valdymas ir vietos savivalda. Lietuvos Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime konstatavo, jog vietos savivalda yra savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms, o 2001 m. birželio 28 d. nutarime įtvirtino, kad Konstitucijos nuostata, jog savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, vertintina kaip šių bendruomenių dalyvavimo valdant atitinkamas teritorijas garantija. Taigi, valstybės valdžios institucijos ir vietos savivaldos institucijos, derindamos decentralizacijos bei dekoncentracijos principus, tarpusavyje sąveikauja. Pagal Konstituciją, negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigiama galimybė savivaldybėms realizuoti jų kompetenciją, tiesiogiai įtvirtintą Konstitucijos 120 straipsnyje.

DARBO TIKSLAS IR UŽDAVINIAI. Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytą, šio darbo tikslas – išanalizuoti Lietuvos vietos savivaldos institucijų formavimosi pagrindus, įvertinti teisinę padėtį, įvardinti šių institucijų formavimosi, teisinės padėties, tarpusavio santykių problemas

vietos bendruomenės kontekste, pateikti atitinkamas rekomendacijas bei pasiūlyti esamų problemų, o taip pat aktualių klausimų sprendimo būdus. Siekiant darbo tikslo, darbe bus nagrinėjami žemiau nurodyti su darbo tema susiję uždaviniai (aspektai):

1. Pateikti vietos savivaldos institucijų sampratas, įvardyti jų ypatumus, apžvelgti istorinę vietos savivaldos raidą, nustatyti vietos savivaldos institucijų reikšmę tiek valstybės valdyme, tiek vietos savivaldoje.

2. Atskleisti vietos savivaldos institucijų teisinio statuso ir jo reglamentavimo problemas vietos savivaldos bei vietos bendruomenės kontekste.

3. Analizuoti vietos savivaldos institucijų tarpusavio santykių problemas bei aktualius klausimus.

4. Įsigilinti į tiesioginių mero rinkimų galimybes bei teisinius aspektus vietos savivaldoje.

5. Pateikti vietos savivaldos plėtros galimas tendencijas.

TYRIMO OBJEKTAS. Vietos savivaldos institucijų sąvokos, vietos savivaldos institucijų teisinis statusas, tarp jų susiklostantys teisiniai santykiai, iš to kylančių problemų įvardinimas bei esamų (galimų) problemų sprendimo būdai.

TYRIMO DALYKAS. Šiame magistriniame darbe bus naudojama Lietuvos Respublikos bei Europos Sąjungos teisinė bazė, reglamentuojanti vietos savivaldą, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai, sprendimai bei išvados, Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo sprendimai bei nutartys vietos savivaldos srityje, nevyriausybiinių organizacijų analitinė medžiaga, o taip pat kiti norminiai aktai bei teisinė literatūra, statistiniai duomenys ir jų komentarai.

TYRIMO METODAI. Sprendžiant darbe nustatytus tikslus bei uždavinius (aspektus) panaudoti šie tyrimo metodai: lyginamasis, loginis, lingvistinis, sąvokų interpretacijos, analizės, statistinis, tyrimo metodai.

PRAKTINĖ DARBO REIKŠMĖ. Atsižvelgiant į tai, kad šio darbo autorė yra Šiaulių miesto savivaldybės Juridinio skyriaus tarnautoja, kasdien susidurianti su šiame darbe nagrinėjamosiomis problemomis, atliktas tyrimas turės didelę reikšmę tiek jai pačiai bei jos kolegoms, tiek ir miesto bendruomenei. Be to, į tyrimo duomenis bei pateiktas rekomendacijas gali būti atsižvelgiama rengiant vietos savivaldą reguliuojančius įstatymus, priimant jų pataisas ar papildymus. Taip pat šio tyrimo metu gauti rezultatai gali būti panaudojami tolesniems šios temos nagrinėjimams, atsižvelgiant į ateities įstatymų pataisas bei papildymus ar naujų norminių aktų,

susijusių su vietos savivalda bei vietos savivaldos institucijomis, jų teisiniu statusu, priėmimą.

1. VIETOS SAVIVALDOS ISTORINĖ RAIDA

Pasaulinė praktika rodo, kad jau nuo senų laikų bandoma derinti centrinį krašto valdymą su vietiniu. Valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose (miestuose, apskrityse, gyvenvietėse) vietos gyventojai per savo išrinktas institucijas siekė savarankiškai tvarkyti įvairius visuomenei svarbius klausimus (švietimo, sveikatos, socialinio aprūpinimo, prekybos ir kt.) atstovauti savo interesams aukštesniosiose instancijose¹.

Lietuvoje savivaldos istorija kol kas nepakankamai susisteminta, nors kai kurie vertingi tyrimai ir paskelbti²

Savivaldos ištakos Lietuvoje gana senos: tai ir Magdeburgo bei Kulmo savivaldos teisių suteikimas Lietuvos miestams, ir seimelių veikla. Magdeburgo teisė leido miestiečių bendruomenėms turėti miesto valdžią (magistratą), atskirą teismą iš miestiečių rinktų prisiekusiųjų, patiems reguliuoti amatus ir prekybą. Lietuvoje Magdeburgo teise pirmieji gavo Vilniaus gyventojai (1387 m.), vėliau, XV ir XVI s., ji buvo suteikta ir kitiems miestams – Kaunui, Trakams, Merkinei, Veliuonai, Žiežmariams ir kt.

Kulmo teisė buvo Magdeburgo teisės savotiška atmaina, suteikianti savivaldos teisę ne tik miestams, bet ir valstiečių gyvenvietėms. Ji buvo suteikta Medininkams 1491 m., Nidai 16140 m., Juodkrantei 1697 metais.

Seimeliai egzistavo nuo 1566 iki 1863 metų. Tai buvo Lietuvos Didžiosios kunigaikštystės apskrities valdžios organas, to organo suvažiavimas. Seimeliai buvo renkami bajorų iniciatyva arba Lietuvos III statuto bei Žečpospolitos seimo nustatyta tvarka. Jų būta įvairios paskirties – rinkiminiai (rinko kandidatus į apskrities pareigūnus), tribunoliniai, ūkiniai (sprendė vietos finansinius bei administracinius klausimus) ir kt.

Po paskutiniojo Lietuvos ir Lenkijos padalijimo 1795 metais, kai Lietuva buvo prijungta prie Rusijos, seimeliai buvo prilyginti Rusijos apskrities bajorų suvažiavimui, o po 1863 metų sukilimo iš viso panaikinti. Taip pat nustojo galioti ir Magdeburgo bei Kulmo teisės.

Nuo 1795 metų palaiapsniui pradėta diegti Rusijoje egzistavusi regionų valdymo sistema. Miestų valdymą Rusijos imperijoje vos ne šimtmetį reguliavo 1785 metais Jekaterinos II pasirašytas Malonės raštas miestams. Lietuvoje jis įsigaliojo tik 1808 metais ir tik Kaune bei Vilniuje. Pradžioje apskričių savivaldos institucijų funkcijas vykdė rotušės. Tos funkcijos buvo dvejopos – administracinės ir teisinės. Po 1866 metų teismų reformos miesto valdymą pradėjo

¹ F.Sereika Vietos savivaldybių sunaikinimas Lietuvoje 1940-1941 metais//Savivaldybė.-1995 m. Nr. 6, psl.39-42

² A.Astrauskas Lietuvos apskričių centrų savivaldos teisiniai pagrindai XIX a. pabaigoje - XX a. pradžioje // savivaldybė.-1995 m Nr. 8, psl. 39-40; Nr. 9, psl. 27-30 R.Stačiokas Savivaldybių veiklos reguliavimas//V.-1991 m. psl. 84

tvarkyti miestų dūmos, kurios vadovavosi minėtu Jekaterinos II dokumentu. Dūmos funkcijos nebuvo plačios – prižiūrėti tvarką mieste, skatinti verslą, rūpintis miesto nuosavybe. Kai kurias problemas, susijusias su miesto valdymu, sprendė kitos institucijos – gubernatorius, policija, gorodničius ir pan. Dūmos finansinė veikla, jos uždaviniai buvo nepakankamai apibrėžti.

1870 metais Rusijoje buvo priimti Miestų nuostatai, galioję iki Pirmojo pasaulinio karo. Lietuvoje dėl revoliucinių neramumų jie pradėti diegti tik 1878 metais. Palyginti su minėtu Malonės raštu miestams, Miestų nuostatai buvo žymiai demokratiškesni ir praktiškesni. Miestas galėjo savarankiškiau tvarkytis savo gyvenimą: rūpintis komunaliniu ūkiu, prekybos plėtimu, kainų reguliavimu, mokyklų statyba, švietimu, sveikatos apsauga, kultūra (bibliotekomis, muziejais) ir pan. Nuostatuose buvo įteisintos dvi miesto savivaldos institucijos: dūma ir valdyba.

Dūma buvo renkama ketveriems metams. Rinkėjais galėjo būti asmenys, sulaukę 25 metų, turintys mieste nekilnojamąjį turtą ir mokantys mokesčius miestui, t.y. pasiturintys gyventojai.

Miesto valdyba, vadovaudamasi dūmos nurodymais, vykdė vykdomosios valdžios funkcijas – rūpinosi miesto reikalais. Dūmai ir valdybai vadovavo miesto galva.

1892 metais caras Aleksandras III patvirtino naujus Miestų nuostatus, kurie gerokai apribojo miestų savivaldos teises. Šių nuostatų 121 straipsnyje buvo įteisintas ir valstybės tarnautojo statusas. Tokių tarnautojų kategorijai buvo priskiriami miesto galva ir jo pavaduotojai, taip pat valdybos nariai.

Lietuvoje minėti nuostatai įsigaliojo tik Šiaulių, Panevėžio ir Ukmergės apskrityse. Kitose apskrityse (Raseinių, Švenčionių, Trakų, Telšių, Zarasų) veikė supaprastinta miesto valdymo tvarka.

1915 metais Lietuvą okupavus vokiečiams, miestų valdymą perėmė okupacinės įstaigos, įvesdamos savo tvarką.

1.1 VIETOS SAVIVALDA TARPUKARIO LIETUVOJE

1918 metų gruodžio 17 dieną jau nepriklausomos Lietuvos vidaus reikalų ministerija paskelbė aplinkraštį „Dėlei savivaldybių Lietuvoje“, kuriame bandyta nustatyti „bendrus valsčių, apskričių ir miestų savivaldybės steigimo dėsnius“, apibrėžti administracinio – teritorinio Lietuvos suskirstymo į apskritis ir valsčius principus. Valsčiuje turėjo gyventi ne mažiau kaip trys tūkstančiai gyventojų. Iki naujo savivaldos įstatymo paskelbimo buvo palikti galioti iki

Pirmojo pasaulinio karo galioję Rusijos įstatymai, kiek jie neprieštaravo 1918 metų lapkričio 2 dienos Valstybės Tarybos priimtiems „Laikinės konstitucijos pamatiniams dėsniams“³.

Valstybės Taryba, siekdama sureguliuoti krašto valdymą, išsiuntinėjo aplinkraštį, kuriuo buvo siekiama sunorminti savivaldybių organizavimo principus, jų struktūrą, nustatyti kompetencijos ribas.

Pirmasis nepriklausomos Lietuvos vietos savivaldybių įstatymas priimtas Valstybės Tarybos posėdyje 1919 metų spalio 10 dieną. Įstatymas numatė tris savivaldybių tipus: miestų, valsčių ir apskričių. Miesteliai su daugiau kaip trimis tūkstančiais gyventojų galėjo tvarkytis valsčių teisėmis, o miestai su daugiau kaip dešimtimi tūkstančiu gyventojų – apskričių teisėmis. Valsčių sudarė keliolika seniūnijų. Jose vidutiniškai gyvendavo apie šimtas žmonių. Rinkti ir būti išrinktais turėjo teisę piliečiai, sulaukę 21 metų amžiaus. Vėliau, 1924 metais, Seimas išleido savivaldybių įstatymo pakeitimus, sustiprinusius valdymo centralizaciją bei centrinio aparato įtaką apskričių ir valsčių savivaldybėms, įvedė aukštesnius rinkimų teisių cenzus⁴.

1922 m. rugpjūčio 1 d. Steigiamasis Seimas priėmė Lietuvos valstybės Konstituciją, kurios 5 str. nustatė, „kad administracinę Lietuvos teritorijos padalinimą nustato įstatymas, o dėl vietos gyventojų ypatingumo iš atskirų Lietuvos sričių gali būti sudaryti autonominiai vienetai, kurių sienas ir teises nustato įstatymas“. Svarbiausia, kad po 130 metų Lietuvoje vėl buvo įteisinta vietos savivaldybė. 70 straipsniu „valsčiams ir miestams laiduojama savivaldybės teisė įstatymų ribose. Vietos savivaldybės organų rinkimų pagrindan dedama visuotinis, lygus, tiesus ir slaptas balsavimas“. 71 straipsnis sakė: „savivaldybės organai rūpina Valstybės vietos valdymo reikalus įstatymuose nustatyta tvarka. Jie turi teisės uždėti mokesnių vietos savivaldybės reikalams, eidami tam tikrais mokesnių įstatymais“. 72 straipsnis: „Vyriausybė prižiūri, kad vietos savivaldybės organai eitų savo pareigas, ir kad jų darbas nebūtų priešingas valstybės įstatymams. Vietos savivaldybės organų ginčo bylas su Vyriausybės organais galutinai sprendžia teismas“⁵

1929 metų rugsėjo 7 dieną buvo priimtas antrasis savivaldybių įstatymas. Nuo pirmojo jis daugiausia skyrėsi punktais, reglamentuojančiais valsčių savivaldybių formavimą, jų veiklą. Savivaldos sistemoje didesnė reikšmė buvo skiriama žemiausiajai Lietuvos savivaldos grandžiai – seniūnijai. Tai reiškia, kad savivaldybės reikalus tiesiogiai tvarko patys teritorijos gyventojai arba jų įgaliotiniai. Užsienio šalių patirtis leidžia tvirtinti, kad sistemos su plačiomis savivaldos teisėmis žemiausioje grandyje yra ypač efektyvios. 1931 metų gegužės 2 dieną pasirodė trečiasis

³ Vietos savivalda Lietuvoje, trumpas žinynas savivaldybių darbuotojams- Lietuvos informacijos institutas, Vilnius, 1998 m., 10 p.

⁴ Ten pat.

⁵ R.Lazdynas „Savivalda: filosofija, teorija, praktika“ - Saulės delta, 2005 m. 29 p.

savivaldybių įstatymas. Jame detaliau išvardytos vietos valdžios institucijų veiklos sritys, nurodyti 32 įvairūs ūkio reikalų valdymo ir tvarkymo klausimai. Sustiprintos centrinio aparato funkcijos. Tai buvo prielaida įteisinti autoritarinį valdymą, didinti apskrities valdybų, viršaičių ir burmistrų teises.

Naujoje, 1938 m. gegužės 12 d. Lietuvos Konstitucijoje iš 156 straipsnių tik vienas buvo skirtas vietos savivaldybėms: „vietiniams reikalams rūpinti yra vietos savivaldybės. Ūkio ir verslo sritims gali būti suteikiamos veikmens savivaldybės. Vietinėms ir veikmeninėms savivaldybėms pavedami rūpinti reikalai ir tų reikalų rūpinimo ribos bei sąlygos nustatomi įstatymu“. Pagal 1937 m. paskelbtą Vietos savivaldos įstatymo pakeitimą tarybų kadencija buvo prailginta iki 5 metų, o burmistro įgaliojimai – iki 12 metų.⁶

1.2 VIETOS SAVIVALDA KARO IR POKARIO METAIS

1940 metų birželio 15 dieną Raudonajai armijai okupavus Lietuvą, egzistavusios savivaldybės pradėtos griauti. Savivaldybių darbuotojai buvo atleidžiami iš darbo arba net deportuojami iš krašto. Jau birželio 18-ąją atleista didžioji burmistrų ir apskričių viršininkų dalis. Vietoje jų buvo skiriami sovietų valdžiai lojalūs žmonės.

Pagrindas egzistavusiai savivaldos sistemai galutinai sugriauti buvo vadinamosios Liaudies Vyriausybės 1940 metų liepos 16 dieną priimtas nutarimas dėl apskričių ir valsčių savivaldybių tarybų paleidimo. Nors okupacijos pradžioje savivaldybės dar dirbo iš inercijos, jų teisės ir pareigos buvo siaurinamos. Palaipsniui buvo pereinama prie sovietinių įstatymų. Rugsėjo pabaigoje Savivaldybių departamentas atskirtas nuo Vidaus reikalų ministerijos ir priskirtas Komunalinio ūkio liaudies komisariatui. Taigi savivalda buvo apribota tik ūkinėms funkcijoms. 1941 metais Vokietijai okupavus Lietuvą, pradėtos kurti savos valdymo struktūros, atitinkančios karo laikmečio reikalavimus.

Po karo buvo įdiegtos sovietų Darbo žmonių deputatų tarybos. Pirmieji okupacinės valdžios surežisuoti tarybų rinkimai Lietuvoje įvyko 1948 metų sausio 18 dieną. Tarybų veikla buvo organizuota remiantis vadinamąja demokratinio centralizmo doktrina, t.y. kompartijos diktatu. Tarybos neturėjo realios galios, nes visi svarbesni sprendimai turėjo tenkinti vietos kompartijos arba aukštesniųjų instancijų reikalavimus. Jų paskirtis – įgyvendinti Komunistų partijos politiką vietose, atitinkamai vadovauti kultūrinei, ūkinei ir politinei veiklai, užtikrinti sovietinių įstatymų laikymąsi. Dėl kompartijos diktato savivaldos galimybės buvo ribotos.

⁶ R.Lazdynas „Savivalda: filosofija, teorija, praktika“ - Saulės delta, 2005 m. 31 p.

1.3 SAVIVALDA ATKŪRUS LIETUVOS NEPRIKLAUSOMYBĘ

Plečiantis demokratiniam sąjūdžio judėjimui Lietuvoje, šylant politiniam klimatui, atsirado prielaidos savarankiškesnei valdžios ir valdymo institucijų veiklai. Atkuriamasis Lietuvos Respublikos Seimas 1990 metų kovo 11 dieną, išreikšdamas tautos valią, nutarė ir iškilmingai paskelbė Lietuvos Nepriklausomos valstybės atstatymo aktą. Laisva piliečių valia išrinkta Lietuvos Aukščiausioji Taryba Laikinuojų Pagrindiniu Įstatymu sudarė sąlygas pereiti nuo centralizuoto partinio valdymo prie demokratinės valstybės su decentralizuotu valdymu kūrimo. Vietos savivaldos pagrindų įstatymu (1990 m. vasario 12 d.) suteikta vietos savivaldos teisė vietos valdžios organams – miestų, rajonų, gyvenviečių ir apylinkių taryboms, tačiau nebuvo atribotos valstybės ir savivaldybių funkcijos, nesuformuota reali ekonominė ir finansinė bazė, nebuvo suderintos atskirų savivaldybės institucijų funkcijos. Netrukus išryškėjo trinarės (44 rajonai-80 rajonų miestų ir 12 respublikos pavaldumo miestų- 19 miesto tipo gyvenviečių ir 427 apylinkės), labai neaiškios pagal hierarchiją ir savivaldos laipsnį, sistemos trūkumai. Tačiau jų nebuvo skubama ištaisyti, nors šių savivaldybių kadencija dėl politinių sumetimų ir buvo nustatyta pakankamai ilga 5 metai.⁷

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. Tiesa, 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) vykduantis burmistras. Skiriasi ir abiejų pareigūnų regalijos. Burmistru išteikiama grandinė su miesto herbu ir burmistro lazda, o mero išskirtinumo ženklas – tautinė juosta, perrišta per dešiniąją petį arba per juosmenį. Tačiau šie skirtumai nėra esminiai, nes šiuolaikinė demokratija nepripažįsta jokios valdymo principų monopolijos. Pavyzdžiui Olandijoje merą skiria karaliaus, o kad tinkamai dirbtų bendruomenės interesais, išrinktas meras turi prisiekti bendruomenei. Valdžios, tai yra funkcijų ir kompetencijos pasidalijimas užtikrina darnią ir veiksmingą struktūrą, kuri gali labai sėkmingai dirbti ir valdant magistratui, tai yra kolektyviniam vadovui, ir esant tarybos ar piliečių išrinktam merui.

⁷

R.Lazdynas „Savivalda: filosofija, teorija, praktika“ – Saulės delta, 2005 m. 32 p.

Pradžią esminiam lūžiui vietos savivaldos sistemoje davė Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimas 1992 metais. Konstitucijoje vietos savivaldai buvo skirti 6 straipsniai. Konstitucinės normos dėl vietos savivaldos buvo rengiamos atsižvelgiant ir į Europos Vietos savivaldos chartijos nuostatas bei reikalavimus. Konstitucijos priėmimas davė pagrindą iš esmės keisti teisinę sistemą, reglamentavusią vietos savivaldą Lietuvoje. Vadovaujantis demokratinių valstybių patirtimi buvo parengti ir priimti naujo tipo įstatymai: 1993 m. liepos 1 d. Vyriausybės atstovo įstatymas, skirtas reglamentuoti savivaldos institucijų veiklos teisinės priežiūros tvarką, 1994 metų liepos 7 d. Vietos savivaldos įstatymas, Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas ir 1994 m. liepos 19 d. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas⁸. Vietos savivaldos įstatymas nustatė naują savivaldos institucijų organizavimo tvarką; savivaldos institucijų kompetenciją padalino į savarankiškąją ir valstybės deleguotąją, nustatydamas ir skirtingą savivaldos institucijų savarankiškumo ir atsakomybės laipsnį, ją įgyvendinant, įstatymu numatytas vietos savivaldos ekonominis pagrindas – savivaldybių nuosavybė. Vienas svarbiausių įvykių, įtakojusių šių dienų savivaldos plėtrą, buvo naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatymo priėmimas 2000 m. spalio 12 d.⁹ Juo vadovaujantis šiandien dirba vietos valdžios institucijos, tačiau ir šis įstatymas nėra tobulas, jame iki šių dienų padaryta daug pakeitimų.

1994 m. priėmus Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą, buvo sudarytos 12 miestų ir 44 rajonų savivaldybės (iki tol gyvavusios apylinkių ir gyvenviečių savivaldybės panaikintos). Pagal šiuo metu galiojantį Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą Lietuvoje yra įsteigta 60 savivaldybių – 60 valstybės teritorinių administracinių vienetų, turinčių juridinio asmens statusą, bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybas.

Sukurta įstatyminė bazė įgalino demokratizuoti krašto valdymą. Tačiau nepaisant įstatymų gausos, ne visus savivaldos klausimus yra pavykę vienodai gerai išspręsti. Diskutuojama dėl naujos Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo redakcijos, geresnio administracinio – teritorinio padalijimo, viešo administravimo sureguliuavimo.

⁸ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas//Valstybės žinios, 1994, Nr. 60-1183

⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832

2. VIETOS SAVIVALDOS TEISINIS STATUSAS IR EGZISTUOJANTI SITUACIJA LIETUVOJE

Jau 17 a. Buvo žinomos teorijos, skelbiančios, kad vietos bendruomenė yra senesnė už valstybę ir kad tokia bendruomenė turi teisę spręsti savo reikalus nepriklausomai nuo centrinės valdžios. Tai, ką mes dabar vadiname vietos valdžia (savivalda), anksčiau buvo tiesiog bendruomenė.

Įvairiuose visuomenės raidos tarpsniuose žmonės skirtingai suvokė demokratiją ir jos pasireiškimo formą – savivaldą. Tai priklausė nuo gyventojų politinio brandumo, laikmečio savybių, teisinės kultūros ir pan.

Bendriausiąja prasme demokratiją galima traktuoti kaip vieną valdžios pasireiškimo formų. Demokratinė valdžia skelbia, kad jos veikla orientuota tenkinti visuomenės daugumos valią, pripažįsta piliečių lygiateisiškumą ir laisvę.

Demokratiją sunku įgyvendinti, piliečių tiesiogiai neįtraukus į visuomenės valdymo procesą ir sprendimų priėmimą politiniais, ūkiniais, kultūriniais, ekologiniais bei kitais savivaldos bendruomenei rūpimais klausimais.

Įvairiuose oficialiuose Lietuvos ir užsienio institucijų paskelbtuose dokumentuose savivalda apibrėžiama nors ir panašiai, tačiau ne vienodai.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme nurodoma, kad „vietos savivalda – valstyvės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas“¹⁰.

Lietuvos Respublika, siekdama narystės Europos sąjungoje yra pasirašiusi Europos vietos savivaldos chartiją, kuri buvo ratifikuota Lietuvos Respublikos Seimo. Europos vietos savivaldos chartijoje vietos savivalda traktuojama „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“¹¹.

„Šią teisę turi tarybos ar susirinkimai, sudaryti slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu laisvai išrinkti nariai, kurie gali turėti joms pavaldžius vykdomuosius organus. Ši nuostata neturi daryti įtakos galimybei piliečiams rinktis į susirinkimus, rengti

¹⁰ 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

¹¹ Europos vietos savivaldos chartija//Valstybės žinios, 1999, Nr. 82- 2418

referendumus ar naudoti bet kurią kitą tiesioginę piliečių dalyvavimo formą, kur tai leidžia statutas¹².

Tarptautinės vietos savivaldybių sąjungos Pasaulinėje vietos savivaldos deklaracijoje savivaldos koncepcija apibrėžiama „Vietos savivalda reiškia vietos valdžios teises ir pareigas savo atsakomybe reguliuoti ir tvarkyti visuomeninius reikalus vietos gyventojų interesų vardu. Šią teisę 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“¹³.

Daugiau kaip per šešiolika atkurtos nepriklausomybės metų keitėsi pagrindiniai savivaldybių sudarymą ir veiklą reglamentuojantys teisės aktai ir savivaldybės apibrėžimai.

Pirmasis savivaldybės apibrėžimas buvo pateiktas Vietos savivaldos pagrindų įstatyme. Jis skambėjo taip:

„Savivaldybė – tai administracinio-teritorinio vieneto gyventojų visuma su jų formuojamais valstybinės valdžios ir valdymo organais“¹⁴.

1992 metais referendumu priėmus Lietuvos Respublikos Konstituciją, kurioje buvo nustatytos svarbios nuostatos, vadovaujantis Europos vietos savivaldos chartija, savivaldybės apibrėžimas pasikeitė. Naujasis savivaldybės apibrėžimas buvo pateiktas Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme „Savivaldybė yra Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jos gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir kitus įstatymus. 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“¹⁵.

Pats naujausias savivaldybės apibrėžimas yra pateiktas 2000 m. spalio 12 d. priimtame Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme „Savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą“¹⁶.

Palyginę šiuos tris savivaldybės apibrėžimus, galime padaryti tokias išvadas:

1) visą dešimtmetį buvo nuosekliai laikomasi platesnio požiūrio į savivaldybę (savivaldybė – ypatinga žmonių bendruomenė – skirta tvarkyti dalį visuomenės bendrų reikalų);

¹² Europos vietos savivaldos chartija//Valstybės žinios, 1999, Nr. 82- 2418

¹³ Pasaulinė vietos savivaldos deklaracija 102.2 str.

¹⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas//Valstybės žinios, 1990, Nr. 7-170

¹⁵ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas//Valstybės žinios, 1994, Nr. 60-1183

¹⁶ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832

2) pirmasis savivaldybės apibrėžimas, aiškiai nurodžius visus tris savivaldybės elementus ir apibrėžus jų tarpusavio ryšį, pripažintinas kaip pats išsamiausias;

3) nuo 1994 metų savivaldybės apibrėžimo pagrindą sudaro frazė „Savivaldybė – tai valstybės teritorijos administracinis vienetas“. Po to vardijami paaiškinimai, kuo ypatingas yra šis valstybės teritorijos administracinis-teritorinis vienetas, pvz.:

a) 1994 metų savivaldybės apibrėžime savivaldybės (valstybės teritorijos administracinio vieneto) esmė atskleidžiama nurodant, kad tą vieneta valdo žmonių bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos. Žinant tai, kad valdomi būtent žmonės bei jų socialinės grupės, galima netiesiogiai identifikuoti, kad savivaldybė vis dėlto yra suprantama kaip visuma, susidedanti iš administracinio-teritorinio vieneto žmonių bendruomenės ir tos bendruomenės narius valdančių savivaldybės valdžios institucijų;

b) 2000 metų savivaldybės apibrėžime ypatingą žmonių bendruomenę, vadinamą savivaldybe, galima netiesiogiai identifikuoti per tokius požymius:

- „turintis juridinio asmens statusą“ (juridinio asmens statusas suteikiamas tam tikrai žmonių organizacijai),

- „turintis savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą“ (savivaldos teisė irgi suteikiama ne kam nors kitam, bet tam tikrai žmonių (socialinei) grupei;

4) gana rizikinga yra aiškinti savivaldybės esmę tokia fraze „savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas“. Pavojus kyla iš to, kad iš tikro savivaldybė nėra valstybės teritorijos administracinis vienetas. Ji yra ypatinga žmonių bendruomenė (pagal platesnį požiūrį) arba žmonių specialių institucijų visuma (pagal siauresnį požiūrį). Valstybės teritorijos dalis su joje gyvenančiais žmonėmis bei jų socialinėmis grupėmis yra ir valstybinės valdžios valdymo objektas, valstybinio administravimo subjektų veikimo zona. Ypatingu būdu organizuota žmonių bendruomenė (socialinė grupė), vadinama savivaldybe, tvarko tik dalį viešųjų reikalų, o savivaldybė (žmonių specialių institucijų visuma) nėra vienintelis tos teritorijos valdymo subjektas.

Siekiant tobulinti vietos savivaldą, aiškiau apibrėžti savivaldybės institucijų ir administracijos kompetenciją, išplėsti seniūnijų ir seniūnų teises, formuoti pilietinę visuomenę, 2000 metų Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme, nustatyta, „kad savivaldybės institucijos – atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba ir vykdomosios institucijos – savivaldybės valdyba, savivaldybės meras, turinčios vietos valdžios ir viešojo administravimo teises bei pareigas. Savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldos teises ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais“¹⁷ 2002 metais priimtu Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 17, 21 straipsnių papildymo bei įstatymo papildymo

¹⁷ Ten pat.

tryliktoju skirsniu įstatymu¹⁸ reglamentuotas vietos gyventojų apklausų vykdymas savivaldybėse, išplėtos nuolatinių savivaldybių gyventojų galimybės dalyvauti vietos valdžios sprendimų priėmimo procese.

Šiuo metu įvairiuose oficialiuose Lietuvos ir užsienio institucijų paskelbtuose dokumentuose vietos savivalda apibrėžiama nors ir panašiai, tačiau nevienodai.

Dabartiniame Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme nurodoma, kad „vietos savivalda – tai valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės – teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas.“¹⁹

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“²⁰

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. Šią teisę 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.“²¹

Žvelgiant giliau vietos savivaldą reikėtų suvokti kaip savivaldybei (savivaldybės bendruomenei) suteiktą teisę savarankiškai tvarkyti dalį įstatymais priskirtų visuomenės reikalų, pasireiškiančių įvairialype vietos savivaldos subjektų veikla:

- Savivaldybės valdžios vykdymu (tai daro savivaldybės bendruomenė tiesiogiai ir savivaldybės politinės valdžios institucijos ar tik pastarosios);
- Savivaldybės valdžios priimtų sprendimų vykdymu, tarp jų ir viešųjų reikalų administravimu (tai daro savivaldybės vykdomosios valdžios institucijos);
- Vietos reikalų tvarkymu tiesioginės demokratijos raiškos formomis (tai daro savivaldybės bendruomenės nariai ir jų grupės);

¹⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 17, 21 straipsnių papildymo bei įstatymo papildymo tryliktoju skirsniu įstatymas//Valstybės žinios, 2002, Nr. 103- 4605

¹⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832

²⁰ Europos vietos savivaldos chartija//Valstybės žinios, 1999, Nr. 82- 2418

²¹ <http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida&id=3>

- Viešųjų paslaugų teikimu (tai daro savivaldybės įstaigos ir įmonės).²²

²² Astrauskas A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas. 2004. Nr. 8, p. 11.

3. VIETOS SAVIVALDOS SUBJEKTŲ TEISINIS STATUSAS PO 2002 M. GRUODŽIO 24 DIENOS KONSTITUCINIO TEISMO NUTARIMO: KONSTATUOTI PAŽEIDIMAI IR JŲ SPRENDIMO BŪDAI

Vietos savivaldos struktūros modelio paieška ir vis naujo pritaikymas tik tam tikram laikui išsprendžia egzistuojančias savivaldos institucijų vidines problemas, konfliktus, kylančius dėl kompetencijų ir atsakomybės nepasidalijimo. Kartu su savivaldos struktūros pakeitimu, keičiasi pagrindinių pareigybių statusas, o kartu su juo – jau tam tikrą darbo patirtį, tuo pačiu ir profesinius gebėjimus įgiję asmenys. Todėl ne tik savivaldos atstovaujamojoje institucijoje – taryboje dirba visuomenininkai, daugiau ar mažiau išmanantys savo darbo sferą, bet ir vykdomojoje institucijoje kelerius metus vietoj darbo vyksta pamokos.

Plačiąja prasme vietos savivalda susiduria su subsidarumo principo nepaisymu. Todėl egzistuoja tam tikros problemų grupės, kaip antai: užgniaužtas savarankiškumas; nepakankamas santykių konstruktyvumas tarp skirtingų valdymo lygių valdžios institucijų; savivaldybės ekonominės problemos; bendruomenių narių neįtraukiamumas į vietos reikalų tvarkymą; savivaldybės inertiškumas,– kurias aktualu spręsti, jei norima darbais stiprinti vietos savivaldą Lietuvoje.

3.1 VIETOS SAVIVALDOS REALUMO POŽYMIAI

Kiek vietos savivalda reali, o kiek formali parodo daugybę požymių, kaip antai: santykinai didelė savivaldybėms pavestų tvarkyti viešųjų reikalų apimtis ir didelė tų viešųjų reikalų visuomeninė svarba; aukštas savarankiškumo tvarkyti priskirtus viešuosius reikalus laipsnis; savivaldybių materialinių–finansinių išteklių adekvatumas priskirtiems viešiesiems reikalams; aukštas savarankiškumo laipsnis reguliuojant finansinių–materialinių išteklių dydį bei nustatant lėšų panaudojimo kryptis; visiškas teisių apginti savo pažeistas teises užtikrinimas; santykių tarp valstybės valdžios, priimančios privalomus sprendimus, ir savivaldos institucijų konstruktyvumas; didelis bendruomenės narių įtrauktumo į vietos reikalų tvarkymą mastas; aukštas savivaldos institucijų ir įstaigų vykdomos veiklos efektyvumo ir efektingumo lygis.

Pasak dr. Algirdo Astrausko²³, Vietos savivaldos realumą įrodo požymiai:

1) santykinai didelė savivaldybėms pavestų tvarkyti viešųjų reikalų apimtis ir didelė tų viešųjų reikalų visuomeninė svarba (t. y. kuo daugiau svarbių viešųjų reikalų priskiriama tvarkyti savivaldybėms ir kuo mažiau jų lieka valstybės valdžiai, tuo vietos savivalda „realesnė“). Nors žemės gražinimo savininkams klausimai vis dar palikti valstybės institucijų – apskrities viršininkų administracijų – žinioje;

²³ A.Astrauskas Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje//Viešoji politika ir administravimas 2002 m. Nr.3

2) aukštas savarankiškumo tvarkyti priskirtus viešuosius reikalus laipsnis (t. y. kuo daugiau savivaldybėms suteikiama teisių ir laisvių priimti sprendimus ir juos įgyvendinti, tuo savivalda yra „realesnė“). Savarankiškumo laipsnis priklauso nuo savivaldybių funkcijų struktūros, savivaldybių veiklos administracinio reglamentuotumo, savivaldybių vykdomos veiklos priežiūros rūšies ir apimties (t. y. ar vykdoma tik teisminė ir finansinė, ar ir administracinė–dalykinė priežiūra ir kt.);

3) savivaldybių materialinių–finansinių išteklių adekvatumas priskirtiems viešiesiems reikalams (t.y. kuo daugiau savivaldybėms pavedama vykdyti funkcijų, neskiriant pakankamai finansinių išteklių joms vykdyti, tuo vietos savivalda yra formalesnė). Kaip pavyzdį galiu pateikti Šiaulių miesto savivaldybėje susiklosčiusią situaciją dėl vienos iš priskirtos (ribotai savarankiškos) funkcijos, tai yra <socialinio būsto suteikimo>. Vadovaujantis vietos savivaldos įstatymo 7 straipsnio 17 punktu, savivaldybės priskirta (ribotai savarankiška) funkcija yra <valstybės paramos būstui įsigyti tvarkymas, socialinių būstų suteikimas>. Vadovaujantis 2001-07-11 Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimo Nr. 876 „Dėl valstybės ir savivaldybių gyvenamųjų patalpų nuomininkų atsiskaitymo už karštą ir šaltą vandenį, elektros energiją, dujas, šiluminę energiją ir komunalines paslaugas tvarkos patvirtinimo“ 2 punkto nuostatomis, <elektros energijos vartojimo pirkimo – pardavimo sutartis su tiekėjais sudaro savivaldybių gyvenamųjų patalpų nuomininkai ir už suvartotą elektros energiją atsiskaito pagal nustatyta tvarka įrengtus apskaitos prietaisus>. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.161 str. 2 d. <paslaugas teikiantis ar prekes parduodantis asmuo viešąją sutartį privalo sudaryti su bet kuriuo asmeniu, kuris kreipiasi>. Savivaldybei pasirašius socialinio būsto nuomos sutartį su nuomininku, AB „VST“, atjungė elektros tiekimą į nuomojamą butą ir reikalauja Šiaulių miesto savivaldybę sudaryti elektros pirkimo – pardavimo sutartį, kurioje, savivaldybė būtų subsidiariai atsakinga už nuomininko skolas AB „VST“. Nepavykus ginčo su elektros energijos tiekėju išspręsti taikiai, socialinio būsto nuomininkas buvo priverstas kreiptis į teismą²⁴. Vertinant savivaldybės materialinių – finansinių išteklių adekvatumą priskirtiems viešiesiems reikalams, ir teismui priėmus sprendimą, kad savivaldybė, kaip socialinio būsto savininkė, yra subsidiariai atsakinga už nuomininko skolas, susidarytą kuriozinę situaciją, kai savivaldybė, vykdydama jai valstybės priskirtą (ribotai savarankišką) funkciją, būtų priversta mokėti ir už nuomininkams suteiktas paslaugas. O kadangi tokiam tikslui savivaldybei iš valstybės biudžeto lėšų nėra skiriama, gaunamos biudžeto lėšos būtų naudojamos ne pagal paskirtį, o AB „VST“ be jokios rizikos ir pastangų būtų garantuota už paslaugos elektros energijos tiekimą bei atsiskaitymą už ją.

²⁴

Civilinė byla Nr. 2-3428-542/2006 Šiaulių miesto apylinkės teismas

4) aukštas savarankiškumo laipsnis reguliuojant finansinių–materialinių išteklių dydį bei nustatant lėšų panaudojimo kryptis (t. y. kuo savivaldybės turi daugiau savo finansinių išteklių (vietinių mokesčių ir rinkliavų ir pan.), kurių dydį gali nustatyti tiek didėjimo, tiek ir mažėjimo kryptimi, kuo labiau nepriklausomos paskirstydamos asignavimus norimomis kryptimis, kuo laisvesnės pasirinkdamos turto valdymo ar viešųjų paslaugų teikimo formas, tuo vietos savivalda „tikresnė“).

5) visiškas teisių apginti savo pažeistas teises užtikrinimas (t. y. jei savivaldybėms garantuojama, kad neatsižvelgiama į tai, ar jų teises pažeidė fizinis asmuo ar valstybė, jos gali nevaržomai apsiginti teisme, tuomet vietos savivalda „reali“). Vilniaus m. savivaldybei yra tekę bylinėtis su valstybe, t.y. Finansų ministerija, dėl lėšų, negautų valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti, gavimo. Tai bene vienintelė savivaldybių byla prieš valstybę; kitais gi atvejais stengiamasi reikiamas lėšas gauti neteisėtomis „lobizmo“ priemonėmis;

6) santykių tarp valstybės valdžios, priimančios privalomus sprendimus, ir savivaldos institucijų konstruktyvumas (t. y. jei klausimai nagrinėjami be išankstinio susiskirstymo į „viršininkus“ ir „pavaldinius“, abiem šalims ieškant priimtinausio būdo spręsti išskylančias problemas, garbingai laikomasi susitarimų, tuo vietos savivalda „tikresnė“). Dabartiniu metu kilęs ažiotažas dėl, sakyčiau, sąlyginai neteisėtų statybų Kuršių nerijoje, suponuoja nuomonę, kad tik centrinė valdžia gali tinkamai pasirūpinti unikalaus nacionalinio parko išsaugojimu. Tačiau tai, kad būtent vietinių gyventojų ir vietinės valdžios pastangomis Kuršių nerija ir buvo įtraukta į UNESCO Paveldo sąrašą, tampa nieko vertomis prieš dabartinės Aplinkos ministerijos pretenzijas šioje savivaldybėje dirbantiems žmonėms. Pasak dabartinio Neringos savivaldybės mero V. Giedraičio, „Neringa neturėtų būti uždara zona, kurioje gyvenantys žmonės tebutų eksponatai epizodiškai į šį kraštą atvykstantiems kultūrologams ir kraštovaizdžio specialistams palinksminti“.²⁵

7) didelis bendruomenės narių įtrauktumo į vietos reikalų tvarkymą mastas (t. Y. Kuo daugiau ir įvairesnių tiesioginės demokratijos formų yra taikoma, kuo labiau įsiklausoma ir reaguojama į bendruomenės narių interesus, tuo vietos savivalda yra „realesnė“).

8) aukštas savivaldos institucijų ir įstaigų vykdomos veiklos efektyvumo ir efektingumo lygis (t. y. kuo geresnis savivaldybės vidaus administravimas, greičiau priimami bendruomenės daugumos lūkesčius atitinkantys sprendimai, mažiau biurokratizmo, korupcijos ir piktnaudžiavimo valdžia, tuo vietos savivalda yra „tikresnė“). Visose savivaldybėse stengiamasi įdiegti vadinamąją „vieno langelio“ (dabar jau pervadinto į vieno kontakto) principą. Idėja gera. Teoriškai žmogus, priėjęs prie langelio, iš vieno specialisto turėtų gauti visą informaciją jam

²⁵ Giedraitis V. Neringa – ne rezervatas // Savivaldybių žinios. 2005, Nr. 40 (337).

rūpimu klausimu, pateikti reikiamus problemai spręsti dokumentus ir po tam tikro laiko prie to paties langelio gauti motyvuotą atsakymą. Bėda ta, kad prie vieno langelio sėdintis specialistas tampa tik tarpininku tarp pareigūnų, kurie sprendžia žmogaus bėdą. Savotišku iešmininku. Bet daugelio piliečių problemos sudėtingos, susijusios su detaliais planais, režiniais sklypais ir nuosavybės teisių į juos atkūrimu, statybų įteisinimu. Tad prie langelio sėdintis „vieno kontakto“ specialistas atsiduria keblioje padėtyje, kai jam tenka aiškinti kito specialisto padarytas išvadas. Be to, žmonės dažnai nori patys bendrauti su tuo pareigūnu, kuris priima jam lemtingą sprendimą. Kad vieno kontakto principas didelio optimizmo neteikia, galėtų įtikinamai parodyti paprasčiausia apklausa. Vargu ar surastume Lietuvoje žmogų, kuris sudėtingesnę savo problemą būtų išsprendęs po „vieno kontakto“ prie vieno langelio.²⁶

3.2 VIETOS SAVIVALDOS PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Dabar Lietuvoje vietos savivaldos sistema susiduria su šiomis svarbiausiomis, pasak dr. Algirdo Astrausko²⁷, problemomis, skirstytinomis į 5 grupes:

1) užgniaužtas savarankiškumas:

a) savivaldybių funkcijos yra pernelyg detalizuotos įstatymuose. 2000 m. spalio mėnesį priimtame Vietos savivaldos įstatyme detalčiai nurodytos visos savivaldybių funkcijos. Be to, jos sugrupuotos į 4 grupes: savarankiška, ribotai savarankiška, valstybinės ir sutartinės. Netgi vėlesniuose vietos savivaldos įstatymo pakeitimuose šios funkcijos yra ne siauriamos o plečiamos.

b) akivaizdus valstybinių funkcijų (t.y. funkcijų, vykdomų valstybės vardu) ir ribotai savarankiškų funkcijų (t.y. funkcijų, vykdomų laikantis poįstatyminių aktų nustatytos tvarkos ir taisyklių) dominavimas;

c) per daug administracinio reglamentavimo (t. y. egzistuoja daug poįstatyminių aktų, kuriuose nustatytos procesinės normos per griežtai apriboja savivaldybių veiklą, pernelyg gausu derinimo arba leidimo gavimo prieš priimant sprendimus atveju).

2) nepakankamas santykių konstruktyvumas tarp skirtingų valdymo lygių valdžios institucijų:

a) dažna tik formali teisės aktų projektų derinimo su Lietuvos savivaldybių asociacija procedūra (Savivaldybių asociacijos pastabos ir pasiūlymai išklaunami, bet į juos neatsižvelgiama);

²⁶ Zinkevičienė V. Apie išponėjimą, vieną kontaktą ir aureolę // Savivaldybių žinios, 2005. Nr. 40 (337)

²⁷ A.Astrauskas Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje//Viešoji politika ir administravimas 2002 m. Nr.3

b) pažeidžiama kasmet vykstančių derybų dėl savivaldybių biudžeto pajamų dydį lemiančių rodiklių, procedūra (projektai teikiami derinti pavėluotai, kitokia nuomonė dažnai ignoruojama ir pan.);

c) apskričių viršininkų ir savivaldybių merų priklausymas skirtingoms politinėms partijoms, nepagrįstai trukdo sėkmingai spręsti paprastus ūkinius klausimus.

3) savivaldybės ekonominės problemos:

a) naujos funkcijos nustatomos neskiriant finansinių išteklių arba skiriant jų mažiau, nei reikėtų;

b) silpnas vietinių mokesčių institutas, pajamos iš šių mokesčių sudaro pernelyg mažą savivaldybių biudžetų dalį; vietiniams mokesčiams nustatytos „lubos“ tuo apribojant savivaldybių teisę didinti mokesčių tarifus;

c) nuolat mažėja savivaldybių galimybės savo nuožiūra planuoti asignavimus (daugiau kaip 50 proc. savivaldybių biudžetų pajamų sudaro tikslinės dotacijos, kurių panaudojimo paskirtis griežtai apibrėžta);

d) savivaldybės neištraukiamos į mokesčių kontingentų planavimo procesą (tą daro mokesčių inspekcijos ir finansų ministerija, nesitariant su savivaldybėmis);

e) ribotos savivaldybių teisės valdyti, naudoti ir disponuoti ne žemės ūkio paskirties žemės sklypais;

f) savivaldybėms suteiktos ribotos galimybės taikyti įvairias turto valdymo ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimo formas.

4) bendruomenių narių neištrauktumas į vietos reikalų tvarkymą.

Nors Lietuvoje priimta nemažai teisės aktų ir sudarytos neblogos teisinės prielaidos bendruomenės narius įvairiomis formomis įtraukti į vietos reikalų tvarkymą (rinkimai, sueigos, peticijos, apklausos, viešieji svarstymai, seniūnijų bendruomenių atstovai ir tarybos, laikinosios komisijos, savivaldybės merų ataskaitos ir kt.), tačiau žmonės dėl įvairių priežasčių vis tiek neaktyvūs sprendžiant vietos problemas.

5) savivaldybės inertiškumas.

Savivaldybių vidaus administravimas, sprendimų priėmimo procedūra, veiklos strateginio planavimo, finansinės kontrolės ir vidaus audito sistemos, personalo valdymas ir administraciniai gebėjimai rengiant projektus yra palyginti žemo lygio. Tam didelę įtaką daro nuolatinė savivaldybės tarnautojų kaita, besikeičiant politikams kas ketveri metai, savivaldybės tarnautojų veikla yra „išbalansuojama“, neskaidri priėmimo į valstybės tarnybą procedūra ir kt.

3.3. KONSTITUCINIO TEISMO NUTARIMO PAGRINDINIAI ASPEKTAI

Tik Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongresui 2001 m. gegužės 30 dieną priėmus rekomendaciją dėl demokratijos plėtos Lietuvoje, įstatymai ir Konstitucija buvo pradėti taisyti pagal tarptautinių tradicijų ir Europos teisės reikalavimus. Savo indėlį plėtojant demokratinę teisinę savivaldą, įnešė ir Konstitucinis teismas, priėmęs kelis nutarimus dėl galiojančių įstatymų neatitikimo Konstitucijai, „nors jų paslėpta mintis buvo – ar pati Lietuvos Respublikos Konstitucija atitinka europines savivaldos teisės normas“²⁸

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“²⁹ pripažino, kad kai kurios Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo nuostatos prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

Savivaldybės institucijos turi vietos valdžios ir viešojo administravimo teises bei pareigas ir jos yra atsakingos už savivaldos teisės ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais, taip yra realizuojamos vietos savivaldos konstitucinės sampratos nuostatos, kad savivaldybės institucijos yra sudaromos tam, kad būtų realizuojami savivaldybių interesai, taip pat kad būtų tiesiogiai įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimai, kad savivaldybių tarybų priimami sprendimai yra neatsiejami nuo šių sprendimų vykdymo, kad savivaldybių institucijoms nustatomos atitinkamos funkcijos bei jas atitinkanti kompetencija, kad Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytais atvejais savivaldybių atstovaujamosioms ir vykdomosioms institucijoms suteikiami valdingi įgalinimai ir tokios savivaldybių institucijos yra savivaldybių valdžios ir viešojo administravimo institucijos, kad Konstitucijoje numatytos savivaldybių valdžios ir viešojo administravimo atstovaujamosios, ir vykdomosios institucijos yra atsakingos už savivaldos teisės įgyvendinimą pagal savo

²⁸ R.Lazdynas „Savivalda: filosofija, teorija, praktika“ 2005 m. Saulės delta, 33 psl.

²⁹ 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.

kompetenciją, taip pat kad tiek Konstitucijoje numatytos savivaldybių atstovaujamosios institucijos, tiek savivaldybių vykdomosios institucijos pagal savo kompetenciją yra atsakingos už savivaldos teisės įgyvendinimą, už įstatymų, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginį įgyvendinimą.

Savivaldybių tarybų sudaryti ir joms atskaitingi vykdomieji organai yra prilyginti juos sudariusioms savivaldybių taryboms, per kurias pagal Konstituciją yra įgyvendinama savivaldos teisė. Šiame kontekste pažymėtina, kad institucija, įgyvendinanti savivaldos teisę, yra savivaldybės taryba.

Konstitucijoje yra įtvirtintas savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principas. Taigi pagal Konstituciją savivaldybių kompetencija yra apibrėžiama įstatymuose.

Konstitucijoje savivaldybių funkcijos nėra skirstomos į valstybines, deleguotąsias, savarankiškas ar kaip nors kitaip. Pagal Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalį savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas. Įstatymu nustatyti savivaldybių funkcijas ir jų rūšis - įstatymų leidėjo kompetencija.³⁰ Įstatymu nustatydamas savivaldybių funkcijas ir jų rūšis, įstatymų leidėjas privalo paisyti Konstitucijoje įtvirtintų savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją bei savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principų, vietos savivaldos konstitucinės sampratos.

Įstatymų leidėjas, turėdamas konstitucinius įgaliojimus įstatymuose apibrėžti savivaldybių funkcijas bei kompetenciją, gali įstatymu nustatyti savivaldybių funkcijas bei jų rūšis ir pagal sprendimų priėmimo laisvę. Konstitucijoje įtvirtinti savivaldybių veiklos savarankiškumo pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją bei savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principai suponuoja tai, kad savivaldybių savarankiškumo laipsnis vykdant įvairias įstatymuose nustatytas funkcijas gali būti skirtingas.

Vietos savivaldos įstatymo³¹ 5 straipsnio 1 dalies 2 punkte vartojama formuluotė "priskirtosios (ribotai savarankiškos)". Toks vienos iš savivaldybių funkcijų rūšių pavadinimas suponuoja tai, kad savivaldybių veiklos laisvę vykdant šiai rūšiai priskirtas funkcijas saisto atitinkami valstybės institucijų ir/arba pareigūnų sprendimai. Šio saistymo laipsnis gali būti skirtingas. Įstatymų leidėjas, pagal Konstituciją turėdamas kompetenciją įstatymu nustatyti savivaldybių funkcijas ir jų rūšis, gali kai kurias savivaldybėms priskirtas funkcijas, kurias

³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2002 m. sausio 14 d. nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios, 2002, Nr. 5-186

³¹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832.

vykdydamos savivaldybės turi daugiau savarankiškumo, išskirti kaip atskirą kategoriją. Svarbu, kad tokiai funkcijų rūšiai nebūtų priskirtos tos funkcijos, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms ir kurių vykdymo negalima saistyti kurių nors valstybės valdžios institucijų ar pareigūnų sprendimais.

Tik šitaip interpretuojant Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 2 punkte nustatytos savivaldybių funkcijų rūšies pavadinimą "priskirtosios (ribotai savarankiškos)" nėra nukrypstama nuo vietos savivaldos konstitucinės sampratos.

Pati savivaldos teisės prigimtis suponuoja tai, kad savivaldybės savo funkcijas turi vykdyti atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes, tačiau visais atvejais jos privalo laikytis Konstitucijos ir įstatymų. Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad, įgyvendindamos šį ir kitus įstatymus ir jų pagrindu priimtus kitus teisės aktus, savivaldybės priskirtąsias (ribotai savarankiškas) funkcijas atlieka atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes, bei pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai.

Kadangi visos savivaldybių funkcijos yra vykdomos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją, šiuo atžvilgiu jos visos yra priskirtos savivaldybėms vykdyti; nė viena jų nereiškia savivaldybių absoliutaus savarankiškumo atitinkamoje srityje.

3.4 SAVIVALDYBĖS TARYBOS ATSKAITINGŲ ORGANŲ SAVEIKA

Vietos savivaldos įstatymo³² 18 straipsnio 1 dalyje buvo nustatyta: "Savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui iš savivaldybės tarybos narių sudaro valdybą ir nustato jos narių skaičių."

Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje nustatyta: "Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas."

Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje nustatyta: "Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus."

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.

Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalyje nustačius, kad savivaldybės taryba valdybą sudaro savo įgaliojimų laikui ir nustato jos narių skaičių, yra realizuojamos vietos savivaldos konstitucinės sampratos nuostatos, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji

³² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas //Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832

organai turi būti sudaromi savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui, taip pat kad įstatymų leidėjas turi diskreciją įstatymu nustatyti kolegialių vykdomųjų organų struktūrą ir narių skaičių arba palikti tai pagal įstatymą nustatyti savivaldybių taryboms.

Konstitucinio Teismo nutarime³³ buvo konstatuota, kad pagal Konstituciją savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių.

Tai, kad pagal Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalį savivaldybės taryba valdyba buvo sudaroma iš savivaldybės tarybos narių, reiškė, jog buvo 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 atstovaujamojų institucijų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, ir jų sudaromų bei joms atskaitingų vykdomųjų organų. Vadinasi, buvo pažeidžiama Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalies nuostata, kad įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams laiduojama savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas, ir Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalies nuostata, kad savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus.

Savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų funkcijos ir kompetencija Konstitucijoje nustatytos tik bendriausiais bruožais: pagal Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalį savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai sudaromi įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti. Konstitucinio Teismo nutarime³⁴ konstatuota, kad nustatyti savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų kompetenciją paliekama Seimui įstatymu. Įstatymu nustatant savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų kompetenciją būtina paisyti vietos savivaldos konstitucinės sampratos nuostatų, jog savivaldybės taryba yra savivaldybės atstovaujamoji institucija; ji yra viršesnė už jos sudaromus ir jai atskaitingus vykdomuosius organus; pastarieji sudaromi tam, kad būtų realizuoti savivaldybės interesai, tiesiogiai įgyvendinami įstatymai, Vyriausybės bei savivaldybių tarybų sprendimai; savivaldybių tarybos turi įgaliojimus kontroliuoti jų sudaromus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus. Taip pat konstatuota, kad pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį sprendimus klausimais, Konstitucijoje *expressis verbis* priskirtais savivaldybės kompetencijai, priimtų ne savivaldybių tarybos, o jų sudaryti ir joms atskaitingi

³³ 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.

³⁴ Ten pat.

vykdomieji organai, t. y. tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų sudarytos teisinės prielaidos savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams įsiterpti į savivaldybių tarybų išimtinę konstitucinę kompetenciją priimti sprendimus.

Konstatuota ir tai, kad pagal Konstituciją visi savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų sprendimai savivaldybių kompetencijai priskirtais klausimais yra subordinuoti atitinkamų savivaldybių tarybų sprendimams.

Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 6 punkte³⁵ nustatyta, kad meras "administruoja savivaldybės asignavimus, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą arba įgalioja visa tai daryti savivaldybės administratorių".

Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 14 punkte³⁶ nustatyta, kad meras "įstatymų nustatyta tvarka išduoda statinių projektavimo sąlygų sąvadus, statybos leidimus bei vykdo statinių naudojimo priežiūrą arba nustatyta tvarka įgalioja tai daryti savivaldybės administratorių ar kitą savivaldybės administracijos tarnautoją".

Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 6 punkto³⁷ nuostatos, jog meras "administruoja savivaldybės asignavimus arba įgalioja tai daryti savivaldybės administratorių", liko ir Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 6 punkte³⁸, taip pat Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 14 punkto³⁹ nuostatos, jog meras "įstatymų nustatyta tvarka išduoda statinių projektavimo sąlygų sąvadus, organizuoja statinių projektų derinimą ir išduoda leidimus statyti, rekonstruoti, remontuoti ar griauti statinius arba nustatyta tvarka įgalioja tai daryti savivaldybės administratorių ar kitą savivaldybės administracijos tarnautoją", net ir pakeitus kai kurias formuluotes, iš esmės liko ir Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 14 punkte.⁴⁰

Minėtomis Vietos savivaldos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 1 punkto nuostatomis yra nepaisoma Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos principų - atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu. Taip ištrinamas Konstitucijoje įtvirtintas esminis skirtumas tarp

³⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 20 ir 31 straipsnių papildymo įstatymas//Valstybės žinios, 2001, Nr. 64-2323

³⁶ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 11, 15, 17, 21, 27, 28, 29, 30, 36, 37 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios, 2001, Nr. 85- 2969

³⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832

³⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 20 ir 31 straipsnių papildymo įstatymas//Valstybės žinios, 2001, Nr. 64-2323

³⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832

⁴⁰ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 11, 15, 17, 21, 27, 28, 29, 30, 36, 37 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios, 2001, Nr. 85- 2969

savivaldybių tarybų, kaip atstovaujamųjų institucijų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, ir jų sudaromų bei joms atskaitingų vykdomųjų organų. Vadinasi, yra pažeidžiama Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalies nuostata, kad įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams laiduojama savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas, ir šio straipsnio 4 dalies nuostata, kad savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus.

Konstitucinio Teismo nutarime⁴¹ konstatuota, kad Konstitucijoje yra numatytos dvi savivaldybių institucijų rūšys: savivaldybių tarybos (atstovaujamosios institucijos) ir joms atskaitingi vykdomieji organai (vykdomosios institucijos); jos yra savivaldybių valdžios ir viešojo administravimo institucijos.

Konstitucijoje skiriamos dvi viešosios valdžios sistemos: valstybės valdymas ir vietos savivalda. Pagal Konstituciją vietos savivalda - tai įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t. y. teritorinių, arba vietos bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai (Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai gyventojai), savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.⁴² Konstitucijoje vietos savivalda įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms.⁴³ Konstitucijoje savivaldybėmis (vietos savivaldybėmis) yra vadinamos valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenės - teritorinės bendruomenės, tačiau dėl to, kad savivaldos teisė yra neatsiejama nuo institucijų, per kurias ši teisė yra įgyvendinama, ir/arba joms atskaitingų institucijų organizavimo ir veiklos, neatsitiktinai Konstitucijoje "savivaldybės" sąvoka yra vartojama ne tik administracinio vieneto teritorinės bendruomenės, bet ir savivaldos institucijų ir/arba joms atskaitingų institucijų prasme.

Vietos savivalda yra įstatymo numatytų administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžia, kuri formuojama ir funkcionuoja kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais. Konstitucijoje savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu.⁴⁴ Vis

⁴¹ 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.

⁴² Ten pat.

⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//<http://www.infolex.lt/praktika/tekstas.asp?id=41543> 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.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d.

dėlto tai, kad Konstitucijoje vietos savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu, nereiškia, kad tarp valstybės valdymo ir vietos savivaldos nėra sąveikos; valstybės valdymas ir vietos savivalda, kaip dvi viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos, yra susijusios, tačiau kiekviena jų įgyvendina joms būdingas funkcijas. Savivaldybių ir valstybės interesai yra derinami. Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas reiškiasi valstybei įvairiais būdais ir formomis remiant savivaldybes, valstybei įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą, taip pat koordinuojant bendrus veiksmus, kai siekiama reikšmingu socialinių tikslų.

3.5 SAVIVALDYBIŲ SAVARANKIŠKUMO IR VEIKLOS LAISVĖS TEISINIAI ASPEKTAI

Savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją - konstituciniai principai. Konstitucijos nuostata, kad savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, vertintina kaip šių vietos bendruomenių dalyvavimo valdant šias teritorijas garantija.⁴⁵ Kartu pažymėtina, jog Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalies nuostatos, kad savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai, negalima atsieti nuo toje pačioje dalyje įtvirtintos nuostatos, kad savivaldybių veikimo laisvė ir savarankiškumas yra saistomi Konstitucijoje bei įstatymuose apibrėžtos jų kompetencijos.⁴⁶

Pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigiama galimybė savivaldybėms įgyvendinti savo kompetenciją, tiesiogiai įtvirtintą Konstitucijoje. Jeigu Konstitucijoje ar įstatymuose tam tikros funkcijos yra priskirtos

redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//<http://www.infolex.lt/praktika/Paieska.asp>, 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.

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2001 m. birželio 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. lapkričio 29 d. nutarimo Nr. 1307 "Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo projektų" atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo (1999 m. gegužės 4 d. redakcija) 7 bei 13 straipsniams ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (1998 m. lapkričio 17 d. redakcija) 15 straipsnio 30 punktui//<http://www.infolex.lt/praktika/Paieska.asp> 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.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2000 m. birželio 13 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 1 straipsnio 5 punkto, 10 straipsnio 3 ir 4 dalių, 15 straipsnio 1 dalies, 20 straipsnio, 21 straipsnio 2 punkto, 32 straipsnio 2 dalies, 34 straipsnio 2, 3 ir 4 dalių, 35 straipsnio 2 ir 5 punktų, 37 straipsnio 2 punkto ir 38 straipsnio 2 ir 3 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// <http://www.infolex.lt/praktika/tekstas.asp?id=41577> 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.

savivaldybėms, tai savivaldybės ir vykdo šias funkcijas ta apimtimi, kuria šios yra joms priskirtos. Tai reiškia, kad tam tikra dalis savivaldybių kompetencijos turi būti įgyvendinama tiesiogiai, kad savivaldybių tarybų sprendimų, priimtų neperžengiant jų kompetencijos ribų, įgyvendinimas neturi būti saistomas kurių nors valstybės institucijų ar pareigūnų sprendimų (leidimų, sutikimų ir pan.). Tačiau pabrėžtina, kad ir tos funkcijos, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms, yra reglamentuojamos įstatymais. Nė viena iš šių funkcijų nereiškia, kad savivaldybės atitinkamoje srityje yra absoliučiai savarankiškos.

Konstitucinis socialinės darnos imperatyvas, Konstitucijoje įtvirtinti pilietinės visuomenės ir teisingumo siekiai, Lietuvos valstybės unitarinis pobūdis, kiti konstituciniai imperatyvai suponuoja tai, kad savivaldybės - teritorinės bendruomenės viešasis interesas negali būti priešpriešinamas visos valstybinės bendruomenės - pilietinės Tautos, kurios dalis yra ir atitinkama teritorinė bendruomenė, viešajam interesui. Ir dėl šios priežasties, be tų funkcijų, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms, joms gali būti pavesta vykdyti ir tam tikras valstybės funkcijas; taip yra užtikrinama veiksmingesnė valstybės valdžios ir piliečių sąveika, valdymo demokratiškumas, tokios valstybės funkcijos savivaldybėms vykdyti turi būti perduodamos įstatymu. Taigi savivaldybės (jų institucijos), veikdamos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją ir vykdydamos viešąjį administravimą ir/arba teikdamos viešąsias paslaugas, garantuoja ne tik teritorinės bendruomenės viešąjį interesą, bet ir visos valstybinės bendruomenės - pilietinės Tautos viešąjį interesą, kurį pagal savo kompetenciją garantuoja ir valstybės institucijos.

Savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais savivaldybės įpareigojamos vykdyti joms perduotas valstybės funkcijas. Šios pareigos savivaldybės negalėtų vykdyti, jeigu jos vykdymas nebūtų užtikrinamas finansiškai. Konstitucijoje įtvirtinti savivaldybių veiklos savarankiškumas pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją ir valstybės parama savivaldybėms, savivaldybių ir valstybės interesų derinimas suponuoja tai, kad valstybės biudžete turi būti numatytos lėšos, reikalingos, kad būtų užtikrintas visavertis savivaldos funkcionavimas, įgyvendinamos savivaldybių funkcijos.⁴⁷

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas "Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai" // <http://www.infolex.lt/praktika/Paieska.asp>. 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.

Savivaldos teisė yra įgyvendinama per savivaldos institucijas - savivaldybių tarybas.⁴⁸ Pažymėtina, kad jokios kitos savivaldos institucijos, išskyrus savivaldybių tarybas, Konstitucijoje nėra nurodytos; sąvoka "savivaldos institucijos" išreiškia administracinių vienetų teritorinių bendruomenių atitinkamų institucijų konstitucinę paskirtį: tai yra institucijos, per kurias yra įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė.

3.6 SAVIVALDYBĖS TARYBOS NARIO TEISINIS STATUSAS

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją savivaldybių tarybų nariai negali būti nelygūs savo teisiniu statusu. Konstitucijoje yra įtvirtintas dvigubo mandato draudimo principas. Tie patys asmenys negali tuo pat metu vykdyti funkcijų įgyvendinant valstybės valdžią ir būti savivaldybių tarybų, per kurias įgyvendinama savivaldos teisė, nariais; savivaldybių tarybų nariais negali būti Seimo nariai, Respublikos Prezidentas, Vyriausybės nariai, teisėjai. Savivaldybių tarybų nariais taip pat negali būti valstybės pareigūnai, kurie turi įgaliojimus kontroliuoti ar prižiūrėti savivaldybių veiklą, t. y. 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. Jeigu įstatymuose nustatyta, kad savivaldybių įstaigų, įmonių vadovai ar jų pareigūnai yra atskaitingi savivaldybių taryboms už savo ar atitinkamų įstaigų, įmonių veiklą, tai jie tuo pat metu negali būti tų savivaldybių tarybų nariais. Sprendžiant, ar tam tikras valstybės pareigūnas priskirtinas prie valstybės pareigūnų, turinčių teisę priimti sprendimus, nuo kurių priklauso sprendimų pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją priėmimas ir įgyvendinimas, ir dėl to negalinčių tuo pat metu būti savivaldybės tarybos nariu, kiekvienu konkrečiu atveju turi būti įvertintas jam Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytų įgaliojimų turinys. Jeigu susidaro tokia teisinė situacija, kad kuris nors iš minėtų asmenų (negalinčių tuo pat metu būti ir savivaldybių tarybų nariais) yra išrenkamas savivaldybės tarybos nariu, jis iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį privalo apsispręsti, ar eiti savo ankstesnes pareigas, ar būti savivaldybės tarybos nariu, t. y. iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį asmuo privalo įstatymų nustatyta tvarka pareikšti apie savo apsisprendimą toliau eiti ankstesnes pareigas arba būti savivaldybės tarybos nariu, ir iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį turi būti išspręstas šio asmens teisinio statuso klausimas: jeigu asmuo apsisprendė būti savivaldybės tarybos nariu, tai iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį turi būti įstatymų nustatyta tvarka konstatuota, kad jis yra netekęs savo ankstesnių pareigų, nesuderinamų su savivaldybės tarybos

⁴⁸

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

nario pareigomis, o jeigu asmuo apsisprendė toliau eiti savo ankstesnes pareigas ir nebūti savivaldybės tarybos nariu, tai iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį turi būti įstatymų nustatyta tvarka konstatuota, kad jis yra netekęs savivaldybės tarybos nario mandato. Įstatymu turi būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį minėtas asmens teisinio statuso klausimas būtų išspręstas iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį.⁴⁹

Teiginys "savivaldybių tarybų nariais <...> negali būti valstybės pareigūnai, kurie <...> turi įgaliojimus kontroliuoti ar prižiūrėti savivaldybių veiklą" inter alia reiškia, 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; šis teiginys nereiškia, kad valstybės pareigūnai, turintys įgaliojimus vykdyti tik organizacinę, techninę ar pan. savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų, savivaldybių įstaigų ar įmonių kontrolę ar priežiūrą, negali tuo pat metu būti savivaldybių tarybų nariais;

3.7 SAVIVALDYBIŲ TARYBŲ INSTITUCIJŲ SUDARYMAS, JŲ KOMPETENCIJA, TEISINIS REGULIAVIMAS

Savivaldos institucijos - savivaldybių tarybos sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus.⁵⁰ Konstitucijoje yra įtvirtintas savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principas. Konstitucinis Teismas nutarime⁵¹ konstatavo, kad savivaldos teisė yra neatsiejama nuo institucijų, per kurias ši teisė yra įgyvendinama, ir/arba joms atskaitingų institucijų organizavimo ir veiklos, kad savivaldybių tarybos, kaip savivaldos institucijos, yra tiesiogiai numatytos Konstitucijoje, kad kitokios savivaldos institucijos Konstitucijoje nėra nurodytos, taip pat kad sąvoka "savivaldos institucijos" išreiškia administracinių vienetų teritorinių bendruomenių atitinkamų institucijų konstitucinę paskirtį: tai yra institucijos, per kurias įgyvendinama atitinkamų bendruomenių savivaldos teisė.

⁴⁹ 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. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003-05-30 nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo papildymo 88-1 straipsniu (...) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai (...) // Valstybės žinios, 2003, Nr. 53-2361 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004-02-11 sprendimas Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo//Valstybės žinios, 2004, Nr. 24 – 740, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2004 m. vasario 13 d. sprendimas Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimo išaiškinimo//Valstybės žinios, 2004, Nr. 26- 822

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

⁵¹ 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.

Konstitucinio Teismo nutarime⁵² taip pat konstatuota, kad pagal Konstituciją savivaldybių tarybų priimami sprendimai 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, jie yra neatskiriama savivaldos mechanizmo dalis. Bet savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių.

Konstitucijoje nėra nustatyta savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų rūšys (kolegialūs, vienasmeniai organai), formavimo tvarka, pavadinimai, tarpusavio ryšiai; jų funkcijos ir kompetencija nustatytos tik bendriausiais bruožais. Savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų funkcijas ir kompetenciją paliekama nustatyti Seimui įstatymu. 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. 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. Savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai turi būti sudaromi savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui. Savivaldybių tarybų sudaromi vykdomieji organai yra institucijos, kurios sudaromos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybių tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti, jie nėra savivaldybių tarybų vidiniai struktūriniai vienetai (padaliniai), turintys užtikrinti pačios savivaldybės tarybos darbą. Savivaldybių tarybos turi konstitucinę kompetenciją kontroliuoti savo sudarytus vykdomuosius organus, todėl minėti vykdomieji organai negali pakeisti arba pajungti sau savivaldybių tarybų, diktuoti joms, vykdomųjų organų įgaliojimai negali dominuoti savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu, negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai būtų prilyginti juos sudariusioms savivaldybių taryboms, juo labiau tokio, pagal kurį savivaldybių tarybų įgaliojimus varžytų jų sudarytų ir joms atskaitingų vykdomųjų organų įgaliojimai arba pagal kurį savivaldybių tarybos netektų galimybės kontroliuoti savo sudarytus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus.

52

Ten pat.

Tais klausimais, kuriais savivaldybių tarybų kompetencija nėra *expressis verbis* nustatyta pačioje Konstitucijoje (nėra savivaldybių tarybų išimtinė konstitucinė kompetencija), įstatymų leidėjas turi įgaliojimus nustatyti, kuriuos sprendimus priimti turi kompetenciją savivaldybių tarybos, o kuriuos - savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai ar kitos savivaldybių institucijos; kad tais atvejais, kai įstatymuose yra nustatyta, kad tam tikrus sprendimus priima savivaldybių tarybos, savivaldybių tarybos negali teisės priimti tokius sprendimus perduoti nei savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams, nei kitoms savivaldybių institucijoms; kad įstatymų leidėjas gali įstatymu nustatyti ir tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį tam tikrus sprendimus priima savivaldybių tarybos, bet jos gali teisę priimti tokius sprendimus perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams, tačiau tokiais atvejais savivaldybių tarybų įgaliojimai teisę priimti tam tikrus sprendimus perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams turi būti *expressis verbis* nustatyti įstatyme, taip pat minėtų įgaliojimų negalima perduoti savivaldybių institucijoms, kurios pagal įstatymą nėra savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai; kad dar kitais atvejais įstatymų leidėjas įstatymu gali tiesiogiai nustatyti, kokius sprendimus priima savivaldybių tarybos, o kokius - savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai.

Pabrėžtina, jog įstatymų leidėjas, nustatydamas savivaldybių tarybų ir joms atskaitingų vykdomųjų organų kompetenciją, privalo paisyti konstitucinių imperatyvų, kad savivaldybių taryboms atskaitingus vykdomuosius organus sudaro pačios savivaldybių tarybos ir kad savivaldybių tarybos joms atskaitingus vykdomuosius organus sudaro pagal įstatymą. Minėta, kad negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai primestų savivaldybių taryboms savo valią, vykdomųjų organų įgaliojimai dominuotų savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu arba kad savivaldybių tarybų įgaliojimus varžytų jų sudarytų ir joms atskaitingų vykdomųjų organų įgaliojimai. Minėta ir tai, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali pakeisti arba pajungti sau savivaldybių tarybų, kad negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai būtų prilyginti juos sudariusioms savivaldybių taryboms arba pagal kurį savivaldybių tarybos netektų galimybės kontroliuoti savo sudarytus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus.

Vadinasi, savivaldybių tarybų sudaryti ir joms atskaitingi vykdomieji organai patys neturi teisės jiems nustatytų įgaliojimų perduoti kitiems subjektams, kurie nėra savivaldybių tarybų sudaryti ir joms atskaitingi vykdomieji organai, nes tai reikštų, kad šiuos įgaliojimus perimtų ne savivaldybių tarybų, bet pačių vykdomųjų organų sudaryti kiti subjektai (organai, institucijos, padaliniai, pareigūnai), neatitinkantys konstitucinės savivaldybių tarybų sudarytų ir

joms atskaitingų vykdomųjų organų sampratos. Šitaip būtų sudarytos prielaidos pažeisti ir konstitucinį vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principą.

Tai nereiškia, kad įstatymu negali būti tiesiogiai nustatyti vykdomųjų organų atskirų pareigūnų įgaliojimai arba kad įstatymu negali būti nustatyta, jog tam tikrus vykdomųjų organų atskirų pareigūnų įgaliojimus pagal įstatymą nustato pačios savivaldybių tarybos. Taip pat nėra neleidžiama įstatymu nustatyti tokios savivaldybių tarybų sudarytų ir joms atskaitingų vykdomųjų organų sistemos, kurioje būtų įmanoma vieniems savivaldybių tarybų sudarytiems ir joms atskaitingiems vykdomiesiems organams savo įgaliojimus pagal įstatymą perduoti kitiems savivaldybių tarybų sudarytiems ir joms atskaitingiems vykdomiesiems organams. Tačiau pabrėžtina, kad visais šiais atvejais negali būti paneigta savivaldybių tarybų teisė kontroliuoti visus savo sudarytus ir joms atskaitingus vykdomuosius organus ir vykdomųjų organų atskaitomybė atstovybei už jų ir jų pareigūnų sprendimus.

Taigi Konstitucijoje yra numatytos dvi savivaldybių institucijų rūšys: savivaldybių tarybos (atstovaujamosios institucijos) ir joms atskaitingi vykdomieji organai (vykdomosios institucijos). Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytais atvejais savivaldybių atstovaujamosioms ir vykdomosioms institucijoms suteikiami valdingi įgalinimai. Tokios savivaldybių institucijos - tai savivaldybių valdžios ir viešojo administravimo institucijos. Kadangi savivaldybių tarybų priimami sprendimai yra neatsiejami nuo šių sprendimų vykdymo, tai tiek Konstitucijoje numatytos savivaldybių atstovaujamosios institucijos, tiek savivaldybių vykdomosios institucijos pagal savo kompetenciją yra atsakingos už savivaldos teisės įgyvendinimą, už įstatymų, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginį įgyvendinimą.⁵³

Savivaldybių tarybos, įgyvendinančios Konstitucijos laiduojamą savivaldos teisę, gali sudaryti ir kitas valdingus įgalinimus turinčias savivaldybės institucijas, taip pat kitas savivaldybės įstaigas; 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. Tad "savivaldybės institucijomis" laikytinos ir savivaldybių tarybos, ir joms atskaitingi vykdomieji organai, ir kitos institucijos, kurias sudaro savivaldybių tarybos.

3.8 ADMINISTRACIJOS DIREKTORIAUS TARNYBOS SANTYKIŲ POBŪDIS

Lietuvos Respublikos Seimas, atsižvelgdamas į 2002 m. gruodžio 24 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimą, 2003 m. sausio 28 d. priėmė Lietuvos Respublikos

⁵³ 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.

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 įstatymą⁵⁴. Pakeista savivaldybių institucinė struktūra ir priimti kiti vietos savivaldos sistemos pakeitimai. Nustatyta, kad „savivaldybės institucijos – atstovaujamoji institucija, tai yra savivaldybės taryba, ir vykdomoji institucija, tai yra savivaldybės administracijos direktorius, – turinčios vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas. Savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldos teisės ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais“⁵⁵ Savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui iš tarybos narių renka merą ir mero siūlymu skiria vieną ar kelis mero pavaduotojus. Meras yra savivaldybės vadovas, tiesiogiai vadovauja savivaldybės tarybai ir jos tvarkomai institucijai – kolegijai. „Savivaldybės administracija yra savivaldybės įstaiga, kurią sudaro struktūriniai, struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos (filialai) ir į struktūrinius padalinius neįeinantys viešojo administravimo bei kiti valstybės tarnautojai (išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus). Savivaldybės administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos vadovas – įstaigos vadovas, pavaldus savivaldybės tarybai ir atskaitingas merui“⁵⁶. Savivaldybės administracijos direktorius skiriamas mero siūlymu savivaldybės tarybos sprendimu tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu, jis negali būti savivaldybės tarybos nariu. Dėl savivaldybės administracijos direktoriaus skyrimo į pareigas ir atleidimo iš jų, ypač kai atleidimo priežastis pasitikėjimo praradimas, kilo daug ginčų Lietuvos Respublikos administraciniuose teismuose.⁵⁷

Tai koks gi, savivaldybės administracijos direktoriaus tarnybos santykių pobūdis, šios pareigybės statusas santykyje su atstovaujama valdžios institucija, teisinė padėtis bei jos turinys pavaldumo bei atskaitingumo aspektu po minėto konstitucinio teismo nutarimo? Seimo 2002 m. birželio 27 d. nutarime Nr. IX-992⁵⁸ „Dėl seimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, seimo kanceliarijos ir seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento institucijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros ir savivaldybių institucijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo“ savivaldybės administracijos direktoriaus

⁵⁴ 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

⁵⁵ Ten pat.

⁵⁶ Ten pat.

⁵⁷ Administracinė bylos Nr. A-05-172-05, A-02-170-05 // www.infolex.lt/praktika

⁵⁸ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. birželio 27 d. nutarimas Nr. IX-992 „Dėl Seimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento institucijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, Nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros ir savivaldybių institucijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2002, Nr. 66-2707

pareigybė yra priskirta įstaigos vadovų pareigybei. Konstitucijos 119 str. 3 d. nustatyta, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas. Taigi, šių teisinių santykių reguliavimo mechanizmas yra reglamentuotas specialiaame įstatyme. Šių institucijų, tame tarpe ir jos vykdomosios institucijos – savivaldybės administracijos direktoriaus įgaliojimus, funkcijas, jų sudarymo, organizavimo ir veiklos tvarką bei formas, vietos savivaldos pagrindinius principus nustato vietos savivaldos įstatymas su vėlesniais pakeitimais⁵⁹. Šis įstatymas iš esmės reglamentuoja visus vietos savivaldos ir valdymo klausimus. Būtent šiame įstatyme yra apibrėžta ir savivaldybės administracijos direktoriaus pareigybės teisinė padėtis. Pagal iki 2003 m. vasario 25 d. galiojusią vietos savivaldos įstatymo redakciją, savivaldybės administratorius buvo skiriamas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka atviro konkurso būdu penkeriems metams. Vėliau šių klausimų teisinis reguliavimas kito ir tolesnėje šio įstatymo redakcijoje įstatymų leidėjas iš esmės pakeitė savivaldybių administracijų vadovų skyrimo ir tuo pačiu atleidimo tvarką reglamentuojančias nuostatas, jų teisinį statusą, sutapatindamas administracijos vadovo priėmimo į darbą laikotarpį su jį į pareigas paskyrusios kolegialios institucijos įgaliojimų laiku. Šio įstatymo 29 str. 1 dalyje, kaip ir aukščiau minėtuose teisės aktuose, nustatyta, kad savivaldybės administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos vadovas – įstaigos vadovas, taip pat nurodant, kad jis yra pavaldus savivaldybės tarybai, atskaitingas merui, ir kad savivaldybės administracijos direktoriaus skyrimo bei atleidimo tvarką nustato šis ir Valstybės tarnybos įstatymai. Šio straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad savivaldybės administracijos direktorius į pareigas skiriamas mero siūlymu savivaldybės tarybos sprendimu tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Tai, kad savivaldybės administracijos direktorius – pirma, į pareigas skiriamas mero siūlymu, antra, savivaldybės tarybos sprendimu, trečia, tik tarybos įgaliojimų laikui, ketvirta, politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu ir penkta, yra pavaldus tarybai bei atskaitingas merui, leidžia daryti išvadą, kad toks savivaldybių administracijos direktorių valstybės tarnybos santykių reguliavimas numato specifinį šių tarnautojų tarnybos statusą bei jų teisinę padėtį. Akivaizdu, kad savivaldybės administracijos direktorius yra įstaigos vadovas, tačiau pažymėtina, kad tuo pačiu, jis kaip įstaigos vadovas, turi išskirtinį statusą. Valstybės tarnybos įstatymo 13 str. nustatyta bendra taisyklė, kurios laikantis visi įstaigų vadovai į pareigas priimami konkurso būdu, išskyrus specialiuose įstatymuose nustatytus atvejus, kai į įstaigos vadovo pareigas priimama politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Tokiu būdu vietos savivaldos įstatymo 29 str. 2 d. įtvirtinta nuostata dėl savivaldybės administracijos direktoriaus į pareigas skyrimo mero siūlymu politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu reiškia, kad administracijos direktorius į pareigas

⁵⁹

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832

priimamas mero ir kolegialios institucijos savivaldybės tarybos pasirinkimu ir tokio vadovo priėmimas priklauso tik nuo tarybos narių valios bei jų pasitikėjimo. Šiuo atveju valstybės tarnautojo kvalifikacija, valstybės tarnybos patirtis ar kiti būtinieji reikalavimai nėra pagrindiniai ir lemiantys tokio kandidato tinkamumą kriterijai. Pagrindinis kriterijus, lemiantis kandidato tinkamumą užimamoms pareigoms, yra pasitikėjimas juo dėl jo politinio ar asmeninio lojalumo jį į šias pareigas siūlančiam asmeniui ir jį skiriančiai institucijai. Minėtame Seimo 2002 m. birželio 27 d. nutarime Nr. IX-992⁶⁰ savivaldybės administracijos direktoriaus pareigybė nėra tiesiogiai priskirta politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybėms, tačiau sisteminiu ir loginiu būdu aiškinant vietos savivaldos įstatymo 29 str. nustatytą šio pareigūno priėmimo tvarką ir valstybės tarnybos įstatymo 12 bei 13 straipsnių, reglamentuojančių priėmimo į politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigas ir įstaigų vadovų pareigas, nuostatas darytina išvada, kad įstatymų leidėjas, įvertinęs savivaldybės tarybos ir administracijos direktoriaus pavaldumo santykius, tokiomis nuostatomis siekė politizuoti šią pareigybę ir sieti ją tik su jį skyrusios kolegialios institucijos – savivaldybės tarybos narių daugumos valia, jų pasitikėjimu. Tokią išvadą galima daryti įvertinus vietos savivaldos įstatyme įtvirtintas nuostatas, susijusias su savivaldybės administracijos direktoriaus kompetencija. Savivaldybės administracijos direktorius yra vykdomoji institucija, turinti labai plačius įgaliojimus, valdžios ir viešojo administravimo teises bei pareigas. Jis tiesiogiai ir asmeniškai atsako už įstatymų, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą visoje savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais. Viena iš svarbiausių jo įgyvendinamų funkcijų – savivaldybės tarybos nustatyta tvarka administruoti savivaldybės biudžeto asignavimus, organizuoti savivaldybės biudžeto vykdymą. Būtent šis asmuo atsako už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą ir administruoja savivaldybės turtą. Praradęs savivaldybės tarybos, kaip atstovaujamosios valdžios, pasitikėjimą, savivaldybės administracijos direktorius savo tolimesne veikla be abejonės trukdytų savivaldybės tarybai įgyvendinti viešojo administravimo, viešųjų paslaugų teikimo bei kitas svarbias funkcijas vietos bendruomenės interesais, teisę ir gebėjimą laisvai bei savarankiškai tvarkytis pagal Konstituciją ir įstatymus per jos sudarytą šią vykdomąją instituciją, taip pat būtų pažeisti pagrindiniai savivaldos principai, kuriais grindžiama vietos savivalda. Nors savivaldybės atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios funkcijos bei įgaliojimai iš dalies yra skirtingi, tačiau šios institucijos, būdamos atsakingos už savivaldos teisę ir savo funkcijų įgyvendinimą, siekia tų pačių tikslų ir veikia

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. birželio 27 d. nutarimas Nr. IX-992 „Dėl Seimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento institucijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, Nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros ir savivaldybių institucijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo“// Valstybės žinios, 2002, Nr. 66- 2707

sąveikoje bendromis pastangomis teritoriniu pagrindu. Būtent dėl nurodytų priežasčių, siekiant užtikrinti savivaldybėje atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios santykių pusiausvyrą, stabilumą, jų darnaus ir tikslingo funkcionavimo apsaugą ir išvengti šių institucijų priešpriešos, chaoso bei sudaryti sąlygas visai sistemai veiksmingai funkcionuoti, įstatymų leidėjas vietos savivaldos įstatyme apibrėžė specifinę savivaldybės administracijos direktoriaus teisinę padėtį, nustatydamas, kad toks pareigūnas yra skiriamas į pareigas mero siūlymu savivaldybės tarybos sprendimu tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Tai reiškia, kad savivaldybės administracijos direktorius yra priklausomas nuo savivaldybės tarybos ir nebūdamas lojalus, praradęs jos pasitikėjimą, net ir nesant jo kaltės, gali būti atleistas iš užimamų pareigų prieš terminą valstybės tarnybos 44 straipsnio 1 dalies 7 punkto pagrindu⁶¹. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad analogiška formuluotė yra ir reglamentuojant politinio (asmeninio) pasitikėjimo grupės valstybės tarnautojų skyrimą. Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 7 dalyje⁶² taip pat nurodyta, kad politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai priimami valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos įgaliojimų laikui, tačiau tai nereiškia, kad jie negali būti atleisti praradus skyrusios institucijos ar valstybės politiko pasitikėjimą. Norminiuose aktuose nenurodyta kuo skiriasi sąvokos „politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas“ ir „politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu skiriamas valstybės tarnautojas“, tačiau akivaizdu, kad šios sąvokos yra lygiavertės. Įstatymų leidėjas, vartodamas ir išskirdamas žodžių junginį „politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas“ siekė įtvirtinti ir įtvirtino nuostatą apie tai, kad savivaldybių administracijų direktoriai privalo turėti jį skyrusių institucijų pasitikėjimą ir šis pasitikėjimas negali baigtis vien asmens paskyrimu administracijos direktoriumi, jis turi tęstis visą laikotarpį, kol šios pareigos einamos. Nesuprantama, kaip savivaldybių administracijų direktoriai galėtų dirbti be juos skyrusių institucijų pasitikėjimo. Savivaldybėje įsivyratų visiška destrukcija ir nesusikalbėjimas tarp institucijų vykdomosios – administracijos direktoriaus ir jį skyrusios atstovaujamosios – savivaldybės tarybos, kuriai administracijos direktorius yra atsakingas ir atskaitingas už savo veiklą. Tokia situacija turėtų neigiamos įtakos visos savivaldybės bendruomenės interesams, nebūtų tinkamai užtikrintas gyventojų, savivaldybės reikalų sprendimas.

3.9 SAVIVALDYBĖS MERO KAIP POLITIKO SATATUSAS: KAI KURIE PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Pagal Vietos savivaldos įstatymo suteiktas galias meras yra pareigūnas, kuriam suteikta galimybė kontroliuoti visų kitų savivaldybės institucijų ir įstaigų veiklą. Tokie savivaldybės

⁶¹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas//Valstybės žinios, 1999, Nr.66- 2130; 1999, Nr. 105, 2002, Nr. 45-1708

⁶² Ten pat.

mero įgaliojimai reiškia, kad savivaldybės meras turi būti moraliai tvirtas, jo valia per tarybos sprendimus, pavedant savivaldybės kontrolieriui ir centralizuotai vidaus audito tarnybai, pasiekti, kad savivaldybės institucijos, įstaigos ir pareigūnai dirbtų skaidriai, viešai, reaguotų į gyventojų nuomonę, užtikrintų savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumą. Deja, pasigirsta nemažai merų nuomonių, kad jie negali įgyvendinti įstatymų nustatytų vykdomosios institucijos ir kitų savivaldybės įstaigų veiklos priežiūros funkcijų, kadangi jų įgaliojimai yra per maži. Skundžiamasi, kad vykdomoji institucija – administracijos direktorius yra nekontroliuojamas, nurodoma daug kitų problemų. Teigiama, kad dabar galiojanti savivaldybių institucijų sistema bloga, merui nepakanka įgaliojimų tvarkytis, jis negali atlikti veiksmų, kurių iš jo tikisi rinkėjai.

Tokių vertinimų priežastys, manytume yra dvi. Pirmoji, tai kad mero pareigas eina žmogus, neturintis vadovo savybių, arba šis postas viršija jo turimą kompetenciją. Antrajai priskirčiau situaciją, kai meras turi pakankamai kompetencijos ir vadovo savybių, tačiau vardan pareigų atsisako savo ambicijų ir laviruoja tarp politinių partijų savivaldybės taryboje ir administracijos direktoriaus. Kyla natūralus klausimas, kodėl susidaro tokia situacija? Manau, kad pagrindinė to priežastis „silpna“ taryba. Tas silpnumas susidaro tada, kai savivaldybės taryboje gyventojams atstovauja penkių ir daugiau politinių partijų atstovai, o tokiam gausiam partijų atstovavimui taryboje, mūsų savivaldybių tarybų rinkimų sistema yra pakankamai palanki. Dažnai koalicijos savivaldybės taryboje formuojamos ne programos, o postų dalybų pagrindu. Tokia taryba dirba amžinų kompromisų pagrindu. Norėdamas išlaikyti postą meras privalo užsitikrinti visų plačios koalicijos partnerių palaikymą. Taigi, nuolat derindamas pozicijas, jis negali griežtai „paspausti“ administracijos direktorių, nesitikėdamas sulaukti atkirčio bet kuriai savo iniciatyvai. Savivaldybės „viršūnėse“ prasideda trintis, kol pamažu persikelia į kitas savivaldybės struktūras. Taip meras tampa savo noro išlaikyti pareigas ir „margos bei silpnos“ tarybos įkaitu, iš ko ir atsiranda merų teiginys, kad dabartinė Vietos savivaldos įstatymo nustatyta institucinė sąranga yra bloga. „Savivaldybėse iš tiesų yra du merai. Vienas – renkamas, o kitas – administracijos direktorius“⁶³

Tai kokie sprendimai galimi abiem „silpnojo“ mero atvejais?

Pirmas – 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

⁶³ O.Strikuliene „Ar galima pastatyti rūmus destruktinėje aplinkoje?“ Respublika, 2006 m. lapkričio 6 d. Nr. 253 (5008) 6 p.

savivaldybės institucijų veiklą, ypač užtikrinant kontrolę, labai sunku. Manychiau, šiuo atveju reikėtų nagrinėti savivaldybės tarybos stiprinimo galimybes. Labai margos tarybos veikla silpna ne tik veiklos efektyvumo požiūriu bet ir politikos, tai yra 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. Dėl stiprios opozicijos formavimo, mano manymu, reikėtų rimtai diskutuoti, tokia taryba galėtų nesiblaškydama įgyvendinti savo rinkiminę programą, o stipri opozicija prižiūrėti daugumos veiklą.

Galima galvoti ir apie silpnos savivaldybės tarybos, kaip 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. Toliau mąstant apie platų bendruomenės narių atstovavimą reikėtų diskutuoti dėl savivaldybės tarybos narių rinkimų tvarkos pakeitimo. Galima kalbėti apie proporcinės rinkimų sistemos pakeitimą bent iš dalies mažoritarine sistema. Tokiu būdu išrinkti savivaldybių tarybų 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 praktika, iš jų galima paminėti Daniją, kur savivaldybių tarybų nariai yra materialiai atsakingi už priimtus sprendimus, dėl kurių savivaldybei padaryta žala.

3.10 SAVIVALDYBĖS ĮMONĖS IR ĮSTAIGOS: TEISINIO REGLAMENTAVIMO PROBLEMAS

Savivaldybių tarybos, įgyvendindamos Konstitucijos laiduojamą savivaldos teisę, pagal įstatymus gali steigti savivaldybių institucijas, taip pat įstaigas, įmones.

Įstatymų leidėjas, įstatymu nustatęs, jog savivaldybės gali steigti savo įstaigas, įmones, negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį sprendimus dėl šių įstaigų, įmonių steigimo priimtų ne savivaldybių tarybos, bet joms atskaitingi vykdomieji organai.

Kitaip vertintina tai, kokios yra įstatymų leidėjo diskrecijos ribos įstatymu nustatant, kas (savivaldybių tarybos ar joms atskaitingi vykdomieji organai) turi teisę priimti sprendimus dėl savivaldybių įstaigų, įmonių vadovų skyrimo, šių įstaigų, įmonių priežiūros. Šiose srityse

įstatymų leidėjas turi diskreciją nustatyti, kad šiuos sprendimus priima savivaldybių tarybos, kad juos priima savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai arba kad šiuos sprendimus priima savivaldybių tarybos, bet jos gali teisę priimti tokius sprendimus perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams; šiuo atveju savivaldybių tarybų įgaliojimai minėtas teises perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams turi būti tiesiogiai nurodyti įstatyme.

Valstybės, kaip visos visuomenės organizacijos, turinčios veikti visos visuomenės interesais taip, kad būtų užtikrinta socialinė darna, funkcijos yra tarp savęs susijusios, jos sudaro vieną sistemą ir negali būti priešpriešinamos. Todėl negali būti priešpriešinamos ir valstybės institucijos, per kurias šios funkcijos yra vykdomos.

Taip pat pažymėtina, kad valstybės institucijos negali būti priešpriešinamos ir toms kitoms (ne valstybės) institucijoms, kurioms pagal įstatymus ir paisant Konstitucijos yra pavesta (patikėta) vykdyti tam tikras valstybės funkcijas arba kurios tam tikromis įstatymuose apibrėžtomis formomis ir būdais dalyvauja vykdamas valstybės funkcijas - vykdo viešąjį administravimą ir/arba teikia viešąsias paslaugas. Kaip institucijos, vykdančios viešąjį administravimą ir/arba teikiančios viešąsias paslaugas ir šitaip garantuojančios viešąjį interesą, jos sudaro vieną sistemą. Pažymėtina, kad šiai sistemai priklauso ir valstybės, ir savivaldybių institucijos - dvi Konstitucijoje numatytos viešosios valdžios sistemos, kurių kiekviena, kaip minėta, įgyvendina joms būdingas funkcijas, tačiau kurios yra viena su kita susijusios. Pagal Konstituciją turi būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad būtų užtikrintos visų institucijų, vykdančių viešąjį administravimą ir/arba teikiančių viešąsias paslaugas ir šitaip garantuojančių viešąjį interesą, sisteminės sąsajos ir tarpusavio sąveika, apimančios inter alia jų kompetencijos racionalų santykį, veiksmingumą, profesionalumą, jose dirbančių asmenų žinių, įgūdžių ir patirties perimamumą, taip pat tokį veiklos vykdamas valstybės funkcijas ir garantuojant viešąjį interesą tęstinumą.

Analizuojant šias teisės normas, kyla daug problemų, dėl skirtingai teisės aktuose nurodomos savivaldybių tarybos ar joms atskaitingų vykdomųjų organų kompetencijos, priimant atitinkamus sprendimus, liečiančius, pavyzdžiui, kad ir Švietimo įstaigų vadovų atlyginimų nustatymą. Vietos savivaldos įstatymo 17 straipsnio 28 punktas⁶⁴ nurodo, kad savivaldybės taryba“ steigia savivaldybės biudžetines įstaigas <...priima sprendimus...> dėl juridinių asmenų vadovų skyrimo į pareigas ir atleidimo iš jų. Lietuvos Respublikos Darbo kodekso 95 straipsnio 3 dalis⁶⁵ reglamentuoja, kad <...šalys sulygsta dėl darbo apmokėjimo sąlygų...>. Vadovaujantis

⁶⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832

⁶⁵ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas//Valstybės žinios, 2002, Nr. 64-2569, 2002 Nr. 71

minėtomis teisės aktų nuostatomis, savivaldybės taryba, priimdama į darbą mokyklos direktorių, nustato ir jo atlyginimo dydį. Tačiau, kiekvienų mokslo metų pradžioje, vadovaujantis Švietimo ir mokslo ministro įsakymu Nr. ISAK-1436⁶⁶ kintant mokyklų direktorių kaip pedagogų darbo krūviui ir mokykloje besimokančių mokinių skaičiui, kinta ir mokyklų direktorių atlyginimo koeficientas. Minėtame įsakyme, yra nurodoma, kad vadovams, <...tarnybinio atlyginimo priedą...> ar <...tarnybinio atlyginimo koeficientą...> nustato mokyklos steigėjas ar jo įgaliotas asmuo. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo Nr. 511⁶⁷ 4 punktas reglamentuoja, kad įstaigų ir organizacijų vadovų tarnybinius atlyginimus (koeficientais), personalinius priedus prie tarnybinių atlyginimų bei skatinimo sąlygas turi nustatyti aukštesnė organizacija. Iš minėtų teisės aktų darytina išvada, kad Švietimo ir mokslo ministro įsakymas, prieštarauja Vietos savivaldos įstatymui ir vyriausybės nutarimui, kuriuose imperatyviai yra nurodoma, kad juridinio asmens, kurio steigėjas yra savivaldybės taryba, vadovo atlyginimą nustato aukštesnė organizacija, tai yra savivaldybės taryba.

Konstitucinis Teismas 2004 m. vasario 11 d. sprendime konstatavo, kad įstatymų leidėjas turi diskreciją nustatyti, kas (savivaldybių tarybos ar joms atskaitingi vykdomieji organai) turi teisę priimti sprendimus dėl savivaldybių įstaigų, įmonių vadovų skyrimo, šių įstaigų, įmonių priežiūros, - jis turi teisę nustatyti, kad šiuos sprendimus priima savivaldybių tarybos, kad juos priima savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai arba kad šiuos sprendimus priima savivaldybių tarybos, bet jos gali teisę priimti tokius sprendimus perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiesiems vykdomiesiems organams; šiuo atveju savivaldybių tarybų įgaliojimai minėtas teises perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiesiems vykdomiesiems organams turi būti tiesiogiai nurodyti įstatyme. Įstatymu nustatytus savivaldybių tarybų įgaliojimus priimti sprendimus dėl savivaldybių įstaigų, įmonių priežiūros perdavimo savivaldybių taryboms atskaitingiesiems vykdomiesiems organams, negali būti paneigta savivaldybių tarybų teisė ir pačioms prižiūrėti šias įstaigas, įmones.

Jeigu įstatymuose nustatyta, kad savivaldybių įstaigų, įmonių vadovai ar jų pareigūnai yra atskaitingi savivaldybių taryboms už savo ar atitinkamų įstaigų, įmonių veiklą, tai jie tuo pat metu negali būti tų savivaldybių tarybų nariais. Priešingu atveju būtų iškreipta savivaldybių tarybų (kaip teritorinių bendruomenių atstovybių) teisė prižiūrėti joms atskaitingų įstaigų, įmonių (jų vadovų ar pareigūnų) veiklą, nes susidarytų tokia teisinė situacija, kai savivaldybių taryboms atskaitingų įstaigų, įmonių vadovai ar pareigūnai prižiūrėtų patys save (savo pačių veiklą), būtų

⁶⁶ Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2006 m. liepos 10 d. įsakymas Nr. ISAK - 436 „Dėl Švietimo įstaigų darbuotojų ir kitų įstaigų pedagoginių darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“//Valstybės žinios, 2006, Nr.77-3036

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 511 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“//Valstybės žinios, 1993, Nr. 28- 655

atskaitingi patys sau.⁶⁸ Po šio Konstitucinio Teismo išaiškinimo, savivaldybės tarybos nario mandato buvo priversti atsisakyti mokyklų, ligoninių ir kitų įstaigų, kurių steigėja savivaldybės taryba, vadovai, tai yra būtent tie visuomenės atstovai, kurie geriausiai žino realias vietos savivaldos problemas ir kurie geriausia orientuojasi savivaldybės veiklos situacijoje.

Formuluotė "įgaliojimai kontroliuoti ar prižiūrėti savivaldybių veiklą" reiškia, kad atitinkami valstybės pareigūnai (tarnautojai ar kiti asmenys nepriklausomai nuo to, kaip jie vadinami įstatymuose; toliau - valstybės pareigūnai) turi teisę priimti tokius sprendimus, nuo kurių priklauso savivaldybių tarybų sprendimų pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją priėmimas ir įgyvendinimas. Pagal Konstituciją savivaldybių tarybų nariai negali būti nelygūs savo teisiniu statusu. Šis konstitucinis reikalavimas būtų pažeidžiamas, jeigu savivaldybės tarybos nariu būtų asmuo, kuris pagal Konstituciją ir įstatymus turėtų įgaliojimus priimti tokius sprendimus, kurie lemtų savivaldybių tarybų sprendimų pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją priėmimą ir įgyvendinimą. Būtent dėl to valstybės pareigūnai, kurie pagal Konstituciją ar įstatymus turi įgaliojimus kontroliuoti ar prižiūrėti savivaldybių veiklą Apskritis viršininkas, jo pavaduotojas, Vyriausybės atstovas), negali tuo pat metu būti savivaldybių tarybų nariais.

Valstybės pareigūnai, turintys įgaliojimus vykdyti tik organizacinę, techninę ar pan. savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų, savivaldybių įstaigų ar įmonių kontrolę arba priežiūrą (pavyzdžiui, aplinkosaugos, sanitarijos ir higienos, švietimo, darbų saugos, pramonės ir prekybos, statybų, mokesčių administravimo, raštvedybos ir daugelyje kitų sričių), negali būti priskiriami prie valstybės pareigūnų, turinčių teisę priimti sprendimus, nuo kurių priklauso savivaldybių tarybų sprendimų pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją priėmimas ir įgyvendinimas. Tokie valstybės pareigūnai gali eiti savo pareigas ir tuo pat metu būti savivaldybių tarybų nariais. Sprendžiant, ar tam tikras valstybės pareigūnas priskirtinas prie valstybės pareigūnų, turinčių teisę priimti sprendimus, nuo kurių priklauso sprendimų pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją priėmimas ir įgyvendinimas, ir dėl to negalinčių tuo pat metu būti savivaldybės tarybos nariu, kiekvienu konkrečiu atveju turi būti įvertintas jam Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytų įgaliojimų turinys.⁶⁹

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004-02-11 sprendimas Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo//Valstybės žinios, 2004, Nr. 24 - 740

3.11 VALSTYBĖS TARNAUTOJO STATUSO TEISINIS REGULIAVIMAS

Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio⁷⁰ nuostata "valstybės tarnautojui neleidžiama: <...> 4) dirbti samdomu darbuotoju, patarėju, ekspertu ar konsultantu privačiuosiuose juridiniuose asmenyse, valstybės ar savivaldybės įmonėse, viešosiose įstaigose, taip pat gauti kitą negu šio Įstatymo nustatytą darbo užmokestį <...>", atsižvelgiant į šio įstatymo 17 straipsnio 4 punkte nustatytas išimtis, reiškia, kad valstybės tarnautojui draudžiama dirbti kitą darbą, išskyrus tą, kuris leidžiamas pagal šį Valstybės tarnybos įstatymo punktą, bei gauti kitą atlyginimą, išskyrus tą, kurį jis gali gauti pagal šį Valstybės tarnybos įstatymo punktą.

Vertinant Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio⁷¹ minėtoje nuostatoje įtvirtintą teisinį reguliavimą matyti, kad pagal jį valstybės tarnautojui buvo leidžiama dirbti visų lygių rinkimų, referendumo komisijose, taip pat dirbti pagal sutartis su rinkimų arba referendumo komisijomis, dirbti mokslinį ir pedagoginį darbą aukštosiose mokyklose ar valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo įstaigose, dirbti darbą, susijusį su neformaliu suaugusiųjų švietimu, rengti teisės aktų projektus (jei ši funkcija nenurodyta valstybės tarnautojo pareigybės aprašyme), kai jis Seimo nutarimu ar Seimo valdybos sprendimu, Seimo Pirmininko potvarkiu, Respublikos Prezidento dekretu, Vyriausybės nutarimu ar Ministro Pirmininko potvarkiu paskiriamas rengti teisės aktų projektus, ir už tai gauti atlyginimą, taip pat gauti autorinį atlyginimą už kūrinį, kurie yra intelektualinės nuosavybės teisių objektai.

Valstybės tarnautojai - ypatinga socialinė grupė, kurios specifika lemia valstybės tarnybos paskirtis ir visuomeninis reikšmingumas, konstituciniai reikalavimai valstybės tarnybai suponuoja tam tikrus reikalavimus valstybės tarnautojams, valstybės tarnautojų teisinis statusas, teisių ir laisvių, kurias jie turi pagal Konstituciją ir įstatymus, įgyvendinimas negali neturėti reikšmingų ypatumų.

Įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi teisę nustatyti tam tikrus reikalavimus, kuriais būtų ribojama tokia valstybės tarnautojų su valstybės tarnyba nesusijusi veikla. Pagal Konstituciją riboti žmogaus teises ir laisves galima, jeigu: tai daroma įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves, kitas Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei jų esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo.

Įstatymu nustatant valstybės tarnautojų kito darbo ribojimus būtina vadovautis tuo, kad pagal Konstituciją tie ribojimai turi būti tokie, kad padėtų valstybės tarnyboje išvengti viešųjų ir

⁷⁰ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708

⁷¹ Ten pat.

privačių interesų konflikto, kad valstybės tarnyba, jos teikiamos galimybės nebūtų panaudojamos ne viešajam interesui garantuoti, bet asmeniniais interesais, kad nebūtų trukdoma valstybės tarnautojui atlikti tarnybos pareigas, kad nebūtų pakenkiama valstybės tarnybos arba atitinkamos valstybės ar savivaldybės institucijos autoritetui, kad jos nebūtų diskredituojamos, kad būtų užkirstas kelias valstybės tarnautojams dirbti tose įmonėse, įstaigose, organizacijose, kurių atžvilgiu jie turi valdingus įgaliojimus arba kontroliuoja, prižiūri jų veiklą, arba priima kokius nors kitus sprendimus, susijusius su ta įmone, įstaiga ar organizacija (arba dalyvauja tuos sprendimus rengiant, vykdant, koordinuojant ir/arba kontroliuojant jų vykdymą ir kt.).

Taigi Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio⁷² nuostatoje buvo įtvirtintas toks teisinis reguliavimas, kai valstybės tarnautojui leidžiama dirbti kitą darbą ir gauti kitą atlyginimą nepriklausomai nuo jokių aplinkybių. Vadinasi, pagal minėtą teisinį reguliavimą valstybės tarnautojui leidžiama dirbti ir tokį darbą bei gauti kitą atlyginimą net ir tais atvejais, kai tai gali būti nesuderinama su viešojo intereso valstybės tarnyboje užtikrinimu, su draudimu valstybės tarnybą panaudoti asmeniniais interesais, su draudimu užsiimti veikla, diskredituojančia valstybės tarnybos autoritetą, su reikalavimu užtikrinti tinkamą asmeniui, einančiam pareigas valstybės tarnyboje, patikėtų pareigų atlikimą, su draudimu valstybės tarnautojui dirbti tose įmonėse, įstaigose, organizacijose, kurių atžvilgiu jie turi valdingus įgaliojimus arba kontroliuoja, prižiūri jų veiklą, arba priima kokius nors kitus sprendimus dėl tos įmonės, įstaigos ar organizacijos, taip pat kai yra kitų aplinkybių, dėl kurių valstybės tarnautojai negali dirbti kito darbo ir gauti kito atlyginimo.

Toks Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio⁷³ ginčijamoje nuostatoje numatytas draudimas buvo neproporcingas siekiamam tikslui, jis valstybės tarnautojų teisę dirbti kitą darbą ir gauti kitą atlyginimą riboja daugiau, nei reikia siekiant apsaugoti konstituciškai svarbius tikslus.

Kartu pažymėtina, kad Konstituciją atitiktų toks valstybės tarnautojų teisės dirbti kitą darbą ir gauti kitą atlyginimą reguliavimas, pagal kurį kiekvienu individualiu atveju galėtų būti sprendžiama, ar leisti valstybės tarnautojui tuo pat metu dirbti ir kitą darbą, privalomai įvertinus, ar tokiu leidimu nebus sudaryta prielaidų kilti viešųjų ir privačių interesų konfliktui valstybės tarnyboje, valstybės tarnybos panaudojimui asmeniniais interesais, užsiėmimui veikla, diskredituojančia valstybės tarnybos autoritetą, trukdymui asmeniui, einančiam pareigas valstybės tarnyboje, tinkamai atlikti patikėtas pareigas, ar valstybės tarnautojas nedirbs tose įmonėse, įstaigose, organizacijose, kurių atžvilgiu jie turi valdingus įgaliojimus arba

⁷² Ten pat.

⁷³ Ten pat.

kontroliuoja, prižiūri jų veiklą, arba priima kokius nors kitus sprendimus dėl tos įmonės, įstaigos ar organizacijos, ar nėra kitų aplinkybių, dėl kurių valstybės tarnautojai negali dirbti kito darbo ir gauti kito atlyginimo. Įstatymų leidėjas turėtų numatyti ir subjektus, kurie spręstų, leisti ar neleisti valstybės tarnautojui dirbti kitą darbą ir gauti kitą atlyginimą, bei šių subjektų atsakomybę už priimtus neteisėtus sprendimus.

Seimas 2002 m. lapkričio 12 d. priėmė Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio papildymo įstatymą⁷⁴, kurio 1 straipsniu papildė Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnį 5 punktu.

Seimas 2003 m. spalio 7 d. priėmė Valstybės tarnybos įstatymo 2, 7, 16, 17, 19, 39, 41, 42, 43, 44, 46 straipsnių pakeitimo bei papildymo ir įstatymo papildymo 51 straipsniu įstatymą⁷⁵, kurio 5 straipsniu pakeitė Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio 3 punktą.

Šiais įstatymais Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio 4 punkte⁷⁶ nustatytas teisinis reguliavimas nebuvo pakeistas.

Seimas 2004 m. liepos 13 d. priėmė Valstybės tarnybos įstatymo 4, 8, 15, 16, 17, 22, 25, 30, 43 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymą⁷⁷, kurio 5 straipsniu inter alia pakeitė Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio 4 punktą. Šiuo teisiniu reguliavimu, palyginti su teisiniu reguliavimu, nustatytu Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio 4 punkte⁷⁸, buvo papildomai numatyta, kad valstybės tarnautojas gali gauti atlyginimą už darbą atliekant savivaldybės tarybos nario pareigas ne tarnybos (darbo) metu, arba tarnybos (darbo) laiku, jeigu už tą darbo laiką neturi būti mokamas valstybės tarnautojo darbo užmokestis.

Palyginus Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio 4 punkto⁷⁹ nuostatą su Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio 4 punkto⁸⁰ nuostata, kuri, kaip konstatuota Konstitucinio Teismo

⁷⁴ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio papildymo įstatymas//Valstybės žinios, 2002, Nr.116-5192

⁷⁵ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 2, 7, 16, 17, 19, 39, 41, 42, 43, 44, 46 straipsnių pakeitimo bei papildymo ir įstatymo papildymo 5-1 straipsniu įstatymas//Valstybės žinios. 2003. Nr. 101-4534.

⁷⁶ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708

⁷⁷ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 4, 8, 15, 16, 17, 22, 25, 30, 43 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios, 2004, Nr.116-4323

⁷⁸ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708

⁷⁹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 4, 8, 15, 16, 17, 22, 25, 30, 43 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios, 2004, Nr.116-4323

⁸⁰ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708

nutarime⁸¹, prieštaravo Konstitucijos 48 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui, matyti, kad šios nuostatos yra identiškos.

2005 m. gruodžio 22 d. Seimas papildė valstybės tarnybos įstatymą 16-1 straipsniu⁸² „Valstybės tarnautojų teisė dirbti kitą darbą“, kurio 1 dalis reglamentuoja „Valstybės tarnautojui leidžiama dirbti įmonėse, įstaigose, organizacijose, nepaisant jų nuosavybės formos, teisinės formos, rūšies bei veiklos pobūdžio, ir gauti už šį darbą atlyginimą...“, tiesa, šis straipsnis įsigaliojo tik nuo 2006 m. liepos 1 dienos, tačiau taip buvo ištaisytos Konstitucinio Teismo nutarime konstatuotos, konstituciniam teisinės valstybės principui prieštaravusios, Valstybės tarnybos įstatymo⁸³ 17 straipsniu nuostatos.

Seimas 2002 m. balandžio 23 d. priėmė Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymą⁸⁴, kurio 1 straipsniu Valstybės tarnybos įstatymas buvo pakeistas ir išdėstytas nauja redakcija.

Valstybės tarnybos įstatymo 29 straipsnio 4 dalyje⁸⁵ buvo nustatyta:

"Tarnybinė nuobauda - atleidimas iš pareigų gali būti skiriama už:

1) dalyvavimą su valstybės tarnyba nesuderinamoje veikloje <...>".

Seimas 2003 m. liepos 4 d. priėmė Valstybės tarnybos įstatymo 2, 4, 9, 14, 15, 16, 29, 30 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymą⁸⁶, kurio 7 straipsniu pakeitė Valstybės tarnybos įstatymo 29 straipsnį.

Valstybės tarnybos įstatymo 29 straipsnio 4 dalyje⁸⁷ nustatyta, kad "Tarnybinė nuobauda - atleidimas iš pareigų gali būti skiriama už šiurkštų tarnybinį nusižengimą, taip pat už kitą tarnybinį nusižengimą, jei prieš tai valstybės tarnautojui nors kartą per paskutinius 12 mėnesių buvo taikyta tarnybinė nuobauda - griežtas papeikimas."

Pagal Valstybės tarnybos įstatymo 29 straipsnio 6 dalies 5 punktą⁸⁸ šiurkščiu pažeidimu laikomas dalyvavimas su valstybės tarnyba nesuderinamoje veikloje. Taigi teisinis reguliavimas,

⁸¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004-12 -13 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; 2004, Nr. 186

⁸² Lietuvos Respublikos Seimas X-464 2005 m. gruodžio 22 d. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 2, 4, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 27, 30, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 16-1 ir 31-1 straipsniais įstatymas//Valstybės žinios, 2006, Nr. 4- 97

⁸³ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708

⁸⁴ Ten pat.

⁸⁵ Ten pat.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 2, 4, 9, 14, 15, 16, 29, 30 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios, 2003, Nr.73- 3358

⁸⁷ Ten pat.

⁸⁸ Ten pat.

kad tarnybinė nuobauda - atleidimas iš pareigų gali būti skiriama už dalyvavimą su valstybės tarnyba nesuderinamoje veikloje, išliko.

Pažymėtina, kad Valstybės tarnybos įstatymo 29 straipsnio 4 dalyje⁸⁹ yra nustatyta tarnybinė nuobauda - atleidimas iš pareigų esant šios dalies 1 punkte nurodytam pagrindui - už dalyvavimą su valstybės tarnyba nesuderinamoje veikloje.

Pagal Konstituciją įstatymų leidėjas, nustatydamas valstybės tarnautojams draudimus dalyvauti su valstybės tarnyba nesuderinamoje veikloje, turi teisę įstatymu nustatyti ir priemones, kad šių draudimų būtų laikomasi, inter alia teisinę atsakomybę už dalyvavimą nesuderinamoje su valstybės tarnyba veikloje. Viena iš įstatymu nustatytų sankcijų už dalyvavimą nesuderinamoje su valstybės tarnyba veikloje gali būti atleidimas iš pareigų.

Taip pat pabrėžtina, kad valstybės tarnautojas turi teisę laisvai pasirinkti, ar dirbti valstybės tarnyboje ir laikytis nustatytų kito darbo ar kitos veiklos ribojimų, ar atsisakyti to kito darbo ar veiklos. Jeigu jis pats neapsisprendžia ir tęsia nesuderinamą su valstybės tarnyba veiklą, jis pagal Valstybės tarnybos įstatymo 29 straipsnio 4 dalies⁹⁰ 1 punktą turi būti atleistas iš valstybės tarnybos.

Konstitucinio Teismo nutarimu⁹¹ buvo konstatuota, kad kai asmuo, vykdamas funkcijas, įgyvendinant valstybės valdžią, išrenkamas savivaldybės tarybos nariu, jis iki naujai išrinktai savivaldybės tarybai susirenkant į pirmąjį posėdį, privalo apsispręsti, ar eiti savo ankstesnes pareigas, ar būti savivaldybės tarybos nariu. Šis nutarimas tik konstatavo buvusią Savivaldybių tarybų rinkimų nustatą, kai neprieštaraujančią Konstitucijai. Dar iki Konstitucinio Teismo išaiškinimo, buvo žinoma, kaip turi elgtis valstybės tarnautojai, išrinkti į savivaldybių tarybas, tačiau dauguma savivaldybių į šias nuostatas nekreipė dėmesio ir jomis piktnaudžiavo, kas iššaukė didelę administracinių bylų bangą⁹². Pavyzdžiui administracinėje byloje Nr. A-04-764-03, apeliantas teigė, kad pagal Konstituciją savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybės tarybos narių. Iki Konstitucinio teismo nutarimo jis dirbo seniūno pareigose, iš šių pareigų buvo atleistas 2003 m. balandžio 11 d. (pirmojo naujai išrinktos savivaldybės tarybos posėdžio metu), todėl jo manymu, Konstitucijoje įtvirtintas dvigubo mandato principas bei Konstitucinio teismo nutarimo nuostatos, draudžiančios savivaldybių taryboms atskaitingus vykdomuosius organus sudaryti iš juos sudarančių savivaldybės tarybos narių, nebuvo pažeistas, nes kaip jau minėta, apeliantas

⁸⁹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708

⁹⁰ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1708.

⁹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003-05-30 nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo papildymo 88-1 straipsniu (...) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai (...) // Valstybės žinios, 2003, Nr. 53-2361

⁹² Administracinė byla Nr. A-04-764-03//www.infolex.lt/praktika

savivaldybės administracijos valstybės tarnautoju buvo iki jo išrinkimo savivaldybės tarybos nariu, o šių pareigų atsisakė pirmojo savivaldybės tarybos posėdžio metu. Kauno apygardos administracinis teismas sprendime konstatavo, kad Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 88-1 straipsnio 2 dalies normos dėl išrinkto savivaldybės tarybos nario asmens, tarybos nario mandato atsisakymo iki pirmojo naujai išrinktos tarybos posėdžio turėjo būti taikomos nuo kitos kadencijos savivaldybių tarybų rinkimų. Toks teismo išaiškinimas prieštarauja Konstitucijos 119 straipsnyje įtvirtintam dvigubo mandato principui, kurį konstatavo Konstitucinis Teismas nutarime⁹³. Konstitucinio Teismo nutarimas buvo oficialiai paskelbtas „Valstybės žiniuose“ ir įsigaliojo 2003 m. vasario 25 d., vadinasi, tiek pareiškėjas, tiek ir bylą nagrinėjęs Kauno apygardos administracinis teismas negalėjo nepaisyti dvigubo mandato nesuderinamumo principo. Konstitucinio Teismo įstatymo 72 straipsnio 2 dalis nustato, kad Konstitucinio Teismo priimti nutarimai turi įstatymo galią ir yra privalomi visoms valdžios institucijoms, teismams, visoms įmonėms, įstaigoms bei organizacijoms, pareigūnams ir piliečiams⁹⁴. Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnis⁹⁵ nenustato baigtinio sąrašo atvejų, kurie laikomi nesuderinamais su valstybės tarnyba, patvirtina ir šio įstatymo 29 straipsnio 4 dalies 1 punkto nuostata, kad tarnybinė nuobauda – atleidimas iš pareigų gali būti skiriama už dalyvavimą su valstybės tarnyba nesuderinamoje veikloje.⁹⁶

Skausmingas Konstitucinio Teismo nutarimas, buvo ir kai kuriems savivaldybių merams. Administraciniame nutarime Nr. AS-10-85-05, Šiaulių apskrities vyriausybės atstovo prašymas panaikinti Kelmės savivaldybės sprendimą dėl mero rinkimų, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo buvo atmestas, kaip paduotas praleidus terminus, tačiau lygiagrečiai paduotas prašymas administracinėje byloje Nr. AS-7-317-05, dėl Radviliškio rajono savivaldybės mero rinkimų teisėtumo buvo grąžintas nagrinėti į Šiaulių apygardos administracinį teismą.

⁹³ 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.

⁹⁴ Administracinė byla Nr. A-04-520-04//www.infolex.lt/praktika

⁹⁵ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas//Valstybės žinios, 1999, Nr.66- 2130; 1999, Nr. 105, 2002, Nr. 45-1708

⁹⁶ Administracinė byla Nr. A-03-519-04//www.infolex.lt/praktika

4. VIETOS SAVIVALDOS MODELIO PAIEŠKA, TEISINIO REGLAMENTAVIMO IR ĮGYVENDINIMO PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Kartas nuo karto vietos savivaldoje kyla nepasitenkinimas dėl valdymo savivaldybėje struktūros. Nuo nepriklausomybės Lietuvoje paskelbimo savivaldybių valdymo struktūra keitėsi net tris kartus (nežiūrint atskirų valdymo subjektų rinkimo ar paskyrimo tvarkos).

1990-1995 metais Lietuvoje buvo dviejų – aukštesniosios ir žemesniosios – pakopų savivaldybės. Aukštesniosios pakopos savivaldybėse, kurioms priklausė 55 respublikinių miestų ir rajonų savivaldybės, buvo taikomas klasikinis savivaldybės tarybos ir dviejų – vienasmenės (mero) ir kolegialios (valdybos) – vykdomųjų institucijų principinis modelis. Tačiau dėl įgaliojimų tarp tarybos ir vykdomųjų institucijų dalijimo principo, dėl dubliuojančių struktūrų bei dėl dviejų „etatinių“ vadovų (tarybos pirmininko ir valdytojo – mero) egzistavimo, savivaldybėse susiklostė akivaizdi dvi Valdystė, tapusi akivaizdžia „kova dėl valdžios“ ir merų „vertimu iš kėdžių“ (per penkerių metų kadenciją beveik visose savivaldybėse merai keitėsi po kelis kartus).

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: arba savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo (būtinai iš tarybos narių) mero modelį, arba savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų (vienasmenės ir kolegialios), sudarytų būtinai iš tarybos narių, modelį. Savivaldybėje buvo sudarytos prielaidos savivaldybės taryboje daugumą turinčios partijos lyderiui pačiam užimti net tris funkcines vietas (tarybos pirmininko, valdybos vadovo, mero) ir daryti didelę įtaką kitoms naujai įsteigtoms funkcinėms vietoms: savivaldybės administratoriui, seniūnui, savivaldybės kontrolieriui. Toks galių sukonzentravimas vieno asmens rankose sudarė sąlygas įveikti daug rūpesčių iki tol kėlusią dvi Valdystės problemą, bet atsirado nauja problema – realios valdžios sukonzentravimas vieno asmens ir jam lojalių asmenų (grupės) rankose.

1997-1999 metais buvo priimta nemažai Vietos savivaldos įstatymo pataisų, kuriomis buvo dar labiau didinamas mero vaidmuo savivaldybės institucinėje struktūroje.

2000 m. priimta nauja Vietos savivaldos įstatymo redakcija nepakeitė iki tol buvusio principinio modelio, nors paskelbė svarbių pokyčių, kurie 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. Būtent šiuo metu pradėta

garsiai kalbėti apie tiesioginius merų rinkimus. Tačiau naujo savivaldybės modelio paieška atvedė prie netikėto Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimo⁹⁷.

Konstitucinis Teismas 2002 metų gruodžio 24 dieną priėmė nutarimą⁹⁸, kuriame buvo konstatuota, kad kai kurios Vietos savivaldos įstatymo⁹⁹, priimto 2000 metų 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 būtina rasti tokį modelį, kuris nesusilpnintų mero, tegalinčio užimti tik tarybos pirmininko vietą, galių.

Septynerius metus taikytą savivaldybių institucinės struktūros modelį su dviem vykdomosiomis institucijomis, būtinai sudarytomis iš savivaldybių tarybų narių, nuo 2003 m. vasario 25 d. pakeitė kitas modelis: savivaldybės tarybos (jos vadovas – meras) ir tarybos skiriamo administratoriaus (būtinai ne iš tarybos narių), kuris yra vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos (viešojo administravimo įstaigos) vadovas, modelis. Be abejo, taip sustiprintas mero vaidmuo, nes jis turi galimybę tiesiogiai ir netiesiogiai daryti didelę įtaką politinio-asmeninio pasitikėjimo pagrindu skiriamam administracijos direktoriui.

Baigiantis ketverių metų savivaldybių kadencijai vėl ieškoma naujo vietos savivaldos struktūrinio modelio.¹⁰⁰ Vėl eskaluojami tiesioginiai merų rinkimai ir jų galių tolimesnis didinimas: meras būtų renkamas vietos bendruomenės; jis taptų ne tik atstovaujamosios valdžios – tarybos – pirmininku, bet ir vykdomosios valdžios – administracijos – vadovu. Tačiau visiškai nekalbama apie privalomų gebėjimų, žinių, kompetencijos, išsimokslinimo lygį šiai institucijai. Taip iš vietos savivaldos valdžios institucijų ir dėl jų kaitos vis naujai skiriamų jiems pavaldžių valstybės tarnautojų eliminuojamas profesionalumo principas.

Šiuo metu vyksta arši diskusija dėl tiesioginių mero rinkimų. Lietuvos savivaldybių atstovai yra už tai, kad merai būtų renkami tiesiogiai, tačiau pageidauja, kad jie, kaip prieš kelerius metus, kartu būtų ir atstovaujamoji, ir vykdomoji valdžia.

Nuo 2006 m. sausio pabaigos, kai Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitete buvo sudaryta darbo grupė dėl tiesioginių merų ir seniūnų rinkimų, sulaukta ne itin daug savivaldybių atstovų pasiūlymų. Daugumoje pateiktų pasiūlymų reiškiamas pritarimas tiesioginiams merų ir seniūnų rinkimams. Tačiau kartu raginama grįžti prie ankstesnės

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Ten pat.

⁹⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832

¹⁰⁰ Zinkevičienė V. Savivaldos ateitis pagal kompromisinį vietos savivaldos modelį // Savivaldybių žinios, 2005, Nr. 17 (314).

savivaldos institucijų struktūros, kai meras buvo ir atstovaujamoji, ir vykdomoji valdžia. Tačiau tai neužtikrintų vadovavimo skaidrumo, sudarytų sąlygas korupcijai ir įvairioms manipuliacijoms, taip pat nebūtų aišku, kam atsakingas meras.

Manytina, kad reikėtų siekti, kad savivaldoje būtų įgyvendinta nemažai pokyčių - užtikrintas efektyvus valdymas, taupomos lėšos mažinant etatų skaičių, visuomenė skatinama aktyviau dalyvauti savivaldoje tiesiogiai renkant merą ir reikalaujant jo atsakomybės.

Šiuo metu Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintoje Vyriausybės programoje¹⁰¹ yra įrašytas įsipareigojimas priimti įstatymų pataisas dėl tiesioginių merų ir seniūnų rinkimų, tačiau nenurodyti pataisų priėmimo terminai.

Dauguma Seimo narių pripažįsta tiesioginių merų rinkimų idėją vertinantys skeptiškai ir manantys, kad reikia tobulinti esamą savivaldos rinkimų sistemą. Tiesioginiai merų rinkimai esą galėtų atverti populistams kelią į vietos valdžią bei susilpninti partijų vaidmenį.

Tiesa, pernai Seimo Pirmininko Viktoro Muntiano vadovauta darbo grupė buvo parengusi du savivaldos modelius, kuriuose numatyti tiesioginiai merų rinkimai, tačiau jie taip ir nebuvo įteisinti.

Pagal vieną modelį tiesiogiai išrinktas meras, kuris negalėtų būti tarybos nariu, taptų savivaldybės vadovu, kitaip tariant, būtų vykdomoji valdžia. Dėl šio projekto Konstitucijoje tektų įteisinti nuostatą, kad taryba gali turėti sau atskaitingą vykdomąją instituciją.

Antrajame modelyje buvo numatyta, kad meras taptų ne tik savivaldybės, bet ir tarybos pirmininku - atstovaujamosios institucijos vadovu. Vykdomosios valdžios funkcijas vykdytų savivaldybės administratorius.

Anksčiau kiekvienos savivaldybės meras vadovaudavo ir tarybai, ir valdybai, o valdybą - vykdomąją instituciją sudarydavo tarybos nariai. Tačiau 2002 metų pabaigoje Konstitucinis Teismas išaiškino, kad tokia tvarka pažeidžia demokratinius atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimo bei vykdomosios valdžios kontrolės principus.

Seimui pakeitus Vietos savivaldos įstatymą, nuo 2003 metų vasario savivaldybei vadovauja taryba, meras ir jo pavaduotojai. Jie kartu su tarybos deleguotais nariais gali suformuoti kolegiją. Savivaldybės administracijai, kuri įgijo visas valdybos funkcijas, vadovauja direktorius - politinio pasitikėjimo pareigūnas. Norint grįžti prie ankstesnio modelio tektų keisti Konstituciją, tačiau tokios pataisos prieštarautų Europos vietos savivaldos chartijai.

Lietuvos gyventojai pagal šiuo metu galiojančius įstatymus renka tik tarybų narius, o šie - merus. Tiesiogiai merai renkami Italijoje, Kipre, Lenkijoje, Slovakijoje, Turkijoje, Rumunijoje, Bulgarijoje, kai kuriuose Austrijos ir Vokietijos regionuose.

101

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programa //www.lrs.lt

Prezidentas Valdas Adamkus yra ne kartą siūlęs įteisinti tiesioginius merų rinkimus, nes tai esą sustiprintų savivaldą. Tiesioginių merų rinkimų idėją remdavo ir LSA. 2002 metais savivaldybių vadovai ragino Seimą priimti Konstitucijos 119-ojo straipsnio pataisą dėl tiesioginių merų rinkimų, tačiau ši idėja taip pat užgeso parlamento komitetuose.

2006 metų pradžioje, sausio mėnesį, Seimo teisės ir teisėtvarkos komitetas su LSA atstovais, teisės ekspertais ir kitais Seimo nariais surengė klausymus dėl teikiamų Konstitucijos pakeitimo įstatymų projektų. Buvo pristatyti du Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektai ir penkių Seimo narių (R.Smetonos, A.Staponkienės, E.Klumbio, V.Boreikienės ir E.Masiulio) pasiūlymai, kurių kiekvienas skyrėsi nuo teikiamų Konstitucijos pataisų variantų.

Pirmajame variante Konstitucijos pataisomis siekiama nustatyti tik bendrus savivaldos principus, o konkretų vietos savivaldos modelį bus galima nustatyti įstatymu. Siūlomas toks Konstitucijos pataisų projektas, kad ateityje būtų galima pritaikyti bet kokią savivaldos modelį (esamą, išbandytą ar naują) be Konstitucijos pakeitimų. Konstitucijos pataisa daroma taip, kad pati savivaldybės taryba – valdžia per kurią atitinkamoje teritorijoje realizuojama savivalda – galės apsispręsti, kaip ji priima sprendimus ir kaip organizuoja jų įgyvendinimą. Galiojančios Konstitucijos nuostatos reikalauja, kad sprendimams įgyvendinti būtų sudaryta savivaldybės administracija, dabar pagal siūlomas Konstitucijos pataisas šito reikalavimo nebelyka, savivaldybės taryba pati turės apsispręsti kaip ji įgyvendins savo priimtus sprendimus, taip valdžia būtų atiduota taryboms. „Konstitucija būtų laisva nuo vietos savivaldos modelio įteisinimo“ teigė Seimo pirmininkas V.Muntianas¹⁰². Įstatymu taip pat bus galima nustatyti ir merų rinkimus. Šis Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektas buvo duotas įvertinti Teisės instituto, M.Romerio ir Vilniaus universitetų konstitucinės teisės specialistams. Ekspertų vertinimu „Konstitucijoje neįtvirtinus konkretaus savivaldos modelio, bus sumažintas institucionalizacijos lygis – iš konstitucinio jis virs įstatyminiu. Jei esminiai savivaldos klausimai paliekami reglamentuoti įstatymais, yra tikimybė, kad keičiantis parlamentinei daugumai, keisis ir savivaldos institucijų sudarymo bei veiklos tvarka“¹⁰³. Priėmus tokį variantą Seimas manipuluotų savo galiomis priėmęs įstatymą, sutrumpinti neįtikusios politinės sudėties tarybų įgaliojimus, surengdamas naujus rinkimus. Iš šiame projekto variante siūlomų Konstitucijos pataisų neaišku netgi tai, ar savivaldybių tarybos bus renkamos visuotiniuose ir tiesioginiuose merų rinkimuose. Apibendrinančioje, Seimo pirmininkui skirtoje išvadoje M.Romerio universiteto teisės profesorius S.Arlauskas, konstatuoja:“ Jei konkretaus savivaldos modelio sukūrimą patikėsime įstatymų leidėjui ir pasitenkinsime tik bendrų principų suformulavimu,

¹⁰²

V.Zinkevičienė Aklavietė ir kompromisų paieškos//Savivaldybių žinios 2006m. sausio 26 d. Nr.3(344)

¹⁰³

V.Zinkevičienė Aklavietė ir kompromisų paieškos//Savivaldybių žinios 2006m. sausio 26 d. Nr.3(344)

galime iklimpti nesibaigiančiose tobuliausio savivaldos modelio paieškose. Vaizdžiai tarant, kiek bus partijų ir savivaldybių ar Seimo rinkimų, tiek bus ir modelių¹⁰⁴.

Antrajame variante, Konstitucijos pakeitimo įstatymo projekto tikslas – įtvirtinti Konstitucijoje vietos savivaldos modelį, pagrįstą griežtu atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų atskyrimu: taryba- atstovaujamoji savivaldybės institucija, savivaldybės meras – vykdomoji ir savivaldybės tarybai atskaitinga savivaldybės institucija. Projekte numatyta piliečių teisė tiesiogiai rinkti ne tik atstovaujamąją savivaldos instituciją – tarybą, bet ir vykdomąją – savivaldybės merą. Pagal siūlomą modelį tas pats asmuo vienu metu negalėtų būti atstovaujamosios institucijos (savivaldybės tarybos) nariu ir eiti jai atskaitingos vykdomosios institucijos – mero pareigas. Tarybos veiklą organizuotų tarybos pirmininkas, o meras būtų tiesiogiai ir asmeniškai atskaitingas vietos bendruomenei ir savivaldybės tarybai, bet jis nebūtų tarybos narys. Meras teiktų tarybai siūlymus svarstyti klausimus ir sprendimų projektus, jis tiesiogiai vadovautų administracijai, administruotų savivaldybės biudžeto asignavimus, organizuotų biudžeto vykdymą ir atsakytų už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą. Pasak Seimo pirmininko V.Muntiano „šis variantas 99,9 procento atitinka ir Konstitucijos reikalavimus ir jos dvasią“¹⁰⁵, tačiau teisės ekspertai, vertindami šį Konstitucijos pataisų variantą abejoja ar tikrai yra būtinos Konstitucijos pataisos. Jų nuomone “Konstitucijos pataisų dėl savivaldos būtinumą turi lemti dabartinio savivaldos modelio neveiksmingumas. Kadangi projekto autoriai nenurodo, kodėl reikia keisti esamą savivaldos modelį, kokie modelio elementai nefunkcionuoja, tai susidaro išpūdis, kad pataisas lemia ne realus poreikis, o pataisų autorių valia.“¹⁰⁶ Pakeitus esamą savivaldos modelį, neaišku kaip pavyktų laiduoti tiesiogiai renkamo mero realų atskaitingumą tarybai. Be to, manytina, kad pataisius Konstituciją ir įteisinus mero ir savivaldybės tarybos vienodą formavimo tvarką (per tiesioginius rinkimus) savivaldybėse atsirastų teisinės prielaidos dvišaldystei reikštis. Šiam siūlomam Konstitucijos įstatymo pakeitimo projektui griežtai priešinasi ir Lietuvos savivaldybių asociacija. Pasak LSA prezidento R.Malinausko „dabar siūlomas modelis netgi blogesnis negu buvo nuo 1990 iki 1995 m., nes tada meras ar valdytojas buvo skiriamas daugumos, esant politiniam ar kitokiam susitarimui. Dabar siūlomos dvi skirtingos institucijos, kurios abi bus rinktos tiesiogiai – tai yra meras ir taryba. Tad atsiras dvi ryškios, konkuruojančios figūros – tiesiogiai išrinktas meras ir tiesiogiai išrinkta taryba su savo pirmininku.“¹⁰⁷ Seimo teisės ir teisėtvarkos komiteto pirmininko J.Sabatausko žodžiais „nesutariame dėl pagrindinio klausimo – vykdomosios ir atstovaujamosios

¹⁰⁴ Ten pat.

¹⁰⁵ Ten pat.

¹⁰⁶ Ten pat.

¹⁰⁷ Ten pat.

valdžios santykio: ar meras bus vykdomoji valdžia, ar, kaip nori LSA, ir tarybos ir vykdomosios valdžios galva. Bet Konstitucinis teismas išaiškino, kad taip būti negali...Konstitucinis teismas pasakė ne tik tai, kad yra neatitikimų, konstatuojamojoje nutarimo dalyje plačiau išdėstyta, kad negali tie patys asmenys priimti sprendimus, paskui juos įgyvendinti, vykdyti ir dar kontroliuoti¹⁰⁸. Politikų nuomone, yra noras įgyvendinti tiesioginius mero rinkimus esant dabartiniam modeliui. Rinkti merą galima būtų taip: kandidatas, kuris partijos sąrašuose į tarybos narius gauna didžiausią gyventojų reitingą – įteisinamas meru. Gyventojai reitinguodami suvoktų, kad taip tarsi tiesiogiai renka merą. Jei būtų įteisinta tokia rinkimų sistema, Konstitucijos keisti nereikėtų, užtektų įstatymu įteisinti, kad didžiausią reitingą iš partijų sąrašų gavęs kandidatas įgyja mero statusą.

Politikams niekaip nesutariant dėl Konstitucijos pataisų, 2006 metų pavasarį, Seimo posėdžių sekretoriato buvo įregistruotos Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pataisos¹⁰⁹ (iniciatoriai J.Sabatauskas, A.Rimas, J.Olekas ir I.Šiaulienė). Priėmus Savivaldybių tarybų rinkimų pataisas, tiesioginiai merų rinkimai būtų galimi ir nekeičiant konstitucijos. Konstitucijoje nustatyta, kad savivaldos teisę teritorijos administraciniuose vienetuose įgyvendina savivaldybių tarybos.

Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo ir papildymo projekte nustatoma, kad meras atskiru biuleteniui renkamas iš kandidatų į savivaldybės tarybos narius. Iš kiekvieno kandidatų sąrašo galima iškelti po vieną kandidatą į merus. Išrenkamas tas kandidatas, kuris gavo daugiausia rinkėjų balsų. Įstatymo projekte taip pat numatyta, kad išrinktasis meras taip pat išrenkamas tarybos nariu net tuo atveju, jei kandidatų sąrašas nėra įveikęs rinkimų barjero. Kartu teikiamame Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir patvirtinimo projekte numatoma, kad savivaldybės taryba išrinktąjį merą patvirtintų meru pirmajame naujai išrinktos tarybos posėdyje paprasta balsų dauguma. Ši nuostata leidžia būsimam merui iš anksto formuoti valdančiąją daugumą savivaldybės taryboje. Tuo atveju, jei taryba nepatvirtina mero pirmajame posėdyje, ji turi išrinkti merą iš tarybos narių kvalifikuota 3/5 visų tarybos narių balsų dauguma, tačiau jei išrinktas meras nėra patvirtinamas, bei taryba pati neišsirenka mero, tuomet siūloma įvesti tiesioginį valdymą ir rengti naujus savivaldybės tarybos ir mero rinkimus. Įstatymo projekte taip pat numatoma, jog taryba gali atleisti merą iš pareigų 3/5 visų tarybos narių dauguma.

Šis Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo ir papildymo projektas taip pat kelia daug abejonių. Manytina, kad savivaldybės taryba, kurioje vyratų kitos politinės jėgos atstovai, nebūtinai palaimintų per rinkimus žmonių pasitikėjimą pelniusį asmenį. Nepaisant

¹⁰⁸ Ten pat.

¹⁰⁹ 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, 81(1), 82, 87 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-1340/www.lts.lt

rinkimų rezultatų, taryba vistiek spręstų, ar daugiausia rinkėjų balsų gavęs politikas yra tinkamas būti meru. Siūloma tvarka niekuo nesiskiria nuo dabartinės, nes žmonių balsai gali neturėti jokios reikšmės. Jeigu Seimas patvirtintų siūlomas pataisas, po rinkimų, daugelyje šalies rajonų gali tekti įvesti tiesioginį valdymą, nes šiandieninis politinių partijų pasiskirstymas, kai viena politinė jėga arba net koalicija neturi daugumos, pranašauja, kad bus sunku surinkti 3/5 tarybos išrinktam, kitam merui patvirtinti reikalingų balsų. Savivaldybės, bijodamos, kad bus įvestas tiesioginis valdymas, tiesiog bus priverstos išsirinkti merą.

Akivaizdu, kad tiesioginių mero rinkimų įteisinimas įvairiais aspektais taps rimtu išbandymu Lietuvos politinei sistemai. Pirmiausia, nebus lengva surasti tokias Konstitucijos pakeitimo formuluotes, kad jos išsamiai ir tiksliai apibrėžtų santykius tarp savivaldybių tarybų ir tiesiogiai renkamų merų. Kad šis uždavinys nėra toks paprastas, patvirtina ir ankstesni Konstitucinio teismo nutarimai dėl savivaldos, o ypač revoliuciniu savivaldos sistemai tapęs 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. Ar ir šį kartą neatsitiks taip, kad Konstitucinis teismas bus priverstas koreguoti savivaldos modelį? Antra, rengiant naująjį modelį neužteks vien Konstitucijos pataisų, naujų Vietos savivaldos bei savivaldybių tarybų rinkimų įstatymų, nes savivaldos institucijų vykdomos funkcijos yra aprašomos daugelyje kitų įstatymų bei teisės aktų, todėl koks bebūtų pasirinktas naujas kompetencijos pasiskirstymas tarp savivaldybės tarybos, mero ir savivaldybės administracijos, jį teks įdiegti ir kituose teisės aktuose. Ar pavyks surasti tinkamą galių balansą tarp tarybos ir mero, priklausys ne tik nuo valstybės valdymo teorijos, bet ir kiekvieną savivaldybėje vykdomą funkciją kuruojančių specialistų. Trečia, prieš pasirenkant naują savivaldos modelį būtina numatyti, kaip jis veiks realiame gyvenime. Vietos bendruomenei kur kas svarbiau bus pasiūlyti kuo patrauklesnę būsimo mero kandidatūrą, o ne sudaryti patrauklų rinkėjams sąrašą, kuo partijos rūpinosi iki šiol. Galima prognozuoti rimtus konfliktus tose savivaldybėse, kuriose rinkėjai išrinks oponuojančius merą ir valdančiąją daugumą taryboje. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad nuo konfliktų tarp nesutariančių mero ir tarybos galėtų apsaugoti aiškiai ir tiksliai atskirta šių institucijų kompetencija. Bet teisinis reglamentavimas paprastai nusileidžia politiniams interesams bei politikų sugebėjimui naudotis savo privalumais ir priešininkų silpnybėmis. Neatmestina, kad atsiras ir tokių merų, kurie bandys primesti savo valią ne tik savivaldybės tarybai, bet ir jį iškelusiai partijai. Apie šias ir kitas savivaldos reformos galimybes beveik niekas nediskutuoja. Dažniausiai apsiribojama samprotavimais, jog tiesioginiai mero rinkimai sustiprins demokratiją valstybėje ir kad tiesioginių rinkimų pageidauja eiliniai rinkėjai. Dėl to niekas nesiginčija, tačiau kai visuomenei buvo pateiktos trys galimos savivaldos reformos kryptys, į šį svarstymą įsijungė tik patys savivaldybininkai ir ypač merai. Aišku, kad merai pasisakė už modelį, kuriame jie ne tik lieka vadovauti tarybai, bet ir tampa vykdomosios

institucijos vadovais. Toks modelis, pagal kurį meras vadovauja ir atstovaujamajai ir vykdomajai valdžiai, Lietuvoje galiojo 1995-2002 metais, tačiau Konstituciniam teismui išaiškinus, kad vykdomoji ir atstovaujamoji valdžios turi būti atskirtos, merai pradėjo vadovauti tik tarybai – atstovaujamajai valdžiai.

4.1 TIESIOGINIAI MERO RINKIMAI: KYLANČIOS PROBLEMOS IR GALIMI JŲ SPRENDIMO BŪDAI

Pagal paskutinį politikų pateiktą Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67,119,122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektą XP-786A¹¹⁰ siūloma įvesti tiesioginius mero rinkimus, pakeisti Konstitucijos 119 straipsnį ir jį išdėstyti taip:

„Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetais, ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus. Savivaldybės taryba yra atstovaujamoji savivaldybės institucija, savivaldybės meras – vykdomoji ir savivaldybės tarybai atskaitinga savivaldybės institucija.

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.“

Šia Konstitucijos 119 straipsnio redakcija iš esmės keičiamas savivaldos modelis. Šiuo straipsnio pakeitimu siūloma sudėtinga, neaiški ir prieštaringa teisinė konstrukcija, neatskleidžianti kaip ji bus realizuota praktikoje ir Vietos savivaldos įstatyme. Todėl, siūlant tokią prieštaringą, sudėtingą ir neaiškią 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 bei su savivalda susijusius kitus teisės aktus.

Projekto prieštaringumas pasireiškia tuo, kad:

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

¹¹⁰

Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A//www.lrs.lt

- 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.

Nuostata, pagal kurią kandidatais į merus gali būti ne visi administracinio vieneto gyventojai, o tik Lietuvos piliečiai, prieštarauja Lietuvos Konstitucijai ir Europos Sąjungos teisei. Be to, nustatant, kad kandidatuoti į merus sunkiau, nei į tarybos narius, tarsi pripažįstama, kad meras – svarbesnė institucija, o tokie reguliavimo motyvai neatitinka savivaldos teisės principų.

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.

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 metų), Vengrijoje (nuo 1994 metų.), 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 skiriamo valstybės vadovo vyriausybės teikimu. Tokiam paskyrimui didžiausią įtaką turi kandidato kvalifikacija bei partiniai ryšiai. „Daug kas dabar tapatina Tarybą su administracija. Bet tai visiškai skirtingos struktūros. Realūs vykdytojai yra administracijos darbuotojai, o už jų veiklą turi atsakyti Tarybos nariai, meras, vicemeras“¹¹¹

¹¹¹ Respublika 2006 m. lapkričio 16 d. Nr. 262 (5017) „Kauno meras miesto nevaldo“ 5 p.

Pagrindiniai argumentai už tiesioginius mero rinkimus, įvardijami jų šalininkų yra tokie: tiesioginiai mero rinkimai sustiprintų savivaldą, padidintų savivaldybių savarankiškumą, stabilumą, atsakingumą; žmonės galėtų išsirinkti tuos asmenis, kuriais labiausia pasitiki, tiesioginiai mero rinkimai padidintų visuomenės dalyvavimo rinkimuose aktyvumą; tiesiogiai išrinktas meras būtų priverstas geriau atstovauti vietos gyventojų, o ne partijų interesus.

Tačiau reikia pripažinti, kad esama daug ir svarių argumentų prieš tiesioginius mero rinkimus. Bene didžiausia problema, kurią puikiai suvokia dauguma įstatymų leidėjų ir kuri jau minėta anksčiau, neaišku, kaip bus išspręsta valdžių tarpusavio santykių problema vietos savivaldos lygmeniu. Akivaizdu, kad, jei meras būtų renkamas tiesiogiai, išlaikant egzistuojantį savivaldos modelį, kuriam esant didžiausios galios sukonzentruotos savivaldybės tarybose, padėtis iš esmės nepakistų, greičiau atvirkščiai, atsirastų dar daugiau problemų ir politinio konflikto židinių.

Todėl keičiant merų rinkimų sistemą, būtina iš pagrindų keisti ir nuo 1995 metų Lietuvoje veikiančią vietos savivaldos modelį. Čia yra keletas probleminių aspektų. Pirmiausia kyla klausimas kaip išvengti užprogramuoto konflikto, kai tarybos dauguma ir meras priklauso skirtingoms politinėms partijoms ir laikosi skirtingų nuostatų savivaldybės veiklos kryptių klausimais?

Susiklosčius tokiai situacijai, atsiranda nemaža tikimybė, kad visa savivaldybės veikla gali būti paralyžuota. Net jei būtų įtvirtintas modelis, beje remiamas tiek dabartinės politinės daugumos ties Lietuvos savivaldybių asociacijos, kur meras vadovauja tiek atstovaujamajai, tiek vykdomajai valdžiai. Su šiuo modeliu susijusi ir kita problema – jos įtvirtinimas prieštarautų tiek Europos vietos savivaldos chartijos 2 straipsniui, tiek pastaraisiais metais Konstitucinio Teismo suformuotai vietos savivaldos sampratai, kurios pagrindas – valdžių atskyrimas – yra vienas esminių demokratinės visuomenės principų.

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.

Maža to, anksčiau minėti argumentai už tiesioginius mero rinkimus nebūtinai pasitvirtins. Pavyzdžiui atlikus 1996-2002 metų rinkimų aktyvumo tyrimus Lenkijoje, Estijoje, Latvijoje, Vengrijoje, Bulgarijoje, Slovakijoje ir Čekijoje, paaiškėjo, kad rinkėjų aktyvumas

buvo didesnis tose valstybėse, kuriose merai skiriami atstovaujamosios valdžios (apie 54 proc.), o ne tose, kur merai buvo renkami tiesiogiai (apie 51 proc.)¹¹²

Todėl prieš priimdami galutinį sprendimą politikai turėtų apsvarstyti ir realiai įvertinti, ar iš tikrųjų norime ir esame pasirengę iš esmės keisti savivaldybės institucinės sandaros modelį. Ar šio modelio trūkumai nebus ryškesni nei pranašumai?

Galbūt daugiau dėmesio reiktų skirti dar 2003 metais patvirtintos valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimui¹¹³, kuris galėtų kur kas labiau sustiprinti vietos savivaldą Lietuvoje nei vietos savivaldos institucijos (mero) stiprinimas kitų institucijų sąskaita.

4.2 VISUOMENĖS NUOMONĖ APIE TIESIOGIAI RENKAMO MERO MODELĮ, PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Siekiant sužinoti visuomenės nuomonę apie tiesiogiai renkamo mero modelio galimybę, buvo apklausti 3 kategorijų tarnautojai: savivaldybės tarybos nariai, savivaldybės administracijos darbuotojai ir pedagogai (viso 26 respondentai). (2 priedas)

Vadovaujantis anketos atsakymais, galima daryti sekančias išvadas:

1. absoliučios daugumos respondentų nuomone, tikslinga pereiti prie tiesiogiai renkamo mero modelio.
2. dauguma pritaria šiandien taikomam savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administracijos direktoriaus, tai yra vykdomosios institucijos modeliui.
3. didžioji dalis respondentų pritaria vietos savivaldos modeliui, kai yra trys valdymo funkcijų grupės. Pirmąją sudaro savivaldybės taryba, antroji ir trečioji funkcijų grupės sudaro darnią viešojo administravimo funkcijų vykdymo grupę. Administratorius apibrėžiamas kaip viešojo administravimo įstaigos vadovas ir tarybos priimtų sprendimų vykdymo organizatorius, koordinatorius ir prižiūrėtojas, nustatomi jo įgaliojimai.
4. savivaldos modeliui būdinga ne valdžios vykdymo įgaliojimų pasidalijimas tarp savivaldybės institucijų, o steigiama vienasmenė vykdomoji institucija.
5. vykdomoji institucija – administracijos direktorius skiriamas būtinai ne iš savivaldybės tarybos narių, ir užima dvi funkcinės vietas – yra vienasmenė vykdomoji institucija ir savivaldybės administracijos vadovas, o savivaldybės taryba turi savo atskirą vadovą, iš tarybos narių renkama merą, kurio funkcinė vieta sustiprinta – jis turi galimybę tiesiogiai ir netiesiogiai daryti įtaką administracijos direktoriui.

¹¹² Elta, VU TSPMI

¹¹³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1390 „Dėl Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos pirmojo etapo įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“// Valstybės žinios, 2003, Nr.107-4793

4.3 SAVIVALDYBIŲ TARYBŲ RINKIMŲ SISTEMOS: TEIGIAMAI IR NEIGIAMAI EFEKTAI

Šiuo metu Lietuvoje savivaldybių tarybos renkamos pagal proporcinę rinkimų sistemą, kai mandatai paskirstomi partijų sąrašams. Į savivaldybių tarybas patenka partijų, peržengusių 4 procentų barjerą, atstovai.

Nors proporcinė rinkimų sistema veikia daugelyje pasaulio šalių ir nesukelia neigiamų efektų, Lietuvoje atsiranda problema dėl skirtingų Seimo ir savivaldybių tarybų rinkimų tvarkų atsirandančios asimetrijos.

Toks mišrios ir proporcinės sistemų derinys, koks yra Lietuvoje, sukuria situaciją, kai vietos savivalda tampa daug sunkiau prieinama piliečiams nei centrinei valdžiai.

Pirmoji problema – varžoma teisė kandidatuoti į tarybos narius. Seimo rinkimuose vienmandatėje apygardoje kandidatuoti gali kiekvienas Lietuvos pilietis, atitinkantis formalius kriterijus ir surinkęs nustatytą kiekį jį remiančių rinkėjų parašų, tuo tarpu savivaldybių tarybų rinkimuose, kiekvienas norintis varžytis rinkimuose turi tapti partijos nariu, ar bent būti įrašytas į vienos iš partijų sąrašą, tuo patvirtindamas pritarimą partijos programai.

Antroji problema – silpnas tarybos narių ryšys su rinkėjais. Seimo nariai, išrinkti vienmandatinėse rinkimų apygardose, privalo susitikinėti su rinkėjais, jie yra atskaitingi konkrečios teritorijos gyventojams, o daugelis tarybų narių žmonėms yra nepasiekiami.

Pirmąją problemą galima išspręsti trimis būdais. Pirmas variantas yra sudaryti vieną nepartinių sąrašą, kuriame varžytųsi save iškėlę piliečiai. Nors toks būdas ir užtikrintų nepartiniams galimybę išsikelti save, bet politiškai nekorektiškas – taip sudarant sąrašą, jame gali atsidurti aršūs politiniai oponentai, o rinkėjams balsuojant tik už vieną sąrašo narį, į tarybą galėtų patekti gal net visas sąrašas.

Antrasis galimas sprendimas, jau veikia praktikoje. Estijoje po teismo išaiškinimo, jog draudimas nepartiniam kandidatuoti į savivaldybių tarybas prieštarauja konstitucijai, buvo leista reitinguoti sąrašus, kuriame tėra vienas žmogus.

Nors toks sprendimas iš pirmo žvilgsnio atrodo logiškas, yra ir jo trūkumų. Rinkimuose dalyvaujant pavyzdžiui 6 partijoms ir vienam vienasmeniui sąrašui yra galima tokia situacija, kai vieno asmens sąrašas gauna 70 procentų rinkėjų balsų, viena partija 10 procentų, o kitos gauna mažiau nei 4 procentus. Kadangi vienasmenis sąrašas gauna tik vieną vietą savivaldybės taryboje, o partijos, surinkusios mažiau nei 4 procentus vietų taryboje negauna, taryboje absoliučią daugumą gautų partija gavusi tik 10 procentų rinkėjų pasitikėjimą.

Trečioji alternatyva – mišrios rinkimų sistemos pritaikymas savivaldybių tarybų rinkimuose. Nors ši sistema taip pat turi trūkumų, ji – vienintelis sprendimas siekiant leisti piliečiams aktyviau dalyvauti savivaldoje.

Svarbiausias neigiamas efektas atsiranda dėl poreikio kiekvieną savivaldybę suskirstyti į panašaus rinkėjų skaičiaus vienmandates rinkimų apygardas. Toks apygardų skirstymas, žinoma, visiškai neatitiktų egzistuojančių seniūnijų ribų. Antrasis trūkumas - didesnis tokios sistemos pažeidžiamumas korupcinėmis priemonėmis, bet šio efekto galima būtų išvengti griežtinant rinkimų finansų kontrolę.

Galima išskirti ir vieną neutralų efektą, kurį tikrai sąlygos rinkimų sistemos keitimas. Sumažintas pagal proporcinę sistemą renkamų tarybos narių skaičius padidins patekimo į tarybą slenkstį. Toks pat jis liks tik didžiausiose savivaldybėse, o mažiausiose, padidės nuo 4 iki 8 procentų.

Tai žinoma nėra naudinga mažoms partijoms, ypač neturinčioms stiprių regioninių lyderių, tačiau naudinga didžiosioms partijoms.

Nors mišri rinkimų sistema ir nereformuos savivaldos principo, bei neišspręs daugelio savivaldos problemų, tačiau pagerins komunikaciją tarp gyventojų ir pirmosios grandies valdžios. Tai gali tapti geru pagrindu tolesnei savivaldos reformai.

Teiginys, jog leidus piliečiams patiems išsikelti savo kandidatūras vietos savivaldos tarybų rinkimuose, jie pakeis partijas, nepagrįstas. Praktika rodo, kad piliečiai nėra linkę balsuoti už pavienius kandidatus, todėl nepartiniai kandidatai, patenkantys į savivaldybių tarybas, būtų greičiau išimtis, o ne taisyklė. Priešingai, nauja tvarka padidintų konkurenciją tarp partijų.

Kitų šalių rinkimų praktika rodo, jog mišri sistema lemia dviartinę, o proporcinė sistema – daugiartinę partinę sistemą. Taigi proporcinės rinkimų sistemos pakeitimas mišria lemtų smulkių partijų pasitraukimą iš partinės sistemos.

Maža to, kadangi ir vienmandatėse rinkimų apygardose, ir daugiamentatėje apygardoje daugiausia šansų turėtų didžiausia rinkėjų pasitikėjimą turinčios partijos, galima tikėtis stabilesnės daugumos ir siauresnių koalicijų savivaldybių tarybose. Po kurio laiko partijų atstovavimas regionuose turėtų supanašėti su nacionaliniu lygmeniu, iškiltų kelios didžiausia pasitikėjimą turinčios partijos.

Naudingiausias rinkimų sistemos keitimas būtų didžiosioms partijoms – konservatorių ir socialdemokratų. Mažesnėms parlamentinėms partijoms reali nauda priklausytų nuo sugebėjimo mobilizuotis. Mažoms partijoms, gaunančioms tik 1-2 mandatus savivaldybių tarybose, rinkimų tvarkos pakeitimas gali būti politinės mirties nuosprendis.

4.4 SAVIVALDOS VEIKLOS TOBULINIMAS: KYLANČIOS PROBLEMOS IR JŲ SPRENDIMO BŪDAI

Daugumos viešosios politikos specialistų vis labiau akcentuojamas visuomenės ir valstybės veiklą reglamentuojantis subsidiarumo principas. Jis reiškia, kad viską, ką gali išspręsti

ir susitvarkyti pati bendruomenė (vietos visuomenė), ji turi turėti teises ir galimybes tai daryti. Šis principas galioja ir valstybės ar savivaldybės santykiuose su piliečiu. Tai, ką gali išspręsti pats pilietis, neturi imtis spręsti savivaldybė ar valstybė, o ką pajėgi ir gali geriau sutvarkyti vietos savivaldos valdžia neturėtų būti valstybės reikalais.

Tačiau, kol nuo pačių aukščiausių iki žemiausių valdžios sluoksnių nebus suprastas ir įgyvendinamas šis principas, tol pageidaujamas savivaldybių savarankiškumas bus tik deklaruojamas, o sukurtoji vietos savivalda bus apribota tik centrinės valdžios, o ne bendruomenės reikalavimais. Tai, kad savivaldybėse vyksta rinkimai, nulemia tik tai, kokie vietinės valdžios atstovai bus išrinkti, bet ne jos esmę.

Suvokimo, kad vietos savivalda turėtų būti demokratijos mokykla, bendruomenės savarankiškumo išraiškos būdas, įgyvendinimui Lietuvoje dar daug kliūčių ir nenoro pačiuose įvairiausių lygiuose.

Vietos savivaldos samprata apibrėžta ne tik Lietuvos įstatymuose bet ir Europos bei pasauliniuose teisės aktuose. Lietuvos Respublikos Seimo priimtame Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme¹¹⁴ įtvirtinama viešojo administravimo sistema ir principai, pagrindinės viešojo administravimo sritys, administracinio reglamentavimo ir vidaus administravimo teisiniai pagrindai, nustatyta administracinė procedūra, tarnybinės pagalbos sąlygos. Tačiau šiuo įstatymu neregamentuota viešojo administravimo institucijos vidaus administravimo struktūra, todėl susidaro sąlygos formuoti neracionalioms viešojo administravimo institucijų vidaus administravimo struktūroms, viešojo administravimo institucijos veiklą keblu planuoti, organizuoti, užtikrinti vykdymo kontrolę. Be to, atsiranda galimybė nepagrįstai didinti viešojo administravimo institucijų padalinių skaičių, kartu didėja valdymo išlaidos. Tobulintinos ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nuostatos, reglamentuojančios administracinę procedūrą. Nuostatų, reglamentuojančių administracinę procedūrą, netobulumas riboja asmenų galimybes pasinaudoti savo teisėmis, kai reikia spręsti jiems rūpimus klausimus ar ginti savo teises ir teisėtus interesus.

Remiantis valdžių padalijimo doktrina skiriamos trys valstybės valdžios rūšys: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė. Valstybės valdžios skirstymas į rūšis sudaro prielaidas naujo socialinio reiškimo, vadinamo vykdomąja valdžia, analizei.

Vykdomajai valdžiai būdingi šie požymiai: antraeiliškumas, priklausomybė nuo atstovaujamosios valdžios; organizacinis aspektas; sisteminga, nuolat įgyvendinama veikla; vykdomojo–tvarkomojo pobūdžio veikla; tai valdžia, kurią įgyvendina didelis tarnautojų skaičius

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas//Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975

(tarnautojų valdžia); tai poįstatyminė, kontroliuojama valdžia.

Neįmanoma pateikti visiškai išbaigtų vykdomosios valdžios funkcijų kvalifikacijų. Viską lemia taikomos analizės metodas – kiekviena funkcija gali būti suskaidyta į keletą smulkesnių. Todėl dauguma autorių apsiriboja bendresne vykdomosios valdžios funkcijų klasifikacija.

Su vykdomąja valdžia glaudžiai susijusi administracinė teisė. Ši viešosios teisės šaka nustato jos funkcionavimo ir organizavimo pagrindus bei ją įgyvendinančių institucijų teisinį statusą. Būtina tobulinti administracinę-teritorinę savivaldybių sandarą. Lietuvos savivaldybės, palyginti su analogiškais municipalinio tipo administraciniais vienetais kitose artimose Lietuvai Europos valstybėse, yra didesnės. Atsiranda prieštaravimų tarp savivaldybių, kurių vienos centras ir daugelis gyventojams viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų bei organizacijų yra kitos savivaldybės teritorijoje. Kai kuriose savivaldybių teritorijose vietinės atstovaujamosios ir vykdomosios institucijos, taip pat vietinės viešojo administravimo įstaigos yra toli nuo gyventojų, nepajėgia užtikrinti spartaus ir tinkamo viešųjų vietos reikalų tvarkymo, viešųjų paslaugų teikimo, lemia dalies gyventojų pasyvumą ir mažą suinteresuotumą dalyvauti tvarkant viešuosius vietos reikalus.

Būtina skatinti bendruomenių atstovų dalyvavimą priimant savivaldybių sprendimus. Jau sudarytos teisinės sąlygos bendruomenių atstovams aktyviai dalyvauti priimant savivaldybių sprendimus, tačiau kol kas praktiškai bendruomenių lyderiai dar retai imasi iniciatyvos realizuoti savo teises.

Būtina ieškoti būdų, kaip užtikrinti efektyvų savivaldybių viešųjų paslaugų teikimą. Viešoji savivaldybių paslauga – sudaryti sąlygas savivaldybių įsteigtų specialiųjų įstaigų ir organizacijų, teikiančių gyventojams socialines, sveikatos apsaugos, švietimo, mokslo, kultūros, sporto, miesto tvarkymo, gyvenamųjų namų priežiūros, paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti, įvairių licencijų ir leidimų išdavimo, transporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas, veiklai. Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka viešąsias paslaugas pagal sudarytas su savivaldybėmis sutartis gali teikti ir privatūs asmenys, pasirenkami viešai.

5. BAIGIAMOSIOS IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą, savivaldybė yra, valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą. Savivaldybė taip pat apibūdinama ir kaip organizacinis vienetas, turintis atstovaujамąją instituciją - tarybą ir vykdomąją instituciją - administracijos direktorių. Savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldos teisės ir įstatymų nustatytų funkcijų įgyvendinimą vietos bendruomenės interesais.

2. Autorė atkreipia dėmesį, kad šiuo metu savivaldybės mero teisinė padėtis įvardina jį savivaldybės vadovu. Daugumoje kontinentinės teisės sistemos šalių, ypač Europoje bei Lotynų Amerikos šalyse, kur dominuoja vietos savivalda su romanų ir germanų vietos savivaldos sistemos požymiais, meras atlieka vykdomosios valdžios funkcijas. Pažymėtina, jog nepaisant to, kad administracijos direktoriui, kuris atlieka vykdomosios valdžios funkcijas, yra suteikta daug galių, teisine prasme jo padėtis yra labai nestabili. Pavyzdžiui merui, jo pavaduotojui (-ams) pareiškus nepasitikėjimą (interpeliaciją) taryboje ir šiems asmenims po interpeliacijos išlikus savo pareigose, kitą kartą nepasitikėjimais jais gali būti pareiškiamas ne anksčiau kaip po vienerių metų, o iki kadencijos pabaigos šiems asmenims likus pusei metų ir mažiau, įstatymas apskritai imperatyviai draudžia pradėti nepasitikėjimo procedūrą taryboje merui ir/ar jo pavaduotojui (-ams). Tuo tarpu administracijos direktorius, kaip vykdomoji institucija, tokio teisinio saugiklio neturi. Jam įstatymas nenumato termino ar išimtinių aplinkybių dėl nepasitikėjimo pradėjimo procedūros negalimumo. Taryba gali bet kuriame savo posėdyje pareikšti nepasitikėjimą administracijos direktoriui *ad hoc*. Tokiu būdu dažnai gali būti keičiami administracijos direktoriai, o tai jau įvestų nestabilumą vietos savivaldos valdyme. Darytina išvada, jog tas klausimas nėra teisiškai reglamentuotas įstatymų leidėjo ir autorė siūlo šią nuostatą legitimuoti.

3. Taip pat akivaizdu, jog nėra išspręstas ir administracijos direktoriaus, vykdomosios institucijos, pavaduotojo teisinis statusas. Daug diskusijų kyla, ar administracijos direktoriaus pavaduotojo įsakymai, priimti jam pavaduojant administracijos direktorių, yra teisėti. Šio darbo autorė mano, kad šie įsakymai gali būti neteisėti, kadangi Vietos savivaldos įstatymas *a priori* nustato, kad savivaldybės vykdomoji institucija yra savivaldybės administracijos direktorius. Adekvačiai bei sistemiškai aiškinant šią nuostatą, darytina išvada, jog administracijos direktorius negali būti laikomas vykdomąja institucija, nors tam tikrais atvejais jis eina administracijos direktoriaus pareigas. Autorė taip pat siūlo šią problemą išspręsti įstatymų leidėjui aiškiai reglamentuojant administracijos direktoriaus statusą, siekiant išvengti akivaizdžiai šiuo metu egzistuojančio teisinio kazuso.

4. Vietos savivaldos ir savivaldybių sąvokų turinys negali būti tapatinamos, nes savivaldybės tėra viena iš vietos savivaldos teisės realizacijos priemonių. Deja, ilgą laiką savivaldybės buvo suvokiamos kaip valstybės valdžios ir valdymo institucijų vietose sistema, o ne kaip valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių santvarka ir savarankiškumas pagal Konstituciją ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

5. Visuomenė yra savivaldi, kai ji autonomiškai išorinių veiksnių atžvilgiu, o savivalda yra pačių visuomenės narių dalyvavimas sprendžiant visuomenės reikalus. Piliečių dalyvavimas sprendžiant svarbiausius valstybės ir visuomenės gyvenimus klausimus, tame tarpe renkant vietos valdžios organus, yra viena savivaldos išraiškos formų. Savivalda būtina, nes valstybė nesugeba efektyviai kontroliuoti visų procesų ir spręsti problemų, o paprasčiausių klausimų sprendimas aukščiausiam lygyje lemia efektyvumo mažėjimą. Tačiau žinoma kartu viskas priklauso ir nuo to, kaip valstybėje yra įteisintas vietinės ir centrinės valdžios funkcijų pasiskirstymas.

6. Režiumuojant galima išskirti bendrą vietinės ir valstybės valdžios galių santykį.

Vietos valdžios veikla paprastai apima:

1. Politikos ir strategijos įgyvendinimą.
2. Atsakomybę už tiesiogiai teikiamas paslaugas, pavyzdžiui, sveikatos apsaugą, švietimą, socialinį aprūpinimą.
3. Biudžeto pajamų rinkimo teisę.
4. Vietos rinkimų mandato realizavimą.

Valstybės valdžios veikla apima:

1. Įstatymų vykdymo kontrolę, įskaitant teisę atšaukti arba pakeisti vietos valdžią.
2. Vietinio pobūdžio institucijų finansavimą.
3. Administracinių standartų įdiegimą paslaugų teikimo srityje.
4. Visuomenės lūkesčių, kad nacionalinė valdžia gali išspręsti problemas, įgyvendinimą.
5. Didesnio legitimumo lygio užtikrinimą, nes yra išrinkta didesnio skaičiaus rinkėjų.

Taigi, vietos valdžios institucijų vaidmuo gali būti skirtingas: nuo paslaugų tiekėjo iki tam tikras teises suteikiančios institucijos. Taryba realizuoja kai kurias savo funkcijas ne pati jas

teigdama, o užtikrindama jų teikimą. Vietos valdžios institucija paprastai yra nedidelė, koordinuojanti įstaiga, labiau susijusi su vadovavimu nei su valdžia. Siekiama daugiau vietinių organizacijų įtraukti į politiką, o piliečio vaidmuo sprendžiant vietos valdymo klausimus rinkimų metu gali keistis iš rinkėjo į specifinių paslaugų vartotojo.

6. SANTRAUKA

Darbe apibrėžiama savivaldybės institucinės struktūros samprata. Apžvelgiama vietos savivaldos istorinė raida, nagrinėjamos vietos savivaldos problemos ir aktualijos po 2002 m. gruodžio 24 dienos Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimo, ko pasekoje vietos savivaldos struktūroje įvyko daug esminių pakitimų iš kurių vienas esminis, atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų atskyrimas bei jų funkcijų atribojimas.

Apžvelgiama Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelių kaita 1990 - 2006 metais, trumpai apibūdinami ir analizuojami tuo laikotarpiu taikyti trys principiniai modeliai. Lyginamos naujos vietos savivaldos bei valstybės tarnybos įstatymų nuostatos. Nagrinėjamos vietos savivaldos problemos susijusios su administracijos direktoriaus, mero, savivaldybės tarybos nario statusais, savivaldybės įstaigų ir įmonių steigimu, valstybės tarnautojų teise dirbti kitą darbą.

Analizuojama tiesioginių mero rinkimų tvarka, savivaldybių vidinė organizacinė struktūra ir kiti jų veiklos organizavimo juridiniai aspektai bei apžvelgiamos kai kurios šių institucijų veiklos teisinio reguliavimo problemos.

Taip pat pateikiami pasiūlymai dėl principinių Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelių bei vietos savivaldos rinkimų sistemų, kuriuos bus galima pasirinkti ir taikyti ateityje.

Pagrindinės sąvokos: savivaldybė, savivaldybės institucijos, savivaldybės institucinė struktūra.

7. SUMMARY

THE FORMATION AND LEGAL POSITION OF MUNICIPAL INSTITUTIONS OF LITHUANIA: PROBLEMS AND DECISIONS

The thesis describes the concept of municipality institutional structure. Historical development of local government, problems and urgent issues of local government after Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania of 24 December 2002 after which many substantial changes have taken place in the local government structure, one very significant of them being separation of representation and executive institutions and delimitation of their functions, are discussed in this thesis.

A summary of changing of institutional structure of Lithuanian municipalities during 1990-2006 is provided, three principal models applied during that period are shortly described and analyzed. New provisions of Law on Local Self-Government and Law on Public Service are compared. Analyzed problems in local government are related with status of director of administration, mayor, member of municipality board, establishment of municipality institutions and enterprises, right of the public servants to work in another positions.

Procedure of direct elections of mayor, internal organizational structure of municipalities and other legal aspects of organization of their activity are analyzed, and some problems of legal regulation of activity of these institutions are overviewed.

As well the author of thesis submits proposals concerning principal institutional structure models of Lithuanian municipalities and local government election systems which could be chosen and applied in the future.

Keywords: local authority, institutions of local government, institutional structure of local government.

8. LITERATŪROS SĄRAŠAS

Įstatymai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios. 1999, Nr.82-2418.
3. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.
4. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049.
5. 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.
6. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1708.
7. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 4, 8, 15, 16, 17, 22, 25, 30, 43 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios. 2004, Nr.116- 4323.
8. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 2, 4, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 27, 30, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 16-1 ir 31-1 straipsniais įstatymas//Valstybės žinios. 2006, Nr. 4- 97.
9. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 2, 4, 9, 14, 15, 16, 29, 30 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios. 2003, Nr.73- 3358.
10. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 60-1183.
11. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.
12. 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.
13. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 17, 21 straipsnių papildymo bei įstatymo papildymo tryliktuoju skirsniu įstatymas//Valstybės žinios. 2002, Nr. 103- 4605.
14. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 11, 15, 17, 21, 27, 28, 29, 30, 36, 37 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios. 2001, Nr. 85- 2969.

15. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 20 ir 31 straipsnių papildymo įstatymas// Valstybės žinios. 2001, Nr. 64-2323.
16. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.
17. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 17, 20, 35, 42 ir 43 straipsnių pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 2006, Nr.72-2689.
18. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr.66- 2130; 1999, Nr. 105, 2002, Nr. 45-1708.
19. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas//Valstybės žinios, 2002. Nr. 64-2569, 2002 Nr. 71.
20. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas//Valstybės žinios. 1990, Nr. 7-170.
21. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 2, 7, 16, 17, 19, 39, 41, 42, 43, 44, 46 straipsnių pakeitimo bei papildymo ir įstatymo papildymo 5-1 straipsniu įstatymas //Valstybės žinios. 2003. Nr. 101- 4534.

Vyriausybės nutarimai, kiti teisės aktai ir kiti dokumentai:

22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimas „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 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//<http://www.infolex.lt/praktika/tekstas.asp?id=41543>

24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//<http://www.infolex.lt/praktika/Paieska.asp>

25. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2001 m. birželio 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4, 14 straipsnių papildymo ir 5 straipsnio pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. lapkričio 29 d. nutarimo Nr. 1307 "Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 4 ir 5 straipsnių pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo projektų" atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo (1999 m. gegužės 4 d. redakcija) 7 bei 13 straipsniams ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (1998 m. lapkričio 17 d. redakcija) 15 straipsnio 30 punktui//<http://www.infolex.lt/praktika/Paieska.asp>

26. Lietuvos respublikos Konstitucinio teismo 2000 m. birželio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 1 straipsnio 5 punkto, 10 straipsnio 3 ir 4 dalių, 15 straipsnio 1 dalies, 20 straipsnio, 21 straipsnio 2 punkto, 32 straipsnio 2 dalies, 34 straipsnio 2, 3 ir 4 dalių, 35 straipsnio 2 ir 5 punktų, 37 straipsnio 2 punkto ir 38 straipsnio 2 ir 3 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//<http://www.infolex.lt/praktika/tekstas.asp?id=41577>

27. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003-05-30 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo papildymo 88-1 straipsniu įstatymo 4 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 11 d. nutarimo Nr. 457 "Dėl Vilniaus apskrities viršininko atleidimo" atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos" 9 straipsnio 1 daliai“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 53-2361.

28. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004-02-11 sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 24 – 740.

29. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004-07-02 sprendimas „Dėl pareiškėjo - Vilniaus apygardos administracinio teismo prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 27 d. nutarimas Nr. 222 "Dėl kandidato į Vyriausybės atstovus" neprieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 2 punktui, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 9 straipsnio 3 daliai, 10 straipsnio 2 dalies 3 punktui, 13 straipsniui, Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 3 straipsniui“//Valstybės žinios. 2004, Nr.105-3897.

30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004-12-13 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; 2004, Nr. 186.

31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ //Valstybės žinios. 2002, Nr. 5- 186.

32. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 13 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimo išaiškinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 26- 822.

33. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. birželio 27 d. nutarimas Nr. IX-992 „Dėl Seimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento institucijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, Nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros ir savivaldybių institucijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2002, Nr. 66- 2707.

34. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2006 m. liepos 10 d. įsakymas Nr. ISAK – 1436“ Dėl Švietimo įstaigų darbuotojų ir kitų įstaigų pedagoginių darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2006, Nr.77-3036.

35. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 511“ Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“//Valstybės žinios. 1993, Nr. 28- 655.

36. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 15 d.nutarimas Nr. 1113 „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 ir 7 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XP-1524“//Valstybės žinios. 2006, Nr.124- 4686.

37. Lietuvos Respublikos Seimo 2005 m. balandžio 26 d. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 6 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 2 dalies pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas //www.lrs.lt

38. Lietuvos Respublikos Seimo 2005 m. birželio 6 d. Vietos savivaldos įstatymo 17 ir 20 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas //www.lrs.lt

39. Lietuvos Respublikos Seimo 2005 m. birželio 17 d. vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 8 dalies pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas //www.lrs.lt

40. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2005 m. birželio 30 d. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 7 ir 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas //www.lrs.lt

41. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2005 m. liepos 18 d. Lietuvos Respublikos gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymo 3, 11 ir 13 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 29-1 ir 31 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo, Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo 34 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 24 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo 26, 31, 35 ir 38 straipsnių pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 23-1 ir 23-10 straipsnių pakeitimo įstatymo projektų aiškinamasis raštas //www.lrs.lt

42. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2006 m. vasario 24 d. raštas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 14, 17, 33 ir 37 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto“//www.lrs.lt

43. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. gegužės 4 d. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 4, 17, 30, 31,32, 33, 34 straipsnių pakeitimo, papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas //www.lrs.lt

44. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. liepos 11 d. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas //www.lrs.lt

45. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. spalio 27 d. aiškinamasis raštas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 73 straipsnio papildymo įstatymo projekto“ //www.lrs.lt

46. Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-1671 (nauja redakcija)//www.lrs.lt

47. Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-1671(3) (nauja redakcija) //www.lrs.lt

48. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programa //www.lrs.lt

49. Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A//www.lrs.lt

50. 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, 81(1), 82, 87 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-1340//www.lrs.lt

Teismų praktika:

51. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byla pagal atsakovės Kauno rajono savivaldybės administracijos apeliacinį skundą dėl Kauno apygardos administracinio teismo 2004-01-30 sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Jono Gursko atsakovei Kauno rajono savivaldybės administracijai dėl tarnybinės nuobaudos panaikinimo, byla Nr. A(8)-11-456/2004.

52. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byla pagal atsakovo Kauno miesto savivaldybės administracijos atskirąjį skundą dėl Kauno apygardos administracinio teismo 2004 m. spalio 21 d. nutarties administracinėje byloje pagal atsakovo Kauno miesto savivaldybės administracijos prašymą dėl sprendimo išaiškinimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Edvardo Kasparavičiaus skundą atsakovui Kauno miesto savivaldybės administracijai dėl įsakymų panaikinimo ir žalos atlyginimo, Nr. AS-11-520/2004.

53. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byla pagal pareiškėjo Vidmanto Urbono apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2005 m. sausio 13 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Vidmanto Urbono skundą atsakovui Lietuvos Respublikos Vyriausiajai rinkimų komisijai, trečiajam suinteresuotam asmeniui Jolitai Stankevičiūtei, dėl sprendimo panaikinimo, byla Nr. A-15-522/2005.

54. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byla pagal atsakovės Kauno rajono savivaldybės administracijos apeliacinį skundą dėl Kauno apygardos administracinio teismo 2004 m. vasario 13 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Valerijaus Makūno

skundą atsakovei Kauno rajono savivaldybės administracijai dėl tarnybinės nuobaudos panaikinimo, byla Nr. A-03-519/2004.

55. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byla pagal atsakovo Trakų rajono savivaldybės administracijos direktoriaus apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2005 m. liepos 4 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Vyriausybės atstovo Vilniaus apskrityje prašymą atsakovui Trakų rajono savivaldybės administracijos direktoriui dėl įpareigojimo įgyvendinti įsakymą, byla Nr. A-14-789/2006.

56. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byla pagal pareiškėjo Kęstučio Ramanausko apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2005 m. kovo 3 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Kęstučio Ramanausko skundą atsakovui Trakų rajono savivaldybės tarybai dėl nutarimų panaikinimo, byla Nr. A-08-757/2005.

57. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byla pagal pareiškėjo Sigito Masiulionio apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2004 m. lapkričio 2 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Sigito Masiulionio skundą atsakovui Ukmergės rajono savivaldybės tarybai, trečiajam suinteresuotajam asmeniui Ukmergės rajono savivaldybės administracijai dėl sprendimo panaikinimo, grąžinimo į tarnybą ir kompensacijos priteisimo, byla Nr. A-02-170/2005.

58. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byla pagal atsakovo Joniškio rajono savivaldybės tarybos apeliacinį skundą dėl Šiaulių apygardos administracinio teismo 2004 m. spalio 28 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Kosto Vozbuto skundą atsakovui Joniškio rajono savivaldybės tarybai dėl sprendimo panaikinimo, byla Nr. A-05-172/2005.

59. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo byla pagal atsakovo Kauno miesto savivaldybės apeliacinį skundą dėl Kauno apygardos administracinio teismo 2002 m. rugpjūčio 8 d. sprendimo, byla Nr. A8-935/2002.

60. Šiaulių miesto apylinkės teismo byla pagal ieškovės E.Kneižytės ieškinį atsakovams UAB „VST“ ir Šiaulių miesto savivaldybei dėl įpareigojimo sudaryti sutartį, pripažinti sutarties sąlygą negaliojančia ir pažeidimų vykdant sutartį pašalinimo, byla Nr. 2-3428-542/2006.

Specialioji literatūra:

61. A.Astrauskas. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra.- Vilnius, 2003.

62. A. Astrauskas. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. 1 d.- Vilnius: LTU, 2003.
63. H. Karnizas. Pilietis ir savivaldybė. Vilnius, 1995.
64. R. Lazdynas. Savivalda: filosofija, teorija, praktika.- Saulės delta 2005.
65. P. Leonas. Teisės filosofijos istorija. – Kaunas, 1928.
66. P. Leonas. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius, 1995.
67. W. Lamentovicz. Šių dienų valstybė. Vilnius, 1998.
68. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 1 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2000.
69. F.Sereika Vietos savivaldybių sunaikinimas Lietuvoje 1940-1941 metais//Savivaldybė.-1995 m. Nr. 6, psl.39-42
70. E. Vaitiekienė, S. Vidrinskaitė. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas.- Vilnius, 2001.
71. S. Vancevičius. Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000.
72. A. Vaišvila. Teisės teorija.- Vilnius, Justicija 2000.
73. Vietos savivalda Lietuvoje. Vilnius, Lietuvos informacijos institutas 1998.
74. Valstybinė teisė. Prof. M. Riomerio skaitytų paskaitų stenogramos. 1 dalis. – Kaunas, 1930.

Kita literatūra:

75. A. Astrauskas. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška//Viešoji politika ir administravimas. 2004. Nr. 8, p. 11.
76. A. Astrauskas. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje//Viešoji politika ir administravimas. 2002. Nr. 3, p. 73.
77. A. Astrauskas. Kas yra savivalda?//Savivaldybių žinios 2001, Nr. 34(156).
78. A. Astrauskas, B. Kleponis, R. Viršilas. Aukštesniųjų administracinių vienetų valdymas//Savivaldybių žinios. 2000 08 17.
79. A. Anskaitis. Savivaldos modelį lydi dogmų šešėlis ir eksperimento baimė// Savivaldybių žinios, 2006 Nr. 11(352).
80. A. Anskaitis. Tiesioginiai merų rinkimai svarbu, bet ne svarbiausia// Savivaldybių žinios 2006, Nr. 22(363).
81. A.Bakaveckas. Vykdomosios valdžios sąvoka, funkcijos ir jos santykis su administracine teise//Jurisprudencija, 2002, t. 24(16) 29-42 p.

82. A. Bakaveckas. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos raida atkūrus nepriklausomybę//Jurisprudencija, 2002, t. 26(18) 56-70 p.
83. A. Bakaveckas. Apskričių viršininkų institucijos ir kai kurie jų veiklos probleminiai aspektai//Jurisprudencija, 2003, t. 46(38); 89-96 p.
84. A. Dziegoraitis. Įstatymų karas (4)//Justitia. 1998. Nr. 2.
85. V. Giedraitis. Neringa – ne rezervatas//Savivaldybių žinios. 2005, Nr. 40 (337).
86. A. Gylis. Viešojo administravimo problemos ir mūsų teisinis mentalitetas//Jurisprudencija, 2003, t. 39(31); 69-78 p.
87. E. Grinys. Tiesioginiai merų rinkimai-nauja savivaldos kokybė// Savivaldybių žinios 2006 birželio 29, Nr. 23(364).
88. E. Jarašiūnas. Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje: daktaro disertacija. – Vilnius, 1999.
89. K. Kučinskaitė „Kauno meras miesto nevaldo“//Respublika, 2006 m. Nr. 262 (5017)
90. D. Kurtinaitis. Dar kartą dėl tiesioginių merų rinkimų//Savivaldybių žinios 2005 rugsėjo 29 d., Nr. 32(329).
91. D. Kurtinaitis. Kas bijo tiesiogiai rinkto mero?//Savivaldybių žinios 2005 rugsėjo 15 d., Nr. 30(327).
92. V. Paulikas, V. Adomonis. Vietos savivalda ir sprendimų priėmimas//Viešoji politika ir administravimas 2003. Nr. 4.
93. A.G. Ragaišienė. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai//Viešoji politika ir administravimas 2003, Nr.4.
94. R. Stačiokas. Savivaldybės esmė ir turinys//Savivaldybė. 1993 m. Nr.1
95. O. Strikulienė. Ar galima pastatyti rūmus destruktinėje aplinkoje?//Respublika, 2006, Nr. 253 (5008).
96. V. Zinkevičienė. Apie išponėjimą, vieną kontaktą ir aureolę//Savivaldybių žinios, 2005, Nr. 40 (337).
97. V. Zinkevičienė. Savivaldos ateitis pagal kompromisinį vietos savivaldos modelį//Savivaldybių žinios, 2005, Nr. 17 (314).
98. J. Važgauskaitė. Savivaldos rinkimų vizijos//Savaitraštis „Panorama“ 2006-10-29.
99. V. Zinkevičienė. Už ko užkliuvo tiesioginiai merų rinkimai//Savivaldybių žinios 2006 birželio 15 d. , Nr. 21(362).

100. V. Zinkevičienė. Savivaldos reforma klaidžioja tarp vietos savivaldos modelių, tiesioginių merų rinkimų ir Konstitucijos pataisų//Savivaldybių žinios 2006 sausio 26 d. , Nr.3(344).

101. V. Zinkevičienė. Būti ar pražūti tiesioginiams merų rinkimams?//Savivaldybių žinios 2005 spalio 27 d. , Nr. 36(333).

102. V. Zinkevičienė. Aklavietė ir kompromisų paieškos//Savivaldybių žinios, 2006 sausio 26 d. Nr.3(344).

103. V. Zinkevičienė. Mišri rinkimų sistema: blefas ar realybė?//Savivaldybių žinios 2006 rugsėjo 7 d. , Nr. 30(371).

104. V. Zinkevičienė. Savivaldos korta ir vėl ištraukta//Savivaldybių žinios, 2006 liepos 27 d. Nr. 26(367).

105. V. Zinkevičienė. Į tiesioginius merų rinkimus – netiesiai//Savivaldybių žinios 2006 gegužės 18 d., Nr. 17(358).

106. L. Žukauskas. Abejonės dėl savivaldybių rinkimų sistemos//Savivaldybių žinios 2006 gegužės 25 d. , Nr. 18(359).

107. D. Žilinskas. Teisės aiškinimo problemos šiuolaikinėje Lietuvos administracinėje teisėje//Jurisprudencija, 2003, t. 46(38); 68-78 p.

Internetinės svetainės:

108. Lietuvos Respublikos teisės aktų duomenų bazė <http://www.tic.lt/registras/>;

109. Lietuvos savivaldybės <http://www.savivaldybes.lt>;

110. Lietuvos savivaldybių asociacija <http://www.lsa.lt/teises/>;

111. Savivaldybių žinios <http://www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=1>.

112. Lietuvos Respublikos teisės aktų duomenų bazė <http://www.litlex.lt>

113. Lietuvos Respublikos teisės aktų duomenų bazė <http://www.infolex.lt/praktika>

9. PRIEDAI

1 priedas

Respondentams pateikta anketa

1. Ar tikslinga pereiti prie tiesiogiai renkamo mero modelio?

- Tikslinga
- Netikslinga
- Neturiu nuomonės

2. Jūsų nuomone geriausias savivaldybės institucinės struktūros modelis:

- Savivaldybės atstovaujamoji ir vykdomoji valdžia sutelkta vienoje – mero rankose.
- Tiesiogiai išrinktas meras yra savivaldybės administracijos vadovas, tarybos vadovas yra iš tarybos narių išrinktas tarybos pirmininkas
- Savivaldybės tarybos vadovas yra meras, administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos (politinis) vadovas ir vienasmenė vykdomoji institucija.
- Tiesiogiai išrinktas meras yra tarybos vadovas ir savivaldybės valdybos (visuomenės ir miesto valdymo klausimais) vadovas, administracijos direktorius yra administracijos vadovas

3. Ar reikia keisti savivaldybių tarybų rinkimų sistemą į mišrią?

- Ne
- Taip
- Neturiu nuomonės

4. Jeigu būtų pasirinktas savivaldybės tarybos ir administracijos direktoriaus, skiriamo ne iš tarybos narių modelis, kurį variantą rinktumėtės:

- Administracijos direktorius būtų ir vykdomoji institucija ir administracijos (politinis) vadovas
- Administracijos direktorius būtų ir vykdomoji institucija (su valdžios vykdymo įgaliojimais) ir administracijos (politinis) vadovas

5. Jeigu būtų pasirinktas Savivaldybės tarybos, kaip kolegialios vykdomosios institucijos modelis, kurį variantą rinktumėtės:

- a) modelį su valdyba, sudaryta iš tarybos narių ir:

- su atskiru valdybos pirmininku skiriamu iš tarybos narių, kai valdybos pirmininkas yra ir administracijos (politinis) vadovas

- su atskiru tarybos pirmininku ir tiesiogiai renkamu valdybos pirmininku, kuris yra ir administracijos (politinis) vadovas

b) modelį su valdyba, sudaryta ne iš tarybos narių ir:

- su atskiru tarybos pirmininku, bei atskiru valdybos pirmininku, kuris būtų ir administracijos (politinis) vadovas

6. Jeigu būtų pasirinktas Savivaldybės tarybos renkamo mero modelis, kuri variantą rinktumėtės:

- meras – vykdomoji institucija ir administracijos (politinis) vadovas, ir atskirai iš tarybos narių renkamas tarybos vadovas

- meras – vykdomoji institucija ir pirmininkauja tarybos posėdžiams (be balso teisės) ir administracijos (politinis) vadovas

7. Tiesioginių mero rinkimų įteisinimo teigiama pusė:

- garantuotų aiškesnį atstovaujamos ir vykdomos valdžios atskyrimą
- suteiktų merui galimybę dirbti neįaučiant savivaldybės tarybos narių spaudimo
- neturėtų jokios reikšmės
- nebūtų teigiamos pusės

8. Tiesioginių mero rinkimų įteisinimo neigiama pusė:

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

2 priedas. Respondentams pateiktos anketos atsakymai

1. Ar tikslinga pereiti prie tiesiogiai renkamo mero modelio?

	Tarybos nariai	Administracijos darbuotojai	Pedagogai	Proc.
Tikslinga	10	7	4	81
Netikslinga		3	2	19
Neturiu nuomonės				-
Atsakiusių skaičius	10	10	6	

2. Jūsų nuomone geriausias savivaldybės institucinės struktūros modelis:

	Tarybos nariai	Administracijos darbuotojai	Pedagogai	Proc.
Savivaldybės atstovaujamoji ir vykdomoji valdžia sutelkta vienoje – mero rankose	7			27
Tiesiogiai išrinktas meras yra savivaldybės administracijos vadovas, tarybos vadovas yra iš tarybos narių išrinktas tarybos pirmininkas		1	6	27
Savivaldybės tarybos vadovas yra meras, administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos (politinis) vadovas ir vienasmenė vykdomoji institucija.		9		35
Tiesiogiai išrinktas meras yra tarybos vadovas ir savivaldybės valdybos (visuomenės ir miesto valdymo klausimais) vadovas, administracijos direktorius yra administracijos vadovas	3			11
Atsakiusių skaičius	10	10	6	

3. Ar reikia keisti savivaldybių tarybų rinkimų sistemą į mišrią?

	Tarybos nariai	Administracijos darbuotojai	Pedagogai	Proc.
Ne	10	8	1	77
Taip		2	5	23
Neturiu nuomonės				-
Atsakiusių skaičius	10	10	6	

4. Jeigu būtų pasirinktas savivaldybės tarybos ir administracijos direktoriaus, skiriamo ne iš tarybos narių modelis, kurį variantą rinktumėtės:

	Tarybos nariai	Administracijos darbuotojai	Pedagogai	Proc.
Administracijos direktorius būtų ir vykdomoji institucija ir administracijos (politinis) vadovas			4	15
Administracijos direktorius būtų ir vykdomoji institucija (su valdžios vykdymo įgaliojimais) ir administracijos (politinis) vadovas ir turėtų karjeros tarnautoją pavaduotoją.	10	10	2	85
Atsakiusių skaičius	10	10	6	

5. Jeigu būtų pasirinktas Savivaldybės tarybos, kaip kolegialios vykdomosios institucijos modelis, kurį variantą rinktumėtės:

	Tarybos nariai	Administracijos darbuotojai	Pedagogai	Proc.
<i>a) modelį su valdyba, sudaryta iš tarybos narių ir:</i>				
su atskiru valdybos pirmininku skiriamu iš tarybos narių, kai valdybos pirmininkas yra ir administracijos (politinis) vadovas	10	10		77
su atskiru tarybos pirmininku ir tiesiogiai renkamu valdybos pirmininku, kuris yra ir administracijos (politinis) vadovas				-
<i>b) modelį su valdyba, sudaryta ne iš tarybos narių ir:</i>				
su atskiru tarybos pirmininku, bei atskiru valdybos pirmininku, kuris būtų ir administracijos (politinis) vadovas			6	23
Atsakiusių skaičius	10	10	6	

6. Jeigu būtų pasirinktas Savivaldybės tarybos renkamo mero modelis, kurį variantą rinktumėtės:

	Tarybos nariai	Administracijos darbuotojai	Pedagogai	Proc.
meras – vykdomoji institucija ir administracijos (politinis) vadovas, ir atskirai iš tarybos narių renkamas tarybos vadovas				65
meras – vykdomoji institucija ir pirmininkauja tarybos posėdžiams (be balso teisės) ir administracijos (politinis) vadovas				35
Atsakiusių skaičius	10	10	6	

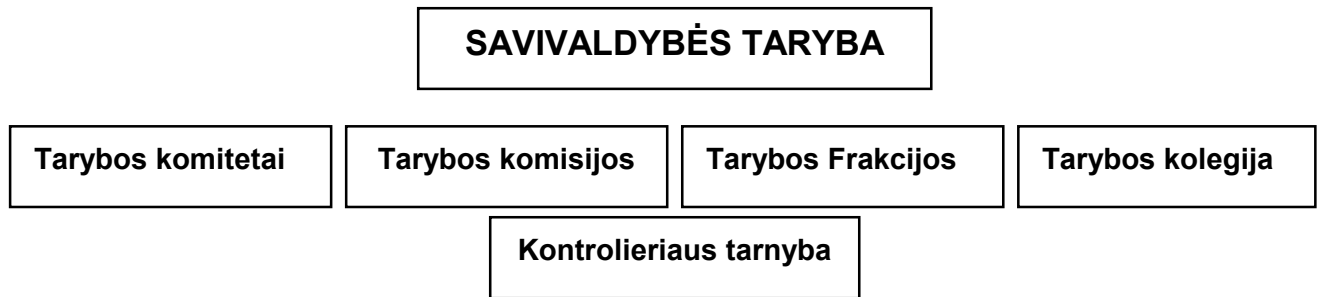
7. Tiesioginių mero rinkimų įteisinimo teigiama pusė:

	Tarybos nariai	Administracijos darbuotojai	Pedagogai	Proc.
garantuotų aiškesnį atstovaujamos ir vykdomos valdžios atskyrimą	10		3	50
suteiktų merui galimybę dirbti neįsitraukiant savivaldybės tarybos narių spaudimo		10	3	50
neturėtų jokios reikšmės				-
nebūtų teigiamos pusės				-
Atsakiusių skaičius	10	10	6	

8. Tiesioginių mero rinkimų įteisinimo neigiama pusė:

	Tarybos nariai	Administracijos darbuotojai	Pedagogai	Proc.
padidėtų politinio nestabilumo pavojus		11	3	54
gali būti išrinkti populistai	9			35
neigiamų padarinių nebūtų			3	11
Atsakiusių skaičius	10	10	6	

3 priedas VIETOS SAVIVALDOS ATSTOVAUJAMOJI VALDŽIA



VIETOS SAVIVALDOS VYKDOMOJI VALDŽIA

