

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

BEATA KANONVIČ

**STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETO
TEISĖS IR VALDYMO PROGRAMOS VAKARINIŲ STUDIJŲ STUDENTĖ**

TEISĖS AKTŲ LEIDYBOS PROCESAS VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE

Magistro baigiamasis darbas

**Darbo vadovas –
Doc. Dr.**

Vedėjas Algimantas Urmonas

Vilnius, 2005

TURINYS

ĮVADAS.....	3
1. TEISĖS AKTO SAMPRATA VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBĖS LYGMENYJE.....	7
1.1. Valstybės teisės akto samprata.....	9
1.2. Savivaldybės teisės akto samprata.....	9
2. TEISĖS AKTO LEIDYBOS PAGRINDINIŲ PRINCIPŲ UŽTIKRINIMAS IR JŲ LAIKYMASIS PRIIMANT TEISĖS AKTĄ.....	11
3. TEISĖS AKTŲ RENGIMO VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE TVARKA.....	16
3.1. Bendrieji reikalavimai rengiant Savivaldybės teisės aktus.....	18
3.2. Savivaldybės tarybos sprendimų, Tarybos kolegijos protokolinių nutarimų, projektų rengimo tvarka.....	22
3.3. Savivaldybės mero potvarkių, Administracijos direktoriaus įsakymų projektų rengimo tvarka ir priėmimas.....	24
3.4. Teisės aktų svarstymas, priėmimas ir paskelbimas.....	26
4. PRIIMAMŲ TEISĖS AKTŲ KOKYBĖ IR KIEKYBĖ.....	33
4.1. Teisės aktų kokybę užtikrinantys elementai.....	33
4.2. Teisės aktų pagrindų sistemos sujaukimo problema ir jos sprendimo būdai.....	36
5. NETINKAMAI PARENGTŲ TEISĖS AKTŲ PRIĖMIMO PASEKMĖS.....	39
6. TEISĖS AKTŲ PASKELBIMO IR MONITORINGO VYKDYMO PROBLEMOS VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE.....	42
Išvados ir pasiūlymai.....	44
Literatūros sąrašas.....	47
Santrauka.....	51
Summary.....	53
Priedai.....	55

ĮVADAS

Probleminė situacija ir problemos formulavimas

Probleminė situacija

Vilniaus miesto savivaldybė, vykdydama įstatymuose numatytas funkcijas, priima vietinio lygmens teisės aktus ir taip sukuria aukštesnių teisės aktų įgyvendinimo sistemą, tačiau tam, kad ši sistema veiktų konstruktyviai, reikia didinti jos veiksmingumą ir patikimumą. Reikalinga nuolatinė priimtų teisės aktų įgyvendinimo ir jų aplinkos stebėseną bei kontrolė. Būtina kuo skubiausiai šalinti iškylančias teisės aktų taikymo problemas, taisyti arba visai atsisakyti bei šalinti teises normas, kurių priėmimas buvo klaidingas ir neapskaičiuotas. Tačiau nekokybiškų ir netinkamai parengtų teisės aktų priėmimo prevenciją reikėtų vykdyti teisės aktų parengimo stadijoje taip išvengiant neigiamų pasekmių ir nuostolių.

Vilniaus miesto savivaldybė, kaip administracinis teritorinis vienetas, turi užtikrinti įstatymuose įtvirtintas žmonių teises ir laisves. Jų įgyvendinimas yra įmanomas priimant vietinio pobūdžio teisės aktus, kurie kartais yra priimami skubotai, neapskaičiuojant jų priėmimo pasekmių arba atvirksčiai, teisės aktai, kurie turi būti priimti, yra uždelsiami ir jų paruošimas yra vilkinamas. Labai dažnai žiniasklaidoje galima išgirsti, kad teisės aktų rengimas valdžiai tapo neišsenkamu papildomu pajamų šaltiniu, o tai, savo ruožtu, formuoja visuomenėje nuomonę, kad priimami ir rengiami teisės aktai yra skirti ne Vilniaus miesto rezidentams, bet valdininkams. **Teisės aktų, kuriuose yra įtvirtinamos vietos gyventojams svarbios nuostatos, leidybos procesas dažniausiai vyksta be gyventojų dalyvavimo, nors viešai yra skelbiama, kad sėkmingai yra įgyvendinamas gyventojų įtraukimo į teisės aktų leidybos procesą principas.**

Teisės aktų leidyba turi būti įgyvendinama kompetentingų asmenų, specialistų bei ekspertų, kadangi priimami teisės aktai reguliuoja visuomeninius santykius, sukuria Vilniaus miesto rezidentams teises ir pareigas. **Nekokybiškų, kartais net neekonomiškų teisės aktų priėmimas yra nekompetentingų valdininkų darbo pasekmė¹.** Pastovūs veikiančių teisės aktų pakeitimai ir papildymai yra svarbiausia teisinės piniavos priežastis, dėl ko kyla teisės normų taikymo problema, kadangi teisės aktai tampa neaiškūs, sunkiai suprantami. Svarbu atkreipti dėmesį ne tik į teisės akto turinį, bet ir į teisės akto formą, kadangi ir čia gali glūdėti spąstai teisės neišmanantiems. Būtent toks nekokybiškas, neefektyvus, biurokratinis darbas skatina ir priverčia Vilniaus miesto gyventojus sudaryti neigiamą nuomonę apie valdininkus, kelia nepasitikėjimą bei išprovokuoja visuomenės pasipriešinimą, o kartais net pasitraukimą iš viešųjų reikalų tvarkymo, o tai jau akstinas abejoti demokratiškumu.

¹ Babickas D. Už įstatymų leidėjų aplaidumą ir klaidas vėl moka verslininkai//Lietuvos rytas, 2005 m. rugsėjo 5d., Nr. 205

Daugelis Vilniaus miesto savivaldybės tarnautojų ir darbuotojų nėra teisės srities specialistai, dėl to nelabai išmano teisės aktų projektų rengimo procedūrą. Dažniausiai teisės akto projekto rengimas baigiasi jo pasirašymu, o tokie svarbūs etapai kaip monitoringas, reguliavimo ar dereguliavimo poveikio nustatymas yra paprasčiausiai pamirštami, kaip kartais yra pamirštama teisės aktą paskelbti. Kadangi Lietuvos Respublikos Konstitucija skelbia, kad galioja tik paskelbti įstatymai, tad teisės akto nepaskelbimas yra ne tik konstitucinio principo pažeidimas, bet ir žmonių teisių, reglamentuotų nepaskelbtu teisės aktu, pažeidimas.

Teisės aktas yra įrankis, kuriuo galima pasiekti gerų tikslų, apsaugoti visuomenės vertybes bei kurti naujas. Tačiau teisės akto kokybė, kiekybė bei jo turinys priklauso nuo to, kokiose rankose tas įrankis yra ir kokios yra to valdytojo moralinės nuostatos. Žmonėms yra duota teisė kurti teisės aktus, dalyvauti jų priėmime bei tvarkyti viešuosius reikalus. Tačiau ar jie sugebės pasinaudoti jiems suteiktomis teisėmis, ar sugebės pasipriešinti vietinei valdžiai, ar galės diktuoti savo poreikius, ar galės bendradarbiauti su vietine valdžia priklauso tik nuo jų pačių, nuo jų teisinės sąmonės, nuo jų noro įgyvendinti savo teises bei apsaugoti savo interesus.

Problemos formulavimas

Norint užtikrinti Vilniaus miesto gyventojų teises, laisves, interesus ir poreikius reikia užtikrinti visokeriopą išankstinę teisės aktų projektų rengimo, leidybos ir įgyvendinimo strategiją. Dar vienos biurokratinės institucijos sukūrimas nebūtų išeitis iš esamos padėties, tačiau esamos darbo jėgos tikslingas pergrupavimas, reorganizavimas, tikslingas apmokymas ir kvalifikacijos tobulinimas, vieningos teisės aktų rengimo sistemos sukūrimas leistų užtikrinti kokybišką, greitą ir objektyvų teisės aktų rengimą, įgyvendinimą bei reguliavimą. Priimtų teisės aktų sutvarkymas, t.y. sujungti teisės aktus, reglamentuojančius tuos pačius ar su jais susijusius santykius, mirusių, klaidinančių teisės normų pašalinimas, vieningos teisinės juridinės technikos vartojimas, pašalintų teisinį chaosą bei palengvintų teisės aktų naudojimą ir taikymą.

Vadovaujantis teisingumo, demokratiškumo, socialinio kompromiso, viešumo principais, gerbiant žmogų ir jo teises bei laisves, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas vertybes teisės aktų leidyba taptų įrankiu, kuriuo būtų stengiamasi ne tik įtvirtinti, bet ir apsaugoti visos visuomenės, visų tam tikros teritorijos gyventojų teises ir laisves bei užkirsti teisinės infliacijos skverbimąsi.

Tyrimo objekto ir dalyko nustatymas

Tyrimo objektas

Eksternalizacija² ir jos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje

Tyrimo dalykas

Teisės aktų leidybos procesas Vilniaus miesto savivaldybėje ir jo valdymo problema

Tyrimo tikslo ir uždavinių nustatymas

Tyrimo tikslas

Ištirti administraciniu teisiniu požiūriu teisės aktų leidybos proceso Vilniaus miesto savivaldybėje reguliavimo modelį, jo veiksmingumą ir tobulinimo galimybes

Tyrimo uždaviniai:

1. Nustatyti teisės aktų rengimo struktūrą, ją sudarančių elementų charakteristikas;
2. Ištirti teisinių idėjų juridizavimo, kaip pirminės teisės aktų leidybos stadijos, problemą;
3. Ištirti Vilniaus miesto savivaldybės teisės akto leidybos procesą reglamentuojančių teisės normų atitikimą Lietuvos Respublikos įstatymams ir kitiems teisės aktams;
4. Ištirti teisės aktų įgyvendinimo, kaip vienos iš teisės aktų leidybos stadijos, problemą;
5. Nustatyti teisės aktų ne kokybiškumo priežastis;
6. Pateikti išvadas ir pasiūlymus tobulinant teisės aktų leidybą Vilniaus miesto savivaldybėje.

Sąvokos:

1. Administracinė teisė – žmonių teisiškai reikšmingos elgsenos viešojo administravimo srityje formos ir metodai pažįstant, reguliuojant, apsaugant žmogaus, visuomenės, valstybės socialinius ir teisinius vertybinius objektus nuo žmogaus elgsenos neigiamų poveikių ir padarinių naudojant objektyvuotus teisinius standartus – teisės principus ir teisės normas, taikant administracines teises priemones ir derinant jas su kitomis socialinėmis, ekonominėmis ir valstybinėmis žmogaus elgsenos reguliavimo priemonėmis.³

2. Teisės aktas – kompetentingų valstybės institucijų, jų įgaliotų institucijų ar visos tautos išleistas oficialus aktas, kuriama yra įtvirtinamos visuotinai privalomos bendrosios taisyklės (teisės normos)⁴.

² Čia *eksternalizacija* yra individo mąstymo produktų projektavimas į išorinį pasaulį, suteikiant jiems konkrečią formą ar jas įkūnijant. Berger P. L., Luckman T. *Socialinis tikrovės konstravimas: žinojimo sociologijos traktatas* – Vilnius: Pradai, 1999.

³ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė//Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P 65.

⁴ Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. Vilnius: Justitia, 2001. P. 45-46.

3. Poįstatyminis teisės aktas – įstatymų pagrindu priimtas teisės aktas, skirtas realizuoti įstatyme įtvirtintas teisės normas.

4. Viešojo administravimo (administracinis) teisės aktas – tai valdingo pobūdžio teisės aktas, kuriame reguliuojami valdymo santykiai arba sprendžiami konkretūs administraciniai ginčai (bylos), nustatomas valdymo subjektų teisinis statusas, išleidžiamas kompetentingų viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) nustatyta procedūra (neperžengia valdymo proceso) siekiant valdymo tikslų, sprendžiant valdymo uždavinius ir įgyvendinanti valdymo funkcijų.⁵

5. Administracinis teisinis reguliavimas – imperatyvus-norminis organizacijų ir valdymo subjektų sutvarkymo mechanizmas ir patikimo jų funkcionavimo teisinio režimo formavimas.

6. Teisėkūra – yra procesas nuo teisinės idėjos suformulavimo iki teisės normos priėmimo ir paskelbimo.

Hipotezė:

Teisės aktų leidybos procesas yra ne tik vidinių, bet ir išorinių teisės akto rengimui poveikį turinčių elementų visuma. Tik jų suderinamumas, tinkamas pritaikymas bei tikslus jų numatymas sąlygos efektyvų teisės aktų leidybos procesą.

Mokslinio tyrimo metodai:

Sisteminis – siekiant atskleisti administracinio teisinio reguliavimo mechanizmą darbe nagrinėjami skirtingos teisinė galios norminiai aktai – Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti norminiai teisės aktai. Šis metodas darbe naudotas nustatant reguliavimo subjektų reikšmę ir jų subjektiškumą.

Lyginamas metodas naudotas atskleidžiant Lietuvos Respublikos ministerijų teisės aktų leidybos proceso skirtumus ir ypatumus lyginant su Vilniaus miesto savivaldybėje nustatyta tvarka.

Istorinis metodas leido nustatyti teisės aktų leidybos praktiką, įvykusius pokyčius, paaiškinti teisės aktų leidybos proceso pasikeitimo priežastis.

Analitinio kritinio metodo pagalba buvo atsižvelgta į administracinio teisinio teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problemas, nurodant jų atsiradimo priežastis bei galimus veiksmus siekiant tobulinti esamą padėti.

Anketinė apklausa leido nustatyti Vilniaus miesto savivaldybės darbuotojų išmanymą apie teisės aktų leidybą bei nustatyti teisės aktų leidybos proceso problemines puses (priedas Nr. 1 - anketos pavyzdys).

⁵ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė//Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P 487.

1. TEISĖS AKTO SAMPRATA VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBĖS LYGMENYJE

Teisė kuriasi pačioje visuomenėje. Teisės kūrėjai yra žmonės. Žmonių sukurtos elgesio normos, visuomenėje susiklostę papročiai palaipsniui tampa elgesio taisyklėmis, kurių nesilaikymas smerktinas visuomenės. Socialinis interesas nuolat siekia tapti visuomenine tvarka. Tas interesas performuluojamas į teisinės idėjas, t.y. tam tikrą pageidaujamo elgesio projektą. Tačiau norint, kad tos socialinės taisyklės-normos taptų privalomomis bei sukurtų ne tik teises, bet ir pareigas visuomenės nariams, jos turi būti įteisintos. Čia įsikiša valstybė. Būtent valstybė juridizuoja socialinius interesus. Visuomenė išbrandina, suformuoja teisinę sąmonę, o valstybė suteikia jai teisinę reikšmę teisės normos pavidalu. Pereinant tapimo iš teisinių idėjų prie teisės normų procedūras, ar net visą jų sistemą, ir yra teisės aktų leidybos procesas arba dar vadinama teisėkūra.

Plačiau požiūriu teisės aktų leidybos procesas yra procesas nuo teisinės idėjos suformulavimo iki teisės normos priėmimo ir paskelbimo. Teisinės idėjos ar sumanymai kyla pačioje visuomenėje. Tos idėjos tampa neatsiejama visuomenės dalimi ir jomis yra vadovujamasi tarpusavio santykiuose. Tačiau tam, kad jos taptų visuotinai privalomos, teisinės idėjos turi būti įteisintos. Teisines idėjas įteisina valstybė priimdama teisės aktą.

Pagrindinis įstatymų leidybos subjektas atstovaujamosios demokratijos sąlygomis yra tam įgaliotos valstybės institucijos. Tokios institucijos yra parlamentas, prezidentas, vyriausybė, ministerijos, ministrai, savivaldybių tarybos, teismai (bendroji teisė pripažįsta teismą kaip teisėkūros subjektą, tačiau kontinentinės teisės šalyse ne visos pripažįsta tokią teismų teisę).

Pagrindinė ir svarbiausia valstybės funkcija yra įstatymų leidyba, nes viskas kas vieša ir svarbaus daroma teisinėje valstybėje, daroma remiantis teisės normomis. Pagrindinis įstatymų leidybos tikslas yra teisės normų formulavimas siekiant užtikrinti žmogaus teisių apsaugą ir jų įgyvendinimą. Valstybė priima įstatymus, kurie yra visuotinai privalomi. Kitų institucijų priimti teisės aktai negali prieštarauti priimtiems įstatymams.

Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 2 straipsnyje nurodoma, kad teisės aktas – tai įgaliotos valstybės institucijos arba referendumu priimtas teisės aktas, kuriame nustatomos, keičiamos ar naikinamos teisės normos. Tačiau iš tokio apibrėžimo sunkiai galima suprasti kas yra teisės aktas dėl padarytos jame loginės klaidos, kadangi teisės aktui apibūdinti vartojama ta pati *teisės akto* sąvoka. Todėl teisės akto apibrėžimo geriausia ieškoti teisės teorijoje. Teisės aktą daugelis mokslininkų apibrėžia vienodai, pvz. doc. E. Vaitiekienė ir dr. S. Vidrinskaitė vadovėlyje „Lietuvos Konstitucinės teisės įvadas“ nurodo, kad „doktrinoje norminis teisės aktas apibrėžiamas kaip kompetentingų valstybės institucijų, jų įgaliotų institucijų ar visos tautos oficialus aktas, kuriame yra įtvirtinamos visuotinai privalomos

bendrosios taisyklės (teisės normos)⁶, pagal prof. A. Vaišvilą teisės aktai – „tai tautos, valstybės institucijų, pareigūnų ar pavienių asmenų tam tikra tvarka priimtas oficialus rašytinis dokumentas, kuriame yra suformuluotos teisės normos“⁷ ir pan.

Iš teisės teorijoje pateiktų teisės akto apibrėžimų galima išskirti tam tikrus teisės aktui privalomus požymius, kurie ir atskiria teisės aktą nuo kitų dokumentų. Taigi teisės aktas turi turėti šiuos pagrindinius požymius:

1. tai turi būti rašytinis dokumentas;
2. dokumentas turi būti priimtas kompetentingos institucijos, jos įgaliotų institucijų, pareigūnų ar visos tautos;
3. dokumente turi būti įtvirtintos visuotinai privalomos teisės normos;
4. dokumentas turi būti priimtas tam tikra nustatyta tvarka.

Svarbiausi visuomeniniai santykiai valstybėje reguliuojami įstatymu. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatyti įstatyminio reguliavimo pagrindai bei nurodoma kokie klausimai reguliuojami būtent įstatymu. LR Konstitucijos normos privalomos teisės aktų leidėjams. Tai įpareigojimas įstatymu sureguliuoti tam tikrus visuomeninius santykius, sureguliuoti laikantis jos nustatytą reikalavimą. LR Konstitucijoje įtvirtintus teisinio reguliavimo pagrindus turi atitikti ir poįstatyminiai aktai.⁸

Jeigu valstybė priima įstatymus, kurie galioja visoje Lietuvos teritorijoje, tai Savivaldybės priimti teisės aktai galioja tik tos savivaldybės teritorijoje. Taip Vilniaus miesto savivaldybės tarybos, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus priimti teisės aktai galioja tik Vilniaus miesto teritorijoje ir tik Vilniaus miesto rezidentams.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 str. numatyta, kad savivaldos teisė garantuojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnyje skelbiama, kad savivaldybė tai valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinama per savivaldybės tarybą. Vietos savivalda reiškia savivaldybės teisę laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal LR Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas. Tuo atveju, kai nustatoma, kad vietos valdžia nesugeba tvarkytis savarankiškai centrinė valdžia gali imtis atitinkamų prievartos priemonių, pavyzdžiui, paleisti miesto tarybą bei įvesti teritorijoje tiesioginį valdymą⁹.

⁶ Vaitiekienė E. ir Vidrinskaitė S. Lietuvos Konstitucinės teisės įvadas. Vilnius: Justitia, 2001. P 45 – 46.

⁷ Vaišvila A. Teisės teorija: Vadovėlis. Vilnius: Justitia, 2000. P 244.

⁸ Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos Konstitucinė teisė. Vilnius, 2002. P 190 – 200.

⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. rugsėjo 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. balandžio 15 d. nutarimo „Dėl Vilniaus miesto tarybos paleidimo ir kai kurių priemonių tvarkai savivaldybėse pagerinti“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 1993. Nr. 47 – 949.

1.1. Valstybės teisės akto samprata

Teisės aktas – tai teisinę reikšmę turintis dokumentas. Teisės akte yra įtvirtinamos teisinio reguliavimo priemonės – elgesio taisyklės.

Teisės aktai yra dviejų rūšių:

1. norminiai teisės aktai
2. individualūs teisės aktai – formuluoja vienkartinę, nors laiko atžvilgiu ir tęstinę elgesio taisyklę. Tai dažniausiai teisės normų taikymo aktai.
3. mišrūs teisės aktai

Ir valstybė ir savivaldybės priima ir norminius ir individualius, taip pat ir mišrius teisės aktus. Norminiuose teisės aktuose yra įtvirtinama visiems privaloma bendra elgesio taisyklė, o individualūs teisės aktai yra skirti tik tam tikram asmenų ratui ar konkrečiam atvejui.

Doktrinoje norminis teisės aktas apibrėžiamas kaip kompetentingų valstybės institucijų, jų įgaliotų institucijų ar visos tautos išleistas oficialus aktas, kuriame yra įtvirtinamos visuotinai privalomos bendrosios taisyklės (teisės normos)¹⁰.

1.2. Savivaldybės teisės akto samprata

Kadangi įstatymų leidyba yra Lietuvos Respublikos Seimo prerogatyva, tai Savivaldybės išleidžiami teisės aktai yra poįstatyminiai teisės aktai.

Poįstatyminiai teisės aktas – įstatymų pagrindu priimtas teisės aktas, skirtas realizuoti įstatyme įtvirtintas teisės normas.

Valstybės priimti teisės aktai yra bendresni ir yra nukreipti į visoje Lietuvos teritorijoje esančius asmenis (juridinius ir fizinius asmenis). Valstybės teisės aktai yra viršesnės galios. Teisė galioja visiems ir visiems sukuria vienodas teises ir pareigas. Vilniaus miesto savivaldybės teisės aktai galioja tik Vilniaus miesto teritorijoje ir tik tos teritorijos rezidentams. Vilniaus miesto savivaldybės priimti teisės aktai, kuriuose yra numatomos teisės ar pareigos visiems Vilniaus teritorijoje esantiems subjektams yra bendro pobūdžio, t.y. norminiai¹¹, o teisės aktai, nustatantys teises ir pareigas tik tam tikriems subjektams yra individualaus pobūdžio administraciniai aktai¹².

¹⁰ Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. Vilnius: Justitia, 2001. P 45 - 46.

¹¹ Norminiai administraciniai aktai – tai administracinės teisėkūros procese priimti su įstatymais susiję aktai, kuriose sukonkretinamos įstatymuose įtvirtintos normos ir numatomas jų įgyvendinimo mechanizmas, nustatomos tipinės elgesio taisyklės viešojo administravimo srityje, įtvirtinamas vykdomosios valdžios subjektų administracinis teisinis statusas, įgyvendinamas konstitucinių Lietuvos piliečių, užsieniečių ir asmenų be pilietybės, taip pat nevyriausybių organizacijų teisių, laisvių ir teisėtų interesų užtikrinimo mechanizmas, nustatomos valdymo santykių dalyvių koordinavimo ir bendradarbiavimo sąlygos, įvairių socialinių programų kūrimo nuostatos. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė//Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P 497.

¹² Васильев Р. Ф. Акты управления. Москва, 1987. С 139-140.

Savivaldybė yra priskiriama viešojo administravimo subjektams, kurių veiklą reglamentuoja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Todėl savo veikloje priima viešojo administravimo teisės aktus, kuriems būdingi tam tikri specifiniai požymiai bei jų juridinė reikšmė pasireiškia valdymo aktų funkcijomis, pvz.: viešųjų interesų apsaugos, teisinio reguliavimo, valdymo procesinė ir kt. funkcijomis. Viešojo administravimo teisės aktas taip pat yra valdymo aktas, kadangi tai yra ypatinga viešojo administravimo subjektų vykdomos tvarkomosios veiklos ir viešojo administravimo teisinė forma bei yra teisėtas oficialus viešojo administravimo subjekto sprendimas, valdingo pobūdžio nurodymas¹³.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentu, Vilniaus miesto savivaldybėje rengiami ir priimami šie teisės aktai:

1. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimai;
2. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos kolegijos protokoliniai nutarimai;
3. Vilniaus miesto savivaldybės mero potvarkiai;
4. Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymai.

Vilniaus miesto savivaldybės taryba, Tarybos kolegija ir meras priimdami teisės aktus, neturi pažeisti įstatymuose numatytų teisės normų ir neperžengti savo įgaliojimų teisės aktų leidyboje. Administracijos direktorius turi laikytis ne tik Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų, bet ir atstovaujamosios bei jai patariamąsios institucijų priimtų teisės aktų, neviršydamas savo kompetencijos ribų. Administracijos direktorius savo veikloje ribojamas ne tik įstatymų, bet ir vietos valdžios išleistų teisės aktų, todėl jo priimti sprendimai yra konkretesni ir turi konkretų reguliavimo dalyką.

Savivaldybės veikla yra nukreipta tenkinti savivaldybės teritorijoje gyvenančių fizinių, joje veikiančių juridinių asmenų poreikius. Nuolat besikeičiantis politinis, ekonominis, socialinis gyvenimas stumia vietos valdžią ieškoti naujų galimybių gerinti gyvenimą, ekonominės veiklos sąlygas. „Kadangi visuomeninis gyvenimas nėra stabilus, nuolat kinta, atsisako tam tikrų vertybių ir pakeičia jas kitomis, todėl turi būti užtikrinta ir misijos kaita, kad ji neatsiliktu nuo tikrovės ir netaptų formali“.¹⁴

Toliau šiame darbe bus vartojama sąvoka „teisės aktas“ kaip savivaldybės priimtas teisės aktas.

¹³ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė//Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas, 2005. P 485-487.

¹⁴ Urmonas A. Administracinės teisės veiksmingumas//Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros mokslinės paskirties praktinės konferencijos „Veiksmingumo problemos administracinėje teisėje“ 2003 m. gruodžio 12 d.

2. TEISĖS AKTO LEIDYBOS PAGRINDINIŲ PRINCIPŲ UŽTIKRINIMAS IR JŲ LAIKYMASIS PRIIMANT TEISĖS AKTĄ

Lietuvos valstybė yra demokratinė valstybė, kurioje yra gerbiamos kiekvieno asmens teisės ir laisvės. Rengiant teisės aktą teisės akto rengėjas stengiasi užtikrinti, kad priimtas teisės aktas nediskriminuotų asmenų, nevykdytų atskirties, sukurtų vienodas pareigas visiems Savivaldybės teritorijoje esantiems asmenims.

Teisės normos pagrindinis tikslas yra vienodai tarnauti visų visuomenės narių ir socialinių grupių pagrindinėms žmogaus teisėms, orientuoti žmones į santarvę, todėl teisės akto leidyba turi atitikti iš pilietinės teisės sampratos ir teisinio įstatymo koncepcijos išplaukiančius principus.

Kadangi Vilniaus miesto savivaldybė (toliau – Savivaldybė) rengia tik poįstatyminius teisės aktus, kurie jau įstatymo leidėjo, t.y. Seimo, yra parengti remiantis teisės ir teisėkūros principais, todėl Savivaldybės darbas teisės aktų leidyboje sumažėja, tačiau tai negali būti akstinu nesivadovauti teisėkūros principais leidžiant poįstatyminius aktus. Čia svarbi yra doc. dr. Urmono A. straipsnyje „Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos“ nuomonė apie konstitucinių principų taikymą viešojoje teisėje ir jų standartizavimą, kuri apibrėžia, kaip *konstitucinės teisės taikomąją veiklą nustatanti vieningus reikalavimus: teisinėms normoms, taikymo subjekto veiklai ir jo charakteristikai, siekiant garantuoti: teisinio elgesio laukiamų standartų suformuluotų konstituciniuose principuose įdiegimą; Viešosios teisės turinio ir informacinį atitikimą (suderinamumą) su konstitucine teise; konstitucinių principų koordinacinį veiksmingumą, konsoliduojantį viešosios teisės normas į vientisą tikslo siekimo sistemą; standartizacijos veiklos kokybę, socialinės teisinės orientacijos žmogus, visuomenės, valstybės vieningumą, subjektų teisinį saugumą.*¹⁵

Teisės teorijoje galima rasti įvairius teisėkūros principus. Galima identifikuoti šiuos pagrindinius teisėkūros principus:

1. teisėtumo;
2. teisėkūros demokratiškumas ir viešumas;
3. teisėkūros profesionalumas;
4. socialinio kompromiso;
5. išsamumo;
6. daugumos;
7. ekonomiškumo.

¹⁵ Urmonas A. Konstitucinių principų viešojoje teisėje funkcijos//Jurisprudencija. ISSN 1392-6195. Vilnius: LTU, 2002, Nr. 30(22). P 100 – 110.

Teisėtumo principas

LR Konstitucijoje nustatyti teisės normų hierarchijos pagrindai. LR Konstitucijos 7 str. 1 d. normoje įtvirtintas Konstitucijos viršenybės teisės sistemoje principas. Įstatymo viršenybę, lygindami su Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktais, matome LR Konstitucijos 102 str. 1 dalyje, nustatančioje, kad Konstitucinis Teismas sprendžia, ar Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai neprieštaruja Konstitucijai arba įstatymais. Būtent teisėtumo principas reikalauja, kad valstybės institucijos priiminėtų norminius teisės aktus jiems suteiktos kompetencijos ribose ir laikytųsi kiekvienai norminių teisės aktų rūšiai nustatytos tų aktų priėmimo ir išleidimo tvarkos, tam tikrų nustatytų procedūrų ir subordinacijos pagal juridinę galią.

Todėl Savivaldybė, priimdama teisės aktą, turi būti kompetentinga priimti tam tikrą teisės aktą bei priimti jį įstatymo ribose, nesukurdama naujų teisių ar pareigų. **Teisėtumo principo taikymas reiškia ne tik teisės akto formos, tačiau ir to akto turinio teisėtumą. Priimant teisės aktą Vilniaus miesto savivaldybė turi užtikrinti, kad teisės aktas neprieštarautų aukštesnę juridinę galią turinčiam teisės aktui ir nepažeistų pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių.**

Savivaldybės kompetencija yra nustatyta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir įstatymuose. Konkretus sąrašas Savivaldybės funkcijų yra numatytas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme, kuriame nurodomos savarankiškosios, valstybės deleguotos, priskirtinos ir sutartinės funkcijos. Reikia pabrėžti, kad nurodytų funkcijų sąrašai nėra baigtiniai. Tai reiškia, kad valstybė bet kada gali perduoti jos kompetencijai priklausančią funkciją savivaldybėms vykdyti ar susitarimo pagrindu Savivaldybė gali prisiimti atsakomybę vykdyti tam tikras įstatymams neprieštaraujančias funkcijas.

Nagrinėjant teisėtumo principo taikymą reikėtų pažymėti, kad kyla abejonių ar tam tikri Savivaldybės galiojantys teisės aktai priimti neviršijant kompetencijos. Daugelis Savivaldybės teisės normų yra pripažįstamos neteisėtomis, tačiau jos nenaikinamos dėl to, kad jų taikymas naudingas Savivaldybės interesams.

Teisėkūros demokratiškumas ir viešumas

Teisė yra kuriama žmogaus ir visuomenės naudai, todėl yra labai svarbus pačios visuomenės, žmogaus dalyvavimas rengiant, priimant ar keičiant teisės aktą. Savivaldybė turi užtikrinti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje numatyto gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus principo - Savivaldybės institucijos sudaro sąlygas gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant sprendimų projektus, organizuojant apklausas, susirinkimus, sueigas, viešą peticijų nagrinėjimą, skatina kitas pilietinės iniciatyvos formas. Savivaldybės institucijos diegia savivaldos principus švietimo, kultūros ir kitose įstaigose, remia visuomeninių organizacijų iniciatyvas, susijusias su viešųjų savivaldybės

reikalų tvarkymu¹⁶ - laikymąsi. Todėl rengiant teisės aktą nuolat stengiamasi atsižvelgti į pateiktus aktyvių piliečių, visuomeninių organizacijų bei kitų fizinių ir juridinių asmenų siūlymus, pastabas, nusiskundimus ir pageidavimus.

Tam, kad Savivaldybė galėtų tiksliai žinoti gyventojų poreikius bei pageidavimus, ji turi sudaryti visas sąlygas asmenims kreiptis su savo pasiūlymais. Vilniaus miesto piliečiai gali tiesiogiai kreiptis į Savivaldybės vadovybę ne tik raštu, bet yra numatytos priėmimo valandos, kurių metų kiekvienas pageidaujantis gali kreiptis su savo problemomis ir prašymais. Taip pat Savivaldybėje veikiantis vieno langelio principas leidžia asmenims pateikti prašymus, į kuriuos būtinai pateikiamas atsakymas. Tačiau reikia atkreipti dėmesį, kad Savivaldybės priimami teisės aktai yra poįstatyminio pobūdžio, todėl ne visada įmanoma patenkinti gyventojų norus vienu ar kitu klausimu. **Labai dažnai pasitaiko, kad dėl teisės akto skuboto parengimo ir priėmimo pamirštama padaryti apklausas ar sužinoti rezidentų nuomonės priimant teisės aktą, kurio normų taikymas turės nemažą įtaką gyventojų teisiniams santykiams.**

Teisėkūros profesionalumas

„Tai pastanga kitomis priemonėmis siekti kuriamų teisės aktų kokybės ir praktinio jų veiksmingumo¹⁷.“ Tam, kad parengti ir priimti kokybišką teisės aktą, leidėjas turi žinoti ir numatyti gyventojų poreikius, jų galimus pokyčius atsižvelgiant į susiklosčiusią situaciją visuomenėje bei galimus socialinius, politinius ir ekonominius pakeitimus. Jis nuolat turi daryti analizę bei numatyti priimamo teisės akto teigiamas ir neigiamas pasekmes. Dažniausiai teisės akto rengėjas negali pateikti išsamios informacijos bei disponuoti pakankama informacija, kad galima būtų parengti teisės aktą, kuris atitiktų teisės, juridinės technikos reikalavimus, maksimaliai tenkintų gyventojų poreikius.

Savivaldybėje teisės akto rengėjas yra Savivaldybės struktūrinio dalinio specialistas, kuris atsakingas už tam tikrų funkcijų vykdymą ir atlieka jam pavestus darbus. Toks darbuotojas ar savivaldybės tarnautojas yra savo srities, už kurią yra atsakingas, specialistas, kuris, vykdydamas tiesiogines savo funkcijas, rengia teisės aktų projektus, pvz. Viešosios tvarkos ir viešųjų reikalų departamento Viešosios tvarkos skyriaus savivaldybės tarnautojas prižiūri kaip yra laikomasi Savivaldybės tarybos, mero ar Savivaldybės administracijos direktoriaus teisės aktų. Savivaldybės teisės aktai priimami remiantis įstatymais, todėl šis darbuotojas turi nuolat analizuoti, ar naujai priimti LR Seimo, LR Vyriausybės teisės aktai nenustato naujų teisių ir(arba) pareigų arba kitaip reglamentuoja teisinius santykius. Esant pakeitimams ar naujovėms savivaldybės tarnautojas rengia teisės akto projektą, kuris yra pateikiamas pasirašyti. Reikia pastebėti, kad teisės akto rengime dažniausiai dalyvauja vienas asmuo. Toks teisės akto rengimas negali būti kokybiškas ir

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

¹⁷ Vaišvila A. Teisės teorija: vadovėlis. Vilnius: Justitia, 2000.

ne visada teisiškas: dažnai pasigendama juridinės technikos, nuoseklumo, dažniausiai apimama tik dalis teisės aktu reguliuojamų dalykų. Toks teisės akto parengimas suponuoja papildomų teisės aktų priėmimą, taip „šiukšlinant“ Savivaldybės teisės aktų sistemą. **Todėl paskutiniu metu teisės aktui parengti sudaromos rengėjų grupės ar darbo grupė, susidedanti iš įvairių sričių specialistų. Toks teisės aktų rengimas pastebimai gerina priimamojo teisės akto turinio kokybę, tačiau iškyla atsakomybės už priimamo teisės akto kokybę problema.**

Socialinio kompromiso principas

Kompromisas – susitarimas, abiem pusėms iš dalies nusileidžiant.¹⁸ Teisės akto priėmimas negali būti naudingas visoms socialinėms grupėms, kadangi visuomenė yra pliuralistinės prigimties, t.y. joje nėra vienos dominuojančios socialinės grupės, bet yra daug interesų grupių, įvairių vertybių grupės¹⁹. Todėl demokratinė valstybė turi užtikrinti, kad visų grupių interesai būtų ginami ir maksimaliai juos teisiškai reglamentuoti. Tačiau dažniausiai reikia ieškoti kompromiso, kadangi kiekvieno lūkesčiai, interesai ir vertybės yra skirtingi. Kompromiso būdu stengiamasi interesų priešpriešą įveikti abipusėmis nuolaidomis. Socialinių kompromisų pagrįsti įstatymai palaiko socialinę santarvę ir socialinį stabilumą.

Išsamumo principas

Pagrindinis šio principo reikalavimas yra laiku priimti teisės aktą, kuris užtikrintų Vilniaus miesto rezidentams galimybę turėti teises priemones savo teisėms įgyvendinti ir apsaugoti.

Viešojo administravimo subjektai nuolat kaltinami gyventojų dėl biurokratizmo. **Galima pastebėti, kad tam tikrų sprendimų priėmimas piktybiškai yra vilkinamas arba jų priėmimas „išaldomas“ dėl interesų nesuderinamumo. Todėl galima nuolat stebėti išsamumo principo pažeidimus.**

Daugumos principas

Daugumos principas reiškia, kad priimamam teisės aktui turi pritarti ar už jį balsuoti daugiau nei pusė balso teisę turinčių narių, t.y. dauguma. Vilniaus miesto savivaldybės taryba ir Vilniaus miesto savivaldybės kolegija savo posėdžiuose sprendimus priimama balsavimu. Teisės aktas priimamas, jei jam pritarė dauguma. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 7 dalyje skelbiama, kad Savivaldybės tarybos sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių tarybos narių balsų dauguma. Jeigu balsai pasiskirsto po lygiai, lemia mero arba posėdžio pirmininko balsas.

¹⁸ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Lietuvių kalbos institutas, 2000.

¹⁹ Šlapkauskas V. Teisės sociologijos pagrindai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004, P. 334-342.

Tačiau kalbant apie Savivaldybės administracijos direktoriaus priimamus teisės aktus, tai čia daugumos principas taikomas tik tuo atveju, kai toks teisės aktas teikiamas Savivaldybės tarybai svarstyti ir pritarti. Kitu atveju Savivaldybės administracijos direktoriaus teisės aktai yra parengiami, suderinami ir vizuojami su atitinkamais Savivaldybės struktūriniais daliniais ir teikiami Savivaldybės administracijos direktoriui pasirašyti.

Ekonomiškumo principas

Šis principas skelbia, kad priimami teisės aktai turi būti vykdomi mažiausiomis laiko, energijos, medžiagų ir kitomis sąnaudomis. Teisės aktas neturi būti nuostolingas ne tik Savivaldybei, bet jo priėmimas neturi sukurti papildomų pareigų ir(ar) nepatogumų gyventojams, norintiems pasinaudoti priimto teisės akto suteiktomis teisėmis. Šis principas reikalauja, kad teisės akto priėmimas nebūtų nepagrįstai vilkinamas, bet priimtas laiku ir būtų lengvai vykdomas.

Kadangi teisės aktų priėmimo tikslas yra tam tikrų nuostatų įteisinimas bei privalomo pobūdžio jiems priskyrimas, tad nuolat yra šalis, patirianti nuostolių. **Kartais teisės akte tai paslepama ir nesimato, tačiau vykdamas įtvirtintas nuostatas jaučiasi gaunama nauda.** Vienu iš tokių pavyzdžių galėtų būti 1999 m. liepos 9 d. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu Nr. 399 priimtos Vilniaus miesto tvarkymo ir švaros taisyklės, kurių 2 punktas numato asmenims pareigą valyti ir tvarkyti ne tik jiems nuosavybės teise priklausančią teritoriją ar žemės sklypą, bet ir šalia esančią valstybei priklausančią teritoriją, kurios tvarkymas yra vietos valdžios pareiga. Toks sprendimas leido Savivaldybei sutaupyti lėšas, kurios nuolat skiriamos teritorijai tvarkyti ir prižiūrėti, o savininkams numatė pareigą savo lėšomis tvarkyti jiems nepriklausančią teritoriją. Taip nuostolius patyrė Savivaldybės gyventojai, o pati Savivaldybė sutaupė lėšas.

3. TEISĖS AKTŲ RENGIMO VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE TVARKA

Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatymo 3 straipsnyje nurodoma, kad yra keturios teisės akto rengimo stadijos, tai - teisės akto paskirties ir jo rengimo užduoties nustatymas, rengėjo parinkimas, teisės akto teksto parengimas ir teisės akto derinimas ir aprobavimas.

Viena iš pirmųjų teisės akto rengimo stadijų yra to teisės akto paskirties ir jo rengimo užduoties nustatymas. Nuo kada atsiranda poreikis ir reikalingumas rengti ir priimti tam tikrą teisės aktą? Kas nustato šio teisės akto priėmimo reikalingumą?

Norint atsakyti į šiuos klausimus pradėsime nuo antros teisės akto rengimo stadijos – rengėjo parinkimas.

Savivaldybės administracija susideda iš struktūrinių dalinių, kurie yra kompetentingi tam tikroje srityje. Šiuo metu Savivaldybės administracijos struktūrą²⁰ sudaro:

1. Ekonomikos departamentas;
2. Teisės departamentas;
3. Energetikos ir ūkio departamentas;
4. Viešosios tvarkos ir bendrųjų reikalų departamentas;
5. Kultūros, švietimo ir sporto departamentas;
6. Personalo departamentas;
7. Miesto plėtros departamentas;
8. Sveikatos ir socialinės apsaugos departamentas;

9. Skyriai ir tarnybos, neįeinantys į departamentų struktūras (Analizės ir strateginio planavimo skyrius, Užsienio ryšių skyrius, Informacinių technologijų plėtros skyrius, Europos Sąjungos paramos koordinavimo skyrius, Viešųjų pirkimų skyrius, Vidaus audito skyrius, Aplinkos apsaugos skyrius, Buhalterija).

Kiekvienam departamentui suteikti įgaliojimai spręsti ir nagrinėti tam tikrus, tik jų kompetencijai priskirtus klausimus, už kurių tinkamą vykdymą jie atsako teisės aktų nustatyta tvarka. Sprendžiant jiems įstatymuose ir kituose teisės norminiuose aktuose nustatytus klausimus, vykdam vadovybės pavedimus, nagrinėjant juridinių ir fizinių asmenų prašymus, kreipimuisi ir skundus, Savivaldybės tarnautojai rengia teisės aktų projektus. Toks teisės akto priėmimas yra neatsiejama dalis nagrinėjant pareiškimą ir yra jo baigiamoji dalis.

Įgaliojimas rengti teisės akto projektą numatytas Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento 20 straipsnio 2 dalyje, kurioje nurodoma, kad Tarybos sprendimų ir kitų

²⁰ Čia pateikiama Vilniaus miesto savivaldybės struktūra, kuri Savivaldybės tarybos sprendimu buvo patvirtinta ir įsigaliojo nuo 2005 m. liepos 1 d.

dokumentų projektus mero pavedimu gali rengti Administracijos daliniai pagal savo kompetenciją ir įgaliojimus, taip pat nustatyta tvarka sudarytos komisijos ir darbo grupės. O struktūrinių dalinių nuostatuose detaliau reglamentuojama kokiais klausimais jie yra kompetentingi rengti teisės aktų projektus. Apklausos, kuri buvo magistrantės atlikta Vilniaus miesto savivaldybėje, duomenimis pagrindiniai teisės aktų rengėjai yra vyriausieji specialistai. Jie sudarė 69,05 proc. 7,14 proc. teisės aktų projektus rengia Departamentų direktoriai ir 23,81 proc. – skyrių ir tarnybų vedėjai.

Užduotis parengti teisės akto projektą gali būti suformuluota:

1. Vadovybės (vadovo)²¹;
2. vykdam tiesiogines veikos nuostatuose nurodytas funkcijas;
3. savo iniciatyva.

Pirmu atveju, užduotį parengti teisės akto projektą suformuoja vadovas. Toks pavedimas gali būti suformuotas kaip pavieniams Savivaldybės tarnautojams, Departamento direktoriams, kelių departamentų direktoriams ar sudarytajai darbo grupei.

Dažniausiai teisės aktų projektai rengiami vykdam tiesiogines savo funkcijas. Pvz., Viešosios tvarkos ir bendrųjų reikalų departamento Viešosios tvarkos skyrius vadovaudamasis Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2005 m. sausio 19 d. sprendimu Nr. 1-655 patvirtintomis Tvarkymo ir švaros taisyklėmis, Viešosios tvarkos ir bendrųjų reikalų departamento ir Viešosios tvarkos skyriaus nuostatais išduoda pažymėjimus susirinkimams, masiniams renginiams organizuoti Vilniaus mieste. Tačiau pažymėjimas išduodamas po to, kai Administracijos direktorius pasirašo įsakymą, kuriuo leidžia organizuoti tam tikrą susirinkimą (renginį). Administracijos direktoriaus įsakymo projektą dėl susirinkimo (renginio) organizavimo rengia tiesioginis prašymo vykdytojas, t.y. vyriausiasis specialistas.

Teisės akto priėmimo iniciatyvos teisę turi ir Savivaldybės tarnautojai. Vykdam jiems pavestas funkcijas, Savivaldybės tarnautojai susiduria su teisės aktų spragomis ir netobulumais. Todėl norint apsaugoti asmenų teises ir laisves, užkirsti kelią piktnaudžiauti teisės aktų spragomis, ieškant sau neteisėtos naudos ir pan. tarnautojas turi teisę parengti teisės akto projektą ir teikti jį tiesioginiam savo vadovui svarstyti, kuris paveda teisės akto projektą derinti teisės aktų nustatyta tvarka. Tiesioginiam vadovui nepritarus, tarnautojas gali teikti jį Departamento direktoriui, jei projektą pateikia departamento skyriaus darbuotojas. Skyriaus ar tarnybos, kurie neįeina į departamentų struktūras, darbuotojas projektą pateikia Administracijos direktorius.

Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2003 m. lapkričio 12 d. sprendimas Nr. 01A-41-125 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos dalinių teikiamų teisės aktų projektų rengimo ir derinimo tvarkų tvirtinimo“ reglamentuoja Savivaldybės tarybos sprendimų, tarybos kolegijos

²¹ Čia vadovybės – tarybos, mero, komiteto pirmininko, Administracijos direktoriaus ar departamento direktoriaus pavedimas parengti teisės akto projektą

protokolinių nutarimų, mero potvarkių, Administracijos direktoriaus įsakymų projektų rengimo ir derinimo tvarkas.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu Savivaldybė priima šiuos teisės aktus:

1. Savivaldybės tarybos sprendimus;
2. Savivaldybės tarybos kolegijos protokolinius nutarimus;
3. Savivaldybės mero potvarkius;
4. Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymus;
5. Savivaldybės tarybos Administracinės komisijos nutarimus.

Savivaldybės tarybos sprendimų ir Savivaldybės tarybos kolegijos protokolinių nutarimų projektų rengimo tvarkos nesiskiria, tačiau turi tam tikrų ypatybių. Taip pat analogiškai galima sulyginti Savivaldybės mero ir Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymų rengimo tvarkas, kurios turi tam tikrų skirtumų.

Taigi poreikis rengti tam tikrus teisės aktus kyla nagrinėjant asmenų (juridinių ir fizinių) pareiškimus. Todėl galima teigti, kad teisės aktas rengiamas tada, kai būtina teisiškai sureguliuoti tam tikrus santykius, sukurti tam tikras pareigas ar teises. Tačiau ne kiekvienas pareiškimo nagrinėjimas baigiamas teisės aktų priėmimu. Teisės akto priėmimas gali būti inicijuojamas ir tada, kai išnagrinėjus pareiškimą nustatoma, kad būtina priimti teisės aktą, kuris reglamentuotų tam tikrą elgesio taisyklę, reguliuotų tam tikrus visuomeninius santykius ir t.t. bei taikomas ne tik konkrečiam asmeniui, bet privalomas visiems Vilniaus mieste gyvenantiems ar reziduojantiems fiziniams bei veikiantiems juridiniams asmenims. Pavyzdžiui, padaugėjus pareiškimų ir skundų dėl šunų užpuolimų, aplinkos teršimo bei keliamo triukšmo, 1998 m. gegužės 15 d. Savivaldybės taryba sprendimu Nr. 171 patvirtino Gyvūnų auginimo ir laikymo Vilniaus mieste taisyklės, kurios nustato augintinių savininkų teises ir pareigas bei atsakomybę už padarytą žalą.

3.1. Bendrieji reikalavimai rengiant Savivaldybės teisės aktus

Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimų (toliau – Sprendimų), Tarybos kolegijos protokolinių nutarimų (toliau - Nutarimų), mero potvarkių ir Administracijos direktoriaus įsakymų (toliau - Įsakymų) projektų rengimo ir derinimo tvarkos nenustato sprendimų svarstymo ir priėmimo Savivaldybėje tvarkos, kurią nustato Savivaldybės tarybos veiklos reglamentas. Šios tvarkos reglamentuoja tik Savivaldybės administracijos dalinių teikiamų sprendimų projektų rengimą ir derinimą iki projektų užregistravimo Savivaldybės tarybos posėdžių sekretoriате arba iki pateikimo pasirašyti, jei rengiamas Įsakymo projektas. Šios Tvarkos taikomos tiek, kiek neprieštarauja Savivaldybės tarybos veiklos reglamento teisės normoms. Tokiu atveju viršenybę turi Savivaldybės tarybos veiklos reglamentas.

Savivaldybės teisės aktams taikomi bendros juridinės technikos²² reikalavimai, kurių laikymasis yra privalomas.

Reikalavimai keliami teisės akto išorinei formai, struktūrai ir teisės normų kalbai, turiniui.

Išorinio teisės akto tvarkymo taisyklės

Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo tvarkos įstatymo 6 straipsnyje nurodyti pagrindiniai reikalavimai, kurie keliami teisės akto formai. Šiame straipsnyje nurodoma, kad įstatyme eilės tvarka turi būti:

1. institucijos, įgaliotos jį priimti, pavadinimas;
2. teisės akto rūšies pavadinimas (antraštė);
3. teisės akto priėmimo data, numeris, vieta;
4. įstatymo akto tekstas;
5. teisės akto pasirašančiojo pareigos, vardas ir pavardė.

Šis reikalavimas rengiant Sprendimus ir Nutarimus privalomas ir net nereglamentuojamas Savivaldybės parengtose Savivaldybės teisės aktų tvarkose. Tačiau Savivaldybės teisės aktų projektų rengimo tvarkose nurodoma, kad rengiamas teisės aktas turi būti parengtas pagal Lietuvos Respublikos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus Dokumentų rengimo ir įforminimo tvarką bei patvirtintas Raštvedybos taisykles.

Kiekvienas teisės aktas privalo turėti išorinius rekvizitus, kadangi būtent jie ir parodo jo juridinę galią, reguliavimo objekto, galiojimo sritį, pvz.: pagal teisės akto pavadinimą galima nustatyti teisės akto viršenybę ir esant teisės normų priešpriešai pagal teisės akto pavadinimą galima nustatyti kieno teisės normos bus viršesnės ir todėl taikomos. Taip pat svarbus yra ir teisės akto registracijos numeris, kurio dėka galima greitai atlikti reikiamo teisės akto paiešką, nes teisės akto paieška nežinant jo priėmimo datos ir numerio labai imli laikui. Todėl būtina laikytis visų įstatymuose ir teisės aktuose numatytų reikalavimų teisės aktui, kadangi svarbus ne tik teisės akto turinys, bet ir jo įforminimas.

Norminio teisės akto struktūrai keliami reikalavimai

Teisės teorija prie teisės akto struktūrai keliamų reikalavimų priskiria reikalavimą, kad viename teisės akte būtų išdėstomos tik vienos rūšies teisės normos. Toks reikalavimas reikalingas tam, kad neapsunkinti teisės aktų sisteminimą, jų paieškos ir „patį žmogaus teisių apsaugos procesą“²³. Teisės aktas turi reguliuoti vienuarūšius visuomeninius santykius ir turėti konkretų, pakankamai apibrėžta reguliavimo objektą.

²² Juridinė technika – tai sistema kalbinių, loginių ir organizacinių priemonių ir procedūrų, kuriomis formuluojamos, aiškinamos ir struktūriškai išdėstomos teisės normos, rengiami, sudaromi, įforminami, išleidžiami, sisteminami, saugomi ir randami teisės aktai. Vaišvila A. Teisės teorija: vadovėlis. Vilnius: Justitia, 2000. P. 187.

²³ Vaišvila A. Teisės teorija: vadovėlis. Vilnius: Justitia, 2000. P. 189.

Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo 9 straipsnio 3 punkte nurodomi reikalavimai, kurie keliami teisės akto formai ir struktūrai. Čia nurodoma, kad Vyriausybės ir kitų institucijų teisės aktus sudaro punktai, jų pastraipos ir punktų papunkčiai. Punktai pažymimi arabiškais skaitmenimis ir numeruojami iš eilės. Po skaitmens dedamas taškas. Punktų pastraipos numeruojamos. Punktų papunkčiai žymimi arabiškais skaitmenimis ir turi pradinį punkto ir savo eilės skaitmenį. Tarp punkto ir papunkčio skaitmens ir po papunkčio skaitmens dedami taškai. Atskirai numeruoti papunkčiai gali būti vadinami punktais. Viso teisės akto numeracija yra ištisinė²⁴.

Savivaldybės teisės aktų rengimo tvarkose nurodoma, kad Savivaldybės teisės aktuose turi būti nurodyta, kurie ankščiau priimti teisės aktai turi būti pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiais galios, priėmus teikiamą teisės akto projektą. Toks reikalavimas numatytas Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo tvarkos įstatymo 11 straipsnyje.

Be minėtų reikalavimų rengiamame teisės akto projekte prieš akto pavadinimą, dešinėje pusėje turi būti nuoroda „Projektas“ bei nurodyti teisės akto rengėjo duomenys.

Teisės normų kalbai keliami reikalavimai

Teisės aktų kalba (kitaip dar vadinama terminija) yra svarbiausia iš teisinės technikos dalių, kadangi nuo kalbos priemonių tikslumo priklauso teisinio mąstymo tikslumas ir aiškumas. Terminijos naudojimas labai svarbus. Svarbus ir jų loginis išdėstymas, kadangi netikslumas gali tapti žmogaus teisių ir interesų pažeidimu, kitiems gali suteikti galimybę išvengti atsakomybės bei kitaip būti nuostolingas juridiniams ir fiziniams asmenims bei pačiai Savivaldybei.

Teisės teorija išskiria tris terminų rūšis²⁵:

1. bendrieji ne teisiniai terminai, kuriais žymimos visiems mokslams bendros sąvokos;
2. bendrieji teisės terminai – tai žodžiai, kuriais žymimos plačiausios apimties teisės sąvokos, vartojami visuose ar daugelyje teisės mokslų;
3. specialūs teisės terminai, žymintys teisės sąvokas, vartojamas tik kai kuriose teisės moksluose.

Rengiant Savivaldybės teisės aktus svarbu išlaikyti terminų vienareikšmiškumą. Teisės akto rengėjas turi suformuluoti teisės normas trumpai, tiksliai ir apibrėžtai, kad neklaidintų asmenų bei žodinis teisės normų tekstas nesiskirtų nuo loginės jų prasmės. Savivaldybės teisės aktų projektų rengimo tvarkose nurodyta, kad teisės aktų bei jų priedų ar priedėlių projektai teikiami Savivaldybės Dokumentų skyriaus vyriausiajam redaktoriui redaguoti. **Dokumentų skyriaus darbuotojai visi pagal specialybę yra lietuvių kalbos specialistai, kurie labiau atkreipia dėmesį į tai, kad teisės akto projekte nebūtų nesuprantamų terminų ar pasakymų**

²⁴ Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 41-991.

bei, kad nebūtų naudojami tarptautiniai žodžiai, kurie turi atitikmenį lietuvių kalba, metaforos, neologizmai ir pan. Tačiau neturėdami teisinio išsilavinimo bei nesuvokdami, kad savo nuožiūra keičiant ar išbraukiant tam tikrus žodžius ar žodžių junginius iš teisės akto projekto, jie pakeičia teisės akto turinį. Dėl to Savivaldybės redaktorių dažnai yra prašoma atkreipti dėmesį tik į gramatikos klaidas bei akivaizdžiai neteisingai pavartotus žodžius ar jų junginius. Atliktos anketinės apklausos duomenimis tik 19,05 proc. Savivaldybės darbuotojų nekreipia didelio dėmesio kalbai, kadangi atiduoda redaguoti redaktoriams, o 83,33 proc. stengiasi laikytis teisinės kalbos²⁶.

Rengiant teisės aktus svarbu terminus vartoti ta pačia prasme, kad išvengtume klaidinimo ir painiavos. Tam pačiam terminui skirtinguose teisės aktuose priskiriant vis kitokią reikšmę padidėja galimybė suklaidinti visuomenę bei manipuliuoti spragomis, kurios atsiranda skirtingai traktuojant tam tikrus terminus. Daugelis teisės aktų rengėjų teisės akto bendroje dalyje apibrėžia terminus, taip užtikrindami, kad tikslinga ir vienodą terminų naudojimą.

Atliktos apklausos duomenimis 7,14 proc. savivaldybės darbuotojų stengiasi teisės aktuose vartoti naujadarus ar tarptautinius žodžius. Tačiau teisės normų formuluotės turi būti standartinės, t.y. vartojami nusistovėję standartiniai terminai, kurie pasižymi gramatiniu vienodumu ir stabilumu. Kadangi savivaldybė priima poįstatyminius aktus, tai atitinkamai neturi būti įvedami naujadarai, kurie yra svetimi ir nesuprantami visuomenei, todėl būtina išlaikyti terminų vienareikšmiškumą ir vartoti įstatymuose naudojamus terminus.

Teisės norma turi būti formuluojama naudojant mažiausiai kalbos priemonių. Kuo mažiau teisės norma apkrauta žodžių, jungtukų ir pan., tuo tikslesnė ir aiškesnė ji yra. Nereikia stengtis viena teisės norma apimti visą reguliavimo dalyką ar aprėpti kuo platesnę reguliavimo sritį. Geriausia parengti keletą aiškių, trumpų ir logiškų teisės normų. Teisės aktas turi būti trumpas, kad nepatyrusiam būtų lengviau jo laikytis.

Juridinė technika reikalinga tam, kad tobulinti išleidžiamų teisės aktų kokybę. Kuo daugiau kokybiškai parengtų teisės aktų, tuo mažiau jų pakeitimų, tuo ilgiau galima vadovautis tinkamai parengta teisės norma. Mokėjimas teisinės idėjas objektyvizuoti į teisės normas – tai savotiškas instrumentas, leidžiantis visuomenėje išbrandintas idėjas paversti veikiančiu objektu, kuris reglamentuotų ir diktuotų privalomą elgesio taisyklę.

Kalbant apie bendrus reikalavimus, kurie taikomi visiems Savivaldybėje leidžiamiems teisės aktams, reikia paminėti, kad parengtas teisės aktas turi būti vizuojamas Savivaldybės teisės aktų projektų rengimo tvarkose nustatyta tvarka. Teisės akto projektas teikiamas derinti ir vizuoti:

1. kitų departamentų direktoriams ar struktūrinių dalinių vadovams, jei klausimas susijęs su jų veiklos sritimi,

²⁵ Vaišvila A. Teisės teorija: Vadovėlis. Vilnius: Justitia, 2000. P 190.

²⁶ Savivaldybėje atliktos anketinės apklausos duomenys.

2. Biudžeto ir finansų skyriui – lėšų skyrimo klausimais;
3. Aplinkos apsaugos skyriui – aplinkosaugos klausimais;
4. Personalo skyriui – visais personalo klausimais;
5. Juridinio skyriaus Nuosavybės teisų atkūrimo poskyriui – namų, pastatytų iki 1940 metų, klausimais;
6. Savivaldybės kontrolieriui – dėl kontrolieriaus patikrinimo teikimo išvadų;
7. Mero pavaduotojui ar(ir) Administracijos direktoriaus pavaduotojui, atsakingam už atitinkamą sritį.

Visi teisės aktų projektai privalomai teikiami derinti ir vizuoti Teisės departamentui.

Teisės aktų derinimas ir vizavimas būtinas, kadangi kiekvienas struktūrinis dalinis kompetentingas tam tikroje srityje ir turi tam tikrą žinių bagažą, liečiantį jo kompetencijai priskirtus klausimus ir uždavinius. 47,62 proc. Savivaldybės darbuotojų rengia teisės aktus savarankiškai, nesinaudojant kitų struktūrinių dalinių žiniomis ir pagalbą ir tik 14,29 proc. teisės aktų projektų rengiama teisės aktų projektų sudarant darbo grupę. Šiuo atveju darbo grupę sudaro vadovai, paskirti t.y. Administracijos direktoriaus įsakymu ar mero potvarkiu parengti sudėtingesnius teisės aktų projektus, kurie apima ne vieną reguliavimo sritį ir ne vieno struktūrinio dalinio veiklą.

3.2. Savivaldybės tarybos sprendimų, Tarybos kolegijos protokolinių nutarimų, projektų rengimo tvarka

Vilniaus miesto tarybos 2003 m. vasario 26 d. sprendimu Nr. 813 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento tvirtinimo“ patvirtintų Savivaldybės tarybos veiklos reglamento 29 straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad Kolegija yra patariamoji institucija Savivaldybės administracijos direktoriui klausimais, kuriuos Administracijos direktorius sprendžia vykdydamas įstatymų ir Tarybos sprendimų priskirtus vykdomuosius įgaliojimus, kurie buvo priskirti Valdybai arba merui.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalyje nurodomi klausimai, kuriais Kolegija kompetentinga priimti sprendimus, o Savivaldybės tarybos reglamento 29 straipsnio 1 dalyje pateikiamas ne baigtinis sąrašas Kolegijos įgaliojimų. Kolegija tarybai pavedus kompetentinga priimti sprendimus šiais klausimais:

1. dėl Savivaldybės teritorijos raidos analizės, bendrųjų ilgalaikių socialinių, kultūrinių, ūkinių, investicinių, demografinių, nusikaltimų kontrolės ir prevencijos, ekologinių, sveikatos ir kitų programų projektų rengimo;
2. mero siūlymu sprendžia dėl Savivaldybės tarybos sekretoriato valstybės tarnautojų pareigybių steigimo ir nustato jų skaičių;

3. kasmet nustato Savivaldybės tarnautojų mokymo prioritetus;
4. priima sprendimus kitais Tarybos sprendimais patvirtintose tvarkose nurodytais klausimais;
5. atlieka kitas įstatymų jai priskirtas funkcijas.

Tarybos kolegijos Nutarimų projektus ir jų rengimo dokumentus priima Savivaldybės administracijos Teisės departamento Dokumentų skyrius kasdien, išskyrus pirmadienį, kadangi Tarybos kolegija posėdžiauja antradieniais. Nutarimų projektai, pateikti po pirmadienio, įrašomi į kitos savaitės Tarybos kolegijos posėdžio darbotvarkę.

Parengtas teisės akto projektas iki pateikimo Tarybos kolegijai gali būti teikiamas svarstyti komitete ar komitetuose, kurie kuruoja sritį, reglamentuojamą rengiamo teisės akto. Toks pateikimas komitetams yra rengėjo iniciatyva, kadangi jis yra neprivalomas. Jei teisės akto projektas buvo pateiktas komitetams svarstyti, tai prie teikiamų Tarybos Kolegijos posėdžiui dokumentų turi būti pridedami komitetų svarstymo protokolų išrašai.

Prie Tarybos kolegijos posėdžiams teikiamų Nutarimų projektų turi būti pridėti ir šie dokumentai:

1. *Aiškinamasis raštas*, kuriame turi būti paaiškinta klausimo esmė, tikslai ir uždaviniai, dėl kokios priežasties ir kuo remiantis parengtas šis projektas, kokių rezultatų laukiama, projekto rengimo metu gauti specialistų vertinimai, išvados ir kiti, autorių nuomone, reikalingi pagrindimai ir paaiškinimai. **Pagal atliktą anketinę apklausą tik 59,52 proc. Savivaldybės tarnautojų surašo aiškinamąjį raštą, tačiau 14,29 proc. rengėjo padaro tai tik to paprašant, 7, 14 proc. apklaustųjų mano, kad jis yra nereikalingas, o 9,52 proc. įsitikinę, kad jo surašyti nereikalaujama, kas leidžia daryti išvadą, kad šis procentas asmenų tinkamai nesusipažinę su teisės aktų projektų rengimo tvarka. 7,14 proc. nurodė, kad surašo aiškinamąjį raštą tik svarbiems teisės akto projektams.**

Nors anketinės apklausos duomenys ir rodo, kad daugiau nei pusė rengėjų surašo teisės akto projekto aiškinamąjį raštą, tačiau reikia pripažinti, kad nedaugelis iš jų surašo juos teisingai, laikydamiesi reikalavimų, keliamų aiškinamajam raštui. Kadangi iš tinkamai surašyto aiškinamojo rašto galima išgauti daug svarbios informacijos, susijusios su teisės akto projekto rengimo, pakeitimo priežastimis, jo priėmimo pasekmėmis bei poveikiu visuomeniniams santykiams ir pan. (ypač praėjus tam tikram laikui), Savivaldybės administracija ėmėsi priemonių užtikrinti, kad rengėjai rengtų kokybiškus aiškinamuosius raštus ir privaloma tvarka pateiktų su visais dokumentais. Todėl buvo priimtas Administracijos direktoriaus įsakymas reglamentuojantis aiškinamojo rašto formą ir turinį (priedo Nr. 2).

2. *Pažyma*, kurioje rengėjas nurodo tikslų Nutarimo projekto pavadinimą, pranešėjus, į Tarybos kolegijos posėdį kviečiamus pareigūnus, kam ir kiek siųsti priimtų Nutarimų, jų priedų, rengėjo pareigas, vardas ir pavardė, telefonas ir parašas.

Savivaldybės administracijos dalinių vadovai bei projektų rengėjai asmeniškai atsakingi už pareigų ir teikiamų Tarybos kolegijai svarstyti Nutarimų projektų derinimą ir jų atitinkamų siūlymų pagrįstumą, duomenų ir kitų dokumentų teisingumą ir teisėtumą. Už šių reikalavimų nesilaikymą Savivaldybės administracijos dalinių vadovams ir(ar) rengėjams taikoma įstatymo nustatyta atsakomybė, t.y. tarnybinės nuobaudos.

Nustatyta tvarka pateikti bei atitinkantys teisės aktuose nustatytus reikalavimus dokumentai įrašomi į Tarybos kolegijos posėdžio darbotvarkės projektą. Tarybos kolegijos posėdžio darbotvarkė skelbiama internetiniame savivaldybės tinklalapyje www.vilnius.lt.

Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento 20 punkte skelbiama, kad meras tarybai teikia Tarybos sprendimų ir kitų dokumentų projektus Vietos savivaldos įstatymo ir Tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka. Šis punktas taip pat numato, kad, jei meras pritaria, jo pavedimu ruoštam sprendimo projektui, šis teikiamas svarstyti Tarybai. Taigi Tarybai teikiami svarstyti teisės aktai, kurie prieš tai buvo pateikti Tarybos kolegijai ir dėl kurių buvo priimtas Nutarimas pritarti teisės akto projektui, kurie buvo svarstyti komitetuose. Sprendimų projektai su jų rengimo dokumentais registruojami Savivaldybės tarybos sekretoriате. Dokumentai priimami kasdien, tačiau Sprendimo projektai pateikti po trečiadienio iki artimiausio Tarybos posėdžio, įrašomi į kito Tarybos posėdžio darbotvarkę.

Teisės aktų projektų rengimas baigiasi juos pateiktus atsakingiems Savivaldybės daliniams ir įrašius į darbotvarkę.

3.3. Savivaldybės mero potvarkių, Administracijos direktoriaus įsakymų projektų rengimo tvarka ir priėmimas

Savivaldybės mero potvarkių (toliau - Potvarkiai) ir administracijos direktoriaus įsakymų (toliau - Įsakymai) projektų rengimo ir priėmimo procedūros yra panašios ir paprastesnės. Šių teisės aktų priėmimas priklauso nuo vieno asmens. Potvarkiai teikiami merui pasirašyti, o Įsakymai – Administracijos direktoriui. Prieš pateikiant šiuos teisės aktus pasirašyti, jie turi atitikti bendrus reikalavimus, kurie yra keliami teisės aktams ir kurie buvo paminėti 3.1. skyriuje.

Mero įgaliojimų sąrašas bei kompetencijos ribos nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas ir Vilniaus miesto tarybos veiklos reglamentas.

Vilniaus miesto savivaldybės mero potvarkių projektų rengimo ir derinimo tvarkoje nurodoma, kad mero potvarkių projektus su jų rengimo dokumentais merui pasirašyti teikia mero įgaliojamas asmuo (mero padėjėjas). Potvarkio rengėjas ir(ar) Savivaldybės administracijos dalinių vadovai asmeniškai atsakingi už parengtų ir teikiamų merui pasirašyti Potvarkių projektų derinimą ir jų atitinkamų siūlymų pagrįstumą, duomenų bei kitų dokumentų teisingumą ir teisėtumą.

Prie teikiamų pasirašyti Potvarkių projektų turi būti pridėti:

1. *Aiškinamasis raštas*, tačiau tvarkoje numatyta išimtis, kai aiškinamojo rašto pridėti nereikia. Toks reikalavimas taikomas tokiems Potvarkiams, kuriais sprendžiami klausimai yra aiškūs. Šiuo atveju sunku apibrėžti „aiškumo“ sąvoką, kadangi kiekvienam rengėjui klausimas aiškus, tačiau asmeniui, kuris niekada nebuvo susidūręs su tam tikru klausimu, gali kilti problemų aiškinant teisės aktą. Tikslinga būtų nurodyti, kad aiškinamasis raštas nepridedamas, sprendžiant organizacinius tvarkomuosius klausimus, klausimus, kurie nereikalauja detalesnio aiškinimo, pvz. Potvarkis dėl tarybos nario komandiruotės, dėl darbo grupės sudarymo ir pan.;

2. Potvarkio projekto *rengimo dokumentai*, t. y. projekte minimi savivaldybės dokumentai arba jų išrašų kopijos, reikiami skaičiavimai, išlaidų sąmatos ir kiti dokumentai;

3. teikiamo *Potvarkio originalas*, kurį pasirašo meras.

Meras gali pateikti pastabų, pasiūlymų ar pakeitimų dėl pateikto pasirašyti Potvarkio projekto, į kurias yra privalu atsižvelgti rengėjui, kuris turi minėtus patikslinimus derinti ir taisyti. Jei meras nepasirašo Potvarkio projekto, Tarybos sekretoriatas jį gražina Dokumentų skyriui. Merui pasirašius Potvarkį, Dokumentų skyrius tą pačią, bet ne vėliau kaip kitą darbo dieną registruoja kompiuterinėje laikmenose, daugina, kopijas patvirtina antspaudu „Lietuvos Respublikos Vilniaus miesto savivaldybės meras“ ir išsiuntinėja rengėjams ir vykdytojams.

Administracijos direktoriaus kompetencija priimti teisės aktus nurodoma LR Konstitucijoje, įstatymuose ir teisės aktuose. Teisė priimti teisės aktus numatyta Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje, kurioje nurodoma, kad Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus, o pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnį vykdomoji institucija yra savivaldybės administracijos direktorius.

Įsakymo projektų priėmimas savo procedūra nesiskiria nuo Potvarkių priėmimo procedūros. Tačiau Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymų rengimo ir derinimo tvarkoje numatyti reikalavimai Įsakymo struktūrai ir turiniui. Taip Įsakymo projekto tekstą turi sudaryti įvadinė ir dėstomoji dalys. Dėstomoji dalis turi būti glausta, aiški ir logiška, gali būti suskirstyta punktais ir papunkčiais. Įsakymo valdymo klausimais projekte turi būti nurodyta:

1. Įsakymo ar atskirų jo punktų vykdytojai;
2. terminai, iki kada Įsakymas ar jo punktai turi būti įvykdyti;
3. kam pavedama Įsakymo vykdymo kontrolė;
4. kurie anksčiau priimti įsakymai turi būti pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiais galios, pasirašius teikiamą Įsakymą.

Pateikiant Įsakymą pasirašymui nekeliamas reikalavimas pridėti aiškinamąjį raštą. Tačiau daugelis Įsakymų projektų gražinami rengėjui dėl jų neaiškumo, kadangi Administracijos direktorius ne visada žino pateikto Įsakymo reikšmę ir reikalingumą. Pavyzdžiui, Administracijos direktoriui buvo pateiktas Įsakymo projektas „Dėl savivaldybės tarnautojo skyrimo atstovauti Savivaldybę tarptautiniame „Romų įdarbinimo mechanizmo sukūrimo bei jo išbandymas“ projekte“. Įsakymas buvo atmestas net ir tada, kai prie Įsakymo buvo pridėtas reikalingų dokumentų paketas. Taip įvyko todėl, kad visų dokumentų per trumpą laiką perskaityti nėra galimybės, o aiškinamojo rašto, kuriame būtų išdėstytos pagrindinės Įsakymo priėmimo priežastis ir pasekmės, nepateikta.

Kadangi Įsakymų rūšys numatomos tik Savivaldybės administracijos bylų nomenklatūroje, tai galima teigti, kad minėti reikalavimai turi būti taikomi visiems veiklos Įsakymo projektams.

Administracijos direktoriaus kompetencijos ribos priimant teisės aktus numatytos Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnyje. Administracijos direktorius, nors ir yra kompetentingas priimti teisės aktą tam tikru klausimu, gali teikti Įsakymo projektą svarstyti Tarybos kolegijoje. Dažniausiai pateikiami Įsakymo projektai, kuriuose numatoma skirti ar persikirstyti Savivaldybės administracijos lėšas.

3.4. Teisės aktų svarstymas, priėmimas ir paskelbimas

Potvarkių ir Įsakymų priėmimas nėra sudėtingas ir lankstus, kadangi visada galima apeiti tam tikrus etapus, tai Tarybos sprendimų ir Tarybos kolegijos nutarimų priėmimas reikalauja tam tikrų normų laikymosi ir yra daugiapakopis.

Tarybos kolegija

Visi įrašyti į Tarybos kolegijos posėdžio darbotvarkę klausimai pateikiami Tarybos kolegijai svarstyti ir priimti atitinkamą sprendimą.

Teisės aktų projektų svarstymas pradedamas eilės tvarka kaip įrašyta darbotvarkėje. Pranešėjas, dažniausiai tai pats rengėjas ar dalinio vadovas, trumpai pristato teikiamą priimti teisės akto projektą bei atsako į Tarybos kolegijos narių pateiktus klausimus. Tarybos kolegija nagrinėjant teikiamą klausimą gali priimti šiuos sprendimus:

1. pritarti teisės akto projektui ir siūlyti Administracijos direktoriui jį pasirašyti, jei svarstomas administracijos direktoriaus įsakymo projektas;
2. pritarti teisės akto projektui su pakeitimais ir siūlyti Administracijos direktoriui jį pasirašyti;
3. pritarti teisės akto projektui ir teikti jį svarstyti Tarybai, jei svarstomas Tarybos sprendimo projektas;

4. pritarti teisės akto projektui su pakeitimais ir teikti jį svarstyti Tarybai;
5. atidėti teisės akto svarstymą dėl tam tikrų priežasčių kitam posėdžiui.

Nutarimus, kuriems Tarybos kolegija pritaria be pastabų ar pataisymų, meras pasirašo posėdžio metu. Jei posėdyje svarstant Nutarimo projektą yra pastabų, pakeitimų ar papildymų, tai projektą derina ir taiso rengėjas. Tokius patikslintus ir pataisytus Nutarimų projektus ir jų priedus arba priedėlius papildomai vizuoja rengėjas, Teisės departamento direktorius, Dokumentų skyriaus vyriausiasis specialistas (redaktorius), posėdžio metu įpareigoti tarnautojai bei Tarybos sekretorius.

Jei Tarybos kolegija nusprendė teikti teisės akto projektą tam tikruose komitetuose, tai rengėjas turi įregistruoti teisės akto projektą svarstyti į tam tikro komiteto darbotvarkę. Po svarstymuose komitetuose prie teisės akto projekto pridedami komitetų posėdžių protokolų išrašai ir projektas įtraukiamas į Tarybos kolegijos posėdžio darbotvarkę pakartotinai svarstyti.

Reikėtų pastebėti, kad analizuojant ir stebint Tarybos kolegijos darbą posėdžių metu, Tarybos kolegijai teikiami svarstyti Tarybos sprendimų projektai priimami ilgai jų nesvarstant, kadangi čia reikalingas tik Tarybos kolegijos pritarimas teikti svarstyti Tarybai, kur ir vyksta pagrindinis šių teisės aktų projektų svarstymas ar Tarybos sprendimu perduodami svarstyti komitetuose. Tačiau Įsakymų svarstymas dažniausiai užtrunka bei pateikiama daugiausia pastabų, pasiūlymų ir pakeitimų. Tai atsitinka dėl to, kad Įsakymų rengėjai yra pavieniai Savivaldybės tarnautojai, kurie patys rengia teisės aktą ir dažniausiai pateikiamas Tarybos kolegijai nesuderinus su atsakingais Savivaldybės administracijos struktūriniais daliniais. Todėl parengtas teisės akto projektas turi ar tam tikrų spragų, ar netiksliai reglamentuoja tam tikrus dalykus, ar turi būti papildytas dar ir kitomis, su reguliuojamu dalyku susijusiomis, nuostatomis

Taryba

Taryba, priimdama sprendimus, vadovaujasi Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 7 dalyje nurodyta tvarka, kuri numato, kad Savivaldybės tarybos sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių tarybos narių balsų dauguma. Jeigu balsai pasiskirsto po lygiai, lemia mero arba posėdžio pirmininko balsas. Tarybos narys turi pareigą nusišalinti, kai sprendžiami su juo ar jo šeimos nariais ir artimaisiais giminaičiais susiję turtiniai bei finansiniai klausimai arba kai jo dalyvavimas balsuojant galėtų sukelti viešųjų ir privačių interesų konfliktą. Savivaldybės tarybos sprendimai įsigalioja nuo priėmimo, jeigu juose nenustatyta vėlesnė įsigaliojimo data, o sprendimai, kuriuose nustatomos, keičiamos ar pripažįstamos netekusiomis galios teisės normos, – kitą dieną po jų viešo paskelbimo, jeigu tuose sprendimuose nenustatyta vėlesnė įsigaliojimo data.

Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentas detaliai reglamentuoja Tarybos sprendimų priėmimo procedūrą, kuri skiriasi nuo kitų Savivaldybėje priimamų teisės aktų projektų priėmimo procedūrų.

Galima skirti du teisės akto svarstymo etapus:

1. teisės akto pateikimas Tarybai;
2. teisės akto svarstymas Taryboje po jo pateikimo.

Tačiau priklausomai nuo svarstomo teisės akto projekto viename posėdyje gali būti ir teisės akto projekto pateikimas ir jo pagrindinis svarstymas. Tačiau prieš pateikus teisės akto projektą Tarybai Administracijos Teisės departamentas ne vėliau kaip per dvi darbo dienas nuo gavimo datos dėl užregistruoto Tarybos sekretoriato teisės akto projekto parengia išvadas, ar pateiktas projektas neprieštarauja galiojantiems įstatymams, Vyriausybės nutarimams bei Tarybos sprendimams ir ar jis atitinka teisės reikalavimus. Meras ar mero pavaduotojas turi teisę šį terminą pratęsti, jei pateikto projekto apimtis yra didelė ir jo neįmanoma tinkamai išnagrinėti per nustatytą terminą. Kai yra parengtos Teisės departamento išvados, užregistruotas teisės akto projektas perduodamas komitetams, frakcijoms, Kolegijai.

➤ **Pirmas etapas - Teisės akto projekto pateikimas Tarybai**

Teisės akto projektą Tarybos posėdyje pateikia projekto rengėjas. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentas numato, kad teisės akto projektą gali pateikti pagrindinio komiteto atstovas, tačiau Savivaldybės praktika rodo, kad projektą pateikia Savivaldybės dalinio, kurio darbuotojas(-ai) parengė projektą, vadovas ar pats rengėjas. Trumpai (iki 10 min.) apibūdinamas projektą, rengėjas atsako į Tarybos narių klausimus. Posėdžio pirmininkas supažindina tarybos narius su Teisės departamento, komitetų ar Tarybos kolegijos pateiktomis išvadomis, jeigu jos yra, ir teikia siūlymus balsuoti.

Šioje stadijoje Taryba gali priimti viena iš šių sprendimų:

1. *pradėti projekto svarstymo procedūrą.* Tokių atveju pereinama prie antro etapo – teisės akto svarstymo.

2. *atidėti projekto pateikimo procedūrą ir nurodyti rengėjams, kokius veiksmus jie privalo atlikti iki pakartotino teisės akto projekto pateikimo Taryboje.* Tarybos posėdžio protokole įrašomi Tarybos pateikti įpareigojimai rengėjams atlikti tam tikrus veiksmus, kuriuos įvykdžius teisės akto projektas gali būti pakartotinai teikiamas Tarybai.

3. *atmesti projektą.* Priežastys, dėl kurių Taryba atmetė teisės akto projektą, įrašomos į posėdžio protokolą. Lietuvos Respublikos įstatymai ir Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentas nenumato per kiek laiko galima vėl teikti teisės akto projektą pakartotinai svarstyti tarybai. Šiuo atveju reikia žiūrėti į jo atmetimo priežastis. Atmestas projektas grąžinamas rengėjui.

4. *pradėti projekto svarstymo procedūrą skubos tvarka.* Siūlyti šią tvarką motyvuotu teikimu turi teisę meras, frakcijų vadovų sueiga ir pagrindinis komitetas, jeigu svarstė projektą iki jo pateikimo. Sprendimas svarstyti teisės akto projektą skubos tvarka gali būti priimamas projekto pateikimo ar jo svarstymo metu, jeigu už tai balsuojama ne mažiau kaip 3/5 dalyvaujančių posėdyje Tarybos narių. Priėmus sprendimą teisės akto projektą svarstyti skubos tvarka tame pačiame posėdyje, Tarybos rezoliucijos, kreipimaisi, pareiškimai ir kiti panašaus pobūdžio dokumentai pateikiami ir priimami tame pačiame posėdyje.

5. *paskelbti projektą svarstyti visuomenei.* Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento 43 straipsnyje nurodyta teisė Tarybai priimti sprendimą teikti svarstyti projektą visuomenei, t.y. atsiklausti jos nuomonės. Tokiu atveju teisės akto projektas paskelbiamas vietinėje spaudoje, Savivaldybės internetiniame tinklalapyje.

Taryba, nutarusi pradėti projekto svarstymo procedūrą, tame pačiame posėdyje paskiria preliminarią svarstymo Tarybos posėdyje datą ir pagrindinį komitetą projektui toliau nagrinėti arba tobulinti.

➤ **Antras etapas – Teisės akto svarstymas taryboje**

Teisės akto svarstymas turi šias stadijas:

1. teisės akto projekto svarstymas pagrindiniame komitete;
2. svarstymas Tarybos posėdyje;
3. teisės akto priėmimas.

Projekto svarstymas pagrindiniame komitete

Komitetas, kuris Tarybos ar mero paskirtas kaip pagrindinis projektui nagrinėti turi savo posėdyje apsvarstyti pasirengimą projektui nagrinėti komitete. Toks svarstymas neturi tęstis ilgiau kaip dvi savaitės. Tam turi būti paskirti atsakingi komiteto nariai, jei reikia – ekspertai. Komitetas turi teisę paprašyti kitų komitetų ar Savivaldybės institucijų papildomų išvadų bei privalo parengti visus parengiamuosius sprendimus.

Tuo atveju kai komitetui pavedama tobulinti projektą, tai tam gali būti sudaryta darbo grupė. Iki svarstymo Tarybos posėdyje projektas turi būti apsvarstytas pagrindiniame komitete. Į pagrindinio komiteto posėdį gali būti kviečiami projekto rengėjai ir išvadas rengiančių komitetų atstovai, ekspertai, suinteresuotų, visuomeninių organizacijų atstovai. Jei praėjus svarstymo terminui pagrindinis komitetas nespėja išnagrinėti projekto, tai jis turi kreiptis į merą dėl termino pratęsimo. Apsvarsčius projektą pagrindiniame komitete, priimamas vienas iš šių sprendimų:

1. pritarti iniciatorių pateiktam arba komiteto patobulintam projektui;
2. pritarti vienam iš alternatyvių projektų;
3. pritarti projektui su išlygomis;
4. siūlyti Tarybai paskelbti projektą visuomenei svarstyti;

5. pasiūlyti Tarybai projektą atmesti.

Po svarstymo pagrindiniame komitete iniciatorių pateiktas arba komiteto patobulintas projektas perduodamas Tarybos posėdžių sekretoriatui suredaguoti. Jau suredaguotas projekto tekstas turi būti išdalytas Tarybos nariams ne vėliau kaip prieš tris dienas iki svarstymo Tarybos posėdyje. Šiuo metu baigiamos įdiegti šiuolaikinės technologijos, kurių dėka visi dokumentai bus perkelti į elektroninę duomenų bazę. Tokia dokumentų tvarkymo sistema palengvins pačių tarybos narių darbą bei taupys mokesčių mokėtojų pinigus²⁷.

Projekto svarstymas Taryboje

Tarybos posėdyje svarstymo metu aptariamas teisės akto projekto tikslingumas, pagrindiniai projekto teiginiai ir principai, pateikiamos visos gautos pataisos ir papildymai. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento 45 straipsnio 1 dalyje nurodoma projekto svarstymo tvarka, tai:

1. pagrindinio projektą nagrinėjančio komiteto pranešimas;
2. balsavimas, jeigu pagrindinis komitetas siūlo projektą gražinti jo rengėjams arba atmesti;
3. alternatyvių projektų, jeigu jų yra, rengėjų atstovų pranešimai;
4. kitų komitetų papildomi pranešimai;
5. bendroji diskusija projekto esminiams teiginiams aptarti – Kolegijos, kitų komitetų, frakcijų ar atskirų Tarybos narių kalbos;
6. baigiamasis pagrindinio pranešėjo ar alternatyvių projektų rengėjų žodis.

Projektų svarstymo Taryboje stebėjimo ir analizės rezultatai parodė, kad svarstymas vyksta paprastesniu būdu: teisės akto rengėjas trumpai pristato teisės akto projektą bei priimtas komitetų išvadas, atsako į pateiktus jam klausimus ir Taryba priima sprendimą dėl teisės akto projekto.

Teisės akto svarstymo procedūra baigiasi sprendimo priėmimu. Sprendimas gali būti:

1. pritarti pateiktam projektui ar vienam iš alternatyvių projektų ir pradėti sprendimo priėmimo procedūrą tame pačiame posėdyje arba paskirti sprendimo priėmimo datą. Jei reikia, pagrindiniam komitetui pavedama pagal diskusijoje išsakytas pastabas padaryti būtinas pataisas ir papildymus;
2. paskelbti projektą visuomenei svarstyti;
3. gražinti projektą pagrindiniam komitetui patobulinti;
4. padaryti projekto svarstymo pertrauką, jeigu svarstyti nebaigiama tame pačiame posėdyje arba jeigu paaiškėja, kad Tarybos nariams reikia papildomos informacijos sprendimui priimti;
5. gražinti rengėjams projektą tobulinti iš esmės;

²⁷ Misevičiūtė G. Biurokratai žengė į šiuolaikinių technologijų amžių // Lietuvos rytas, 2005-12-22, Nr. 297. P. 2.

6. atmesti projektą arba parengti naują.

Įvykdžius antrame ir trečiame punktuose nurodytus veiksmus teisės akto projekto priėmimo procedūra kartojama nuo svarstymo pagrindiniame komitete. Tačiau, kai projektas gražinamas rengėjui tobulinti iš esmės, tai projekto svarstymo procedūra kartojama nuo projekto pateikimo Tarybos posėdyje.

Teisės akto priėmimas ir paskelbimas

Tarybos nariai, frakcijos, komitetai, Kolegija ir Administracijos direktorius siūlomas projekto pataisas, papildymus bei pakeitimus su savo parašais įteikia Tarybos sekretoriatui ne vėliau kaip prieš 24 valandas iki Tarybos posėdžio, kuriame numatyta sprendimą priimti, pradžios.

Teisės akto priėmimo stadijoje nepriimami papildymai ar pakeitimai, naujos pataisos, išskyrus redakcines pataisas, kurios yra nesvarstomos ir dėl jų nebalsuojama.

Svarbiausia teisės akto priėmimo dalis yra balsavimas. Balsavimas vyksta dėl atskirų projekto dalių. Jeigu Taryba nenusprendžia kitaip, projekto teiginiai priimami iš eilės. Teiginius, kurie lemia projekto principus ir struktūrą, posėdžio pirmininkas gali pateikti balsuoti pirmiau už kitus. Čia reikėtų pažymėti, kad Tarybai nepriėmus šių teiginių, pranešėjas iki balsavimo dėl viso projekto gali prašyti atidėti projektą taisyti. Tarybai priėmus šį pasiūlymą, teisės akto projekto priėmimo procedūra kartojama nuo projekto svarstymo pagrindiniame komitete. Teiginiai, dėl kurių nėra jokių pasiūlymų, gali būti priimami be balsavimo, jeigu tam neprieštarauja nė vienas Tarybos narys. Priėmimo metu leidžiama kalbėti tik pateiktų pataisų ir papildymų autoriams, pranešėjui ir dėl balsavimo motyvų. Tarybos nariai gali kalbėti tik dėl balsavimo motyvų ir dėl balsavimo būdo tik kol visas projektas nepriimtas.

Balsavimas dėl viso projekto vyksta po to, kai yra balsuota dėl kiekvieno teiginio. Šioje stadijoje pasiūlymai atmesti projektą yra nepriimami ir jo atmetimas įmanomas tik tuo atveju, kai negaunama reikiamo balsų skaičiaus. Teisės aktas negali būti pasirašytas posėdžio pirmininko, jei iki jam pasirašant komitetas ar ne mažiau kaip 1/3 Tarybos narių motyvuotu raštu kreipėsi į merą dėl, jų manymu, galimų Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veikos reglamento pažeidimų priimant sprendimą ar dokumentą. Tokiu atveju frakcijų vadovų sueiga ne vėliau kaip per penkias darbo dienas turi pateikti Tarybai išvadas ir pasiūlymus. Frakcijų vadovų sueigai konstatavus, kad buvo šiurkščiai pažeista sprendimų priėmimo procedūra ar kitos svarbios Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veikos reglamento nuostatos ir tai lėmė Tarybos sprendimą, Taryba turi balsuoti ar pripažinti netekusiu galios, ar palikti galioti ginčijamą sprendimą (dokumentą). Tačiau, jei Taryba pripažįsta ginčijamą sprendimą netekusį galios, tai šio projekto svarstymas kartojamas nuo tos stadijos, kai buvo padarytas pažeidimas.

Tarybos sekretoriatas pasirašytus Sprendimus ne vėliau kaip per dvi dienas registruoja kompiuterinėje laikmenose, po to daugina, rūpinasi jų paskelbimu vietinėje spaudoje ar internetiniame savivaldybės tinklalapyje.

Teisės aktų pateikimo, svarstymo ir priėmimo stadijos Savivaldybėje vykdomos laikantis teisės aktų reikalavimų. Reikia pažymėti, kad pats priėmimo procesas vyksta be didesnių reikalavimų, numatytų įstatymuose ir teisės aktuose, pažeidimų.

Teisės akto projektas Tarybai ar Tarybos kolegijai pateikiamas rengėjo, kuris pristato jį bei išaiškina jo reikalingumą, todėl dėmesys jo turiniui sumažėja. Taip pat ne kiekvienas tarybos ar tarybos kolegijos narys spėja perskaityti pateikiamus susipažinti teisės aktų projektus, todėl už kai kuriuos teisės aktus balsuojama net su jais nesusipažinus. Dėmesys teisės aktui sumažėja ir dėl to, kad pateikiamas teisės akto projektas su atsakingų struktūrinių dalinių vadovų vizomis. Tačiau vizavimas vis labiau tampa formalus dalykas. Todėl būtina labiau kontroliuoti teisės aktų rengimo stadiją.

4. PRIIMAMŲ TEISĖS AKTŲ KOKYBĖ IR KIEKYBĖ

Visuomenėje nuolat eskaluojamas teisės aktų priėmimo vilkinimas bei pabrėžiama, kad teisės aktų priėmimas tampa šališkas ir neteisėtas. Toks visuomenės susirūpinimas teisės aktų kokybe nėra nepagrįstas, kadangi šie teisės aktai taikomi reguliuoti jų visuomeninius santykius, suteikia, apriboja, draudžia ar panaikina tam tikras teises ir(ar) pareigas.

Savivaldybėje priimamų teisės aktų kokybė prasta. Nekokybiškumą lemia tam tikri veiksniai ir elementai, o ypač geros teisės aktų rengimo organizacinės sistemos trūkumas bei atsakomybės už parengtą teisės aktą nebuvimas.

4.1. Teisės aktų kokybę užtikrinantys elementai

Užkertant kelią defektinių aktų priėmimui, reikėtų išanalizuoti kas lemia priimamojo teisės akto kokybę bei nustatčius pagrindinius kriterijus taikyti juos praktikoje.

Kadangi teisės aktams keliami tam tikri įstatyme ar kituose teisės aktuose nurodyti reikalavimai, todėl galima daryti prielaidą, kad šių reikalavimų nesilaikymo rezultatas - defektinio teisės akto priėmimas. Teisės akto parengimas tai ne vieno asmens darbas. Šiame procese dalyvauja daugelis Savivaldybės tarnautojų. Todėl galutinis rezultatas priklauso nuo visų teisės akto leidybos procese dalyvaujančių asmenų ir jų atsakomybės jausmo už savo veiksmus.

Tam, kad nustatyti teisės akto kokybę užtikrinančius elementus, reikėtų nustatyti, kas lemia defektinių teisės aktų rengimą ir priėmimą Savivaldybėje.

1. Teisės akto rengimo poreikio nustatymas

Teisės akto paskirtis – tenkinimas ir ginimas viešųjų interesų poreikių, kurie užtikrinami per teisės aktų priėmimo ir vykdymo procesą.

Viena iš administracinio teisės akto funkcijų yra teisinio reguliavimo funkcija, kuri pasižymi tuo, kad teisės aktas priimamas vykdant įstatymo reikalavimus, todėl įstatyme numatytų teisių realizavimo mechanizmus ar tvarkas turi pareigą nustatyti viešojo administravimo subjektai. Jei įstatymas įpareigoja savivaldybes priimti tam tikrą teisės aktą, tai jos, vadovaudamosi išsamumo principu, turi kuo skubiau suteikti galimybę asmeniui, visuomenei ar socialinėms grupėms pasinaudoti įstatyme nurodytomis teisėmis. Bet koks delsimas priimti atitinkamą teisės aktą reiškia šių asmenų teisės naudotis suteiktomis teisėmis apribojimas.

Tačiau vykdant pagrindines Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme 5 straipsnyje numatytas funkcijas, poreikis priimti teisės aktą kyla iš priimtų ir pagal Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nuostatas nagrinėjamų asmenų (fizinių ir juridinių) pareiškimų. Pvz.: asmuo kreipėsi į Savivaldybę dėl neteisėtai pastatyto užtvaro. Atlikus patikrinimus

tarnautojai nustato, kad užtvaras pastatytas neteisėtai, nesant visų savininkų sutikimų bei jiems nuosavybės teise nepriklausančioje žemėje. Tarnautojas surašo administracinio teisės pažeidimo protokolą bei perduoda jį svarstyti Vilniaus miesto savivaldybės tarybos Administracinei komisijai, kuri priima atitinkamą nutarimą. Šis administracinis teisės aktas yra pagrindas pareiškėjui ar nukentėjusiajam asmeniui kreiptis į teismą dėl nuostolių atlyginimo, o pažeidėjui sukuria pareigą sumokėti administracinę nuobaudą bei demontuoti laikiną statinį. Kitas pavyzdys galėtų būti juridinio asmens kreipimasis išduoti licenciją prekiauti alkoholiniais gėrimais. Tarnautojas, patikrinęs pateiktus dokumentus ir išnagrinėjęs pateiktą pareiškimą, inicijuoja Administracijos direktoriaus įsakymo priėmimą. Toks Administracijos direktoriaus įsakymas suteikia asmeniui teisę prekiauti alkoholiniais gėrimais, tačiau įpareigoja laikytis įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių prekybą alkoholiu. Asmuo įgauna ne tik tam tikras teises, bet ir pareigas.

Kai teisės akto priėmimas ar reikalavimas numatytas įstatymuose, tai Savivaldybei numatoma pareiga jį parengti nustatant asmenims suteiktų teisių įgyvendinimo mechanizmą bei teisę savo nuožiūra nustatyti tam tikras procesines procedūras. **Tačiau Savivaldybė vykdamas savo funkcijas priima teisės aktus, kurių priėmimas nėra jos kompetencijoje, taip pažeisdama teisėtumo principą. Tokie teisės aktai yra defektiniai niekiniai teisės aktai, kurie neteisėti iš esmės. Pastaruoju metu stengiamasi griežčiau kontroliuoti tokių teisės aktų priėmimą, bet yra piktnaudžiaujama galimybe įtraukti į teisės aktą tam tikras nuostatas, kurios suteikia Savivaldybei tam tikras teises bei vykdymo pagrindą, nors tai jau nėra savivaldybės kompetencija.** Pavyzdžiu galėtų būti Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2005 m. sausio 19 d. sprendimu Nr. 1-655 patvirtintos Tvarkymo ir švaros taisyklės. Šiame teisės akte yra tam tikrų ginčytinų normų, nes jos buvo priimtos tam, kad praplėstų Savivaldybės kompetenciją prižiūrėti tvarką Vilniaus mieste. Pavyzdžiui, eksponuoti nesuderintas reklamines informacines iškabas, stendus ir pan., įrengti nesuderintą laikiną statinį ir t.t., už kuriuos Savivaldybės tarnautojai gali surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolus. Savivaldybė nenumato pačių tvarkų, kurios leistų asmenims eksponuoti reklamas bei statyti laikinus statinius. Šiuo atveju pirma atsiranda bausmė už pažeidimą tvarkos, kurios realiai nėra. Reikia pažymėti, kad tik po metų nuo nuostatos dėl reklaminių informacinių iškabų, plakatų ar kitų įrengimų eksponavimo Vilniaus mieste priėmimo buvo inicijuota Išorinės vaizdinės reklamos Vilniaus mieste derinimo taisyklių rengimas. Per šiuos metus neteisėtai administracine nuobauda buvo nubausta apie šešiasdešimt juridinių asmenų.

2. Teisės akto rengėjo paskyrimas

Tam, kad sumažinti defektinių teisės aktų priėmimą yra būtina parinkti tinkamą ir kvalifikuotą teisės akto rengėją. Kadangi būtent nuo jo priklauso teisės akto kokybę.

Kaip jau buvo minėta, Savivaldybėje teisės aktus rengia Savivaldybės tarnautojai, kurie paskirti pagrindiniais vykdytojais, nagrinėjant pateiktus pareiškimus arba mero potvarkiu ar Administracijos direktoriaus įsakymu sudarytos darbo grupės. Tačiau dažniausiai teisės aktų priėmimą inicijuoja tarnautojas.

Savivaldybėje dirba tarnautojai įvairių profesijų, kurie priimti vykdyti tam tikras funkcijas. Kiekvienas iš jų yra savo srities specialistas, išmanantis savo darbą. Tačiau teisės aktui priimti jo profesijos žinių nepakanka, kadangi teisės aktas – tai ne tik taisyklingai parengtas tekstas, bet jame įtvirtinamos elgesio taisyklės, kurios visa savo apimtimi yra privalomos ne tik asmenims, bet ir Savivaldybei. Taip pat tai nėra atskiras dokumentas, bet yra teisės sistemos dalis. Todėl būtina jį parengti taisyklingai ne tik kalbos ir stilistikos atžvilgiu, bet teisiškai taisyklingai. Ir nors Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentas ir Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2003 m. lapkričio 12 d. sprendimu Nr. 01A-41-125 patvirtintos Vilniaus miesto savivaldybės administracijos dalinių teikiamų teisės aktų projektų rengimo ir derinimo tvarkos numato, kad rengėjo parengtas teisės akto projektas turi būti pateiktas vizuoti tam tikriems departamentams bei privalomai pateiktas Teisės departamentui tikrinti, tačiau šios priemonės nėra veiksmingos, kadangi vizavimas tapo tik formaliu pasirašymu. Formaliai atsakomybė už netinkamai paruoštą teisės aktą tenka rengėjui, tačiau atkreipiamas dėmesys į tai, kad departamentų vadovai pasirašė jiems pateiktą dokumentą, o tai reiškia, kad sutiko su pateiktu projektu. Galima daryti išvadą, kad atsakomybė už defektinį teisės aktą tenka visiems, bet kartu ir niekam. Atsakomybės nebuvimas leidžia piktnaudžiauti valdžia priimant teisės aktus.

Savivaldybė turi skirti daugiau dėmesio teisės akto rengimui, kadangi sprendžiami aktualūs Vilniaus miesto gyventojų bei čia veikiančių juridinių asmenų klausimai ir problemos.

Vienas iš sprendimų būdų, kaip pagerinti rengiamų teisės aktų kokybę, galėtų būti teisės aktų rengimo teisės ir atsakomybės perdavimas Teisės departamento Juridiniam skyriui. Taip rengiant tam tikrą teisės aktą paskiriamas atsakingas Teisės departamento tarnautojas (juristas), kuris yra atsakingas už teisės aktą nuo jo parengimo iki paskelbimo. Taip būtų užtikrinamas kokybiškas teisės akto rengimas ir priėmimas bei informacijos ir duomenų, susijusių su priimamais teisės aktais, koncentravimas ir kaupimas viename padalinyje.

3. Teisės akto rengimo organizaciniai elementai

Teisės aktui priimti svarbu atkreipti dėmesį į organizacinius elementus, kadangi šiuo metu teisės akto priėmimas Savivaldybėje primena chaosą. Kiekvienas rengia ir derina teisės akto projektą savo nuožiūra, ypač tai pasakytina apie Administracijos direktoriaus įsakymų projektus. Tačiau painiava yra ir su Tarybos sprendimų projektų rengimu. Šiuo metu rengiamas Tvarkymo ir

švaros taisyklių pakeitimo projektas. Aiškaus taisyklių rengėjo nėra, kadangi kiekvienas departamentas daro atitinkamus pakeitimus ir perduoda jau suredaguotą dokumentą kitam departamentui, kuris taip pat padaro tam tikrus pakeitimus. Departamentas, kuris paskutinis redagavo projektą pateikia jį Kolegijai svarstymui.

Tokios painiavos galima būtų išvengti, jei teisės aktą rengtų vienas struktūrinis padalinys ir atsakomybė už visas teisės akto leidybos stadijas tektų jam. Taip pat protinga būtų atsisakyti dokumento vizavimo departamentuose, kadangi, kaip rodo patirtis, toks vizavimas yra tik formalumas. Kadangi teisės akto svarstymas vyksta Kolegijos posėdyje, kuriame privalomai dalyvauja departamentų direktoriai, todėl teisės aktų projektai galėtų būti peržiūrėti ir siūlymai pateikiami posėdžio metu. Toks teisės akto vizavimo atsisakymas galimas būtų tik tuo atveju, jei teisės aktų rengimo teisės būtų suteiktos tik vienam struktūriniam daliniui.

Dėl defektinio teisės akto parengimo negalima kaltinti tik rengėją. Dažnai tam tikrą įtaką teisės akto turiniui daro ir politikai. Todėl tam tikrų neteisėtų normų numatymas teisės akte nėra rengėjo nekompetentingumo rodiklis, bet tam tikrų nurodymų priverstinis vykdymas. Labai svarbi yra dr. Šimašiaus R. nuomonė, pateikta straipsnyje „Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas“: „Toną teisei sistemai diktuoja arba bent turi diktuoti teisėkūra. Ji lemia ne tik teisės turinį, bet ir tai, kas ir kiek leidžiama įgyvendinant teisę, kokia kryptis įgyvendinant teisę nurodoma kaip privaloma.“²⁸

Išsprendus teisės aktų teisėtumo, kompetentingo rengėjo paskyrimo, atsakomybės nustatymo, organizuotumo klausimus ir problemas bei užtikrinus skaidrumą priimant teisės aktus galima būtų užkirsti kelią defektingiems aktams priimti ir taip spręsti teisės aktų pagrindų sistemos šiukšlinimo problemą.

4.2. Teisės aktų pagrindų sistemos sujaukimo problema ir jos sprendimo būdai

Teisės aktų pagrindų sistemos (kitaip vadinama – baze²⁹) šiukšlinimo problema tiesiogiai susijusi su defektingų bei spragų turinčių teisės aktų gausa. Kuo daugiau yra priimama tokių teisės aktų, to didesnė painiava juos taikant.

Teisės aktų pagrindų sistemos šiukšlinimas suprantamas kaip:

1. dažnas vieno teisės akto pakeitimas;
2. defektingų ginčytinų teisės aktų priėmimas;
3. teisės akto priėmimas dėl paties teisės akto.

²⁸ Šimašius R. Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas // Jurisprudencija, 2004. T. 54(46). P. 62-73.

²⁹ Bazė – pamatas, pagrindas // Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000 m. P. 75.

Teisės aktai tai įrankis, kuris numato asmenims teises ir pareigas bei užtikrina jų įgyvendinimą. Priimami teisės aktai turi būti aiškūs, lakoniški ir pastovūs.

Dažnas teisės akto keitimas apsunkina jo taikymą. Paprastam asmeniui sunku susigaudyti teisės akto pakeitimuose bei rasti jam reikalingų teisės normų. Taip pat neturint pilno teisės akto pakeitimų paketo asmuo gali ne teisingai taikyti teisės akto normas ar gali būti suklaidintas. Kai teisės akto pakeitimų daug, reikia sujungti juos bei parengti naują teisės akto redakciją ir pripažinti negaliojančiais ankstesnius teisės aktus. Tačiau toks dokumento redagavimas nereiškia, kad negaliojantys teisės aktai gali būti panaikinti. Jis, nors ir negaliojantis, turi teisinę galią tiems teisiniamis santykiams, kurie galiojo jiems atsirandant, keičiantis ar baigiantis. Dėl šios priežasties negaliojančių teisės aktų naikinti negalima. Todėl būtina uoliai stebėti ir kontroliuoti priimamų teisės aktų kokybę, kad teisės aktų bazė netaptų panaši į šiukšlių dėžę. Vieno teisės akto pakeitimų gausa parodo jo netobulumą bei leidžia abejoti rengėjo kompetencija. Nereikia pamiršti, kad nuolatinis teisės akto keitimas neigiamai veikia visuomenę. Nespėjus tvarkytis pagal vieną teisės akto pakeitimą, kai jau priimamas kitas. Visuomenė pradeda abejoti teisės akto teisėtumu bei sudaro neigiamą nuomonę apie Savivaldybę. Taip žiniasklaidoje galima matyti straipsnius, kuriuose skelbiama, kad teisės aktai priimami patiems valdininkams ir yra šališki. Pavyzdžiui, tik per 2005 metus Tvarkymo ir švaros taisyklės buvo keičiamos jau tris kartus. Šiuo metu rengiama nauja Tvarkymo ir švaros taisyklių redakcija, kuri iš esmės keis teisės aktą.

Daugelyje šalių įsteigiamos tarnybos ar struktūriniai daliniai, kurių pagrindinis tikslas – kontroliuoti teisėkūros procedūras, aktyviai dalyvauti teisės aktų priėmimo bei teikti išvadas ir pasiūlymus. Pateikti pasiūlymai ir išvados yra privalomi rengėjui. Pavyzdžiui, Nyderlandų karalystės Hagos savivaldybėje teisės aktų rengimo kontrolę vykdo Teisėtvarkos departamentas (Bestuursdienst)

Defektiniai ginčytini teisės aktai – tai tokie teisės aktai, kuriose yra neteisėtų dalių ir(ar) punktų. Ginčytinas teisės aktas galioja, tačiau neteisėtos jo dalis ar norma galios tol, kol nebus teismo pripažinta neteisėta ir panaikinta. Savivaldybė, nustatčius, kad teisės akte yra neteisėtų teisės normų, turi pati inicijuoti teisės akto pakeitimą pašalinant tokias dalis ar normas. Autorius Friedrich A. von Hayek nurodo, kad tokia situacija, kai galiojančio teisės akto dalis ar normos negali būti pripažinti neteisėtais, kol teisėtumo reikalavimo pažeidimas nebus įrodytas kompetentingos institucijos. Kitaip dar vadinamas administracinio akto teisėkūros prezumpcija³⁰.

Ginčytini teisės aktai pažeidžia asmenų teises. Reikėtų pastebėti, kad Savivaldybės teisės aktuose galima rasti ne vieną neteisėtą dalį ar normą. Tačiau jas naikinti neskubama, nes jų taikymas naudingas pačiai Savivaldybei. Asmenys labai retai kreipiasi į teismą dėl teisės akto dalies ar normos pripažinimo negaliojančiomis.

³⁰ Hayek F. A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. Taisyklės ir tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1998. T.1. P. 185.

Neteisėtos teisės akto normos „teršia“ teisės aktų pagrindų sistemas. Jos gali būti laikomos tam tikromis „šiukšlėmis“, kadangi jos negali būti taikomos.

Dažnai teisės aktas priimamas vien dėl to, kad tokį teisės aktą reikia priimti, t.y. svarbus ne jo turinys, bet pats jo buvimo faktas. Tokie teisės aktai yra ne informatyvūs ir juose neįtvirtinamos teisių įgyvendinimo mechanizmo, pareigos ar atsakomybė. Tai gali būti tik tam tikrų sąvokų rinkinys, skelbiantis bendras nuostatas. Tokio pobūdžio teisės aktai praktikoje sunkiai taikomi, nes nereguliuoja teisinio santykio arba jo reguliavime yra vykdymo mechanizmo spragų.

Teisės aktų pagrindų sistemos šiukšlinimo pasekmės:

1. teisės aktų taikymo painumas ir sudėtingumas;
2. defektinių teisės aktų taikymas pažeidžia asmens teises bei yra jiems nuostolingas;
3. kelia visuomenės nepasitikėjimą vietine valdžia.

Teisės aktų pagrindų sistemos šiukšlinimo problemos galimi sprendimo būdai:

1. skaidrios teisės aktų rengimo ir priėmimo politikos vykdymas;
2. teisės aktų rengimo teisės perdavimas vienam atsakingam subjektui;
3. griežtos rengiamų teisės aktų kontrolės vykdymas;
4. numatomų priimti teisės aktų išankstinis planavimas.

Teisės aktas neturi tapti įrankiu tam tikriems interesams užtikrinti bei įgyvendinti. Čia reikėtų paminėti doc. dr. Urmono A. straipsnyje „Socialiniai pokyčiai ir policijos subjektiškumas“ pateiktus administracinio sąžiningumo, nuoseklumo ir kruopštumo principus, kurių taikymas užtikrina priimamų sprendimų pagrįstumą bei užtikrina teisėtų lūkesčių principo įgyvendinimą³¹. Tai bendro pobūdžio teisės aktas, kuris formuoja privalomas elgesio taisykles. Todėl jam rengti turi būti skiriamas didesnis dėmesys, nei yra šiuo metu. Turi būti įvesta griežtesnė rengiamų teisės aktų kontrolė. Kokybė turi būti svarbesnė už kiekybę. Geras teisės aktas tai pastovus teisės aktas.

Kuo prastesnė teisės akto kokybė, tuo didesnės neigiamos jo taikymo pasekmės. Kuo daugiau neigiamų pasekmių, tuo prastesnė visuomenės nuomonė apie vietos valdžią.

³¹ Urmonas A. Socialiniai pokyčiai ir policijos subjektiškumas // Jurisprudencija, 2002. T. 36(28). P. 13-24.

5. NETINKAMAI PARENGTŲ TEISĖS AKTŲ PRIĖMIMO PASEKMĖS

Netinkamai parengti teisės aktai tai tokie teisės aktai, kurių taikymas negalimas ar ribotas dėl jų ar jų dalių neteisėtumo, juridinės technikos reikalavimų nesilaikymo, formos pažeidimo ir pan. Tai jau darbe minėti defektiniai bei neatitinkantis reikalavimų ar rekomendacijų³² teisės aktai.

Netinkamai parengtų teisės aktų priėmimo pasekmės:

1. teisės ir pareigų vienovės pažeidimas;
2. neigiamos ekonominės pasekmės - nuostoliai;
3. iššaukia visuomenės pasipriešinimą ir nepasitikėjimą vietine valdžia.

Defektiniai teisės aktai įpareigoja asmenis veikti vadovaujantis jo normomis, nors jos yra neteisėtos. Dėl to vieniems asmenims neteisėtai suteikiamos tam tikros teisės, tuo pat metu kitiems sukuria neteisėtas pareigas. Asmuo gali naudotis savo teisėmis tiek, kiek asmens veiksmai nepažeidžia kitų asmenų teisių ir neprimeta jam pareigų. Bet koks teisių ir pareigų vienovės pažeidimas yra draudžiamas. Teisės aktas gali būti pripažintas prieštaraujančių įstatymams ir kitiems teisės aktams (negaliojančiu ar negaliojančiu iš dalies) tik teismo tvarka. Asmuo, ginčydamas dėl savo teisių, turi teisę kreiptis į teismą dėl teisės akto pripažinimo neteisėtu. Tačiau, jei niekas neginčija teisės akto teisėtumo, tas teisės aktas taikomas visa apimtimi. Savivaldybė turi pareigą defektinį aktą ar tam tikrą jo dalį pakeisti ir panaikinti neteisėtas teisės normas. Tokia jos pareiga numatyta Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje, kuriame skelbiami pagrindiniai savivaldos principai. Be to, istoriškai susiklostė taip, kad miestų spartus vystymasis buvo akstinas Miestų teisei atsirasti, pagal kurią Vokietijos imperatoriai dovanavo miestams chartijas, kurios suteikdavo plačią savivaldą, o jų gyventojams įvairias laisves³³. Savivaldybių įsteigimo pagrindinis tikslas buvo tarnauti asmenims bei veiksmingai spręsti kilusias vietines problemas. **Todėl Savivaldybė turi pirmiausia stengtis derinti asmenų (juridinių ir fizinių) interesus, priimti visiems palankų teisės aktą. Svarbiausia objektyviai vertinti kiekvieno teisės akto priėmimą.**

Taikant neteisėtus teisės aktus Savivaldybė ne tik pažeidžia asmens teises, bet neteisėtai priverčia asmenis vykdyti nurodymus. Pavyzdžiui, Tvarkymo ir švaros taisyklės numato, kad reklaminiai informaciniai stendai, įrengimai, plakatai ir pan. būtų suderinti nustatyta tvarka. Tokios tvarkos Savivaldybė dar neparengė ir nepriėmė. Tačiau daugelis juridinių asmenų buvo bausti už nesuderintos reklamos eksponavimo pagal Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 161 straipsnį „Miestų ir kitų gyvenamųjų vietovių tvarkymo ir švaros taisyklių pažeidimas“. Surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolai buvo perduoti

³² Lietuvos Respublikos Teisingumo ministro 2002 m. kovo 21 d. įsakymas Nr. 75 „Dėl Teisingumo ministro 1998 m. rugpjūčio 17 d. įsakymo Nr. 104 „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijų“ pakeitimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 50-1923

³³ Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija. Vilnius: Justitia, 1998. P. 149 – 156.

Vilniaus miesto tarybos Administracinei komisijai nagrinėti. Administracinės komisijos sprendimais šiems asmenims buvo paskirtos baudos iki 2000 Lt. Tvarkymo ir švaros taisyklių 5.26 punktas buvo taikomas tol, kol per Administracinės komisijos posėdį pažeidėjas nepaprašė pateikti taisyklių, nustatančių reklaminių informacinių įrenginių, stendų ir pan. derinimo tvarkos. Šiuo metu Savivaldybėje skubos tvarka organizuojamas Išorinės vaizdinės reklamos Vilniaus mieste derinimo taisyklių priėmimas. Tačiau nubausti asmenys jau patyrė nuostolių dėl neteisėtos teisės akto normos taikymo.

Didesnius finansinius nuostolius patiria asmenys derinant žemės ar sklypo formavimo, būsto ar pastatų projektus. Asmuo turi surinkti ir pateikti brangiai kainuojančius dokumentus ir pažymas. Tačiau tai dar nereiškia, kad jo projektas bus patvirtintas Taryboje ar jo sprendimas bus teigiamas. Dėl tokių sprendimų nuostolius patiria ir pati Savivaldybė. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto tarybai buvo pateiktas teisės akto projektas „Dėl Vilniaus miesto bendrojo plano sprendinių, susijusių su teritorijos tarp K. Kalinausko ir J. Basanavičiaus gatvių detaliuoju planu, keitimo“. Priėmus šį teisės aktą Savivaldybė patirtų 80 tūkst. Lt nuostolių.

Galimybė pasinaudoti teisės akte nurodytomis teisėmis gali tapti neįmanoma ar „brangia“, nes jos realizavimas gali būti pilnai neregamentuotas ar nustatyti tokias sąlygas ar pareigas, kuriuos yra sunkiai įvykdomos ir(ar) brangios. Tačiau tokių sąlygų nurodymas gali būti priemonė apsaugoti kitų asmenų teisėtus interesus bei viešajai tvarkai užtikrinti. Pavyzdžiui, asmuo, norėdamas organizuoti renginį Vilniaus mieste, kurio metu bus prekiaujama alumi ar kitais alkoholiniais gėrimais, turi tam tikras pareigas. Jis privalo sudaryti sutartis su policijos pareigūnais, greitosios pagalbos medicinos ir gelbėtojų darbuotojų budėjimo renginio metu, dėl biotualetų pastatymo bei teritorijos sutvarkymo po renginio. Taip pat asmeniui taikoma rinkliavos mokestis už renginio, kurio metu prekiaujama alkoholiniais gėrimais, organizavimą.

Visuomenė labai jautriai reaguoja į bet kokius pakeitimus, susijusius su jų teisėmis ir pareigomis. Ji kontroliuoja kiekvieną vietos valdžios žingsnį, kiekvieną priimtą teisės aktą. **Savivaldybė turi glaudžiai bendradarbiauti su savo gyventojais. Gyventojai turi būti įtraukti į teisėkūrą ir aktyviai dalyvauti valdant savo miestą. Savivaldybė ir Vilniaus miesto gyventojai, juridiniai asmenys, reziduojantys asmenys turi kartu spręsti kilusias problemas, ieškoti interesų kompromisų.** Savivaldybė negali egzistuoti ir veikti be savo teritorijos gyventojų. Todėl turi ieškoti įvairių būdų skatinti jų dalyvavimą, įtraukti į valdymą. Šiam tikslui pasiekti Savivaldybė 2006 metais pasirašo bendradarbiavimo sutartį dėl dalyvavimo tarptautiniame projekte „Gyventojų realus įtraukimas ir dalyvavimas“ („Real citizens participation“). Šio projekto tikslas yra skatinti gyventojų aktyvesni dalyvavimą tvarkant savo miesto reikalus, dalintis patirtimi su kitų šalių gyventojais, semtis iš jų patirties. Šio projekto trukmė iki 2013. Jo ypatumas tas, kad jame dalyvauja ne tarnautojai, bet patys gyventojai jungiasi,

kad galėtų daryti realią įtaką sprendimų priėmimui. Savivaldybė taip pat ėmėsi priemonių gerinant interesantų aptarnavimo bei dokumentų valdymo. 2004 m. buvo įdiegtos naujos technologijos užtikrinančios sprendimų priėmimo procedūrų ir teikiamų paslaugų unifikavimą ir aiškų reglamentavimą. Tai užtikrins interesantų aptarnavimo, paslaugų teikimo procesų skaidrumą ir viešumą. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija Savivaldybės „Vieno langelio“ principo taikymo projektą pateikė 2006 m. Jungtinių Tautų premijai už indėlį į viešojo sektoriaus paslaugų tobulinimą.³⁴

Magistrantės nuomone, Savivaldybė, nors ir įdiegdama naujas technologijas, neužtikrina asmens teisės dalyvauti teisės aktų priėmime, kadangi planuojamų priimti teisės aktų projektai viešai neskelbiami, neatsiklausoma gyventojų nuomonės. Savivaldybei reikėtų skelbti numatomų priimti ar keisti teisės aktų projektus internetiniame tinklalapyje. Taip pat sudaryti galimybes pateikti ir registruoti siūlymus dėl teisės akto priėmimo Savivaldybėje.

³⁴ Savivaldybių žinios. 2005 m. gruodžio 15 d. Nr. 43(340). P. 2-3.

6. TEISĖS AKTŲ PASKELBIMO IR MONITORINGO VYKDYMO PROBLEMOS VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE

Vienas iš teisės aktų leidybos proceso stadijų yra teisės akto paskelbimas. Ši stadija yra labai svarbi teisės akto priėmimo. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalis reglamentuoja, kad galioja tik paskelbti įstatymai, o Lietuvos Respublikos įstatymo dėl įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos 12 straipsnyje nurodoma, kad savivaldybių atstovaujamosios institucijų priimti norminiai teisės aktai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo vietinėje spaudoje arba kitą dieną po oficialaus informacinio pranešimo vietinėje spaudoje apie norminio teisės akto priėmimą ir viso norminio teisės akto teksto paskelbimo savivaldybės interneto tinklalapyje³⁵.

Teisės akto paskelbimas yra svarbiausia stadija jo priėmimo. Parengtas ir pasirašytas teisės aktas dar nereiškia, kad jis gali būti taikomas. **Teisės aktas savo kaip teisės akto galią įgauna po oficialaus paskelbimo. Tik nuo paskelbimo momento jis gali reguliuoti teisinius santykius. Todėl svarbu kiekvieną teisės aktą paskelbti. Paskelbimas reiškia - viešai informuoti visuomenę apie priimtą teisės aktą. Tik po oficialaus paskelbimo galima reikalauti iš asmenų atitinkamo elgesio bei įpareigoti vykdyti tam tikras pareigas. Reikia pažymėti, kad Savivaldybėje egzistuoja teisės aktų paskelbimo problema.**

Įstatymas numato du Savivaldybės teisės aktų įsigaliojimo būdus:

1. kitą dieną po jų paskelbimo vietinėje spaudoje;
2. kitą dieną po oficialaus informacinio pranešimo vietinėje spaudoje apie jo priėmimą ir teisės akto teksto paskelbimo Savivaldybės internetiniame tinklalapyje.

Teisės aktų paskelbimas yra Vilniaus miesto tarybos sekretoriato Viešųjų ryšių tarnybos kompetencijoje. Tačiau šie įgaliojimai tarnybai buvo suteikti tik nuo 2005 m. liepos 1 d. (po Savivaldybės struktūros reorganizavimo). Iki 2005 m. liepos 1 d. už teisės aktų paskelbimą atsakingas buvo Tarybos sekretoriatas ir Teisės departamento Dokumentų skyrius. **Tačiau iki šiol Savivaldybėje išlieka teisės aktų paskelbimo problema. Daugelis naujai ir senai priimtų teisės aktų nepaskelbti ir(ar) jų tekstai net neįdėti į oficialų Savivaldybės internetinę svetainę. O tai reiškia, kad taikomi neįsigalioję teisės aktai.** Pavyzdžiui, Gyvūnų laikymo ir auginimo Vilniaus mieste taisyklės buvo paskelbtos vietinėje spaudoje tik po pusės metų nuo jų pasirašymo.

Vilniaus miesto gyventojai ar juridiniai asmenys, veikiantis miesto teritorijoje, negali vadovautis neįsigaliojusiais teisės aktais. Kadangi daugelis teisės aktų ar jų pakeitimai lieka nepaskelbti internetiniame tinklalapyje, todėl jų taikymas yra žymiai apsunkinamas.

³⁵ Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos. Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296.

Magistrantės nuomone, Savivaldybė daugiau dėmesio turi skirti Savivaldybės teisės aktų bazei, pateiktai internetiniame tinklalapyje. Ten pateikti teisės aktai nesusieti vieni su kitu bei nepateikiami teisės akto priimti pakeitimai. Atidarant dokumentą asmeniui nepateikiamas susietų dokumentų sąrašas, nurodoma klaidinanti informacija apie teisės akto pakeitimus. Toks teisės akto paskelbimas yra ne informatyvus bei riboja asmens teisę susipažinti su savo teisėmis ir pareigomis. Atliktas Savivaldybėje tyrimas parodė, kad net 82 procentai rengėjų nesidomi teisės akto paskelbimu. Jų manymu teisės akto leidybos procesas baigiasi teisės aktų pasirašymu. Tik 5 procentai nurodė, kad kontroliuoja ar teisės aktas paskelbtas spaudoje, o 13 procentų rengėjų nesidomėjo ar jų inicijuoti teisės aktai buvo oficialiai paskelbti.³⁶

Savivaldybė susiduria ir su teisės aktų monitoringo vykdymu. **Teisės akto stebėseną vykdoma retai kaip ir poveikio vertinimas³⁷. Į šias stadijas atkreiptinas dėmesys tik tuo atveju, kai teisės akto priėmimo pasekmės turėjo didelį gyventojų pasipriešinimą ar nuostolingas pačiai Savivaldybei.** Tačiau net ir po neigiamų teisės akto priėmimo pasekmių, Savivaldybėje nevykdomas monitoringas. Apie teisės akto monitoringą ir poveikio vertinimą kaip vieną iš teisės akto leidybos proceso stadijų Savivaldybėje nekalbama. Šių stadijų nenumato priimti Savivaldybės teisės aktai. Atliktos apklausos duomenimis 96 procentai rengėjų nurodė, kad teisės akto monitoringas ir poveikio vertinimas neatliekamas, nes jų nereikalaujama atlikti. 3 procentai pažymėjo, kad juos atlieka retai, o 1 procentas tiesiog jų nevykdo.

Teisės akto poveikio vertinimas bei jo stebėseną yra būtinos leidybos proceso stadijos. Nevykdant šių stadijų pasigendama grįžtamojo ryšio. Visada yra visuomenės atsakas į priimtus teisės aktus. Jį būtina analizuoti, įvertinti kokį poveikį (teigiamą ar neigiamą) daro gyventojams, jų teisiniams santykiams. Be šitos analizės teisės akto leidėjas nepastebės, kad teisės aktas yra neveiksmingas ar jų normos sukelia gyventojų pasipriešinimą, tokio teisės akto ar jo normų pakeitimo būtinybę. Vertinimas yra būtinas, kadangi teisės aktas priimamas ne Savivaldybei, bet Vilniaus miesto gyventojams. Nekreipdama dėmesio į jų poreikius, Savivaldybė skatina asmenis nepasitikėti vietos valdžia. O nepasitikėjimas tai bendradarbiavimo nebuvimas ar jo vengimas. Todėl Savivaldybė turi nuolat stebėti bei numatyti gyventojų poreikius ir bendradarbiauti valdant miestą.

³⁶ Savivaldybėje atliktos anketinės apklausos duomenys.

³⁷ Poveikio vertinimas – sprendimo priėmimo proceso etapas, kurio metu surenkama ir analizuojama informacija, jos pagrindu įvertinamas rengiamo sprendimo projekto įgyvendinimo galimas ir/ar neigiamas ilgalaikis ir/ar trumpalaikis poveikis // Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-02-26 nutarimas Nr. 276 „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 23-975.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Teisės aktų leidyba yra svarbi ir labai atsakinga savivaldybės funkcija. Jos tinkamas įvykdymas priklauso nuo gerai parengtos ir konstruktyvios sistemos, kurioje kiekvienas elementas kokybiškai atlieka jam pavestas funkcijas.

Teisės aktų leidyba turi užtikrinti asmenų teisėtų interesų apsaugą, teisių įgyvendinimą bei pareigų vykdymo mechanizmus. Savivaldybėms suteikta teisė savarankiškai tvarkytis tam tikroje teritorijoje, priimti teisės aktus. Vykdydamos įstatymuose ir kituose teisės norminiuose aktuose nurodytas funkcijas ir pareigas, Savivaldybė leidžia poįstatyminius teisės aktus. Priimti teisės aktai turi atitikti įstatymams ir kitiems teisės norminiams aktams keliamus reikalavimus. Priimdama teisės aktus Savivaldybė turi užtikrinti, kad būtų laikomasi teisėkūros pagrindinių principų, kurie yra pagrindas teisėtiems ir kokybiškiems teisės aktams priimti.

Teisės aktų leidybos procesas Savivaldybėje prasideda nuo teisinės idėjos suformulavimo ir jos eksternalizacijos bei oficialaus pateikimo visuomenėje. Savivaldybė turi atkreipti dėmesį į silpnąsias teisės aktų leidybos stadijas, kurios yra nevykdomos ar atliekamos ne kokybiškai.

1. Viena iš pagrindinių teisės akto leidybos stadijų yra jo rengimas, kadangi būtent šioje stadijoje numatoma koks tai bus teisės aktas, jo taikymo pobūdis bei nustatomas adresatas asmenų, kuriems jis bus taikomas. Šioje stadijoje svarbiausia yra turinys, nes nuo jo priklausys teisės akto likimas. Tačiau nereikia pamiršti ir formos, kadangi netinkama teisės akto forma daro jį niekiniu. Nekokybiškai parengtas teisės aktas turi būti grąžintas tobulinti. Defektnių teisės aktų priėmimas turi būti griežtai ribojamas ir draudžiamas. Nekokybiškų ir netinkamai parengtų teisės aktų priėmimo prevenciją reikėtų vykdyti teisės aktų parengimo stadijoje taip išvengiant neigiamų pasekmių ir nuostolių.

Siūlymas Vilniaus miesto savivaldybei:

- *Teisės aktų rengimo funkcijos perdavimas Teisės departamento Juridiniam skyriui* – tai išspręstų teisės aktų rengimo kokybės klausimą, kadangi prie teisės akto turinio dirbtų kvalifikuoti teisininkai. Bei tai leistų kaupti informaciją apie priimtus, priimamus bei reikalingus priimti teisės aktus. Tokios informacijos sisteminimas ir kaupimas būtinas, kadangi būtent jis pateikia žinias apie tam tikro teisės akto priėmimo ar pakeitimo priežastis, numatomus neigiamus ir teigiamus rezultatus bei galimą poveikį visuomenėje. Turint tokią informaciją galima išvengti defektnių teisės aktų priėmimą. Jei teisės aktų rengimas būtų Juridinio skyriaus kompetencija, tai leistų taikyti atsakomybę už ne tinkamai parengtus teisės aktus. Atsakomybė už teisės aktų rengimą pagerintų teisės aktų kokybę. Be to, sumažėtų šališkų teisės normų įtraukimas į teisės aktą.
2. Teisės aktų leidyba susideda iš teisės aktų parengimo, pateikimo, svarstymo ir paskelbimo stadijų, kurios susideda iš smulkesnių stadijų. Teisės aktui būtina praeiti

kiekvieną stadiją, nes tik praėjus visas teisėkūros stadijas „gimsta“ teisės aktas. Tačiau formalusis kiekvienos stadijos praėjimas nėra pagrindas manyti, kad priimamas kokybiškas ir teisėtas teisės aktas. Savivaldybė turi daugiau dėmesio skirti teisės aktų leidybai, kadangi pastebimos didelės spragos teisės aktų leidyboje. Trūksta labai svarbių leidybos stadijų, kurių vykdymas ir atlikimas leistų ne tik sumažinti defektinių aktų priėmimą, bet tuo pačiu metu spręstų teisės aktų pagrindų sistemos šiuokšlinimo problemą.

Siūlymas Vilniaus miesto savivaldybei:

- *Griežtos kontrolės įvedimas.* Tačiau tai neturėtų būti naujo struktūrinio dalinio sukūrimas, kas tik praplėstų ir taip biurokратиšką sistemą. Kontroliuoti teisės aktų leidybos procesą turėtų būti pavesta nuolat veikiančiam Kontrolės komitetui, kuris kontroliuoti ne tik teisės aktų priėmimą, bet ir jo paskelbimą spaudoje bei internetiniame tinklalapyje.

- *Numatomų priimti teisės aktų planavimas.* Išankstinis planavimas leistų užkirsti kelią skubotam tam tikrų teisės aktų priėmimui. Planavimas tai yra pasiruošimas. Skubus teisės akto priėmimas suponuoja defektinių teisės normų įtraukimą. Pasiruošimas priimti tam tikrą teisės aktą leidžia rengėjui surinkti visą reikiamą medžiagą bei išstudijuoti esamus įstatymus ir teisės aktus, reglamentuojančius tuos pačius teisinius santykius. Disponavimas tokia informacija leidžia išvengti klaidų bei tinkamai parengti teisės aktą.

3. Vietos gyventojams turi būti užtikrinta teisė dalyvauti priimant naujus ar keičiant pasenusius teisės aktų. Aktyvus gyventojų dalyvavimas leistų analizuoti teisės aktų daromą poveikį teisiniams santykiams bei planuoti būtinus priimti teisės aktus. Čia svarbus grįžtamas ryšys tarp valdžios ir gyventojų.

Siūlymas Vilniaus miesto savivaldybei:

- *Aktyvesnis gyventojų įtraukimas bei sąlygų dalyvauti valdyme ir teisės aktų leidyboje sudarymas.* Gyventojams turi būti sudarytos daugiau sąlygų dalyvauti teisės aktų leidyboje. Jiems turi būti užtikrinama galimybė susipažinti su planuojamais priimti, priimamais ar keičiamais teisės aktais ne tik ateinant į Savivaldybę, bet ir interneto pagalba.

4. Teisės aktas tai įrankis, kurio taikymo veiksmingumas priklauso nuo jo valdytojo ir kūrėjo. Todėl kokybiškai parengtas teisės aktas leidžia tinkamai reguliuoti teisinius santykius, užtikrina teisių ir pareigų vienovę. Visuomenė teigiamai vertina valdžios siekius teisiškai ir teisėtai sureguliuoti, nustatyti ar pakeisti teisinius santykius teisėtomis priemonėmis, taip užtikrinant kiekvieno asmens, bendruomenės ar vietos valdžios interesus. Savivaldybė bendradarbiaujant su vietos gyventojais, kurie pasitiki savo valdžia bei leidžia jai valdyti miestą, tampa legitimia.

Siūlymas Vilniaus miesto savivaldybei:

- *Skaidrios teisės aktų priėmimo politikos vykdymas.* Tai užtikrintų šališkų ir neteisėtų teisės normų priėmimo sumažinimą, kadangi patys gyventojai galėtų daryti įtaką tam tikram sprendimui priimti. Skaidrumas – viešumas. Viešumas skatina priimti teisėtus teisės aktus, o ne ieškoti būdų priimti palankesnius tam tikrai pusei teisės aktus.

5. Savivaldybė turi užtikrinti, kad Vilniaus gyventojai galėtų laisvai gauti bet kokią informaciją apie teisės aktą: jo turinį, pakeitimus, papildymus, galiojimo terminą bei kitą. Šiuo metu egzistuojanti teisės aktų pagrindų sistema neleidžia asmenims tinkamai susipažinti su priimtais teisės aktais, kadangi pateikia iškreipta klaidinanti informacija.

Siūlymas Vilniaus miesto savivaldybei:

- *Tobulinti teisės aktų pagrindų sistemą (bazę).* Turi būti pateiktas pilnas priimtų teisės aktų sąrašas bei su juo susijusių teisės aktų nuorodos. Naudojimasis teisės aktų baze turi būti paprastas ir informatyvus. Pateikiama informacija apie teisės aktą neturi klaidinti vartotoją ar interesantą. Šiuo metu teisės aktų bazė reikalauja pertvarkymo iš esmės. Turi būti paskirtas atsakingas struktūrinis dalinys, kuris prižiūrėtų ir tvarkytų teisės aktų pagrindų sistemą.

Literatūros sąrašas

I. Teisės aktai

A. Tarptautiniai dokumentai

1. Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios, 1999. Nr. 82 – 1049.

B. Konstitucija

2. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30).

C. Įstatymai

3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308, Nr. 36-1067, Nr. 60-1955; 2000, Nr. 85-2566.
4. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, Valstybės žinios, 1985 Nr.1-1.
5. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049.
6. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945.
7. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybės institucijų ir įstaigų įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr.10-236.
8. Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 56-1644; 2001, Nr. 43-1488 ;2003, Nr. 35-1461.
9. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 41-991.
10. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos. Valstybės žinios, 1993, Nr. 12-296.
11. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2130.
12. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 101-2015.
13. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas. Valstybės žinios, 1998, Nr. 51-1392.
14. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijos įstatymas // Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-310.
15. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas // Valstybės žinios, 1997, Nr. 67-1659.

D. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimai

16. Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. VIII-810 „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 61-1736.

E. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai

17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. vasario 4 d. nutarimas Nr. 118 „Dėl įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektų skelbimo „interneto“ tinkle“ // Valstybės žinios, 1999, Nr. 15-389.

18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas Nr. 968 „Dėl valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 65-2656.
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1491 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 95-4105.
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-02-26 nutarimas Nr. 276 „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 23-975.

F. Ministrų bei departamentų, prie LR Vyriausybės, direktorių įsakymai

21. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 1999 m. rugpjūčio 17 d. įsakymas Nr. 104 „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijų“. Valstybės žinios, 1998, Nr. 87-2416.
22. Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus 2001 m. kovo 30 d. įsakymas Nr.19 „Dėl dokumentų rengimo ir įforminimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2001, Nr. 30-1009.

G. Savivaldybės priimti teisės aktai

23. Vilniaus miesto tarybos 2001 m. gegužės 9 d. sprendimas Nr. 01A-41-125 „Dėl Vilniaus miesto tarybos veiklos reglamento tvirtinimo“ // <http://kristoforas.tic.lt/aktai/doc.asp> .
24. Vilniaus miesto tarybos 2003 m. lapkričio 12 d. sprendimas Nr. 01A-41-125 „Vilniaus miesto savivaldybės administracijos dalinių teikiamų teisės aktų projektų rengimo ir derinimo tvarkų tvirtinimo“ // <http://kristoforas.tic.lt/aktai/doc.asp> .
25. Vilniaus miesto tarybos 2005 m. sausio 19 d. sprendimas Nr. I-655 „Dėl tvarkymo ir švaros taisyklių tvirtinimo“ // <http://kristoforas.tic.lt/aktai/doc.asp> .
26. Vilniaus miesto tarybos 2001 m. sausio 17 d. sprendimas Nr. 185 „Dėl Administracinės komisijos nuostatų tvirtinimo“ // <http://kristoforas.tic.lt/VA/doc.aspx?id=21025037> .
27. Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2003 m. kovo 12 d. įsakymas Nr. 01A-60-29 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos darbo tvarkos taisyklių patvirtinimo“.

II. Specialioji literatūra

28. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė//Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
29. Beinoravičius D. Socialinis kompromisas kaip teisinio įstatymo požymis // Jurisprudencija, 2002. T. 27(19). P. 16-24.
30. Berger P. L., Luckman T. Socialinis tikrovės konstravimas: žinojimo sociologijos traktatas – Vilnius: Pradai, 1999.
31. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos Konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
32. Babickas D. Už įstatymų leidėjų aplaidumą ir klaidas vėl moka verslininkai//Lietuvos rytas, 2005 m. rugsėjo 5d., Nr. 205.
33. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Lietuvių kalbos institutas, 2000.

34. Dziegoraitis A. Įstatymų karas (4) // Justitia. Vilnius, 1998. Nr. 2.
35. Europos chartija apie vietos savivaldą. Savivaldybė. 1994. Nr. 1.
36. Hayek F. A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. Taisyklės ir tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1998.
37. Jankauskas K. Teisės principų samprata ir jų formulavimo teisės aiškinimo aktuose ypatumai // Jurisprudencija, 2004. T. 51(43). P. 17-31
38. Kūris E. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (2) // Jurisprudencija, 2002, T. 24(16). P. 57-70.
39. Lane J. E. Viešasis sektorius.: sąvokos, modeliai ir požiūriai / Jan Erik Lane. – Vilnius: Margi raštai, 2001.
40. Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. Vilnius, 1995.
41. Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija. Vilnius: Justitia, 1998.
42. Savivaldybių žinios. 2005 m. gruodžio 15 d. Nr. 43(340).
43. Šakočius A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // Viešasis administravimas. – Kaunas: Technologija, 2001.
44. Šimašius R. Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas // Jurisprudencija, 2004. T. 54(46). P. 62-73.
45. Šlapkauskas V. Teisės sociologijos pagrindai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.
46. Šlapkauskas V. Pasitikėjimas – Teisės socialinio veiksmingumo veiksnys // Jurisprudencija, 2002. T. 24(16). P. 184-195.
47. Urmonas A. Administracinės teisės veiksmingumas // Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros mokslinės paskirties praktinės konferencijos „Veiksmingumo problemos administracinėje teisėje“ 2003 m. gruodžio 12 d.
48. Urmonas A. Konstitucinių principų viešojoje teisėje funkcijos // Jurisprudencija. ISSN 1392-6195. Vilnius: LTU, 2002, Nr. 30(22).
49. Urmonas A. Socialiniai pokyčiai ir policijos subjektiškumas // Jurisprudencija, 2002, T. 36(28). P. 13-24.
50. Vaitkienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos Konstitucinės teisės įvadas. Vilnius: Justitia, 2001.
51. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.
52. Vaišvila A. Teisės teorija ir istorija: Teisė kaip pinigų nepraradimo ir prarastų pinigų atgavimo instrumentas // Jurisprudencija, 2004, T. 61(53). P. 110-119.
53. Алексеев С.С. Общая теория права. Москва: Юридическая литература, 1982.
54. Васильев Р. Ф. Акты управления. Москва, 1987.
55. Шматко Н. А. Плюрализация социального порядка и социальная топология. Социологические исследования, 2001 м. Nr. 9. P. 14-18

III. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimai

56. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. rugsėjo 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. balandžio 15 d. nutarimo „Dėl Vilniaus miesto tarybos paleidimo ir kai kurių priemonių tvarkai savivaldybėse pagerinti“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios, 1993. Nr. 47 – 949.

IV. Internetiniai tinklalapiai

57. Lietuvos Respublikos Seimas www.lrs.lt

58. Lietuvos savivaldybių asociacija www.lsa.lt

59. Vilniaus miesto savivaldybė www.vilnius.lt

60. www.e-pravo.ru

61. <http://sociologos.narod.ru/textes/chmatko/topos.htm>

SANTRAUKA

TEISĖS AKTŲ LEIDYBOS PROCESAS VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE

BEATA KANONVIČ

Baigiamajame darbe autorius nagrinėja teisės aktų leidybos Vilniaus mieste problemas. Darbe nagrinėjamos teisės aktų leidybos stadijos, pateikiami jų aprašymai, nurodant esamus trūkumus ir pasiekimus. Analizuojant tiriamąjį objektą nustatomos teisėkūros stadijos, kurių vykdymą vietos valdžiai būtina užtikrinti, atkreiptinas dėmesys į teisėkūros spragas.

Nagrinėjant teisės aktų leidybą Savivaldybėje, autorius apžvelgia teisės aktų leidybos stadijas bei išryškina silpniausias ir pažeidžiamiausias teisėkūros vietas. Pateikiamos anketinės apklausos duomenys leidžia matyti kaip vyksta teisės aktų rengimas bei kaip yra laikomasi įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų.

Diplominiame darbe Beata Kanonvič nagrinėja tiriamąjį objektą – eksternalizacija ir jos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje. Tyrimo tikslas buvo ištirti administraciniu teisiniu požiūriu teisės aktų leidybos proceso Vilniaus miesto savivaldybėje reguliavimo modelį, jo veiksmingumą ir tobulinimo galimybes. Šiam tikslui pasiekti buvo iškelti šie uždaviniai: 1. nustatyti teisės aktų rengimo struktūrą, ją sudarančių elementų charakteristikas; 2. ištirti teisinių idėjų juridizavimo, kaip pirminės teisės aktų leidybos stadijos, problemą; 3. ištirti Vilniaus miesto savivaldybės teisės akto leidybos procesą reglamentuojančių teisės normų atitikimą Lietuvos Respublikos įstatymams ir kitiems teisės aktams; 4. ištirti teisės aktų įgyvendinimo, kaip vienos iš teisės aktų leidybos stadijos, problemą; 5. nustatyti teisės aktų ne kokybiškumo priežastis; 6. pateikti išvadas ir pasiūlymus tobulinant teisės aktų leidybą Vilniaus miesto savivaldybėje.

Baigiamojo darbo nauda ta, kad atlikto tyrimo pagrindu galima tobulinti teisės aktų leidybą Savivaldybėje, atkreipiant dėmesį į pateiktas spragas ir stadijas, kurias yra būtina tobulinti ir keisti. Pateikti pasiūlymai gali žymiai pagerinti priimamų teisės aktų kokybę, gerinti esamą teisės aktų pagrindų sistemą bei sukurti sąlygas gyventojams aktyviai dalyvauti miesto valdyme.

Diplominis darbas susideda iš šešių skyrių. Pirmame skyriuje pateikiami valstybės ir savivaldybių teisės aktų sampratos, jų pagrindiniai skirtumai. Taip pat nurodoma savivaldybėse priimamų teisės aktų vietą teisės sistemoje.

Antrame skyriuje analizuojami pagrindiniai teisėkūros principai, kurių laikomasis užtikrina teisėtą teisės aktų priėmimą bei mažina defektinių teisės aktų kiekį. Šiame skyriuje pateikiamas šių teisėkūros principų laikomasi Savivaldybėje priimant teisės aktus.

Trečiame skyriuje nagrinėjamos teisės aktų rengimo taisyklės ir reikalavimai, numatyti įstatymuose ir teisės aktuose. Pateikiamas skirtingų, Savivaldybėje priimamų, teisės aktų rengimo ypatumai.

Ketvirtame skyriuje analizuojama priimamų teisės aktų kokybę, teisės aktų pagrindų sistemos „šiukšlinimo“ problemos bei galimos jų sprendimo būdai, o penktame skyriuje aptariamos ne tinkamai priimtų teisės aktų pasekmės.

Šeštame skyriuje nagrinėjamos teisės akto leidybos paskelbimo ir monitoringo stadijas, kurių vykdymas Savivaldybėje reikalauja didesnio dėmesio. Aptariamas jų vykdymo problematiškumas bei galimi sprendimo būdai.

Baigiamojo darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir pasiūlymai, kurie, autoriaus nuomone, galėtų padėti Vilniaus miesto valdžiai rengti ir leisti kokybiškus teisės aktus bei užtikrinti skaidrų teisės aktų priėmimą.

SUMMARY
LEGISLATION IN VILNIUS CITY MUNICIPAL GOVERNMENT
BEATA KANONVIČ

In the final work author examines questions of the legislation in Vilnius city municipal government. It researches stages of legislation, gives its description indicating existing defects and achievements. By analyzing the researched object there are identified legislation stages, which implementing are to secure by local government. The defects of legislation are noticed.

Examining the Legislation in Municipal government, author surveys legislation stages and point out the weakest and the most exposed points. Given questionnaire's data gives the clue what a preparation stage is and how it is obey the law demands.

In the graduation dissertation Beata Kanonovič examines researching object – externalization and its operation in Vilnius city municipal government. The goal of research was to explore the operation model of legislation in Vilnius city municipal government on administrative juridical point, its effectiveness and possibility of development. To reach the goal there were set tasks: 1. to set a structure of legislation and elements, which formed it; 2. to examine problems of the legitimating of juridical ideas as a first legislation stage; 3. to examine Municipal law correspond to requirements of State law; 4. to examine problems of Municipal law implementation as one of stage of legislation; 5. to identify the reasons of Municipal law inequality; 6. to provide summary and suggestion how to improve the legislation in Vilnius city municipal government.

The purpose of the graduation dissertation is that on research's basement it is possible to improve legislation in The Municipal government noticing the defects and stages that are to be improved and changed. Supplied suggestion could improve the quality of laws a lot, juridical law database and make conditions for people to be involved in the town ruling.

The final work contains six parts. The first part supplies the conception of State and Municipal law, its main differences. It is also identify the stand of Municipal government in law system.

In the second part it is analyzing principal rules of legislation and obeying it let to reduce defective law quantity. It is given how Municipal government obeys these demands.

The third part supplies with demands and rules of law planning, which are foreseen in the State law. It is given all kinds of Municipal laws planning peculiarity.

In the forth part it is analyzing the quality of Municipal law, littering of juridical database and possibilities of solving it and the firth part supplies the consequences of defective law.

The sixth part supplies legislation announcing and monitoring stage, which implementing requires high attention of Municipal Government. Also it is given questions of implementing and suggestions.

In the end of the final work there are conclusions and proposals, which by author could improve legislation in Vilnius city municipal government and make it clearer.

Priedai

1. Apklauso anketa, 2 lapai.
2. Teisės aktu leidybos proceso struktūra, 1 lapas.