

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

Rasa ZIGMANTĖ

Viešojo administravimo studijų programos studentė

**TEISĖTUMO UŽTIKRINIMAS IR DISKRECIJA PRIIMANT
SPRENDIMĄ VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME: ŠIAULIŲ
MIESTO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJOS ATVEJIS**

Bakalauro baigiamasis darbas

Šiauliai, 2017

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

Rasa ZIGMANTĖ

**TEISĖTUMO UŽTIKRINIMAS IR DISKRECIJA PRIIMANT
SPRENDIMĄ VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME: ŠIAULIŲ
MIESTO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJOS ATVEJIS**

Bakalauro baigiamasis darbas

Socialiniai mokslai, Viešasis administravimas (N700)

Darbo vadovas:

lekt. Sigitas BALČIŪNAS

Teigiu, kad baigiamasis darbas, kurį teikiu Viešojo administravimo bakalauro laipsniui įgyti, yra originalus autorinis darbas.

(Studento parašas)

Zigmantė, R. (2017). Teisėtumo užtikrinimas ir diskrecija priimant sprendimą viešajame administravime: Šiaulių miesto savivaldybės administracijos atvejis: Viešojo administravimo programos baigiamasis darbas. Baigiamojo darbo vadovas lekt. S. Balčiūnas. Šiaulių universitetas, Viešojo administravimo katedra, 77 p. (83 p.).

SANTRAUKA

Baigiamajame bakalauro darbe nagrinėjamos teisėtumo užtikrinimo ir diskrecijos, priimant sprendimą viešajame administravime, problemos.

Gyventojų išrinkta vietos valdžia įgyja teisę ir galią pagal įstatymus savarankiškai ir laisvai reguliuoti, tvarkyti visuomenės reikalus bei tenkinti vietos gyventojų poreikius, todėl labai svarbu, kad savivaldoje dirbantys asmenys, priimdami sprendimus, nepažeistų piliečių laisvių ir teisių. Tokiame kontekste kyla poreikis spręsti klausimus, susijusius su administracinės diskrecijos ribų apibrėžimu, įgyvendinimo reglamentavimu, efektyvios jų kontrolės užtikrinimu bei teisminio vertinimo galimybėmis.

Darbe siekta atlikti teisėtumo užtikrinimo ir diskrecijos, priimant sprendimą Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje, situacijos analizę. Tikslui įgyvendinti parinkta atitinkama darbo struktūra. Pirmojoje darbo dalyje aptarti teoriniai administracinės teisės, kaip sprendimo priėmimo viešojo administravimo institucijoje pagrindo, aspektai. Antrojoje išnagrinėtas teisėtumo principas ir jo įgyvendinimas viešajame administravime bei administracinės diskrecijos ir teisėtumo principo santykis viešojo administravimo srityje. Trečioji dalis skirta tyrimo metodikai pristatyti. Ketvirtojoje dalyje pateikti empirinių tyrimų rezultatai, kurie parodė, kad teisėtumo principo bei diskrecijos teisės realizavimui Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje yra sudarytos tinkamos institucinės sąlygos. Visgi sąlygų numatymas neužtikrina faktinio įgyvendinimo – tą parodo tokios probleminės sritys kaip viešieji pirkimai, viešųjų paslaugų administravimas, administracinių paslaugų verslui ir gyventojams teikimas. Ekspertinio tyrimo rezultatai išryškino poreikį suteikti darbuotojams didesnę atsakomybę, koreguoti darbo užmokestį, skatinti iniciatyvas kompetencijų tobulinimo srityje.

Raktiniai žodžiai: administracinė teisė, teisėtumas, teisėtumo užtikrinimo būdai, administracinė diskrecija, diskrecijos ribos.

Zigmantė, R. (2017). Assurance of Legality and Discretion during Decision Making in Public Administration: the Case of Siauliai City Municipality Administration: the Final Work of the Study Programme of Public Administration / Supervisor – lect. Sigitas Balčiūnas. Šiauliai University, Department of Public Administration, 77 p. (83 p.).

SUMMARY

Bachelor paper analyses the problems of assurance of legality and discretion during decision making in public administration. Local government, which is elected by citizens, in a juridical manner gains the right and power of independent and free regulation and management of public affairs and satisfaction of the needs of local citizens. In such a context, it is important that municipal servants would not violate freedoms and rights of citizens during the process of decision-making. It encourages solving the problems related to the definition of the limits of discretion, regulation of its implementation, assurance of efficient control and possibilities of juridical evaluation.

The goal of the paper was to accomplish the analysis of situation of legality assurance and discretion in decision making in Siauliai city municipality administration. In order to achieve this goal, particular structure has been formulated. The paper involves introduction, four parts, conclusions, recommendations, references and appendixes. The first part analyses theoretical aspects of administrative law, which is the base for decision making in public administration institution. The second part deals with the principle of legality and its realization in public administration. Apart from this, this part involves the clarification of relation between discretion and legality principle in public administration. The third part provides methodology of the research. The fourth part presents results of the empirical research. Results have shown that in Siauliai city municipality administration proper conditions exist in order to ensure the realization of principle of legality and discretion. Such conditions do not determine factual implementation. Such a conclusion comes due to the problematic fields, such as public procurement, administration of public services, provision of public services for business and citizens. Results of the expert survey have highlighted the demand to provide a greater responsibility, adjust wages, and stimulate initiatives in the field of competence development. These actions are relevant for the optimal assurance of legality and proper application of discretion right.

Key words: administrative law, legality, methods of the assurance of legality, administrative discretion, limits of discretion.

TURINYS

IVADAS	6
1. ADMINISTRACINĖ TEISĖ, KAIP SPRENDIMO PRIĖMIMO VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJOJE, PAGRINDAS	10
2. TEISĖTUMO UŽTIKRINIMAS IR ADMINISTRACINĖ DISKRECIJA PRIIMANT SPRENDIMUS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJOJE	15
2.1. Teisėtumo principas ir jo įgyvendinimas viešojo administravimo srityje	15
2.1.1. Teisėtumo principo apibrėžtis, jo esmė ir požymiai	16
2.1.2. Teisėtumo užtikrinimo viešojo administravimo srityje sąvoka ir būdai	19
2.2. Administracinės diskrecijos ir teisėtumo principo santykis viešojo administravimo srityje	25
2.2.1. Administracinės diskrecijos samprata, jos įgyvendinimo principai ir ribos	26
2.2.2. Administracinės diskrecijos reglamentavimo bei kontrolės ypatumai šiuolaikinio viešojo administravimo srityje	30
2.2.3. Administracinės diskrecijos kontrolės probleminiai aspektai	33
3. TYRIMO METODIKA IR ORGANIZAVIMAS	36
4. TEISĖTUMO UŽTIKRINIMO IR DISKRECIJOS, PRIIMANT SPRENDIMĄ ŠIAULIŲ MIESTO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJOJE, REZULTATŲ ANALIZĖ	41
4.1. Šiaulių miesto savivaldybės organizacinė struktūra teisėtumo užtikrinimo požiūriu	41
4.2. Teisės skyriaus ir Centralizuoto vidaus audito skyriaus veikla ir funkcijos užtikrinant teisėtumo principo įgyvendinimą Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje	45
4.2.1. Teisės skyriaus veikla ir funkcijos	45
4.2.2. Centralizuoto vidaus audito skyriaus veikla ir funkcijos	50
4.3. Išoriniai Šiaulių miesto savivaldybės administracijos veiklos teisėtumo užtikrinimo būdai	52
4.3.1. Savivaldybės kontrolieriaus vykdoma veikla	52
4.3.2. Vyriausybės atstovo priežiūra	54
4.3.3. Teisminė kontrolė	58
4.3.4. Administracinių ginčų komisijos vykdoma veikla	61
4.4. Teisėtumo užtikrinimas ir diskrecija, priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje. Ekspertų apklausos rezultatų analizė	62
IŠVADOS	69
REKOMENDACIJOS	71
LITERATŪRA	72
PRIEDAI	78
1 priedas. Anketa Šiaulių miesto savivaldybės administracijos teisės skyriaus darbuotojams ..	78
2 priedas. Priežasčių, lemiančių teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumus savivaldybės administracijos skyriuose, raiškos aprašomoji statistika	82
3 priedas. Savivaldybės padaliniuose rengiamų dokumentų ir priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimo būdų veiksmingumo aprašomoji statistika	83

IVADAS

Temos pristatymas ir jos aktualumas. Demokratinėje valstybėje valdžia tarnauja žmonėms, ji gina piliečių teises ir laisves. Tačiau įstatymų leidėjas teisės aktuose negali numatyti visų aplinkybių, galinčių atsirasti ateityje sprendžiant vienokį ar kitokį klausimą, susijusį su šalies piliečių gerove. Teisinis reguliavimas niekada nebus toks išsamus, kad numatytų visas aplinkybes, galinčias turėti įtakos atitinkamai veiklai. Todėl viešojo administravimo institucijose dirbantys specialistai turi tam tikrą veiksmų laisvę, vadinama *diskrecija*, kuri sudaro prielaidas veikti savo nuožiūra priimant savarankiškus sprendimus, nepažeidžiant šalies įstatymų ir piliečių teisių.

Linkevičiūtė (2006, p. 65) nurodo, kad sąvoka *diskrecija* (kildinama iš lot. termino *discretio*, angl. *discretion*, pranc. *discretion*) reiškia veiksmų laisvę ir nuožiūrą. Galligan (1995, p. 11) pabrėžia, kad šiuolaikinėje teisėje diskrecija pirmiausia yra pasirinkimo, sprendimų bei veiksmų laisvė.

Administracinė diskrecija viešojo administravimo srityje turi bent porą principinių prieštaravimų. Bakševičienės (2014, p. 19) teigimu, „pirmasis sietinas su tuo, kad diskrecija iš esmės reiškia tam tikro elgesio laisvę, kurią riboja teisės normos. O viešojo teisė, su jai būdingu imperatyviu teisinio reguliavimo metodu yra savaime svetima diskredityviam elgesiui to, kurio galios teisės griežtai sureguliuotos. Antrasis susijęs su tuo, kad vienas iš pagrindinių viešosios teisės principų, siejamų su valstybės valdžia, valstybės institucijomis, yra toks, kad elgtis galima tik taip, kaip leidžiama (nustatyta) teisės normų.“ Tai, kas nenustatyta – neleidžiama (viršija leistinas ribas). Bakševičienė (ten pat) pabrėžia, kad tai aiškintina socialiniu žmogiškuoju veiksmu ir poreikiu griežtoje teisinėje sistemoje rasti būdą visiškai žmogiškam laisvam sprendimui, leidžiančiam sureaguoti, išspręsti dalykus *čia ir dabar*, prisitaikyti prie situacijos.

Ypatingą reikšmę teisėtumo principas turi viešojo administravimo srityje. Visų pirma, viešasis administravimas apima didžiausią valstybės bei vietos savivaldos institucijų veiklos sritį. Tai „ekonomikos valdymas, socialinės – kultūrinės srities valdymas, administracinės – politinės srities valdymas ir kt“ (Bakaveckas ir kt., 2005, p. 528). Griežtas įstatymų laikymasis, lemiantis sėkmingą uždavinių vykdymą, yra svarbiausia sąlyga valstybiniame valdyme funkcionuojančiai valdymo sistemai. Bakaveckas ir kt. (ten pat) pažymi, kad „valdymo subjektai, realizuodami savo funkcijas ir įgaliojimus, įgyvendina teisės taikomąją veiklą.“ Priimant administracinius sprendimus reikia taikyti teisės aktus bei laikytis teisėtumo principo. Konkretizuojant bendras teisės normas bei teisės norminius aktus, atsiranda, pasikeičia, pasibaigia konkretūs teisiniai santykiai. Kaip nurodo

Kiurienė ir Zajančauskaitė (2013, p. 7), viena iš pagrindinių viešojo administravimo proceso įgyvendinimo sąlygų yra teisėtumo užtikrinimas.

Viešojo administravimo institucijoje dirbantys asmenys veikia pagal jiems suteiktą kompetenciją, priima sprendimus turėdami diskrecinę teisę. Ši teisė turi būti užtikrinta diskrecinių sprendimų teisėtumu, nešališkumu ir objektyvumu. Visi šalies piliečiai, dėl kurių yra priimami sprendimai, turi būti lygūs prieš įstatymus. Diskrecijos teisė turi būti reglamentuota viešojo administravimo institucijose, t. y. turi būti nustatytos jos ribos, kad, sprendžiant klausimus, nebūtų piktnaudžiaujama suteiktomis galiomis. Administracinės diskrecijos lankstumas leidžia atsižvelgti į esminius kiekvieno konkretaus atvejo klausimus ir priimti teisingą ir pagrįstą sprendimą.

Gyventojų išrinkta vietos valdžia įgyja teisę ir galią pagal įstatymus savarankiškai ir laisvai reguliuoti, tvarkyti visuomenės reikalus bei tenkinti vietos gyventojų poreikius. Todėl labai svarbu, kad savivaldos institucijose dirbantys asmenys, priimdami sprendimus, nepažeistų piliečių laisvių ir teisių. Svarbu, kad vietos valdžios organai, naudodamiesi jiems suteikta diskrecijos galia, priimtų teisėtus sprendimus. Savivaldybės darbuotojai yra arčiausiai gyventojų ir privalo geriausiai žinoti, su kokiais sunkumais, problemomis kasdieniame gyvenime susiduria vietos piliečiai, suprasti, kokie yra jų teisėti lūkesčiai ir interesai. Demokratiškai išrinktos savivaldos institucijos, priimdamos sprendimus ir teikdamos paslaugas, tarnauja visuomenei ir vietos bendruomenei.

Problemos apibūdinimas, probleminis klausimas (tyrimo klausimas). Nors administracinė diskrecija nėra nauja teisinė kategorija, Lietuvoje šiuo administracinės teisės institutu teisės specialistai susidomėjo palyginti neseniai. Linkevičiūtės (2006, p. 65) teigimu, „kadangi administracinės diskrecijos, kaip tam tikros viešojo administravimo institucijų veiksmų laisvės, vykdant viešojo administravimo, vykdomosios valdžios funkcijas, suteikimas reiškia ganėtinai didelės administracinių sprendimų priėmimo erdvės užtikrinimą, būtini teisiniai saugikliai, kurie užtikrintų, kad minėtoji laisvė nevirstų savivale, o sprendimai, priimti įgyvendinant netinkamai suteiktas diskrecines teises, nebūtų taikomi.“ Būtina spręsti klausimus, susijusius su administracinės diskrecijos ribų apibrėžimu, įgyvendinimo reglamentavimu, efektyvios jų kontrolės užtikrinimu bei teismo vertinimo galimybėmis. Taigi, šiame baigiamajame darbe keliamas toks tyrimo klausimas: kaip savivaldoje užtikrinamas teisėtumas, kai savivaldybės darbuotojai, priimdami sprendimus, turi galimybę pasinaudoti diskrecija?

Mokslinis ištirtumas ir tyrimo naujumas. Pažymėtina, kad Lietuvoje tyrimų, analizuojančių *teisėtumo užtikrinimo ir diskrecijos priimant sprendimus viešojo administravimo srityje* temą, beveik nesama. Visgi minėtini keli panašaus pobūdžio darbai: analizuota diskrecija vykdant teisėkūrą Lietuvoje (Bakševičienė, 2014), tirta administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje (Linkevičiūtė, 2006), aptartas teisėtumo principo taikymas Lietuvos vyriausiojo

administracinio teismo praktikoje kaip teisingumo įvykdymo prielaida (Trumpulis, 2007), nagrinėta administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės (Urmonas, Pranevičienė, 2002), aprašyti teisėtumo principai ir jų vaidmuo viešojo administravimo srityje (Crisan, 2010), taip pat teisėtumo principas tarptautinėje ir kriminalinėje teisėje (Gallant, 2007). Analizuota teisė ir administracinė diskrecija (Mendes, 2016), tirti administracinės diskrecijos pagrindai ir santykiai (Skulova, 2003), administracinė diskrecija ir jos valdymas (Liang, 2015), aprašyta diskrecijos galia ir teisėtumo principas, administracinė diskrecija (Galligan, 1995, 1996).

Teisėtumo užtikrinimo ir diskrecijos priimant sprendimus viešojo administravimo srityje tyrimo naujumas sietinas su tuo, kad tema iki šiol beveik neanalizuota, todėl šiame bakalauro baigiamajame darbe ji apibendrinta ir susisteminta.

Tyrimo objektas – sprendimų priėmimo teisėtumas, naudojant diskreciją.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti teisėtumo užtikrinimą, naudojantis diskrecija, priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybėje.

Tyrimo uždaviniai:

1. Pristatyti administracinę teisę, kaip sprendimo priėmimo viešojo administravimo institucijoje, pagrindą.
2. Išnagrinėti teisėtumo principą ir jo įgyvendinimą viešojo administravimo srityje teoriniu aspektu.
3. Pateikti administracinės diskrecijos sampratą, jos įgyvendinimo principus ir ribas, reglamentavimo bei kontrolės ypatumus ir probleminius aspektus viešojo administravimo srityje.
4. Išanalizuoti santykį tarp administracinės diskrecijos ir teisėtumo užtikrinimo viešojo administravimo srityje.
5. Remiantis Šiaulių miesto savivaldybės pavyzdžiu, aprašyti institucinį mechanizmą, užtikrinantį sprendimų teisėtumą savivaldybės administracijoje.
6. Atskleisti Šiaulių miesto savivaldybės teisės skyriaus specialistų požiūrį į sprendimų teisėtumą naudojantis diskrecija ir jos ribojimo veiksnius, užtikrinančius, kad diskrecija netaptų savivale.

Tyrimo metodai ir organizavimas. Atliekant teorinę analizę naudoti šie moksliniai metodai: mokslinės literatūros, publicistinių ir kitų šaltinių analizė, lyginimas, sisteminimas, apibendrinimas. Empiriniam tyrimui reikalingi duomenys gauti naudojant du tyrimo metodus – dokumentų turinio analizę ir anketą. Anketos klausimai pateikti Šiaulių miesto savivaldybės teisės skyriaus specialistams, nes manoma, kad jie yra kompetentingi ir turi patikimos informacijos šiame baigiamajame darbe nagrinėjama tema.

Praktinis tyrimo reikšmingumas, tyrimo rezultatų sklaida.

Darbo struktūra. Baigiamasis bakalauro darbas pradedamas įvadu, darbą sudaro keturios dalys. Pirmojoje dalyje aptariami teoriniai administracinės teisės, kaip sprendimo priėmimo viešojo administravimo institucijoje pagrindo, aspektai. Antrojoje dalyje analizuojamas teisėtumo principas ir jo įgyvendinimas viešojo administravimo srityje bei administracinės diskrecijos ir teisėtumo principo santykis. Trečiojoje dalyje pagrindžiama tyrimo metodologija ir tyrimo instrumentai, aprašomas tyrimo organizavimas. Ketvirtojoje dalyje pateikiami tyrimo rezultatai ir jų analizė. Išvados, rekomendacijos, literatūros sąrašas ir priedai pateikiami bakalauro baigiamojo darbo pabaigoje.

1. ADMINISTRACINĖ TEISĖ, KAIP SPRENDIMO PRIĖMIMO VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJOJE, PAGRINDAS

Pradedant nagrinėti *administracinės teisės svarba priimant sprendimą viešojo administravimo institucijoje* temą, tikslinga visų pirma aptarti administracinės teisės ir viešojo administravimo sampratą. Tada analizuoti administracinės teisės ir sprendimo priėmimo viešojo administravimo institucijoje tarpusavio ryšį.

Čiočys (2002, p. 205) knygoje „Teisės pagrindai“ rašo, kad lotynų kalbos žodis *administratio* reiškia valdymą, vadovavimą. Todėl „administracinė teisė – tai valdymo teisė arba teisės šaka apie valdymą. Su teisės reiškiniiais daugiausiai susijęs valstybinių reikalų valdymas, kurį, remiantis Konstitucija, vykdo visos valstybės institucijos. Be jų, valstybės aparate yra specializuota institucijų grupė – viešojo valdymo organai (Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkų administracija, savivaldybių institucijos ir kt.), vykdančios viešojo valdymo funkcijas“ (Čiočys, 2002, p. 205). Kaip tik dėl šios veiklos susidariusius visuomeninius santykius reguliuoja administracinės teisės normos. Andruškevičius (2004, p. 18) teigia, kad administracinė teisė – tai bendraisiais teisės principais pagrįsta normų sistema.

Raipa (2002, p. 14) nurodo, kad „terminas *administravimas* dažniausiai suprantamas kaip priemonės organizuoti, sutelkti žmogiškuosius ir materialinius bei finansinius išteklius, siekiant įgyvendinti valstybės valią ir politinius sprendimus, įvairių socialinių grupių interesams tenkinti.“ Terminas *viešasis* dažniausiai siejamas su bendruomene, visuomene, viešosiomis institucijomis. Ši sąvoka reiškia administravimo proceso atvirumą žinioms, kontrolei, analizei, vertinimui (Raipa, 2002, p. 14). Taigi, toliau analizuojami autorių *viešojo administravimo* apibrėžimai, kurie, formuluodami *viešojo administravimo* sąvoką, pabrėžia teisėtumą ir sprendimų teisinį pagrindą.

Bakaveckas (2001, p. 136) pažymi, kad *viešasis administravimas* „gali būti apibrėžiamas trejopai: vadybiniu (valdymo), politiniu ir teisiniu aspektais. Teisinis aspektas tapo svarbiausiu viešojo administravimo kategorijos apibūdinimo metodu. Teisine prasme viešasis administravimas Lietuvoje siejamas su valdžios padalijimo doktrina, būtent vykdomąja valdžia bei jos praktiniu įgyvendinimu.“ Bakaveckas (2007, p. 50) straipsnyje „Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje“ nurodo, kad *viešasis administravimas* – tai „veikla, kurią vykdo valstybė, todėl jis glaudžiai susijęs su teise. Viešasis administravimas yra siejamas su viešąja teise, jos įgyvendinimu.“

Pasak Čiočio (2002, p. 107), *viešasis valdymas (administravimas)* – tai „įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų

subjektų vykdomoji veikla, skirta norminiams aktams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti.“

Lietuvos Respublikos (toliau – LR) viešojo administravimo įstatymo (2006) 2 str. 1 dalyje *viešasis administravimas* apibrėžiamas kaip „įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.“

Andruškevičius ir Paškevičienė (2011, p. 21–22) teigia, kad *viešasis administravimas* – tai „įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti.“

Apibendrinant aukščiau pateiktus viešojo administravimo apibūdinimus, galima teigti, kad *viešasis administravimas* – tai įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, viešosioms paslaugoms administruoti. Viešasis administravimas nefunkcionuoja be teisinio pagrindo, nes kaip tik teisinis reglamentavimas sudaro viešojo administravimo esmę. Viešojo administravimo įstaigų paskirtis – padėti piliečiams tinkamai gyventi, įgyvendinti savo teises bei laisves. Kadangi didžiąją viešojo administravimo funkcijų dalį apmoka mokesčių mokėtojai, jiems turi būti užtikrinama galimybė kontroliuoti viešojo sektoriaus organizacijų veiklą tiek priimant, tiek įgyvendinant sprendimus.

Viešojo administravimo įstatymo (2006) 2 str. 4 dalyje reglamentuojama, kad „viešojo administravimo subjektas – valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės institucija ar įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacija, šio įstatymo nustatyta tvarka yra įgalioti atlikti viešąjį administravimą.“ Viešojo administravimo institucijos atsakingos už žmonėms suteikiamų viešųjų paslaugų, tokių kaip administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė ir kt., atlikimą ir priežiūrą. Taigi, šioms įstaigoms administracinė teisė yra kaip priemonė nuolatos priminti, kad vienintelė jų paskirtis – tarnauti žmogui.

Viešojo administravimo institucijos dėl administracinio reguliavimo sprendimų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais ir turinčiais svarbią reikšmę didelei gyventojų daliai, turi tartis ir konsultuotis su visuomenės interesams atitinkamoje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (LR viešojo administravimo įstatymas, 2006, 7 str.). Pastarąsias gali reprezentuoti

verslininkų ir darbdavių asociacijų, darbuotojų profesinių sąjungų, visuomeninių organizacijų ir kitų nevyriausybinių organizacijų atstovai.

Toliau tikslinga aptarti viešojo administravimo ir administracinės teisės principus – jie pateikti 1.1 lentelėje.

1.1 lentelė

Viešojo administravimo ir administracinės teisės principai

<i>Eil. Nr.</i>	<i>Viešojo administravimo principai</i>	<i>Administracinės teisės principai</i>
1.	Įstatymo viršenybės	Įstatymo viršenybės
2.	Objektyvumo	Teisingumas
3.	Proporcingumo	Protingumas
4.	Nepiktnaudžiavimo valdžia	Viešumas
5.	Tarnybinio bendradarbiavimo	Kontrolė ir atsakomybė
6.	Efektyvumo	Teisėtų lūkesčių
7.	Subsidiarumo	Proporcingumas
8.	„Vieno langelio“	Subsidiarumas

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis LR viešojo administravimo įstatymu (2006), Andruškevičiaus (2004, p. 128), Pranevičienė (2007, p. 44)

Viešosios įstaigos administracija atlieka vis daugiau funkcijų ir jos priimami sprendimai paliečia fizinius asmenis, todėl administracinės teisės principai labai reikšmingi priimant administracinius sprendimus ir kontroliuojant administracijos veiksmus. Andruškevičiaus (2004, p. 125) nuomone, „principų vertę didina ir tai, kad jie yra administracinę teisę stabilizuojantis faktorius.“ Lietuvoje administracinės teisės principų klasifikavimo sistema nėra nusistovėjusi.

Remiantis 1.1 lentelėje pateiktais duomenimis, matyti, kad viešojo administravimo subjektai ir administracinė teisė vadovaujasi tokiais pačiais principais. Tiek viešojo administravimo srityje, tiek administracinėje teisėje privaloma vadovautis įstatymo viršenybės principu, t. y. administraciniai aktai, susiję su asmenų ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais. Institucijų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, o jų veikla – atitikti teisinius įstatyme išdėstytus pagrindus. Negali būti priimamas administracinis sprendimas, prieštaraujantis įstatymams ir aukštesniųjų institucijų administraciniams aktams. Administracinės teisės teisingumo principą būtų galima sugretinti su tokiais viešojo administravimo principais kaip objektyvumas ir nepiktnaudžiavimas valdžia, kuris reiškia, kad visos viešojo administravimo institucijos turi veikti remdamosi ir vadovaudamosi teise, turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, paisoma prigimtinio teisingumo. Abi sritys vadovaujasi subsidiarumo ir proporcingumo principais. Priimti sprendimai tiek viešojo administravimo srityje, tiek administracinėje teisėje turi būti vieši, nes gyventojai turi teisę susipažinti su viešojo administravimo institucijų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie viešojo administravimo subjektų ar atskirų valstybės tarnautojų darbą.

Viešojo administravimo institucijų darbas turi būti kontroliuojamas ir prižiūrimas – tai atlieka vidaus ir išorės auditai. Vidaus administravimo kontrolė vykdoma pagal administracines pareigas ir vidinio reguliavimo dokumentus. Viešųjų paslaugų teikėjo veikla turi būti legali ir teisėta: ji turi būti reglamentuota teisės aktais, įregistruota nustatyta tvarka, turėti reikalingus dokumentus. Viešojo administravimo institucijos atsako už administruojamų paslaugų teikimo teisėtumą.

Viešojo administravimo principai atlieka ne tik teisinę, bet ir ekonominę funkciją. Konkurencija tarp valstybinių, privačių, visuomeninių ir nevyriausybinių paslaugų teikėjų didina paslaugų efektyvumą, operatyvumą ir inovatyvumą. Konkurencija reikalinga ir viešojo administravimo institucijų viduje, ir už jų ribų – nuo nesiekiančių pelno iki pelno sektorių. Jeigu visas paslaugas teikia valdžia, tai sumažina valstybės išteklius, o viešąsias organizacijas verčia plėsti savo galias, taip sumažinant paslaugų kokybę ir efektyvumą.

Teikdami tokias administracines paslaugas kaip licencijų, dokumentų, patvirtinančių tam tikrus juridinius faktus, išdavimas, įstatymų nustatytos viešojo administravimo subjekto turimos informacijos teikimas asmenims, administracinės procedūros vykdymas, viešojo administravimo principai išreiškia ir administracinę funkciją.

Keliamas klausimas, kodėl administracinės teisės principai tokie svarbūs kiekvienoje šiuolaikinėje valstybėje? Pastebėtina, kad administracija atlieka vis daugiau funkcijų, todėl vis daugiau jos priimamų sprendimų vienaip ar kitaip paliečia individus. Administracija užsiima įvairiapuse veikla, jai suteikta nemažai galių, todėl atsiranda tikimybė, kad jos sprendimai individo atžvilgiu gali būti neteisingi. Pranevičienė (2007, p. 43) pažymi, kad „administracinės teisės principai turėtų tapti pagrindiniu modernios administracinės teisės instrumentu, galinčiu užtikrinti administracijos veiklos tikslingumą ir racionalumą.“

Apibendrinant administracinės teisės reikšmę priimant sprendimą viešojo administravimo institucijoje, galima teigti, kad *administracinė teisė* – tai teisės šaka, kuri visų pirma yra vykdomosios valdžios teisė ir viešojo administravimo teisė. Administracinė teisė reglamentuoja valstybės teisinius santykius su piliečiais, taip pat reguliuoja tuos santykius, kurie atsiranda tarp pačių administravimo institucijų.

Viešasis administravimas labai glaudžiai susijęs su administracine teise. Jis yra viena iš pagrindinių administracinės teisės kategorijų, taip pat ir jos reguliavimo sfera. Tiek administracinei teisei, tiek ir viešajam administravimui yra būdingi bendrieji teisės principai, tokie kaip įstatymų viršenybė, teisingumas, objektyvumas, viešumas ir kt. Įstatymų leidėjas, priimdamas įstatymus, negali numatyti visų aplinkybių, kurios gali iškilti ateityje, todėl administracinė diskrecija užtikrina lankstumą viešojo administravimo institucijų veikloje. Tačiau šios institucijos, priimdamos

sprendimus ir naudodamosis suteiktomis galiomis, turi neperžengti įstatymų nustatytų ribų, t. y. laikytis teisėtumo principo. Todėl toliau nagrinėjama *teisėtumo užtikrinimo ir administracinės diskrecijos priimanant sprendimus viešojo administravimo srityje* tema.

2. TEISĖTUMO UŽTIKRINIMAS IR ADMINISTRACINĖ DISKRECIJA PRIIMANT SPRENDIMUS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJOJE

2.1. Teisėtumo principas ir jo įgyvendinimas viešojo administravimo srityje

Europos Sąjungos teisės principai įpareigoja ES šalis nacionaliniuose teismuose taikyti neginčijamus ES teisės aktus. Valančius (2007, p. 33) pažymi, kad „ES teisės taikymo viršenybės principas nustato pareigą nacionaliniams teismams netaikyti ES teisei prieštaraujančios vidaus teisės.“ Fiziniam asmeniui gali būti padaryta žala dėl netinkamai įgyvendintos bei taikytos ES teisės, už tai gali kilti valstybės atsakomybė. Galima įžvelgti, kad formuojasi nauja administracinės teisės vizija, kurios pagrindinis tikslas – užtikrinti žmogaus teisių įgyvendinimą. Administracinė teisė siekia taip sureguliuoti visuomeninį gyvenimą, kad būtų užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės.

Viešojo administravimo institucijos, įgyvendindamos vykdomosios valdžios funkcijas, savo veiklą privalo grįsti teisėtumo principu (greta teisės viršenybės, teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir kitų principų). *Teisėtumas* – tai „esminis, teise pagrįstas reikalavimas, kad valstybinės institucijos, įstaigos, pareigūnai, įmonės, organizacijos bei piliečiai griežtai ir nenukrypstamai laikytųsi Konstitucijos, įstatymų ir juos vykdytų“ (Trumpulis, 2007, p. 76). Viešojo administravimo subjektų veikla turi būti pagrįsta teisės normomis bei nepažeisti teisės normų keliamų reikalavimų, tarp jų ir vadovavimosi teisės principais. Trumpulis (ten pat) pabrėžia, kad „valdymas ir administracinė veikla turi būti teisėta, o valdžios atstovai, atsakingi už naudojimąsi žmonių bendruomenės organizacijos, vadinamos valstybe, suteiktomis galiomis, suponuoja visai kitokią administracinės teisės vertybinį pobūdį.“ Šia prasme pabrėžtinas vienas iš pagrindinių jos principų – teisminė administracinės veiklos teisėtumo kontrolė. Pasak Valančiaus (2004, p. 76), Europos Tarybos institucijos nurodo, kad teisės viršenybės (viešpatavimo) principas susideda iš šių pagrindinių elementų:

- 1) kiekvienas asmuo – nesvarbu, fizinis ar juridinis, turi paklusti teisei;
- 2) kiekvienam asmeniui turi būti suteikta galimybė žinoti apie jam teisės normų suteiktas teises ir pareigas;
- 3) tai, ar kiekvienas asmuo laikosi teisės normų, gali kontroliuoti nepriklausomi teisėjai, kurių sprendimai gali būti vykdomi priverstinai.

Taigi, įgyvendinant vykdomosios valdžios funkcijas atsirandantys teisiniai ginčai neretai sprendžiami teismine tvarka. Administracinius ginčus, kurie kyla vidaus ir viešojo administravimo srityje, nagrinėja administraciniai teismai. Trumpulis (2007, p. 76) nurodo, kad, vykdant

teisingumą, administraciniais teismams tenka aiškinti ir vienodai taikyti nacionalinę, tarptautinę ir ES teisę taip, kad viešosios valdžios institucijos priimtų teisėtus ir pagrįstus sprendimus.

2.1.1. Teisėtumo principo apibrėžtis, jo esmė ir požymiai

Teisėtumo principas yra universalusis teisės principas, kuris yra įtvirtintas LR Konstitucijos (1992) 28 straipsnyje. Remiantis šiuo straipsniu, *teisėtumą* galima apibrėžti taip: „kiekvienas žmogus, įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, privalo laikytis LR Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių.“ Šis principas yra būdingas visai valstybės teisės sistemai ir taikomas kiekvienoje teisės šakoje. Teisėtumo principas yra būdingas visoms valstybinės veiklos rūšims, formoms ir visai šalies visuomenės santvarkai apskritai.

Teisinėje literatūroje terminas *teisėtumas* pateikiamas įvairiai, kai kurie autoriai tapatina jį su *teisėtumo principas* terminu, todėl juos galima vartoti kaip sinonimus. Skirtingų autorių *teisėtumo* ar *teisėtumo principo* aiškinimai pateikti 2.1 lentelėje.

2.1 lentelė

Sąvokų *teisėtumas* ar *teisėtumo principas* definicijos

<i>Autorius</i>	<i>Definicijos</i>
S. Vansevičius (2000, p. 206)	<i>Teisėtumas</i> yra demokratijos sudedamasis elementas ir visuomenės civilizacijos požymis. Tai – praktinis rašytinės teisės turinio įgyvendinimas, idėjinis politinis teisės sistemos pagrindas, jos ryšys su visuomeniniais ir politiniais institutais, politiniu visuomenės režimu.
A. Vaišvila (2004, p. 148)	<i>Teisėtumo principas</i> – tai reikalavimas, kad visi teisės subjektai (valstybės institucijos, visuomeninės organizacijos, pareigūnai, piliečiai) savo veikloje tiksliai ir besąlygiškai įgyvendintų teisės normų paliepiamus – piliečiai naudotųsi teisėmis vykdydami pareigas, o valstybės institucijos pareigūnai vykdytų pareigas naudodamiesi teisėmis kaip kokybiško pareigų atlikimo priemonėmis. Todėl <i>teisėtumas</i> – tai veikiantis įstatymas, arba įgyvendinta teisinė tvarka.
A. Bakaveckas ir kt. (2005, p. 525)	<i>Teisėtumas</i> – tai teisinės demokratinės visuomenės egzistavimo ir raidos pagrindas. Pasitelkus teisėtumą užtikrinamas asmenų teisių, laisvių ir teisėtų interesų įgyvendinimas, teisinės valstybės kūrimas, valstybės valdymo sistemos funkcionavimas ir pan.
K. S. Gallant (2007, p. 3)	<i>Teisėtumo principas</i> nėra tikrai teisingumo principas. Jis įgyvendina žmogaus teisę, kuri yra pripažinta visame pasaulyje.
A. Н. Головистикова, Л. Ю Грудцына (2007, p. 119)	<i>Teisėtumas</i> – bendrasis demokratinės valstybės principas, kurio pagrindu yra saugomos žmogaus teisės, palaikoma tvarka valstybėje; tai darnaus visuomeninio gyvenimo funkcionavimo ašis.
L. Baublys ir kt. (2010, p. 279–280)	<i>Teisėtumo principas</i> išreiškia reikalavimą griežtai laikytis nustatytų kompetencijos ribų ir procedūrinių taisyklių. Šio principo pagrindas glūdi poreikyje užtikrinti teisės sistemos darną ir nuoseklumą.
I. Crisan (2010, p. 2).	Literatūroje anglų kalba <i>teisėtumo principas</i> apibūdinamas kaip pagrindinė vertė, žmogaus teisė, bet taip pat ir gynyba baudžiamojame teiseje, pagal kurią joks nusikaltimas ar bausmė negali egzistuoti be juridinio pagrindo. Principas atspindi iš esmės pagrindinį teisingumo apsvartymą, jis turi būti reglamentuotas valstybių įstatymuose ir praktikoje.
A. Bakaveckas (2012, p. 336)	<i>Teisėtumas</i> – tai nenukrypstamas įstatymų ir kitų norminių administracinių teisės aktų reikalavimų vykdymas bei jų laikymasis.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis lentelėje nurodytais šaltiniais

Remiantis 2.1 lentelėje pateiktais apibrėžimais, galima teigti, kad *teisėtumas* garantuoja visiems piliečiams lygias teises ir visų lygybę prieš įstatymą. Visuomeniniame gyvenime teisėtumas stiprina teisės ir valstybės autoritetą, socialinį teisingumą, teisėtvarkos patikimumą. *Teisėtumas* gali būti suprantamas keliais aspektais: visų pirma tai yra žmogaus teisių bei laisvių apsauga, garantuojama valstybės, antra – tai visų piliečių pareiga laikytis įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų.

Vaišvila (2004, p. 149), analizuodamas teisės principus, teisėtumą priskiria prie bendrųjų teisės principų ir nurodo jo požymius:

➤ *Teisėtumo bendrumas*. Jis reiškia, kad teisiniai paliepimai (įstatymai) turi būti vienodai suprantami, vykdomi ir taikomi visoje šalies teritorijoje. Tas pats įstatymas negali būti skirtingai taikomas skirtingose vietovėse: jis visur turi būti vienas ir tas pats.

➤ *Visuotinis įstatymo taikymo privalomumas*. Tai reiškia, kad jis taikomas visiems teisės subjektams, taip pat aukščiausioms valdžios institucijoms, pareigūnams; įstatymas saisto ir patį įstatymo leidėją.

➤ *Įstatymo viršenybė prieš kitus teisės aktus*. Visi teisės aktai turi paklusti įstatymams, iš kurių aukščiausią juridinę galią turi Konstitucija: „negalioja joks įstatymas ir teisės aktas, priešingas Konstitucijai“ (1992, 7 str.).

Vaišvila (p. 148) apibrėžia ir teisėtumo tikslą: „*teisėtumo tikslas* – užtikrinti teisės paliepimų vykdymą, įgyvendinimą. Todėl *teisėtumas* – tai veikiantis įstatymas arba įgyvendinta teisinė tvarka.“ Remiantis nurodytais teisėtumo požymiais ir tikslingumu, matyti, kad teisėtumas tiesiogiai susijęs su įstatymų viršenybe ir jų įgyvendinimu visų teisės subjektų atžvilgiu. Be to, įstatymas saisto ir patį įstatymų leidėją, nes teisėkūros subjektų veikla turi atitikti įstatymų nustatytus draudimus ir leidimus. *Teisėtumo principas* išreiškia reikalavimą griežtai laikytis nustatytų kompetencijos ribų ir procedūrinių taisyklių. Šio principo pagrindas glūdi poreikyje užtikrinti teisės sistemos darną ir nuoseklumą.

Vansevičius (2000, p. 206) išskiria šiuos teisėtumo principo šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje sudedamuosius elementus:

➤ *teisės privalomumą visiems*. Teisės, kaip norminio institucinio derinio, požymis yra tas, kad rašytinės teisės nuostatos yra realiai faktiškai įgyvendinamos. Jeigu yra teisė, yra ir teisėtumas, t. y. tvarka, kuriai esant visuomeninių santykių dalyviai privalo griežtai laikytis teisės normų ir vykdyti jų reikalavimus.

➤ *teisėtumo idėja*. Teisinėje sąmonėje diegiama tokio visų visuomeninių santykių dalyvių elgesio tikslingumo ir būtinumo idėja, kad kai nelieta vietos savivalei ir teisė tampa visuotine, pasiekiamas tikras subjektinių teisių įgyvendinimas.

➤ *konstitucinį elementą*. Teisėtumas, kaip savarankiškas reiškinys, atsiranda tik tada, kai du aukščiau minėti elementai įgyvendinami visuomenės politiniame gyvenime, teisėtumo reikalavimų sistemoje.

Teisėtumo principo pagrindas yra nenukrypstamas ir tikslus įstatymų bei kitų teisės aktų vykdymas, taip pat šio proceso stebėseną. Viešojo administravimo institucijų, prie kurių priskirtinos ir savivaldybių įstaigos, veikla turi būti pagrįsta teisės normomis, turi nepažeisti teisės aktų keliamų reikalavimų ir vadovautis teisės principais.

Vansevičius (2000, p. 206) išskiria pagrindinius teisėtumo reikalavimus:

- visuotinė teisė,
- Konstitucijos ir įstatymų viršenybė,
- visų lygybė įstatymui,
- socialiniai ir teisiniai mechanizmai, užtikrinantys teisės įgyvendinimą, pareigų vykdymą, netrukdomą subjektinių teisių įgyvendinimą,
- garantuotas kokybiškas teisės taikymas,
- teisėtvarkos stabilumas,
- veiksmingas teisinio reguliavimo mechanizmas.

Išnagrinėjus pateiktus teisėtumo principo požymius, galima daryti išvadą, kad jie būdingi demokratinei valstybei, o pats teisėtumo principas yra demokratijos pagrindas. Visuotinis privalomumas, lygybė, stabilumas ir įstatymo viršenybė gali egzistuoti tik demokratinėje visuomenėje. Vansevičius (p. 204) teigia, kad „demokratijos sąlygomis, kai vyrauja teisė, teisinė visuomenė ir valstybė, privačios žmogaus teisės turi išskirtinę teisinę reikšmę, todėl visi teisėsaugos institucijų sprendimai privalo nepažeisti žmogaus teisių.“ Tai užtikrinti padeda teisingumo principas. Raipos (2003, p. 191) nuomone, „teisingumo principas – tai yra įsipareigojimas demokratijai, asmens teisėms, visuomenės puoselėjamosioms vertybėms, konstitucinei tvarkai.“ Teisingumas reiškia dorumą ir pagarbą kitiems. Teisingumas ir teisėtumas yra du pamatiniai teisės principai, tačiau tai nėra vienas ir tas pats. Teisingumas remiasi morale, sąžiningumu, vidiniais įsitikinimais, tai yra vertybė, o teisėtumas grindžiamas įstatymais. Įstatymai turi įtvirtinti teisingumą, nes tik tada jie bus uoliai vykdomi, tik taip bus įgyvendinamas teisėtumo principas. Ne visi valstybės piliečiai paklūsta išleistiems įstatymams ir juos vykdo, taip pažeisdami kitų visuomenės narių interesus. Todėl, atliekant valstybinį valdymą, yra sukurtos valstybės institucijos,

kurios rūpinasi įstatymų ir kitų norminių aktų įgyvendinimu bei vykdo teisingumą. Veiksmingas šių institucijų darbas gali užtikrinti teisėtumo įgyvendinimą.

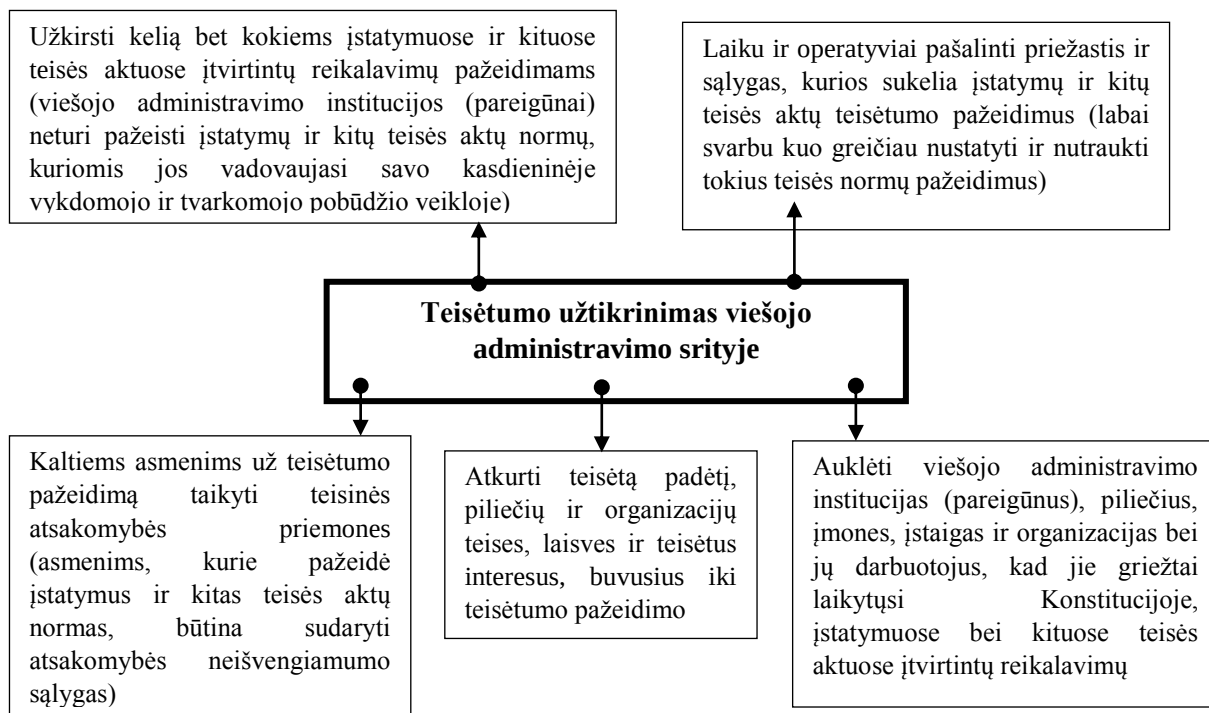
Teisėtumo principas labai glaudžiai susijęs su Konstitucijoje reglamentuojamais demokratiškumo ir valdžios padalijimo principais. Tai universalus principas, be kurio demokratinėje valstybėje negalėtų būti įgyvendinta daugelis kitų vykdomosios valdžios institucijų sistemos kūrimo principų. *Teisėtumo principas*, kaip pažymi Vaišvila (2004, p. 128), „<...> yra demokratijos pagrindas. Demokratijos stiprumas – tai pirmiausia teisėtumo tvirtumas.“ Visa tai sudaro savitą trikampį: demokratiškumas – valdžios padalijimas – teisėtumas. Visos vykdomosios valdžios institucijos ir valstybės tarnautojai lygūs prieš įstatymus, todėl savo veikloje privalo laikytis Konstitucijos ir kitų teisės aktų. Šios institucijos negali priimti teisės akto tais klausimais, kurie Konstitucijos ar įstatymų nėra priskirti jos kompetencijai. Teisėtumo užtikrinimas vykdomosios valdžios srityje sudaro atskirą administracinės teisės institutą. Teisėtumą taip pat padeda užtikrinti teismai, Seimo kontrolieriai ir kitos institucijos.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad teisėtumas yra žmogaus teisių bei laisvių apsauga, kurią garantuoja valstybė. Visų šalies piliečių pareiga yra laikytis įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų. Pagrindiniai teisėtumo principo požymiai – teisėtumo bendrumas, visuotinis įstatymo taikymo privalomumas, įstatymo viršenybė. Teisiniai paliepimai turi būti vienodai vykdomi ir taikomi visoms įstaigoms, institucijoms, įmonėms, visiems žmonėms. Teisėtumo principas yra demokratijos pagrindas, jis taikomas visiems teisės subjektams ir visi teisės aktai turi paklusti įstatymams.

2.1.2. Teisėtumo užtikrinimo viešojo administravimo srityje sąvoka ir būdai

Pagrindinė valdžios institucijų bei įstaigų užduotis yra tarnauti žmonėms, juos gerbti ir elgtis teisingai, nepaisant to, kad kartais valdžia turi imtis priemonių, galinčių turėti neigiamų pasekmių tam tikriems asmenims. Kaip nurodo Deviatnikovaitė ir Kalašnykas (2007, p. 88), „tiriant administracinių teismų praktiką, aiškėja, jog neretai viešojo administravimo institucijos, priimdamos sprendimus dėl sau nepavaldžių asmenų ir taikydamos viešojo administravimo metodus, skiria baudas, neatitinkančias padaryto pažeidimo, arba sutapatina juridinį asmenį su fiziniu.“ Taigi, viena iš pagrindinių viešojo administravimo proceso įgyvendinimo sąlygų – teisėtumo užtikrinimas. Viešojo administravimo institucijų veikla yra poįstatyminė, todėl šios institucijos, priimdamos valdymo sprendimus, kontroliuodamos jų vykdymą ir reikalaujamos, kad kiti asmenys jų laikytųsi, turi paisyti Konstitucijos ir įstatymų.

Bakaveckas ir kt. (2005, p. 528) knygoje „Lietuvos administracinė teisė“ pateikia teisėtumo užtikrinimo viešojo administravimo srityje sampratą (žr. 2.1 pav.).



2.1 pav. **Teisėtumo užtikrinimas viešojo administravimo srityje**

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Bakaveckas ir kt. (2005, p. 528)

Apibendrinant 2.1 paveiksle pateiktus duomenis, galima daryti išvadą, jog teisėtumo užtikrinimas viešojo administravimo srityje reiškia, kad turi būti užkirstas kelias bet kokiems įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų pažeidimams, kad laiku ir operatyviai turi būti pašalinamos teisėtumo pažeidimus sukėlusios priežastys ir sąlygos. Už pažeidimus atsakingiems asmenims turi būti taikomos teisinės atsakomybės priemonės, piliečiams ir organizacijoms turi būti atkurta iki teisėtumo pažeidimo buvusi padėtis. Taip pat turi būti prižiūrima, kad viešojo administravimo institucijos, piliečiai ir įmonės griežtai laikytųsi Konstitucijoje, įstatymuose bei kituose teisės aktuose nustatytų reikalavimų.

„Teisėtumo užtikrinimas viešojo administravimo srityje – tai viešojo administravimo institucijų, pareigūnų, piliečių ir organizacijų veiksmai, taikomi metodai, priemonės ir kiti poveikio būdai, kuriais įgyvendinama teisėtumo pažeidimų prevencija, atskleidžiami ir šalinami teisėtumo pažeidimai bei taikomos teisinės atsakomybės priemonės kaltiems asmenims“ (ten pat).

Teisėtumas užtikrinamas tam tikromis teisiškai išreikštomis ir suformuluotomis garantijomis, turinčiomis organizacinę teisinę formą. Galimas teisėtumo užtikrinimo garantijas pateikia Bakaveckas ir kt. (ten pat) (žr. 2.2 lentelę).

Teisėtumo užtikrinimo garantijos

<i>Eil. Nr.</i>	<i>Teisėtumo užtikrinimo garantijos</i>	<i>Apibūdinimas</i>
1.	Socialinės ekonominės	Valstybės ekonominiai rodikliai, laisva rinka, laisvas kapitalo judėjimas, valstybės ištekliai.
2.	Politinės	Teisinės valstybės kūrimas, demokratinės visuomenės raida, žodžio ir spaudos laivė, aiškus valdžios padalijimas.
3.	Teisinės	Teisingumo įgyvendinimo lygis, teisėtvarkos būklė valstybėje, įstatymų ir teisėkūros kokybė.
4.	Organizacinės	Vykdomosios valdžios subjektų sistema ir aiškus kompetencijos paskirstymas, valstybės tarnautojų išsilavinimo lygis, viešojo administravimo subjektų ryšiai su visuomene.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Bakaveckas ir kt. (ten pat)

Teisėtumo užtikrinimo garantijos įgyvendinamos valstybės nustatyta ir įtvirtinta įvairių įstaigų ir organizacijų sistema, t. y. jas įgyvendina tos institucijos, kurioms suteikta teisė kiekvieną dieną prižiūrėti ir kontroliuoti įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų vykdymą (valstybinės inspekcijos, valstybinės tarnybos). Vienoms viešojo administravimo institucijoms (pareigūnams) teisėtumo užtikrinimas yra viena iš daugelio valdymo funkcijų konkrečioje viešojo administravimo šakoje (transporto, pramonės, ekonomikos). Kitoms viešojo administravimo institucijoms (pareigūnams) teisėtumo užtikrinimas yra pagrindinė valdymo funkcija, nes joms suteikti valdingo pobūdžio įgaliojimai kontroliuoti bei prižiūrėti, kaip vykdomi atitinkami teisės aktai ir juose įtvirtinti reikalavimai (pvz.: teismai, prokuratūra, policija, valstybinės inspekcijos, Valstybės kontrolė). Teisėtumas užtikrinamas taikant administracines nuobaudas ir administracinio poveikio priemones, skiriamas kodekso nustatyta tvarka, administracinį nusižengimą padariusiam asmeniui. Pagal LR administracinių nusižengimų kodekso (2015), 22 straipsnį, administracinių nuobaudų paskirtis yra:

- 1) atgrasyti asmenis nuo administracinių nusižengimų ar nusikalstamų veikų darymo, paveikti administracinius nusižengimus padariusius asmenis, kad jie laikytųsi įstatymų ir vėl nedarytų administracinių nusižengimų;
- 2) nubausti administracinius nusižengimus padariusius asmenis;
- 3) atimti ar apriboti administracinius nusižengimus padariusiems asmenims galimybę daryti naujus administracinius nusižengimus.

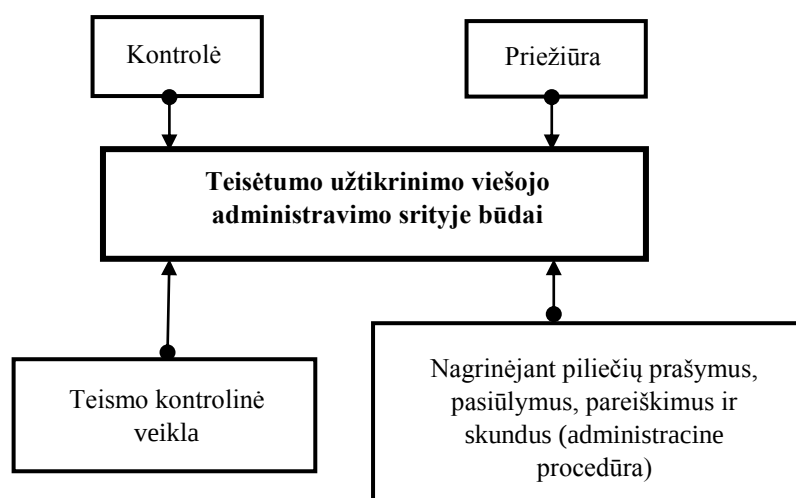
Administracinį nusižengimą padariusiam asmeniui gali būti skiriamos šios administracinės nuobaudos: įspėjimas; bauda ir viešieji darbai (LR administracinių nusižengimų kodeksas, 2015, 23 str.).

Administracinės nuobaudos paskirčiai įgyvendinti asmeniui kartu su administracine nuobauda gali būti skiriamos šios administracinio poveikio priemonės: asmeniui suteiktos

specialiosios teisės atėmimas; turto konfiskavimas; įpareigojimas dalyvauti alkoholizmo ir narkomanijos prevencijos, ankstyvosios intervencijos, sveikatos priežiūros, resocializacijos, bendravimo su vaikais tobulinimo, smurtinio elgesio keitimo ar kitose programose (kursuose); draudimas lankytis viešosiose vietose vykstančiuose renginiuose (ten pat).

Taigi, atliekant valstybinį valdymą sukurtos valstybės institucijos rūpinasi įstatymų ir kitų norminių aktų įgyvendinimu bei vykdo teisingumą. Veiksmingas šių institucijų darbas padeda užtikrinti teisėtumo įgyvendinimą, o tai yra būtina viešojo administravimo funkcionavimo sąlyga.

Apibendrinant galima teigti, kad, norint užtikrinti teisėtumo įgyvendinimą viešojo administravimo srityje, naudojamosi tokiais organizaciniais teisiniais teisėtumo užtikrinimo būdais (žr. 2.2 pav.).



2.2 pav. **Teisėtumo užtikrinimo viešojo administravimo srityje būdai**

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Bakaveckas ir kt. (2005, p. 528)

Kontrolė aiškinama kaip „ko nors tikrinimas“ (DŽ, 2000, p. 325), o *priežiūra* – kaip „saugojimas, stebėjimas, kontrolė“ (DŽ, p. 603). Teisėtumo užtikrinimo aspektu svarbios abi sąvokos. Remiantis šiais apibrėžimais būtų galima teigti, kad administracijos veiksmų kontrolė – tai visuma atitinkamo poveikio priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti vykdomosios valdžios veiksmų teisėtumą. Visgi tarp šių dviejų sąvokų esama tam tikrų skiriamųjų požymių. Deviatnikovaitė ir Kalašnykas (2007, p. 86) teigia, kad „viešojo administravimo, kaip vieno iš fundamentaliausių administracinės teisės institutų, erdvėje egzistuoja tam tikros funkcijos. Viena iš jų yra kontrolės bei priežiūros funkcija. Šios funkcijos rūšių bei rūšiavimo kriterijų yra labai daug – išankstinė, nuolatinė, paskesnė, teisėtumo, tikslingumo kontrolė, taip pat yra vidinė, išorinė kontrolė net ir socialinė kontrolė, kurią galima suskirstyti į dvi grupes – valstybinę ir visuomeninę.“ Vidinė kontrolė paprastai įgyvendinama administracinės kontrolės forma, o išorinė tokiomis formomis kaip politinė ir jurisdikcinė kontrolė. Pagal kitą skirstymą valstybinę kontrolę, remiantis valdžios

padalijimo principu, įgyvendina įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijos, o visuomeninę kontrolę bei priežiūrą gali vykdyti įvairios nevyriausybines organizacijos, profesinės sąjungos, politinės partijos, taip pat atskiri asmenys, pateikdami skundus dėl vykdomosios valdžios institucijos ar pareigūno veiksmais pažeistų subjektinių teisių ir teisėtų interesų (ten pat).

„Administracinės teisės specialistų suformuluota *kontrolės* sąvoka viešojo administravimo srityje apibrėžiama, kaip valdymo objekto funkcionavimo, stebėjimo ir tikrinimo <...> sistema, nustatanti valdymo subjektų poveikių valdymo objektui rezultatus ir nukrypimus nuo priimtų valdymo sprendimų“ (Bakaveckas ir kt., 2005, p. 532). Taigi, kontrolės metu gauta informacija padeda tobulinti viešojo administravimo institucijų veiklą ir administracijos darbuotojų darbą, įgyvendinti įvairius su viešųjų įstaigų veikla susijusius uždavinius, klausimus, kovoti su nusikalstama veika valstybės tarnyboje. Viešojo administravimo kontrolė yra teisiškai reglamentuota veikla. Teisinėje literatūroje ir teisės aktuose nėra bendros kontrolės principų sistemos, t. y. principai *išbarstyti* po įvairius teisės aktus. Apibendrinant teisės aktuose pateiktus vykdomosios valdžios institucijų veiklos principus, būtų galima išskirti pagrindinius: viešumas, pastovumas ir sistemingumas, objektyvumas ir nešališkumas, veiksmingumas ir rezultatyvumas.

Bakaveckas ir kt. (2005, p. 529) išskiria šiuos kontrolei būdingus požymius: prižiūrėti atitinkamų kontroliuojamų objektų funkcionavimą; gauti objektyvią ir patikimą informaciją, kaip atitinkamuose kontroliuojamuose objektuose yra laikomasi teisėtumo; imtis priemonių užkirsti kelią ir pašalinti teisėtumo pažeidimus; nustatyti teisėtumo pažeidimus sukeliančias priežastis ir sąlygas.

Viešojo administravimo subjektai turi ne tik vykdyti įstatymus ir kitus teisės aktus, bet ir prižiūrėti, kad kiti subjektai laikytųsi teisėtumo principo. Tokią funkciją galima pavadinti *administracine priežiūra*. Bakaveckas (2004, p. 24) teigia, kad valstybė apibrėžtomis formomis prižiūri savivaldybių veiklą, kitaip sakant, čia kalbama apie vietos valdžios taikomą teisės normų kontrolę, kuri dažnai traktuojama kaip savivaldybių administracinė priežiūra. Išoriškai teisėtumo principas savivaldybėje yra užtikrinamas Vyriausybės atstovo atliekama priežiūra ir savivaldybės kontrolieriaus vykdoma veikla. Lietuvoje viena iš kontrolės formų yra reglamentuota LR Konstitucijos 123 straipsnio 2 dalyje, kurioje apibrėžta, kad Vyriausybės skiriami atstovai, t. y. įteisintas savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros konstitucinis institutas, kuris prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus. Pagal Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (2004) 4 straipsnį, šie valstybės pareigūnai tikrina, ar savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams. Neteisėtus

savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus siūlo panaikinti arba pakeisti. Vykdyti administracinę priežiūrą visose apskrityse yra skiriami Vyriausybės atstovai. Šiaulių miesto savivaldybės administracinę priežiūrą atlieka Vyriausybės atstovas Šiaulių apskrityje. Minėtina, jog Vyriausybės atstovas gali kreiptis į teismą, kai savivaldybės administravimo subjektai nesutinka panaikinti ar pakeisti ginčijamą teisės aktą, atsisako įgyvendinti įstatymą ar vykdyti Vyriausybės sprendimą.

Teisminė valdžia – „neatskiriamas teisinės valstybės elementas, taip pat svarbus vykdomosios valdžios kompetencijos teisėtumo įgyvendinimo garantas“ (Bakaveckas ir kt., 2005, p. 571). Pagrindinė teismų užduotis – realizuoti teisingumo vykdymo funkciją. Šią funkciją įgyvendina teisminės valdžios subjektai konstituciniame, baudžiamajame, civiliniame, administraciniame procese. Bakaveckas ir kt. (ten pat) pažymi, kad „teisingumo vykdymo funkcija nėra vienintelė teisminės valdžios funkcija, nes teismai, įgyvendindami teisingumą, įgyvendina ir kitą svarbią funkciją, t. y. kontrolės funkciją, susijusią su vykdomosios valdžios subjektų priimamų valdymo sprendimų ir atliekamų veiksmų (neveikimo) teisėtumo tikrinimu.“

Išanalizavus teisinę literatūrą, matyti, kad teismo atliekamos viešojo administravimo subjektų kontrolės formos skirstomos į dvi rūšis: *tiesioginė teismo kontrolė*, t. y. tokia kontrolė, kai teismas nagrinėja asmenų skundus (reikalavimus, protestus) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir atliekamų veiksmų teisėtumo; *netiesioginė teismo kontrolė*, t. y. tokia kontrolė, kai teismai nagrinėja kitų kategorijų bylas (civilines, baudžiamąsias, drausmines, arbitražines), kuriose bendrai sprendžiamas vykdomosios valdžios institucijos ar pareigūno veiklos teisėtumo klausimas.

Vienas iš teisėtumo užtikrinimo būdų viešojo administravimo srityje yra piliečių ir kitų asmenų prašymų, pareiškimų, pasiūlymų ir skundų nagrinėjimas (šį procesą galima būtų pavadinti *administracine procedūra*) viešojo administravimo institucijose. Kiekvienas pilietis turi teisę vertinti viešojo administravimo institucijų bei pareigūnų veiksmus teisėtumo ir rezultatyvumo požiūriu. LR Konstitucijos 33 straipsnyje įtvirtinta nuostata, skelbianti, kad „piliečiams užtikrinama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus.“ Tai reiškia, kad piliečiai ir kiti asmenys visais įmanomais būdais turi teisę ginti savo pažeistas teises ir teisėtus interesus, asmeniškai arba per savo įgaliotus atstovus kreiptis į viešojo administravimo institucijas bei pareigūnus, kad būtų išnagrinėti įvairaus pobūdžio klausimai bei išspręsti ginčai.

Bakaveckas ir kt. (p. 591) teigia, kad „piliečių skundai dėl pažeistų teisių ir teisėtų interesų gali būti nagrinėjami administracine ir teismine tvarka. Administracine tvarka piliečių skundus nagrinėja tiek pačios viešojo administravimo institucijos, tiek kitos institucijos. Teismine tvarka piliečių skundus nagrinėja administraciniai teismai.“ Piliečių skundų nagrinėjimo administracine tvarka

trūkumas yra tas, kad šie skundai sprendžiami tų pačių valdymo institucijų ir jų pareigūnų, kurie gali būti suinteresuoti jų baigtimi. Vadinasi, efektyvesnis pažeistų piliečių teisių ir teisėtų interesų gynimo būdas yra skundų nagrinėjimas teismine tvarka.

Pasak Andruškevičiaus (2004, p. 40), viešasis valdymas neįmanomas be valdymo institucijų pareigūnų atliekamos kontrolinės veiklos – patikrinimų, revizijų, audito, pavedimų vykdymo kontrolės ar, pavyzdžiui, administracinės priežiūros bei prevencijos veiksmų. Įstatymų ir kitų norminių teisės aktų įgyvendinimą lemia daugelis administracinės priežiūros, audito, prevencinių ir kitų administracinės kontrolės veiksmų. Juos atliekant, Andruškevičiaus (2008, p. 218) teigimu, nustatoma, ar piliečiai, juridiniai asmenys, viešosios administracijos subjektai veikia tiksliai pagal įstatymus.

Apibendrinant galima teigti, kad teisėtumo užtikrinimas viešojo administravimo institucijose reiškia užkardą bet kokiems teisės dokumentuose įtvirtintų reikalavimų pažeidimams. Būtina užtikrinti, kad būtų laikomasi teisės dokumentuose įtvirtintų reikalavimų, laiku būtų pašalintos priežastys, sukeliančios teisės dokumentų teisėtumo pažeidimus, kad būtų nubausti teisėtumą pažeidę asmenys ir būtų atlyginta žala nukentėjusiems. Tai galima pasiekti socialinėmis, ekonominėmis, politinėmis, teisinėmis ir organizacinėmis garantijomis. Teisėtumo užtikrinimui viešojo administravimo srityje naudojami tokie būdai: kontrolės, priežiūros, teismo kontrolinės veiklos ir nagrinėjant administracines procedūras.

2.2. Administracinės diskrecijos ir teisėtumo principo santykis viešojo administravimo srityje

Urmono ir Pranevičienės (2002, p. 55) teigimu, „kiekvienoje demokratinėje valstybėje siekiama užtikrinti, kad žmogaus teisės ir laisvės nebūtų nepagrįstai ar neteisėtai ribojamos valdžios institucijų veiksmų.“ Todėl kuriamos institucijos, leidžiančios įvertinti viešojo administravimo institucijų veiklą ir kartu apginti šių visuomeninių įstaigų pažeistas piliečių teises. Valstybinių institucijų esminė paskirtis – padėti piliečiams tinkamai gyventi, įgyvendinti savo teises ir laisves. Šiam uždaviniui vykdyti valstybinėms institucijoms suteikiama nemažai galių.

Analizuojant vykdomosios valdžios institucijoms suteiktų teisių pobūdį pastebima vyraujanti diskrecija. „Tarptautinių žodžių žodyne“ *diskrecija* apibūdinama kaip *veiksmų laisvė* (Vaitkevičiūtė, 2001, p. 220). Taigi, remiantis šiuo apibrėžimu, matyti, kad institucijos, spręsdamos tam tikrą klausimą, turi teisę veikti savo nuožiūra, tačiau negali piktnaudžiauti suteiktomis galiomis savanaudiškais tikslais. Viešojo administravimo institucijai suteiktos diskrecinės galios turi palengvinti ir užtikrinti efektyvų jos atliekamų funkcijų įgyvendinimą ir, žinoma, padėti ginti bei įgyvendinti žmogaus teises ir laisves. Svarbu, kad institucija, naudodamasi diskrecinėmis galiomis,

nenutoltų nuo savo bendrųjų tikslų ir nepažeistų piliečių teisių. Todėl aktualu išsiaiškinti, kaip turi būti naudojama administracinė diskrecija, ir nustatyti jos ribas, kad nebūtų pažeistos žmogaus teisės ir laisvės.

Pažymėtina, kad straipsnių, publikacijų, kuriuose diskrecija būtų nuosekliai ir išsamiai analizuota, Lietuvoje nėra daug. Policijos diskrecinės galios klausimus tyrė A. Laurinavičius (1998), I. Linkevičiūtė (2006) aprašė administracinę teisės vertinimą teismų praktikoje, R. Baškevičienė (2014) analizavo diskreciją vykdant teisėkūrą Lietuvoje, apie administracinės diskrecijos esmę ir jos kontrolės galimybes kalbėjo A. Urmonas ir B. Pranevičienė (2002).

Įgyvendindama diskrecijos įgaliojimus ir priimdama sprendimą viešojo administravimo institucija privalo siekti teisingiausio, protingiausio ir sąžiningiausio rezultato. Ši norma kartu įpareigoja viešojo administravimo instituciją argumentuoti savo priimtą sprendimą, pagrindžiant, kodėl kaip tik toks pasirinkimas labiausiai atitiko teisingumo, protingumo ir sąžiningumo kriterijus.

2.2.1. Administracinės diskrecijos samprata, jos įgyvendinimo principai ir ribos

Administracinės diskrecijos samprata. Demokratinėje valstybėje vyrauja valdžios padalijimo principas. Todėl, atliekant diskrecijos esmės analizę, atskirai kalbama apie įstatymų leidėjo, vykdomosios valdžios ir teismų diskreciją. Vykdomosios valdžios institucijos vykdo savo funkcijas ir dirba pagal joms suteiktus įgaliojimus, tačiau teisės aktuose nustatomi tik minimalūs standartai ir reikalavimai, kuriais turi vadovautis administracijos darbuotojai, atlikdami savo pareigas viešojoje įstaigoje. Todėl galima teigti, kad administracinės institucijos diskrecija yra viešojo administravimo institucijos veiksmų laisvė priimant atitinkamus sprendimus pagal įstatymų joms nustatytus įgaliojimus ir ribas. „Diskrecinė valdžia arba diskrecinė galia – tai valstybės institucijoms ir jų tarnautojams suteikta teisė tam tikrose situacijose savo nuožiūra veikti arba susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų“ (Urmonas, Pranevičienė, 2002, p. 58).

LR Konstitucinis Teismas ne viename savo nutarimų konstatavo, kad Seimas, turėdamas konstitucinius įgaliojimus leisti įstatymus, šioje srityje turi diskreciją. Tačiau, „net ir turėdamas šią diskreciją, įstatymų leidėjas visais atvejais turi paisyti Konstitucijos reikalavimų, taip pat Konstitucijoje įtvirtintų teisingumo ir teisinės valstybės principų“ (Urmonas, Pranevičienė, p. 55). Kitaip tariant, galima apibrėžti įstatymų leidėjo veiksmų laisvės ribas. Įstatymų leidžiamoji, vykdomoji bei teisminė valdžia, atlikdamos savo funkcijas, taip pat turi diskrecijos teisę, t. y. įgyvendindamos joms priskirtus uždavinius turi galimybę pasinaudoti veiksmų laisve. Šioms valdžios rūšims diskrecijos teisės suteikimas reiškia, kad jos įgyja teisę priimti savarankiškus sprendimus, kad jos viena nuo kitos gali būti atskirtos pagal joms paskirtus uždavinius. Pastebėtina,

kad šiuolaikinėje valstybėje siekiama, jog ne tik įstatymų leidžiamoji ir teisminė valdžia turėtų veiksmų laisvę priimdama įstatymus ir vykdydama teisingumą, bet ir vykdomajai valdžiai būtų suteikta galimybė pasinaudoti diskrecija, sprendžiant ir įgyvendinant jai paskirtus uždavinius.

LR Konstitucijos (1992) 5 straipsnyje nurodyta, kad egzistuoja valdžios padalijimo principas ir ribojamos valdžios galios, t. y. „valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas, o valdžios galias riboja Konstitucija ir valdžios įstaigos tarnauja žmonėms.“ Vaišvila (2000, p. 543) teigia, kad tauta valdžios padalijimo (leidžiamoji, administracinė ir teisminė) visų pirma siekė tam, kad apsaugotų nuo savo pačių sukurtos valdžios, kad valdžia nepiktnaudžiautų suteiktais įgaliojimais ir nepažeistų piliečių laisvių ir teisių.

Linkevičiūtė (2006, p. 665) pabrėžia, kad „nors diskusijos dėl diskrecijos, kaip sudedamosios teisės sistemos dalies, o kartu ir administracinės diskrecijos, kaip vieno iš administracinės teisės institutų, Lietuvoje suaktyvėjo gana neseniai, demokratiname pasaulyje šios teisinės kategorijos toli gražu nėra naujos.“ Pasak teisės profesoriaus Galligano (1995), šiuolaikinėje teisėje diskrecija pirmiausia yra pasirinkimo, sprendimų bei veiksmų laisvė. Gumbio (2004, p. 59) teigimu, galima išskirti tris diskrecijos aspektus, diskreciją suprantant kaip:

- disponuojančio subjekto teisę pasirinkti principus, pagal kuriuos jis veiks;
- vieno teisės subjekto vienašališkai pasirinktą sprendimą, susijusį su kitais subjektais;
- pasirinkimą iš to, ką leidžia teisė.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad esminis *diskrecijos elementas* yra kaip tik toks pasirinkimas.

Andruškevičius (2004, p. 204) pažymi, kad „viešojo administravimo, vykdomosios valdžios įgyvendinimo srityje suteikiama diskrecija apibūdinama kaip viešojo valdymo subjekto galimybė pasirinkti elgesio variantą tais atvejais, kai įgyvendinant jo turimus įgaliojimus turi būti priimtas administracinis sprendimas, kuris paprastai būna įforminamas norminiu arba individualaus pobūdžio teisės aktu.“ Gumbio (2004, p. 59) teigimu, administracine diskrecija viešojo administravimo institucijos naudojami taikydamos norminius aktus, o viešojo administravimo institucijų diskrecija, kurią administracija įgyvendina leidžiant norminius aktus, vadinama *teisėkūros diskrecija*. Urmonas ir Pranevičienė (2002, p. 58) nurodo, kad administracinė diskrecija nuo teisėkūros diskrecijos skiriasi tuo, kad administracine diskrecija darbuotojams suteikiama veiksmų laisvė, vykdamas vykdomosios valdžios funkcijas, o teisėkūros diskrecija reiškia, kad administracijoje dirbantys žmonės atlieka kvazilegislatyvines funkcijas ir toms funkcijoms vykdyti jiems suteikiama teisėkūros diskrecija.

Shuck (1994, p. 155) administracinę diskreciją apibūdina kaip „pareigūno laisvę pasirinkti vieną iš daugelio galimų sprendimų variantų, neperžengiant nustatytų ribų.“ Jo nuomone, diskrecija atgaivina viešąsias institucijas, jos tampa energingesnės, mobilesnes, joms suteikiama galimybė

keistis. Anot Galligan (1996, p. 7), „diskrecinė valdžia apibūdinama kaip viešojo administravimo institucijos galimybė rinktis iš alternatyvių veikimo būdų.“ Taigi, išanalizavus autorių pateiktus diskrecijos apibrėžimus, galima teigti, kad diskrecija – tai galimybė turėti tam tikrą nepriklausomybės sferą, kurioje, neperžengiant įstatymų numatytų ribų, galima priimti sprendimus savo nuožiūra.

Visgi diskrecinis valdymas turi ir privalumų, ir trūkumų. Cane (1996, p. 135) išskiria šiuos administracinės diskrecijos privalumus: lankstumas, leidžiantis apsvarstyti bei atsižvelgti į kiekvieno konkretaus atvejo esminius klausimus ir taip priimti teisingą, racionalų ir pagrįstą sprendimą; administracija, naudodamasi diskrecijos teise, turi vadovautis ne tiek įstatyme parašytu tekstu, kiek *teisės dvasia*. Matyti, kad viešosios institucijos administracijos darbuotojams suteikiama diskrecijos teisė padaro piliečius tam tikra prasme priklausomus nuo valdininkų priimamų sprendimų. Cane (ten pat) teigia, kad diskreciją gana sudėtinga suderinti su patikimumo ir nuspėjamumo principų įgyvendinimu, nes, naudojantis diskrecija, galima nenuoseklių ir prieštaringų sprendimų tikimybė.

Administracinė diskrecija vykdomajai valdžiai suteikia tam tikros veiklos laisvės priimant sprendimus. Veiklos laisvė leidžia šiai valdžiai iš keleto galimų sprendimo priėmimo variantų, nevirsijant įstatymų ribų, pasirinkti, jos nuomone, tinkamiausią. Pasak Linkevičiūtės (2006, p. 66), „būtent administracinė diskrecija užtikrina viešojo administravimo institucijų lankstumą, leidžia joms adekvačiai reaguoti į iškilusias problemas bei operatyviai spręsti iškilusias klausimus.“ Priimdama įstatymus leidžiamoji valdžia negali numatyti visų aplinkybių, galinčių iškilti ateityje. Akivaizdu tai, kad administracinė diskrecija įgyvendinama tada, kai pagal viešojo administravimo institucijoms nustatytą kompetenciją joms suteikiama elgesio laisvė, tačiau tai nereiškia, kad ši laisvė nekontroliuojama.

Administracinės diskrecijos įgyvendinimo principai. Viešojo administravimo įstaigoms, priimant atitinkamus sprendimus, yra suteikta veiksmų laisvė. Ši jų diskrecijos teisė negali būti varžoma nustatant griežtus draudimus, kad jų veiksmai netaptų savivale. Padėčiai valdyti numatyti tam tikri principai, kurių privalo laikytis viešojo administravimo institucijos, turinčios teisę į diskreciją. Linkevičiūtė (p. 67) straipsnyje „Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje“ nurodo: „įgyvendinant administracinę diskreciją, ypač svarbu, kad nebūtų pažeidžiami bendrieji administracinės teisės principai.“ Autorė pateikia principus, kuriais vadovaujantis viešojo administravimo srityje užtikrinamas:

- 1) patikimumas ir nuspėjamumas;
- 2) aiškumas ir skaidrumas;
- 3) atsakingumas (atskaitingumas);

4) efektyvumas (ten pat).

Viešojo įstaiga privalo vykdyti veiklą pagal jai suteiktas kompetencijas, naudojantis diskrecija priimami sprendimai turi būti teisėti, nešališki ir objektyvūs. Visi piliečiai, dėl kurių priimami sprendimai, turi būti lygūs prieš įstatymus. Administracinės diskrecijos įgyvendinimui turi būti numatytas pagrįstas terminas ir gerbiami kiti administracinės diskrecijos įgyvendinimo proceso principai.

Viešai skelbiamos ir visuomenei prieinamos taisyklės, kurios nustato administracinių sprendimų priėmimo tvarką tam tikroje viešojo administravimo institucijoje, yra tvirtinamos tų pačių institucijų ir skiriamos jų veiksmams, kuriais siekiama įgyvendinti diskrecijos reglamentavimą (Bilak, 2003, p. 23). Tačiau, kaip mini Linkevičiūtė (2006, p. 67), „Lietuvoje taisyklės nustatomos ne įstatymu ar Vyriausybės nutarimu, bet nepaskelbtais vidiniais cirkuliarais ar, netgi blogiau – įprastine praktika bei atsitiktiniais žemo rango pareigūnų sprendimais.“ Pastebėtina, kad skirtinguose galiojančiuose LR teisės aktuose numatyta daugelis administracinės diskrecijos įgyvendinimo principų, tačiau jie nėra aiškiai įvardijami. Pavyzdžiui, valstybės tarnautojų veiklos viešumo principas yra reglamentuotas LR valstybės tarnybos įstatyme (2002). Viešojo administravimo institucijų veiklos objektyvumo principas įstatymiškai įtvirtintas LR viešojo administravimo įstatymo (2006) 3 str. 2 punkte. Viešųjų objektų veiklos nešališkumo principas yra reglamentuotas ir LR valstybės tarnybos įstatymo (2002) 3 str. 2 d. 5 punkte, ir LR viešojo administravimo įstatymo (2006) 3 str. 4 punkte. Proporcingumo principas, pagal kurį „administracinio sprendimo mastas bei griežtumas turi būti artimi administravimo tikslui“, įtvirtintas LR viešojo administravimo įstatyme (2006) 3 str. 3 punkte. Tiksliausiai administracinės diskrecijos ribas apibrėžia LR viešojo administravimo įstatymo (2006) 3 str. 1 ir 4 punktai. Juose reglamentuoti viešojo administravimo institucijoms privalomi viešojo administravimo ir nepiktnaudžiavimo suteikta galia principai. Nepiktnaudžiavimo valdžia principas draudžia viešojo administravimo subjektams vykdyti veiklą, pagal kurią jiems nesuteikti įgaliojimai, ir priimti sprendimus, kuriais siekiama savanaudiškų tikslų, t. y. viešojo administravimo institucijos turi vengti neteisėtų sprendimų priėmimo.

Administracinės diskrecijos ribos. Diskrecijos ribojimas yra būtinas reiškinys. Visų pirma, diskrecija turi būti nustatyta teisės aktuose, t. y. diskrecija turi būti teisinė, kad valdininkams nekiltų problemų dėl piktnaudžiavimo jiems suteiktais įgaliojimais, nes „administracinės diskrecijos egzistavimas yra pagrindas, sukeliantis didelę žalą dėl piktnaudžiavimo“ (Liang, 2015, p. 128). Mendes (2016, p. 32) teigimu, diskrecijos ribos apibrėžiamos ir savo vidinėmis pastangomis, todėl yra skirtumas tarp *didelės laisvės* ir *aiškiai apibrėžtų vykdomųjų įgaliojimų*, kurie buvo nustatyti beveik akmens amžiuje ES teisėje. Teisės aktuose dažniausiai nustatoma ir diskrecijos apimtis –

remiantis tuo galima spręsti, ar diskrecija yra plati, ar siaura. Apskritai vyrauja įvairių veiksmų, ribojančių administracinę diskreciją. Daugiausiai šių veiksmų susiformavo viešojo administravimo veiklos praktikoje arba remiantis jų poreikiais, tačiau yra ir nustatytų sąmoningai.

Linkevičiūtė (2004, p. 59) nurodo tokius diskreciją ribojančius veiksmus: „diskrecijos ribojimą per ją įgyvendinančių asmenų paskyrimą, socialinės aplinkos bei ankstesnės patirties, mokymų įtaką, vidinius veiksmus, tradicijas, įpročius, institucinį kontekstą – tam tikro viešojo administravimo subjekto įgaliojimų ribojimą kito subjekto įgaliojimais, nes visos valstybės institucijos tam tikru būdu yra susijusios ir nė viena nėra atribota nuo kitų.“ Prie nustatytų sąmoningų diskrecijos ribų reikėtų priskirti paties viešojo administravimo subjekto sprendimais priimtus administracinės diskrecijos suvaržymus (pavyzdžiui: viešojo administravimo institucijos sudarytos sutartys, priimti įsipareigojimai) ir kitų viešųjų institucijų nustatytas diskrecijos ribas. Nustatant tam tikro viešojo administravimo subjekto diskrecinės kompetencijos ribas, kitos viešosios institucijos teisiškai įtvirtina tam tikrus diskrecijos įgyvendinimo principus ir jie privalo laikytis procesinių taisyklių. Gumbis (2004, p. 60) teigia, kad tam tikrais atvejais viešojo administravimo įstaigų diskrecija ribojama nustatant konkrečias taisykles, tačiau paliekant teisę jas aiškinti bei suteikiant teises kitiems subjektams.

Apibendrinant pastebėtina, kad per administracinės diskrecijos ribų identifikavimą, administracinės diskrecijos reglamentavimą ir kontrolę, taikant administracinę diskreciją, įgyvendinamas teisėtumo principas. Taigi, veikiant pagal kompetenciją bei laikantis nustatytų procedūrų, diskrecijos laisvė išlieka, nes jos esmė ir yra ta, jog ji įgyvendinama kaip tik tada, kai tam tikros situacijos negalima numatyti ir iki galo reglamentuoti teisės normomis. Tačiau labai svarbu, kaip teigia Skulova (2003), kad viešojo administravimo institucijos, kurioms patikėti diskreciniai įgaliojimai, tinkamai taikytų savo sprendimus. Taip pat svarbu, kad būtų reglamentuotos joms suteiktos diskrecijos ribos ir aptarti teisminės kontrolės klausimai. Visa tai galima atlikti nustatant bei teisiškai įtvirtinant pagrindinius kriterijus, kuriais vadovaujantis būtų įgyvendinama viešosios institucijos administracinė diskrecija.

2.2.2. Administracinės diskrecijos reglamentavimo bei kontrolės ypatumai šiuolaikinio viešojo administravimo srityje

Pažymėtina, kad dėl minėtojo valdžios padalijimo principo administracinės diskrecijos taikymą kontroliuoti ne taip paprasta. Valdžios padalijimas reiškia, kad kiekviena iš trijų valdžios rūšių veikia savo veiklos srityje. „Pasaulyje egzistuoja įvairios teisinės institucijos, kontroliuojančios naudojimąsi diskrecijos teise: tai bendrosios kompetencijos teismai, specializuoti

administraciniai teismai, kvaziteismai (tribunolai, administracinių ginčų komisijos, ombudsmeno institucija, kt.)“ (Pranevičienė ir Urmonas, 2002, p. 60). Ir Lietuvoje yra įsteigtos pasaulyje paplitusios teisinės institucijos, vertinančios diskrecinių sprendimų pobūdį. Pranevičienė ir Urmonas (ten pat) nurodo, kad „nuo 1995 m. Lietuvoje veikia ombudsmeno institutas – LR Seimo kontrolierių įstaiga, nuo 1999 m. – Vyriausioji administracinių ginčų komisija bei specializuoti administraciniai teismai.“ Kilus ginčams dėl netinkamo administracinės diskrecijos panaudojimo paprastai kreipiamasi į teismą. Lietuvoje įsteigti specializuoti administraciniai teismai nagrinėja įvairius administracinius ir mokestinius ginčus. Tačiau tais atvejais, kai ginčijamas pareigūno sprendimas, priimtas remiantis diskrecijos teise, LR administraciniai teismai ne itin daug gali padėti piliečiui, teigiančiam, kad pareigūnas netinkamai pasinaudojo administracine diskrecija, nes LR administracinių bylų teisenos įstatymo 3 str. 2 dalis numato, jog „teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus.“

Kita institucija, galinti nagrinėti panašaus pobūdžio ginčus, yra LR Seimo kontrolierių įstaiga. Seimo kontrolierių įstatymo 4 straipsnyje numatyta, jog Seimo kontrolieriai tiria piliečių skundus dėl valdžios, valdymo, savivaldos, karinių bei joms prilygintų institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo.

Pranevičienė ir Urmonas (ten pat) pažymi, kad „įstatymų leidėjas pareigūną apibūdina kaip valstybės valdžios ir valdymo institucijos darbuotoją, savivaldybės vykdomosios institucijos atstovą, savivaldybės administracijos darbuotoją ar įgaliotąjį asmenį, atliekantį organizacines, tvarkomąsias ar administracines funkcijas.“ Piktnaudžiavimas apibūdinamas kaip „tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai tarnybinė padėtis naudojama ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais (neteisėtai pasisavinamas ar kitiems perleidžiamas svetimas turtas, lėšos ir t. t.) ar dėl kitokių asmeninių paskatų (keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savivaliaujama“ (Seimo kontrolierių įstatymas, 2004, 2 str.). Biurokratizmas suvokiamas kaip „tokia pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės sistemingai laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti žinyboms pavaldžius dalykus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.)“ (ten pat). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai.

Pastebėtina, jog Seimo kontrolieriams numatyti platesni nei administraciniam teismui įgaliojimai tikrinti, ar pareigūnai tinkamai pasinaudojo administracine diskrecija. Tačiau, kalbėdami apie administracinės diskrecijos kontrolę, Pranevičienė ir Urmonas (p. 61) pastebi: „kilus ginčui dėl netinkamo diskrecijos taikymo ir dėl to pažeistų piliečio teisių Seimo kontrolieriai gali priimti tik rekomendacinio pobūdžio sprendimą, t. y. Seimo kontrolierius, ištyręs asmens, nukentėjusio nuo netinkamų administracijos veiksmų, skundą, gali padaryti išvadą, ar šiuo konkrečiu atveju buvo pažeistos diskrecijos panaudojimo ribos, ir jeigu taip, gali pasiūlyti ištaisyti dėl netinkamų veiksmų atsiradusią žalą.“

Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 4 d. nutarime pažymi, kad valstybės valdžios sistema apima tik įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžią – ji neapima vietos savivaldos bei jų institucijų. Taigi, vietos savivaldos lygmeniu tokių trijų valdžios rūšių nėra. Nors savivaldybių tarybų ir joms atskaitingų vykdomųjų organų santykiai nėra grindžiami valdžios padalijimo principu, tai nereiškia, kad administracinės diskrecijos taikymas savivaldybių lygmenyje nėra kontroliuojamas. Naudojimasis diskrecijos teise savivaldybėse išoriškai kontroliuojamas keliais būdais: Vyriausybės atstovo atliekama priežiūra bei savivaldybės kontrolieriaus vykdoma veikla. Vyriausybės atstovas yra Vyriausybės skiriamas valstybės tarnautojas ir įstaigos vadovas, kuris vykdo savivaldybių administracinę priežiūrą, t. y. tikrina, ar savivaldybės laikosi LR Konstitucijos, įstatymų ar vykdo Vyriausybės sprendimus. Pagal LR savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (2004) 4 straipsnį, šie valstybės pareigūnai tikrina, ar savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams, o neteisėtus savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus siūlo panaikinti arba pakeisti. Siekiant padėti Vyriausybės atstovui įgyvendinti jam pavestas funkcijas yra steigama Vyriausybės atstovo tarnyba, kuri, remdamasi Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos veiklos nuostatais (2005), padeda Vyriausybės atstovui įgyvendinti teisės aktų jam suteiktus įgaliojimus ir teises. Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnyba atlieka ir kitą svarbią funkciją – aptarnauja piliečius ir kitus asmenis, atvykusius į tarnybą.

Kitas naudojimosi diskrecijos teise savivaldybėse išorinis kontrolės užtikrinimo būdas – Savivaldybių kontrolierių vykdoma kontrolinė veikla, t. y. savivaldybės kontrolierius (savivaldybės kontrolieriaus tarnyba) pagal LR vietos savivaldos įstatymo (2008) 27 straipsnį, atlieka finansinį ir veiklos auditą savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose bei savivaldybės kontroliuojamose įmonėse. Šiaulių miesto savivaldybėje veikia kontrolės ir audito tarnyba, padedanti atlikti savivaldybės kontrolieriaus funkcijas. Jos tarnautojai vertina vidaus

kontrolę, vykdo stebėseną, kad savivaldybės turtas būtų apsaugotas nuo neteisėtų veikų priimant sprendimus naudojantis diskrecijos teise.

Apibendrinant naudojimosi diskrecijos teise savivaldybėse išoriškai kontroliuojamus būdus, pažymėtina, kad teisėtumo principo užtikrinamas vyksta Vyriausybės atstovo vykdoma veikla bei savivaldybės kontrolieriaus priežiūra. Vyriausybės atstovai, užtikrindami teisėtumo principą naudojantis diskrecija priimant sprendimus, savo veiklos ataskaitas teikia Vyriausybei ir Lietuvos savivaldybių asociacijai. O savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos valstybės tarnautojai informaciją apie savivaldybės kontrolieriaus teiktas išvadas ir rekomendacijas, kuriose išryškėja savivaldybių teisėtumo principo įgyvendinimo efektyvumas, teikia Vyriausybės atstovui.

2.2.3. Administracinės diskrecijos kontrolės probleminiai aspektai

Viešojo administravimo institucijų diskrecija negali būti nevertinama, nes demokratinėje valstybėje teisinė diskrecija pripažįstama teisės sistemos dalimi. Diskrecija yra teisės sudedamoji dalis, kuri sprendimų priėmėjui leidžia pasirinkti tarp skirtingų alternatyvų (Mendes, 2016, p. 24). Vis dėlto reikia atsakyti į klausimą, kokia turi būti administracinės diskrecijos vertinimo tvarka ir apimtis. Linkevičiūtė (2006, p. 67) straipsnyje „Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje“ rašo, kad „daugeliu atvejų teisme sprendžiant klausimą dėl administracinės diskrecijos tinkamo įgyvendinimo vertinama viešojo administravimo subjekto veiksmų atitiktis diskrecijos įgyvendinimo principams.“

Teismas, sprenddamas tinkamo administracinės diskrecijos įgyvendinimo klausimą, vadovaujasi minėtaisiais administracinės diskrecijos ribas nustatančiais principais. Vadovaujantis kaip tik šiais principais viešosioms administravimo institucijoms ir suteikiama veiksmų laisvė. Pranevičienė (2003, p. 48) pažymi, kad valstybių teismai, vadovaudamiesi protingumo ir logiškumo kriterijais, viešojo administravimo subjekto priimtus sprendimus vertina atsakydami į šiuos klausimus:

- ar tokį sprendimą priimtų protingas, racionaliai mąstantis asmuo?
- ar sprendimas priimtas pagrįstai, t. y. tinkamai įvertinus svarbias aplinkybes? (ten pat)

Administracinis teismas, vertindamas viešojo administravimo institucijų priimtus sprendimus, analizuoja, ar šios institucijos, atlikdamos joms suteiktas funkcijas, neperžengė joms suteiktą diskrecijos teisės ribų, ar jos, atlikdamos įsipareigojimus, neviršijo joms suteiktų įgaliojimų. Teismams, vadovaujantis LR galiojančiais teisės aktais ir siekiant nustatyti, ar nebuvo pažeistos viešosios įstaigos administracinės diskrecijos ribos, būtų galima vertinti, ar priimtas aktas neprieštarauja institucijos tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta. Nors

Linkevičiūtė (2006, p. 68) nurodo, kad „teismo galimybė vertinti, ar tinkamai viešojo administravimo subjektai įgyvendina jiems suteiktą administracinę diskreciją, tiesiogiai nėra nustatyta.“ Iš to galima spręsti, kad įstatymų leidėjas, kurdamas įstatymą, nesiejo jo su diskrecinių galių įgyvendinimu. Anot Linkevičiūtės (ten pat), vertinti, ar viešojo administravimo institucijos sprendimas atitinka institucijos įsteigimo tikslus, dažnai gali būti keblu arba net neįmanoma, o kartu ir netikslinga. Galima daryti išvadą, kad šio teisinio pagrindo nepakanka norint nustatyti visus galimus netinkamo administracinės diskrecijos naudojimo ir piktnaudžiavimo ja atvejus bei formas.

Išanalizavus administracinės diskrecijos kontrolės probleminius aspektus, galima teigti, kad administracinis teismas vertina, ar viešojo administravimo subjektas veikė pagal jam nustatytas funkcijas, ar laikėsi įstatymo nustatytų procedūrų priimdamas sprendimus, ar jo priimti sprendimai neprieštarauja galiojantiems įstatymams. Tačiau aišku viena – viešojo administravimo institucijoms, veikiant pagal joms suteiktus įgaliojimus bei laikantis nustatytų procedūrų, veiksmų laisvė išlieka. Taigi, išlieka ir piktnaudžiavimo suteiktomis galiomis rizika, nes diskrecija įgyvendinama kaip tik tada, kai atsiranda tokių situacijų, kurių negalima numatyti ir iki galo reglamentuoti taisyklėmis.

Tarp administracijos piktnaudžiavimo suteiktomis galiomis ir tarp administracijos naudojimosi diskrecinėmis galiomis egzistuoja esminis skirtumas. Galima teigti, kad piktnaudžiavimo tarnyba ribos nėra nustatytos. Tokį valdininkų savivaliavimą būtų galima apibūdinti kaip įstatymų ir taisyklių nepaisymą atliekant savo pareigas. O diskrecijos atveju veiksmų laisvė nėra absoliuti, t. y. nustatytos naudojimosi diskrecija ribos, turi būti paisoma įstatymų ir bendrųjų viešojo administravimo principų.

Viešojo administravimo subjekto administracija vykdo jai priskirtas funkcijas, kurias pasireiškia savarankiškų sprendimų priėmimu. Urmonas ir Pranevičienė (2002, p. 59) straipsnyje „Administracinė diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės“ rašo, kad „savarankiški sprendimai galimi ten, kur neperžengiant įstatymo numatytos ribos priimančiajam sprendimus yra suteikiama šiek tiek pasirinkimo laisvės.“ Taigi, viešojo administravimo institucijoms būtina suteikti galimybę pasinaudoti veiksmų laisve priimant sprendimus, nes įstatymų leidėjas negali numatyti visų ateityje būsiančių aplinkybių, kurios gali susiformuoti įvairiose viešojo administravimo veiklos srityse. Tačiau viešojo administravimo subjekto administracija, naudodamasi suteikta diskrecine teise, negali elgtis savavališkai, t. y. visi administracijos veiksmai, priimami sprendimai neturi pažeisti LR galiojančių įstatymų bei teisėtumo, proporcingumo, viešumo, skaidrumo, sąžiningumo ir kitų administracinės teisės principų.

Viešojo administravimo pagrindas yra teisėtumo principo užtikrinimas. Visgi kyla abejonių, ar priimant sprendimus ir naudojantis diskrecija šis principas užtikrinamas pakankamai. Todėl, išnagrinėjus administracinės diskrecijos ir teisėtumo principo santykį viešojo administravimo

srityje, pasitelkus Šiaulių miesto savivaldybės pavyzdį, buvo organizuojamas tyrimas. Šio tyrimo metu siekta išanalizuoti teisėtumo užtikrinimą ir diskreciją priimant sprendimus konkrečioje viešojo administravimo institucijoje, šiuo atveju – Šiaulių miesto savivaldybėje. Prieš aprašant tyrimą *Teisėtumo užtikrinimas ir diskrecija priimant sprendimą Šiaulių miesto savivaldybėje* bus aptariama šio tyrimo metodologija.

3. TYRIMO METODIKA IR ORGANIZAVIMAS

Šio baigiamojo darbo *empirinio tyrimo tikslas* – atlikti teisėtumo užtikrinimo ir diskrecijos, priimant sprendimą Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje, situacijos analizę.

Tikslui pasiekti iškelti šie *tyrimo uždaviniai*:

1. Aptarti Šiaulių miesto savivaldybės administracijos organizacinę struktūrą teisėtumo užtikrinimo požiūriu.
2. Išanalizuoti vidaus ir išorės institucijų pagalbą, užtikrinant teisėtumą Šiaulių miesto savivaldybėje.
3. Remiantis Šiaulių miesto savivaldybės Teisės skyriaus tarnautojų ekspertiniu vertinimu, išanalizuoti teisėtumo principo įgyvendinimo situaciją taikant diskrecijos teisę savivaldybės administracijos veikloje.

Tikslui pasiekti yra taikomi dokumentų analizės ir ekspertų anketinės *apklausos* metodai.

Dokumentų analizė. Šiame baigiamajame bakalauro darbe nagrinėjami Šiaulių miesto savivaldybės veiklą reglamentuojantys dokumentai. Atsižvelgiant į mokslinio tyrimo objektą, tyrimo tikslą ir uždavinius, dokumentų analizės metodas laikytinas svarbiausiu duomenų gavimo metodu. Pasak Tidikio, (2003, p. 488), duomenys dokumentų analizės metodu renkami tada, kai tyrime dokumentai naudojami kaip pagrindiniai informacijos šaltiniai. Šis metodas užtikrina aukštą analizės kokybę (Luobikienė, 2011).

Šio tyrimo metu buvo analizuojami oficialūs teisiniai Šiaulių miesto savivaldybės dokumentai, sukurti įvairiose administravimo situacijose administraciniais tikslais. „Oficialūs dokumentai – tai tarnybinio pobūdžio dokumentai, t. y. tie, kurie buvo surinkti, parengti ir patvirtinti valstybinių ar visuomeninių organizacijų“ (Kardelis, 2005, p. 225). Dokumentai pasirinkti kaip patikimi informacijos šaltiniai – Tidikio (2003, p. 493) teigimu, jie turi užtikrinti informacijos patikimumą bei pagrįstumą.

Dokumentų analizės metu nagrinėti šie teisiniai dokumentai: įstatymai, teismo sprendimai, nuostatai. Pažymėtina, kad oficialaus pobūdžio savivaldybės dokumentai yra labai skirtingi, todėl analizuojami pagal tipą.

1. Siekiant išsiaiškinti teisėtumo ir diskrecijos reglamentavimą Šiaulių miesto savivaldybės dokumentuose, nagrinėjami:

- Savivaldybės veiklos reglamentai: Šiaulių miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentas (2011), Šiaulių miesto savivaldybės administracijos nuostatai (2017).
- Teisėtumo principo įgyvendinimą kontroliuojančių institucijų nuostatai bei pareigybių aprašymai: Administracinės komisijos prie Šiaulių miesto savivaldybės tarybos nuostatai (2010), Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Teisės skyriaus nuostatai

(2009) bei jame dirbančių asmenų pareigybių aprašymai: Teisės skyriaus vedėjo pareigybės aprašymas (2010), Teisės skyriaus vyriausiojo specialisto pareigybės aprašymas (2011), Centralizuoto vidaus audito skyriaus nuostatai (2009).

2. Siekiant aptarti vidinius ir išorinius teisėtumo užtikrinimo būdus Šiaulių miesto savivaldybėje, nagrinėjamos teisėtumo užtikrinimo situaciją atspindinčios ataskaitos: Šiaulių miesto savivaldybės administracijos 2015 m. veiklos ataskaita, Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. veiklos ataskaita (2016), kontrolės ir audito tarnybos 2015 m. veiklos ataskaita (2016), Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos 2011–2015 m. ataskaitos.

Dokumentų turinio analizės metodo tikslas – atskleisti teisėtumo principo įgyvendinimo ypatumus Šiaulių miesto savivaldybėje.

Dokumentų analizės metodai. Pasak Kardelio (2016, p. 285), dokumentų analizė – tai „formalizuotas dokumentų tyrimo būdas, numatantis jų turinio vertinimą, remiantis požymių, kurie svarbūs tyrėjui ir, kuriuos galima apibendrinti, skaičiavimu bei išryškinantis teksto charakteristikas.“ Atliekant dokumentų analizę, pirmiausia nuosekliai skaityti teisiniai dokumentai, tada informacija skaidyta į prasminius vienetų, grupuota ir sisteminta.

Ekspertų apklausos metodo pasirinkimo pagrindimas. Šio tyrimo metu dokumentų duomenų analizė buvo derinama su anketiniu metodu. Dokumentų analize buvo siekiama išsiaiškinti teisėtumo ir diskrecijos reglamentavimą Šiaulių miesto savivaldybės dokumentuose bei išanalizuoti išorinius teisėtumo principo, naudojami diskrecijos teise, užtikrinimo būdus. Tuo tarpu anketiniu metodu buvo siekiama išsiaiškinti pagrindines kliūtis ir ribojimo veiksnius, kurie iškyla siekiant užtikrinti dokumentuose reglamentuotą teisėtumo principą, turint valstybės suteiktą teisę naudotis diskrecijos laisve. Tyrimui atlikti taikytas anketinės apklausos metodas (Kardelis, 2002; Tidikis, 2003). Ši apklausos forma pasirinkta atsižvelgiant į jos privalumus, nes apklausoje naudojamas klausimų pateikimo nuoseklumas, lemiantis, kad kiekvienas respondentas gaus tuos pačius atsakymų į klausimus variantus (Kardelis, 2005). Pažymėtina, kad anketa anoniminė, todėl šis metodas laikomas efektyviu, atspindinčiu tikrąją respondento nuomonę, kurios jis gali nepripažinti apklausiant žodžiu. Kardelio (2016, p. 270) teigimu, ekspertų apklausa – tai „specifinės rūšies apklausa, kurios metu apklausiama specialiai parinkta žmonių grupė, turinti kurios nors srities žinių.“ Tokiomis žiniomis disponuojantys asmenys vadinami ekspertais.

Ekspertų imties pagrindimas. Siekiant atskleisti Šiaulių miesto savivaldybės situaciją užtikrinant teisėtumą, naudojantis diskrecija, buvo apklausti ekspertai. Ekspertai – „tai asmenys, kurie dėl savo profesinės ar gyvenimo patirties turi didžiausią kompetenciją ir patikimiausią bei pakankamai išsamią informaciją apie tiriamą problemą“ (Tidikis, 2003, p. 467). Konkrečiu atveju ekspertai – tai Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Teisės skyriaus darbuotojai. Nuo

ekspertų specializacijos ir kvalifikacijos priklauso vertinimo tikslumas, todėl tyrimui atrinkti aukštos specializacijos ir kvalifikacijos ekspertai. Taikyti tokie atrankos kriterijai:

1) teisinis išsilavinimas. Tai būtina sąlyga tinkamam teisėtumo užtikrinimo bei diskrecijos suvokimui;

2) ne trumpesnė nei 5 m. patirtis viešojo administravimo institucijose. Šis kriterijus buvo reikalingas, kadangi trumpesnę patirtį šioje srityje turintys asmenys gali negebėti įžvelgti teisėtumo užtikrinimo ir diskrecijos atvejų, rizikų, privalumų, trūkumų;

3) departamentų (Strateginės plėtros ir ekonomikos, Urbanistinės plėtros ir ūkio, Socialinių reikalų bei Švietimo, kultūros ir sporto departamentas) ir kitų savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių ir filialų veiklos kuravimas bei konsultacijų teisiniais klausimais teikimas savivaldybės administracijos darbuotojams. Tai garantuoja, kad ekspertas bus susipažinęs ir su jį netiesiogiai palietusiais teisėtumo užtikrinimo ir diskrecijos atvejais;

4) atstovavimas savivaldybei teisiniuose ginčiuose. Tokia patirtis sudaro prielaidas vertinti teisėtumo užtikrinimo bei diskrecijos atvejus per teismų praktikos prizmę.

Tyrimo metu buvo išplatintos 6 anketos. Apklausa buvo atliekama 2017 m. balandžio mėnesį. Iš planuotų apklausti 6 respondentų apklausti 5. Vienas respondentas dalyvauti tyrime negalėjo (buvo tikslinėse atostogose). Iš 5 respondentų apklaustas vienas vyras. Analizuojant respondentų pasiskirstymą pagal užimamas pareigas, pažymėtina, kad apklausti 4 vyriausieji specialistai ir skyriaus vedėja.

Ekspertų apklausos instrumento turinio pagrindimas. Ekspertams anketoje pateikta 11 uždarojo ir atvirojo tipo klausimų (žr 1 priedas). Uždarais klausimais siekta išsiaiškinti, kokia yra teisėtumo užtikrinimo situacija, rengiant dokumentus ir priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijos departamentuose ir skyriuose, naudojantis diskrecijos teise. Atvirais domėtasi eksperto nuomone apie platesnio diskrecijos teisės taikymo privalumus bei trūkumus ir kokios priemonės padėtų Šiaulių miesto savivaldybės administracijai visiškai užtikrinti sprendimų teisėtumą ir efektyvų diskrecijos teisės taikymą. Anketos klausimų detalizavimas pateiktas 3.1 lentelėje.

Apklausos anketos klausimų detalizacija

Klausimų blokas	Klausimų nr.	Klausimų tikslas	Mokslininkai, nagrinėję tapačius aspektus
Teisėtumo situacija	1, 2	Įvertinti teisėtumo užtikrinimo situaciją Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje bei pažangą šioje srityje	Andruškevičius (2004), Bakaveckas ir kt. (2005)
Teisėtumo principo įgyvendinimo problemos	3	Nustatyti teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumus	Andruškevičius (2004), Bakaveckas ir kt. (2005)
Teisėtumo užtikrinimo būdai ir sritys	4, 5	Įvertinti teisėtumo užtikrinimo būdų veiksmingumą bei sritis	Andruškevičius (2004), Bakaveckas ir kt. (2005)
Naudojimosi diskrecijos teise situacija ir perspektyvos	6, 7, 8	Įvertinti naudojimosi diskrecijos teise dažnumą, netinkamą naudojimąsi šia teise bei perspektyvas	Urmonas, Pranevičienė (2002), Andruškevičius (2004), Gumbys (2004), Linkevičiūtė (2006)
Diskrecijos teisės privalumai ir trūkumai	9, 10	Identifikuoti platesnio diskrecijos teisės taikymo privalumus bei trūkumus	Urmonas, Pranevičienė (2002), Andruškevičius (2004), Gumbys (2004), Linkevičiūtė (2006)
Teisėtumo užtikrinimo ir diskrecijos teisės įgyvendinimo gerinimo priemonės	11	Parinkti teisėtumo užtikrinimo bei diskrecijos teisės įgyvendinimo priemones	Urmonas, Pranevičienė (2002), Andruškevičius (2004), Gumbys (2004), Bakaveckas ir kt. (2005), Linkevičiūtė (2006)

Ekspertų apklausos organizavimas ir tyrimo etika. Sudaryto anketinio klausimyno klausimai buvo formuojami taip, kad nebūtų respondentui nesuprantamų žodžių, sąvokų ar posakių. Tyrimo eiga buvo planuojama taip, kad visas tyrimas ir jo etapai būtų aiškūs, tikslingi. Atliekant tyrimą buvo laikomasi etikos taisyklių. Respondentams buvo prisistatyta, pasakius tyrėjo vardą pavardę ir atstovaujamą instituciją. Anketoje pristatyta baigiamojo darbo tema, tyrimo tikslas, nes, pasak Dikčiaus (2005, p. 104), prieš užduodant klausimą turi būti pateiktas trumpas tyrimo pristatymas, paaiškinta, kokių tikslų jis atliekamas, kam ir kaip bus panaudota gauta informacija. Siekiant objektyvaus klausimyno pildymo, tyrimo dalyviams užtikrintas konfidencialumas. Respondentai anketas pildė savo darbo vietoje – tai buvo suderinta su vadovybe. Apklausos dalyviai galėjo pasirinkti, ar dalyvauti tyrime.

Ekspertų apklausos duomenų analizės metodai. Tyrimo metu surinktų duomenų analizei taikomi statistinės analizės metodai. Rangų skalėje ekspertų nuomonė apibendrinama skaičiuojant vidurkį arba pritarimo procentą. Ekspertų nuomonės suderinamumą kiekvienu klausimu parodo standartinis nuokrypis. Standartinis nuokrypis – tai „dydis, rodantis, kiek kiekviena reikšmė yra vidutiniškai nukrypusi nuo vidurkio“ (Kasiulevičius, Denapienė, 2008, p. 176). Siekiant įvertinti

ekspertų nuomonių suderinamumą, skaičiuotas konkordacijos koeficientas. Konkordacijos koeficientas skaičiuojamas pagal formulę:

$$W = \frac{12S^2}{r^2(m^2-m)} \quad (3.1)$$

čia:

W – konkordacijos koeficientas;

S^2 – nuokrypio nuo rangų vidurkio kvadratų suma;

m – lyginamųjų objektų (kriterijų) skaičius.

Konkordacijos koeficientas gali įgyti reikšmes nuo 0 iki 1. Kuo konkordacijos koeficiento reikšmė yra arčiau 1, tuo ekspertų nuomonės laikomos labiau suderintomis.

Ekspertų apklausos rezultatai apdoroti *SPSS* ir *MS Excel* programomis.

4. TEISĖTUMO UŽTIKRINIMO IR DISKRECIJOS, PRIIMANT SPRENDIMĄ ŠIAULIŲ MIESTO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJOJE, REZULTATŲ ANALIZĖ

4.1. Šiaulių miesto savivaldybės organizacinė struktūra teisėtumo užtikrinimo požiūriu

Pagal Šiaulių miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentą (2011), Šiaulių miesto savivaldybė yra įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi LR Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per nuolatinį Šiaulių miesto gyventojų išrinktą tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas įstatymams, LR Vyriausybės ir tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti.

Šiaulių miesto savivaldybėje veikia dvi institucijos – atstovaujamoji ir vykdomoji. Atstovaujamoji institucija – taryba, jai vadovauja vienmandatėje rinkimų apygardoje tiesiogiai išrinktas tarybos narys – meras. Vykdomoji savivaldybės institucija – savivaldybės administracijos direktorius (žr. 4.1 pav.). Šios institucijos savo veikloje vadovaujasi LR Konstitucija, LR vietos savivaldos įstatymu, kitais įstatymais ir įstatymų įgyvendinamaisiais teisės aktais, Šiaulių miesto savivaldybės tarybos reglamentu (2011). Pagal LR vietos savivaldos įstatymo (2008) 4 straipsnį, šios institucijos turi laikytis vietos savivaldos principų, iš kurių vienas – teisėtumo principas. Jis užtikrina, kad savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visi jų priimti sprendimai atitiktų įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus.

Taryba savo įgaliojimus įgyvendina tarybos posėdžiuose. Klausimus posėdžiams rengia komitetai ir komisijos, tarybos narių frakcijos ir grupės pasitarimuose, tarybos ir mero sekretoriatas, tarybos nariai, savivaldybės kontrolierius, meras ir administracijos direktorius. Taryba priima sprendimus ir Šiaulių miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka kontroliuoja jų įgyvendinimą. Taryba padeda užtikrinti administracijos veiklos teisėtumą kontroliuojant ir prižiūrint savivaldybės vykdomosios institucijos vadovo veiklą. Savivaldybės administracijos direktorius už savo ir administracijos veiklą atsiskaito teikdamas metų veiklos ataskaitas tarybai ir merui.

Pagal Šiaulių miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentą (2011), tarybos sprendimų įgyvendinimą ir kontrolę organizuoja savivaldybės administracija. Tarybos sprendimus sekretoriatas perduoda direktoriui, kuris skiria už vykdymą atsakingą savivaldybės administracijos padalinį (tarnautoją), nustato įvykdymo terminą. Direktoriaus paskirtas padalinio vedėjas (tarnautojas) yra tiesiogiai atsakingas už pavedimo įgyvendinimą. Visus tarybos priimtus sprendimus registruoja sekretoriatas. Savivaldybės padalinio vedėjas už sprendimo įvykdymą

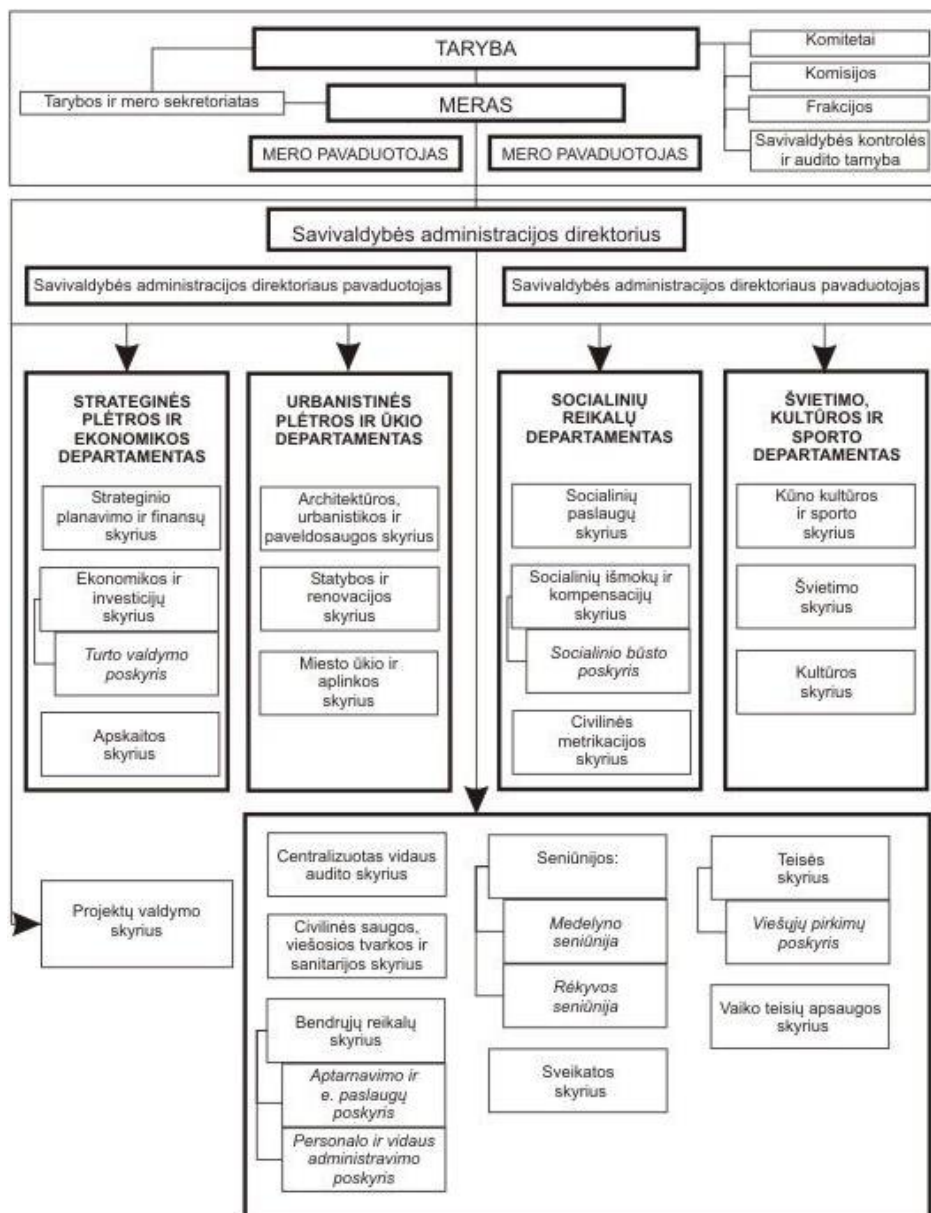
atsiskaito direktoriui. Meras kontroliuoja ir prižiūri, kaip įstatymus, Vyriausybės ir tarybos sprendimus, įgyvendina savivaldybės viešojo administravimo institucijos, įstaigų ir įmonių vadovai.

Šiaulių miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamente pateikta organizacinė ir valdymo struktūra, kurioje nustatytas struktūrinių padalinių pavaldumas, kompetencija, pareigų ir atsakomybės paskirstymas bei atskaitomybė. Tokia apibrėžta struktūra sudaro palankias sąlygas daugiapakopiam teisėtumo užtikrinimui.

Pagal LR savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (2004) 30 straipsnio 2 dalį, Šiaulių miesto savivaldybės administracija vykdo LR vietos savivaldos įstatyme reglamentuotas funkcijas. Viena iš funkcijų yra įgyvendinti įstatymus ir Lietuvos Vyriausybės nutarimus, kurie nereikalauja savivaldybės tarybos sprendimų. Šiaulių miesto savivaldybės administracija taip pat dalyvauja rengiant įstatymus ir kitus teisės aktus, susijusius su savivaldybės veikla, gali pareikšti savo pasiūlymus bei pastabas dėl parengtų projektų. Ši vykdomosios valdžios funkcija, nereikalaujanti savivaldybės tarybos sprendimų, yra pagrįsta administracine diskrecija, kuria tarnautojams suteikiama veiksmų laisvė. Tačiau, kaip jau buvo minėta teorinėje dalyje, teisėtumo principas griežtai reikalauja laikytis įstatymų, nustatytų kompetencijos ribų, procedūrinių taisyklių ir yra tiesiogiai susijęs su įstatymų viršenybe ir jų įgyvendinimu visų subjektų atžvilgiu.

Taigi, Šiaulių miesto savivaldybės administracija, vadovaudamasi įstatymų jai suteiktais įgaliojimais ir tvarka, numatyta Šiaulių miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamente, vykdo teisėtumo principu paremtas funkcijas. Įstatymų laikymasis bei jų įgyvendinimas yra vienas iš esminių šio principo reikalavimų.

Siekiant pagerinti gyventojų aptarnavimą ir užtikrinti efektyvią administracijos veiklą, Šiaulių miesto savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-31 patvirtinta nauja savivaldybės administracijos struktūra, kuri įsigaliojo nuo 2016 m. sausio 30 d. (1 ir 3 punktai įsigaliojo nuo 2016 m. spalio 1 d.). Pagal Šiaulių miesto savivaldybės administracijos nuostatus (2017), Šiaulių miesto savivaldybės administracija yra savivaldybės įstaiga. Administraciją sudaro struktūriniai padaliniai – 4 departamentai (kiekvieną iš jų sudaro 3 skyriai). Tiesiogiai savivaldybės administracijos direktoriui pavaldūs 7 skyriai ir jų poskyriai, struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos (savivaldybės administracijos filialai), taip pat į struktūrinius padalinius neįeinantys valstybės tarnautojai (žr. 4.1 pav.).



4.1 pav. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos struktūra

Šaltinis: <http://edem.siauliai.lt/Savivaldyb%C4%97s%20strukt%C5%ABra180>

Pateikta organizacinė Šiaulių miesto savivaldybės struktūra apima valdymo ir atsakomybės pasidalijimą, įgaliojimus, atskaitingumą ir kontrolę. Savivaldybės administracija, vykdydama jai paskirtus atlikti uždavinius, atlieka teisės aktų nustatytas funkcijas, detalizuotas struktūrinių padalinių nuostatuose. Juose aprašomas pavaldumas ir atskaitomybė. **Tokia vidaus administravimo struktūra, kai kiekvieno administracijos padalinio veikla susaistyta pavaldumo, atskaitingumo ir kontrolės ryšiais, sudaro sąlygas daugiapakopiam teisėtumo užtikrinimui.**

Teisėtumo principą savivaldybėje padeda užtikrinti tie padaliniai, kurių tiesioginė funkcija yra teisėtumo principo įgyvendinimo kontrolė: Teisės skyrius ir Centralizuotas vidaus audito skyrius.

Teisės skyrius užtikrina teisėtumą visose savivaldybės veiklos srityse, teikia konsultacijas, derina visus Šiaulių miesto savivaldybės tarybos sprendimus bei administracijos direktoriaus įsakymus, veda teismines bylas bei užtikrina kitas skyriui priskirtas funkcijas. Skyriaus specialistai taip pat teikia valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos paslaugas gyventojams, suteikdami jiems galimybę ginti savo teises ir interesus. Ginamos ir galimai su neteisėta savivaldybės administracijos veikla susijusios piliečių teisės. Remiantis Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Teisės skyriaus nuostatais (2009), galima tvirtinti, kad pagrindinė šio skyriaus funkcija yra užtikrinti teisėtumo principo, kuriuo vadovaujasi Šiaulių miesto savivaldybės taryba bei administracija, įgyvendinimą. Teisėtumo principo įgyvendinimas yra reglamentuotas Šiaulių miesto savivaldybės atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų nuostatuose. Teisės skyrius stebi, padeda ir kontroliuoja teisėtumo principo įgyvendinimą Šiaulių miesto savivaldybėje. Detaliau šio skyriaus funkcijos, užtikrinant savivaldybės administracijos veiklos teisėtumą, bus analizuojamos kitame bakalauro darbo poskyryje.

Be Teisės skyriaus, teisėtumo principą savivaldybėje padeda užtikrinti ir Centralizuotas vidaus audito skyrius. Pastarojo funkcija yra atlikti vidaus auditą bei pažangos stebėjimus savivaldybės administracijoje ir savivaldybės tarybos įsteigtuose viešuosiuose juridiniuose asmenyse, kurie valdo, naudoja savivaldybės turtą ir juo disponuoja. Centralizuotas vidaus audito skyrius tikrina, vertina sukurtą ir įdiegtą vidaus kontrolės sistemą, veiklos atitiktį įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams. Remiantis Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Centralizuoto vidaus audito skyriaus nuostatais (2009), pastebėtina, kad skyrius įgyvendina savo uždavinius ir funkcijas palaikydamas glaudžius ryšius su savivaldybės administracijos padaliniais ir savivaldybės viešaisiais juridiniais asmenimis, keisdamasis su jais reikiama informacija ir dokumentais, kurių reikia vidaus auditui atlikti.

Apibendrinant Šiaulių miesto savivaldybės organizacinę struktūrą, galima daryti išvadą, kad ji lemia daugiapakopę atskaitomybės ir kontrolės sistemą bei sudaro palankias teisėtumui ir diskrecijos taikymui užtikrinti. Savivaldybės administracijos veiklos teisėtumą padeda užtikrinti struktūriniai padaliniai (Teisės skyrius ir Centralizuotas vidaus audito skyrius), kontroliuojantys ir prižiūrintys Šiaulių miesto savivaldybės administracijos veiklą ir visų jų priimtų sprendimų atitiktį įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimams.

4.2. Teisės skyriaus ir Centralizuoto vidaus audito skyriaus veikla ir funkcijos užtikrinant teisėtumo principo įgyvendinimą Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje

Kaip jau minėta, Šiaulių miesto savivaldybę sudaro dvi institucijos: atstovaujamoji ir vykdomoji. Šiaulių miesto savivaldybės taryba bei administracija savo veikloje vadovaujasi teisėtumo principu, kuris reglamentuotas abiejų institucijų nuostatuose. Teisėtumo principo įgyvendinimą ir tinkamą diskrecijos teisės taikymą priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje užtikrina šie padaliniai: Teisės skyrius ir Centralizuotas vidaus audito skyrius. Jų tiesioginė funkcija yra teisėtumo principo įgyvendinimo užtikrinimas.

4.2.1. Teisės skyriaus veikla ir funkcijos

Pažymėtina, kad pagrindinė Teisės skyriaus funkcija yra teisėtumo principo įgyvendinimo Šiaulių miesto savivaldybėje užtikrinimas ir diskrecijos taikymo priežiūra. Todėl darbe detaliau aptariami šio skyriaus nuostatai bei pareigybių aprašai.

Teisės skyrius yra Šiaulių miesto savivaldybės administracijos struktūrinis padalinys, įsteigtas Šiaulių miesto savivaldybės tarybos sprendimu ir tiesiogiai pavaldus Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktoriui. Pastarasis savo veikloje vadovaujasi LR Konstitucija, LR įstatymais, LR Vyriausybės nutarimais ir kitais teisės aktais, savivaldybės tarybos sprendimais, mero potvarkiais, savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymais ir Šiaulių miesto savivaldybės administracijos teisės skyriaus nuostatais.

Pagal Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Teisės skyriaus nuostatus (2009), Teisės skyrius atlieka funkcijas, susijusias su teisėtumo užtikrinimu tiek paties skyriaus, tiek savivaldybės administracijos ir savivaldybės tarybos veikloje. Analizuojant Teisės skyriaus nuostatus, galima išskirti keturias skyriaus veiklos, užtikrinant teisėtumo principo laikymąsi ir diskrecijos teisės panaudojimo kontrolę, kryptis: teisėtumo principu vadovautis savo veikloje; kuruoti, prižiūrėti, kaip šio principo laikomasi kituose padaliniuose; atstovauti savivaldybę teisiniuose ginčuose bei užtikrinti, kad šio principo būtų laikomasi savivaldybės sąveikose su kitomis institucijomis ir piliečiais; konsultuoti savivaldybėje dirbančius tarnautojus ir vykdyti teisinio švietimo veiklą (žr. 4.1 lent.).

Teisės skyriaus veiklos, užtikrinant teisėtumo principo laikymąsi ir diskrecijos teisės panaudojimo kontrolę, kryptys

Teisėtumo užtikrinimo kryptis	Reglamentavimas skyriaus nuostatuose
<i>Savo veikloje vadovautis teisėtumo principu</i>	- Analizuoti galiojančius LR teisės aktus, stebėti teisės aktų pakeitimus ir taikyti juos skyriaus veikloje; - Nuolat tobulinti skyriaus tarnautojų kvalifikaciją.
<i>Kuruoti, prižiūrėti, kaip šio principo laikomasi kituose padaliniuose</i>	Prižiūrėti, ar savivaldybės administracijos padalinių pateikti projektai atitinka galiojančius teisės aktus.
<i>Atstovauti savivaldybei teisiniuose ginčuose bei užtikrinti, kad šio principo būtų laikomasi savivaldybės sąveikose su kitomis institucijomis ir piliečiais</i>	- Gavus savivaldybės mero ar savivaldybės administracijos direktoriaus įgaliojimus, atstovauti savivaldybės ir savivaldybės administracijos interesus visų instancijų LR teismuose su visomis teisėmis, įstatymų priskirtomis ieškovui, atsakovui, trečiajam ar suinteresuotam asmeniui ir pareiškėjui; - Esant poreikiui, atstovauti savivaldybės ar savivaldybės administracijos interesams, susijusiems su teisinių klausimų sprendimu, savivaldybės ir valstybės institucijose bei įstaigose; - Dalyvauti komisijų, darbo grupių veikloje, teikti išvadas ir pasiūlymus dėl sprendžiamų klausimų.
<i>Konsultuoti savivaldybėje dirbančius tarnautojus ir vykdyti teisinio švietimo veiklą</i>	Konsultuoti Šiaulių miesto savivaldybės merą, jo pavaduotojus, administracijos direktorių ir jo pavaduotojus, Šiaulių miesto savivaldybės administracijos padalinių darbuotojus ir valstybės tarnautojus teisiniais klausimais, priskirtais savivaldybės ir savivaldybės administracijos kompetencijai.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Teisės skyriaus nuostatais

Apibendrinant Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Teisės skyriaus nuostatų turinį, galima teigti, kad pagrindinė šio skyriaus funkcija yra užtikrinti teisėtumo principo įgyvendinimą. Svarbiausios skyriaus teisėtumo užtikrinimo priemonės atsiskleidžia šio skyriaus veikloje. Teisės skyrius turi teisę tikrinti dokumentus, analizuoti, ar jie atitinka kitus teisės aktus, teikti pastabas, siūlymus ir išvadas dėl tam tikrų dokumentų, veiksmų ar neveikimo teisėtumo. Taip pat turi teisę atstovauti teismuose ir konsultuoti kitus administracijos darbuotojus bei savivaldybės institucijas. Taigi, Teisės skyrius užtikrina, kad visa savivaldybėje vykdoma veikla būtų teisėta ir paremta įstatymais.

Detaliau Teisės skyriaus veikla, užtikrinant teisėtumą Šiaulių miesto savivaldybėje, aprašoma skyriaus tarnautojų pareigybių aprašymuose. Juose išskiriama veiklos sritis ir konkrečiai pareigybei keliami specialieji reikalavimai, funkcijos, pavaldumas ir atskaitomybė bei atsakomybė. Bakalauro darbe išsamiai aptariami analizuojamu laikotarpiu teisės skyriuje dirbančių 6 tarnautojų, t. y. vedėjos ir 5 vyriausiųjų specialistų, pareigybių aprašai.

Kiekvienas Teisės skyriaus specialistas, užtikrindamas Šiaulių miesto savivaldybės sprendimų teisėtumą bei efektyvų savo funkcijų atlikimą, kaip nurodoma jo pareigybių apraše, „turi išmanyti Lietuvos Respublikos įstatymus, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus ir kitus

teisės aktus, reglamentuojančius vietos savivaldos ir jos institucijų, savivaldybei pavaldžių įstaigų ir akcinių bendrovių veiklą, darbo santykius, valstybės tarnybą, viešąjį administravimą, viešuosius pirkimus, civilinės teisės ir civilinio proceso, administracinės teisės ir administracinio proceso, baudžiamosios teisės ir baudžiamojo proceso normas, kitus teisės aktus.“ Taigi, teisinės žinios yra esminė Teisės skyriaus dirbančio specialisto kompetencijų dalis.

Pareigybių aprašuose nurodytos funkcijas, atliekamos užtikrinant teisėtumą, skirstomos taip:

- *Bendrosios* – nusako veiklas, bendras visiems teisės skyriaus tarnautojams.
- *Specialiosios* – nurodo konkrečios teisės skyriaus tarnautojų pareigybės veiklas, kurių atlikimas kelia specifinius reikalavimus tarnautojo kompetencijai.

Remiantis Teisės skyriaus pareigybių aprašuose keliamais veiklos reikalavimais, bendrąsias ir specialiąsias funkcijas pagal turinį galima skirstyti į šias grupes:

- Skyriaus darbo organizavimas ir skyriaus veiklos teisėtumo užtikrinimas;
- Savivaldybės tarybos ir administracijos veiklos teisėtumo užtikrinimas;
- Atstovavimas savivaldybei teisiniuose ginčiuose su kitomis institucijomis ir piliečiais.

Pagal Teisės skyriaus pareigybių aprašuose keliamus veiklos reikalavimus, specialistai vykdo bendrąsias funkcijas jau minėtose srityse (žr. 4. lent.).

4.2 lentelė

Teisės skyriaus tarnautojų bendrosios funkcijos, atliekamos užtikrinant teisėtumą

Funkcijų grupė	Funkcijos
<i>Savivaldybės tarybos ir administracijos veiklos teisėtumo užtikrinimas</i>	• Konsultuoja administracijos direktorių, jo pavaduotoją, administracijos darbuotojus teisiniais klausimais, susijusiais su savivaldybės institucijų įgyvendinamomis funkcijomis; • Derina Teisės skyriaus vedėjo įsakymu paskirtų kuruoti administracijos padalinių paruoštų savivaldybės tarybos sprendimų, administracijos direktoriaus įsakymų, sutarčių projektus, tikrina, ar jie atitinka galiojančius teisės aktus; • Dalyvauja darbo grupių ar komisijų veikloje, analizuoja informaciją ir pateikia nuomonę pareigybei priskirtų funkcijų klausimais. Prižiūri, kad būtų įgyvendinti darbo grupėms ar komisijoms suformuluoti uždaviniai.
<i>Atstovavimas savivaldybei teisiniuose ginčiuose su kitomis institucijomis ir piliečiais</i>	• Atstovauja savivaldybei savivaldybės mero įgaliojimu ir savivaldybės administracijai savivaldybės administracijos direktoriaus įgaliojimu visų instancijų teismuose, ruošia procesinius dokumentus teismams; • Renka ir teikia dokumentus teismams pagal jų įpareigojimus; • Teikia pasiūlymus savivaldybės merui, savivaldybės administracijos direktoriui ar skyriaus vedėjui dėl teismo sprendimų ir nutarčių apskundimo; • Rengia teikimus prokuratūrai ir kitoms ikiteisminio tyrimo institucijoms dėl ikiteisminio tyrimo pradėjimo ar viešojo intereso gynimo; • Teikia merui, savivaldybės administracijos direktoriui ar skyriaus vedėjui pasiūlymus dėl teismo sprendimų ir nutarčių apskundimo ar vykdymo; • Teikia prašymus dėl vykdomųjų dokumentų išdavimo.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis teisės skyriaus tarnautojų pareigybių aprašymais

Apibendrinant galima teigti, kad Teisės skyriaus specialistai atlieka daug funkcijų, kurios yra bendros visiems skyriaus tarnautojams. Siekiant užtikrinti savivaldybės tarybos ir

administracijos veiklos teisėtumą, skyriaus tarnautojai konsultuoja administracijos darbuotojams ir tikrina, ar dokumentai atitinka galiojančius teisės aktus. Taip pat analizuoja darbo grupių ar komisijų veiklą.

Gindami savivaldybės interesus teisiniuose ginčiuose su kitomis institucijomis ir piliečiais, Teisės skyriaus tarnautojai atstovauja savivaldybei teismuose, renka ir teikia dokumentus teismams bei ikiteisminėms tyrimo institucijoms, teikia pasiūlymus.

Remiantis Teisės skyriaus pareigybių aprašymuose keliamais veiklos reikalavimais, matyti, kad skyriaus vedėjas ir vyriausieji specialistai vykdo ir specialiąsias funkcijas (žr. 4.3 lent.).

4.3 lentelė

Teisės skyriaus tarnautojų specialiosios funkcijos, atliekamos užtikrinant teisėtumą

Pareigybė	Funkcijų grupės	Funkcijos
<i>Teisės skyriaus vedėjas</i>	<i>Savivaldybės tarybos ir administracijos veiklos teisėtumo užtikrinimas</i>	- Planuoja, organizuoja ir kontroliuoja skyriaus tarnautojų veiklą; - Rengia skyriaus nuostatus, veiklos ataskaitas, tarnautojų pareigybių aprašymus; - Analizuoja ir rengia pasiūlymus administracijos direktoriui dėl skyriaus struktūros, tarnautojų skatinimo ir nuobaudų skyrimo; - Vertina skyriaus tarnautojų tarnybinę veiklą; - Leidžia įsakymus skyriaus veiklos klausimais; - Sudaro teisės skyriaus veiklos planus.
	<i>Savivaldybės tarybos ir administracijos veiklos teisėtumo užtikrinimas</i>	- Rengia savivaldybės tarybos sprendimų, savivaldybės mero potvarkių, administracijos direktoriaus įsakymų, sutarčių projektus su funkcijomis susijusiais klausimais; - Nagrinėja fizinių ir juridinių asmenų prašymus, pranešimus ir skundus, susijusius su skyriaus funkcijomis, rengia atsakymus ar atsakymų projektus; - Dalyvauja tarybos posėdžiuose, administracijos padalinių vadovų pasitarimuose.
<i>Teisės skyriaus vyriausiasis specialistas</i>	<i>Savivaldybės tarybos ir administracijos veiklos teisėtumo užtikrinimas</i>	Nagrinėja fizinių ir juridinių asmenų prašymus, susijusius su pareigybės funkcijomis, rengia atsakymų projektus pagal skyriaus vedėjo priskirtus kuruojamus skyrius.
	<i>Atstovavimas savivaldybės teisiniuose ginčiuose su kitomis institucijomis ir piliečiais</i>	- Esant būtinybei informuoja savivaldybės merą ir savivaldybės administracijos direktorių ar skyriaus vedėją apie teisminių bylų eigą; - Teikia informaciją apie pirminės teisinės pagalbos teikimą ir teisinę pagalbą pareiškėjams.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis teisės skyriaus tarnautojų pareigybių aprašymais

Apibendrinant galima teigti, kad, siekiant užtikrinti savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumą, kiekvienas Teisės skyriaus specialistas vykdo specialiąsias funkcijas. Teisės skyriaus vedėjas planuoja ir kontroliuoja skyriaus tarnautojų veiklą; rengia skyriaus nuostatus, pareigybių aprašymus, veiklos ataskaitas bei pasiūlymus administracijos direktoriui dėl skyriaus

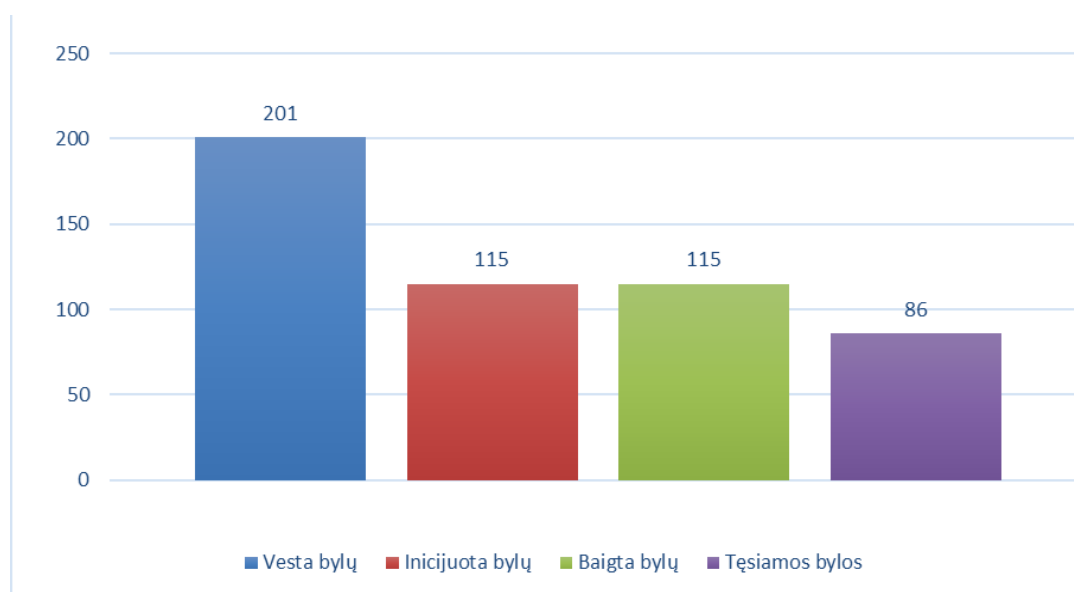
struktūros, tarnautojų skatinimo ir nuobaudų skyrimo, tai pat leidžia įsakymus skyriaus veiklos klausimais, taip užtikrindamas skyriaus veiklos teisėtumą.

Siekdamas užtikrinti savivaldybės tarybos ir administracijos veiklos teisėtumą, Teisės skyriaus vedėjas bendradarbiauja su kitais administracijos darbuotojais bei savivaldybės institucijomis. Taip pat rengia dokumentus pagal savo kompetenciją. Teisės skyriaus tarnautojai nagrinėja fizinių ir juridinių asmenų prašymus, taip suteikdami gyventojams galimybę tinkamai ginti pažeistas teises ir įstatymų saugomus interesus.

Gindamas savivaldybės interesus teisiniuose ginčiuose su kitomis institucijomis ir piliečiais, vyriausiasis specialistas, kaip tarpininkas tarp padalinio ir kitų institucijų ar gyventojų, teikia informaciją savivaldybės institucijoms apie teisminių bylų eigą ir yra atsakingas už pirminę teisinę pagalbą pareiškėjams. Šios Teisės skyriaus tarnautojų veiklos padeda užtikrinti teisėtumo įgyvendinimą Šiaulių miesto savivaldybėje pagal tarnautojų kompetenciją.

Apibendrinant visas pateiktas Teisės skyriaus tarnautojų funkcijas, galima teigti, kad, užtikrinant teisėtumą, skyrius prižiūri daugelį veiklos sričių, taip pat kontroliuoja, kad savivaldybėje vykdoma veikla būtų teisėta ir pagrįsta įstatymais. Viena iš daugelio šių specialistų atliekamų funkcijų yra atstovavimas savivaldybei ir savivaldybės administracijos interesams įvairių instancijų teismuose, kurie, vykdydami teisingumą, padeda užtikrinti teisėtumo principo įgyvendinimą.

2015 metais teisės skyriaus specialistai savivaldybės interesams atstovavo civilinėje, administracinėje ir baudžiamojoje byloje. Skyriaus veiklos darbo rezultatus, užtikrinant teisėtumą, iliustruoja 2015 m. skyriaus veiklos rezultatų statistika (žr. 4.2 pav.).

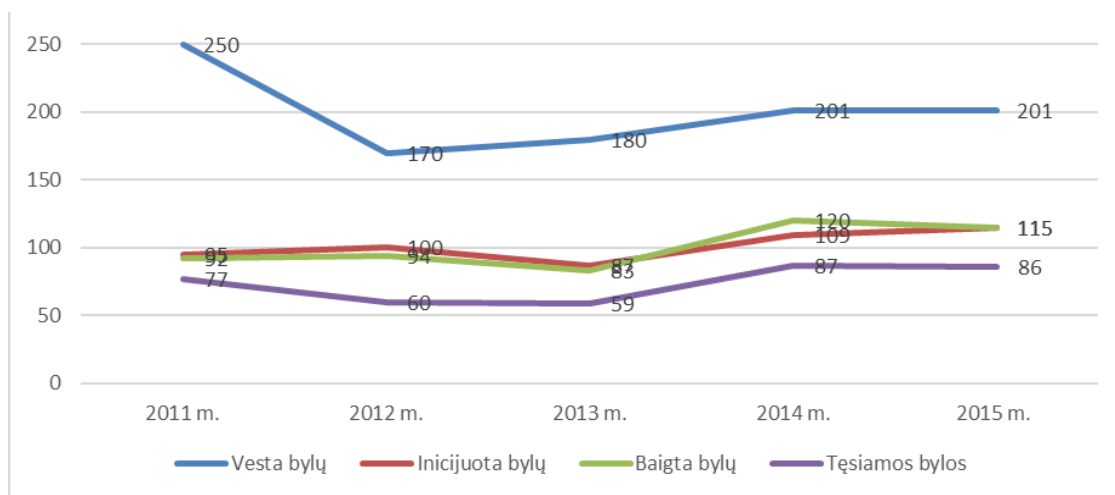


4.2 pav. Teisės skyriaus specialistų atstovaujamų teisminių bylų, ginant savivaldybės interesus, skaičius 2015 metais

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktoriaus veiklos ataskaita

4.2 paveiksle matyti, kiek 2015 m. Teisės skyrius vedė ir inicijavo teisminių bylų, kiek jų buvo užbaigta ir kiek tęsiama. Skyriaus specialistai analizuojamu laikotarpiu vedė 201 teisminę bylą. Pastebėtina, kad vienodas inicijuotų ir baigtų bylų skaičius – po 115, tęsiamos 86 bylos. Dėl bylų sudėtingumo dalies jų nepavyksta išspręsti per metus ir jos tęsiamos.

Teisės skyriaus tarnautojų, atstovaujant savivaldybei įvairių instancijų teismuose, veiklos rezultatų kitimą per 5 metus iliustruoja ir 2011–2015 m. skyriaus veiklos statistika (žr. pav. 4.3).



4.3 pav. Teisės skyriaus specialistų atstovaujamų teisminių bylų, ginant savivaldybės interesus, skaičius 2014–2015 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktoriaus ataskaitomis

Matyti, kad vestų bylų skaičius analizuojamu laikotarpiu turi tendenciją didėti: nuo 170 bylų 2012 m. iki 201 bylų 2015 m. Inicijuotų bylų skaičius didėja nuo 2013 m.

Teisės skyrius, kaip tarpinė institucija tarp Šiaulių miesto savivaldybės ir įvairių instancijų teismų, atstovauja savivaldybei ir savivaldybės administracijos interesams teisiniuose ginčiuose. Teismai, vykdydami teisingumą, padeda užtikrinti teisėtumo principo įgyvendinimą. Skyriaus veikla, prižiūrint ir kontroliuojant savivaldybės priimamų sprendimų teisėtumą, įvertinta Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. veiklos ataskaitoje (2016), kurioje teigiama, kad „Šiaulių miesto savivaldybės Teisės skyriaus specialistai užtikrino teisėtumą visose Šiaulių miesto savivaldybės veiklos srityse.“

4.2.2. Centralizuoto vidaus audito skyriaus veikla ir funkcijos

Teisėtumo principą savivaldybės viduje padeda užtikrinti tie padaliniai, kurių tiesioginė funkcija yra teisėtumo principo įgyvendinimo kontrolė. Vienas iš šių padalinių – Centralizuotas vidaus audito skyrius. Pagal Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Centralizuoto vidaus

audito skyriaus nuostatus (2009), skyrius tikrina ir vertina savivaldybės administracijos ir savivaldybės viešųjų juridinių asmenų, kurie valdo, naudoja savivaldybės turtą ir juo disponuoja, vidaus kontrolės sistemos funkcionavimą, veiklos atitiktį LR įstatymams, LR Vyriausybės nutarimams, kitiems norminiams teisės aktams. Skyrius rengia vidaus audito ataskaitas su išvadomis ir rekomendacijomis, kaip ištaisyti vidaus audito metu nustatytus neatitikimus, kaip tobulinti savivaldybės administracijos ir savivaldybės viešųjų juridinių asmenų veiklą ir vidaus kontrolę.

Analizuojant Centralizuoto vidaus audito skyriaus nuostatus, galima išskirti tris skyriaus veiklos, užtikrinant teisėtumo principo laikymąsi ir diskrecijos teisės panaudojimo kontrolę, kryptis: teisėtumo principu vadovautis savo skyriaus veikloje; kuruoti, prižiūrėti, kaip šio principo laikomasi savivaldybės administracijos ir savivaldybės viešųjų juridinių asmenų veikloje; teikti išvadas, rekomendacijas ir siūlymus, kad šio principo būtų laikomasi savivaldybės administracijos ir savivaldybės viešųjų juridinių asmenų veikloje (žr. 4.4 lent.).

4.4 lentelė

Centralizuoto vidaus audito skyriaus funkcijos, atliekamos užtikrinant savivaldybės administracijos veiklos teisėtumą

Teisėtumo užtikrinimo kryptis	Reglamentavimas skyriaus nuostatuose
<i>Teisėtumo principu vadovautis savo skyriaus veikloje</i>	• Rengia skyriaus veiklos ataskaitą; • Organizuoja ir tvarko skyriaus raštvedybą, užtikrina tinkamą dokumentų saugojimą ir perdavimą nustatyta tvarka į archyvą.
<i>Prižiūrėti ir vertinti, kaip šio principo laikomasi savivaldybės administracijos ir savivaldybės viešųjų juridinių asmenų veikloje</i>	• Tikrina vidaus kontrolės sistemos funkcionavimą; • Tikrina veiklos atitiktį LR įstatymams, LR Vyriausybės nutarimams, kitiems norminiams teisės aktams; • Tikrina strateginių ir kitų planų įgyvendinimą, veiklos atitiktį jų tikslams ir uždaviniams; • Tikrina LR valstybės ir savivaldybės biudžetų asignavimų valdytojų programų vykdymą; • Tikrina finansinių ir veiklos ataskaitų duomenų teisingumą, apskaitos informacijos tinkamumą, objektyvumą, pateikimą laiku; • Tikrina lėšų, gautų iš ES struktūrinės, kitos ES finansinės paramos ir tarptautinės finansinės paramos, administravimą ir panaudojimą; • Tikrina turto apsaugą ir apskaitą; • Tikrina informacinių sistemų saugumą, veiksmingumą ir informacinių sistemų projektus; • Atlieka korupcijos rizikos valdymo vertinimą; • Vykdo pažangos stebėjimą (veiklą po audito); • Atlieka savivaldybės administracijos direktoriaus nurodymus, susijusius su vidaus auditu.
<i>Teikti išvadas, rekomendacijas ir siūlymus, kad šio principo būtų laikomasi savivaldybės administracijos ir savivaldybės viešųjų juridinių asmenų veikloje</i>	• Rengia vidaus audito ataskaitas su išvadomis ir rekomendacijomis, kaip ištaisyti vidaus audito metu nustatytus neatitikimus, kaip tobulinti veiklą ir vidaus kontrolę; • Analizuoja ir siūlo viešojo juridinio asmens vadovui imtis priemonių veiklos trūkumams pašalinti; • Esant pagrindui, siūlo spręsti valstybės tarnautojų ar kitų darbuotojų asmeninės atsakomybės klausimą.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Centralizuoto vidaus audito skyriaus nuostatais

Apibendrinant Šiaulių miesto savivaldybės Centralizuoto vidaus audito skyriaus nuostatus, galima teigti, kad pagrindinis skyriaus tikslas, užtikrinant teisėtumo principo įgyvendinimą, yra padėti didinti savivaldybės administracijos ir savivaldybės viešųjų juridinių asmenų veiklos efektyvumą, įgyvendinti strateginį ir kitus veiklos planus, programas ir procedūras. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos 2016 m. administracinės naštos mažinimo priemonių įgyvendinimo vertinimo vidaus ataskaitoje (2017) teigiama, kad Centralizuoto vidaus audito tarnyba 2016 m. vertino administracinės naštos mažinimo priemones, įtrauktas į savivaldybės strateginį veiklos planą. Pastebėtina, kad priemonės įgyvendintos iš dalies: 22 iš 27 planuotų.

Išanalizavus Šiaulių miesto savivaldybės teisėtumo principo įgyvendinimą savivaldybės viduje kontroliuojančių institucijų nuostatus bei pareigybių aprašymus, galima daryti išvadą, kad savivaldybės veikla yra griežtai ribota vidinių teisės aktų reikalavimais, kuriuose matyti teisėtumo principo įgyvendinimo reglamentavimas. Teisėtumo principas reglamentuotas ir savivaldybės institucijų veiklos nuostatuose, todėl šio principo turi laikytis visi valstybės tarnautojai tiek priimdami valdymo sprendimus, tiek kontroliuodami jų vykdymą visose savivaldybės veiklos srityse. Teisėtumo principo įgyvendinimą ir tinkamą diskrecijos teisės taikymą, priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje, užtikrina tie padaliniai, kurių tiesioginė funkcija yra teisėtumo principo įgyvendinimo kontrolė.

4.3. Išoriniai Šiaulių miesto savivaldybės administracijos veiklos teisėtumo užtikrinimo būdai

Savivaldybės administracijos veiklos teisėtumas, tinkamas naudojimasis diskrecijos teise yra užtikrinamas ir išoriniais kontrolės būdais, tokiais kaip savivaldybės kontrolieriaus vykdoma veikla, Vyriausybės atstovo priežiūra, teisminė kontrolė ir administracinių ginčų komisijos vykdoma veikla.

4.3.1. Savivaldybės kontrolieriaus vykdoma veikla

Šiaulių miesto savivaldybės kontrolierius yra savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos įstaigos vadovas, atsakingas už jos veiklą. Savivaldybės kontrolieriaus nuostatai nurodo, kad, siekdamas įvertinti administracinės veiklos kokybę bei efektyvumą, savivaldybės kontrolierius atlieka išorės auditą, vertina vidaus kontrolės ir vidaus audito sistemos patikimumą, taip pat įstatymų nustatyta tvarka teikia rekomendacijas jai gerinti. Ši savivaldybės kontrolieriaus veikla grindžiama nepriklausomumo, teisėtumo, viešumo, objektyvumo ir profesionalumo principais.

Pagal Šiaulių miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos nuostatus (2008), Šiaulių miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba yra viešasis juridinis asmuo – biudžetinė įstaiga, kuri, įgyvendindama jai paskirtus uždavinius, atlieka tokias funkcijas:

- atlieka nenumatytus finansinius ir veiklos auditus bei patikrinimus savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ir savivaldybės kontroliuojamose įmonėse;
- rengia ir teikia išvadas dėl savivaldybei priklausančio turto ir patikėjimo teise valdomo valstybės turto ataskaitos, dėl pateikto tvirtinti biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio;
- rengia ir savivaldybės tarybai teikia sprendimus dėl paskolų ėmimo ir garantijų teikimo už ilgalaikes paskolas, dėl koncesijų suteikimo tikslingumo ir pritarimo galutiniam koncesijos sutarties projektui bei dėl skolininkų, taip pat ir tų skolininkų, už kurių įsipareigojimų įvykdymą garantuoja valstybė.

Išanalizavus Šiaulių miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos nuostatus (2008), galima teigti, kad vienas iš pagrindinių savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos uždavinių, atliekant savivaldybės administracijos ir jos kontroliuojamų įmonių bei įstaigų auditus, yra įvertinti vidaus kontrolės veikimą juridiniame subjekte. Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba teisėtumo principą užtikrina tam tikrose, su turtu susijusiose srityse, ir tikrina, ar visais reikšmingais atvejais savivaldybės/valstybės lėšos ir turtas valdomi, naudojami įstatymų nustatytais tikslais, ar jais disponuojama teisėtai.

Šiaulių miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos 2015 m. veiklos ataskaitoje (2016) teigiama, kad, atliekant Šiaulių miesto savivaldybės 2013–2014 m. finansinius (teisėtumo) auditus, Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje bei biudžetinėse įstaigose buvo rasta daugiau kaip 90 vidaus kontrolės trūkumų, teisės aktų pažeidimų, kitų klaidų, neatitikimų ir pastebėjimų. Pažymima, kad savivaldybės turtas ir biudžeto lėšos ne visais atvejais buvo valdomi, naudojami ir disponuojami vadovaujantis teisės aktais, o priimami sprendimai ne visada atitiko teisėtumo principą.

Apibendrinant galima teigti, kad savivaldybės kontrolierius bei kontrolės ir audito tarnyba, kontroliuodami, kaip laikomasi įstatymų valdant ir naudojant savivaldybės ir valstybės turtą, naudojant savivaldybės biudžetą ir kitus piniginius išteklius, užtikrina teisėtumo principą. Siekiant, kad savivaldybės turtas būtų apsaugotas nuo valstybės tarnautojų neteisėto veikimo savo nuožiūra, kontrolės ir audito tarnybos tarnautojai vykdo vidaus kontrolę ir stebėseną. Remiantis Šiaulių miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos 2015 m. veiklos ataskaitoje (2016) pateiktais duomenimis, galima teigti, kad teisėtumo principas savivaldybėje buvo užtikrintas ne visiškai.

Tačiau jo laikomasi taisant audito metu nustatytus pažeidimus, problemas ir neišspręstus klausimus, taip pat įgyvendinant pateiktas rekomendacijas.

4.3.2. Vyriausybės atstovo priežiūra

Vyriausybės atstovo priežiūra – kitas išorinis teisėtumo užtikrinimo savivaldybėje, veikiant savo nuožiūra, būdas. Vyriausybės atstovas yra Vyriausybės skiriamas tarnautojas, įstaigos vadovas, kuris vykdo savivaldybių administracinę priežiūrą. Remiantis Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos veiklos nuostatais (2012), Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnyba yra biudžetinė įstaiga, padedanti Vyriausybės atstovui įgyvendinti teisės aktų jam suteiktus įgaliojimus ir teises atliekant savivaldybių administracinę priežiūrą. Tikrinama, ar savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams, o neteisėtus savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus siūlo panaikinti arba pakeisti. Taip pat nagrinėja piliečių ir kitų asmenų prašymus ir skundus. Taigi, naudojimasis diskrecijos teise savivaldybės veikloje yra užtikrinamas Vyriausybės atstovo atliekama kontroline priežiūra.

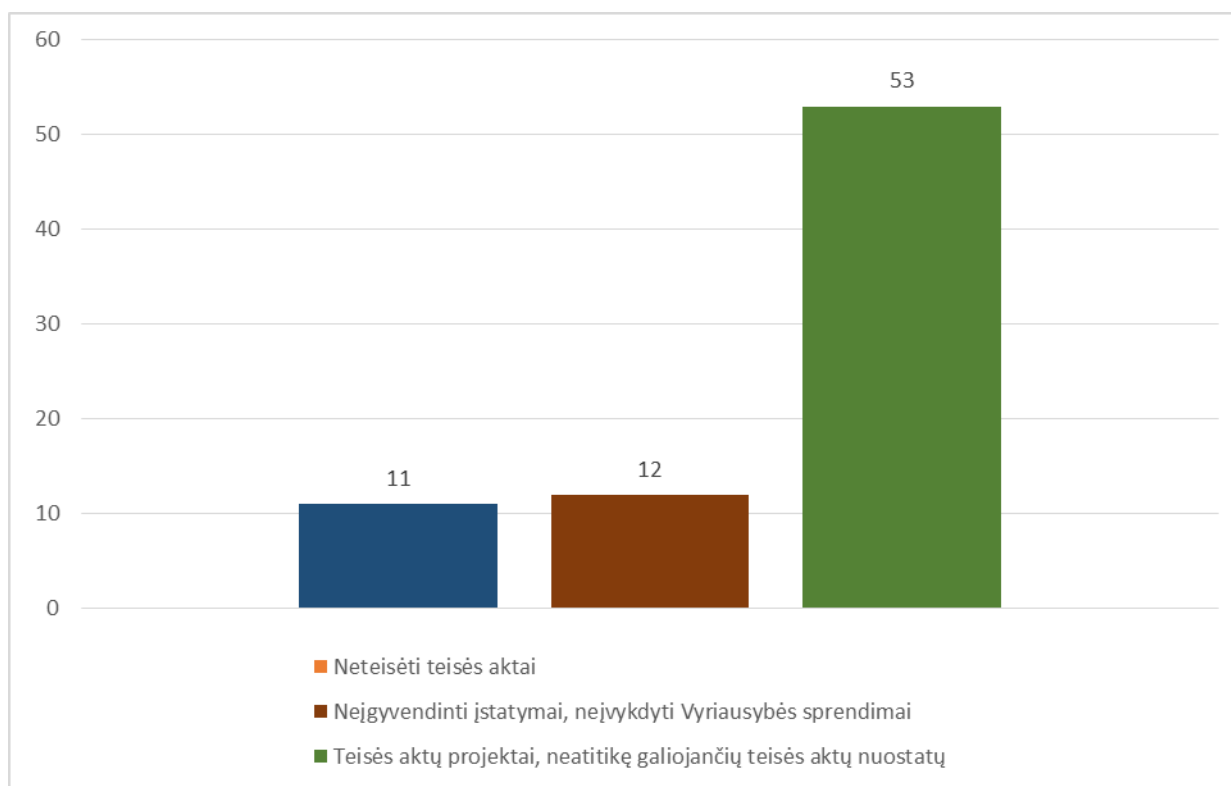
Tarnyba, įgyvendindama jai paskirtus uždavinius, atlieka tokias funkcijas:

- nagrinėja iš savivaldybės administracijos gautus savivaldybės administravimo subjektams priimti pateiktus teisės aktų projektus, jų aiškinamuosius raštus ir teikia išvadas dėl jų Vyriausybės atstovui;
- vertina savivaldybės administravimo subjektų priimtus teisės aktus ir teikia išvadas dėl jų Vyriausybės atstovui;
- rengia Vyriausybės atstovo motyvuotų teikimų svarstyti teisės aktų pakeitimo ar panaikinimo klausimus, rašytinių reikalavimų įgyvendinti įstatymus, vykdo Vyriausybės nutarimų projektus;
- teikia pasiūlymus Vyriausybės atstovui dėl tarnybos veiklos.

Remiantis Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos veiklos nuostatais (2012), galima teigti, kad pagrindinis tarnybos uždavinys, atliekant savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktų tikrinimą, yra padėti Vyriausybės atstovui nagrinėti savivaldybės dokumentus, rengti teikimus bei reikalavimus panaikinti arba pakeisti tuos savivaldybės teisės aktus, kurie prieštarauja įstatymams ir kitiems teisės aktams.

Vyriausybės atstovas Šiaulių apskrityje administracinę priežiūrą vykdo Šiaulių miesto, Šiaulių r., Akmenės r., Joniškio r., Kelmės r., Pakruojo r., Radviliškio r. savivaldybėse. Jo veiklos

ataskaitose pateikiama informacija apie prižiūrimų savivaldybių priimtus teisės aktus, prieštaraujančius LR Konstitucijai, įstatymams, LR Vyriausybės nutarimams ir kitiems teisės aktams, taip pat apie neįgyvendintus įstatymus, neįvykdytus Vyriausybės sprendimus bei savivaldybės teisės aktų projektus, neatitikusius galiojančių teisės aktų nuostatų (žr. 4.4 pav.).



4.4 pav. Šiaulių miesto savivaldybės priimtų neteisėtų teisės aktų ir jų projektų, neįgyvendintų įstatymų, neįvykdytų Vyriausybės sprendimų skaičius 2015 metais

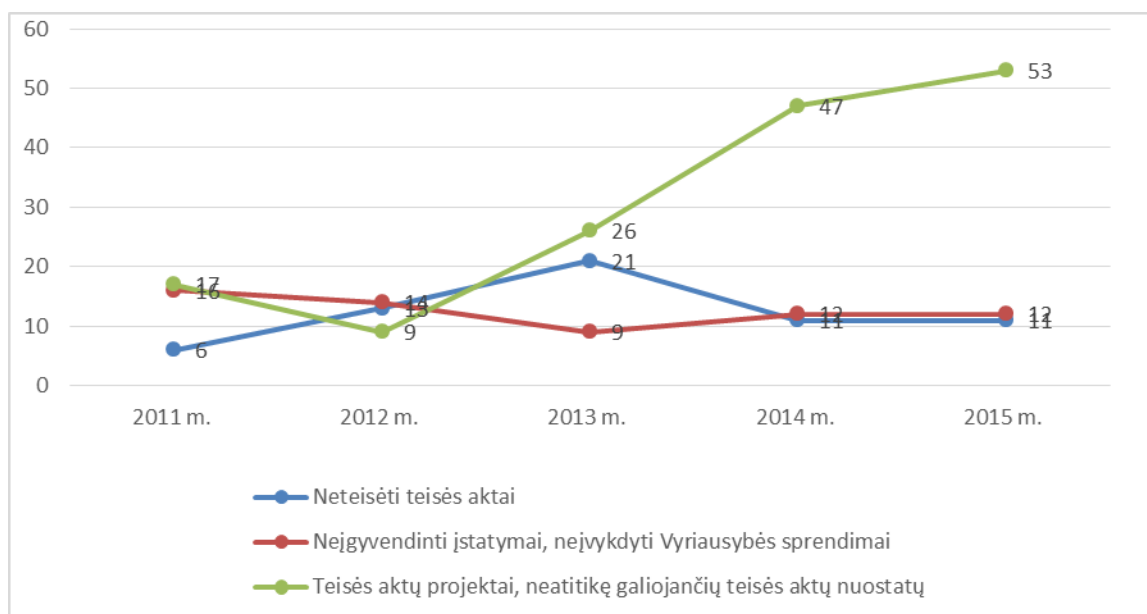
Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje veiklos ataskaitomis

2015 m. visose Šiaulių apskrities savivaldybėse buvo priimti 264 teisės aktų projektai, neatitinkantys galiojančių įstatymų ar kitų teisės aktų. 20 % iš jų priimta Šiaulių miesto savivaldybės. Apie projektų neatitikimą pranešama savivaldybių tarybų nariams bei savivaldybių darbuotojams, rengusiems šiuos projektus.

Neįgyvendinti įstatymai, neįvykdyti Vyriausybės sprendimai Šiaulių miesto savivaldybėje sudaro 21 % visose Šiaulių apskrities savivaldybėse neįgyvendintų įstatymų, neįvykdytų Vyriausybės sprendimų. Pažymėtina, kad dažniausiai neįgyvendinti LR vietos savivaldos įstatymo, LR viešojo administravimo įstatymo bei LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo nuostatai. Taip pat neįgyvendinti Vyriausybės nutarimai „Dėl ikimokyklinio ugdymo programų, kurias įgyvendina Šiaulių miesto nevalstybinės švietimo įstaigos ir laisvieji mokytojai, finansavimo“, nebuvo vykdomi Bendrieji valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms aprašo reikalavimai.

Vyriausybės atstovo tikrinti savivaldybės teisės aktai, neatitikę galiojančių teisės aktų nuostatų: savivaldybės tarybos sprendimai, mero potvarkiai, savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymai. Pateiktoje diagramoje matyti, kad Šiaulių miesto savivaldybėje priimti neteisėti teisės aktai sudaro 28 % visų Šiaulių apskrities savivaldybėse priimtų teisės aktų.

Šiaulių miesto savivaldybės priimtų teisės aktų, kurie prieštarauja LR Konstitucijai, įstatymams, LR Vyriausybės nutarimams ir kitiems teisės aktams, taip pat neįgyvendintų įstatymų, neįvykdytų Vyriausybės sprendimų bei savivaldybės teisės aktų projektų, neatitikusių galiojančius teisės aktų nuostatus, skaičiaus kitimas 2011–2015 m. pavaizduotas Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje veiklos ataskaitoje (žr. 4.5 pav.).



4.5 pav. Šiaulių miesto savivaldybės priimtų neteisėtų teisės aktų ir jų projektų, neįgyvendintų įstatymų, neįvykdytų Vyriausybės sprendimų skaičius 2011–2015 metais

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje veiklos ataskaitomis

Pastebėtina, kad 2011–2015 m. neteisėtų teisės aktų projektų skaičius turi tendenciją didėti nuo 9 iki 53. Neįgyvendintų įstatymų, neįvykdytų Vyriausybės sprendimų skaičius šiek tiek didėja nuo 2013 m., o neteisėtų teisės aktų skaičius nuo 2013 m. mažėja.

Remiantis pateiktais duomenimis, galima daryti išvadą, kad teisėtumo principas Šiaulių miesto savivaldybėje nėra visiškai užtikrinamas, kadangi Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje institucija kasmet savivaldybės veikloje fiksuoja neįgyvendintų įstatymų, neįvykdytų Vyriausybės sprendimų bei teisės aktų projektų, neatitinkančių teisės aktų nuostatų. Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje 2014 m. veiklos ataskaitose (2015) teigiama, jog „vykdant išankstinę prižiūrimų savivaldybių kolegialių administravimo subjektų teisės aktų projektų priežiūrą (kontrolę), nustatyta, kad ataskaitiniame laikotarpyje Šiaulių miesto savivaldybėje nebuvo vykdomi įstatymų nuostatai.“

Šie faktai leidžia teigti, kad savivaldybėse nėra vykdoma įstatymų, nutarimų pakeitimų, papildymų stebėseną, laiku nepakeičiami savivaldybių administravimo subjektų anksčiau priimti teisės aktai. Todėl galima daryti prielaidą, kad situacija, užtikrinant teisėtumą Šiaulių miesto savivaldybėje, negerėja.

Lyginant Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje ataskaitų duomenis su Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. veiklos ataskaitos išvadomis, pastebima priešprieša. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktoriaus ataskaitoje teigiama, kad 2015 m. „Teisės skyriaus specialistai užtikrino teisėtumą visose Šiaulių miesto savivaldybės veiklos srityse“, tačiau iš Vyriausybės atstovo ataskaitų matyti, kad teisėtumo principas buvo užtikrinamas tik iš dalies. Visgi pažymėtina, kad rasti trūkumai buvo ištaisyti.

Pagal savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (2004) 4 straipsnį, kai savivaldybės administravimo subjektai nesutinka panaikinti ar pakeisti ginčijamą teisės aktą, atsisako įgyvendinti įstatymą ar vykdyti Vyriausybės sprendimą, Vyriausybės atstovas gali kreiptis į teismą. 2015 m. Vyriausybės atstovas kreipėsi į teismą 9 kartus: 6 – dėl neįgyvendintų LR savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo nuostatų; 2 – neįvykdytų Vyriausybės atstovo teikimų; 1 – neįvykdytų Vyriausybės atstovo reikalavimų.

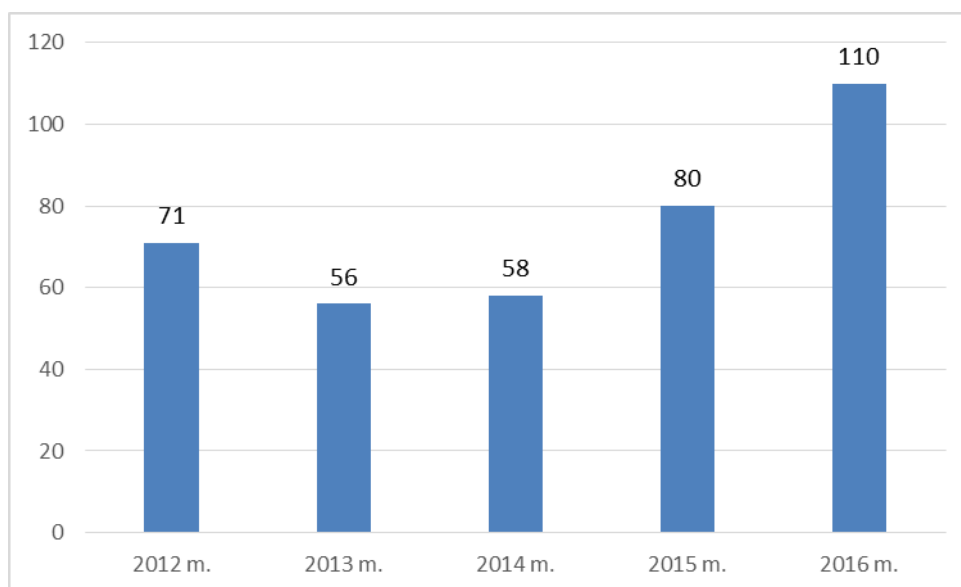
Apibendrinant galima teigti, kad teisėtumo principas savivaldybėse užtikrinamas ir išorinio vertinimo bei kontrolės būdu. Savivaldybės kontrolierius teisėtumą užtikrina atlikdamas išorės finansinį ir veiklos auditą savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ir savivaldybės kontroliuojamose įmonėse. Vyriausybės atstovas apskrityje prižiūri savivaldybių priimtus ir įgyvendintus teisės aktus, jų projektus bei Vyriausybės sprendimų vykdymą. Analizuojant 2015 m. Šiaulių miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos bei 2011–2016 m. Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje veiklos ataskaitas, pastebėtina, kad visose priežiūros srityse nustatyta pažeidimų, trūkumų ir neatitikimų. Todėl galima daryti išvadą, kad priimant sprendimus galimai buvo pažeistos viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos ribos. Nors Šiaulių miesto savivaldybėje teisėtumo principas nebuvo visiškai užtikrinamas, tačiau jo buvo laikomasi, tarnybų fiksuoti neatitikimai ištaisomi.

4.3.3. Teisminė kontrolė

Tinkamas naudojimasis diskrecijos teise, įstatymų laikymasis savivaldybės veikloje yra užtikrinamas išoriniais kontrolės būdais: savivaldybės kontrolieriaus vykdoma veikla, Vyriausybės atstovo atliekama priežiūra, teisminė kontrolė.

Teisminės valdžios sistemą bei kompetencijos ribas nustato LR teismų įstatymo (2002) 12 straipsnio 2 dalis, kurioje teigiama, kad „Lietuvos Respublikos vientisą teismų sistemą sudaro bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai.“ Specializuoti teismai yra apygardų administraciniai teismai ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Jie veikia šalia bendrosios kompetencijos teismų ir nagrinėja bylas dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių. Pagal LR administracinių bylų teisenos įstatymo (2016) 17 straipsnį, administraciniai teismai sprendžia savivaldybių administravimo subjektų priimtų aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus, teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus, bylas.

Toliau šiame darbe analizuojamos 5 metų laikotarpio viešai skelbtos aukštesnės instancijos teismų bylos, kuriose dalyvavo Šiaulių miesto savivaldybės administracija (žr. 4.6 pav.). Pažymėtina, kad dalyvavimas bylose dar nereiškia, kad buvo pažeistas teisėtumo principas.

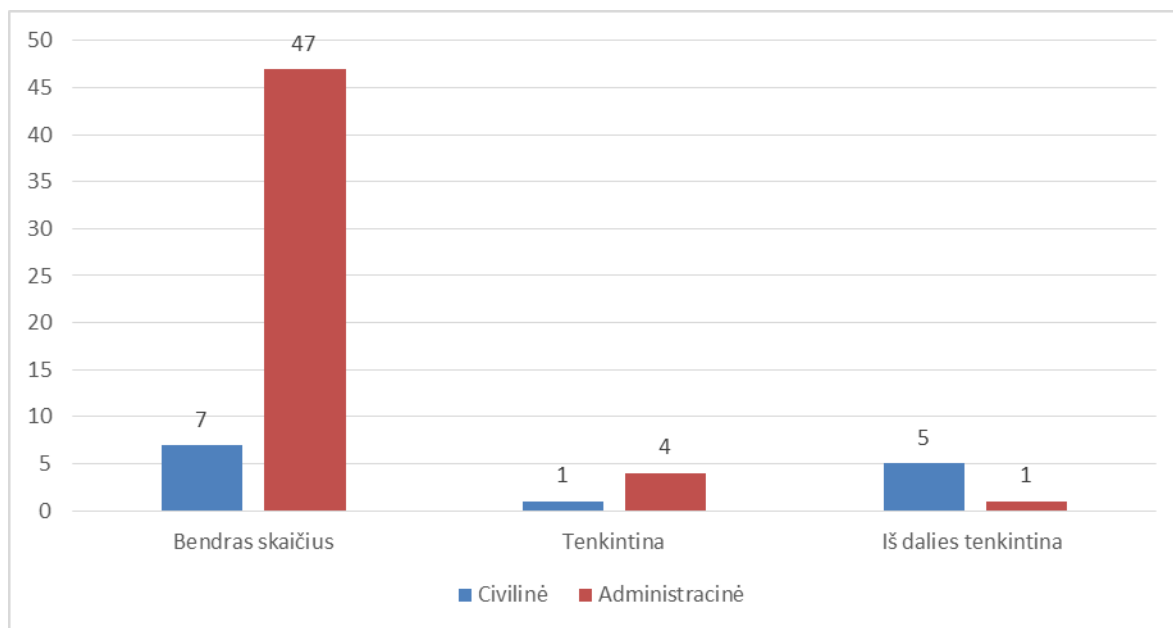


4.6 pav. Bylos, kuriose dalyvavo Šiaulių miesto savivaldybės administracija 2012–2016 metais
Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis rekvizitai.vz.lt duomenimis

2012–2016 m. Šiaulių miesto savivaldybės administracija dalyvavo bylose, kurios buvo nagrinėjamos aukštesnės instancijos teismuose: Šiaulių apygardos, Panevėžio apygardos, Lietuvos apeliaciniame, Lietuvos Aukščiausiajame, Klaipėdos apygardos administraciniame, Šiaulių apygardos administraciniame, Panevėžio apygardos administraciniame, Lietuvos vyriausiajame administraciniame bei Specialiojoje teisėjų kolegijoje. Analizuojamu laikotarpiu Šiaulių miesto savivaldybė dalyvavo 375 bylose, iš kurių 29 % bylų buvo nagrinėjami 2016 m. Išanalizavus 2012–2016 m. pokyčių tendencijas, pastebima, kad 2016 m. bylų buvo daugiausiai.

Kaip jau buvo minėta, dalyvavimas bylose dar nereiškia, kad buvo pažeistas teisėtumo principas. Tačiau darytina prielaida, kad galimus teisėtumo principo pažeidimus rodo bylos, kuriose ginčijamas savivaldybės sprendimas. Dar tiksliau parodo, kiek iš jų – pralaimėtos, kurių turinio aiškinimas susijęs su veiksmų teisėtumu. Todėl tikslinga aptarti bylas, kuriose ieškovo reikalavimai tenkinami arba tenkinami iš dalies, nes šiose bylose konstatuojama įvairių atsakovo pažeidimų, kai veikiant gali būti viršijamos kompetencijos ribos.

2016 m. Šiaulių miesto savivaldybės administracija, kaip atsakovas, dalyvavo 11 aukštesnės instancijos teismų civilinio bei administracinio tipo bylų. Pagal bylų baigtį 5 iš jų – tenkintinos, 6 – iš dalies tenkintinos (žr. 4.7 pav.).



4.7 pav. Teisminių bylų, kuriose Šiaulių miesto savivaldybės administracijos proceso dalyvio statusas kaip atsakovo, skaičius 2016 metais

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis rekvizitai.vz.lt duomenimis

Analizuojant pateiktus duomenis, pastebima, kad administracinių bylų, kuriose dalyvavo Šiaulių miesto savivaldybė, tenkintinos ir iš dalies tenkintinos bylos sudaro 11 % visų administracinių bylų. Šešiose iš septynių civilinių bylų atsakovo Šiaulių miesto savivaldybės

sprendimai pripažinti neteisėtais. Tai bylos dėl neturtinės žalos atlyginimo; dėl skolos priteisimo; dėl pretenzijų nagrinėjimo tvarkos nesilaikymo, netinkamo konfidencialios informacijos traktavimo ir neteisėto galimai pažeistų teisių gynimo suvaržymo; dėl sprendimo panaikinimo; dėl viešojo pirkimo.

Analizuojamų administracinio ir civilinio tipo tenkintinų ir iš dalies tenkintinų teismo bylų, kuriose Šiaulių miesto savivaldybė dalyvavo nurodyto atsakovo statusu, skaičius leidžia teigti, kad Šiaulių miesto savivaldybės priimtų sprendimų, naudojanti diskrecijos teisę, teisėtumo įgyvendinimas 2016 m. užtikrinamas iš dalies.

Norint geriau suprasti tokių bylų ypatumus, reikia aptarti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką. Šis teismas išnagrinėjo skundą dėl apygardos administracinio teismo sprendimo administracinėje byloje Nr. A-261-779-13, ir išsiaiškino, kad atsakovai Šiaulių miesto savivaldybė ir Šiaulių miesto savivaldybės administracija, *kuriai priklauso diskrecijos teisė* riboti prekybos alkoholiniais gėrimais laiką, priimdama sprendimą apriboti UAB „Lyra“ prekybos alkoholiniais gėrimais laiką, *neveikė taip, kaip pagal įstatymus ši institucija privalėjo veikti, t. y. veikė neteisėtai*. Ir nors savivaldybių taryboms suteikiama plati diskrecijos teisė šioje srityje, buvo pažeistas konstitucinis asmenų lygybės įstatymui principas, taip pat sąžiningos konkurencijos laisvė, nes priimtas sprendimas nėra motyvuotas, t. y. nepagrįstas konkrečiomis teisės normomis bei konkrečiu faktų vertinimu. Toks sprendimas neatitiko ir LR viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 1–3 punktuose įtvirtintų įstatymų viršenybės, objektyvumo ir proporcingumo principų bei 8 straipsnio 1 dalies nuostatų, kad viešojo administravimo veiklą atliekančio subjekto sprendimas turi būti motyvuotas. Pavyzdyje pateiktoje byloje dėl veiksmų teisėtumo ir pagrįstumo, naudojantis diskrecijos teise, teismo *sprendimu buvo konstatuota*, kad Šiaulių miesto savivaldybė, nors ir veikė pagal savo kompetencijas, tačiau veikė neteisėtai.

Apibendrinant galima teigti, jog teismai, įgyvendindami teisingumą, vykdo kontrolės funkciją ir taip padeda užtikrinti teisėtumo principo įgyvendinimą savivaldybės administracijos veikloje. Nors „administracinis teismas vertina, ar viešojo administravimo institucija veikė pagal savo kompetenciją ir laikydamosi įstatymo nustatytų procedūrų, ar priimtas sprendimas neprieštarauja galiojantiems teisės aktams, diskrecijos laisvė išlieka“ (Linkevičiūtė, 2006, p. 68). Analizuotoje administracinėje byloje Nr. A-261-779-13 dėl veiksmų teisėtumo ir pagrįstumo, naudojantis diskrecijos teise, teismo *sprendimu buvo konstatuota*, kad atsakovai Šiaulių miesto savivaldybė ir Šiaulių miesto savivaldybės administracija, nors ir pagal savo kompetencijas, veikė neteisėtai. Teisėtumo principo pažeidimus rodo pralaimėtos bylos, kuriose ginčijamas savivaldybės sprendimas ir ieškovo reikalavimai tenkinami arba tenkinami iš dalies.

Siekiant atskleisti Šiaulių miesto savivaldybės situaciją laikantis teisėtumo principo ir naudojantis diskrecija, anketavimo metodu apklausiami Šiaulių miesto savivaldybės teisės skyriaus specialistai – ekspertai, kurie yra kompetentingi ir turi patikimos informacijos apie teisėtumo principo ir administracinės diskrecijos teisės įgyvendinimą savivaldybėje.

4.3.4. Administracinių ginčų komisijos vykdoma veikla

Teorinėje dalyje minėta, kad, siekiant stiprinti visuomenės vaidmenį įgyvendinant teisingumo principą savivaldybėse, yra įteisintos visuomeninės institucijos (kvaziteismai) – administracinių ginčų komisijos, kontroliuojančios naudojimąsi diskrecijos teise. Šiaulių miesto savivaldybės visuomeninė administracinių ginčų komisija – bendroji ikiteisminė institucija, sudaryta 2015 m., Šiaulių miesto savivaldybės tarybos sprendimu. Remiantis Šiaulių miesto savivaldybės visuomeninės administracinių ginčų komisijos nuostatais (2015), galima teigti, kad pagrindinis komisijos uždavinys, vykdant teisingumą ir ginant piliečių teises, yra objektyviai ir greitai išspręsti kilusį administracinį ginčą.

Pagal administracinių ginčų komisijos įstatymo (2016) 7 straipsnį, visuomeninių administracinių ginčų komisijos nagrinėja asmenų skundus dėl savivaldybių viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat neveikimo. Šiaulių miesto savivaldybės visuomeninės administracinių ginčų komisijos pateiktoje 2015 m. ataskaitoje nurodyta, kad komisija gavo du skundus. Apie 2016 m. visuomeninės administracinių ginčų komisijos veiklą duomenys nepateikti, 2017 m. – nepatvirtinti.

Apibendrinant galima teigti, kad visuomeninė administracinių ginčų komisija, nagrinėdama skundus, išsiaiškina, ar buvo padarytas pažeidimas priimant sprendimus savo veiksmų nuožiūra, t. y. naudojantis diskrecijos teise, taip pat išsiaiškina kitas aplinkybes, turinčias įtakos teisingai bylos baigčiai. Byloje dalyvaujantys asmenys turi teisę apskųsti visuomeninės administracinių ginčų komisijos sprendimus apygardos administraciniam teismui, kuris patikrina priimtų nutarimų teisėtumą ir pagrįstumą. Šiaulių miesto visuomeninė administracinė ginčų komisija, sudaryta pačios savivaldybės tarybos sprendimu, gina žmogaus teises nuo neteisėtų administracijos veiksmų ir veikia kaip visuomenės kontrolės instrumentas, skirtas savivaldybės veiklos teisėtumui stiprinti.

4.4. Teisėtumo užtikrinimas ir diskrecija, priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje. Ekspertų apklausos rezultatų analizė

Siekiant įvertinti teisėtumo užtikrinimą ir naudojimąsi diskrecijos teise priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje, atlikta anketinė savivaldybės skyriaus specialistų apklausa. Šiame darbo skyriuje analizuojami minėto ekspertinio tyrimo rezultatai.

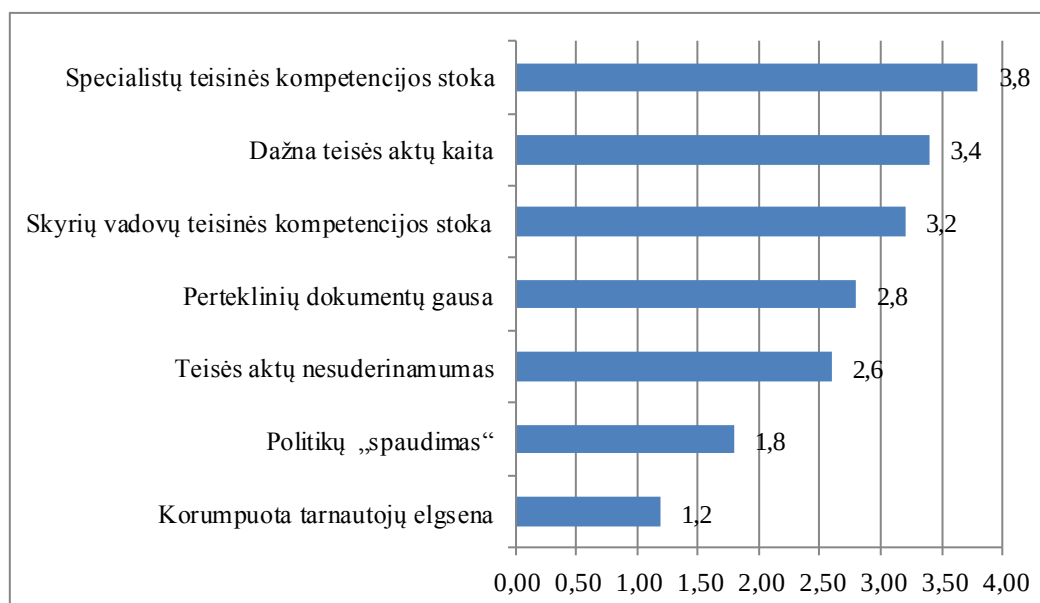
Teisėtumo užtikrinimo situacija rengiant dokumentus bei priimant sprendimus. Teorinėje šio darbo dalyje minėta, kad, rengiant dokumentus bei priimant administracinius sprendimus, būtina laikytis teisėtumo principo. Tad tyrime dalyvavusių ekspertų buvo paprašyta įvertinti teisėtumo užtikrinimo situaciją rengiant dokumentus bei priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijos departamentuose ir skyriuose. Šio principo užtikrinimas yra viena iš pagrindinių Teisės skyriaus funkcijų, todėl svarbu žinoti, kaip jo užtikrinimo situaciją vertina patys skyriaus specialistai.

Tyrimo rezultatai parodė, kad kraštutinių vertinimų šioje srityje nėra. Dauguma ekspertų (4) nurodė, kad teisėtumo užtikrinimo situaciją, rengiant dokumentus ir priimant sprendimus, vertina gerai. Patenkinamai ją įvertino tik vienas ekspertas. Ranginė vertinimų skalė sudaro galimybę apskaičiuoti vidutinį situacijos įvertį, atsakymo variantams priskiriant balus (labai gerai – 5 balai, gerai – 4, patenkinamai – 3, blogai – 2, labai blogai – 1 balas). Nustatyta, kad teisėtumo užtikrinimo situacijos, rengiant dokumentus ir priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijos departamentuose ir skyriuose, vidutinis balas yra 3,80 (iš 5 galimų). Tai reiškia, kad teisėtumo užtikrinimas – viena iš pagrindinių viešojo administravimo proceso įgyvendinimo sąlygų – Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje, rengiant dokumentus bei priimant sprendimus, įgyvendinamas gerai.

Teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumų priežastys. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos skyriaus specialistų buvo prašoma įvertinti, kaip dažnai tam tikros priežastys lemia teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumus savivaldybės administracijos skyriuose. Įvardytos šios priežastys: specialistų ir skyrių vadovų teisinės kompetencijos stoka, korumpuota tarnautojų elgsena, dažna teisės aktų kaita, teisės aktų nesuderinamumas, perteklinių dokumentų gausa, politikų *spaudimas* bei kt. Mažiausios, didžiausios priežasčių dažnumų reikšmės, standartiniai nuokrypiai ir variacijos koeficientai pateikti 2 priede. Nustatyta, kad ekspertų reikšmės nėra labai nutolusios nuo vidurkio; visų priežasčių standartinis nuokrypis neviršijo 1,00. Didžiausias standartinis nuokrypis nustatytas šioms priežastims: perteklinių dokumentų gausa (0,84), dažna teisės aktų kaita (0,89), politikų *spaudimas* (1,00). Nedidelė kai kurių priežasčių ekspertinių vertinimų variacija (specialistų teisinės kompetencijos stoka, skyrių vadovų teisinės kompetencijos

stoka, korumpuota tarnautojų elgsena, teisės aktų nesuderinamumas) parodo, kad vidurkis gana tiksliai atskleidžia nagrinėtų priežasčių, lemiančių teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumus savivaldybės administracijos skyriuose, svarbą.

Priežasčių, lemiančių teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumus, raiškos dažnumui įvertinti skaičiuoti vidutiniai įverčiai, atsakymo variantams priskiriant balus (4 – dažnai, 3 – kartais, 2 – labai retai, 1 – niekuomet). Vidutiniai priežasčių raiškos dažnumo įverčiai pateikti 4.8 paveiksle.



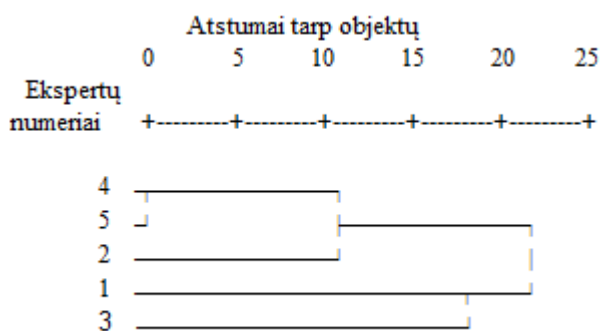
4.8 pav. Priežasčių, lemiančių teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumus savivaldybės administracijos skyriuose, raiškos dažnumo įverčiai

Apklausoje dalyvavę ekspertai nurodo, kad pagrindinė teisėtumo principo įgyvendinimo savivaldybėje kliūtis yra teisinės kompetencijos stoka. Pažymėtina, kad teisinės kompetencijos trūksta tiek specialistams, tiek skyrių vadovams. Kaip parodė teisinių dokumentų, reglamentuojančių teisėtumo principo ir diskrecijos įgyvendinimą Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje, analizė, teisinio švietimo veiklos vykdymas – Teisės skyriaus funkcija. Tai reiškia, kad patys Teisės skyriaus specialistai savo darbą savivaldybės darbuotojų teisinės kompetencijos srityje vertina kaip nepakankamai rezultatų teisėtumo principo įgyvendinimo srityje.

Dažna teisės aktų kaita – kita aktuali problema, kadangi teisės aktų kaita – viena iš priežasčių, kliudančių tinkamai įgyvendinti įstatymus (Kiurienė, Zajančkauskaitė, 2013).

Palyginti retai kyla sunkumų dėl korumpuotos tarnautojų elgsenos bei politikų *spaudimo*. Tai leidžia daryti prielaidą, kad šios problemos nepasireiškia arba jų įtaka teisėtumo principo įgyvendinimui yra labai minimali.

Siekiant įvertinti ekspertų nuomonių suderinamumą dėl priežasčių, lemiančių teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumus savivaldybės administracijos skyriuose, skaičiuotas ir konkordacijos koeficientas. Nustatyta, kad šis koeficientas yra pakankamai didelis ($W=0,690$; $p=0,002$) – tai rodo gerą ekspertų nuomonių suderinamumą. Ekspertai grupuoti ir pagal priežasčių raiškos vertinimų panašumą (žr. 4.9 pav.).



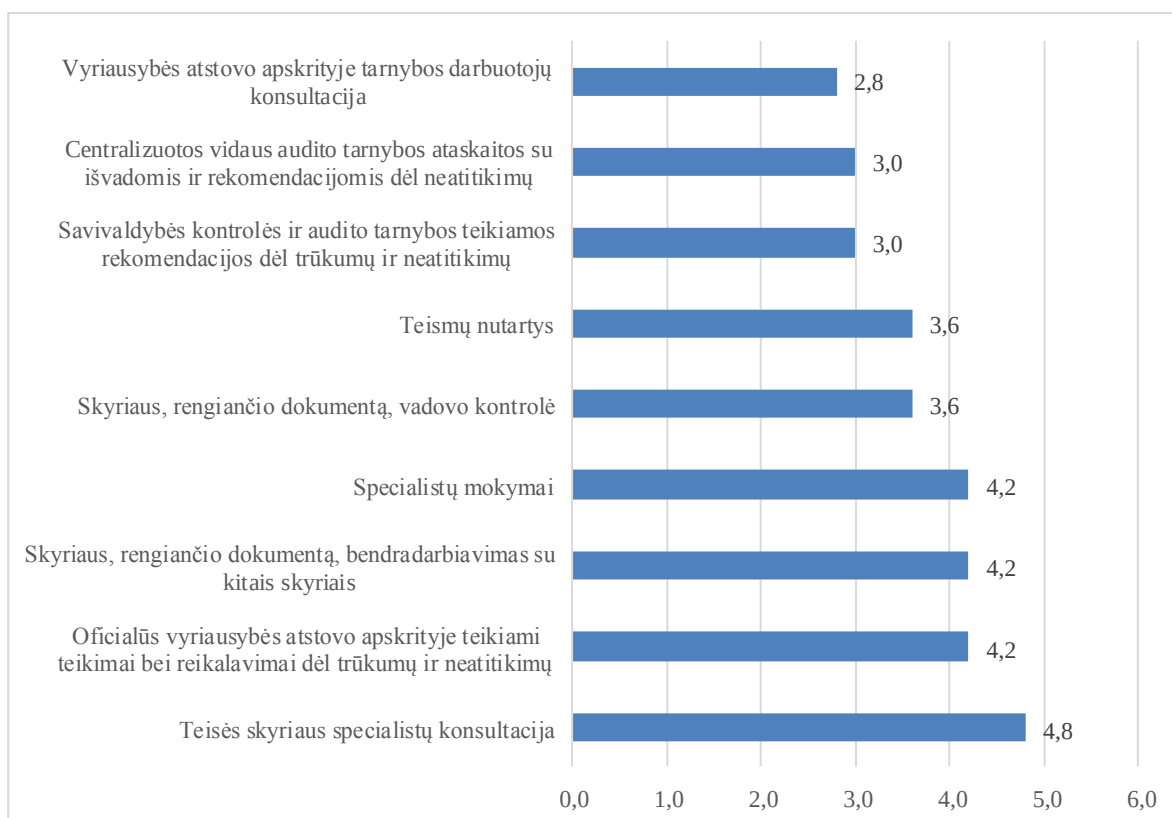
4.9 pav. Dendrograma, vaizduojanti ekspertų nuomonių sutapimą dėl priežasčių, lemiančių teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumus savivaldybės administracijos skyriuose, raiškos dažnumą

Sugrupavus ekspertus pagal jų atsakymų panašumą, nustatyta, kad tyrime nedalyvavo ekspertai, kurių nuomonės visiškai skirtųsi nuo kitų. Panašiausiai priežasčių raiškos dažnumą įvertino ekspertai Nr. 4, Nr. 5 ir Nr. 2. Kiek labiau nuo jų nuomonių skiriasi ekspertų Nr. 1 ir Nr. 3 vertinimai.

Rengiamų dokumentų bei priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimo būdų veiksmingumas. Tyrime dalyvavusių ekspertų buvo prašoma įvertinti rengiamų dokumentų ir priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimo būdų veiksmingumą. Ekspertų vertinimui buvo pateikti tokie būdai: Vyriausybės atstovo apskrityje tarnybos darbuotojų konsultacija, oficialūs Vyriausybės atstovo apskrityje teikimai bei reikalavimai dėl trūkumų ir neatitikimų, savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos teikiamos rekomendacijos dėl trūkumų ir neatitikimų, centralizuotos vidaus audito tarnybos ataskaitos su išvadomis ir rekomendacijomis dėl neatitikimų, skyriaus, rengiančio dokumentą, vadovo kontrolė, skyriaus, rengiančio dokumentą, bendradarbiavimas su kitais skyriais, specialistų mokymai, Teisės skyriaus specialistų konsultacijos, teismų nutartys. Mažiausios ir didžiausios priežasčių dažnumų reikšmės, standartiniai nuokrypiai ir variacijos koeficientai pateikti 3 priede. Nustatyta, kad ekspertų reikšmės nėra labai nutolusios nuo vidurkio – visų būdų veiksmingumo įverčių standartinis nuokrypis neviršijo 1,30. Didžiausias standartinis nuokrypis nustatytas šiems būdams: skyriaus, rengiančio dokumentą, bendradarbiavimas su kitais skyriais (1,30), specialistų mokymai ir oficialūs vyriausybės atstovo apskrityje teikimai bei reikalavimai dėl

trūkumų ir neatitikimų (po 0,84). Nedidelė kitų būdų variacija leidžia teigti, kad vidurkis gana tiksliai parodo teisėtumo užtikrinimo būdų veiksmingumą.

Savivaldybės padaliniuose rengiamų dokumentų ir priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimo būdų veiksmingumui nustatyti apskaičiuoti vidutiniai įverčiai, atsakymo variantams priskiriant balus (1 – visiškai neveiksmingas, 5 – labai veiksmingas). Vidutiniai būdų veiksmingumo įverčiai pateikti 4.10 paveiksle.



4.10 pav. Savivaldybės padaliniuose rengiamų dokumentų ir priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimo būdų veiksmingumo įverčiai

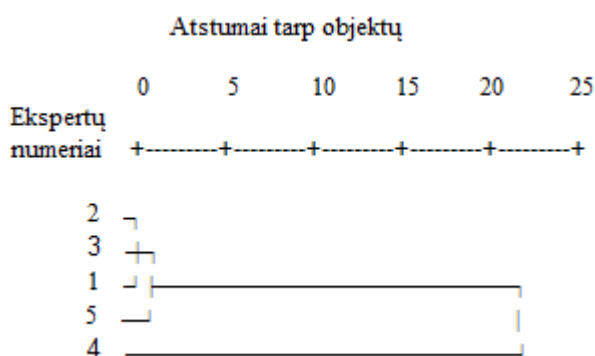
Ekspertų požiūriu, siekiant užtikrinti savivaldybės padaliniuose rengiamų dokumentų ir priimamų sprendimų teisėtumą, veiksmingiausia yra Teisės skyriaus specialistų konsultacija. Tai reiškia, kad šio skyriaus tarnautojų bendroji funkcija konsultuoti administracijos direktorių, jo pavaduotoją, administracijos darbuotojus teisiniais klausimais, susijusiais su savivaldybės institucijų įgyvendinamomis funkcijomis, yra ypač svarbi.

Svarus ir oficialių Vyriausybės atstovų apskrityje teikimų ir reikalavimų dėl trūkumų ir neatitikimų indelis. Vyriausybės atstovas Šiaulių apskrityje atlieka Šiaulių miesto savivaldybės administracinę priežiūrą. Prireikęs Vyriausybės atstovas Šiaulių apskrityje įpareigoja savivaldybės administraciją panaikinti ar pakeisti ginčijamą teisės aktą, o jei savivaldybės administracija atsisako tai padaryti, Vyriausybės atstovas gali kreiptis į teismą. 2015 m. Vyriausybės atstovas kreipėsi į

teismą 9 kartus: 6 – dėl neįgyvendintų LR savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo nuostatų; 2 – neįvykdytų Vyriausybės atstovo teikimų; 1 – nevykdytų Vyriausybės atstovo reikalavimų.

Ekspertai pabrėžė ir skyriaus, rengiančio dokumentą, bendradarbiavimo su kitais skyriais, svarbą. Mažiausiai veiksminga laikoma Vyriausybės atstovo apskrityje tarnybos darbuotojų konsultacija.

Ekspertų nuomonių dėl savivaldybės padaliniuose rengiamų dokumentų ir priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimo būdų veiksmingumo suderinamumui įvertinti apskaičiuotas konkordacijos koeficientas. Gana didelis konkordacijos koeficientas ($W=0,602$; $p=0,002$) rodo gerą ekspertų nuomonių suderinamumą. Ekspertai sugrupuoti ir pagal būdų veiksmingumo vertinimų panašumą (žr. 4.11 pav.).



4.11 pav. Dendrograma, vaizduojanti ekspertų nuomonių sutapimą dėl priežasčių, lemiančių teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumus savivaldybės administracijos skyriuose, raiškos dažnumą

Sugrupavus ekspertus pagal jų atsakymų panašumą, nustatyta, kad tyrime nedalyvavo ekspertai, kurių nuomonės visiškai skirtųsi nuo kitų. Panašiausiai būdų veiksmingumą įvertino ekspertai Nr. 2, Nr. 3 ir Nr. 1. Kiek daugiau skiriasi ekspertų Nr. 5 ir Nr. 4 vertinimai.

Probleminės sritys teisėtumo užtikrinimo aspektu. Ekspertų buvo prašoma įvardinti sritis, kuriose, jų nuomone, užtikrinti teisėtumą, priimant sprendimą Šiaulių miesto savivaldybėje, yra sudėtingiausia. Respondentai, atsakydami į šį klausimą, galėjo pasirinkti vieną ar daugiau atsakymo variantų: projektų valdymas, viešieji pirkimai, savivaldybės turto valdymas ir naudojimas, savivaldybės vidaus dokumentų rengimas, biudžeto formavimas, biudžeto buhalterinės apskaitos tvarkymas, viešųjų paslaugų administravimas, administracinių paslaugų verslui teikimas, administracinių paslaugų gyventojui teikimas ir kt. Sričių pasikartojimo dažniai pateikti 4.5 lentelėje. Pažymėtina, kad ne visos sritys respondentams pasirodė probleminės.

Respondentų atsakymų dažnumas dėl sričių, kuriose, priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybėje, sudėtinga užtikrinti teisėtumą

Sritis	Atsakymų sk.
Viešieji pirkimai	3
Viešųjų paslaugų administravimas	2
Administracinių paslaugų verslui teikimas	2
Administracinių paslaugų gyventojams teikimas	2
Iš viso	9

Kaip parodė anketinės apklausos rezultatai, teisėtumą, respondentų požiūriu, yra sudėtingiausia užtikrinti viešųjų pirkimų srityje. Publikacijos spaudoje viešųjų pirkimų tematika tą neabejotinai patvirtina – viešieji pirkimai stokoja teisėtumo. Tik šiek tiek paprasčiau užtikrinti teisėtumą yra viešųjų paslaugų administravimo, administracinių paslaugų teikimo verslui ir gyventojams srityse. Kitos sritys tyrimo metu nebuvo įvardintos kaip probleminės.

Naudojimasis diskrecijos teise. Ekspertų buvo paprašyta nurodyti, ar valstybės tarnautojai naudojami diskrecijos teise. Taip pat aiškintasi, kaip dažnai naudojimasis šia teise tampa galima teisėtumo pažeidimo priežastimi. Vertinimus šiose srityse ekspertai pateikė išimtinai savo veiklos sritimis. Tyrimo rezultatai parodė, kad diskrecijos teise labai retai naudojama Socialinių reikalų departamente, Švietimo, kultūros ir sporto departamente. Dažnai šia teise naudojama Strateginės plėtros ir ekonomikos bei Urbanistinės plėtros ir ūkio departamente. Ekspertų nuomonės dėl teisės naudojimosi dažnumo kituose savivaldybės administracijos struktūriniuose padaliniuose bei filialuose išsiskyrė. Manyta, kad tai daroma labai retai, tačiau išreikšta ir priešinga pozicija. Diskrecijos teisės panaudojimas didžiausią potencialą tapti teisėtumo pažeidimo priežastimi turi Urbanistinės plėtros ir ūkio departamente. Tai reiškia, kad į šį departamentą būtų tikslinga nukreipti naudojimosi diskrecijos teise vidinę bei išorinę kontrolę. Tokie atvejai reti Strateginės plėtros ir ekonomikos departamente, dar retesni – Socialinių reikalų departamente. Dėl naudojimosi diskrecijos teise kituose savivaldybės administracijos struktūriniuose padaliniuose ir filialuose nuomonės taip pat išsiskyrė.

Didesnių įgaliojimų veikti savo nuožiūra suteikimas. Ekspertų apklausa taip pat siekta nustatyti, ar perspektyvoje plėtojant administracinę teisę, valstybės tarnautojams reikia suteikti didesnius įgaliojimus veikti savo nuožiūra. Tyrimo rezultatai parodė, kad ekspertams kyla dvejonų dėl didesnių įgaliojimų veikti savo nuožiūra suteikimo. Net 4 iš 5 ekspertų, nurodydami, ar reikia valstybės tarnautojams suteikti didesnius įgaliojimus veikti savo nuožiūra, pasirinko atsakymo variantą *galbūt*. Tik vienas respondentas, kurio veiklos sritis yra siejama su Strateginės plėtros ir ekonomikos departamentu, išreiškė palaikymą aptariamai idėjai. Atkreiptinas dėmesys, kad,

didinant įgaliojimus veikti savo nuožiūra, būtina vengti piktnaudžiavimo suteiktomis galiomis savanaudiškais tikslais.

Platesnio diskrecijos teisės taikymo privalumai, trūkumai, galimybės. Empirinio tyrimo metu identifikuoti platesnio diskrecijos teisės taikymo privalumai bei trūkumai. Respondentų požiūriu, platesnis diskrecijos teisės taikymas suteikia tarnautojui didesnę veiksmų laisvę, efektyvumą bei didesnę asmeninę atsakomybę. Tačiau dėl platesnio diskrecijos teisės taikymo kyla ir didesnė piktnaudžiavimo pareigomis grėsmė. Siekiant visiško sprendimų teisėtumo užtikrinimo bei efektyvaus diskrecijos teisės taikymo, respondentų teigimu, svarbu suteikti specialistams didesnę atsakomybę bei atlyginimą, didinti jų kompetenciją. Kompetencijos didinimas ypač tikslingas teisės srityje.

Apibendrinant teisėtumo užtikrinimo ir naudojimosi diskrecijos teise, priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje, tyrimo rezultatus, galima teigti, kad teisėtumo užtikrinimo situacija, rengiant dokumentus ir priimant sprendimus, vertinama gerai. Ją dar pagerinti galėtų teisinės kompetencijos stiprinimo veiksmai, kadangi tokios kompetencijos trūksta ir specialistams, ir skyrių vadovams. Taip pat naudingos būtų dažnesnės konsultacijos su Teisės skyriaus specialistais. Tokios konsultacijos, taip pat Vyriausybės atstovų apskrityje teikimų bei reikalavimų įgyvendinimas turi potencialą užtikrinti teisėtumą tokiose srityse kaip viešieji pirkimai, viešųjų paslaugų administravimas, administracinių paslaugų verslui ir gyventojams teikimas. Pažymėtina, kad, siekiant užtikrinti teisėtumą bei tinkamą naudojimąsi diskrecijos teise, svarbu ne suteikti didesnius įgaliojimus, o didesnę atsakomybę, užtikrinti didesnę darbo užmokestį bei iniciatyvas kompetencijos didinimo srityje.

IŠVADOS

1. Administracinė teisė yra teisės šaka, vykdomosios valdžios ir viešojo administravimo teisė, reglamentuojanti valstybės teisinius santykius su piliečiais, taip pat reguliuojanti tarpinstitucinius santykius viešojo administravimo terpėje. Kadangi teisinis reguliavimas nenumato visų galimų situacijų aplinkybių, viešojo administravimo institucijoms suteikta galimybė naudotis diskrecijos teise – priimti sprendimus savo nuožiūra.
2. Teisėtumo principas yra universalus teisės principas, būdingas visai teisės sistemai, taikomas kiekvienoje teisės šakoje bei garantuojantis visiems piliečiams lygias teises ir visų lygybę prieš įstatymą. Teisėtumas viešojo administravimo srityje užtikrinamas užkertant kelią bet kokiems įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų pažeidimams. Teisėtumo principo įgyvendinimą apsprendžia socialinės, ekonominės, politinės, teisinės ir organizacinės garantijos. Pastarosios įgyvendinamos kontrolės, priežiūros, teismo kontrolinės veiklos bei administracinių procedūrų nagrinėjimo būdais.
3. Viešojo administravimo institucijų lankstumą užtikrina administracinė diskrecija, kuri įgyvendinama, kai pagal viešojo administravimo institucijoms nustatytą kompetenciją joms suteikiama elgesio laisvė tam tikrose situacijose, kurios nenumatytos ir nėra pilnai reglamentuotos teisės normomis. Valstybės tarnautojai, veikdami savo nuožiūra (diskrecijos teise), privalo laikytis ir nepažeisti teisės aktų bei bendrųjų administracinės teisės principų, kurie yra tarsi kriterijai, nurodantys, kaip derėtų naudotis diskrecijos teise bei leidžiantys nustatyti, ar buvo piktnaudžiaujama įgaliojimais konkrečiu atveju. Per administracinės diskrecijos ribų identifikavimą, administracinės diskrecijos reglamentavimą ir kontrolę įgyvendinamas teisėtumo principas taikant administracinę diskreciją.
4. Šiaulių miesto savivaldybės administracija (departamentai ir į jų sudėtį neįeinantys struktūriniai padaliniai bei filialai), vykdydama jai pavestus uždavinius, atlieka teisės aktų nustatytas funkcijas, įrašytas kiekvieno struktūrinio padalinio nuostatuose. Tokia vidaus administravimo struktūra, kai kiekvieno administracijos padalinio veikla susaistyta pavaldumo, atskaitingumo ir kontrolės ryšiais, sudaro sąlygas daugiapakopiam teisėtumo užtikrinimui.
5. Teisėtumo principo įgyvendinimą ir tinkamą diskrecijos teisės taikymą, priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje, užtikrina padaliniai, kurių tiesioginė funkcija yra teisėtumo principo įgyvendinimo kontrolė: Teisės skyrius ir Centralizuotas vidaus audito skyrius.

6. Išorinę sprendimų teisėtumo užtikrinimo kontrolę vykdo visuomeninė administracinių ginčų komisija, Vyriausybės atstovas bei Savivaldybės kontrolierius. Šių institucijų veiklos rezultatų analizė parodė, kad Šiaulių miesto savivaldybėje pasitaiko pažeidimų taikant diskrecijos teisę. Tyrimo rezultatai parodė, kad teisėtumo principo užtikrinimo srityje esama trūkumų. Tą rodo Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje institucijos kasmet fiksuojami savivaldybės neįgyvendinti įstatymai, neįvykdyti Vyriausybės sprendimai bei teisės aktų projektai, neatitinkantys teisės aktų nuostatų. Tokia situacija leidžia teigti, kad Šiaulių miesto savivaldybėje nėra vykdoma įstatymų, nutarimų pakeitimų, papildymų stebėseną, laiku ne pakeičiami savivaldybių administravimo subjektų anksčiau priimti teisės aktai. Teisėtumo taikymo problemos Šiaulių miesto savivaldybėje spręstos ir teismo keliu.
7. Atlikus ekspertinę apklausą, kurioje dalyvavo Šiaulių miesto savivaldybės teisės skyriaus darbuotojai, nustatyta, kad patys ekspertai teisėtumo užtikrinimo situaciją, rengiant dokumentus ir priimant sprendimus, vertina gerai, tačiau išvelgia probleminių aspektų kai kuriose specifinėse srityse: viešuosiuose pirkimuose, viešųjų paslaugų administravime, administracinių paslaugų verslui ir gyventojams teikime. Problemas suponuoja specialistų ir kitų skyrių vadovų teisinės kompetencijos stoka. Ekspertų požiūriu, platesnis diskrecijos teisės taikymas tarnautojui suteiktų didesnę veiksmų laisvę, efektyvumą bei didesnę asmeninę atsakomybę, tačiau dėl platesnio diskrecijos teisės taikymo kyla didesnė piktnaudžiavimo pareigomis grėsmė.

REKOMENDACIJOS

1. Atlikta dokumentų analizė parodė, kad Šiaulių miesto savivaldybėje nėra vykdoma įstatymų, nutarimų pakeitimų, papildymų stebėseną, laiku nepakeičiami savivaldybių administravimo subjektų anksčiau priimti teisės aktai. Siekiant išsiaiškinti sunkumus, su kuriais susiduria savivaldybės tarnautojai, vykdydami įstatymų, nutarimų bei papildymų stebėseną, siūloma stiprinti bendradarbiavimą su Vyriausybės atstovo tarnyba. Rekomenduojama kasmet parengti veiklos teisėtumo užtikrinimo priemonių planą ir jį pateikti Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybai.
2. Ekspertų apklausos rezultatai leido įžvelgti teisėtumo užtikrinimo bei diskrecijos tobulinimo potencialą Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje. Tam siūlomi specialistų bei skyrių vadovų teisinės kompetencijos didinimo veiksmai. Rekomenduojama kartą per mėnesį organizuoti 2 akademinį valandų trukmės seminarus teisinėmis temomis, kuriuose dalyvautų skyrių vadovai bei po 1–2 rotacijos būdu atrinktus specialistus. Seminarų metu Teisės skyriaus specialistai dalintųsi teisinėmis žiniomis, simuliuotų teisėtumo užtikrinimo bei diskrecijos situacijas. Seminarų metu svarbu dėmesio skirti tai sričiai, kurioje teisėtumą užtikrinti sudėtingiausia – viešiesiems pirkimams. Bent 2–3 kartus per metus rekomenduojama į seminarus pasikviesti lektorių ar teisės specialistą iš išorės. Naudingi būtų patirties mainai ir su kitomis šalies savivaldybėmis.
3. Ekspertų apklausos rezultatai parodė, kad, užtikrinant savivaldybės padaliniuose rengiamų dokumentų ir priimamų sprendimų teisėtumą, itin veiksmingos yra teisės skyriaus specialistų konsultacijos. Atsižvelgiant į tokius tyrimo rezultatus, siūloma reglamentuoti konsultacijų teikimo tvarką savivaldybėje: numatyti konsultacines valandas, o dalyvavimą konsultacijose prilyginti dalyvavimui seminaruose, mokymuose.

LITERATŪRA

Mokslinė literatūra

1. Andruškevičius, A. (2004). *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
2. Andruškevičius, A. (2008). *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas.
3. Andruškevičius, A., Paškevičienė, L. (2011). *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras.
4. Bakaveckas, A. (2001). Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos. *Jurisprudencija*, T. 21(13), 131–137.
5. Bakaveckas, A. (2004). Savivaldybių administracinė priežiūra: raida, teisinis reglamentavimas ir problemos. *Jurisprudencija*, T. 57(49), 24–33.
6. Bakaveckas, A. (2007). Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje. *Jurisprudencija*, 2(92), 46–53.
7. Bakaveckas, A. (2012). *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. Vilnius: Mes.
8. Bakaveckas, A., Dziegoraitis, A., Dziegoraitienė, A. ir kt. (2005). *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
9. Bakševičienė, R. (2014). Diskrecija vykdamas teisėkūrą Lietuvoje. *Teisė*, 90, 19–31.
10. Balčiūnas, S., Juozaitienė, L., Rudytė, D., Tijūnaitienė, R. (2014). *Bakalauro studijų darbų rengimo metodinės rekomendacijos*. Vilnius: BMK leidykla.
11. Baublys, L., Beinoravičius, D., Kaluina, A. ir kt. (2010). *Teisės teorijos įvadas*. Vilnius: Mes.
12. Bilak, D. A. (2003). *Administracinė justicija Lietuvoje*. Vertinimas (Jungtinių Tautų vystymo programa). Vilnius.
13. Cane, P. (1996). *An Introduction to Administrative Law / 3rd Edition*. New York, Oxford: Clarendon Press.
14. Crisan, I. (2010). *The principles of legality “nullum crimen, nulla poena sine lege” and their role*. Prieiga per internetą: http://effectius.com/yahoo_site_admin/assets/docs/The_principles_of_legality_nullum_crimen_nulla_poena_sine_lege_and_their_role_Iulia_Crisan_Issue5.16811416.pdf. (Žiūrėta 2016-11-18)

15. Čiočys, P. (2002). *Teisės pagrindai*. Trečiasis leidimas. Vilnius: VVK.
16. Deviatnikovaitė, I., Kalašnykas, R. (2007). Kategorijų kontrolė, valdžia ir socialinės technologijos turiningųjų požymių ypatumai teisėtumo užtikrinimo aplinkoje. *Jurisprudencija*, 6(96), 85–89.
17. Dikčius, V. (2005). *Marketingo tyrimai*. Vilnius: Vilniaus vadybos akademija.
18. DŽ = *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*, (2000). Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla.
19. Gallant, K. S. (2007). *The Principle of Legality in International and Comparative Criminal Law*. Cambridge Univ. Press.
20. Galligan, D. J. (1996). *Discretionary Powers*. Oxford: Clarendon Press.
21. Galligan, D. J. (1995). Discretionary Powers and the Principe of Legality // Council of Europe. 25th Colloquy of EU Law. *Administrative Discretion*. Strasbourg, 11–45.
22. Gumbis, J. (2004). Teisinė diskrecija: socialinis požiūris. *Teisė*, 2004, T. 52, 52–61.
23. Kardelis, K. (2007). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai: edukologija ir kiti socialiniai mokslai*. Šiauliai: Lucilijus.
24. Kardelis, K. (2016). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras.
25. Kasiulevičius, V., Denapienė, G. (2008). Statistikos taikymas mokslinių tyrimų analizėje. *Gerontologija*, 9(3), 176–180.
26. Kiurienė, V., Zajančauskaitė, R. (2013). Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų apskrityse įgaliojimų įgyvendinant savivaldybių administracinę priežiūrą analizė: 2008–2012 metai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3(31), 7–21.
27. Liang, T. (2015). *Analysis of Administrative Discretion and its Governance*. International Journal of Innovative Science, Engineering & Technology, Vol. 2 Issue. Prieiga per internetą: http://ijiset.com/vol2/v2s6/IJISSET_V2_I6_18.pdf. (Žiūrėta 2016-11-18)
28. Linkevičiūtė, I. (2004). Administracinė diskrecija. *Justitia*, Nr. 2, 51–57.
29. Linkevičiūtė, I. (2006). Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje. *Jurisprudencija*, 5(83), 65–72.
30. Luobikienė, I. (2011). *Socialinių tyrimų metodika*. Kaunas: Technologija.
31. Mendes, J. (2016). *Law and administrative discretion in the EU: value of a comparative perspective*, 24–32. Prieiga per internetą: https://www.law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_mendes_law.pdf. (Žiūrėta 2016-11-18)
32. Pranevičienė, B. (2003). *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.

33. Pranevičienė, B. (2007). Teisėtų lūkesčių principo samprata ir teisėtų lūkesčių apsaugos modeliai Europos Sąjungos administracinėje erdvėje. *Jurisprudencija*, 6(96), 43–48.
34. Raipa, A. (2002). Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 1, 11–20.
35. Raipa, A. (2003). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija.
36. Shuck, P. M. (1994). *Foundations of Administrative Law*. New York: Oxford University Press.
37. Skulova, S. (2003). *Správní uvážení hlavní charakteristiky termínu vztah*. Masarykovy univerzity v Brně.
38. Tidikis, V. (2003). *Socialinių tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
39. Trumpulis, U. (2007). Teisėtumo principo taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje kaip teisingumo įvykdymo prielaida. *Jurisprudencija*, 12(102), 75–80.
40. Urmonas, A., Pranevičienė, B. (2002). Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės. *Jurisprudencija*, 32(24), 54–64.
41. Vaitkevičiūtė, V. (2001). *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Žodynas.
42. Vaišvila, A. (2000). *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo.
43. Vaišvila, A. (2004). *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia.
44. Valančius, V. (2004). *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys*. Vilnius: Justitia.
45. Valančius, V. (2007). Europos Sąjungos teisės poveikis Lietuvos administracinei justicijai: tendencijų kontūrai. Pirma dalis. *Jurisprudencija*, 7(97), 33–38.
46. Vansevičius, S. (2000). *Valstybės ir teisės teorija*. Vilnius: Justitia.
47. Головистикова, А. Н., Грудцына, Л. Ю. (2007). *Толковый словарь юридических терминов*. Москва: Эксмо-Пресс.

Dokumentai ir kiti šaltiniai

48. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2016, Nr. 16849. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848/aFzuriomwL>. (Žiūrėta 2017-01-18)
49. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2016, Nr. 16850. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.594F129CE9AD/JZTxXKLIVd>. (Žiūrėta 2017-03-18)
50. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas. *Teisės aktų registras*. 2015, Nr. 11216. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/4ebe66c0262311e5bf92d6af3f6a2e8b/mvUiSmdcDc>. (Žiūrėta 2017-03-18)

51. Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Teisės aktų registras*. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA/bHVIIIKgQy>. (Žiūrėta 2016-12-08)
52. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas Nr. 49/2000 „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija) <...>“. Prieiga per internetą: <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content>. (Žiūrėta 2017-01-08)
53. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2004, Nr. 98-3626. Prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.33DE665E5E0E/TAIS_369278. (Žiūrėta 2016-12-08)
54. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2004, Nr. 170-6238. Prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EC01522BCE65/TAIS_462906. (Žiūrėta 2017-01-08)
55. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2002, Nr. 17-649. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.522B3E415B52/IgFZqbXSMM>. (Žiūrėta 2017-04-24)
56. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2006, Nr. 77-2975. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDFFD850A66/fULukajuTi>. (Žiūrėta 2017-04-08)
57. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2008, Nr. 113-4290. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/IsoLyWbPuj>. (Žiūrėta 2017-01-12)
58. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovas Šiaulių apskrityje. Prieiga per internetą: <http://vyr-atstovai.lrv.lt/siauliai/index.php?n=470&l=LT>. (Žiūrėta 2017-03-08)
59. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos veiklos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gruodžio 5 d. nutarimu, Nr. 1458. Prieiga per internetą: <http://vyr-atstovai.lrv.lt/siauliai/index.php?n=470&l=LT>. (Žiūrėta 2017-01-15)
60. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos apibendrinta analitinė informacija apie veiklą 2011–2015 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovas Šiaulių apskrityje. Prieiga per internetą: <http://vyr-atstovai.lrv.lt/siauliai/>. (Žiūrėta 2017-03-08)
61. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugsėjo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-779-13 „Dėl žalos atlyginimo, licencijos dalies panaikinimo.“ Prieiga per internetą: <http://eteismai.lt/byla/111988064219053/A-261-779-13>. (Žiūrėta 2017-03-22)

62. Šiaulių miesto savivaldybė. Prieigą per internetą: <http://edem.siauliai.lt/Savivaldyb%C4%97s%20strukt%C5%ABra180>. (Žiūrėta 2017-02-20)
63. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos 2015 m. veiklos ataskaita, pritarta Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2016 m. kovo 31 d. sprendimu Nr. T-91. Prieiga per internetą: <http://www.siauliai.lt/aktai/Default.aspx?Id=3&DocId=28820>. (Žiūrėta 2017-02-09)
64. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos administracinės naštos mažinimo priemonių įgyvendinimo vertinimo vidaus audito 2016 metų ataskaita, Nr. 3. Prieiga per internetą: <http://edem.siauliai.lt/lit/Administracines-nastos-mazinimas/2113>. (Žiūrėta 2017-02-12)
65. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Centralizuoto vidaus audito skyriaus nuostatai, patvirtinti Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2009 m. gruodžio 1 d. įsakymu Nr. AP-476. Prieiga per internetą: <http://web.siauliai.lt/taktaifs/v/2017/B6179F9C-CF0C-49EA-B7E7-A533D767631D.doc>. (Žiūrėta 2017-02-03)
66. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos nuostatai, patvirtinti Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2017 m. sausio 11 d. sprendimu Nr. T-1. Prieigą per internetą: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:z68G_DsepecJ:edem.siauliai.lt/get_file.php%3Ffile%3DeVpLYnA4bVNidGhobEdtb3ILZG8zWm1SbDV1YnFtblRrcDlpWW1uV21Kckp4RzJtazUyYXoyREdZNXJMWDViVG5KR1dvR3VWYnN4bm5KYWZaTWpJcEpxU1pxaVVsnXpQWU5HVWxzdwpsNVZzeUplY2E2S2V5MkZrWW1ScW5KSm5sSmhuWDVhaG1jCg55MmhzbHBHYXltZlBZWnlhcEd2UFphWm5wNWpWbFpLVnhtV2FsWnVaMVPQWWFGR1hubVhiYmRGaXBtYXFuY2RqcDJPVVpzeklYOG5UWnBXVWwycWhZcUJw+&cd=1&hl=lt&ct=clnk&gl=lt. (Žiūrėta 2017-01-27)
67. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Teisės skyriaus nuostatai, patvirtinti Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2009 m. lapkričio 6 d. sprendimu Nr. AP-430. Prieiga per internetą: <http://edem.siauliai.lt/index.php?2122201148>. (Žiūrėta 2017-01-20)
68. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Teisės skyriaus vedėjo pareigybės aprašymas, patvirtintas Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2010 m. sausio 29 d. sprendimu Nr. AP-56. Prieiga per internetą: http://edem.siauliai.lt/siauliai/m/m_files/wfiles/file986.pdf. (Žiūrėta 2017-01-18)
69. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos Teisės skyriaus vyriausiojo specialisto pareigybės aprašymas, patvirtinta Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2011 m. sausio 27 d. sprendimu Nr. AP-53. Prieiga per internetą: http://edem.siauliai.lt/siauliai/m/m_files/wfiles/file984.pdf. (Žiūrėta 2017-01-18)
70. Šiaulių miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos 2015 metų veiklos ataskaita, patvirtinta Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2016 m. kovo 31 d. sprendimu Nr. T-92. Prieiga

per

internetą:

https://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjYqM-dkfnTAhVkKpoKHVTHCfYQFgghMAA&url=http%3A%2F%2Fedem.siauliai.lt%2Fget_file.php%3Ffile%3DbDVKcXA4ZVNiZGhubEpPb3lxZVozWnlSWXB0b3FtN1RsWjltWXBiV2xacVh4SmlteDUxdXo1UEdsSnFXWDVuVG1aRmhvR2lWYmN5Vm5HT2ZZOGlWcEpTU21xakdsNTNQWnRHWGxzZWphWlZteUpTY2FLSnZ5NVprYUdObW1NZHBsNXByWDVTaGFjcGx5MkZzblp1WjFXelFZcWRycUduVllaOWptR1RXbFZHvnhHYWxsSkpzMldQUVlwS1dtWmJhbWNOa1UydG9uSlpqWkdab2xaSElvWlhIbUplV2JKcWhrdyUzRCUzRA%3D%3D&usg=AFQjCNFjBaQNWc5VxFvfCqTq57eItWhnNw&sig2=GcqIBVWBQDTorvyMUyGL6Q.

(Žiūrėta 2017-01-17)

71. Šiaulių miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos nuostatai, patvirtinti Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2017 m. balandžio 20 d. sprendimu Nr. T-135. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/6099ac50268111e78397ae072f58c508>. (Žiūrėta 2017-04-25)
72. Šiaulių miesto savivaldybės struktūra. Prieiga per internetą: <http://edem.siauliai.lt/Savivaldyb%C4%97s%20strukt%C5%ABra180>. (Žiūrėta 2017-01-29)
73. Šiaulių miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentas, patvirtintas Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2011 m. rugsėjo 29 d. sprendimu Nr. T-253. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/SAV.520280/BFmICbvqwt>. (Žiūrėta 2017-01-15).
74. Šiaulių miesto savivaldybės visuomeninės administracinių ginčų komisijos nuostatai, patvirtinti Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2015 m. gegužės 28 d. sprendimu Nr. T-141. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/acc/legalAct.html?documentId=c5e6daa005d211e588da8908dfa91cac&lang=lt>. (Žiūrėta 2017-01-15).
75. Viešas įmonių registras (2014). Šiaulių miesto savivaldybės bylos, teismai. Prieiga per internetą: http://rekvizitai.vz.lt/imone/siauliu_m_savivaldybe/bylos/?all=1. (Žiūrėta 2017-03-22).

PRIEDAI

1 priedas

Anketa Šiaulių miesto savivaldybės administracijos teisės skyriaus darbuotojams

*Gerbiamieji teisės skyriaus specialistai,
prašome Jūsų pareikšti savo nuomonę apie teisėtumo užtikrinimo ir naudojimosi diskrecijos teise situaciją priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje.*

Apibendrinti apklausos duomenys bus panaudoti bakalauro baigiamajame darbe „Teisėtumo užtikrinimas ir diskrecija priimant sprendimą viešajame administravime. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos atvejis.“

Jūsų, kaip specialistų, turinčių didžiausią kompetenciją tiriamu klausimu, ekspertinė nuomonė yra labai svarbi. Klausimynas yra anoniminis, informacija nebus panaudota jokiems kitiems tikslams. Dalis klausimų ir (ar) atsakymų yra atviro tipo. Būčiau labai dėkinga, jei pasidalintumėte savo pastebėjimais ir pasiūlymais.

Klausimyną sudarė Rasa Zigmantė, Šiaulių universiteto Viešojo administravimo programos baigiamojo kurso studentė. Baigiamojo darbo vadovas – lekt. Sigitas Balčiūnas.

KLAUSIMAI

- 1. Kaip apskritai vertinate teisėtumo užtikrinimo situaciją rengiant dokumentus ir priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijos departamentuose ir skyriuose?**
 - ☐ Labai gerai
 - ☐ Gerai
 - ☐ Patenkinamai
 - ☐ Blogai
 - ☐ Labai blogai
- 2. Kaip, Jūsų vertinimu, pasikeitė teisėtumo užtikrinimo situacija rengiant dokumentus ir priimant sprendimus Šiaulių miesto savivaldybės administracijos departamentuose ir skyriuose pastarųjų dviejų metų laikotarpiu?**
 - ☐ Labai pagerėjo
 - ☐ Pagerėjo
 - ☐ Nepasikeitė
 - ☐ Pablogėjo
 - ☐ Labai pablogėjo
- 3. Įvertinkite, kaip dažnai lentelėje pateiktos priežastys, Jūsų nuomone, sąlygoja teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumus savivaldybės administracijos skyriuose?**

	Dažnai	Kartais	Labai retai	Niekuomet
Specialistų teisinės kompetencijos stoka	☐	☐	☐	☐
Skyrių vadovų teisinės kompetencijos stoka	☐	☐	☐	☐
Korumpuota tarnautojų elgsena	☐	☐	☐	☐
Dažna teisės aktų kaita	☐	☐	☐	☐
Teisės aktų nesuderinamumas	☐	☐	☐	☐
Perteklinių dokumentų gausa	☐	☐	☐	☐
Politikų „spaudimas“	☐	☐	☐	☐
Kita (įrašykite)	☐	☐	☐	☐

4. Pažymėkite, kiek Jūsų nuomone, žemiau pateikti būdai yra veiksmingi savivaldybės padaliniuose užtikrinant rengiamų dokumentų ir priimamų sprendimų teisėtumą? (Vertinkite 5 balų sistema, kur 1- reiškia visiškai neveiksminga, 5 – labai veiksminga)

	Visiškai neveiksminga		----->		Labai Veiksminga
	1	2	3	4	5
Vyriausybės atstovo apskrityje tarnybos darbuotojų konsultacija	☐	☐	☐	☐	☐
Oficialūs vyriausybės atstovo apskrityje teikiami teikimai bei reikalavimai dėl trūkumų ir neatitikimų	☐	☐	☐	☐	☐
Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos teikiamos rekomendacijos dėl trūkumų ir neatitikimų	☐	☐	☐	☐	☐
Centralizuotos vidaus audito tarnybos ataskaitos su išvadomis ir rekomendacijomis dėl neatitikimų	☐	☐	☐	☐	☐
Skyriaus, rengiančio dokumentą, vadovo kontrolė	☐	☐	☐	☐	☐
Skyriaus, rengiančio dokumentą, bendradarbiavimas su kitais skyriais	☐	☐	☐	☐	☐
Specialistų mokymai	☐	☐	☐	☐	☐
Teisės skyriaus specialistų konsultacija	☐	☐	☐	☐	☐
Teismų nutartys	☐	☐	☐	☐	☐

5. Kaip manote, kokiose srityse priimant sprendimą Šiaulių miesto savivaldybėje sudėtingiausia užtikrinti teisėtumą? (Galite pasirinkti keletą atsakymų)

- Sritys susijusios su projektų valdymu
- Viešieji pirkimai
- Savivaldybės turto valdymas ir naudojimas
- Savivaldybės vidaus dokumentų rengimas
- Biudžeto formavimas
- Biudžeto buhalterinės apskaitos tvarkymas
- Viešųjų paslaugų administravimas
- Administracinių paslaugų verslui teikimas
- Administracinių paslaugų gyventojams teikimas
- Kita (įrašykite) _____

6. Valstybės tarnautojai turi jiems suteiktą teisę priimti sprendimus savo nuožiūra (diskrecijos teisė). Ar dažnai, Jūsų vertinimu, šia teise naudojasi Šiaulių miesto savivaldybės administracijos tarnautojai? (Pažymėkite atsakymus pagal savo veiklos sritį)

	Dažnai	Kartais	Labai retai	Niekuomet
Strateginės plėtros ir ekonomikos departamentas	☐	☐	☐	☐
Urbanistinės plėtros ir ūkio departamentas	☐	☐	☐	☐
Socialinių reikalų departamentas	☐	☐	☐	☐
Švietimo, kultūros ir sporto departamentas	☐	☐	☐	☐
Kiti savivaldybės administracijos struktūriniai padaliniai ir filialai	☐	☐	☐	☐

7. Kiek dažnai netinkamas pasinaudojimas diskrecijos teise Šiaulių miesto savivaldybės administracijoje, tampa galima teisėtumo pažeidimo priežastimi? (Pažymėkite atsakymus pagal savo veiklos sritį)

	Labai dažnai	Dažnai	Kartais	Retai	Labai retai
Strateginės plėtros ir ekonomikos departamentas	☐	☐	☐	☐	☐
Urbanistinės plėtros ir ūkio departamentas	☐	☐	☐	☐	☐
Socialinių reikalų departamentas	☐	☐	☐	☐	☐
Švietimo, kultūros ir sporto departamentas	☐	☐	☐	☐	☐
Kiti savivaldybės administracijos struktūriniai padaliniai ir filialai	☐	☐	☐	☐	☐

8. Kaip manote, ar, perspektyvoje plėtojant administracinę teisę, reikia suteikti valstybės tarnautojams didesnius įgaliojimus veikti savo nuožiūra?

- ☐ Taip
- ☐ Gal būt
- ☐ Ne

9. Kokie, Jūsų nuomone, yra platesnio diskrecijos teisės taikymo privalumai?

10. Kokie, Jūsų nuomone, yra platesnio diskrecijos teisės taikymo trūkumai?

11. Kokių priemonių siūlytumėte imtis Šiaulių miesto administracijai, siekiant pilnai užtikrinti sprendimų teisėtumą ir efektyvų diskrecijos teisės taikymą?

Dėkoju Jums už išreikštą nuomonę ir klausimyno pildymui paskirtą laiką.

**Priežasčių, lemiančių teisėtumo principo įgyvendinimo sunkumus savivaldybės
administracijos skyriuose, raiškos aprašomoji statistika**

Priežastys	Rodikliai					
	Ekspertų sk.	Minimali reikšmė	Maksimali reikšmė	Vidurkis	Standartinis nuokrypis	Variacija
Specialistų teisinės kompetencijos stoka	5	3	4	3,8	0,45	0,20
Skyrių vadovų teisinės kompetencijos stoka	5	3	4	3,2	0,45	0,20
Korumpuota tarnautojų elgsena	5	1	2	1,2	0,45	0,20
Dažna teisės aktų kaita	5	2	4	3,4	0,89	0,80
Teisės aktų nesuderinamumas	5	2	3	2,8	0,45	0,20
Perteklinių dokumentų gausa	5	2	4	2,8	0,84	0,70
Politikų <i>spaudimas</i>	5	1	3	2	1,00	1,00

**Savivaldybės padaliniuose rengiamų dokumentų ir priimamų sprendimų teisėtumo
užtikrinimo būdų veiksmingumo aprašomoji statistika**

Būdai	Rodikliai					
	Ekspertų sk.	Minimali reikšmė	Maksimali reikšmė	Vidurkis	Standartinis nuokrypis	Variacija
Vyriausybės atstovo apskrityje tarnybos darbuotojų konsultacija	5	2	3	2,8	0,45	0,2
Oficialūs Vyriausybės atstovo apskrityje teikiami teikimai bei reikalavimai dėl trūkumų ir neatitikimų	5	3	5	4,20	0,84	0,70
Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos teikiamos rekomendacijos dėl trūkumų ir neatitikimų	5	2	4	3,00	0,71	0,50
Centralizuotos vidaus audito tarnybos ataskaitos su išvadomis ir rekomendacijomis dėl neatitikimų	5	2	4	3,00	0,71	0,50
Skyriaus, rengiančio dokumentą, vadovo kontrolė	5	3	4	3,60	0,55	0,30
Skyriaus, rengiančio dokumentą, bendradarbiavimas su kitais skyriais	5	2	5	4,20	1,30	1,70
Specialistų mokymai	5	3	5	4,20	0,84	0,70
Teisės skyriaus specialistų konsultacija	5	4	5	4,80	0,45	0,20
Teismų nutartys	5	3	4	3,60	0,55	0,30