

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės ir administracinės teisės katedra**

Mildos Pilipuitytės,
V kurso, Valstybės valdymo teisės
studijų atšakos studentės

Magistrinis darbas

**Savivaldybės administracijos sudėtis,
kompetencija ir veiklos praktika**

Vadovas: doc. dr. Arvydas Andruškevičius

Recenzentas: asist. Kęstutis Virketis

Vilnius 2008

Turinys

Ižanga.....	3
1. Vietos savivaldos samprata ir esmė.....	5
2. Vietos savivaldos institucijų istorinės raidos analizė.....	6
3. Savivaldybės administracijos sudėtis ir kompetencija.....	10
3.1. Savivaldybės administracijos direktorius ir savivaldybės administracija kaip savivaldybės vykdomoji institucija.....	10
3.2. Savivaldybės administracijos direktoriaus teisinė padėtis.....	11
3.3. Savivaldybės administracija kaip viešojo administravimo institucija.....	13
3.3.1. Savivaldybės administracijos uždaviniai ir funkcijos.....	15
3.3.2. Savivaldybės administracijos darbuotojų teisinė padėtis.....	18
3.4. Seniūnijų statusas.....	21
3.4.1. Seniūnijų vadovų – seniūnų - teisinė padėtis.....	22
4. Savivaldybės administracijos veiklos praktika.....	25
4.1. Asmenų prašymų nagrinėjimas ir jų aptarnavimas savivaldybės administracijoje.....	25
4.2. Licencijų išdavimas.....	28
4.3. Statybos leidimų išdavimas.....	30
4.4. Savivaldybės administracijos veikla teritorijų planavimo srityje.....	32
4.5. Nuosavybės teisių atkūrimas.....	34
4.6. Pirminės teisinės pagalbos teikimas.....	37
4.7. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas.....	39
4.8. Sprendimų, potvarkių ir įsakymų projektų rengimas.....	40
5. Savivaldybės administracijos ir valstybės institucijų santykiai.....	42
6. Savivaldybės administracijos veikla laikinai įvedus tiesioginį valdymą.....	45
7. Vietos savivaldos reformų įtaka savivaldybės administracijos teisiniam reglamentavimui.....	46
Išvados ir pasiūlymai.....	53
Literatūra.....	55
Santrauka.....	61
Summary.....	62
Priedas Nr.1 „Šiaulių rajono savivaldybės administracijos struktūra“.....	63

Ižanga

Temos aktualumas. Moderni demokratinė visuomenė neatsiejama nuo vietos gyventojų teritorinės savivaldos instituto. Savivaldybių institucijoms tenka ypatingai svarbi misija vietos bendruomenės (iš vienos pusės) teisių ir teisėtų interesų bei visos valstybės (iš kitos pusės) interesų užtikrinimo, įgyvendinimo bei derinimo prasme. Vietos savivaldos institutas sąlyginai daug kartų reformuotas, dažnai keičiami ar pildomi savivaldybių veiklą reglamentuojantys teisės aktai. Pastaruoju metu svarstomos naujo savivaldybės institucijų modelio, numatančio tiesioginius mero, seniūnų rinkimus įtvirtinimo galimybės; tai rodo Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto svarstomi Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektai; taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 282 patvirtinta Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcija. Neišvengiamai artėjanti vietos savivaldos reforma skatina analizuoti vietos savivaldos institucijų sandarą, atliekamas funkcijas, kompetenciją bei veiklos praktinius aspektus.

Temos originalumas ir naujumas. Rengiant šį darbą pastebėta, kad stinga išsamios, nuosekliai savivaldybės administraciją ir jos veiklą nagrinėjančios literatūros, todėl tai leidžia daryti prielaidą dėl šio darbo temos originalumo ir naujumo.

Tyrimo objektas. Siekiant nubrėžti darbo temos nagrinėjimo ribas, tikslinga įvardinti tyrimo objektą: savivaldybės administracijos - vienos iš savivaldybės institucijų – sudėtis, kompetencija ir veiklos praktika.

Darbo tikslas. Atsižvelgiant į magistrinio darbo temą, šio darbo tikslas yra pasirinktos, t.y. Šiaulių rajono savivaldybės pagrindu išnagrinėti savivaldybės administracijos sudėtį, atskleisti Šiaulių rajono savivaldybės administracijos, jos vadovo (savivaldybės administracijos direktoriaus), struktūrinių padalinių (skyrių, tarnybų) bei struktūrinių teritorinių padalinių (seniūnijų) kompetenciją bei veiklos praktiką, akcentuoti probleminius aspektus. Taip pat šiame darbe siekiama atskleisti vietos savivaldos reformų įtaką savivaldybės administracijos teisinio reglamentavimo pokyčiams bei pateikti pasiūlymus įstatymų leidėjui.

Tyrimo metodai. Šiame darbe pasitelkiami istorinis, lyginamasis ir aprašomasis, loginis-sisteminis, teleologinis, mokslinės literatūros bei norminių teisės aktų analizės ir sintezės tyrimo metodai.

Svarbiausi tyrimo šaltiniai. Magistriniame darbe vadovautasi Lietuvos Respublikos įstatymais, tarptautinėmis sutartimis, poįstatyminiais aktais, Konstitucinio Teismo

jurisprudencija, Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo praktika, doktrina bei kitais šaltiniais, iš kurių svarbiausi yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, Europos vietos savivaldos chartija, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos veiklos nuostatai, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių nuostatai, 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimas bei kiti šaltiniai.

1. Vietos savivaldos samprata ir esmė

Vietos savivaldos institucijos yra neatsiejama vietos savivaldos teisės įgyvendinimo dalis, todėl pirmiausia būtų tikslinga atskleisti vietos savivaldos sampratą bei esmę.

Teisės doktrinoje savivalda suprantama dvejopai - kaip personalinė ir teritorinė, o savivaldybės – plačiąja prasme kaip personalinės korporacijos ir siaurąja – kaip teritorinės korporacijos – „valstybės teritorijos administraciniai vienetai, kurie, kaip teritorinės korporacijos, tenkina tam tikros teritorinės bendruomenės viešuosius poreikius savarankiškai pagal valstybės nustatytą kompetenciją.“¹

Lietuvos Respublikos Konstitucija išskiria dvi viešosios valdžios sistemas: valstybės valdymą ir vietos savivaldą. Vertėtų pažymėti, jog vieningo vietos (teritorinės) savivaldos apibrėžimo nėra. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje vietos savivalda apibrėžiama kaip įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų *bendruomenių* (t.y. teritorinių, arba vietos, bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai, *savitvarka* ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją,² taip pat „kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms“³. Pagal Europos vietos savivaldos chartiją, Lietuvos Respublikos Seimo (toliau – Seimas) ratifikuotą 1999 m. gegužės 25 d. įstatymu, vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais (3 str. 1 d.). Su šiuo apibrėžimu daugeliu elementų sutampa aktualioje Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo redakcijoje pateikiamas vietos savivaldos apibrėžimas: tai - valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės - teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas (3 str. 2 d.). Tad nors Konstitucija numato dvi rūšis vietos savivaldos institucijų (atstovaujamąją bei vykdomąją), savivaldybės institucijomis taip pat yra ir kitos institucijos, sudaromos

¹ Šileikis, E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius, VĮ teisinės informacijos centras, 2003. P. 252.

² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimas, prieiga internetu: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2002/n021224.htm>, Žin., 2003-02-25, Nr. 19-828.

³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998-02-18 nutarimas, prieiga internetu: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1998/n810218a.htm>, Žin., 1998-02-20, Nr. 18-435.

savivaldybių tarybų, siekiant realizuoti savivaldybės interesus, tiesiogiai įgyvendinti įstatymus, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimus.⁴

Demokratinėje visuomenėje vietos savivalda grindžiama griežtu, dažnai ne tik įstatymuose, bet ir Konstitucijoje įteisintu valstybės ir savivaldybių funkcijų atribojimu, mokestinių pajamų bazių ir biudžetų atskyrimu, bei įgaliojimų funkcijoms vykdyti paskirstymu tarp valstybės, regiono ir savivaldybės institucijų. Tik teritorijos požiūriu savivaldybė yra valstybės dalis. Visais kitais aspektais ji yra savarankiška ir turi įstatymų neapribojamą autonomiją savaip, atsižvelgiant į vietos gyventojų, bendruomenės, poreikius, savoje teritorijoje įgyvendinti valstybinės valdžios priimamus teisės aktus. Pagrindinis demokratinės savivaldos uždavinys – sudaryti sąlygas, kad visiems jos teritorijos gyventojams būtų patogu gyventi bendruomenėje, apsaugoti bendruomenę ir kiekvieną jos narį nuo bet kokių galimų nepatogumų.⁵

2. Vietos savivaldos institucijų istorinės raidos analizė

Siekiant išsamesnio bei nuoseklesnio temos nagrinėjimo, šiame skyriuje bus aptartos vietos savivaldos ištakos, išskirti svarbiausi Lietuvos vietos savivaldos instituto raidos etapai, kurie bus glaustai aptarti didesnę dėmesį skiriant vietos savivaldos institucijų raidos analizei.

Vietos savivaldos ištakos. Archeologijos bei istorijos žinios padeda išsiaiškinti, kad savivaldaus tvarkymosi užuomazga, paremta papročiais, atsirado dar pirmykštės bendruomenės santvarkos egzistavimo etape. Tuometinė gimininė ir teritorinė bendruomenė buvo savivaldi, nes pati tvarkė visus savo gyvenimo klausimus. Šiuolaikinės teritorinės savivaldos pagrindai Lietuvoje pradėti kurti 1918 - 1919 metais po nepriklausomos valstybės paskelbimo. Tačiau savivaldybių atsiradimo šaknys siekia XIII a., kai pagal vokiečių miestų pavyzdį, remiantis Magdeburgo teise, arba jos modifikacija (Kulmo, Liubeko teise), sparčiai formavosi atskirų mūsų krašto gyvenviečių savivalda. Magdeburgo savivaldos teisė - pati pirmoji, kelis amžius (nuo XIII iki XVII - XVIII a.) stabili ir patikima vietos savivaldos Lietuvoje forma, garantavusi miestams tam tikrą nepriklausomybę valdovo, bažnytinės hierarchijos ir galingų feodalų atžvilgiu, taip pat tam tikrą prekybos ir amatų apsaugą ir laisvę, kuria galėjo pasinaudoti ir atvykę iš kitų kraštų pirkliai bei amatininkai. Ji davė miestiečiams (daugiausia amatininkams ir pirkliais) teisę

⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimas, prieiga internetu: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2002/n021224.htm>, Žin., 2003-02-25, Nr. 19-828.

⁵ Lazdynas, R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai, Saulės delta, 2005. P. 36.

rinkti miestų tarybas bei kitus savivaldos organus, kurie ir tvarkė miesto administracinius, išdo ir teismo reikalus. XV - XVI amžiuje, naudodamiesi Magdeburgo savivaldos (arba jos modifikacijų) teise, Lietuvos Didžiosios kunigaikštystės miestai pasiekė didžiausio klestėjimo bei stiprėjo ekonomiškai. Magdeburgo teisės arba jos modifikacijų statusas buvo juridinis ir ekonominis miestiečių laimėjimas, dėjęs pagrindus vietos savivaldai.⁶

Vietos savivaldos institucijų teisinio reglamentavimo raida. Kaip jau buvo minėta aukščiau, šiuolaikinės teritorinės savivaldos pagrindai Lietuvoje pradėti kurti 1918 - 1919 metais. Vietos savivaldos institucijų teisinio reglamentavimo raidą būtų tikslinga suskirstyti į tam tikrus etapus bei pabrėžti esminius jų momentus.

1) Laikotarpis nuo 1918 m. vasario 16 d. iki 1940 m. birželio 15 d.

Pirmaisiais nepriklausomos Lietuvos valstybės metais, 1918 m. gruodžio 17 dieną, Vidaus reikalų ministerija parengė aplinkraštį Nr.1 „Dėlei savivaldybių Lietuvoje“. Jis buvo svarbus tuo, jog sunormino pradinę savivaldybių organizavimo tvarką, veikimo teritorines bei vykdomosios valdžios ribas, apibrėžė vietos valdžios institucijų formas ir struktūrą – demokratiškai išrinktų valsčiaus gyventojų atstovų susirinkimai, miestelių bei miestų tarybos ir apskričių susirinkimai arba seimeliai. Vykdomoji valdžia valsčiuose – viršaitis, jo padėjėjas ir vykdomasis valsčiaus komitetas, miestuose – miesto prezidentas, jo patikėtinis ir 3-8 miesto valdybos nariai (miesto magistratas), o apskrityse – vykdomasis apskrities komitetas bei „kiti viršininkai, kurie galutinai nurodyti įstatymuose apie valsčių ir apskričių savivaldybę“.⁷

1919 m. spalio 10 d. priimtas Savivaldybių įstatymas, kuriame nustatyta valsčių, miestų savivaldybių tarybų ir apskričių, taip pat atitinkamų vykdomųjų institucijų (valdybų) kompetencija, formavimo principai bei tvarka. Valsčiaus tarybą sudarė gyventojų išrinkti atstovai. Vykdomosioms valsčiaus institucijoms – tarybų išrinktoms valdyboms – priklausė valsčiaus viršaitis (valdybos pirmininkas), jo padėjėjas ir išdininkas. Valdybos darbą prižiūrėjo revizijos komisija. Valsčių ir apskričių teisėmis besitvarkančių miestų valdyboms vadovavo burmistrai.

Steigiamasis Seimas 1922 m. rugpjūčio 6 d. priėmė pirmąją Lietuvos valstybės Konstituciją, kurioje valsčiams ir miestams buvo laiduojama teisė tvarkyti vietos reikalus įstatymų nustatytoje ribose. Šios Konstitucijos VI skirsnyje „Vietos savivaldybė“ nustatyta, kad vietos valdžios organai formuojami visuotiniuose, lygiuose rinkimuose tiesiogiai ir slaptai balsuojant, įtvirtinta Vyriausybės vykdoma vietos savivaldos institucijų veiklos teisėtumo priežiūra, savivaldybių sprendimų teisminė apsauga ir kt. Vietos

⁶ Prieiga internetu: <http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida&id=15>.

⁷ Stačiokas, R. Savivaldybių veiklos reguliavimas. Vilniaus universiteto leidykla, 1991, P.5.

gyventojų savivaldos (įstatymų nustatytose ribose) institutas buvo įtvirtintas ir 1928 m. gegužės 15 d. Konstitucijoje (VI skirsnyje „Vietos savivaldybė“), taip pat 1938 m. vasario 11 d. Konstitucijos 126 straipsnyje, tačiau neliko konstitucinių nuostatų dėl vietos savivaldos institucijų formavimo visuotiniuose, lygiuose, tiesioginiuose rinkimuose. 1929 m. Savivaldybių įstatyme išplėstos žemiausios vietos savivaldos grandies – seniūnijų – teisės. Valsčių tarybų nariai rinko savo atstovus į apskričių tarybas, kurios iš savo narių rinko valdybas – kolegialias vykdomąsias institucijas. Vykdomajai vietos valdžiai vadovavo valstybės centrinės valdžios pareigūnai – vidaus reikalų ministro skiriami apskrities viršininkai. Pagal 1931 m. gegužės 2 d. Savivaldybių įstatymą pagrindinis vaidmuo formuojant savivaldybių institucijas teko seniūnijoms, t.y. seniūnijų gyventojų sueigoms, susirinkimams (krivulėms), kuriuose atviru balsavimu buvo renkami seniūnai, jų padėjėjai, taip pat seniūnijos atstovai į valsčiaus tarybą.

2) LTSR laikotarpis nuo 1940 m. birželio 15 d. iki 1990 m. kovo 11 d.

Konstitucinis vietos savivaldos institutas buvo panaikintas Sovietų Sąjungai okupavus ir aneksavus Lietuvą. 1940 m. ir 1978 m. Lietuvos sovietinėse „konstitucijose“ buvo įtvirtintas Lietuvos įjungimas į svetimos valstybės sudėtį. Vietinės valdžios institucijų formavimas buvo grindžiamas vadinamąja demokratinio centralizmo doktrina – vietos valdžios institucijos tapo ne gyventojų savivaldos, bet centrinės valdžios sistemos dalimi.

3) Laikotarpis nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 2003 m. sausio 28 d.

Priėmus 1990 m. kovo 11 d. aktą „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“, taip pat įstatymą „Dėl 1938 m. gegužės 12 d. Lietuvos Konstitucijos galiojimo atstatymo“ ir Lietuvos Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą“ buvo teisiškai nutrauktas SSRS primestas režimas. Įsigaliojus Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui, liko galioti (tiek, kiek jie neprieštaravo šiam įstatymui) daug teisės aktų, išleistų iki nepriklausomos Lietuvos valstybės atkūrimo. Vienas jų - 1990 m. vasario 12 d. LTSR Aukščiausiosios Tarybos priimtas Vietos savivaldos pagrindų įstatymas, nustatęs vietos savivaldos organizavimo ir funkcionavimo pagrindus dar iki nepriklausomybės atkūrimo. Šiuo teisės aktu savivaldybės buvo suskirstytos į žemesniosios pakopos, t.y. apylinkių, gyvenviečių (valsčių), rajonų (apskritis) miestų savivaldybes, ir aukštesniosios pakopos – rajonų (apskričių) ir respublikos miestų savivaldybes. Aukštesniosios pakopos savivaldybių atstovaujamosios valdžios organai – liaudies deputatų tarybos, o vykdomosios institucijos (valdymo organai) – rajono (apskritis) valdytojai ir jų vadovaujamos valdybos bei

respublikos miestų merai ir jų vadovaujamos valdybos.⁸ Žemesniosios pakopos savivaldybių valdžios institucijos – liaudies deputatų taryba, o valdymo organas – savivaldybės tarybos renkami, jai atsakingi bei atskaitingi apylinkės gyvenvietės (valsčiaus) viršaitis ir rajono (apskrities) miesto meras, taip pat jų pavaduotojai. Kiekvienoje savivaldybėje buvo sudaroma revizijos komisija, kurios paskirtis – kontroliuoti, kaip vykdomosios valdžios institucijos vykdo atitinkamos tarybos sprendimus, tikrinti jų finansinę veiklą. 1992 m. lapkričio 2 d. įsigaliojus 1992 m. spalio 25 d. tautos referendumu patvirtintai Lietuvos Respublikos Konstitucijai (toliau – Konstitucija), neteko galios Laikinis Pagrindinis įstatymas. Vietos savivaldos svarbiausiems principams reglamentuoti Konstitucijoje skirtas X skirsnis (119-124 straipsniai). Lietuvoje vykdant konstitucinę reformą 1993-1994 m. priimti svarbūs įstatymai, kuriuose buvo sukonkretintos, detalizuotos savivaldai skirtos konstitucinės nuostatos. Įstatymų leidėjas įtvirtino savivaldos modelį, grindžiamą centrinės valdžios vykdoma savivaldybių administracine priežiūra: atsisakyta skirstymo į aukštesniosios ir žemesniosios pakopos savivaldybes.⁹ Pažymėtina, kad aptariamame etape Vietos savivaldos įstatymas keistas ir pildytas net keliasdešimt kartų, iš ko galime daryti išvadą, jog vietos savivaldos teisiniam reguliavimui trūksta stabilumo.

4) Laikotarpis nuo 2003 m. sausio 28 d. iki dabar.

Konstitucinis Teismas, 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime (išsamiau šis nutarimas bus aptartas kitame skyriuje) konstatavęs, jog iki tol galiojęs vietos savivaldos modelis, numatęs kolegialią - savivaldybės valdybą - bei vienasmenę – merą - savivaldybės vykdomąsias institucijas, prieštarauja¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucijai, lėmė reikšmingus vietos savivaldos instituto pokyčius. 2003 m. sausio 28 d. priimta nauja Vietos savivaldos įstatymo redakcija, įtvirtinusi dabartinę vietos savivaldos institucijų sistemą: savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, kuriai pirmininkauja iš tarybos narių išrinktas meras, bei vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius - savivaldybės administracijos vadovas.

⁸ 1990-02-12 Vietos savivaldos pagrindų įstatymas, 14 str., Žin., 1990, Nr. 7-170.

⁹ Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda : kolektyvinė monografija, MRU, Vilnius, Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007.

¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo argumentus šiuo klausimu žr. toliau.

3. Savivaldybės administracijos sudėtis ir kompetencija

Toliau darbe bus aptariama savivaldybės administracijos samprata, sudėtis, savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių samprata, paskirtis, pagrindiniai uždaviniai bei funkcijos pasirinktos - Šiaulių rajono - savivaldybės administracijos pagrindu.

3.1. Savivaldybės administracijos direktorius ir savivaldybės administracija kaip savivaldybės vykdomoji institucija

Savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybės tarybas ir joms atskaitingas vykdomąsias institucijas. Savivaldybių tarybų priimami sprendimai yra neatsiejami nuo šių sprendimų vykdymo, o savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai yra neatskiriama savivaldos mechanizmo dalis. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta: „Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus.“ Konstitucijoje nėra nustatyti savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų rūšys (kolegialūs ar vienasmeniai), formavimo tvarka, pavadinimai, tarpusavio ryšiai; tai nustatyta tik bendriausiais bruožais. Konstitucinė formuluotė „savivaldybių tarybos sudaro (...) vykdomuosius organus“ suponuoja tai, kad įstatymų leidėjas turi diskreciją įstatymu nustatyti, kokia tvarka – rinkimų ar kitokia – yra sudaromi minėti vykdomieji organai, kurie iš jų yra kolegialūs, o kurie – vienasmeniai, taip pat turi diskreciją įstatymu nustatyti kolegialių vykdomųjų organų struktūrą ir narių skaičių arba palikti tai pagal įstatymą nustatyti savivaldybių taryboms.¹¹ Pagal Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalį, savivaldybės vykdomąja institucija yra savivaldybės administracijos direktorius. Ir nors minėtame įstatyme *expressis verbis* nėra nustatyta, bet savivaldybės vykdomuoju organu plačiąja prasme galima laikyti ir savivaldybės administraciją, apimančią atitinkamus departamentus, tarnybas, skyrius bei juose dirbančius viešojo administravimo tarnautojus.¹²

Tačiau tokia vietos savivaldos vykdomosios valdžios institucijų sistema yra sąlyginai nauja. 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinis Teismas nutarimu tuo metu galiojusios Vietos savivaldos įstatymo 2000 m. spalio 12 d. redakcijos atitinkamus straipsnius pripažino prieštaraujančiais Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Pagal minėtos Vietos savivaldos

¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimas, prieiga internetu: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2002/n021224.htm>, Žin., 2003-02-25, Nr. 19-828.

¹² Šileikis, E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius, VĮ teisinės informacijos centras, 2003. P. 276.

įstatymo redakcijos 3 straipsnio 3 dalį buvo numatytos dvi savivaldybės vykdomosios institucijos: kolegiali – savivaldybės valdyba bei vienasmenė – savivaldybės meras. Tiek valdyba, tiek meras buvo renkami iš savivaldybės tarybos narių pastarosios įgaliojimų laikui. Valdybos nariais *ex officio* buvo meras bei mero pavaduotojas (-ai). Kitų valdybos narių kandidatūrą tarybai tvirtinti teikė meras. Valdybos kompetencijai priklausė tokie įgaliojimai kaip savivaldybės biudžeto projekto rengimo organizavimas, piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises į gyvenamuosius namus, jų dalis, butus, ūkinės ir komercinės paskirties pastatus nagrinėjimas, privalomų sprendimų savivaldybės gyventojams sanitarijos, visuomenės sveikatos ir aplinkos apsaugos srityje priėmimas, įstatymų numatytų teritorijų planavimo funkcijų atlikimas ir kt.

Vadovaujantis aukščiau minėtame Konstitucinio Teismo nutarime pateiktu išaiškinimu, Konstitucijoje įtvirtintas vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei (savivaldybės tarybai) principas, taip pat savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu principas suponuoja tai, jog savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių. Tad pagal Konstitucinio Teismo suformuotą vietos savivaldos doktriną, Seimas 2003 m. sausio 28 d. priėmė Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą¹³, kuriame buvo pakeista vietos savivaldybių vykdomosios valdžios institucijų sistema bei savivaldos institucijų kompetencija: savivaldybių merams nustatyti tik savivaldybės tarybos pirmininko įgaliojimai, savivaldybių valdybos panaikintos, o vykdomąją valdžią pavesta įgyvendinti ne politinei vykdomosios valdžios institucijai, bet profesionaliems karjeros tarnautojams – savivaldybės administracijai, kuriai vadovauja savivaldybės atstovaujamosios valdžios politinį pasitikėjimą turintis valstybės tarnautojas – savivaldybės administracijos direktorius¹⁴.

3.2. Savivaldybės administracijos direktoriaus teisinė padėtis

Kaip jau buvo minėta aukščiau, savivaldybės administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos vadovas – įstaigos vadovas, pavaldus savivaldybės tarybai ir atskaitingas merui. Įgyvendindamas pavaldumo ir atskaitingumo principus, Šiaulių rajono

¹³ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas//Žin., 2003. Nr. 17-7040.

¹⁴ Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda : kolektyvinė monografija, MRU, Vilnius, Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007, P. 426.

savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka savivaldybės administracijos direktorius tarybai ir merui teikia savo veiklos ataskaitą. Ši ataskaita – tai visų savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių veiklos ir jos rezultatų apžvalga, kurioje pateikiamos savivaldybės skyrių vedėjų ir atskirų specialistų ataskaitos apie savivaldybės administracijos darbą įvairiose srityse. Pavyzdžiui, 2006 metų Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus ataskaitoje apibendrinami administracijos struktūros pokyčiai, pateikiami veiklą įvairiais aspektais atspindintys statistiniai duomenys.

Savivaldybės administracijos direktorius į pareigas skiriamas mero siūlymu savivaldybės tarybos sprendimu tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Skyrimas politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu turi įtakos įstaigos vadovo statusui ir tai reiškia, kad tokiam įstaigos vadovui gali būti taikomos atitinkamos nuostatos, reglamentuojančios politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų statusą. Asmens buvimas tokiose pareigose yra iš esmės paremtas jų skyrusios institucijos pasitikėjimo turėjimu, todėl tokio pasitikėjimo praradimas yra pagrindas atleisti jų iš tarnybos (Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio 7 dalis).¹⁵ Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus pareigybės aprašyme, patvirtintame 2007 m. birželio 12 d. savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-120, numatyta, jog „Administracijos direktoriaus pareigybė yra reikalinga įgyvendinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas, įgyvendinti įstatymus, Vyriausybės nutarimus bei Savivaldybės tarybos sprendimus savivaldybės teritorijoje, organizuoti savivaldybės biudžeto vykdymą, administruoti savivaldybės turtą, užtikrinti įstaigos veiklą – koordinuoti savivaldybės administracijos struktūrinių ir struktūrinių teritorinių padalinių veiklą bei vykdyti darbdavio funkcijas“.

Savivaldybės tarybos turi diskreciją nuspręsti, ar reikalinga administracijos direktoriaus pavaduoto pareigybė. Jei ši pareigybė steigiama, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (-ai) skiriami mero taip pat politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje įsteigtos dvi savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojų pareigybės. Administracijos direktoriaus pavaduotojo pareigybės tikslas - pavaduoti laikinai negalintį eiti pareigų savivaldybės administracijos direktorių (atostogų, laikinojo nedarbingumo, komandiruotės metu), koordinuoti pareigybės aprašyme pavestas sritis bei atlikti kitus administracijos direktoriaus pavedimus.¹⁶

¹⁵ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 1999, Nr. 66-2130, Žin. 2002, Nr. 45-1708.

¹⁶ Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo pareigybės aprašymas, patvirtintas 2007 m. birželio 13 d. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-172.

Tiek administracijos direktoriui, tiek jo pavaduotojams pareigybių aprašymuose nustatomi specialūs reikalavimai. Dauguma šių reikalavimų aukščiau minėtoms pareigybėms sutampa, pavyzdžiui, turėti aukštąjį universitetinį ar jam prilygintą išsilavinimą, išmanyti psichologijos pagrindus bei tarnybinio etiketo reikalavimus, sklandžiai dėstyti mintis raštu, išmanyti raštvedybą ir kanceliarinę kalbą, gebėti organizuoti savo bei įstaigos darbą, dirbti komandoje, mokėti valstybinę ir vieną užsienio kalbą, turėti kompiuterinio raštingumo įgūdžius. Tačiau, pagal Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo pareigybės aprašymą, valstybės tarnautojas, einantis savivaldybės administracijos direktoriaus pareigas, be aukščiau išvardintų reikalavimų turi turėti ne mažesnę kaip trijų metų vadovaujančio darbo patirtį, taip pat išmanyti demokratinės valstybės raidos pagrindus ir šalies vystymosi perspektyvas, valstybės politiką ekonomikos, mokesčių, švietimo, sveikatos apsaugos, socialinės paramos, kultūros srityse, infrastruktūros plėtros ir agrarinę šalies politiką, viešojo administravimo sistemos darbą, ekonominę, socialinę bei demografinę padėtį Šiaulių rajone. Lyginamoji analizė leidžia teigti, kad savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojams tokie reikalavimai nekeliami, be to, pastariesiems užtenka vienerių metų vadovaujančio darbo patirties.

Savivaldybės administracijos direktoriaus pareigybė taip, kaip ji suprantama dabar, atsirado ryšium su jau minėtu Konstitucinio Teismo nutarimu. Iki tol galiojusio Vietos savivaldos įstatymo 2000 m. spalio 12 d. redakcijos 29 straipsnio 2 dalis numatė savivaldybės administratoriaus pareigybę. Kadangi pagal minėtą šio įstatymo redakciją vykdomosiomis savivaldybės institucijomis buvo savivaldybės valdyba bei meras, savivaldybės administratoriui, kaip administracijos vadovui, buvo pavestos daugiau administracinio pobūdžio funkcijos. Beje, skyrėsi ir šias pareigas einančio asmens statusas: savivaldybės administratoriui, skirtingai nuo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo statusą turinčio savivaldybės administracijos direktoriaus, buvo taikomas karjeros valstybės tarnautojo statusas. Savivaldybės administratorius už savo veiklą buvo atskaitingas ir atsakingas merui.

3.3. Savivaldybės administracija kaip viešojo administravimo įstaiga

Institucijos, vykdančios viešąjį administravimą, sudaro vieną sistemą, kuriai priklauso ne tik valstybės, bet ir savivaldybių institucijos. Savivaldybės atstovaujamajai institucijai (tarybai) suteikti gana platūs administraciniai įgaliojimai, pavyzdžiui, nustatyti

vietinių rinkliavų, kainų, tarifų ir kitų įmokų dydžius, sudaryti savivaldybės tarybos komitetus, komisijas ir kt. Savivaldybės vykdomoji institucija dalyvauja viešajame valdyme įgyvendindama įstatymus ir savivaldybės tarybos sprendimus tais klausimais, kurių sprendimo teisė deleguota savivaldybėms. Pavyzdžiui, savivaldybės administracija, vykdydama viešojo administravimo funkciją, administruoja viešųjų paslaugų teikimą, teikia administracines paslaugas: išduoda leidimus (licencijas), taip pat dokumentus, patvirtinančius atitinkamus juridinius faktus, teikia įstatymų nustatytą informaciją.

Vadovaujantis Šiaulių rajono savivaldybės administracijos nuostatais¹⁷, Šiaulių rajono savivaldybės administracija turi viešojo juridinio asmens statusą. Taigi, pagal Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 2.34 straipsnio 2 dalį, savivaldybės administracijos, kaip viešojo juridinio asmens, tikslas – tenkinti viešuosius interesus¹⁸, o konkrečiau - skatinti ir plėtoti vietos savivaldą ir įgyvendinti teisės aktų nustatytas funkcijas, vykdyti ir įgyvendinti savivaldybės tarybos sprendimus bei techniškai aptarnauti ją, savivaldybės merą bei efektyviai tenkinti bendruomenės interesus¹⁹.

Vietos savivaldos įstatymas apibrėžia savivaldybės administracija kaip savivaldybės įstaigą, kurią sudaro struktūriniai, struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos (filialai) ir į struktūrinius padalinius neįeinantys viešojo administravimo valstybės tarnautojai. Savivaldybės administracijos struktūrą, jos veiklos nuostatus ir darbo užmokesčio fondą, didžiausią leistiną valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių užmokestį iš savivaldybės biudžeto, skaičių mero teikimu tvirtina arba keičia savivaldybės taryba, o pareigybes tvirtina savivaldybės administracijos direktorius. Šiaulių rajono savivaldybės administraciją sudaro dvidešimt vienas struktūrinis padalinys (skyriai ir tarnybos), kuriems vadovauja skyrių vedėjai, taip pat šešios atskirų sričių specialistų pareigybės, t.y. vyriausiojo specialisto karo prievolei administruoti, savivaldybės gydytojo, vyriausiojo sanitarijos inspektorius, vyriausiojo specialisto darbo saugai ir sveikatai, vyriausiojo specialisto turizmui ir ryšiams su užsieniu bei jaunimo reikalų koordinatoriaus pareigybės (žr. priedą Nr.1). Prireikus savivaldybės administracijos padaliniuose gali būti sudaromi poskyriai, paskiriami jų vedėjai (sudaryti Turto valdymo skyriaus Pastatų priežiūros poskyris, Finansų skyriaus Mokesčių ir rinkliavų poskyris,

¹⁷ Šiaulių rajono savivaldybės administracijos nuostatai, patvirtinti Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2005 m. kovo 31 d. sprendimu Nr. T-90 (pakeitimas Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2006 m. gegužės 18 d. sprendimu Nr. T-80).

¹⁸ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 2000, Nr. 74-2262; 2.34 str. 2 d.

¹⁹ Šiaulių rajono savivaldybės administracijos nuostatai, patvirtinti Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2005 m. kovo 31 d. sprendimu Nr. T-90 (pakeitimas Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2006 m. gegužės 18 d. sprendimu Nr. T-80), 7 punktas.

Žemės ūkio skyriaus Melioracijos poskyris). Be to, Šiaulių rajono administracijos sudėtyje yra vienuolika struktūrinių teritorinių padalinių – seniūnijų.

Savivaldybės administracijos struktūriniai ir struktūriniai teritoriniai padaliniai organizuoja bendradarbiavimą taip, kad galėtų vykdyti savo administracines funkcijas kaip visumą. Šiuo tikslu Šiaulių rajono savivaldybės administracijos skyrių ir tarnybų vedėjai bei į struktūrinius padalinius neįeinantys valstybės tarnautojai kartą per dvi savaites renkasi į pasitarimus, kuriuose keičiasi informacija, aptaria klausimus, kuriems nagrinėti reikalinga kelių skyrių, tarnybų ar seniūnijų kompetencija, duodami pavedimai struktūrinių padalinių valstybės tarnautojams, aptariami užduočių atlikimo būdai.²⁰

3.3.1. Savivaldybės administracijos uždaviniai ir funkcijos

Išskiriami šie Šiaulių rajono savivaldybės administracijos uždaviniai:

- 1) savivaldybės institucijų sprendimų įgyvendinimas, jų įgyvendinimo organizavimas ir kontrolė savivaldybės teritorijoje;
- 2) įstatymų ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) nutarimų, nereikalaujančių atskirų savivaldybės institucijų sprendimų, įgyvendinimas;
- 3) įstatymų nustatyta tvarka savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų bei kitų piniginių išteklių buhalterinės apskaitos tvarkymo organizavimas, Savivaldybės turto valdymo ir naudojimo organizavimas ir kontrolė;
- 4) viešųjų paslaugų teikimo, pasitelkiant paslaugų teikėjus, atskaitingus savivaldybės institucijoms (savivaldybės tarybai bei administracijos direktoriui), ar sudarant sutartis su kitais fiziniiais bei juridiniais asmenimis organizavimas; taip pat viešųjų paslaugų teikimo administravimas;
- 5) savivaldybės institucijų sprendimų ir potvarkių, užtikrinančių bendruomenės interesus, projektų rengimas;
- 6) savivaldybės tarybos, kaip kolegialaus vietos savivaldos organo, savivaldybės mero, savivaldybės tarybos narių ir savivaldybės kontrolieriaus finansinio, ūkinio ir materialinio aptarnavimo organizavimas bei įgyvendinimas.²¹

Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime konstatuota, kad įstatymu nustatyti savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų kompetenciją paliekama

²⁰ Šiaulių rajono savivaldybės administracijos veiklos nuostatai, patvirtinti 2005 m. spalio 27 d. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-281.

²¹ Šiaulių rajono savivaldybės administracijos nuostatų, patvirtintų Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2005 m. kovo 31 d. sprendimu Nr. T-90 (pakeitimas Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2006 m. gegužės 18 d. sprendimu Nr. T-80), 8 punktas.

Seimui. Įstatymų leidėjas turi įgaliojimus nustatyti, kurių sprendimų priėmimas yra priskiriamas savivaldybės tarybos kompetencijai, o kurių – savivaldybės vykdomosios ar kitų savivaldybės institucijų kompetencijai. Taip pat galima ir tokia situacija, kai įstatymuose nustatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį tam tikrus sprendimus priima savivaldybių tarybos, bet jos gali teisę priimti tokius sprendimus perduoti savivaldybių taryboms atskaitingiems vykdomiesiems organams. Tačiau šiuo atveju būtina, kad minėti savivaldybės tarybos įgaliojimai būtų *expressis verbis* nustatyti įstatyme.

Kaip buvo aptarta aukščiau, savivaldybės institucijos, vykdydamos įstatymų nustatytas funkcijas, įgyvendina savivaldos teisę. Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalis pateikia savivaldybių funkcijų skirstymą pagal sprendimų priėmimo laisvę: a) savarankiškosios (jas savivaldybės atlieka pagal įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus savo bendruomenei ir jos interesais; įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už šių funkcijų atlikimą); b) priskirtosios, t.y. ribotai savarankiškos (įgyvendindamos Vietos savivaldos ir kitus įstatymus ir jų pagrindu priimtus kitus teisės aktus, savivaldybės šias funkcijas atlieka atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes); c) valstybinės, t.y. perduotos savivaldybėms (valstybės funkcijos, įstatymais perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus; savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę); d) sutartinės (šių funkcijų įgyvendinimas grindžiamas sutartimis)²².

Atkreiptinas dėmesys, jog Vietos savivaldos įstatymas numato gana didelį valstybinių savivaldybių funkcijų skaičių, t.y. net 34, priskirtųjų funkcijų – 28, o savarankiškujų funkcijų, t.y. tokių, kurias vykdydamos savivaldybės institucijos naudojami plačiausiomis savo diskrecijos ribomis, įvardinta tik 13.

Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje pateikiamas savivaldybių funkcijų skirstymas pagal veiklos pobūdį: a) vietos valdžios (įgyvendina savivaldybės taryba), b) viešojo administravimo (jos įstatymų nustatyta tvarka paskirstytos tiek savivaldybės tarybai, tiek savivaldybės administracijos direktoriui bei kitiems pareigūnams, kuriems teisės aktai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje), ir c) viešųjų paslaugų teikimo (jas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal su savivaldybėmis sudarytas sutartis kiti fiziniai bei juridiniai asmenys, pasirenkami viešai).

Aptardami savivaldybės administracijos kompetenciją, išskirsime Šiaulių rajono savivaldybės administracijos funkcijų grupes:

²² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 1994, Nr. 55-1049, Žin., 2000, Nr. 91-2832.

1) *Organizacinio pobūdžio* (pavyzdžiui, kaimo bendrojo lavinimo mokyklų moksleivių, gyvenančių toli nuo mokyklos, nemokamo pavėžėjimo į mokyklas ir į namus organizavimas; keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas; turizmo ir gyventojų poilsio organizavimas; civilinės saugos bei savivaldybės priešgaisrinių tarnybų organizavimas²³ ir kitos).

2) *Vykdomojo pobūdžio* (pavyzdžiui, kompensacijų (šildymo išlaidų, išlaidų šaltam ir karštam vandeniui, lengvatinio keleivių vežimo ir kt.) skaičiavimas ir mokėjimas; savivaldybių sveikatos programų rengimas ir įgyvendinimas; piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises į gyvenamuosius namus, jų dalis, butus, ūkinės ir komercinės paskirties pastatus nagrinėjimas bei sprendimų dėl nuosavybės teisės, atkūrimo rengimas ir priėmimas; valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliantiems iš savininkams gražintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų, vykdymas²⁴ bei kitos).

3) *Kontrolės* (pavyzdžiui, valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė; alkoholio ir tabako reklamos draudimo ir ribojimo laikymosi ant išorinės reklamos priemonių kontrolė²⁵ ir kitos).

4) *Techninio pobūdžio* (pavyzdžiui, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Kanceliarija techniškai aptarnauja savivaldybės tarybos posėdžius; Juridinis skyrius bei kiti struktūriniai padaliniai savivaldybės mero, Savivaldybės administracijos direktoriaus pavedimu ar savo iniciatyva rengia savivaldybės institucijų teisės aktų projektus).

Pažymėtina, jog į savivaldybės administracijos (skirtingai nei į jos vadovo, kuris įsakymais tvirtina įvairias taisykles) kompetenciją neįeina norminių teisės aktų leidimas, tačiau savivaldybės administracija turi teisę ir pareigą įgyvendinti savivaldybės tarybos priimtus sprendimus, taip pat įgyvendinti įstatymus ir Vyriausybės nutarimus, kuriems nereikia savivaldybės institucijų sprendimų. Taigi, vykdydama šią veiklą, savivaldybės administracija ir jos padaliniai priima individualius administracinius aktus, kurie pasižymi vienkartinio taikymo pobūdžiu, juose aiškiai suformuluotos teisės ir pareigos individualaus administracinio akto adresatui ir nurodyta akto apskundimo tvarka.

²³ Šiaulių rajono savivaldybės administracijos nuostatų, patvirtintų Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2005 m. kovo 31 d. sprendimu Nr. T-90 (pakeitimas Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2006 m. gegužės 18 d. sprendimu Nr. T-80), 9.4., 9.13., 9.23. punktai.

²⁴ *Ibid.*, 9.7., 9.8., 9.10. punktai.

²⁵ *Ibid.*, 9.17., 9.27. punktai.

3.3.2. Savivaldybės administracijos darbuotojų teisinė padėtis

Kaip jau buvo minėta aukščiau, savivaldybės administraciją sudaro struktūriniai (skyriniai, tarnybos), struktūriniai teritoriniai padaliniai (seniūnijos), juose dirbantys ir kiti (į struktūrinius padalinius neįeinantys) valstybės tarnautojai.

Valstybės tarnautojų teises ir pareigas, priėmimo bei atleidimo tvarką, tarnybos sąlygas, socialines garantijas reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas. Savivaldybės administracijos tarnautojams taikomas karjeros valstybės tarnautojų statusas, tai reiškia, jog asmuo priimamas į pareigas konkurso būdu neterminuotam laikui ir turi galimybę įstatymų nustatyta tvarka įgyvendinti teisę į karjerą valstybės tarnyboje. Atkreiptinas dėmesys, jog Konstitucija nenumato atskiros "savivaldybės tarnybos". Konstitucinė valstybės tarnybos samprata apima tiek tarnybos santykius valstybės institucijose, tiek savivaldybių institucijose. Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime yra konstatavęs, jog „vieninga valstybės tarnybos sistema yra būtina valstybės valdymo ir vietos savivaldos, kaip dviejų viešosios valdžios sistemų, veiksmingos tarpusavio sąveikos, visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešojo intereso ir teritorinių bendruomenių - savivaldybių viešojo intereso nesupriešinimo, jų suderinimo prielaida.“²⁶ Valstybės tarnybos sistemos vieningumas garantuoja jos operatyvų funkcionavimą, tęstinumą bei efektyvumą.

Konkurso būdu priimamas į karjeros valstybės tarnautojo pareigas asmuo valstybine kalba egzaminuojamas raštu ir žodžiu. Pokalbio metu patikrinami jo gebėjimai atlikti valstybės tarnautojo pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas, taip pat kitų kalbų, privalomų tokioms funkcijoms atlikti, mokėjimas. Pažymėtina, jog Konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašas (2007 m. gruodžio 12 d. redakcija) nenumato reikalavimo fiksuoti egzaminavimo žodžiu eigos. Viename iš naujausių savo nutarimų (2008 m. sausio 22 d.) Konstitucinis Teismas pasisakė, jog tokio reikalavimo nebuvimas nulemia situaciją, kai, esant reikalui, pretendentas į valstybės tarnautojo pareigas negalėtų realiai ir veiksmingai pasinaudoti savo konstitucine teise teisme ginti teisės lygiomis sąlygomis stoti į valstybės tarnybą. Konstitucinis Teismas pabrėžė egzaminavimo svarbą bei sprendimo nepriimti asmens į tam tikras pareigas motyvų aiškumą ir prieinamumą teismui. Todėl Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimu patvirtintas Konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašas ta apimtimi, kuria nėra nustatyto reikalavimo fiksuoti egzaminavimo žodžiu konkurso komisijos

²⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004-12-13 nutarimas, prieiga internetu: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/n041213.htm>, Žin., 2004-12-18, Nr. 181-6708.

narių klausimus ir pretendentų atsakymus, pripažintas prieštaraujančiu *inter alia* konstituciniams teisės į teisingą teisinį procesą bei teisės lygiomis sąlygomis stoti į valstybinę tarnybą principams.²⁷ Galbūt vienu iš egzamino dalies žodžiu pasirinktų fiksavimo būdų galėtų būti išsami komisijos ir kandidato pokalbio stenograma ar garso įrašas.

Kaip jau buvo minėta aukščiau, savivaldybės administracijoje dirba ne tik valstybės tarnautojų statusą turintys asmenys, bet ir asmenys, dirbantys pagal darbo sutartis; šių asmenų teises ir pareigas reglamentuoja Lietuvos Respublikos darbo kodeksas²⁸.

Didžiausią leistiną valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičių nustato savivaldybės taryba. Analizuojant pastarųjų trijų metų Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimus dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičiaus patvirtinimo, pažymėtina, jog Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje dirbančių asmenų skaičius auga. 2004 m. vasario 19 d. savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-01 nustatytas didžiausias dirbančiųjų savivaldybės administracijoje skaičius - 189, iš jų – 81 valstybės tarnautojas bei 108 darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Tuo tarpu pagal 2007 m. rugsėjo 19 d. tarybos sprendimą Nr. T-230, didžiausias leistinas Šiaulių rajono savivaldybės administracijos pareigybių skaičius – 234, t.y. 45 pareigybėmis daugiau. Pareigybių skaičiaus kitimas siejamas su savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių reorganizavimu bei naujų steigimu. Pavyzdžiui, 2006 m. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos struktūra papildyta nauju padaliniu – Aplinkos apsaugos skyriumi, įsteigtos trys karjeros valstybės tarnautojų pareigybės ir dvi darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybės. Taip pat 2007 m. rugpjūčio 8 d. buvo įsteigta Šiaulių rajono Pedagoginė psichologinė tarnyba, kurios tikslas - didinti specialiųjų poreikių, psichologinių, asmenybės ir ugdymosi problemų turinčių asmenų ugdymosi veiksmingumą, psichologinį atsparumą teikiant reikalingą informacinę, ekspertinę ir konsultacinę pagalbą mokiniams, jų tėvams (globėjams, rūpintojams), mokykloms ir mokytojams. Ryšium su tuo įsteigta Pedagoginės psichologinės tarnybos direktoriaus pareigybė bei kitų specialistų etatai. Tačiau šiuo metu minėtos tarnybos savivaldybės administracijos struktūroje nebėra: ji reorganizuota į savivaldybės biudžetinę įstaigą.

Kvalifikacijos kėlimas ir profesinių gebėjimų tobulinimas yra valstybės tarnautojų ir teisė, ir pareiga. Įgyvendinant Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2007 m. kovo 29 d. sprendimu patvirtintus valstybės tarnautojų mokymo prioritetus daugiausia dėmesio skirta

²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008-01-22 nutarimas, prieiga internetu: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2008/n080122.htm>, Žin., 2008-01-24, Nr. 10-350.

²⁸ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 2002, Nr. 64-2569.

darbuotojų gebėjimų, susijusių su valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų strateginių tikslų įgyvendinimu, tobulinimui; taip pat valstybės tarnautojų gebėjimų administruoti Europos Sąjungos struktūrinę paramą tobulinimui; valstybės tarnautojų žinių profesinės etikos ir korupcijos prevencijos srityje plėtojimui; užsienio kalbų mokymui. Pažymėtina, jog ir 2008 metais numatyta valstybės tarnautojų mokymą tęsti minėtais prioritetais.

Savivaldybės administracijos įgaliojimai, skirtingai nei administracijos direktoriaus, nesusiję su savivaldybės tarybos įgaliojimų pabaiga, todėl administracijos darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, atleidžiami iš darbo vadovaujantis Darbo kodekse numatytais atleidimo iš darbo pagrindais (šalių susitarimu, darbuotojo pareiškimu, suėjus darbo sutartyje nustatytam terminui ir kt.), o valstybės tarnautojai atleidžiami iš tarnybos Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka, pavyzdžiui, atsistatydinus savo noru, praradus Lietuvos Respublikos pilietybę, neįgijus einamoms pareigoms reikalingo išsilavinimo, panaikinus pareigybę ir kt.

Pažymėtina, jog savarankišku atleidimo iš pareigų savivaldybės administracijoje pagrindu yra Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio 1 dalies 2 punkte numatytas atvejis, kai savivaldybės administracijos valstybės tarnautojas pradeda eiti tos pačios savivaldybės tarybos nario pareigas. Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime yra konstatavęs, jog pagal Konstituciją savivaldybių tarybų nariai negali būti nelygūs savo teisiniu statusu. Šis konstitucinis reikalavimas būtų pažeistas, jei savivaldybės tarybos nariu būtų asmuo, kuris pagal Konstituciją ir įstatymus turėtų įgaliojimus priimti sprendimus, kurie lemtų savivaldybių tarybų sprendimų pagal apibrėžtą kompetenciją priėmimą ir įgyvendinimą.²⁹ Tai reiškia, kad savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių. Tačiau pabrėžtina, jog asmenys, turintys įgaliojimus vykdyti tik organizacinę, techninę ar pan. savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų kontrolę arba priežiūrą, negali būti priskiriami prie valstybės pareigūnų, turinčių teisę priimti sprendimus, nuo kurių priklauso savivaldybių tarybų sprendimų pagal įstatymuose apibrėžtą kompetenciją priėmimas ir įgyvendinimas; tokie valstybės pareigūnai gali eiti savo pareigas ir tuo pat metu būti savivaldybių tarybų nariais.³⁰

Perkeliami į kitas pareigas arba atleidžiami iš pareigų savivaldybės administracijos padalinių vadovai ir tarnautojai, į struktūrinius padalinius neįeinantys viešojo administravimo valstybės tarnautojai nebaigtus vykdyti dokumentus, nebaigtus spręsti

²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004-02-11 sprendimas dėl Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimo išaiškinimo, prieiga internetu: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/s040211.htm>, Žin., 2004-02-13, Nr. 24-740.

³⁰ Ibid.

klausimus, turimas bylas ir kitus reikalus, taip pat informacinę ir norminę medžiagą, knygas, įgytas už savivaldybės lėšas, antspaudus, kitą turtą, už kurį yra materialiai atsakingi, privalo perduoti už perduotų reikalų tvarkymą atsakingam tarnautojui, kurį skiria administracijos direktorius, padalinio vadovo teikimu.

3.4. Seniūnijų statusas

Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas subsidiarumo principas: „viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai. Pareigų, perduodamų kitiems vietinės valdžios organams, apimtis turi atitikti užduoties apimtį ir jos pobūdį, taip pat efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus“. Subsidiarumo principas įtvirtintas ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme³¹. Jis reiškia, jog viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi.

Pirmasis žingsnis į subsidiarumo principo savivaldybių lygiu įgyvendinimą buvo 1994 m. liepos 7 d. priimtas Vietos savivaldos įstatymas, kuriame pirmą kartą apibrėžtos seniūnijos ir seniūno sąvokos. Dabartinis seniūnijos statusas įtvirtintas 2000 m. spalio 12 d. Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje.

Seniūnija yra savivaldybės administracijos struktūrinis teritorinis padalinys – jos filialas, turintis juridinio asmens teises ir veikiantis tam tikroje savivaldybės teritorijos dalyje. Seniūnijos pavadinimą, aptarnaujamos teritorijos ribas ir seniūnijai perduodamas juridinio asmens (savivaldybės administracijos) funkcijas savo sprendimu nustato savivaldybės taryba. Seniūnijų skaičių taip pat nustato savivaldybės taryba.³² Šiuo metu Šiaulių rajono savivaldybės teritorijoje yra įsteigta vienuolika seniūnijų (Bubių, Ginkūnų, Grudzlių, Kairių, Kuršėnų miesto, Kuršėnų kaimiškoji, Kužių, Meškuičių, Raudėnų, Šakynos bei Šiaulių kaimiškoji), jų veiklą reglamentuoja Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2003 m. spalio 23 d. įsakymu Nr. A-440 patvirtinti seniūnijų veiklos nuostatai.

Seniūnijų svarbiausias funkcijas pagal veiklos sritis galima suskirstyti į šias grupes: 1) *socialinės paramos* (įvertina atskirų šeimų (asmenų) gyvenimo sąlygas, pateikia savivaldybės administracijai siūlymus dėl socialinės paramos toms šeimoms (asmenims)

³¹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 1999, Nr. 60-1945, Žin., 2006, Nr. 77-2975; 3 str. 7d.

³² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 1994, Nr. 55-1049, Žin., 2000, Nr. 91-2832; 30 str. 1 d.

reikalingumo bei paramos būdų; dalyvauja rengiant ir įgyvendinant vaiko teisių apsaugos ir vaiko teisių pažeidimų prevencijos gerinimo priemones; gali organizuoti socialinės paramos teikimą ir pašalpų mokėjimą); 2) *savivaldybės teritorijai priklausančių objektų priežiūros organizavimas* (organizuoja bendrojo naudojimo teritorijų, gatvių, šaligatvių valymą ir priežiūrą bei gatvių ir kitų viešųjų vietų apšvietimą, kapinių priežiūrą, želdinių priežiūrą, laisvalaikio centrų veiklą); 3) *Duomenų rinkimas ir tvarkymas* (tvarko gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitą; registruoja žemės, vandens telkinių, miško sklypų savininkų, valdytojų ir naudotojų pranešimus apie medžiojamųjų gyvūnų padarytą žalą, teikia duomenis savivaldybės administracijos direktoriui; dalyvauja rengiant gyventojų apklausas); 4) *plėtros programų įgyvendinimas* (dalyvauja rengiant ir įgyvendinant kaimo plėtros programas; dalyvauja kuriant ir įgyvendinant informacinės visuomenės plėtros programas) bei kitos funkcijos.

Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu sudaryta komisija tikrina Šiaulių rajono seniūnijų ūkinę bei finansinę veiklą, biudžeto asignavimų naudojimą, pareiginių instrukcijų, administracijos darbo tvarkos, raštvedybos bei darbo saugos, sveikatos taisyklių laikymąsi. Minėtos komisijos patikrinimo rezultatai įforminami patikrinimo akte, kuriame išsamiai išvardinami komisijos konstatuoti seniūnijų veiklos pažeidimai bei pateikiami pasiūlymai, kaip organizuoti seniūnijų darbą, kad būtų išvengta teisės aktų reikalavimų pažeidimų, esant reikalui, siūloma peržiūrėti, patikslinti Šiaulių rajono savivaldybės teisės aktus. Pavyzdžiui, komisija daugumoje seniūnijų nustačiusi įstaigoje esančių dokumentų laikymo bei naudojimo pažeidimų, pateikė Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriui pasiūlymą paruošti informacijos rengimo ir seniūnijoje esančių dokumentų laikymo bei naudojimo reglamentą.

3.4.1. Seniūnijų vadovų – seniūnų - teisinė padėtis

Seniūnijai vadovauja seniūnas, kuris yra karjeros valstybės tarnautojas, skiriamas konkurso būdu. Tačiau pažymėtina, jog pagal 1994 m. liepos 7 d. Vietos savivaldos įstatymo redakciją seniūnas turėjo politinio asmeninio pasitikėjimo pareigūno statusą. Dabartinė seniūno teisinė padėtis buvo įtvirtinta 2000 m. spalio 12 d. Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje.

Seniūną į pareigas skiria savivaldybės administracijos direktorius. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 30 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad palanki gyventojų nuomonė laikoma kandidato į seniūno pareigas privalumu. Vertėtų pažymėti,

jog praktikoje skiriant seniūną į pareigas nėra daromos gyventojų apklausos, renkami parašai ar kitokiu būdu įgyvendinamos procedūros gyventojų nuomonei sužinoti.

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 31 straipsnio 3 dalį, seniūnas atlieka seniūnijos vidaus administravimą, seniūnijos veiklos nuostatų nustatyta tvarka atlieka jam priskirtas funkcijas, kurias būtų galima suskirstyti pagal sritis: *personalo valdymo* (pavyzdžiui, būdamas seniūnijos vadovas, seniūnas skirsto užduotis seniūnijos darbuotojams, kontroliuoja jų vykdymą, siūlo savivaldybės administracijos direktoriui skatinti seniūnijos darbuotojus arba skirti jiems nuobaudas; *administracinių paslaugų teikimo* (pavyzdžiui, kaimo gyvenamųjų vietovių seniūnijose ir miestuose, kuriuose nėra civilinės metrikacijos įstaigų, registruoja mirtis bei išduota leidimus laidoti; Notariato įstatymo nustatyta tvarka neatlygintinai atlieka seniūnijai priskirtos teritorijos gyventojams notarinius veiksmus, Civilinio kodekso nustatyta tvarka neatlygintinai tvirtina seniūnijai priskirtos teritorijos gyventojų oficialiesiems testamentams prilyginamus testamentus); taip pat kitas funkcijas, pavyzdžiui, seniūnai administruoja seniūnijai skirtus asignavimus, gali teikti siūlymus savivaldybės administracijos direktoriui dėl kitų administracijos struktūrinių padalinių, jų vadovų bei darbuotojų veiklos ir pan.

Kadangi seniūnas yra arčiausiai vietos bendruomenės ir jos viešųjų reikalų, neatskiriama seniūno veiklos sritis – bendradarbiavimas su seniūnijos gyventojais, kuris vyksta gyventojų susirinkimų, priėmimų, sueigų metu, taip pat organizuojant seniūnijos gyventojų susitikimus su savivaldybės institucijų vadovais. Nors Vietos savivaldos įstatyme neužsimenama apie seniūno ir savivaldybės tarybos bendradarbiavimą, seniūnas turi teisę dalyvauti savivaldybės tarybos posėdžiuose, tačiau kalbėti juose gali tik pagal savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatytą tvarką.³³

Seniūnijos gyventojai gali išsirinkti visuomeniniais pagrindais pareigas atliekančius bendruomenės atstovus, kurių pagrindinis uždavinys - atstovauti bendruomenei seniūnijoje bei rūpintis bendruomenės interesais, supažindinti seniūnijos, kuriai priskirta bendruomenės teritorija, seniūną apie viešus bendruomenės reikalus. Esant reikalui, bendruomenės atstovai gali atstovauti ir kitose savivaldybės institucijose, savivaldybės teritorijoje veikiančiose valstybės įstaigose, organizuoti gyventojų susitikimus su savivaldybės tarybos nariais, seniūnu, savivaldybės administracijos direktoriumi arba šio įgaliotu atstovu, kitais savivaldybės bei valstybės institucijų atstovais, pranešti merui apie seniūno veiklą.³⁴ Iš bendruomenės atstovų gali būti sudaroma visuomeniniais pagrindais

³³ Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcija, patvirtinta 2007 m. kovo 14 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 282. Žin., 2007, Nr. 35-1281.

³⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 1994, Nr. 55-1049, Žin., 2000, Nr. 91-2832; 32 str.

veikianti seniūnijos taryba. Atkreiptinas dėmesys, kad Šiaulių rajono savivaldybėje tik Kuršėnų miesto seniūnijoje yra sudaryta seniūnijos taryba.

Pažymėtina, kad siekiant didinti seniūnų bei seniūnijų ūkinės ir finansinės veiklos savarankiškumą, 2007 m. kovo 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 282 patvirtinta Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcija. Apie tai plačiau bus aptarta skyriuje „7. Vietos savivaldos reformų įtaka savivaldybės administracijos teisiniam reglamentavimui“.

4. Savivaldybės administracijos veiklos praktika

Šioje darbo dalyje nagrinėjama savivaldybės administracijos veiklos praktika, vadovaujantis Šiaulių rajono savivaldybės administracijos veiklos ataskaitomis, jose pateiktais statistiniais duomenimis, atspindinčiais minėtos savivaldybės administracijos veiklos aktualijas, taip pat pasitelkiama Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo praktika sprendžiant administracines bylas dėl savivaldybės administracijos veiklos. Daugiausiai dėmesio skiriama asmenų prašymų nagrinėjimui ir jų aptarnavimui savivaldybės administracijoje, licencijų verstis mažmenine prekyba alkoholio produktais išdavimui, statybos leidimų išdavimui, nuosavybės teisių atkūrimui, pirminės teisinės pagalbos teikimui, savivaldybės institucijų teisės aktų projektų rengimui bei kitoms sritims, kuriose atsiskleidžia savivaldybės administracijos praktinė veikla.

4.1. Asmenų prašymų nagrinėjimas ir jų aptarnavimas savivaldybės administracijoje

Vietos gyventojų prašymų, pareiškimų, nusiskundimų nagrinėjimas savivaldybės institucijose yra vienas iš teisėtumo užtikrinimo būdų viešojo administravimo srityje. Piliečių teisė kritikuoti valstybės (savivaldybės) įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus yra laiduojama Konstitucijos (33 str. 2d.). Tačiau teisėtumas viešojo administravimo srityje užtikrinamas viešojo administravimo institucijoms pateikiant ne tik prašymus, pareiškimus ar skundus, bet ir pasiūlymus. Tai ypač svarbu ir aktualu vietos valdymo sistemoje. Pateikdami pasiūlymus, pageidavimus savivaldybės institucijoms, atkreipiant jų dėmesį į probleminę situaciją bei siūlant ką nors patobulinti, teritorinės bendruomenės nariai gali aktyviai dalyvauti vietos valdyme bei efektyviai įgyvendinti vietos savivaldos teise.

Piliečių ir kitų asmenų prašymų, pareiškimų, pasiūlymų bei skundų viešojo administravimo ir kitose institucijose nagrinėjimo tvarką reglamentuoja Viešojo administravimo įstatymas³⁵, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 patvirtintos Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose

³⁵ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 1999, Nr. 60-1945, Žin., 2006, Nr. 77-2975.

taisyklės³⁶. Pažymėtina, jog Šiaulių rajono savivaldybės administracijos veiklą, nagrinėjant asmenų prašymus ir juos aptarnaujant, reglamentuoja ne tik minėtas teisės aktas, bet ir Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu patvirtintos taisyklės, kuriose nustatyta detalesnė tvarka.

Piliečiai ir kiti asmenys į Šiaulių rajono savivaldybės administraciją kreipiasi įvairiomis formomis – žodžiu (tiesiogiai asmeniui atvykus į instituciją ar telefonu), raštu (tiesiogiai asmeniui (jo įgaliotiniui) atvykus į instituciją, taip pat atsiuntus paštu ar per pasiuntinį) ir elektroniniu būdu. Raštiški gyventojų pasiūlymai, pareiškimai bei skundai Šiaulių rajono savivaldybės administracijai pateikiami administracijos Kanceliarijai, kur jie yra registruojami. Prašymai, gauti savivaldybės vardu, perduodami savivaldybės merui; savivaldybės administracijos vardu gauti prašymai perduodami administracijos direktoriui, o savivaldybės administracijos skyriuose, tarnybose ar seniūnijose gauti prašymai perduodami padalinio vadovui. Savo ruožtu meras, administracijos direktorius ar padalinio vadovas paskiria valstybės tarnautoją prašymui išnagrinėti, tai nuroydamas rezoliucijoje.³⁷

Gyventojų pasiūlymams, pareiškimams bei skundams nagrinėti gali būti pasitelkiami savivaldybės administracijos padalinių bei savivaldybės įmonių, įstaigų ir organizacijų vadovai ir specialistai.

Pažymėtina, jog 2006 m. Šiaulių rajono savivaldybės administracija gavo 709 gyventojų prašymus. Prašymas suprantamas kaip asmens kreipimasis į viešojo administravimo instituciją (šiuo atveju – savivaldybės administracija), nesusijęs su asmens teisių pažeidimu, prašant:

- priimti individualų administracinį aktą (pavyzdžiui, asmens kreipimasis į savivaldybės administraciją su prašymu dėl statybos leidimo išdavimo, asmens kreipimasis išduoti licenciją verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais, piliečio kreipimasis su prašymu atkurti nuosavybės teises į gyvenamuosius namus, jų dalis, butus ir kitus pastatus bei kt.);
- išduoti dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą (pavyzdžiui, asmens kreipimasis į savivaldybės administracijos Civilinės metrikacijos skyrių su prašymu išduoti pakartotinį liudijimą ar atitinkamą pažymą apie civilinės būklės aktų įregistravimą);

³⁶ Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875, Žin, 2007-09-01, Nr. 94-3779.

³⁷ Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje taisyklės, patvirtintos 2008 m. vasario 21 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-214.

- pateikti institucijos turimą informaciją (pavyzdžiui, asmens prašymas suteikti informaciją apie teritorijų planavimą tam tikroje vietovėje);
- atlikti kitus veiksmus pagal institucijos kompetenciją.

Asmenų teisę gauti savivaldybės administracijos turimą informaciją reglamentuoja Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybės įstaigų įstatymas³⁸. Šiame teisės akte nustatyta valstybės ir savivaldybių institucijų pareiga teikti informaciją apie savo veiklą. Vadovaujantis aukščiau minėtu teisės aktu, savivaldybės administracijos teikiama informacija turi atitikti tikslumo, aiškumo, objektyvumo bei teisėtumo kriterijus.

Savivaldybės administracijos pareiga teikti informaciją apima informacijos teikimą tiek apie savo veiklą, tiek apie patį asmenį, besikreipiantį dėl savivaldybės administracijos turimos informacijos apie jį. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) vienoje iš bylų, kurioje sprendė ginčą dėl minėto įstatymo skirtingo aiškinimo bei taikymo, konstatavo, jog valstybės bei savivaldybės įstaigos apie savo veiklą asmeniui privalo teikti visą informaciją, atitinkančią viešosios informacijos sąvoką, susijusią ne tik su viešuoju administravimu, bet ir su vidaus administravimu, įskaitant ir įstaigos vadovų, darbuotojų atlyginimų dydžius bei įstaigos, jos padalinių išlaikymui skirtas lėšas³⁹. Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog valstybės ir savivaldybės institucijos neprivalo teikti informacijos, jei jos surinkimas, sisteminimas bei apdorojimas papildomai pareikalautų tam nenumatytų institucijos lėšų ar nepagrįstai kliudytų institucijos tarnautojams atlikti savo pagrindines funkcijas.

Nuo 2007 m. sausio 1 d. įsigaliojo Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriame be kita ko buvo įtvirtinti trys nauji viešojo administravimo principai. Vienas iš jų – „vieno langelio“ (arba dar vadinamas - „vieno kontakto“) principas, kurio esmė yra ne tik asmenų aptarnavimo centralizacija, t.y. asmens prašymo išsprendimas operatyviai ir koncentruotai, bet ir viešojo administravimo įstaigų bendradarbiavimas mainantis informacija. Pažymėtina, kad Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje nėra įsteigto „vieno langelio“ asmenų aptarnavimo struktūrinio padalinio, tačiau minėto principo įgyvendinimo priemone pasirinktas administracijos darbo perorganizavimas nekeičiant esamos administracijos struktūros.

Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu atlikti „vieno kontakto“ asmenų aptarnavimo funkcijas yra pavesta konkreitiems administracijos

³⁸ Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybės įstaigų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 2000, Nr.10-236, Žin., 2005, Nr. 139-5008.

³⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003-06-16 sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸ – 559/2003, prieiga internetu: <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1>.

struktūrinių bei struktūrinių teritorinių padalinių darbuotojams. „Vieno kontakto“ asmenų aptarnavimo funkcijas atliekantis darbuotojas, priimdamas asmenų prašymus, nustato jų esmę, reikiamą informaciją sprendimams priimti, taip pat įvertina, kokią informaciją ir dokumentus privalo pateikti besikreipiantis asmuo, o kokią informaciją galima gauti iš savivaldybės administracijos skyrių, tarnybų ar seniūnijų, taip pat kitų įstaigų.⁴⁰ Bendradarbiavimas tarp padalinių Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje vyksta naudojantis bendra raštinės programa „Avilyš“, kurios pagalba administracijos skyriai keičiasi dokumentais ir kitais duomenimis, tokiu būdu mažinant besikreipiančiųjų administracinę naštą.

Aukščiau minėtų Vyriausybės patvirtintų Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių numatyta ir asmenų aptarnavimo telefonu tvarka. Savivaldybės administracijos tarnautojai aptarnaudami asmenis telefonu turi pareigą suteikti jiems prašomą informaciją, susijusią su jiems rūpimo klausimo išnagrinėjimu, taip pat pateikti kitą asmens pageidaujamą informaciją, jei tokios informacijos atskleidimas neprieštarauja įstatymams.

Siekiant įvertinti asmenų aptarnavimo Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje kokybę, šioje įstaigoje aptarnautiems asmenims siūloma užpildyti paslaugos vertinimo anketas, kuriomis siekiama, atsižvelgiant į apklausos rezultatus, gerinti savivaldybės administracijos teikiamų paslaugų kokybę, išaiškinti administracijos darbuotojus, pažeidusius asmenų aptarnavimo tvarką, taikyti jiems drausmines ir tarnybines nuobaudas. Tačiau vertėtų pažymėti, jog minėti tikslai lieka nepasiekti, nes praktikoje paslaugos vertinimo anketos pildomos vangiai. Manytina, jog to priežastis yra pilietiškumo stoka, taip pat nepakankamas interesantų informavimas apie galimybę pareikšti savo nuomonę dėl aptarnavimo minėtoje įstaigoje pildant paslaugos vertinimo anketas.

4.2. Licencijų išdavimas

Vadovaujantis Alkoholio kontrolės įstatymo 16 straipsnio 3 dalimi, Tabako kontrolės įstatymo 11 straipsnio 4 dalimi, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos nuostatų 9.27 punktu, taip pat Šiaulių rajono Ekonomikos ir verslo plėtros skyriaus nuostatais, Šiaulių

⁴⁰ Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje taisyklės, patvirtintos 2008 m. vasario 21 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-214.

rajono savivaldybės administracijos Ekonomikos ir verslo plėtros skyrius yra kompetentingas nustatyta tvarka išduoti licencijas verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais ir tabako gaminiais. Pagal 2006 m. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus ataskaitą, patvirtintą 2006 m. kovo 29 d. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-63, 2006 m. išduotos ir patikslintos 82 licencijos verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais bei tabako gaminiais.

LVAT administracinėje byloje, kurioje trečiuoju suinteresuotu asmeniu buvo Palangos miesto savivaldybės administracija, atsakovas Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau - VTAKT) apeliaciniu skundu prašė panaikinti pirmos instancijos teismo tenkintą pareiškėjo skundą dėl VTAKT nutarimu skirtos 10000 Lt baudos už alkoholinių gėrimų realizavimą ir laikymą pareiškėjui priklausančiame bare be nustatyta tvarka išduotos licencijos. VTAKT argumentavo, jog pareiškėjas privalėjo turėti dvi licencijas verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais, nes jais prekiaavo dviejose atskirose baro salėse. Tuo tarpu, pareiškėjo nuomone, net jei ir būtų pripažinta, jog jam turėjo būti išduotos dvi licencijos, atsakomybė turėtų tekti Palangos miesto savivaldybės administracijai, kuri netinkamai įvertino pateiktus dokumentus ir suklydo, išduodama vieną, o ne dvi licencijas. Vilniaus apygardos administracinis teismas, nagrinėjęs bylą pirmąja instancija, tenkindamas skundą dėl paskirtos baudos panaikinimo bei priėjęs išvados, kad pareiškėjo kaltės nėra, motyvavo, jog tretysis suinteresuotas asmuo Palangos miesto savivaldybės administracija, įvertinusi virtuvės ir baro patalpų technologinį planą, nusprendė išduoti vieną licenciją ir prekybos vieta nurodė visą barą. Tačiau LVAT pirmos instancijos teismo išvadą, jog savivaldybės administracija turėjo nuspręsti, kiek licencijų reikalinga išduoti pareiškėjui, pripažino nepagrįsta. Kaip nurodė LVAT, teisės aktai, reglamentuojantys prekybą alkoholiniais gėrimais, neįpareigoja licencijas išduodančių institucijų spręsti, kiek licencijų reikia išduoti, o priešingai, licencijų turėtojais yra įpareigoti laikytis teisės normų nustatytų reikalavimų.⁴¹

Tačiau sunku sutikti su LVAT pozicija, jog šiuo atveju įmonė pati turėjo prašyti savivaldybės administracijos išduoti ne vieną, o dvi licencijas. Savivaldybės administracija kaip viešojo administravimo institucija, taip pat, kaip viena iš institucijų, atliekančių valstybės alkoholio kontrolę (Alkoholio kontrolės įstatymo 31 str.), įvertinusi pareiškėjo pateiktus dokumentus, įskaitant ir virtuvės bei baro patalpų technologinį planą, turėjo pareigą informuoti įmonę apie teisės aktų reikalavimus, nurodyti įmonės prašymo išduoti licenciją verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais trūkumus bei įspėti apie galimas

⁴¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004-03-23 sprendimas administracinėje byloje UAB „Stalaktitai“ v. Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Nr. A¹⁰ – 327/2004, prieiga internetu: <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1>.

pasekmes. Antra vertus, LVAT, priėjęs prie išvados, jog iš byloje esančio patalpų technologinio plano matyti, kad bare įrengtos dvi lankytojų salės, nekėlė administracinio akto teisėtumo klausimo, t.y., ar teisėtas pats savivaldybės administracijos sprendimas išduoti *vieną* licenciją.

LVAT 2008 m. kovo 14 d. išnagrinėjo administracinę bylą pagal pareiškėjo apeliacinį skundą, kuriuo buvo skundžiamas pirmosios instancijos teismo sprendimas atmesti pareiškėjo prašymą panaikinti Jonavos rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymą dėl pareiškėjui išduotos licencijos verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais, panaikinimo. Pareiškėjui panaikinta licencija (vadovaujantis Alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnio 17 dalimi) po to, kai Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės skyrė baudą už tai, kad alkoholinių gėrimų prekybos vietoje nebuvo alkoholinių gėrimų įsigijimo dokumentų. Aptariamose bylose svarbu paminėti tai, kad nuo 2007 m. birželio 21 d. įsigaliojo Alkoholio kontrolės įstatymo 17 straipsnio nauja redakcija, nustatanti, kad draudžiama parduoti alkoholio produktus neturint juridinę galią turinčių privalomų tų produktų įsigijimo arba gabenimo dokumentų, t.y., lyginant su ankstesne to paties straipsnio redakcija, draudimas parduoti alkoholio produktus neturint juridinę galią turinčių privalomų šių produktų įsigijimo arba gabenimo dokumentų nebesiejamas su šių dokumentų turėjimu prekybos ar sandėliavimo vietoje. LVAT konstatavęs, kad nors pirmosios instancijos teismas buvo priėmęs pagrįstą sprendimą, atsižvelgus į tai, jog pakeistas įstatymas yra palankesnis pareiškėjui, taip pat į tai, jog apskritai alkoholio produktai buvo įsigyti teisėtai, pareiškėjo apeliacinį skundą patenkino.⁴²

4.3. Statybos leidimų išdavimas

Vadovaujantis Statybos įstatymo 23 straipsnio 5 dalies 2 punktu, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos nuostatų 9.19 punktu, taip pat Šiaulių rajono Architektūros ir urbanistikos skyriaus nuostatais, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Architektūros ir urbanistikos skyrius nustatyta tvarka išduoda statybos leidimus. Pagal 2006 m. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus ataskaitą, patvirtintą 2006 m. kovo 29 d. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-63, 2006 m. rengti 697 projektavimo

⁴² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008-03-14 nutartis administracinėje byloje UAB „Jomarkas“ v. Jonavos rajono savivaldybės administracija, Nr. A³⁹-1706/2008, prieiga internetu: <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1>.

ir planavimo sąlygų sąvadai, pateikti derinti 808 projektai, išduoti 354 leidimai statybai ir 4 griovimo darbams.

Vadovaujantis aktualios Statybos įstatymo redakcijos 23 straipsnio 9 dalimi, Savivaldybės administracija, sprendama išduoti ar neišduoti statybos leidimą, yra saistoma Nuolatinės statybos komisijos sprendimo. Privalomą Nuolatinės komisijos sprendimo pobūdį suponuoja tai, kad jis yra laikomas teisės aktu, tiesiogiai nustatančiu jame nurodytam asmeniui teises ir pareigas, ir gali būti skundžiamas Administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ) nustatyta tvarka. Pažymėtina, jog iki 2006 m. spalio 31 d. galiojusios Statybos įstatymo redakcijos 23 straipsnyje buvo įtvirtinta kitokia Nuolatinės komisijos sprendimų samprata - minėtos komisijos išvados buvo rekomendacinio pobūdžio jos adresatui, t.y. statybos leidimą išduodančiam subjektui. LVAT 2005 m. vasario 8 d. nagrinėjęs administracinę bylą vadovaudamasis tuo metu galiojusia minėta Statybos įstatymo redakcija, konstatavo, jog kadangi komisijos išvada dėl statybos leidimo išdavimo ar neišdavimo priimančiam subjektui tėra rekomendacija, komisijos suformuluota išvada savaime nesukelia joje nurodytam asmeniui konkrečių teisių ar pareigų, tad ABTĮ taikymo prasme negali būti priskirtas prie individualių teisės aktų ir negali būti skundžiamas.⁴³ Kaip jau buvo minėta, pagal šiuo metu galiojančią Statybos įstatymo redakciją skūsti reikėtų Nuolatinės statybos komisijos sprendimą.

Atlikus LVAT praktikos apžvalgą, pažymėtina, kad pasitaiko atvejų, kuomet savivaldybių administracijos netinkamai taiko Statybos įstatymo bei kitus teisės aktus, reglamentuojančius statybos leidimų išdavimą. Pavyzdžiui, 2007 m. rugsėjo 14 d. LVAT administracinėje byloje Nr. A¹⁰-809/2007 buvo konstatuota, jog atsakovas – Vilniaus savivaldybės administracija – neteisėtai išdavė statybos leidimą. Pareiškėjas kreipėsi į apygardos administracinį teismą, prašydamas panaikinti savivaldybės administracijos išduotą statybos leidimą pareiškėjo kaimyniniame sklype statomam gyvenamajam namui, nes atstumas nuo projektuoto statinio iki pareiškėjo sklypo ribos neatitinka teisės aktų nustatytų reikalavimų. Pirmosios instancijos teismas atmetė pareiškėjo reikalavimą, argumentuodamas tuo, jog namas statomas ant buvusio pastato esamų pamatų išlaikant esamus atstumus, o byloje nėra duomenų, kad pareiškėjas anksčiau būtų reiškęs pretenzijas dėl esamo mažesnio nei reikalaujama teisės aktuose atstumo tarp buvusio pastato ir pareiškėjui priklausančio žemės sklypo. Tačiau LVAT konstatavo, kad pirmos instancijos teismas netinkamai taikė ir aiškino materialinės teisės normas. Anot LVAT, aplinkybė, jog naujas pastatas statomas buvusio pastato vietoje, atstumo laikymosi nuo kaimyninio sklypo

⁴³ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2005-02-08 nutartis administracinėje byloje UAB „Mabilta“ v. Vilniaus miesto savivaldybė, Nr. A¹¹-130/2005, prieiga internetu: <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1>.

reikalavimų nepaneigia, nes numatyta ne esamo pastato rekonstrukcija, o nauja statyba. Apeliacinės instancijos teismas, pažymėdamas, kad savivaldybės administracijos išduotas statybos leidimas pastato statybai arčiau kaip trys metrai nuo pareiškėjo žemės sklypo ribos, negavus pareiškėjo raštiško sutikimo, pažeidžia pareiškėjo teises, statybos leidimą panaikino.⁴⁴

Savivaldybės administracija gali teisėtai nenagrinėti prašymo išduoti projektavimo sąlygų sąvado, jei pateikiami ne visi teisės aktų numatyti dokumentai, taip pat ir tuo atveju, jei pateiktuose dokumentuose trūksta reikalingų duomenų. Tai konstatavo LVAT 2008 m. vasario 8 d. administracinėje byloje Nr. A-525-178-08. Tačiau šią bylą pirmąja instancija nagrinėjęs Vilniaus apygardos administracinis teismas buvo pripažinęs, jog teisės aktai nesuteikia savivaldybės administracijai teisės atsisakyti nagrinėti pateiktą paraišką statinio projektavimo sąlygoms išduoti, todėl įpareigojo atsakovą – Vilniaus miesto savivaldybės administraciją - iš naujo spręsti pareiškėjos paduoto prašymo projektavimo sąlygų sąvadu gauti priėmimo klausimą. Tokį sprendimą teismas argumentavo tuo, jog Statybos įstatymo 20 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad savivaldybės administracija tik atlikusi derinimo procedūrą per 15 dienų gali statytojui pranešti, kad projektavimo sąlygų sąvadas nebus išduotas, o nagrinėjamos bylos kontekste derinimo procedūra netgi nebuvo pradėta. Tačiau, kaip jau buvo minėta aukščiau, LVAT konstatavo, jog jei pateikiami ne visi teisės aktuose numatyti dokumentai ar juose trūksta duomenų, savivaldybės administracija turi teisę atsisakyti nagrinėti prašymą išduoti projektavimo sąlygų sąvadą.⁴⁵

4.4. Savivaldybės administracijos veikla teritorijų planavimo srityje

Vadovaujantis Šiaulių rajono savivaldybės administracijos nuostatų 9.19 punktu, taip pat Šiaulių rajono Architektūros ir urbanistikos skyriaus nuostatais, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Architektūros ir urbanistikos skyrius rengia teritorijų planavimo darbų programas, organizuoja ir prižiūri teritorijų planavimo dokumentų, finansuojamų iš savivaldybės biudžeto, rengimą, teikia juos tvirtinti savivaldybės administracijos direktoriui arba savivaldybės tarybai, išduoda sąlygas teritorijų planavimo dokumentams rengti.

⁴⁴ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2007-09-14 nutartis administracinėje byloje K.V. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija, Nr. A¹⁰-809/2007, prieiga internetu: <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1>.

⁴⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas 2008-02-08 administracinėje byloje UAB „Metalplast Vilnius“ v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija, Nr. A-525-178-08, prieiga internetu: <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1>.

Pabrėžtina, jog ginčams, kylantiems dėl detaliojo teritorijų planavimo, privaloma išankstinė ginčo nagrinėjimo ne teisme tvarka. Tačiau, kaip rodo LVAT praktika, ne visuomet yra aiškus teritorijų planavimo pradžios momentas, kuris ir suponuoja asmens pareigą pasinaudoti privaloma ginčo nagrinėjimo ne teisme tvarka. LVAT administracinėje byloje Nr. AS-261-57/2008 pažymėjo, kad pareiškėjo prašymas inicijuoti detalaus plano pakeitimą ir savivaldybės administracijos (atsakovo) atsisakymas atlikti prašomą veiksmą nėra detalaus planavimo procesas. Šie ginčo santykiai susiklostę iki planavimo proceso pradžios, todėl išankstinė ginčo nagrinėjimo ne teisme tvarka netaikytina.⁴⁶

Kitoje LVAT administracinėje byloje Nr. A²-675-05, kurioje atsakovu buvo Vilniaus miesto savivaldybės administracija, šalys laikėsi skirtingų pozicijų vertindamos, ar detaliojo planu patvirtintos statinių statybos vietos pakeitimas yra laikomas detaliojo plano keitimu ir, priklausomai nuo to, ar reikėjo atliekant šią korekciją laikytis procedūrų, numatytų detaliojo plano keitimui. Tiek pirmos instancijos, tiek apeliacinės instancijos teismas nustatė, kad atsakovo patvirtintu detaliojo planu nustatyti teritorijos tvarkymo režimo reikalavimai (užstatymo linija, užstatymo riba bei užstatyti leidžiama teritorija) tapę sudėtine detaliojo plano dalimi ir jų laikymasis yra privalomas. Todėl norint pakeisti šiuos reikalavimus, būtina laikytis detaliojo plano keitimo tvarkos. Pirmosios instancijos teismas pripažino, kad savivaldybės administracija nesilaikė detaliojo plano keitimui taikomų reikalavimų, kuriuos numatė tuo metu galioję teisės aktai. Tačiau LVAT pažymėjo, jog sprendžiant, ar padaryti pažeidimai yra pakankamas pagrindas naikinti ginčijamą atsakovo sprendimą, būtina atsižvelgti į tai, ar šis nustatytos detaliųjų planų keitimo tvarkos nesilaikymas yra tik formalus pobūdžio pažeidimas, ar juo pažeidžiamos kokių nors asmenų teisės ar teisėti interesai, ar jiems nustatomos tam tikros pareigos, ar daroma žala aplinkai. Kadangi tokių duomenų byloje nebuvo, o pagal pakeistąjį detalųjį planą jau vyksta statinių statyba, kuri, patenkinus pareiškėjo skundą, turėtų būti stabdoma, LVAT konstatavo, jog, kaip formalus teisės akto pažeidimo pašalinimas, tokie apribojimai būtų neproporcingi.⁴⁷

Vadovaujantis formuojama administracinių teismų praktika, detalusis planas – tai individualus teisės aktas. Dėl šios priežasties LVAT administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-128/2008 konstatavo, kad detalusis planas negali būti panaikintas administracine tvarka, todėl norint panaikinti savivaldybės administracijos direktoriaus priimtą individualų teisės

⁴⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas 2008-01-10 administracinėje byloje Nr. AS-261-57/2008 V.K. v. Rietavo savivaldybės administracija, prieiga internetu:

<http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1>.

⁴⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas 2005-06-10 administracinėje byloje Nr. A²-675-05, Vyriausybės atstovas v. Vilniaus m. savivaldybės administracija, prieiga internetu: [prieiga internetu: http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1](http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1).

akta, būtina kreiptis į teismą. Minėtos bylos kontekste pažymėtina, jog Plungės rajono savivaldybės administracijos direktorius, priėmęs įsakymą dėl detaliojo plano tvirtinimo pripažinimo negaliojančiu, pats panaikino individualų teisės aktą, tokiu būdu peržengdamas savo, kaip administravimo subjekto, kompetencijos ribas. Todėl toks skundžiamas savivaldybės administracijos direktoriaus priimtas administracinis aktas buvo teismo panaikintas.⁴⁸

4.5. Nuosavybės teisių atkūrimas

Vadovaujantis Piliečių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 17 straipsniu, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtintos Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos 6 punktu, taip pat Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Turto valdymo skyriaus nuostatais, dokumentus dėl nuosavybės teisių atkūrimo į ūkinės komercinės paskirties pastatus, gyvenamuosius namus, jų dalis ir butus priima ir nagrinėja Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Turto valdymo skyrius. Atkreiptinas dėmesys, jog nuosavybės teisių atkūrimą reglamentuojantiems teisės aktams būdingas dinamiškumas. Dėl dažnos šio instituto reglamentavimo kaitos pasitaiko atvejų, kuomet institucijos, nagrinėjančios piliečių prašymus atkurti nuosavybės teises, skirtingai traktuoja nuosavybės teisių atkūrimo santykius, todėl susiformavo gana gausi Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika nuosavybės teisių atkūrimo srityje.

Pažymėtina, jog praktikoje pasitaiko atvejų, kuomet prašymai dėl nuosavybės teisių atkūrimo neatitinka teisės aktų numatyto prašymo turinio ar formos. Pavyzdžiui, prašymas nėra surašytas ant tam skirto blanko ar nėra nurodytas išlikusio nekilnojamojo turto dydis. LVAT administracinėje byloje Nr. A⁷-709-2003 suformulavo taisyklę, kad tokiu atveju piliečių prašymai turėtų būti vertintini kaip tinkami tiek turinio, tiek formos aspektu, jei iš prašymo turinio aišku, jog tokiu būdu pilietis siekia atkurti nuosavybės teises į konkrečiais rūšiniais požymiais apibrėžtą nekilnojamąjį turtą, priklausiusį konkrečiam buvusiam savininkui. Todėl pabrėžtinas viešojo administravimo subjekto (šiuo atveju – savivaldybės administracijos) vaidmuo nuosavybės teisių atkūrimo procese; savivaldybės administracijos tarnautojų veiksmai turi „sudaryti palankias sąlygas įstatymų nustatytiems

⁴⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas 2008-01-24 administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-128/2008, UAB „VVARFF-Adakris“ v. Plungės rajono savivaldybės administracija, prieiga internetu: <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1>.

tiksams pasiekti, todėl gero administravimo principas, kaip konstitucinės nuostatos, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, sudėtinė dalis, reiškia ir administravimo procedūrose dalyvaujančių šalių bendradarbiavimą, apimantį taip pat ir priimto prašymo trūkumų šalinimo inicijavimo procedūras.⁴⁹

Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos 5.2. punktas numato, kad jeigu piliečiai, neturėję teisės į nuosavybės teisių atkūrimą pagal iki 1997 metų liepos 9 d. galiojusį Lietuvos Respublikos įstatymą „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“, buvo pateikę prašymus, bet prašymai nebuvo nagrinėjami, nes šie asmenys neturėjo teisės arba jos neteko praleidę terminą, jie laikomi pateikę prašymus laiku⁵⁰. Administracinėje byloje Nr. A¹¹- 831/2003, kurią apeliacine instancija išnagrinėjo LVAT, pareiškėjas kreipėsi su prašymu įpareigoti Vilniaus miesto savivaldybės administraciją išnagrinėti prašymą ir išspręsti klausimą dėl nuosavybės teisių atkūrimo į gyvenamuosius namus. Vilniaus miesto savivaldybės administracija savo atsisakymą nagrinėti pareiškėjo prašymą dėl nuosavybės teisių atkūrimo grindė, tuo jog pareiškėjas praleido nustatytą terminą prašymui paduoti. LVAT konstatavo, kad pareiškėjas prašymo padavimo metu neturėjo teisės į nuosavybės teisių atkūrimą, nes neatitiko tuo metu galiojusį teisės aktų reikalavimų, tačiau pasikeitus teisės aktams, atsirado savarankiška teisė į nuosavybės teisių atkūrimą. Todėl Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos 5.2 punkto taikymo prasme laikytina, kad pareiškėjo prašymas pateiktas laiku.⁵¹

Dėl termino, per kurį turi būti pateikti prie prašymo atkurti nuosavybės teises pridedami dokumentai, pažymėtina, jog iki 2004 m. spalio 26 d. galiojusioje minėto įstatymo redakcijoje nebuvo numatyta galimybės šį terminą atnaujinti, t.y. jis buvo laikomas naikinamuuju. Galimybė kreipiantis į administracinį teismą atnaujinti dėl svarbių priežasčių praleistą terminą įtvirtinta Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įsigaliojusiame nuo 2004 m. spalio 26 d.

Savivaldybės administracijos sprendimai dėl nuosavybės teisių į ūkinės komercinės paskirties pastatus, taip pat gyvenamuosius namus, butus gali būti priimami tik dalyvaujant prašymą padavusiems asmenims bei dabartiniams turto valdytojams. LVAT yra

⁴⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁷-709-2003, prieiga internetu: <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1>.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-09-29 d. nutarimu Nr. 1057 „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos (su pakeitimais ir papildymais), Žin. 1997, Nr. 90-2256.

⁵¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹¹- 831/2003, prieiga internetu: <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1>.

pažymėjęs, jog būtinumą dalyvauti minėtiems asmenims nulemia sudėtinga nuosavybės teisių į šį turtą atkūrimo procedūra, kurios metu turi būti suderinti nurodytų asmenų interesai. Pavyzdžiui, grąžinant natūra ūkinės–komercinės paskirties pastatus, juose esantys įrengimai bei kitas turtas turi būti įkainoti; taikomi apribojimai savininkui dėl darbo vietų mažinimo; savininkas ir perduodančioji šalis pasirašo perdavimo aktą ir pan. (Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos 57, 61, 62 punktai). Vadovaujantis teismų praktika galima teigti, jog teismai turėtų iširti, ar tai, jog nurodyti asmenys nedalyvavo savivaldybės administracijai priimant sprendimą dėl nuosavybės teisių atkūrimo, turėjo įtakos neteisingam minėtos institucijos sprendimui priimti⁵².

Nuosavybės teisių atkūrimas į gyvenamuosius namus, jų dalis, butus grindžiamas nuostata, kad išlikę gyvenamieji namai, jų dalys, butai turi būti grąžinami savininkams natūra. Jei to negalima padaryti, gyvenamieji namai, jų dalys, butai yra valstybės išperkami savininkams atlyginant. Įstatymų leidėjas, nustatydamas nuosavybės teisių į gyvenamuosius namus, jų dalis, butus atkūrimo sąlygas ir tvarką, tuo pačiu metu nustatė valstybės garantijas ir juose gyvenantiems nuomininkams. Valstybės garantija suprantama kaip dokumentas, kuriuo valstybė įsipareigoja grąžinto namo, jo dalies, buto nuomininkui ir jo šeimos nariams (garantijos turėtojams) įvykdyti nurodytą garantiją, pavyzdžiui, kompensuoti kitų patalpų įsigijimo išlaidas, perduoti nuosavybėn žemės sklypą gyvenamajam namui statyti ir pan.). Savo ruožtu garantijos turėtojai įsipareigoja, kai bus įvykdyta garantija, išsikelti iš savininkui grąžintų patalpų per nustatytą terminą. Tiek nuomininkui, tiek savininkui suteiktos valstybės garantijos nurodomos valstybės garantiniame dokumente, kurį išduoda savivaldybės vykdomoji institucija. Nagrinėjant Šiaulių rajono savivaldybės administracijos praktiką, atkreiptinas dėmesys, kad Turto valdymo skyrius 2006 metais įvykdė 26 valstybės garantijas nuomininkams, gyvenantiems savininkams grąžintuose gyvenamuosiuose namuose, jų dalyse, butuose; nupirkti 8 butai, išmokėtos piniginės kompensacijos, kompensuojant nuomotų patalpų rinkos vertę.

Pažymėtina, kad LVAT administracinėje byloje Nr. A²-597–05 R.L. v. Kauno miesto savivaldybės administracija konstatavo, jog svarbu nustatyti valstybės garantijos išdavimo momentą, kadangi nuo to priklauso nuomininko teisės kreiptis į savivaldybės administracijos direktorių su prašymu patikslinti nuomojamų patalpų rinkos vertę realizavimas. Minėtoje byloje pareiškėja prašė įpareigoti Kauno miesto savivaldybės administraciją patikslinti jos nuomojamo buto rinkos vertę bei išduoti naują valstybės

⁵² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo konsultacijos, prieiga internetu: http://www.lvat.lt/?item=konsult_all&lang=1.

garantiją su patikslinta buto verte. Atsakovas Kauno miesto savivaldybės administracija nurodė, kad pareiškėja nesilaikė teisės aktų reikalavimų ir nesikreipė dėl buto vertės patikslinimo iki garantijos išdavimo, t.y. kai ją surašė bei pasirašė administracijos direktorius. Tačiau LVAT pažymėjo, kad valstybės garantija yra laikoma išduota ne tuomet, kai ją pasirašo išduodančios institucijos vadovas, šiuo atveju – savivaldybės administracijos direktorius, bet kai garantiją pasirašo ir garanto turėtojai, tokiu būdu patvirtindami, jog sutinka su garantijos sąlygomis.⁵³

LVAT taip pat yra pažymėjęs, jog nagrinėjant skundus dėl institucijų vilkinimo atkurti nuosavybės teises, būtina nustatyti, ar institucija vilkina jos kompetencijai priskirtų veiksmų atlikimą, ar minėta institucija negali atlikti šių veiksmų dėl kitos institucijos kaltės. Pavyzdžiui, pagal Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos 101 punktą, savivaldybės vykdomoji institucija, gavusi piliečio prašymą atkurti nuosavybės teises (...) natūra, per 3 dienas nuo prašymo gavimo kreipiasi į valstybės įmonę Valstybės turto fondą, kad nustatytų, ar šis turtas nėra įtrauktas į privatizavimo programą arba privatizuotas. Valstybės įmonė Valstybės turto fondas turi pateikti prašomą informaciją per 5 dienas nuo savivaldybės kreipimosi gavimo. Taigi, jei šiuo atveju valstybės įmonė Valstybės turto fondas nepateiktų prašomos informacijos per nustatytą terminą, savivaldybės administracija, kaip nagrinėti piliečių prašymus dėl nuosavybės teisių atkūrimo įgaliota institucija, negalėtų būti pripažinta vilkinančia nuosavybės teisių atkūrimą.

4.6. Pirminės teisinės pagalbos teikimas

Vadovaujantis Valstybės garantuojamos pagalbos įstatymo⁵⁴ 8 straipsniu, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Juridinio skyriaus nuostatais, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Juridinis skyrius teikia pirminę teisinę pagalbą Šiaulių rajono gyventojams. Tai viena iš valstybės perduotųjų funkcijų. Pirminė teisinė pagalba suprantama kaip teisinė informacija, teisinės konsultacijos ir dokumentų, skirtų valstybės ir savivaldybių institucijoms, išskyrus procesinius dokumentus, rengimas. Taip pat ši teisinė

⁵³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas administracinėje byloje Nr. A²-597-05 R.L. v. Kauno miesto savivaldybės administracija, prieiga internetu: <http://www.lvat.lt/Default.aspx?item=nutart&lang=1>.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 2000, Nr. 30-827, Žin., 2005, Nr. 18-572.

pagalba apima patarimus dėl ginčo sprendimo ne teismo tvarka, veiksmus dėl taikaus ginčo išsprendimo ir taikos sutarties parengimą.⁵⁵

Atsižvelgdamos į pirminės teisinės pagalbos kokybę, efektyvumą ir ekonomiškumą, savivaldybės institucijos turi teisę pasirinkti konkretų pirminės teisinės pagalbos teikimo būdą: nuspręsti, kad pirminę teisinę pagalbą teikia savivaldybės administracijos tarnautojai arba sudarant sutartis su advokatais ar viešosiomis įstaigomis. Taip pat galima pasirinkti kombinuotą pirminės teisinės pagalbos organizavimo būdą, pavyzdžiui, sudaryti teisinių paslaugų teikimo sutartį su advokatu, kuris konsultuotų savivaldybės gyventojus tik sudėtingesniais klausimais, o įprastais atvejais pirminę teisinę pagalbą teiktų įgalioti savivaldybės administracijos tarnautojai.

Pagal šiuo metu galiojančią Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo redakciją, asmenims, norintiems gauti savivaldybės vykdomosios institucijos teikiamą pirminę teisinę pagalbą, nebeliko reikalavimo pildyti pajamų ir turto deklaracijos bei kitų formalizuotų procedūrų, dėl kurių dažnas savivaldybės gyventojas pirminės teisinės pagalbos nesikreipdavo.

Šiaulių rajono savivaldybės Juridinio skyriaus tarnautojai pirminę teisinę pagalbą teikia ne tik savivaldybės administracijos patalpose, bet ir nustatytu laiku lankydami visose seniūnijose priima seniūnijos gyventojus. 2006 metais Šiaulių rajono savivaldybėje pirminė teisinė pagalba suteikta 351 rajono gyventojui, surašytas 91 prašymas suteikti antrinę teisinę pagalbą. Atkreiptinas dėmesys, jog 2006 metais iš viso tik dešimt savivaldybių teikė pirminę teisinę pagalbą ir seniūnijose, o Šiaulių rajono savivaldybė yra viena iš jų. Pastebėta, jog daugiausiai pirminė teisinė pagalba teikiama civilinės, civilinio proceso, šeimos, darbo teisės klausimais.

Pažymėtina, jog 2006 metais Šiaulių rajono savivaldybės Juridinis skyrius, teikdamas teisinę pagalbą, taikos sutarčių nerengė. Todėl darytina išvada, jog dauguma gyventojų nelinkę teisinių problemų spręsti taikiu būdu; taip pat darytina prielaida dėl nepakankamo informavimo apie taikių sprendimų būdus. Apie pirminės teisinės pagalbos teikimą Šiaulių rajono savivaldybė informuoja savo internetiniame tinklapyje, tačiau vietinėje spaudoje 2006 metais gyventojai nebuvo informuoti apie valstybės garantuojamos teisinės pagalbos teikimo sąlygas.

⁵⁵ Ibid., 2 str. 2 d.

4.7. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas

Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 29⁽¹⁾ straipsnio 2 dalies 4 punktu, savivaldybės administracija, kaip viešojo administravimo įstaiga, administruoja viešųjų paslaugų teikimą. Ši veikla suprantama kaip viešojo administravimo subjektų (šiuo atveju – savivaldybės administracijos) veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir režimą, steigiant viešąsias įstaigas arba išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas kitiems asmenims, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė.⁵⁶ Kitaip tariant, subjektai, kurių kompetencijai yra priskiriamas viešųjų paslaugų teikimo administravimas, yra atsakingi už viešųjų paslaugų teikimo kokybę.

Pažymėtina, jog viešojo administravimo įstaiga, administruojanti viešųjų paslaugų teikimą, pati negali teikti tokių paslaugų. Tai siejama su skaidriu ir tinkamu viešųjų paslaugų teikimo įgyvendinimu, atsižvelgiant į vietos bendruomenės interesus.

Pateiktini Šiaulių rajono savivaldybės administracijos padalinių veiklos viešųjų paslaugų administravimo srityje pavyzdžiai:

- Socialinės paramos skyrius - kuruoja socialines paslaugas teikiančių įstaigų veiklą; organizuoja trumpalaikės socialinės globos paslaugų teikimą; atlieka savivaldybės teritorijoje teikiamų socialinių paslaugų kokybės priežiūrą;
- Švietimo ir sporto skyrius - nustatyta tvarka atlieka švietimo teikėjų veiklos priežiūrą pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintas Mokymo licencijavimo taisykles; organizuoja savivaldybės tarybai pavaldžių mokyklų vadovų ir mokytojų atestavimą švietimo ir mokslo ministro nustatyta tvarka;
- Žemės ūkio skyrius - rengia melioracijos, vietinių kaimo kelių ir tiltų bei kitų statinių projektavimo užduotis, organizuoja šiuose objektuose statybos, remonto ir rekonstrukcijos darbus bei šių darbų finansavimą ir baigtų darbų priėmimą; organizuoja skyriaus reguliavimo sferai priskirtų melioracijos ir hidrotechnikos įrenginių eksploatavimą⁵⁷ ir pan.

Pažymėtina, kad viešųjų paslaugų teikimą organizuoja savivaldybė per esamus viešųjų paslaugų teikimo subjektus (savivaldybės įmones, biudžetines, viešąsias įstaigas, akcines bendroves ir kt.), taip pat steigdama viešųjų paslaugų teikėjus. Viešosios paslaugos gali būti teikiamos ir sudarant sutartis su juridiniais ar fiziniais asmenimis, taikant viešųjų pirkimų procedūrą. Viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų darbą savivaldybės

⁵⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas su pakeitimais ir papildymais, Žin., 1999, Nr. 60-1945, Žin., 2006, Nr. 77-2975.

⁵⁷ Šiaulių rajono savivaldybės administracijos nuostatai, patvirtinti Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2005 m. kovo 31 d. sprendimu Nr. T-90 (pakeitimas Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2006 m. gegužės 18 d. sprendimu Nr. T-80).

administracijos direktorius koordinuoja ir kontroliuoja tiesiogiai arba per savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių, kurių reguliavimo sričiai jos priskirtos, vadovus.

Praktikoje pastebėta, jog kaimo vietovių seniūnijose, kai nėra tam tikros viešosios paslaugos teikėjo, viešųjų paslaugų teikimo imasi pačios seniūnijos, nors tai ir prieštarauja Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintai nuostatai, kad subjektas, administruojantis minėtų paslaugų teikimą, negali pats jų teikti. Atsižvelgiant į šią probleminę situaciją, Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijoje siūloma teisės aktuose įtvirtinti, jog išimtiniais atvejais, seniūnijoms suteikiama teisė pačioms teikti viešąsias paslaugas, su sąlyga, kad seniūnijos teikiamos viešosios paslaugos administravimą vykdo kitas savivaldybės administracijos padalinys.⁵⁸

4.8. Sprendimų, potvarkių ir įsakymų projektų rengimas

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 29⁽¹⁾ straipsnio 2 dalies 5 punktą, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos nuostatų 8.5. punktą, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos tarnautojai yra kompetentingi rengti savivaldybės institucijų priimamų teisės aktų projektus. Pavyzdžiui, Švietimo ir sporto skyriaus tarnautojai rengia savivaldybės tarybos sprendimų projektus dėl pritarimo mokyklų strateginiams švietimo planams ir metinėms veiklos programoms, mokesčio dydžio nustatymo už mokyklų teikiamą neformalųjį švietimą, priėmimo į mokyklas tvarkos ir aptarnavimo teritorijų bendrojo lavinimo mokykloms nustatymo; Informatikos skyrius pagal savo įgaliojimus rengia savivaldybės institucijų teisės aktų projektus savivaldybės kompiuterizacijos klausimais ir pan.

Savivaldybės institucijų teisės aktus pagal priėmimo subjektą galėtume suskirstyti į:

- savivaldybės tarybos sprendimus,
- savivaldybės tarybos kolegijos sprendimus,
- mero potvarkius,
- savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymus.

Savivaldybės tarybos sprendimus Šiaulių rajono savivaldybėje pagal savo įgaliojimų sritį rengia savivaldybės administracijos skyrių ir tarnybų vedėjai, į struktūrinius padalinius neįeinantys viešojo administravimo valstybės tarnautojai bei seniūnai. Tarybos sprendimų projektai turi būti suderinti su suinteresuotais savivaldybės administracijos skyrių ir

⁵⁸ Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcija, patvirtinta 2007 m. kovo 14 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 282. Žin., 2007, Nr. 35-1281.

tarnybų vedėjais, į struktūrinius padalinius neįeinančiais viešojo administravimo valstybės tarnautojais, Kanceliarijos kalbos tvarkytoju ir savivaldybės administracijos Juridiniu skyriumi. Galiausiai sprendimo projekte pasirašo Savivaldybės administracijos direktorius. Parengti sprendimų projektai ne vėliau kaip prieš penkiolika dienų iki savivaldybės tarybos posėdžio pateikiami savivaldybės administracijos Kanceliarijai su aiškinamuoju raštu ir informaciniu lapu.

2006 metais Šiaulių rajono savivaldybės administracija parengė ir pateikė savivaldybės tarybai svarstyti 382 sprendimų projektus.

Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymų projektus pagal savo kompetencijos sritį rengia savivaldybės administracijos skyrių ir tarnybų vadovai bei tarnautojai, suderinę įsakymo projektą su struktūrinio padalinio vadovu, taip pat įsakymų projektus rengia į struktūrinius padalinius neįeinantys viešojo administravimo valstybės tarnautojai. Administracijos direktoriaus įsakymų projektai turi būti derinami su atitinkamais savivaldybės administracijos skyriais ir tarnybomis, į struktūrinius padalinius neįeinančiais viešojo administravimo valstybės tarnautojais, taip pat derinami ir su kalbos tvarkytoju bei Juridiniu skyriumi.

2006 metais Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktorius savo kompetencijos klausimais pasirašė 1226 įsakymus.

Savivaldybės tarybos, Savivaldybės tarybos kolegijos sprendimų, Savivaldybės mero potvarkių ir Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymų projektus, pateiktus nesilaikant šiuose nuostatuose nurodytų reikalavimų bei dokumentų įforminimo taisyklių, Kanceliarijos vedėjas grąžina pateikusiems valstybės tarnautojams reikiamai įforminti ir vizuoti.

Pažymėtina, jog projektus rengę ir derinę administracijos tarnautojai asmeniškai atsako už parengtų ir pateiktų svarstyti savivaldybės institucijoms teisės aktų projektų pagrįstumą, pateiktų dokumentų ir kitos medžiagos tikrumą, atitikimą įstatymams, Vyriausybės nutarimams, bendrinės kalbos normoms ir dokumentų įforminimo taisyklėms.

5. Savivaldybės administracijos ir valstybės institucijų santykiai

Savivaldybių ir valstybės institucijos, įgyvendindamos joms būdingas funkcijas, yra tarpusavyje glaudžiai susijusios, tačiau minėta, jog savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms. Nors savivalda lemia tam tikrą veiklos laisvę, galimybę priimti sprendimus savo nuožiūra, atsižvelgiant į vietos bendruomenės interesus, savivaldybės institucijų nepriklausomumas nuo valstybės valdžios institucijų nėra absoliutus ir nekontroliuojamas; svarbus valstybės ir savivaldybių interesų derinimas. Todėl tikslinga aptarti savivaldybės administracijos, kaip vienos iš savivaldybių institucijų, bei valstybės institucijų tarpusavio santykius.

Vietos savivaldos įstatyme, Seimo statute, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme bei kituose teisės aktuose įtvirtinti pagrindai, kuriais grindžiami savivaldybių ir valstybės institucijų santykiai teisės aktų rengimo ir priėmimo srityje, finansinės paramos teikimo, konsultavimo, interesų bei pozicijų derinimo, taip pat ir savivaldybės institucijų veiklos kontrolės srityse.

Savivaldybės administracijos ir Seimo tarpusavio santykiai.

Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas, rengdamas ir svarstydamas teisės aktų projektus viešojo administravimo, vietos savivaldos darbo organizavimo, finansavimo ir ekonominio savarankiškumo klausimais, teikdamas pasiūlymus vietos savivaldos reformos, valstybės tarnybos ir vietos savivaldos santykių reglamentavimo srityje, turi įtakos savivaldybės administracijos teisinės padėties, vidaus darbo organizavimo klausimams. Pavyzdžiui, minėtame komitete svarstomas Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo projektas, kuriame siūloma įtvirtinti nemažai naujovių, tiesiogiai turinčių įtakos savivaldybės administracijos teisiniam reglamentavimui – administracijos direktoriaus pavaduotojo statuso pakeitimams, taip pat savivaldybės administracijos struktūrinių teritorinių padalinių (seniūnijų) teisinės padėties pokyčiams. Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetui, kaip institucijai, įgaliotai atlikti parlamentinę kontrolę priskirtais klausimais, savivaldybės administracijos ruošia ir teikia informaciją bei pranešimus, kaip įgyvendinami įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai atitinkamoje savivaldybėje. Savivaldybės administracija, įgyvendindama jai pavestas funkcijas, vadovaujasi taip pat ir Seimo Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto parengtais pasiūlymais ir rekomendacijomis švietimo, mokslo, kultūros srityje. Seimo priimti teisės aktai, galintys turėti įtakos savivaldybių institucijų veiklai, ne vėliau kaip per tris darbo

dienas nuo jų pasirašymo, išsiunčiami ir savivaldybėms⁵⁹, o savivaldybės administracijos Juridinis skyrius savo ruožtu informuoja savivaldybės administracijos direktorių, administracijos struktūrinius padalinius bei į juos neįeinančius tarnautojus apie naujai priimtus ir įsigaliojusius teisės aktus ir jų pakeitimus.

Vadovaujantis Seimo statutu, savivaldybės turi pareigą sudaryti sąlygas Seimo narių veiklai. Tai siejama su Seimo nario statuso suteikiamomis veiklos garantijomis. Savivaldybės administracija, vykdydama šią pareigą, skiria Seimo nariams patalpas rinkėjams priimti, taip pat informuoja savivaldybės gyventojus apie Seimo narių susitikimų su rinkėjais laiką ir vietą, pasirūpina šiam tikslui reikalingomis sąlygomis, teikia kitokią būtiną pagalbą. Taip pat Seimo nario įgaliojimų laikui nuolatiniam naudojimui savivaldybės administracija savo lėšomis pasirūpina suteikti Seimo nariui ir jo padėjėjui-sekretoriui patalpas, kurios turi atitikti numatytus dydžio, sanitarijos bei kitus reikalavimus.⁶⁰

Savivaldybės administracijos ir Seimo kontrolierių tarpusavio santykiai.

Seimo skiriami Seimo kontrolieriai, siekdami gero viešojo administravimo bei gindami žmogaus teises ir laisves, tiria gyventojų skundus dėl savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės administracijos tarnautojų biurokratizmo ar piktnaudžiavimo pareigomis. Seimo kontrolieriai šiam tikslui gali pasitelkti savivaldybės administracijos pareigūnus, reikalauti pateikti reikalingus dokumentus, pateikti informaciją, reikalingą jų funkcijoms atlikti.⁶¹ Pažymėtina, jog 2006 metais Seimo kontrolierių įstaiga nenagrinėjo nei vieno skundo dėl Šiaulių rajono savivaldybės pareigūnų veiksmų.

Savivaldybės administracijos ir Vyriausybės tarpusavio santykiai.

Vyriausybė jai pavestoms užduotims atlikti gali sudaryti komisijas, darbo grupes, į kurių sudėtį gali būti įtrauktas ir savivaldybės tarybos deleguotas savivaldybės administracijos atstovas. Savivaldybės administracijos Juridinis skyrius vizuoja savivaldybės tarybos parengtus ir Vyriausybei derinti teikiamus teisės aktų projektus, derinimo pažymas.

Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri ar savivaldybės institucijos laikosi Konstitucijos, įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, t. y. atlieka savivaldybės institucijų veiklos administracinę priežiūrą. Vyriausybės atstovas, tikrindamas, ar savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės administracijos teisės aktai neprieštarauja minėtiems aukštesnės teisinės galios teisės aktams, turi teisę susipažinti su

⁵⁹ Lietuvos Respublikos Seimo statutas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 1994, Nr. 15-249, Žin., 1999, Nr. 5-97, 128 str.2d.

⁶⁰ *Ibid.*, 15⁽³⁾ str. 5 d.

⁶¹ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 1998, Nr. 110-3024, Žin., 2004, Nr.170-6238.

savivaldybės administracijos skyrių, tarnybų ir į jas neįeinančių administracijos tarnautojų priimtais viešojo administravimo teisės aktais, reikalauti savivaldybės administracijos tarnautojų pateikti informaciją apie jų veiklą įgyvendinant teisės aktus, taip pat teisės aktų, kuriuos priima savivaldybės taryba, projektus bei jų aiškinamuosius raštus.⁶² Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos informacija apie veiklą 2007 metų II-ąjį pusmetį, išankstinės teisės aktų projektų priežiūros srityje iš 150 pateiktų Šiaulių rajono savivaldybės administracijos rengtų teisės aktų projektų nustatyta, jog 12 teisės aktų projektų neatitinka įstatymų ar Vyriausybės nutarimų.

Taip pat Vyriausybė, siekdama gerinti savivaldybės administracijos tarnautojų kompetenciją, organizuoja seminarus, konferencijas, teikia rekomendacijas įvairiais klausimais.

Savivaldybės administracijos santykiai su Vyriausybe, ministerijomis ir įstaigomis prie jų pasireiškia ir kitais aspektais. Pavyzdžiui, Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Civilinės metrikacijos skyrius nustatyta tvarka perduoda antruosius civilinės būklės aktų įrašus Statistikos departamentui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, taip pat nustatytu laiku pateikia Teisingumo ministerijai žinias apie sudarytų civilinės būklės aktų įrašų ir panaudotų civilinės būklės aktų įregistravimo liudijimų blankų skaičių; Kultūros skyrius tvarko vietinius nekilnojamųjų kultūros vertybių registrus ir apie juos praneša Kultūros paveldo departamentui prie Kultūros ministerijos; Švietimo ir sporto skyrius teikia Švietimo ir mokslo ministerijai, valstybinės švietimo priežiūros institucijoms informaciją apie švietimo būklę savivaldybėje; Kultūros paveldo tarnyba teikia sukaupią informaciją apie saugomus nekilnojamojo kultūros paveldo objektus, jų būklę Kultūros paveldo departamentui prie Kultūros ministerijos; Finansų skyrius nustatyta tvarka teikia Finansų ministerijai parengtus savivaldybės biudžeto vykdymo apyskaitas⁶³.

⁶² Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 1998, Nr. 51-1392, Žin., 2004, Nr. 98-3626.

⁶³ Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Civilinės metrikacijos skyriaus nuostatai, patvirtinti 2003 m. spalio 23 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-436.; Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Kultūros skyriaus nuostatai, patvirtinti 2003 m. spalio 28 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-444; Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Švietimo ir sporto skyriaus nuostatai, patvirtinti 2005 m. kovo 31 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-196; Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Kultūros paveldo tarnybos nuostatai, patvirtinti 2006 m. gruodžio 21 d. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-.

6. Savivaldybės administracijos veikla laikinai įvedus tiesioginį valdymą

Lietuvos Respublikos laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymo⁶⁴ 2 straipsnio 3 dalyje numatytais pagrindais (pvz., savivaldybės tarybai savo veiksmis kėsiantis į valstybės teritorijos vientisumą bei konstitucinę santvarką; taip pat savivaldybės tarybai per nustatytą laiką neišrinkus mero ir nepaskyrus mero pavaduotojo bei savivaldybės administracijos direktoriaus; du ketvirčius iš eilės nevykstant savivaldybės tarybos posėdžiams ir pan.) savivaldybės teritorijoje gali būti įvedamas laikinas tiesioginis valdymas. Susiklosčius tokiai situacijai, pasikeičia vietos valdymo sistema.

Po laikino tiesioginio valdymo įvedimo Savivaldybės taryba ir jos nariai netenka savo įgaliojimų (išskyrus situaciją, kai tiesioginis valdymas laikinai įvedamas dėl nepaprastosios padėties savivaldybės teritorijoje - tuomet tarybos bei tarybos narių įgaliojimai sustabdomi iki jo termino pabaigos), o tarybos funkcijas įgyvendina Vyriausybė per paskirtą vyriausybės įgaliotinį⁶⁵, kas reiškia, jog vietos bendruomenės interesais veikia valstybės valdžios pareigūnas. Iki jo paskyrimo savivaldybės funkcijų įgyvendinimą organizuoja savivaldybės administracijos direktorius. Pažymėtina, jog joks atskiras sprendimas dėl savivaldybės administracijos direktoriaus įgaliojimų iki kol bus paskirtas vyriausybės įgaliotinis nėra priimamas. Paprastai savivaldybės administracijos direktorius bei administracija yra atskaitingi savivaldybės tarybai, tačiau įvedus laikinąjį tiesioginį valdymą, savivaldybės vykdomoji institucija tampa pavaldi Vyriausybės įgaliotiniui.

Įvertinus laikino tiesioginio valdymo įvedimo pagrindus, darytina išvada, jog daugeliu atveju laikinojo tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įvedimas būtų sąlygotas tam tikrų politinių įvykių (savivaldybės tarybos kėsinimasis į valstybės teritorijos vientisumą bei konstitucinę santvarką, arba per nustatytą terminą neišrinkus mero, nevykstant tarybos posėdžiams ir pan.). Tačiau dėl politinių peripetijų neturėtų sutrikti vietos reikalų tvarkymas ir nukentėti vietos bendruomenės interesai. Todėl laikino tiesioginio valdymo metu savivaldybės administracijos struktūriniai padaliniai bei struktūriniai teritoriniai padaliniai (seniūnijos) kaip įprastai vykdo viešojo administravimo bei kitas Vietos savivaldos bei kitų įstatymų numatytas funkcijas, įgyvendina iki laikino tiesioginio valdymo įvedimo priimtus savivaldybės tarybos sprendimus, savivaldybės direktoriaus įsakymus bei laikino tiesioginio valdymo metu Vyriausybės įgaliotinio

⁶⁴ Lietuvos Respublikos laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Žin., 1995, Nr. 31-701, Žin., 2003, Nr. 57-2532.

⁶⁵ *Ibid.*

priimtus potvarkius, tačiau už savo veiklą atskaitinga ne savivaldybės tarybai, bet įgaliotam valstybės valdžios pareigūnui.

7. Vietos savivaldos reformų įtaka savivaldybės administracijos teisiniam reglamentavimui

Šiame skyriuje nagrinėjamas galimų vietos savivaldos instituto reformų krypčių poveikis savivaldybės administracijos, kaip vienos iš savivaldybės institucijų, teisiniam reglamentavimui, savivaldybės administracijos struktūrinių teritorinių padalinių – seniūnijų – statuso pokyčiams.

Savivaldybės administracijos teisinio reglamentavimo gali pokyčiai sietini su:

- ✓ tikėtiniu tiesioginių mero rinkimų įtvirtinimu;
- ✓ galimais vietos savivaldos instituto pokyčiais, numatytais Vietos savivaldos įstatymo projekte Nr. XP-2006;
- ✓ vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos įgyvendinimu.

Tiesioginiai mero rinkimai ir savivaldybės administracija.

Jau kuris laikas svarstoma apie tiesiogiai renkamo mero instituto įtvirtinimo galimybes. Paminėtini išskirti šio savivaldybės institucijų modelio privalumai: padidintas savivaldybės institucijų veiklos viešumas ir efektyvumas, meras atstovautų bendruomenės narių, o ne politinės partijos interesams, stabilėtų merų darbas, padidėtų mero institucijos autoritetas ir savarankiškumas. Merai tiesiogiai renkami Vokietijoje, Vengrijoje, Lenkijoje, kai kuriose Italijos provincijose, kai kuriose Didžiosios Britanijos grafystėse, JAV.

Pažymėtina, jog tiesioginių mero rinkimų įtvirtinimui reikalingos ne tik Savivaldybių tarybų rinkimų, Vietos savivaldos įstatymo, bet ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos atitinkamų straipsnių pakeitimai. Nuo to, koks bus tiesiogiai renkamo mero statusas savivaldybės institucijų sistemoje, priklausys ar keisis ir kaip keisis savivaldybės administracijos, kaip vienos iš vietos savivaldos institucijų, teisinis reglamentavimas. Todėl būtų tikslinga aptarti, kokios įtakos šiam reglamentavimui turės tikėtinos teisės aktų korekcijos.

Pastaraisiais metais svarstomi Konstitucijos pataisų, kurios leistų įtvirtinti tiesioginius mero rinkimus, galimi variantai. 2007 m. birželį Seimas svarstydamas Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektą Nr. XP-786A (2*), nepritarė Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto siūlymui Konstitucijoje

įtvirtinti nuostatą, kad „Savivaldybės taryba yra atstovaujamoji institucija, o meras – vykdomoji savivaldybės tarybai ir gyventojams atskaitinga institucija“. Tuo tarpu buvo pasirinkta pritarti Teisės ir teisėtvarkos komiteto siūlomam naujų Konstitucijos nuostatų įtvirtinimui, t.y., kad a) savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybės tarybą ir savivaldybės merą, b) meras yra renkamas tiesiogiai. Tačiau pabrėžtina, jog pritarus tokiam siūlymui, lieka Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalis, nustatanti, kad "Lietuvos Respublikos įstatymams, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus", nepakeista. Įvertinus šią Konstitucijos nuostatą bei 119 straipsnio pakeitimus, kuriems pritarta Seimo (tiesiogiai renkamas meras ir savivaldybės taryba – subjektai, įgyvendinantys savivaldos teisę), taip pat Konstitucinio Teismo suformuotos vietos savivaldos doktriną, patenkama į prieštarinę situaciją: užkertama galimybė merą apibrėžti kaip savivaldybės vykdomąją instituciją. Jei meras yra *renkamas* savivaldybės nuolatinių gyventojų, o pagal Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalį „*taryba sudaro* vykdomuosius organus“, tampa nebeaiškus mero vaidmuo vietos savivaldos institucijų sistemoje (statusas, kompetencija, santykiai su kitomis savivaldybės institucijomis, tame tarpe ir su savivaldybės administracija). Tokia situacija nulėmė tai, jog Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus, įtvirtinančius naują savivaldos institucijų modelį su tiesiogiai renkamu meru, turinti paruošti darbo grupė kreipsis į įstatymo leidėją, kad Seimo lygiu būtų nuspręsta, kuria kryptimi eiti ruošiant minėto įstatymo projektą. Apsispręsti dėl mero statuso Seimui bus pateikti du galimi variantai, kuriuos tikslinga panagrinėti siejant su galimais Savivaldybės administracijos teisinės padėties pokyčiais.

1) "Lietuvos Respublikos teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai renkamas savivaldybės meras vadovauja savivaldybės tarybos darbui ir pirmininkauja savivaldybės tarybos posėdžiams, yra savivaldybės vadovas ir atstovauja savivaldybei"⁶⁶; arba

2) "Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai renkamas savivaldybės meras yra savivaldybės vykdomoji - tvarkomoji institucija, atskaitinga savivaldybės tarybai ir valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatiniams gyventojams (teritorinės bendruomenės, kuriai suteikta savivaldos teisė, nariams), atsako už valstybinių (perduotų savivaldybei) funkcijų vykdymą."⁶⁷

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Seimo 2007-11-28 protokolinio nutarimo projektas „Dėl principinių nuostatų, rengiant Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo, Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir kitų Konstitucijos pataisų, susijusių su vietos savivalda, įgyvendinimą užtikrinančių įstatymų projektus“.

⁶⁷ *Ibid.*

Seimo narių daugumai pritarus pirmajai nuostatai, t.y., jog tiesiogiai renkamas meras nėra savivaldybės vykdomoji institucija, o yra savivaldybės vadovas ir atstovas, iš esmės didelių pokyčių savivaldybės administracijos teisiniam statusui nelemtų. Vykdomąja institucija ir toliau liktų savivaldybės administracijos direktorius su jo vadovaujama savivaldybės administracija, kuri, kaip jau buvo minėta šiame darbe, gali būti laikoma savivaldybės vykdomąja institucija plačiąja prasme. Tačiau tokiu atveju, nors ir tiesiogiai renkamo, bet neturinčio vykdomosios valdžios, mero įgaliojimai būtų gana riboti ir vargu ar būtų pasiektas tikslas sustiprinti mero daromą įtaką vietos valdymui.

Pasirinkus pritari antrajai Seimo protokolinio nutarimo nuostatai, t.y., jog tiesiogiai nuolatinį gyventojų renkamas meras yra savivaldybės vykdomoji institucija, savivaldybės administracijos direktoriaus įgaliojimai būtų perduoti tiesiogiai išrinktam merui, nes vargu, ar būtų tikslinga turėti dvi vienasmenes vykdomąsias institucijas, t.y. ir administracijos direktorių, ir merą. Taigi, tokia susidariusi situacija nulemtų kompetencijos bei įgaliojimų tarp esamų savivaldybės institucijų persikirstymą. Išskyla ir vadovavimo savivaldybės administracijai klausimas: ar pastarajai tiesiogiai vadovaus vykdomosios valdžios įgaliojimus turintis meras, ar vis tik savivaldybės administracija turės atskirą vadovą, turintį užtikrinti jos padalinių sklandų darbą ir atsakingą už mero nurodymų vykdymą. Tokiu atveju atrodo, kad būtų grįžta prie panašaus teisinio reglamentavimo, buvusio iki 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimo priėmimo, kuomet savivaldybės vykdomosios valdžios įgaliojimus turėjo meras, o savivaldybės administracijai vadovavo savivaldybės administratorius.

Vietos savivaldos įstatymo projekto naujovės.

Siekiant sudaryti prielaidas savivaldybėse didinti vidinės decentralizacijos lygį, seniūnijos ir seniūno veiklos ir finansinį savarankiškumą, taip pat didinti savivaldybių gyvenamųjų vietovių bendruomenių įtaką sprendžiant vietos reikalus, parengtas bei Seimo komitetuose svarstytas Vietos savivaldos įstatymo projektas Nr. XP-2006. Tačiau šis minėto įstatymo projektas susilaukė nemažai kritikos dėl tam tikrų šiame projekte vartojamų sąvokų (kaip antai „šaltyšius“, „krivulė“) bei teisinio reglamentavimo neišbaigtumo. Todėl manytina, jog būtų tikslinga šio projekto numatomų savivaldybės administracijos teisinio reglamentavimo pokyčių analizė.

Pirmiausiai vertėtų atkreipti dėmesį, jog minėto įstatymo projekto 3 straipsnio 4 dalyje kaip galima savivaldybės vykdomoji institucija numatyta ne tik savivaldybės administracijos direktorius, bet ir jo pavaduotojas (-ai), jei ši pareigybė steigiamą. Tai reiškia, jog savivaldybės tarybai nusprendus, savivaldybės administracijos direktorius dalį

savo, kaip vykdomosios institucijos, įgaliojimų galėtų perduoti savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojui, kuris būtų tiesiogiai atsakingas už perduotų įgaliojimų įgyvendinimą.⁶⁸ Tačiau vertėtų pabrėžti, jog vadovaujantis Europos vietos savivaldos chartija, „tarybos ar susirinkimai, sudaryti slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu (...) gali turėti joms pavaldžius vykdomuosius organus“ (3 str. 2 d.); tai reiškia, jog savivaldybės vykdomoji (-osios) institucijos pavaldžios tik atstovaujamajai savivaldybės institucijai. Nustačius tokį teisinį reglamentavimą, kad savivaldybės vykdomąja institucija gali būti ir administracijos direktoriaus pavaduotojas (-ai), susidarytų situacija, kuomet viena savarankiška vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas – taptų pavaldus kitai savivaldybės vykdomajai institucijai – savivaldybės administracijos direktoriui, kas sąlygotų prieštaravimą Europos vietos savivaldos chartijai, kurią ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas 1999 m. gegužės 25 d.

Aukščiau minėtame projekte taip pat siūloma nustatyti didžiausią galimą savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojų skaičių, kuris priklausytų nuo savivaldybės tarybos narių skaičiaus. Pagal projekto 29 straipsnio 4 dalį, savivaldybėje, kurios taryba sudaryta iš keturiasdešimt vieno ir daugiau tarybos nario, gali būti steigiamos trys savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojų pareigybės, savivaldybėje, kurios taryba susideda iš dvidešimt septynių – trisdešimt vieno tarybos nario, gali būti dvi administracijos direktoriaus pavaduotojų pareigybės; o kitose - viena administracijos direktoriaus pavaduotojo pareigybė. Šiuo metu aktuali Vietos savivaldos įstatymo redakcija numato, jog dėl administracijos direktoriaus pavaduotojo (-ų) pareigybės ir jų skaičiaus sprendžia savivaldybės taryba. Galbūt nederėtų, kaip kad numatyta minėto įstatymo projekte, imperatyviai nurodant administracijos direktoriaus pavaduotojų skaičių, atimti iš savivaldybės tarybos galimybę savarankiškai nuspręsti dėl minėtų pareigybių steigimo ar nesteigimo pagal savivaldybės poreikius.

Bene įdomiausi ir daugiausiai diskusijų sukėlę pokyčiai, įtvirtinti Vietos savivaldos įstatymo projekte Nr. XP-2006, yra susiję su seniūnų bei seniūnijų teisiniu reglamentavimu. Projekte siūloma suskirstyti seniūniją į ne daugiau kaip penkiolika tam tikrų teritorinių darinių, vadinamų šaltyšijomis, kurių gyventojai privalomai rinktų po savo atstovą – šaltyšių (pažymėtina, kad aktuali Vietos savivaldos įstatymo redakcija imperatyviai nenumato bendruomenių atstovų rinkimų). Šaltyšių statusas įdomus tuo, jog jie, kaip gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai, ne tik spręstų vietos reikalus

⁶⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo projektas Nr. XP-2006, prieiga internetu: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=290541&p_query=&p_tr2=

susirinkimuose, vadinamais krivulėmis, bet ir pagal minėto įstatymo projekto 31 straipsnio 4 dalį rinktų seniūnų. Tačiau šios naujovės kelia bene daugiausiai abejonių. Pirmiausiai, seniūnui - valstybės karjeros tarnautojui - siūloma taikyti Valstybės tarnybos įstatyme nenumatytą priėmimo į pareigas procedūrą: seniūnu tampa asmuo, išlaikęs egzaminą raštu ir atitinkantis lemiamą kriterijų – surinkęs daugiausiai balsų šaltyšių krivulėje. Diskutuotina ir pačių šaltyšių rinkimų procedūra. Pagal aptariamo įstatymo projekto 33 straipsnio 3 bei 4 dalis, šaltyšijose, kuriose gyvena iki penkių šimtų gyventojų, paprastai šaltyšiai renkami gyventojų susirinkime atviru balsavimu, o šaltyšijose, kuriose gyvena virš penkių šimtų gyventojų, paprastai šaltyšiai renkami apklausiant gyventojus. Gana neapgalvotai projekto rengėjai pasirinko ne vieną, o išskyrė dvi skirtingas procedūras – rinkimus ir apklausą, ko pasekoje tiek renkantieji, tiek renkamieji (t.y. šaltyšiai) atsiduria nelygiateisėje padėtyje: mažiau gyventojų turinčioje šaltyšijoje kiekvienas gyventojas gali pasinaudoti savo teise rinkti bendruomenės atstovą, tuo tarpu didesnėje šaltyšijoje gyvenantiems ir norintiems išreikšti savo valią tektų pasikliauti tikimybe patekti į apklausiamųjų ratą. Be to, įdomi projekto nuostata, jog šaltyšijose, kuriose gyvena iki penkių šimtų gyventojų, šaltyšiai renkami gyventojų susirinkime *atviru* balsavimu. Tad jei susirinkime dalyvautų didžioji dalis gyventojų, turinčių teisę rinkti šaltyšių, balsų skaičiavimo procedūra taptų sunkiai įgyvendinama.⁶⁹ Taip pat pabrėžtina, jog nemažai prieštaringų vertinimų susilaukė įstatymo projekte vartojama nauja terminija – „šaltyšius“, „šaltyšija“ bei „krivulė“ (anot Valstybinės lietuvių kalbos komisijos, „šaltyšius“ (reikšmė – kaimo seniūnas) - iš lenkų kalbos perimta svetimybė, tad nevartotina bendrinėje lietuvių kalboje, o „krivulė“ – istorizmas ir etnografizmas⁷⁰).

Vietos savivaldos įstatymo projektas Nr. XP-2006 yra vienas iš bandymų reformuoti vietos savivaldos sistemą suteikiant seniūnams daugiau laisvės savarankiškai tvarkyti seniūnijai priskirtoje teritorijoje, taip pat skatinti seniūnijos gyventojus aktyviai dalyvauti vietos valdyme. Deja, projektas pasižymi neišsamiu reglamentavimu, neatsižvelgta į realius jo taikymo aspektus, visuomenės ir daugelio kompetentingų institucijų įvertintas prieštaringai, todėl projekto iniciatoriams siūlytinas tobulinti.

Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcija.

Dabartinė Lietuvos vietos savivaldos sistema dėl optimalaus vietos savivaldos institucijų sistemą įtvirtinančio modelio paieškos, taip pat dėl riboto savivaldybės administracijos filialų - seniūnijų ir jų vadovų (seniūnų) veiklos ūkinio bei finansinio

⁶⁹ 2007m. lapkričio 14 d. LR Seimo teisės ir teisėtvarkos komiteto papildoma išvada Vietos savivaldos įstatymo projektui Nr. XP- 2006.

⁷⁰ <http://www.vlkk.lt/naujienos/naujiena.873.html>.

savarankiškumo yra aktualus diskusijų objektas. Vienbalsiai pripažįstama, kad daugelyje savivaldybių teritorijų vietos atstovaujamosios ir vykdomosios institucijos yra toli nuo gyventojų, todėl nepajėgia užtikrinti spartaus ir tinkamo viešų bendruomenės reikalų tvarkymo.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 282 patvirtinta Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcija, kurios pagrindiniais tikslais pasirinkta nustatyti vidinės savivaldybių decentralizacijos kryptis siekiant didinti seniūnijų ir seniūnų veiklos ūkinį ir finansinį savarankiškumą bei užtikrinti efektyvų subsidiarumo principo įgyvendinimą.⁷¹ Vidinė savivaldybės decentralizacija apibrėžiama kaip savivaldybės valdymo ir/ar viešųjų paslaugų teikimo pertvarkymo būdas, kai aukštesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams nustatyti įgaliojimai perduodami žemesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems tiesiogiai pavaldiems arba nepavaldiems subjektams arba kai įgaliojimai padalijami didesniam to paties hierarchinio lygio subjektų skaičiui. Įgaliojimus gavusiems subjektams garantuojama diskrecija veikti: priimti sprendimus, juos įgyvendinti ir naudoti jiems skiriamus finansinius ir materialinius išteklius.⁷²

Koncepcijoje pagrindinis dėmesys skiriamas seniūnų veiklos savarankiškumo didinimui bei jų kompetencijos ribų plėtimui. Seniūnas, kaip smulkiausio teritorinio vieneto – seniūnijos – vadovas, yra arčiausiai vietos gyventojų bei geriausiai susipažinęs su seniūnijos gyventojų problemomis, turi turėti ir realią galią priimti sprendimus šioms problemoms spręsti. Tačiau šiuo metu seniūnų galimybę veikti apunkina ne tik riboti įgaliojimai, bet ir seniūnijų finansinis nesavarankiškumas. Pavyzdžiui, šiuo metu siekiant gauti finansavimą tam tikrai vietos problemai spręsti, tiek seniūnai, tiek seniūnijų gyventojai gali prašyti, teikti siūlymus savivaldybės administracijai svarstyti dėl lėšų tikslingumo. Manytina, kad vietos bendruomenės interesai būtų atstovaujami geriau, jei savivaldybės biudžete būtų atskirai numatytos konkrečios lėšos, skiriamos konkrečiai seniūnijai. Tokiu būdu seniūnai, atsižvelgdami į vietos bendruomenės poreikius ir nuomonę, galėtų planuoti išlaidas konkrečioms darbams įgyvendinti. Pažymėtina, kad finansinis seniūnijų savarankiškumas priklauso ir nuo to, ar seniūnija turi savo sąskaitą banke. Pagal aktualią Vietos savivaldos įstatymo redakciją, „seniūnija *paprastai* turi sąskaitą banke“. Tačiau tai savaime nereiškia, kad visos seniūnijos turi sąskaitas banke ir praktinė padėtis tai patvirtina. Pavyzdžiui, nei viena iš vienuolikos Šiaulių rajono savivaldybės administracijai priklausančių seniūnijų sąskaitos banke neturi. Už seniūnijas,

⁷¹ Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcija, patvirtinta 2007 m. kovo 14 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 282. Žin., 2007, Nr. 35-1281.

⁷² *Ibid.*, 3 punktas.

neturinčias banko sąskaitos, atsiskaito savivaldybės administracijos buhalterija, o tai sąlygoja sudėtingesnę procedūrą nei tuo atveju, kai atsiskaitymus atlieka pati seniūnija.

Atkreiptinas dėmesys, jog priklausomai nuo pirmojo koncepcijos įgyvendinimo etapo rezultatų, neatmetama galimybė įtvirtinti tiesioginius seniūno rinkimus. Kaip jau buvo minėta, šiuo metu seniūnai į pareigas skiriami Valstybės tarnybos įstatyme nustatyta tvarka, t.y. seniūnams taikomas karjeros valstybės tarnautojo statusas. Tiesioginių seniūno rinkimų įtvirtinimas lemtų seniūno teisinio statuso pakitimą.

Tiesiogiai renkamo seniūno idėja susilaukia argumentų ir už, ir prieš. Šios idėjos šalininkų nuomone, tik tiesiogiai renkamas seniūnijos vadovas galėtų tinkamai atstovauti teritorinės bendruomenės interesams; tai vienas iš būdų įtraukti vietos gyventojus į vietos valdymą ir stiprinti vietos bendruomenę. Tuo tarpu idėjos kritikai akcentuoja finansinius kaštus, kurių pareikalautų tokio pobūdžio pokyčiai.

Taip pat galima ir pačios seniūnijos statuso korekcija, pavyzdžiui, seniūnija būtų įteisinta nebe kaip savivaldybės struktūrinis teritorinis padalinys (filialas), o kaip biudžetinė įstaiga, turinti juridinio asmens statusą. Tokiu atveju seniūnijos taptų savarankiškesnės sprendimų priėmimo bei įgyvendinimo, taip pat ir finansiniu požiūriais.

Apibendrinant, būtų galima teigti, kad šios koncepcijos įgyvendinimas lems vietos savivaldos instituto, o ypač savivaldybės vykdomosios institucijos plėtimą, t.y. savivaldybės administracijos, teisinio reglamentavimo pokyčius. Tai turėtų atspindėti kompetencijos, funkcijų perskirstymas tarp savivaldybės institucijų, savivaldybės administracijos struktūrinių bei struktūrinių teritorinių padalinių, seniūnų įgaliojimų didinimas, naujų valstybės tarnautojų etatų steigimas. Seniūnijoms, kaip savivaldybės vykdomosios valdžios žemiausiai grandžiai, suteikus platesnes kompetencijos ribas, jos turės daugiau galimybių tenkinti vietos bendruomenės interesus bei efektyviai įgyvendinti jos teises.

Išvados ir pasiūlymai

1. Siekiant didesnio vietos savivaldos institucijų savarankiškumo, siūlytina plėsti savivaldybių savarankiškųjų funkcijų sąrašą, didinti savivaldybių sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę.

2. Savivaldybės administracijos veiklos reglamentavimui būdingas smulkus funkcijų išdėstymas tiek Vietos savivaldos įstatyme, tiek poįstatyminiuose teisės aktuose. Darytina išvada, jog savivaldybės institucijų kompetencijos reglamentavimo detalumas riboja savivaldos institucijų savarankiškumo laipsnį ir galimybę veikti savo diskrecija.

3. Dėl pilietiškumo stokos, informacijos stygiaus, taip pat galimų kitų priežasčių Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje aptarnauti asmenys vangiai pildo paslaugos vertinimo anketas, dėl ko lieka nepasiektas tikslas gerinti savivaldybės administracijos paslaugų kokybę atsižvelgiant į apklausos rezultatus.

4. Ginčytina, jog 2006 metais vietinėje spaudoje nebuvo informuota apie Šiaulių rajono savivaldybės administracijos teikiamą pirminę teisinę pagalbą. Teigtina, jog tokio pobūdžio informacijos talpinimas vien tik internetiniame savivaldybės tinklapyje yra nepakankamas, nes ne visi asmenys turi priėjimą prie internetinio ryšio ir (ar) geba juo naudotis.

5. Siūlytina, perskirstant savivaldybės administracijos kompetenciją, daugiau įgaliojimų perkelti savivaldybės administracijos struktūriniams teritoriniams padaliniais (seniūnijoms) bei jų vadovams ir tokiu būdu sudaryti sąlygas vietos bendruomenių nariams aktyviai dalyvauti tvarkant viešuosius vietos reikalus.

6. Skiriant asmenį į seniūno pareigas praktikoje lieka neįgyvendinta Vietos savivaldos įstatymo 30 straipsnio 3 dalies nuostata, jog „palanki gyventojų nuomonė laikoma kandidato privalumu“, nes nėra atliekamos apklausos ar kitokiu būdu siekiama išsiaiškinti vietos gyventojų nuomonę. Siūlytina teisės aktuose imperatyviai nustatyti konkrečią procedūrą bei jos įgyvendinimo tvarką gyventojų nuomonei dėl kandidato į seniūnus sužinoti.

7. Manytina, kad vietos bendruomenės interesai būtų atstovaujami geriau, jei savivaldybės biudžete būtų atskirai numatytos konkrečios lėšos, skiriamos konkrečiai seniūnijai. Tokiu būdu seniūnai, atsižvelgdami į vietos bendruomenės poreikius ir nuomonę, galėtų planuoti išlaidas konkrečioms darbams įgyvendinti.

8. Įvertinus administracinių teismų praktiką, darytina išvada, kad savivaldybės administracijos praktinėje veikloje pasitaiko nemažai skirtingų teisės aktų traktavimo atvejų, o tai sąlygoja netinkamą atstovavimą vietos bendruomenės teisėtiems interesams bei lemia vietos bendruomenės teisėtų interesų pažeidimus, daro įtaką vietos bendruomenės pasitikėjimui savivaldybės institucijomis.

9. Po Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo net keletą kartų reformuotas vietos savivaldos institutas, dažni pagrindinio vietos savivaldą reglamentuojančio teisės akto – vietos savivaldos įstatymo - pakeitimai bei papildymai leidžia daryti išvadą, jog vietos savivaldos institucijų teisiniam reglamentavimui trūksta stabilumo. Sąlyginai dažna vietos savivaldos institucijų modelio kaita leidžia teigti, jog optimalaus savivaldybės institucijų sistemą nustatančio modelio paieškos vis dar tęsiasi.

Literatūra

I. Teisės norminiai aktai:

- 1) Lietuvos Respublikos Konstitucija. Žinios, 1992, Nr. 33-1014.
- 2) Europos vietos savivaldos chartija. Žinios, 1999, Nr. 82-2418.
- 3) Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). Žinios, 1994, Nr. 55-1049, 2000, Nr. 91-2832.
- 4) Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). Žinios, 1999, Nr. 60-1945, 2006, Nr. 77-2975.
- 5) Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). Žinios, 1999, Nr. 66-2130, 2002, Nr. 45-1708.
- 6) Lietuvos Respublikos darbo kodeksas (su pakeitimais ir papildymais). Žinios, 2002, Nr. 64-2569.
- 7) Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (su pakeitimais ir papildymais). Žinios, 2000, Nr. 74-2262.
- 8) Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybės įstaigų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). Žinios, 2000, Nr.10-236, 2005, Nr. 139-5008.
- 9) Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas su pakeitimais ir papildymais. Žinios, 2000, Nr. 30-827, 2005, Nr. 18-572.
- 10) Lietuvos Respublikos laikinojo tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). Žinios, 1995, Nr. 31-701, 2003, Nr. 57-2532.
- 11) Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). Žinios, 1998, Nr. 51-1392, 2004, Nr. 98-3626.
- 12) Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). Žinios, 1998, Nr. 110-3024; 2004, Nr.170-6238.
- 13) Lietuvos Respublikos Seimo statutas (su pakeitimais ir papildymais). Žinios, 1994, Nr. 15-249, 1999, Nr. 5-97.
- 14) 1990-02-12 Vietos savivaldos pagrindų įstatymas. Žinios, 1990, Nr. 7-170.
- 15) Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875. Žinios, 2007-09-01, Nr. 94-3779.

- 16) Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcija, patvirtinta 2007 m. kovo 14 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 282. Žinios, 2007, Nr. 35-1281.
- 17) Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-09-29 d. nutarimu Nr. 1057 „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos. Žinios, 1997, Nr. 90-2256.
- 18) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos nuostatai, patvirtinti Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2005 m. kovo 31 d. sprendimu Nr. T-90 (pakeitimas Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2006 m. gegužės 18 d. sprendimu Nr. T-80).
- 19) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos veiklos nuostatai, patvirtinti 2005 m. spalio 27 d. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-281.
- 20) Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje taisyklės, patvirtintos 2008 m. vasario 21 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-214.
- 21) Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2007 m. rugsėjo 19 d. sprendimas Nr. T-230 dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičiaus Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje patvirtinimo.
- 22) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos darbo organizavimo ir struktūros pakeitimo planas, patvirtintas Šiaulių rajono savivaldybės administracijos tarybos 2007 m. birželio 13 d. sprendimu Nr. T-169.
- 23) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus pareigybės aprašymas, patvirtintas 2007 m. birželio 13 d. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-172.
- 24) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo pareigybės aprašymas, patvirtintas 2007 m. birželio 13 d. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-172.
- 25) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Civilinės metrikacijos skyriaus nuostatai, patvirtinti 2003 m. spalio 23 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-436.
- 26) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Socialinės paramos skyriaus nuostatai, patvirtinti 2005 m. lapkričio 18 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-808 (papildyti 2006 m. spalio 30 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A -1016).

- 27) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Švietimo ir sporto skyriaus nuostatai, patvirtinti 2005 m. kovo 31 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-196.
- 28) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Architektūros ir urbanistikos skyriaus nuostatai, patvirtinti 2003 m. spalio 23 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-460.
- 29) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Turto valdymo skyriaus nuostatai, patvirtinti 2003 m. spalio 23 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-441.
- 30) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Kultūros skyriaus nuostatai, patvirtinti 2003 m. spalio 28 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-444.
- 31) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Žemės ūkio skyriaus nuostatai, patvirtinti 2003 m. spalio 28 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-445.
- 32) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Kultūros paveldo tarnybos nuostatai, patvirtinti 2006 m. gruodžio 21 d. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-__.
- 33) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Kanceliarijos nuostatai, patvirtinti 2003 m. rugpjūčio 28 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-320.
- 34) Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Pedagoginės psichologinės tarnybos nuostatai, patvirtinti 2007 m. rugpjūčio 8 d. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-200.
- 35) Šiaulių rajono savivaldybės seniūnijų nuostatai, patvirtinti 2003 m. spalio 23 d. Šiaulių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-440.
- 36) Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2006 m. gegužės 18 d. sprendimas Nr. T-79 dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičiaus Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje patvirtinimo.
- 37) Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2006 m. gruodžio 21 d. sprendimas Nr. T-319 dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičiaus Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje patvirtinimo.
- 38) Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2005 m. birželio 30 d. sprendimas Nr. T-204 dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičiaus Šiaulių rajono savivaldybės administracijoje patvirtinimo.

II. Mokslinė literatūra:

- 1) Andruškevičius, A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius, teisinės informacijos centras, 2004.
- 2) Bakaveckas, A., *et al.*, Lietuvos administracinė teisė. Vilnius, MRU, 2005.
- 3) Birmontienė, T., *et al.*, Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius, Lietuvos teisės universitetas, 2002.
- 4) Lazdynas, R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai, Saulės delta, 2005.
- 5) Leonas, P. Lietuvos savivaldybės. Antrasis leidimas, Kaunas, VU tyrimo ir mokymo centras, 1991.
- 6) Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda : kolektyvinė monografija, MRU, Vilnius, Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007.
- 7) Stačiokas, R. Vietos savivalda. Vilniaus universiteto leidykla, 1992.
- 8) Stačiokas, R. Savivaldybių veiklos reguliavimas. Vilniaus universiteto leidykla, 1991.
- 9) Šileikis, E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius, VĮ teisinės informacijos centras, 2003.

III. Teismų praktika:

- 1) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimas. Žinios, 2008, Nr. 10-350.
- 2) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. Žinios, 2004, Nr. 181-6708.
- 3) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 13 d. sprendimas dėl 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo. Žinios, 2004, Nr. 26-822.
- 4) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas dėl 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo. Žinios, 2004, Nr. 24-740.
- 5) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. Žinios, 2003, Nr. 19-828.
- 6) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas. Žinios, 1998, Nr. 18-435.

- 7) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. birželio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸ – 559/2003.
- 8) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁰ – 327/2004, UAB „Stalaktitai“ v. Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės.
- 9) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A³⁹-1706/2008.
- 10) Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. vasario 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-130/2005, UAB „Mabilta“ v. Vilniaus miesto savivaldybė.
- 11) Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-809/2007.
- 12) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas 2008 m. vasario 8 d. administracinėje byloje Nr. A-525-178-08.
- 13) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas 2003 m. administracinėje byloje Nr. A⁷-709/2003.
- 14) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas 2003 m. administracinėje byloje Nr. A¹¹- 831/2003.
- 15) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas 2005 m. administracinėje byloje Nr. A²-597/05, R.L. v. Kauno miesto savivaldybės administracija.
- 16) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas 2008 m. sausio 10 d. administracinėje byloje Nr. AS-261-57/2008, V.K. v. Rietavo savivaldybės administracija.
- 17) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas 2005 m. birželio 10 d. administracinėje byloje Nr. A²-675/05, Vyriausybės atstovas v. Vilniaus m. savivaldybės administracija.
- 18) Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas 2008 m. sausio 24 d. administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶- 128/2008, UAB „VVARFF-Adakris“ v. Plungės rajono savivaldybės administracija.

Kiti šaltiniai:

- 1) Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A(2), (prieiga internetu:

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=297008&p_query=&p_tr2=).

- 2) Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo projektas Nr. XP-2006 (prieiga internetu:http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=290541&p_query=&p_tr2=).
- 3) 2007m. lapkričio 14 d. Lietuvos Respublikos Seimo teisės ir teisėtvarkos komiteto papildoma išvada Vietos savivaldos įstatymo projektui Nr. XP- 2006.
- 4) www.siauliai-r.sav.lt.
- 5) www.savivaldybiuzinios.lt.
- 6) www.lrkt.lt.
- 7) www.lvat.lt.
- 8) www.savivaldybes.lt.
- 9) www.vlkk.lt.

Santrauka

(Savivaldybės administracijos sudėtis, kompetencija ir veiklos praktika)

Šiame darbe nagrinėjama vienos iš vietos savivaldos institucijų - savivaldybės administracijos - sudėtis, atskleidžiama savivaldybės administracijos, jos vadovo (savivaldybės administracijos direktoriaus), struktūrinių padalinių bei struktūrinių teritorinių padalinių (seniūnijų) kompetencija bei veiklos praktika, akcentuojami probleminiai aspektai; nagrinėjama savivaldybės administracijos padalinių bei į juos neįeinančių tarnautojų, savivaldybės administracijos vadovo teisinė padėtis. Savivaldybės administraciją sudarančių padalinių (skyrių, tarnybų) praktinė veikla nagrinėjama pasitelkiant Šiaulių rajono savivaldybės administracijos veiklos ataskaitas, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką. Taip pat šiame darbe siekiama atskleisti vietos savivaldos reformų (tokių kaip tiesioginių mero rinkimų įtvirtinimo, seniūnų ir seniūnijų teisinio statuso pokyčių) tikėtiną įtaką savivaldybės administracijos teisinio reglamentavimo pokyčiams.

Magistriniame darbe, vadovaujantis atlikta norminių teisės aktų ir Šiaulių rajono savivaldybės administracijos veiklos analize, pateikiamos išvados bei pasiūlymai, kaip galėtų būti tobulinamas šių santykių teisinis reglamentavimas ir didinamas Šiaulių rajono savivaldybės administracijos veiklos efektyvumas.

Summary

(Municipal Administration Structure, Competence and Activity Practice)

This final paper examines one of the local authorities – municipal administration – structure, discovers the competence of the municipal administration, the competence of the head of the municipal administration (the director of municipal administration), also the competence of the structural, structural territorial subdivisions - wardens (branches) and also examines the activity practice of the municipal administration highlighting the problematical sides of it.

Moreover, it is examined the legal status of the director of the municipal administration, also the legal status of civil servants and employees working under employment contracts who organize the municipal administration. The activity practice is examined invoking the activity reports of Šiauliai district municipal administration and also invoking the jurisprudence of the Supreme Administrative Court of Lithuania. Also in this final paper it is pursued to reveal the potencial influence of the reforms of the self government institute upon the legal regulation of the municipal administration.

Finally, this final paper draws inferences from the analysis of the legal rules and the activity of Šiauliai district municipal administration and lays the suggestions of the improvement of the legal regulation of the municipal administration and of the activity efficiency of Šiauliai district municipal administration.

Priedas Nr. 1 „Šiaulių rajono savivaldybės administracijos sudėtis“

