

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

V kurso, finansų ir mokesčių teisės
studijų atšakos studentės
Agnė Rubežiūtė

**Savivaldybės administracijos teisinė padėtis
ir praktinės problemos**

Magistro darbas

Vadovas: prof. dr. E. Šileikis

Recenzentas: doc. dr. A. Normantas

Vilnius

2008

TURINYS

SANTRAUKA	3
IŽANGA	5
1 LIETUVOS RESPUBLIKOS SAVIVALDYBĖS INSTITUCIJŲ RAIDA 1990 – 2007 M.M.	9
1.1 MODELIŲ FORMAVIMOSI RAIDA.....	9
1.2 SAVIVALDYBĖS INSTITUCIJOS 1990-1995 M.M.....	11
1.3 SAVIVALDYBĖS INSTITUCIJOS 1995-2000 M.M.....	13
1.4 2002 GRUODŽIO 24 D. KONSTITUCINIO TEISMO NUTARIMO ĮTAKA SAVIVALDYBIŲ INSTITUCIJŲ SISTEMAI.....	16
1.5 NUMATOMOS REFORMOS SAVIVALDYBĖS INSTITUCIJŲ SRITYJE.....	20
2 SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJOS TEISINĖS PADĖTIES PAGRINDAI (MAŽEIKIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS ATVEJIS)	22
2.1 BENDRAS REGLAMENTAVIMO ĮVERTINIMAS.....	22
2.2 ATSKIRŲ SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS SRIČIŲ PAGRINDINIAI NUOSTATAI..	27
2.2.1. Savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas.....	28
2.2.2. Statybos leidimų išdavimas įstatymų nustatyta tvarka.....	32
2.2.3. Valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas.....	37
3 SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJOS PRAKTINĖS PROBLEMOS	42
3.1 MAŽEIKIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PADĖTIS IR PROBLEMATIKA.....	42
3.2 TEISMŲ PRAKTIKA NAGRINĖJANT GINČUS DĖL STATYBOS LEIDIMŲ IŠDAVIMO.....	44
3.3 PIRMINĖS TEISINĖS PAGALBOS TEIKIMAS MAŽEIKIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖJE, STATISTINIAI DUOMENYS.....	50
IŠVADOS	53
LITERATŪROS SĄRAŠAS	55
PRIEDAI	59
<i>Priedas Nr. 1 Mažeikių rajono savivaldybės administracijos struktūra</i>	59
<i>Priedas Nr. 2 Lietuvos savivaldybių biudžetų sudarymo procedūrinė schema</i>	60
<i>Priedas Nr. 3 Mažeikių rajono savivaldybės administracijos nuostatai</i>	61

Santrauka

Savivaldybės administracijos teisinė padėtis ir praktinės problemos

Magistro darbe yra pateikiama svarbaus vietinės viešosios valdžios instituto - savivaldybės administracijos - teisinės padėties analizė. Pirmojoje šio darbo dalyje yra atskleidžiama vietos savivaldos institucijų raida nuo Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo iki šių dienų. Teorinėje dalyje yra nagrinėjami savivaldybės administraciją reglamentuojantys norminiai teisės aktai, o dėl ribotos darbo apimties, plačiau analizuojami trijų administracijos įgyvendinamų veiklos sričių įstatyminiai bei poįstatyminiai teisės aktai: savivaldybės biudžeto sudarymo, statybos leidimų išdavimo, pirminės teisinės pagalbos teikimo. Pasirinkta konkreti Mažeikių rajono savivaldybės administracija, atliekamas jos teisinės padėties įvertinimas bei aptariamos problemos, su kuriomis susiduriama Mažeikių rajono savivaldybėje.

Tyrimo metu buvo pasirinkta mokslinės literatūros, norminių teisės aktų, Mažeikių rajono savivaldybės vidinių dokumentų analizės, loginiai, sisteminiai, apklausos metodai.

Nurodytų klausimų tyrimas leidžia daryti išvadą, kad šiai dienai yra sukurtos visos reikiamos savivaldybės institucijos, savivaldybės administracijos padėtis yra detalai reglamentuota įstatyminiais bei poįstatyminiais teisės aktais, tačiau praktikoje išskyla nemažai problemų dėl statybos leidimų išdavimo ar atsisakymo juos išduoti, ką atskleidžia darbe analizuoti teisiniai ginčai, iš pateiktų statistinių duomenų matyti, jog yra būdų ir priemonių tobulinti pirminės teisinės pagalbos teikimą Mažeikių rajono savivaldybėje, be abejo, visa tai pasiekti padėtų savarankiškesnis savivaldybės biudžetas.

Summary

Legal status of municipal administration and practical issues

In Master's degree paper was provided the analysis of juridical status of important institute of local public authority, i.e. municipality's administration. In the first part of this work the development of institutions of the local self-administration is disclosed since reinstatement of independence in Lithuania to nowadays. In theoretical part of the work legally enforceable enactments are analyzed that regulate administration of municipality and because of limitations of extent of the paper legislative and ancillary acts of three spheres of implementation activity of administration are analyzed: of organizing budget of municipality, submitting the licenses for building and giving original legal services. The concrete Mažeikių region municipality's administration is taken as an example either valuation of its' juridical situation and this paper discuss these problems that are impacted within it.

At the time of research methods of analysis of scientific literature, of legally enforceable enactments, immanent documents of Mažeikių region municipality were selected and adopted both logic and systematic methods of interviewing.

The research of the mentioned questions comes to a conclusion that at present all required municipal institutions are established and the situation of municipality's administration is regulated in details by legislative and ancillary acts, nevertheless in practice there upraise some problems concerning submitting the licenses for building or refusal for giving them; this exhibit magisterial issues analyzed in this paper and from statistical data it becomes clear that there are opportunities to improve giving of original legal services in Mažeikių region municipality and the help is self-supporting budget of municipality.

Ižanga

Lietuvos Respublikos Konstitucijos X skirsnis apibrėžia vietos savivaldą ir valdymą¹. Toks konstitucinis vietos savivaldos įtvirtinimas žymi, jog vietinė viešoji valdžia, nesanti valstybinio valdymo dalimi, yra svarbus konstitucinis institutas, kuriam būtinas tinkamas įstatyminis ir poįstatyminis reglamentavimas, veiksmingas jo įgyvendinimas bei kontrolė.

Vietos savivalda Lietuvoje per septyniolika nepriklausomybės metų pergyveno didelius pokyčius: 1995 metais panaikinta žemesnioji savivaldos grandis, atstovaujamoji ir vykdomoji valdžia perduota merams, 2002 gruodžio mėnesį Konstitucinis Teismas pripažino, kad tokia valdžios koncentracija vienose rankose prieštarauja Konstitucijai, vykdomoji valdžia perduota savivaldybės administracijos direktoriui. Nuo 2003 metų, įsigaliojus naujoms Vietos savivaldos įstatymo pataisoms, kurių priėmimą lėmė minėtas Konstitucinio Teismo nutarimas, buvo įtvirtinta vietos savivaldos institucijų sistema, kuri iki šiol funkcionuoja, tačiau netyla diskusijos dėl savivaldos modelio. Netgi pati vietos savivaldos samprata, keičiantis vietos savivaldos institucijų sistemai, kito.

Temos naujumas. Įstatyminių normų ir vietos savivaldos apibrėžimų kaita, nuolatinis Vietos savivaldos įstatymo keitimas rodo, jog savivaldybių veikla Lietuvoje yra sąlyginai jaunas procesas. Po nepriklausomybės atkūrimo vietos savivaldos sampratą, teises ir pareigas reikėjo kurti iš naujo. Viena iš vietos savivaldos įstaigų yra savivaldybės administracija. Savivaldybės administracija kaip juridinis asmuo, kaip organizacija retai kada minima žiniasklaidos puslapiuose, televizijos ekrane. Konstitucinio teismo sprendimas atimti iš merų vykdomąją veiklą, Vietos savivaldos įstatymo pataisos, taip pat ir kiti pokyčiai suteikia savivaldybės administracijai naujų galių, funkcijų, uždavinių. Mokslinėje literatūroje neteko skaityti išsamios savivaldybės administracijos veiklos analizės.

Temos sudėtingumas. Savivaldybės administracija, vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymu yra savivaldybės įstaiga, kurią sudaro struktūriniai, struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos (filialai) ir į struktūrinius padalinius neįeinantys viešojo administravimo valstybės tarnautojai. Administracijos vadovas – direktorius, turintis vykdomosios valdžios įgaliojimus. Administracija aptarnauja tris institucijas - sprendžiamąją, vykdomąją, kontrolės: savivaldybės tarybą, turinčią atstovaujančios valdžios įgaliojimus; administracijos direktorių ir kitus savivaldybės administracijos valstybės tarnautojus,

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, Valstybės žinios, 1992, Nr. 31-953; 1992, Nr. 33-1014. Prieiga per internetą: < <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm> >, [žiūrėta: 2008 m. sausio 17 d.].

turinčius vykdomosios valdžios įgaliojimus; savivaldybės kontrolieriaus tarnybą, vykdančią savivaldybės vidaus audito funkcijas. Administracija inicijuoja, rengia tarybos sprendimų projektus, organizuoja jų įgyvendinimą, kontroliuoja jų įgyvendinimą, analizuoja jų efektyvumą, poveikį paslaugų gavėjams (ši veikla susieta su tarybos darbu). Įgyvendina įstatymus, vyriausybės nutarimus, savivaldybės tarybos sprendimus, kontroliuoja ir koordinuoja savivaldybės biudžetinių įstaigų veiklą, administruoja viešųjų paslaugų teikimą gyventojams, organizuoja ir kontroliuoja savivaldybės turto valdymą ir naudojimą (vykdomoji veikla). Administracijos personalas aptarnauja savivaldybės kontrolieriaus tarnybą, įgyvendina kontrolieriaus sprendimus.

Temos aktualumas. Būdama finansų ir mokesčių teisės atšakos studentė, pasirinkau šią temą, kadangi nemažą dalį savivaldybės biudžeto sudaro mokesčiai, surenkami iš gyventojų, įmonių (pvz., gyventojų pajamų mokestis, žemės mokestis, įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokestis, prekyviečių mokestis, paveldimo ir dovanojamo turto mokestis, kitos įstatymų numatytos pajamos), įdomus yra pats savivaldybės biudžeto sudarymo procesas. Trečdalis nacionalinio biudžeto paskirstoma per savivaldybes. Pasak V. Meidūno, P. Puzinausko² valstybės funkcijoms vykdyti reikia didelių finansinių išteklių. Svarbiausias, iš esmės vienintelis tokių išteklių šaltinis, žinomas nuo seniausių laikų, yra mokesčiai. Anksčiau mokesčiai ir žmogaus laisvė buvo du nesuderinami dalykai, o šiandien, jie „...virsta paprasta piliečio prievole duoti savo turtą, pelno ar pajamų dalį bendriems visuomenės reikalams, priverstina kiekvieno piliečio auka viešajam ūkiui“.

Visų savivaldybių administracijų problemos yra panašios, o valstybės deleguotų funkcijų įgyvendinimas aktualus visoms savivaldybėms.

Piliečių dalyvavimas valdymo procesuose – tai esminė demokratinio valdymo dalis. Jis padeda vyriausybės lyderiams priimti tokius sprendimus, kurie efektyviai atliepia bendruomenės poreikius. Savo ruožtu, vyriausybės darbas susilaukia visuomenės pritarimo.³ Vietos savivaldos institucijos yra arčiausiai žmonių, joms yra pavestos aktualių problemų tam tikroje teritorijoje sprendimas, vadinasi, savivaldos organizavimas ir jos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas. Europos Sąjungos valstybės narės, atsižvelgdamos į tai, kad savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas, o piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus - vienas iš demokratijos principų, bei įsitikinusios, kad ši teisė tiesiogiai gali būti įgyvendinama būtent per vietos

² Meidūnas, V., Puzinauskas, P. *Mokesčiai: teorija, vaidmuo, raida*. Vilnius, 2001.

³ *Piliečių dalyvavimas valdymo procesuose. Praktinis vadovas Lietuvos savivaldybėms*, Kaunas, 1997, 3 p.

valdžios institucijas, pasirašė Europos vietos savivaldos chartiją⁴. Šio dokumento 3 straipsnyje apibrėžiama vietos savivaldos sąvoka – „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.“ Per vietos valdžią gyventojus pasiekia daugelis valstybinių programų. Nuo savivaldybių administracijų veiklos efektyvumo, valstybės įstatymų, programų įgyvendinimo priklauso ne tik savivaldybės, bet ir valstybės įvaizdis. Kiekvienos Vyriausybės programoje svarbi vieta skiriama vietos savivaldos stiprinimui. Aktyviai diskutuojama dėl savivaldos teisių išplėtimo, funkcijų paskirstymo, finansinių rodiklių nustatymo, naujų savivaldybių steigimo.

Darbo tikslas – išnagrinėti savivaldybės institucijų sistemos raidą nuo Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo iki šių dienų, aptarti savivaldybės administraciją reglamentuojančių įstatyminių bei poįstatyminių teisės aktų nuostatas, nustatyti egzistuojančias problemas tam tikrose srityse, įvertinti, ar Mažeikių rajono savivaldybės administracijos teisinė padėtis atitinka Lietuvos Respublikos įstatymų bei poįstatyminių teisės aktų nustatytiems reikalavimams, išanalizuoti Mažeikių rajono savivaldybės administracijos teisinę padėtį, remiantis apklausos metodu, įstatyminių, poįstatyminių teisės aktų analize, teismų praktika išgvildinti pagrindines problemas.

Šiems tikslams pasiekti naudotasi tokiais **metodais** – siekiant atlikti metodinės literatūros, norminių teisės aktų, teismų praktikos analizę, palyginti Mažeikių rajono savivaldybės teisės aktų atitiktį įstatymų nustatytiems reikalavimams, remtasi kalbotyros ir logikos metodais; analizuojant savivaldos institucijų raidą remtasi istoriniu, sisteminiu metodais; atlikta žiniasklaidos tekstų analizė; statistinių duomenų apdorojimo, apklausos metodu bandyta išgvildinti pagrindines Mažeikių rajono savivaldybės administracijos problemas tam tikrose veiklos srityse; informacijos apibendrinimas, susisteminimas ir grupavimas, išvadų formulavimas.

Magistro darbą sudaro santrauka, įvadas, istorinė, teorinė ir praktinė dalys, išvados, naudotos literatūros sąrašas, priedai.

Įžangoje akcentuojamas temos naujumas, sudėtingumas, aktualumas, nurodomi darbo tikslai bei metodai.

⁴ Europos vietos savivaldos chartija, priimta 1985-10-15. prieiga per internetą: <<http://www.lsa.lt>>, [žiūrėta : 2007 m. lapkričio 14 d.].

Pirmojoje darbo dalyje nagrinėjama savivaldybės institucijų sistemos raida po Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo, tai lėmę procesai, bei numatomi pakitimai.

Antrojoje dalyje analizuojami savivaldybės administraciją reglamentuojantys įstatyminiai ir poįstatyminiai teisės aktai, dėl ribotos baigiamojo darbo apimties išsiginama tik į keletą administracijos įgyvendinamų funkcijų, jas reglamentuojančius teisės aktus.

Problematika, praktika, susijusi su teisminiais ginčais, bei statistiniai apibendrinimai pateikiami *trečiojoje* darbo dalyje.

Šiame darbe ypač dėmesys bus skiriamas Mažeikių rajono savivaldybės administracijos veiklos teisiniam reguliavimui. Šio miesto savivaldybės administracijos padėties analizę atlikti paskatino individualus apsisprendimas, domėjimasis mažesnio miesto savivaldybės administracijos teisine padėtimi, siekis nustatyti, su kokiomis problemomis susiduriama mažesnio mastelio vietovėje.

1 Lietuvos Respublikos savivaldybės institucijų raida 1990 – 2007 m.m.

1.1 Modelių formavimosi raida.

Savivaldybės Lietuvoje savo istoriją pradėjo skaičiuoti daugiau kaip prieš 600 metų. Ją sąlyginai galima skirstyti į tokius etapus: savivaldumo ištakos ir tvirtėjimas; reformos ir kontrreformos carinei valdžiai viešpataujant Lietuvoje; tautinių savivaldos organų susikūrimas ir veikla; dabartinis ekonominio savarankiškumo plėtros laikotarpis⁵.

Savivaldos ištakos Lietuvoje yra gana senos: tai Magdeburgo bei Kulmo savivaldos teisių suteikimas Lietuvos miestams ir seimelių veikla. Magdeburgo teisė leido miestiečių bendruomenėms turėti miesto valdžią (magistratą), atskirą teismą iš miestiečių rinktų prisiekusiųjų, patiems reguliuoti amatus ir prekybą. Lietuvoje Magdeburgo teises pirmieji 1387 m. gavo Vilniaus gyventojai, vėliau ji buvo suteikta Kaunui, Trakams, Merkinei, Veliuonai ir kt. Kulmo teisė buvo Magdeburgo teisės savotiška atmaina, suteikianti savivaldos teisę ne tik miestams, bet ir valstiečių gyvenvietėms. Ji 1491 m. buvo suteikta Medininkams (dabar Varniai), 1610 m. Nidai, 1697 m. Juodkrantei. Seimeliai egzistavo nuo 1566 iki 1863 metų. Tai buvo Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės apskrities valdžios organas, to organo suvažiavimas. Jie sprendė vietos finansinius, administracinius, ūkinius klausimus, rinko kandidatus į apskrities pareigūnus. Nuo šių laikų gyventojų aktyvumas dalyvauti vietos valdžios darbe, spręsti savo problemas gyvenamojoje vietoje kito priklausomai nuo Lietuvos valdžiusio režimo. Didžiausią žalą savivaldos tradicijoms, raidai padarė sovietinis “demokratinis centralizmas”. 1940 m. liepos 16 d. Lietuvos Vyriausybės priimtas nutarimas dėl apskričių ir valsčių savivaldybių tarybų paleidimo buvo pagrindas egzistavusiai savivaldos sistemai galutinai sugriauti. Iki 1990 m. egzistavusios rajonų ir apylinkių struktūros buvo pritaikytos komandinei planinio ūkio sistemai. Pagal griežtai nustatytą struktūrą visi aukščiausiu lygiu priimti įstatymai ir nutarimai be išlygų turėjo būti įgyvendinami visose ūkio grandyse, nepriklausomai nuo regiono ūkio pasiekimų, teritorinių ypatybių. Nebuvo paliekama jokių galimybių vietose tvarkytis savarankiškai, tad apie realią savivaldą negalėjo būti ir kalbos. Atkuriamasis Lietuvos Respublikos Seimas 1990 m. kovo

⁵ Stačiokas, R., *Lietuvos savivaldybių raida*, 1991, 6 psl.

11 d. išreikšdamas tautos valią, nutarė ir iškilmingai paskelbė Lietuvos Nepriklausomos valstybės atstatymo aktą.

1990 m. kovo 11 d. atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, Lietuvos politinė sistema patyrė esminį pasikeitimą – socialistinės valstybės organizacija buvo pakeista demokratijos principais pagrįsta nauja politinė santvarka.

XX amžiaus paskutinį dešimtmetį galima suskirstyti į du periodus:

- 1) nuo 1990 metų kovo mėnesio iki 1995 metų kovo mėnesio ir
- 2) nuo 1995 metų kovo mėnesio iki 2002 m. gruodžio 24 Konstitucinio Teismo nutarimo.

Prieš pradėdant analizuoti 1990 – 1995 m. laikotarpį, svarbu atsižvelgti, kad klasikinių vietos savivaldos formų atsiradimo bei jų išplitimo į civilizuotas šalis tėvynė yra Didžioji Britanija. Tik pažinę vietinio valdymo struktūrų atskirose valstybėse padėtį ir socialinį – ekonominį vaidmenį galime labiau priartėti prie vietos savivaldos gimtajame krašte raidos esmės. Istorinės Didžiosios Britanijos ir JAV sąsajos sąlygojo, kad municipalinės institucijos čia susiformavo ir išsivystė vienuose, vadinamojo anglosaksiškojo tipo rėmuose. Tipologinėje vietos savivaldos klasifikacijoje, greta anglosaksiškojo, skiriamas ir vadinamasis *prancūziškasis tipas*. Pastarojo svarbiausias požymis yra centrinės valdžios administracinės ir finansinės kontrolės municipaliniams organams sistemos įtvirtinimas ir plėtimas. *Anglosaksiškojo tipo* esmė ta, jog vietos bendruomenė yra senesnė už valstybę, todėl vietos bendruomenė ir turi savo reikalų tvarkymo nepriklausomai nuo valstybinės valdžios teisę. Vietinio valdymo organizavimo koncepcijų pagrindinis reikalavimas – istoriškai susiklosčiusių valstybės administracinių teritorinių vienetų gyventojų teisė visus vietos arba vidaus reikalus, nepažeidžiant įstatymų, spęsti savarankiškai, nesikišant centrinės valdžios organams bei pareigūnams. Nuo XIX amžiaus vidurio tokia vietinio valdymo forma pradėta vadinti vietos savivalda. Šė terminą pirmasis pavartojo prūsų juristas Rudolfas Gneistas.

Pažymėtina, kad Lietuvoje savivaldybės buvo organizuotos ir nuo 1918 iki 1924 metų tvarkėsi pagal anglosaksiškąjį tipą. Lietuvos Seimui 1924 m. liepos 29 d. padarius esminių tada galiojusio Savivaldybių įstatymo pakeitimų ir papildymų nuo šio tipo atitolta. 1990 m. Kovo 11-osios Aktas – tai atsisakymas “polininės valstybės“ veiklos principų, t.y. atsisakymas centralizuotos valdymo sistemos, ir demokratinės decentralizuotos valstybės kūrimo pradžia. Šiuo požiūriu Lietuvoje naujai atkurtos savivaldybės orientuotos savo ekonominę – socialinę veiklą organizuoti pagal anglosaksiškojo tipo savivaldos modelį.

Tačiau Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1991 m. rugpjūčio 27 d. nutarimu Nr. 362 buvo numačiusi į Lietuvos miestus ir rajonus paskirti savo „vietininkus“, kurie buvo vadinami Vyriausybės atstovai konsultantai. Šis poelgis buvo artimas prancūziškojo tipo savivaldos modelio dvasiai. Galima drąsiai teigti, kad Lietuvos savivaldybėms nesvetimas vietinio valdymo tiek anglosaksiškojo, tiek prancūziškojo tipų atitinkamas poveikis.⁶

1.2 Savivaldybės institucijos 1990-1995 m.m.

Pirmasis dokumentas, reglamentuojantis vietos savivaldą, buvo priimtas 1990 m. vasario 12 d. – Vietos savivaldos pagrindų įstatymas. Tai buvo pirmasis atkurtos Lietuvos Respublikos įstatymas, nustatęs vietinės valdžios sistemą bei jos institucijas ir įteisinęs vietos savivaldą. Jame savivaldybės buvo traktuojamos kaip „teritorijos administracinio vieneto gyventojų visuma su jų formuojamais valstybės valdžios ir valdymo organais.“⁷ Įstatyme buvo nustatytos nuostatos, jog vietos savivaldos vykdomųjų institucijų pavaldumas tik atstovaujamosios vietos savivaldos institucijoms; įteisinta savivaldybių nuosavybė ir savarankiškų biudžetų sudarymas; nustatytas tiesioginis savivaldybių vietinio ūkio įstaigų bei įmonių pavaldumas tik tų savivaldybių institucijoms. Tuo metu Lietuvoje buvo dviejų - aukštesniosios ir žemesniosios - pakopų savivaldybės. Administracinius teritorinius vienetus nustatė Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba. Abiejose savivaldybių pakopose buvo formuojami valdžios organai - Liaudies deputatų tarybos. Tačiau valdymo organai sudaromi skirtingai: žemesniosios pakopos savivaldybėse – apylinkės viršaitis ir rajono miesto meras, aukštesniosios pakopos savivaldybėse – rajono valdytojas bei Respublikos miesto meras ir jų vadovaujamos valdybos.

Aukštesniosios pakopos savivaldybėms buvo priskirtos respublikinių miestų ir rajonų savivaldybės (55 vienetai), o žemesniosios pakopos savivaldybėms - rajoninių miestų, miesto tipų gyvenviečių ir apylinkių savivaldybės (526 vienetai). Kiekvienos pakopos savivaldybės taikė skirtingus politinės ir administracinės tvarkos principinius modelius.

Aukštesniosios pakopos savivaldybėse buvo taikomas mišrus valdymo modelis su dviem vykdomosios valdžios institucijomis - savivaldybės valdytoju (meru) ir savivaldybės valdyba. Savivaldybės valdytojui (merui) buvo suteikta teisė arba sprendimus priimti

⁶ Stačiokas, Romas, *Vietos savivalda*, Vilniaus universiteto leidykla, 1992 m., 24, 25, 26, 27, 30, 32.

⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas, 1990 02 12, Nr. XI-3676, Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba. Vilnius, 1990.

vienasmeniškai, arba kreiptis į valdybą, kad sprendimas, tvarkant savivaldybės vykdomiesiems organams pavestus klausimus, būtų priimtas kolegialiai. Savivaldybės valdytojas (meras) vaidino dvejopą vaidmenį (buvo ir savarankiška vykdomosios valdžios institucija, ir valdybos - kolegialios vykdomosios valdžios institucijos - vadovas). Aukštesniosios pakopos savivaldybėse viešojo administravimo funkcijas atliekantys subjektai sudarė darnią dviejų dalių sistemą: savivaldybės vykdomosios institucijos (savivaldybės valdytojas (meras) ir valdyba); valdybos skyriai ir tarnybos. Aukštesniosios pakopos savivaldybės institucinės struktūros modeliui buvo būdinga tai, kad valdyba sudaroma ne iš savivaldybės tarybos narių. Valdybos nariais tuo metu buvo:

- 1) savivaldybės tarybos renkamas savivaldybės valdytojas (meras);
- 2) savivaldybės valdytojo (mero) teikimu savivaldybės tarybos skiriami valdytojo (mero) pavaduotojai (jų skaičius nebuvo ribojamas) ir valdybos sekretorius.

Aukštesniosios pakopos savivaldybės taryba turėjo savo atskirą vadovą – savivaldybės tarybos pirmininką (su pavaduotoju). Savivaldybės taryba iš savo narių sudarydavo Revizijos (kontrolės) komisiją, kurios pagrindinis uždavinys buvo kontroliuoti, kaip valdytojas, meras ir valdyba vykdo savivaldybės tarybos sprendimus, tikrinti jų ir tarybos sekretoriato finansinę veiklą. Iki 1992 metų lapkričio mėnesio aukštesniosios pakopos savivaldybėse tarybos iš tarybos pirmininko, jo pavaduotojo ir nuolatinė komisijų pirmininkų sudarydavo dar ir savivaldybės tarybų prezidiumus. Savivaldybės tarybą, jos vadovybę (iš jų ir prezidiumą) aptarnavo atskiras padalinys - savivaldybės tarybos sekretoriatas.

Žemesniosios pakopos savivaldybėse savivaldybės taryba rinko viršaitį (merą), skyrė viršaičio (mero) pavaduotoją. Viršaitis (meras) ir jo pavaduotojas negalėjo būti tos savivaldybės tarybos nariai. Taryba turėjo savo atskirą vadovą – savivaldybės tarybos pirmininką su pavaduotoju. Savivaldybėse buvo sudaromos dvi nuolatinės komisijos. Viršaičiui funkcijas padėjo vykdyti aparatas – 5-6 darbuotojai.

Aukštesniosios pakopos savivaldybės politinės administracijos organizacijos modelis po 1992 m. lapkričio mėnesio priimtų Vietos savivaldos pagrindų įstatymo pataisų šiek tiek pakito. Siekiant panaikinti tuo metu susiklosčiusią dvišaldystę savivaldybėse buvo:

- 1) panaikinta savivaldybės tarybos prezidiumo institucija;
- 2) įstatymu griežtai padalyti įgaliojimai tarp tarybos ir vykdomosios valdžios institucijų.

Kiti savivaldybės institucinės struktūros elementai liko nepakeisti. Dėl šių svarbių pokyčių aukštesniosios pakopos savivaldybių politinėje – administracinėje organizacijoje tarsi galima išskirti du etapus:

- 1) nuo 1990 iki 1992 m. lapkričio ir
- 2) nuo 1992 lapkričio iki 1995 kovo mėnesio.

Žemesniosios pakopos savivaldybėse taikytas politinės ir administracinės tvarkos modelis per visus penkerius metus nepakito (nuo 1990 – 1995 m. m.)⁸.

Šiame laikotarpyje vietos savivaldos reforma susidūrė su daugybe problemų dėl to, jog kai kurie valdymo principai, tame tarpe ir teritorinis suskirstymas, buvo paveldėtas, įstatyminė bazė buvo rengta skubotai, įstatymuose buvo daug netikslumų, teisinių aktų normos prieštaravo viena kitai, nepakankamai aptartos ir numatytos vietos valdžios funkcijos, sprendimo būdai. Tačiau, kaip ir iš kiekvieno laikotarpio, taip ir iš šio buvo sukaupta patirtis, kuri turėjo įtakos visai vietos savivaldos raidai.

1.3 Savivaldybės institucijos 1995-2000 m.m.

Kitas vietos savivaldos raidos laikotarpis prasidėjo 1994 metais liepos mėn., kai buvo parengtas ir priimtas naujas Vietos savivaldos įstatymas, taip pat Savivaldybių tarybų rinkimų, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų bei Apskritis valdymo įstatymai. Pagal šiuos dokumentus buvo nustatyta, jog teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės, o savivaldos teisė laiduojama tik savivaldybėms. Lietuvoje buvo sukurta 10 apskričių, o buvę miestai ir rajonai tapo savivaldybėmis (56 miestai ir rajonai). Apskirtyse buvo įsteigti prefekto tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai – apskričių valdytojai nuo 1996 m. tapo apskričių viršininkais su jais funkcijas padedančiomis vykdyti administracijomis. Jiems perduota buvo dalis savivaldybių funkcijų, t.y. vyko valdžios (valdymo) centralizavimas. Lietuvos Respublikos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymu buvo nustatyti administraciniai vienetai – apskritys ir savivaldybės, o vietos savivaldos teisė įstatymais laiduota tik pastarosioms. Apskričių veiklą organizavo Vyriausybė ir jos buvo priskirtos prie centrinės valdžios organų.

Šiame laikotarpyje buvo nustatyta nauja vietos savivaldos organizavimo tvarka, pagal kurią atsisakyta atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimo; apibrėžta kiekviena

⁸ Astrauskas, A., Galinienė, B., *Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*, 2003, VU leidykla, 33, 34, 35, 38 psl.

savivaldybės institucijos kompetencija ir padalinta į savarankiškąją bei valstybės deleguotą; nustatytos savivaldybių teisinės garantijos ir savivaldybių turtinė nuosavybė. Lietuvos vietos savivalda perėjo prie vieno lygio vietos savivaldos sistemos, kurios institucijų formavimui nustatyta vienoda tvarka ir priskirta vienoda kompetencija visoje Lietuvoje. Vėlesni šio įstatymo pakeitimai buvo parengti apibendrinant pastaraisiais metais sukauptą teorinę ir praktinę patirtį savivaldos srityje bei atsižvelgiant į Seime ratifikuotą Europos vietos savivaldos chartiją. Šio laikotarpio etape buvo jau savivaldybių tarybų nariai išrinkti pagal „grynąją“ proporcinę rinkimų sistemą, t.y. rinkėjai balsavo už partijų kandidatų sąrašus.

Nuo 1995 m. pasirinktas kitas savivaldybės administracijos tvarkos modelis⁹:

- Nustatyta, kad savivaldybės vykdomosios institucijos sudaromos tik iš tarybos narių: meras, mero pavaduotojas, ir valdybos nariai privalėjo būti renkami ar tvirtinami tik iš tarybos narių. Savivaldybės politinės institucijos (taryba, meras, valdyba, komitetai) atskirtos nuo savivaldybės administracijos (savivaldybės valdininkų).
- Įvesta nauja vykdomojo direktoriaus – savivaldybės administratoriaus – pareigybė (jo paskirtis – vadovauti administracijai ir vykdyti savivaldybės politinės valdžios institucijų sprendimus).
- Nuspręsta nebesudaryti savivaldybės tarybos Revizijos komisijos iš tarybos narių, įvestos naujos savivaldybės kontrolieriaus ir jo pavaduotojo pareigybės. Teisė skirti pareigoms kontrolierių ir jo pavaduotoją buvo suteikta savivaldybės tarybai (kandidatūrą paprastai teikdavo ir parinkdavo paprastai savivaldybės meras). Savivaldybės kontrolieriui suteikta teisė turėti tarnybą, kuri realiai buvo sudaroma tik didžiųjų miestų savivaldybėse. Kitose savivaldybėse dirbo tik kontrolierius su pavaduotoju. Įstatyme nebuvo draudžiama skirti kontrolierių iš savivaldybės tarybos narių ir kai kurios savivaldybės tuo pasinaudojo. Savivaldybės kontrolierius tapo labai priklausomas, nebuvo užtikrintas kontrolės nepriklausomumas.
- Įvesta nauja „A“ lygio valdininko – seniūno pareigybė ir įstatymu nustatyti pagrindiniai seniūno įgaliojimai. Seniūno skyrimo teisė suteikta merui, taip buvo sudaromos prielaidos seniūnu skirti merui lojalų asmenį.
- Savivaldybių funkcijos suskirstytos į valstybės deleguotąsias ir į savarankiškasias. Savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę yra skirstomos savarankiškasias, kurias atlieka pagal įstatymų suteiktą kompetenciją, išpareigojimus savo bendruomenei ir jos

⁹ Astrauskas, A., Galinienė, B., išnaša 9. 41, 45, 46 psl.

interesais. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už šių funkcijų atlikimą. Priskirtąsias (ribotai savarankiškas) funkcijas įgyvendina vadovaudamasi Vietos savivaldos ir kitais įstatymais ir jų pagrindu priimtais kitais teisės aktais, atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes. Valstybinės (perduotas savivaldybėms) funkcijos yra įstatymais perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus savivaldybėms ir įgyvendinamos vadovaujantis teisės aktais. Savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę. Sutartinių funkcijų įgyvendinimas grindžiamas sutartimis. Savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka taryba, kontrolierius, valdyba, meras, administracija, kitos įstaigos, tarnybos, savivaldybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje. Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal su savivaldybėmis sudarytas sutartis - kiti fiziniai bei juridiniai asmenys.¹⁰

1997 metais priėmus kai kurias Vietos savivaldos įstatymo pataisas, savivaldybės politinės ir administracinės tvarkos modelyje padaryta tam tikrų pataisų, kurios iš esmės nepakeitė modelio, bet nustatė kai kurias naujas nuostatas: metui suteikta teisė turėti „savo aparatą“ – mero patarėjus ir padėjėjus bei savivaldybės sekretorių, seniūnu leista skirti savivaldybės tarybos nari, savivaldybėms su 300 tūkstančių gyventojų leista turėti du mero pavaduotojus.

1999 metais intensyviai svarstyta galimybė įteisinti modelį su tiesiogiai renkamu meru, tačiau nebuvo toks modelis įteisintas, bet 2000 10 12 priėmus Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą¹¹, savivaldybės buvo įpareigosios pervarkyti savo politinę – administracinę struktūrą, vadovaujantis šio įstatymo nuostatomis:

- buvo perskirstyti įgaliojimai tarp savivaldybės politinės valdžios institucijų daugiau valdžios suteikiant savivaldybės tarybai.
- savivaldybės įpareigosios sudaryti kontrolės komitetą iš tarybos narių.

¹⁰ Vietos savivaldos įstatymas, 1994 07 07, Nr. I-533, Nr. [VIII-2018](#), 2000 10 12, Žin., 2000, Nr. 91-2832 (2000 10 27), 5 str.

¹¹ Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, 2000 10 12, Nr. VIII-2018, Įstatymas skelbtas: Žin., 2000, Nr. 91-2832.

- pakeistas savivaldybės kontrolieriaus statusas, skyrimo tvarka, kadencijos laikotarpis bei išplėstos jo teisės, pavedant jam vykdyti savivaldybės biudžeto vykdymo kontrolės ir vidaus audito funkcijas, nustatyta pareiga steigti kontrolės tarnybą savivaldybėms, turinčioms daugiau nei 30 tūkstančių gyventojų.
- savivaldybės administracija įgavo viešojo administravimo įstaigos statusą.
- aiškiau apibrėžti ir atskirti savivaldybės mero ir administratoriaus įgaliojimai, vadovaujant savivaldybės tarnautojams. Savivaldybės administratorius tapo karjeros tarnautojų vadovu, o meras – politinio pasitikėjimo tarnautojų vadovu.
- pakeistas seniūno ir seniūnijos statusas, t.y. seniūnai tapo karjeros savivaldybės tarnautojais, jie nebegali būti savivaldybės tarybos nariais ir tapo pavaldžiais savivaldybės administratoriui.
- savivaldybėms leista turėti daugiau mero pavaduotojų, savivaldybės tarybos komitetams patiems rinkti komitetų pirmininkus (išskyrus kontrolės komiteto pirmininką), savivaldybės valdybai suteikta teisė priimti sprendimus dėl politinio pasitikėjimo tarnautojų skaičiaus ir pan.

1.4 2002 gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimo įtaka savivaldybių institucijų sistemai

Konstitucinis Teismas priėmė nutarimą¹² dėl kai kurių Vietos savivaldos įstatymo nuostatų atitikties Konstitucijai. Į Konstitucinį Teismą kreipėsi Seimo narių grupė, prašydama ištirti, ar Konstitucijai neprieštarauja įstatymo nuostatos, kad savivaldybės valdyba sudaroma iš savivaldybės tarybos narių, kad meras vadovauja ir savivaldybės tarybai, ir valdybai. Buvo ginčijami ir įstatyme nustatyti kai kurie savivaldybės valdybos bei mero įgaliojimai. Pagal Konstituciją savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybių tarybas. Įstatymams, vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti tarybos sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus. Vietos savivaldos įstatyme nustatyta, kad valdyba ir meras yra savivaldybės vykdomosios institucijos. Konstitucijoje įtvirtinti savivaldybių tarybų viršenybės vykdomųjų organų atžvilgiu, vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principai. Savivaldybių veikimo laisvę ir savarankiškumą saisto Konstitucijoje bei įstatymuose apibrėžta jų kompetencija. Konstitucinis Teismas konstatavo,

¹² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas, 2002 12 24, prieiga per internetą: <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2002/n021224.htm>>, [žiūrėta: 2007 m. gruodžio 27 d.].

jog savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali pakeisti arba pajungti sau savivaldybių tarybų, diktuoti joms, vykdomųjų organų įgaliojimai negali dominuoti savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu, vykdomųjų organų įgaliojimai negali varžyti tarybų įgaliojimų. Visi jų sprendimai savivaldybių kompetencijai priskirtais klausimais yra subordinuoti tarybų sprendimams. Savivaldybių tarybos turi įgaliojimus kontroliuoti vykdomuosius organus. Įstatyme nustačius, jog savivaldybių valdyba sudaroma iš savivaldybės tarybos narių, ištrinamas Konstitucijoje įtvirtintas esminis skirtumas tarp savivaldybių tarybų, kaip atstovaujamosios institucijų, ir joms atskaitingų vykdomųjų organų, pažeidžiami vykdomųjų organų atskaitingumo taryboms bei tarybų viršenybės vykdomųjų organų atžvilgiu principai. Konstitucinis Teismas pripažino, kad minėtus principus pažeidžia ir įstatymo nuostatos, pagal kurias meras, kuris Vietos savivaldos įstatyme apibrėžiamas kaip vykdomoji institucija, sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, koordinuoja tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo savivaldybės tarybos sprendimus ir posėdžių protokolus, t. y. iš esmės vadovauja savivaldybės tarybai. Šiomis nuostatomis nepagrįstai išplečiamos mero, kaip vietos valdžios vykdomosios institucijos, galios ir pažeidžiamas Konstitucijos 5 straipsnis, pagal kurį valdžios galias riboja Konstitucija. 2004 m. vasario 11 d. Konstitucinis teismas priėmė sprendimą¹³, kuriuo išaiškino kai kurias 2002 gruodžio 24 dienos nutarimo nuostatas:

Konstitucinis Teismas išaiškino, kad pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai primestų savivaldybių taryboms savo valią, vykdomųjų organų įgaliojimai dominuotų savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu, taip pat pagal kurį savivaldybių tarybų įgaliojimus varžytų jų sudarytų ir joms atskaitingų vykdomųjų organų įgaliojimai.

Minėtas Konstitucinio Teismo nutarimas nustatė labai svarbių savivaldybėms nuostatų, todėl buvo nustatyta, kad šis nutarimas bus skelbiamas ne iš karto, o 2003 metų vasario 25 dieną tam, kad būtų sudaryta galimybė pasirengti reikalingiems pertvarkymams. Seimas 2003 m. sausio 28 d. priėmė 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 straipsnių pripažinimo

¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimas. Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo. Valstybės žinios. - 2004, Nr. 24-740.

netekusiais galios įstatymą¹⁴, kuriame buvo numatyti šie savivaldybių institucinės sandaros pokyčiai:

1) numatyta, kad vykdomoji institucija yra savivaldybės administracijos direktorius (atsisakyta iki tol dviejų buvusių tos paskirties institucijų – mero ir valdybos);

2) numatyta, kad per pirmąjį naujai išrinktos tarybos posėdį turi būti svarstomi du klausimai: renkamas meras (gali būti skiriamas mero pavaduotojas ar pavadotojai) ir priimamas sprendimas dėl savivaldybės administratoriaus atleidimo iš pareigų ir pavedimo jam eiti direktoriaus pareigas tol, kol bus paskirtas savivaldybės direktorius naujai kadencijai;

3) numatyta, kad savivaldybės administracijos direktorius yra ir savivaldybės administracijos vadovas - politiniu (asmeniniu) pasitikėjimo pagrindu savivaldybės tarybos sprendimu visam kadencijos laikotarpiui mero siūlymu skiriamas įstaigos vadovas;

4) numatyta, kad savivaldybės administracijos direktorius gali turėti pavaduotoją - mero siūlymu savivaldybės tarybos sprendimu skiriamas politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojas;

5) numatyta, kad savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikotarpiui iš tarybos narių renka tarybos pirmininką - merą ir šio stulymrskiria vieną ar kelis mero pavaduotojus;

6) numatyti mero įgaliojimai, kuriuos vykdydamas jis galėtų vadovauti savivaldybės tarybai, vadovauti savivaldybės tarybos sekretoriato darbui, kontroliuoti ir prižiūrėti savivaldybės viešųjų administravimo institucijų bei įstaigų veiklą, siūlyti savivaldybės administracijos direktoriaus ir jo pavaduotojo kandidatūras, teikti siūlymus tarybai dėl jų atleidimo ar nuobaudų jiems skyrimo ir kt;

7) numatyta, kad savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikotarpiui iš savivaldybės tarybos narių gali sudaryti savivaldybės tarybos kolegiją ir nustatyti jos narių skaičių. Kolegijos nariai pagal pareigas yra meras bei jo pavaduotojas (pavaduotojai) ir neatsitinkantys nariai, kurių kandidatūrai teikti teisė vėlgi suteikta merui. Taip pat numatyta, kad savivaldybės taryba gali pavesti kolegijai vykdyti tam tikrus savivaldybės tarybos įgaliojimus;

8) atisakius savivaldybės valdybos kaip vykdomosios institucijos, jos įgaliojimai perskirstomi: dalis perduodama savivaldybės tarybai, o dalis - savivaldybės administracijos direktoriui;

¹⁴ 2003 m. sausio 28 d. 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 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas., IX-1327.

9) numatyta, kad savivaldybės taryba mero siūlymu sprendžia, steigti ar ne savivaldybės tarybos sekretoriato tarnautojų pareigybes ir nustato jų įkaičių. Savivaldybės tarybos sekretoriato paskirtis - tarybos posėdžių, komitetų, mero aptarnavimas, savivaldybės tarybos sprendimų projektų rengimas ir nagrinėjimas bei išvadų ir tarybos sprendimų projektų rengimas;

10) numatyta, kad savivaldybės tarybos sekretoriato finansinį, ūkinį ir materialinį aptarnavimą atlieka savivaldybės administracija, o sekretoriato išlaidų sąmatą nustato savivaldybės taryba.

Panagrinėjus mūsų šalies dokumentus, taip pat ir pagrindinį – Konstituciją, akivaizdu, kad daugiau kalbama apie savivaldos apribojimą, o ne apie savarankiškumą. Konstitucijoje¹⁵ 120 str. nustatyta, kad savivaldybės pagal Konstituciją veikia laisvai ir savarankiškai. Šiame pagrindiniame dokumente apie vietos savivaldą ir valdymą yra tik 6 straipsniai, iš kurių 2 nustato valdymo organizavimą aukštesniuose administraciniuose vienetuose, savivaldybių priežiūrą, tiesioginio valdymo įvedimą bei savivaldybių veiksmų apskundimą teisme. Iš likusių 4 Konstitucijos straipsnių apie vietos savivaldą ir valdymą net trijuose yra nuoroda į kitus įstatymus, kurie iš esmės ir apibrėžia vietos savivaldą. O tokių įstatymų yra daug. Nuo nepriklausomybės atkūrimo jų yra priimta apie 200. Jie vienaip ar kitaip reglamentuoja savivaldybių veiklą, ir pagal daugelį jų ši veikla nėra visiškai savarankiška. Reikia sutikti, kad joms skiriamas iš esmės tik vykdytojų vaidmuo, įpareigojant prisiimti ir atsakomybę už įstatymų įvykdymą bei jų galimas pasekmes prieš vietos gyventojus.

Nepaisant įvairių vertinimų per paskutinį XX a. dešimtmetį buvo įtvirtinti naujos vietos savivaldos principai, jog vietos savivaldos institucijos yra viešojo administravimo dalis; tam tikros teritorijos reikalus tvarko jos gyventojų išrinkta atstovaujamoji valdžia ir jos sudaryta vykdomoji valdžia; savivaldos institucijoms priskirta savarankiška ir valstybės deleguota kompetencija, pagal kurias suteikta veikimo teisė; įstatymais nustatyta visų savivaldybių lygybė; savivaldybių institucijoms suteikta teisė steigti savo įmones, organizacijas ir joms vadovauti; savivaldybėms užtikrinta vietinės iniciatyvos teisė.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija, išnaša 1.

1.5 Numatomos reformos savivaldybės institucijų srityje

Jau kurį laiką Seime yra svarstomas ir rengiamas naujos redakcijos Vietos savivaldos įstatymas. 2007 02 01 “Savivaldybės žinios“ straipsnyje¹⁶ pateikiama trumpa suvestinė, kas šiame įstatyme esmingesnio ketinama pakeisti:

- Savivaldybės vykdomoji institucija – administracijos direktorius, administracijos direktoriaus pavaduotojas (jai); (3 str.).

- Kitaip grupuojamos savivaldybių funkcijos: nebelineka priskirtųjų funkcijų. Funkcijos skirstomos į savarankiškas ir valstybines (5 str.).

- Kalbama apie tarybos nario priesaiką (10 str.). 22 str. yra priesaikos tekstas, priėmimo tvarka.

- Pirmajame tarybos posėdyje, išrinkus merą, gali būti skiriamas ir savivaldybės administracijos direktorius (12 str.).

- Tarybos sprendimų projektai, įregistruoti ne vėliau kaip prieš 4 darbo dienas, privalomai įtraukiami į dienotvarkę. Dienotvarkė gali būti papildyta komiteto, frakcijos, 1/3 tarybos narių, jei siūlymai užregistruoti ne vėliau kaip 24 val. iki posėdžio pradžios. Į posėdžius kviečiamas gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovas – šaltyšius, kai nagrinėjami klausimai, susiję su šia gyvenamąja vietove (12 str.).

- Keičiama Kontrolės komiteto pirmininko skyrimo tvarka: opozicinės frakcijos siūlymu jis skiriamas taryboje, pavaduotojas – mero siūlymu (13 str.).

- Be dabar sudaromos Administracinės komisijos bus sudaroma Etikos komisija (vykdant Politikų etikos kodeksą). Išrašytos jos funkcijos (14 str.).

- Savivaldybės tarybos įgaliojimai skirstomi į išimtinis tarybos įgaliojimus pagal Konstituciją ir įstatymus bei įgaliojimus, kuriuos taryba gali priskirti vykdyti savivaldybės vykdomajai institucijai (15 str.).

- Atostogos merui suteikiamos Valstybės tarnybos įstatymo ir tarybos reglamento nustatyta tvarka; į komandiruotes vyksta tarybos reglamento nustatyta tvarka (18 str.).

- Patikslintos mero funkcijos (19 str.). Smulkiai reglamentuojamos savivaldybės kontrolieriaus funkcijos, aptariamai jų ir audito tarnybos tarpusavio santykiai (27 str., 28 str.).

¹⁶ Vedeckis, Liudas, Kas naujo Vietos savivaldos įstatymo projekte, *Savivaldybių žinios*, 2007 02 01, Nr. 4 (389). Prieiga per internetą: < http://www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=2&mag_id=88&art_id=291>, [žiūrėta: 2008 m. kovo 02 d.].

Norima nustatyti, kad administracijos direktoriaus pavaduotojų skaičius priklausys nuo savivaldybės tarybos narių skaičiaus (29 str.).

- Nustatoma, kad seniūnija yra administracijos filialas (nes Civiliniame kodekse yra išaiškinimas, kad filialas yra juridinio asmens padalinys) (31 str.). Seniūnija privaloma tvarka turi turėti sąskaitą banke. Seniūnu skiriamas kandidatas, išlaikęs egzaminus ir surinkęs daugiausia balų bendruomenės atstovų – šaltyšių krivūlėje. Taryba kiekvienais metais tvirtina seniūnijos veiklos programas, ir skiria asignavimus. Patikslintos seniūnų, seniūnijų funkcijos (32 str.). Bendruomenių dalykai (33 str.): gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovai vadinami „šaltyšiais“, jie renkami dvejiems metams, jų sueiga vadinama „krivūle“. Seniūnijos teritorija dalijama į šaltyšijas. Jų gali būti ne daugiau kaip 15. Suskirstymą tvirtina taryba. Nustatoma smulki šaltyšių rinkimo tvarka; numatytos šaltyšių funkcijos, krivūlės veikla. (34 str.).

Kazlų Rūdos meras Valdas Kazlas teigia, kad: „Žingsnis po žingsnio einame į priekį, lipdome savo valstybę, tobuliname savivaldą, kuriame žmonėms gerovę. Natūralu, kad kiekvienas svarbesnis pokytis atsiranda tik po ilgų diskusijų. Konfliktai tol, kol egzistuoja bent dvi nuomonės, neišvengiami.“, vadinasi, reformos yra neišvengiamos, būtinos šiandien veikiančiai savivaldos sistemai Lietuvoje, tačiau kaip Pagėgių savivaldybės meras Kęstas Komskis 2007 09 27 „Savivaldybių žinių“ straipsnyje¹⁷ pasisakė: “dėl reformos ateities dar turime diskutuoti, ieškoti optimalaus sprendimo, tačiau tos diskusijos neturi būti begalinės. Reikia jas kuo greičiau baigti ir Vyriausybei bei Seimui priimti sprendimą. Tik bijau, ar Seimui nepritrūks politinės valios.” Tad belieka tikėtis, kad svarstomos reformos savivaldos srityje atneš didesnę piliečių pasitikėjimą savo vietine valdžia, skatins bendradarbiavimą, žmonių aktyvumą, sprendžiant savivaldybių problemas, bet kad visa tai būtų pasiekta, Molėtų rajono meras Valentinas Stundys valstybės valdžios atstovams palinkėjo: “Daugiau partnerystės, mažiau valdoviškumo, daugiau kalbėjimosi ir įsiklausymo. Bet kokio lygmens valdžia turi tarnauti žmogui, arčiausiai jo yra savivalda. Taigi ji ir geriausiai žino žmonių lūkesčius, todėl ir reikia ją girdėti ir stiprinti.“

¹⁷ Anskaitis, A. Savivaldos ateitis. Nuomonių įvairovė ir politinės valios stoka, *Savivaldybių žinios*, 2007 09 27, Nr. 32 (417), prieiga per internetą: http://www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=2&mag_id=118&art_id=390, [žiūrėta: 2008 m. kovo 02 d.].

2 Savivaldybės administracijos teisinės padėties pagrindai (Mažeikių rajono savivaldybės atvejis)

Vietos savivaldos plėtrai, efektyviam savivaldos problemų sprendimui lemiamą įtaką turi padaryti inovatyvi, lanksti, motyvuota, savarankiška, profesionali, nuolat besimokanti, etiška savivaldybės administracija. Siekiant tokios savivaldybės administracijos, pirmiausia turi būti sutvarkyta administracijos veiklą reglamentuojanti teisės aktų bazė, užtikrinta veiksminga kontrolė.

Pagrindinis savivaldybės administracijos teisinę padėtį apibrėžiantis teisės aktas – Vietos savivaldos įstatymas.

2.1 Bendras reglamentavimo įvertinimas

2000 m. spalio 12 d. Vietos savivaldos įstatymo (aktuali redakcija) septintasis skirsnis¹⁸ reglamentuoja savivaldybės viešojo administravimo įstaigas, jų sudarymą ir įgaliojimus. Šio skirsnio pirmasis straipsnis (29 str.) įtvirtina nuostatas apie savivaldybės administracijos direktorių, vadovaujantis loginiu metodu aišku, jog aukščiausias administracijos pareigūnas yra būtent savivaldybės administracijos direktorius. Savivaldybės administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos vadovas – įstaigos vadovas, pavaldus savivaldybės tarybai ir atskaitingas merui. Savivaldybės administracijos direktoriaus skyrimo ir atleidimo tvarką nustato minėtas Vietos savivaldos ir Valstybės tarnybos įstatymai. Savivaldybės administracijos direktorius į pareigas skiriamas mero siūlymu savivaldybės tarybos sprendimu tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Savivaldybės administracijos direktoriaus kadencijų skaičius tam pačiam asmeniui neribojamas. Savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (-ai) (jeigu ši (-ios) pareigybė (-ės) steigama (-os) į pareigas mero siūlymu skiriamas (-i) savivaldybės tarybos sprendimu politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Tarnybines nuobaudas savivaldybės administracijos direktoriui (direktoriaus pavaduotojui (-ams) už tarnybinius nusižengimus skiria savivaldybės taryba. Tarnybines nuobaudas skyrimo procedūra pradedama mero iniciatyva arba remiantis jo gauta rašytine informacija apie savivaldybės administracijos direktoriaus (direktoriaus pavaduotojo (-ų) tarnybinius

¹⁸ Vietos savivaldos įstatymas. Išnaša Nr. 11, 7 skirsnis.

nusižengimus. Dėl savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo (-ų) pareigybės (-ių) steigimo ar administracijos direktoriaus pavadavimo sprendžia savivaldybės taryba. Pasibaigus savivaldybės administracijos direktoriaus, administracijos direktoriaus pavaduotojo (jeigu ši pareigybė įsteigta) kadencijai, jei jie į šias pareigas nepaskiriami naujai kadencijai arba administracijos direktorius, administracijos direktoriaus pavaduotojas atsistatydina ar atleidžiamas iš pareigų, išskyrus atleidimą už tarnybinius nusižengimus, turi teisę Vyriausybės nustatyta tvarka grįžti į iki paskyrimo administracijos direktoriumi, direktoriaus pavaduotoju eitas pareigas, o kai tokios galimybės nėra, – į kitas tos pačios ar žemesnės kategorijos pareigas, jeigu eitos pareigos pagal teisės aktus priskiriamos valstybės tarnautojų (išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybes) pareigoms arba jie ėjo savivaldybės ar valstybės biudžetinėje ar viešojoje įstaigoje arba savivaldybės kontroliuojamoje įmonėje kitas pareigas. Jeigu šie asmenys iki paskyrimo administracijos direktoriumi, direktoriaus pavaduotoju tokių pareigų nėjo, jiems išmokamos atitinkamai 2 mėnesių savivaldybės administracijos direktoriaus, administracijos direktoriaus pavaduotojo darbo užmokesčio dydžio išėtinės išmokos.

Savivaldybės administracijos direktorius:

1) tiesiogiai ir asmeniškai atsako už įstatymų, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais;

2) tiesiogiai įgyvendindamas įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus, gali kreiptis į valstybinio administravimo subjektus, leisti įsakymus, privalomus savivaldybės administracijos struktūriniams bei struktūriniams teritoriniams padaliniais – seniūnijoms ir į struktūrinius padalinius neįeinantiems valstybės tarnautojams bei jam priskirtos kompetencijos klausimais savivaldybės gyventojams ir kitiems savivaldybės teritorijoje esantiems subjektams;

3) organizuoja savivaldybės administracijos darbą, tvirtina savivaldybės administracijos struktūrinių ir struktūrinių teritorinių padalinių – seniūnijų veiklos nuostatus, atsako už vidaus administravimą savivaldybės administracijoje;

4) administruoja asignavimus, savivaldybės tarybos skirtus savivaldybės administracijai;

5) savivaldybės tarybos nustatyta tvarka administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą, administruoja savivaldybės turtą;

6) įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir iš jų atleidžia savivaldybės administracijos valstybės tarnautojus ir kitus savivaldybės administracijos darbuotojus. Koordinuoja ir kontroliuoja viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų darbą, atlieka kitas Valstybės tarnybos įstatymo bei savivaldybės tarybos jam priskirtas personalo valdymo funkcijas (išskyrus įstaigų vadovų priėmimą į pareigas ir atleidimą iš jų bei nuobaudų jiems skyrimą);

7) organizuoja savivaldybės tarybos narių ir valstybės tarnautojų mokymą bei jų kvalifikacijos kėlimą;

8) savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka atsiskaito ir teikia savo veiklos ataskaitas tarybai ir merui;

9) savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka ir terminais, bet ne rečiau kaip kartą per metus informuoja savivaldybės gyventojus apie savo veiklą.

Kai savivaldybės teritorijoje laikinai įvedamas tiesioginis valdymas, savivaldybės administracijos direktorius yra pavaldus ir atskaitingas Vyriausybės įgaliotiniui.

Vietos savivaldos įstatymo 29-1 str.¹⁹ apibrėžia **savivaldybės administraciją**: „Savivaldybės administracija yra savivaldybės įstaiga, 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. Savivaldybės administracijos įgaliojimai nesusiję su savivaldybės tarybos įgaliojimų pabaiga. Savivaldybės administracija turi sąskaitų bankuose ir antspaudą su savivaldybės herbu. Savivaldybės administracijos struktūriniai ir struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos paprastai turi sąskaitų bankuose.

Savivaldybės administracija:

1) savivaldybės teritorijoje organizuoja ir kontroliuoja savivaldybės institucijų sprendimų įgyvendinimą arba pati juos įgyvendina;

2) įgyvendina įstatymus ir Vyriausybės nutarimus, nereikalaujančius savivaldybės tarybos sprendimų;

¹⁹ Vietos savivaldos įstatymas. Išnaša Nr. 11, 7 skirsnis, 29-1 str.

3) įstatymų nustatyta tvarka organizuoja savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų bei kitų piniginių išteklių buhalterinės apskaitos tvarkymą, organizuoja ir kontroliuoja savivaldybės turto valdymą ir naudojimą;

4) administruoja viešųjų paslaugų teikimą;

5) rengia savivaldybės institucijų sprendimų ir potvarkių projektus;

6) atlieka sekretoriato, mero, tarybos narių ir savivaldybės kontrolieriaus finansinį, ūkinį bei materialinį aptarnavimą.

Valstybės tarnautojų tarnybos sąlygas ir tvarką nustato Valstybės tarnybos įstatymas. Savivaldybės administracijos valstybės tarnautojai atskaitingi savivaldybės administracijos direktoriui. Savivaldybės administracijos valstybės tarnautojai negali būti savivaldybės, kurioje jie dirba, tarybos nariais. “

Vietos savivaldos įstatymo 30 ir 31 str. reglamentuoja *seniūnijų bei seniūnų* teisinį statusą. Seniūnija yra savivaldybės administracijos struktūrinis teritorinis padalinys – jos filialas, 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. Mažeikių rajono savivaldybėje yra devynios seniūnijos: Laižuvos, Mažeikių, Mažeikių apylinkės, Reivyčių, Sedos, Šerkšnėnų, Tirkšlių, Vieکشnių ir Židikų.

Prireikus savivaldybės taryba seniūnijos aptarnaujamoje teritorijoje steigia viešąsias įstaigas ir savivaldybės įmones. Savivaldybės taryba gali perduoti seniūnui dalį šių įstaigų ir įmonių steigėjo funkcijų. Seniūnijai vadovauja seniūnas. Jį konkurso būdu (palanki gyventojų nuomonė laikoma kandidato privalumu) skiria ir atleidžia savivaldybės administracijos direktorius, vadovaudamasis Valstybės tarnybos įstatymu. Seniūnija paprastai turi sąskaitą banke. Seniūnijoje iš gyvenamųjų vietovių bendruomenės atstovų gali būti sudaroma patariamoji visuomeniniais pagrindais dirbanti seniūnijos taryba. Jos nuostatus tvirtina meras pagal vidaus reikalų ministro patvirtintus pavyzdinius nuostatus. Seniūnijos veiklą reglamentuoja savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtinti seniūnijos veiklos nuostatai. Seniūnijos veikla finansuojama iš savivaldybės biudžeto, tam seniūnijai skiriami reikiami asignavimai.

Yra įstatyme įtvirtinta net 21 seniūnijos funkcija, pavyzdžiui, prireikus seniūnija įvertina atskirų šeimų (asmenų) gyvenimo sąlygas ir pateikia savivaldybės administracijai siūlymus dėl socialinės paramos toms šeimoms (asmenims) reikalingumo bei paramos būdų;

tvarko namų ūkio knygas kaimo vietovėje; renka ir savivaldybės administracijos direktoriui teikia duomenis, reikalingus mokyklinio amžiaus vaikų apskaitai; dalyvauja rengiant ir įgyvendinant kaimo plėtros programas; organizuoja viešuosius darbus bei atlieka kitas įstatymo numatytas funkcijas.

Seniūniui įstatymas paveda seniūnijos administravimo, personalo valdymo funkcijas, seniūnas gali išduoti įvairius dokumentus, žyminčius tam tikrą faktinę padėtį, registruoti mirtis, išduoda leidimus laidoti netgi neatlygintinai atlieka tam tikras Notariato įstatymo nustatyta tvarka seniūnijai priskirtos teritorijos gyventojams notarinius veiksmus ir Civilinio kodekso nustatyta tvarka neatlygintinai tvirtina seniūnijai priskirtos teritorijos gyventojų oficialiesiems testamentams prilyginamus testamentus, įgyvendina kitas funkcijas. Seniūnijos veiklos nuostatuose gali būti seniūnijoms bei seniūnams pavesta atlikti ir kitas funkcijas, nepriskirtas kitiems savivaldybės administracijos struktūriniais padaliniais seniūnijai priskirtoje teritorijoje.

Kur kas detalesnis savivaldybės administracijos veiklos reglamentavimas yra konkrečios savivaldybės nuostatuose. Mažeikių rajono savivaldybės administracijos nuostatuose²⁰ (toliau – Nuostatai) yra įtvirtinti administracijos tikslai, t.y. padėti atstovaujamajai savivaldybės institucijai – Tarybai skatinti ir plėtoti vietos savivaldą kaip demokratinės valstybės raidos pagrindą; sudaryti būtinas teises prielaidas įgyvendinti Konstitucijos nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms; skatinti tarnautojų ir darbuotojų administracinius gebėjimus, didinti veiklos efektyvumą. Išskirti du uždaviniai – vykdyti viešąjį administravimą ir administruoti viešųjų paslaugų teikimą. Vietos savivaldos įstatymas tokių tikslų ir uždavinių neišskiria, tačiau vadovaujantis loginiu sisteminiu požiūriu iš Konstitucijos bei kitų vietos savivaldą reglamentuojančių įstatymų tokie tikslai bei uždaviniai išplaukia, taigi neprieštarauja aukštesnės galios teisės aktams. Nuostatuose apibrėžiama Mažeikių rajono savivaldybės administracijos veiklos vieta.

Nuostatuose reglamentuojami ir savivaldybės administracijos įgaliojimai, kurie praktiškai analogiškai Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintoms administracijos funkcijoms, tačiau Nuostatuose du kartus paminėta vienoda veiklos kryptis (organizuoti ir kontroliuoti savivaldybės turto valdymą ir naudojimą), kas žymi aplaidumą rengiant ir tvirtinant Nuostatus, o funkcija organizuoti savivaldybės biudžeto kasos operacijų vykdymą per kredito

²⁰ Mažeikių rajono savivaldybės administracijos nuostatai, patvirtinti 2007-07-27 Tarybos sprendimu Nr. T1-242, prieiga per internetą: <<http://www.mazeikiai.lt/index.php?-2042857756>>, [žiūrėta: 2008 m. kovo 02 d.].

įstaigas skiria Vietos savivaldos įstatymo reglamentavimą nuo Nuostatų. Nuostatuose yra įtvirtinta Mažeikių rajono savivaldybės administracijos struktūra (priedas Nr. 1).

Nuostatuose reglamentuojamos savivaldybės administratoriaus funkcijos yra identiškos Vietos savivaldos įstatymo 29 str. 5 dalyje numatytoms funkcijoms, tačiau pateikiamos ir administracijos teisės: kreiptis į valstybinio administravimo subjektus; gauti reikiamą informaciją iš savivaldybės institucijų, savivaldybei pavaldžių įstaigų ir kitų administravimo subjektų; skirti savo atstovus dalyvauti savivaldybės institucijų posėdžiuose, pasitarimuose, susirinkimuose, kai svarstomi su administracijos veikla susiję klausimai; inicijuoti darbo grupių, komisijų sudarymą savivaldybės institucijų sprendimams, potvarkiams, įsakymams ir kitiems klausimams nagrinėti ir rengti; rengti savivaldybės tarybos, kolegijos, mero, administracijos direktoriaus sprendimų, įsakymų, potvarkių projektus; pagal kompetenciją sudaryti sutartis; bendradarbiauti su šalies ir užsienio valstybių savivaldybių administracijomis; dalyvauti kitų institucijų ir įstaigų sudaromų komisijų ir darbo grupių veikloje; turėti kitas įstatymų ir Vyriausybės nutarimų suteiktas teises.

Nuostatuose taip pat detalai reglamentuojamos administracijos lėšos, jų šaltiniai, naudojimo tvarka, administracijos darbo bei vidaus kontrolės tvarka, numatoma reikalų perdavimo ir priėmimo procedūra administracijos direktoriaus atleidimo atveju, aptarta administracijos likvidavimo ar reorganizavimo galimybė, o baigiamosiomis nuostatomis konkretinama, kokiais teisės aktais turi būti dar reglamentuojamas prašymų ir skundų nagrinėjimas, visuomenės informavimas, pasakoma, kokiais teisės aktais užtikrinamos administracijos tarnautojų teisės ir socialinės garantijos, tarnautojų ir darbuotojų mokymas.

Darytina išvada, jog Mažeikių rajono savivaldybės administracijos nuostatai atitinka Vietos savivaldos įstatymo nuostatas, yra papildantys savivaldybės administracijos veiklos reglamentavimą.

2.2 Atskirų savivaldybės administracijos veiklos sričių pagrindiniai nuostatai.

Pagal Vietos savivaldos įstatymo²¹ 5 str. savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę yra skirstomos į savarankiškąsias, priskirtąsias (ribotai savarankiškas), valstybines (perduotas savivaldybėms) ir sutartines. Pirmosios trys funkcijos yra įgyvendinamos vadovaujantis įstatymais bei kitais teisės aktais, o ketvirtoji – sutartinių

²¹ Vietos savivaldos įstatymas. Išnaša Nr. 11, 5 str.

įsipareigojimų vykdymu. Savarankiškosioms funkcijoms vykdyti yra suteikta savivaldybėms įgyvendinimo laisvė, valstybinėms funkcijoms vykdyti yra skiriamas finansavimas iš valstybės biudžeto, tačiau priskirtųjų funkcijų išskyrimas kaip atskiros funkcijų rūšies, manytina, jog yra nereikšmingas, galbūt todėl naujajame Vietos savivaldos įstatymo projekte numatoma šios funkcijų rūšies išskyrimo atsisakyti. Tačiau kol Vietos savivaldos įstatymas nepakeistas, vadovaujantis šiuo skirstymu, darbe bus aptartos tys veiklos kryptys, jų reglamentavimas, bei problematika. Problematika atskleidžiama darbo trečiojoje dalyje.

2.2.1. Savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas

Anot autoriaus R. Lazdyno²², biudžetas yra pagrindinis savivaldybės planuojamos veiklos teisės aktas, kuriame atsispindi visas savivaldžios bendruomenės gyvenimas, pradedant pajamomis, surenkamomis iš savivaldybės gyventojų ir verslo subjektų mokamų mokesčių bendruomeniniams reikalams tvarkyti, ir baigiant ataskaita, kaip tie pinigai buvo panaudoti per metus. Biudžetas - tai bendruomenės piniginė, todėl jis turi būti planuojamas, sudaromas, svarstomas, tvirtinamas, vykdomas ir kontroliuojamas pagal ypatingas taisykles.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos²³ 121 str. įtvirtina nuostatą, jog savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą, Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnyje pirmoji savarankiškoji savivaldybių funkcija – savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas.

Konkrečios savivaldybės sudarytą biudžetą tvirtina savivaldybės taryba, tačiau savivaldybės vykdomajai institucijai, t.y. savivaldybės administracijos direktoriui yra pavesta biudžeto rengimo funkcija, taigi viena iš svarbiausių savivaldybės administracijos funkcijų – savivaldybės biudžeto sudarymas. LR Konstitucijos 127 str. yra blanketinė norma, nukreipianti dėl biudžeto sudarymo į kitus įstatymus, o konkrečiai savivaldybių biudžeto sudarymo tvarką reglamentuoja Biudžeto sandaros įstatymas, Fiskalinės drausmės įstatymas, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Vyriausybės patvirtintos biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės ir kiti biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojantys teisės aktai. Savivaldybių biudžetų teisinis pagrindas yra atitinkamų savivaldybių tarybų priimti sprendimai dėl atitinkamų biudžetinių metų savivaldybių biudžetų patvirtinimo.

²² Lazdynas, R., *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai, 2005.

²³ Lietuvos Respublikos Konstitucija, išnaša Nr. 1.

Savivaldybės biudžetas turi būti patvirtintas per du mėnesius nuo Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo. Mažeikių rajono savivaldybės biudžeto projektą rengia savivaldybės administracijos finansų skyrius vadovaudamasis LR biudžeto sandaros įstatymu, LR Seimo patvirtintais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais, oficialiosios statistikos duomenimis, Savivaldybės tarybos patvirtintomis procedūromis, socialinėmis, ekonominėmis, taip pat asignavimų valdytojų programomis, jų sąmatų projektais.

Vietos savivaldos įstatymo 37 str. 1 dalyje pasakoma, jog savivaldybių biudžetų sudarymo, svarstymo ir tvirtinimo procedūrą nustato Biudžetinės sandaros įstatymas ir Vyriausybės nutarimu patvirtintos taisyklės. Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymo²⁴ 26 str. įtvirtinama, jog savivaldybių biudžetų projektus rengia savivaldybių vykdomosios institucijos, remdamosi minėtu įstatymu, kitais įstatymais, Seimo patvirtintais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais, Vyriausybės patvirtintomis biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis, valstybinės statistikos duomenimis, socialinėmis ir ekonominėmis programomis, taip pat savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų programomis ir jų sąmatų projektais. Savivaldybių vykdomosios institucijos parengtus biudžetų projektus teikia savivaldybių taryboms savivaldybių tarybų reglamento nustatyta tvarka. Savivaldybių tarybos svarsto biudžetų projektus atsižvelgdamos į savivaldybių vykdomųjų institucijų pranešimus, tarybos komitetų pasiūlymus ir išvadas. (Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai yra savivaldybių biudžetinių įstaigų ar savivaldybių administracijos padalinių, nurodytų savivaldybės tarybos patvirtintame savivaldybės biudžete, vadovai²⁵).

Aukčiau minėtų įstatymų pagrindu yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintos Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės²⁶, kurios kur kas detaliau reglamentuoja savivaldybės administracijos funkciją – savivaldybės biudžeto sudarymą. Vadovaujantis aukščiau minėtų taisyklių V skirsniu, savivaldybių biudžetų projektai rengiami vadovaujantis Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymu, Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais, oficialiosios statistikos duomenimis, savivaldybės tarybos patvirtintomis socialinėmis, ekonominėmis programomis, taip pat savivaldybių biudžetų

²⁴ Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas, Nr. IX-1946, 2003-12-23, Žin., 2004, Nr. 4-47 (2004-01-07).

²⁵ Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas, išnaša Nr. 25, 4 str. 2 d.

²⁶ Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, Nr. 751, 2004-06-15, Žin., 2004, Nr. 96-3531 (2004-06-19).

asignavimų valdytojų programomis ir jų sąmatų projektais. Sudarant savivaldybių biudžetus, savivaldybėms rekomenduojama taikyti strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo pagal programas principus, nustatytus Strateginio planavimo metodikoje, atitinkamai papildytus pagal savo poreikius.

Kokia tvarka Lietuvos savivaldybių biudžetai rengiami ir tvirtinami pateikta priede Nr. 2.

Savivaldybių biudžetų projektai rengiami savivaldybių administracijos direktoriaus nustatyta tvarka. Savivaldybių administracijos direktoriaus nustatyta tvarka numatomi savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai sudaro savo programų sąmatų projektus ir organizuoja jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų arba vykdomų atskirų programos priemonių (projektų) sąmatų projektų sudarymą taip:

- duoda nurodymus dėl jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmatų (prireikus detalizuoja pagal vykdomas programos priemones/projektus) projektų sudarymo ir nustato jų pateikimo terminus;
- parengia ir praneša jiems pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams prognozuojamus pagrindinius šių įstaigų veiklos rodiklius, pakitusias arba patvirtintas naujas pinigines ir natūrinės išlaidų normas, kreditorinius įsiskolinimus, kitus rodiklius, kurie būtini programų sąmatų projektuose numatomiems asignavimams tiksliai apskaičiuoti;
- sudaro tiesiogiai (centralizuotai) vykdomų programų ir centralizuotų priemonių programų sąmatų projektus.

Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai nustato jiems pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams tokius programų sąmatų projektų sudarymo terminus, kad jie galėtų laiku pranešti savivaldybių administracijoms asignavimų sumas, būtinas įtraukti į savivaldybių biudžetų projektus. Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų vadovai yra atsakingi už teisingą programų ir jų sąmatų sudarymą.

Savivaldybių administracijos tikrina, ar programų sąmatų projektuose pateikti skaičiavimai yra tikslūs, ar laikytasi taupumo režimo, ar numatyti asignavimai esamiems įsiskolinimams padengti, prireikus patikslina asignavimus (atsižvelgdami ir į savivaldybių biudžetų bendras finansines galimybes) ir įtraukia juos į savivaldybių biudžetų projektus.

Savivaldybių administracijų direktoriai parengtus savivaldybių biudžetų projektus pateikia savivaldybių taryboms savivaldybių tarybų reglamento nustatyta tvarka. Savivaldybių tarybos svarsto biudžetų projektus atsižvelgdamos į savivaldybių vykdomųjų institucijų pranešimus, savivaldybių tarybų komitetų pasiūlymus ir išvadas.

Savivaldybių taryboms patvirtinus savivaldybių biudžetus, savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai ne vėliau kaip per 10 darbo dienų patvirtina savo ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų bei kitų subjektų programas ir jų (arba vykdomų programos priemonių) sąmatas pagal visus funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodus.

Savivaldybės administracija, vadovaudamasi patvirtintais savivaldybių biudžetais, pajamų paskirstymu ketvirčiais, programų sąmatomis pagal administracijos direktoriaus nustatytas formas, sudaro metų ketvirčiais paskirstytą savivaldybės biudžeto pajamų ir programų finansavimo planą (išlaidų sąrašą) pagal asignavimų valdytojus, programas, valstybės funkcijas ir išlaidų ekonominę klasifikaciją. Jį tvirtina savivaldybės administracijos direktorius. Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos (toliau vadinama – Valstybinė mokesčių inspekcija) administruojamų pajamų paskirstymą ketvirčiais savivaldybių administracijos derina su teritorinėmis valstybinėmis mokesčių inspekcijomis.

Gyventojų pajamų mokestis savivaldybių biudžetams planuojamas pagal Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintas šio mokesčio dalis (I Mažeikių rajono savivaldybės biudžetą pagal Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą²⁷ patenka 90 procentų gyventojų pajamų mokesčio, iki 2006 metų patekdavo tik 55 procentai). Lėšos iš gyventojų pajamų mokesčio dalies savivaldybių biudžetams, pervedamos iš Valstybės išdo sąskaitos gyventojų pajamų mokesčiui ir išlaidų struktūros skirtumams išlyginti, yra prognozuojamos, todėl savivaldybės taryba, tvirtindama biudžetą, gali jas didinti arba mažinti kaip ir kitas pajamas.

Savivaldybės taryba, tvirtindama savivaldybių biudžetų pajamas, lėšas iš valstybės biudžeto numato pagal Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintas sumas, o tvirtindama asignavimų paskirstymą programoms vykdyti nurodo, kiek iš jų skiriama specialiosioms programoms.

Savivaldybių administracijų direktoriai patvirtintus savivaldybių biudžetus pateikia Finansų ministerijai pagal finansų ministro nustatytas formas.

²⁷ Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, Nr. [IX-566](#), 2001-10-23, Žin., 2001, Nr. 94-3307 (2001-11-09).

Mažeikių rajono savivaldybės administracijos finansų skyrius yra atsakingas už savivaldybės biudžeto sudarymo organizavimą, projekto parengimą, tokia šio administracijos skyriaus kompetencija atsispindi skyriaus nuostatuose.

2.2.2. Statybos leidimų išdavimas įstatymų nustatyta tvarka

Vietos savivaldos įstatymo²⁸ 7 str. 13 punktas statybos leidimų išdavimą įstatymų numatyta tvarka priskiria prie priskirtųjų (ribotai savarankišku) savivaldybės funkcijų. Pats vietos savivaldos įstatymas daugiau šios funkcijos įgyvendinimo nereglamentuoja, detalus statybos leidimų išdavimas apibrėžtas yra Statybos įstatymo²⁹ 6 skirsnio 23 str.

Statybos leidimas statinio statybai privalomas, išskyrus:

1) nesudėtingų statinių statybą. Nesudėtingų statinių sąrašą tvirtina Vyriausybės įgaliota institucija – Aplinkos ministerija.

2) statinio paprastąjį remontą. Atvejus, kuriais statybos leidimas atlikti statinio paprastąjį remontą saugomoje teritorijoje yra privalomas, nustato Vyriausybės įgaliota institucija.

Statybos leidimą išduoda:

1) statiniui kelių savivaldybių valdomoje teritorijoje, statiniui, kurio statytojas (užsakovas) yra savivaldybė, statiniui, skirtam krašto apsaugos reikmėms (įrašytam į Vyriausybės nustatyta tvarka tvirtinamą sąrašą) – apskrities viršininko administracija;

2) kitam bet kuriam statiniui – savivaldybės administracijos direktorius (jo įgaliotas savivaldybės administracijos valstybės tarnautojas). Mažeikių rajono savivaldybėje statybos leidimus išduoda architektūros ir urbanistikos skyrius.

Kad gautų statybos (išskyrus griovimą) leidimą, statytojas (užsakovas) savivaldybės administracijos direktoriui (jo įgaliotam savivaldybės administracijos valstybės tarnautojui) net ir tuo atveju, kai šį leidimą išduoda apskrities viršininko administracija (išskyrus statinio, skirtą krašto apsaugos reikmėms, statybos leidimą), turi pateikti:

1) nustatytos formos prašymą;

2) dokumentus, nurodytus Statybos įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 ir 3 punktuose, t.y. *žemės sklypo nuosavybės teisę ar kitą valdymo ir naudojimo teisę patvirtinančius*

²⁸ Vietos savivaldos įstatymas. išnaša Nr. 11, 7 str.

²⁹ Statybos įstatymas, 1996 03 19, Nr. I-1240, Nr. [IX-583](#), 2001-11-08, Žin., 2001, Nr. 101-3597 (2001-11-30).

dokumentus, taip pat žemės sklypo *bendraturčių sutikimą*, jei žemės sklypas priklauso jiems bendrosios nuosavybės teise. Šių dokumentų nereikia, kai statybą numatoma vykdyti savivaldybės valdomoje patikėjimo teise teritorijoje (kai statytojas yra savivaldybė arba kitas juridinis ar fizinis asmuo, kuris statybą šioje teritorijoje vykdys pagal statinio projektavimo sąlygų sąvadą), *statinio bendrosios nuosavybės bendraturčių sutikimą*, kai statinys rekonstruojamas arba kapitališkai remontuojamas, taip pat *daugiabučio namo butų ir kitų patalpų savininkų daugumos sutikimą* (jeigu butų ir kitų patalpų savininkų bendrijos įstatuose ar jungtinės veiklos sutartyje nenumatyta kitaip), kai rekonstruojami ar kapitališkai remontuojami daugiabučio namo bendro naudojimo objektai.

3) sutartį su žemės savininku dėl sklypo laikino naudojimo statybos metu, dėl šio sklypo servitutų naudojant pastatytą statinį ir kompensacijų už naudojamą žemės sklypu bei žalą (jeigu ji padaroma) tais atvejais, kai pagal statinio projektavimo sąlygų sąvadą inžineriniai tinklai, susisiekimo komunikacijos numatomi tiesiti statytojui (užsakovui) nepriklausančiame žemės sklype ar kai tokio sklypo dalį numatoma panaudoti statybvietei įrengti;

4) statinio projektą;

5) statinio projekto ekspertizės išvadas (ypatingo statinio ir statinio, įrašyto į valstybės investicijų programą, projektų ekspertizė yra privaloma);

6) statinio projekto patvirtinimo dokumentą (kai projektą tvirtinti privaloma);

7) atsakingos institucijos sprendimą dėl planuojamos ūkinės veiklos pasirinktoje vietoje leistinumų poveikio aplinkai požiūriu (kai tai privaloma) pagal Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymą;

8) dokumentą dėl statinio statybos techninės priežiūros vadovo paskyrimo (kai techninė priežiūra yra privaloma);

9) statinio kadastrinių matavimų ir teisinės registracijos pažymėjimą (kai statinys rekonstruojamas ar kapitališkai remontuojamas). Šio pažymėjimo nereikia dėl statinių, kurie negali būti atskiri nekilnojamojo turto kadastro objektai ir neatlikti jų kadastriniai matavimai bei teisinė registracija, – tokiais atvejais pateikiami statinio nuosavybės teisę arba kitą valdymo ir naudojimo teisę patvirtinantys dokumentai, taip pat turimi statinio planai, brėžiniai, schemas ir pan.

Kad gautų statybos leidimą tik statinį griauti, statytojas (užsakovas) savivaldybės administracijos direktoriui (jo įgaliotam savivaldybės administracijos valstybės tarnautojui)

net ir tuo atveju, kai šį leidimą išduoda apskrities viršininko administracija (išskyrus statinio, skirto krašto apsaugos reikmėms, statybos leidimą), turi pateikti:

- 1) nustatytos formos prašymą;
- 2) dokumentus, minėtus antrajame punkte statybos leidimui gauti;
- 3) įstatymų nustatyta tvarka priimtą sprendimą nugriauti statinį, priklausantį valstybės, savivaldybės ar kito juridinio asmens nuosavybei;
- 4) statinio griovimo technologijos aprašymą; ypatingo statinio atveju – griovimo projektą;
- 5) statinio kadastrinių matavimų ir teisinės registracijos pažymėjimą (tik statinio, kuris buvo pripažintas tinkamu naudoti, atveju; kai griaunamas statinys nepripažintas tinkamu naudoti ir neįregistruotas Nekilnojamojo turto registre, pateikiamas jo turtinę priklausomybę liudijantis dokumentas).

Savivaldybės administracijos direktorius (jo įgaliotas savivaldybės administracijos valstybės tarnautojas), gavęs statytojo (užsakovo) prašymą ir kitus dokumentus, perduoda juos *Nuolatinėi statybos komisijai*, kuri privalo patikrinti ir nustatyti, ar statinio projektas atitinka teritorijų planavimo dokumentuose nustatytus statybos sklypo tvarkymo reikalavimus (reglamentą), projektavimo sąlygų sąvado reikalavimus ir Nuolatinės statybos komisijos nuostatuose nurodytus teisės aktus. Detali Nuolatinės statybos komisijos sudarymo tvarka, jos darbo organizavimo tvarka reglamentuojama Nuolatinės statybos komisijos pavyzdiniuose nuostatuose³⁰, patvirtintuose Aplinkos ministro įsakymu.

Komisija protokolu įformina statinio projekto patikrinimo rezultatus ir sprendimu nurodo savivaldybės administracijos direktoriui (jo įgaliotam savivaldybės administracijos valstybės tarnautojui) išduoti statytojui (užsakovui) jo prašomą statybos leidimą ar jo neišduoti. Komisijos sprendimas išduoti statytojui (užsakovui) jo prašomą statybos leidimą ar statybos leidimo neišduoti yra privalomas savivaldybės administracijos direktoriui (jo įgaliotam savivaldybės administracijos valstybės tarnautojui). Sprendimas išduoti statybos leidimą gali būti priimtas tik tuo atveju, kai visi nuolatinės statybos komisijos nariai pritaria statybos leidimo išdavimui. Jeigu bent vienas komisijos narys nepritaria statybos leidimo išdavimui, priimamas sprendimas neišduoti statytojui (užsakovui) jo prašomo statybos leidimo. Šis komisijos sprendimas turi būti motyvuotas ir gali būti skundžiamas

³⁰ LR Aplinkos ministro įsakymas Dėl aplinkos ministro 2004 m. gruodžio 28 d. įsakymo Nr. D1-696 „dėl nuolatinės statybos komisijos pavyzdinių nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo, 2007 07 02, Nr. D1-379.

Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka. Apskundus Nuolatinės statybos komisijos sprendimą neišduoti statytojui (užsakovui) jo prašomo statybos leidimo, atsakovais šiose bylose laikomi subjektai, kurių atstovai, įeinantys į Nuolatinės statybos komisijos sudėtį, nepitarė statybos leidimo išdavimui.

Statybos leidimą savivaldybės administracijos direktorius (jo įgaliotas savivaldybės administracijos valstybės tarnautojas) išduoda ne vėliau kaip per 10 dienų (ypatingo statinio statybos leidimą – per 15 dienų) nuo būtinų dokumentų pateikimo. Savivaldybės administracijos direktorius (jo įgaliotas savivaldybės administracijos valstybės tarnautojas) per 3 dienas nuo statybos leidimo išdavimo leidimo kopiją pateikia apskrities viršininko administracijai. Kai išduodamas leidimas atlikti kultūros paveldo statinio tvarkomuosius statybos darbus ar statyti statinius kultūros paveldo objekto teritorijoje, jo kopija taip pat perduodama už nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugą atsakingai institucijai. Kai išduodamas statybos leidimas statiniui saugomoje teritorijoje, leidimo kopija perduodama saugomos teritorijos administracijai. Visais atvejais leidimo kopija nustatyta tvarka perduodama nekilnojamojo turto kadastro tvarkytojui.

Statybos leidime nurodomi kiekvieno statinio normatyvinių statybos techninių dokumentų nustatyti techniniai rodikliai ir naudojimo paskirtis. Statybos leidimas statyti naujus statinius, rekonstruoti esamus statinius ar atlikti kapitalinį remontą, griauti esamus statinius, atlikti kultūros paveldo statinių tvarkomuosius statybos darbus tiek statybos sklype, tiek už jo ribų (pagal statinio projektavimo sąlygas suprojektuotiems inžineriniams tinklams ir susisiekimo komunikacijoms) statytojo (užsakovo) prašymu gali būti išduodamas:

- 1) dėl visų statinių, suprojektuotų viename statinio projekte;
- 2) dėl vieno ar kelių statinių iš suprojektuotų viename statinio projekte.

Jei statybos leidimas neišduodamas, valstybinio administravimo subjektas, kuriam pavesta išduoti šį leidimą, per 10 dienų nuo statytojo (užsakovo) dokumentų pateikimo praneša apie tai raštu statytojui (užsakovui), nurodydamas konkrečias leidimo neišdavimo priežastis. Jei leidimas per nustatytą terminą nebuvo išduotas ir statytojui (užsakovui) nepranešta apie neišdavimo priežastis, statytojas (užsakovas) turi teisę vykdyti statybą be leidimo, tačiau apie tai raštu praneša statybos leidimą išduodančiam viešojo administravimo subjektui ne vėliau kaip prieš 5 dienas iki statybos pradžios. Leidimą išduodantis viešojo administravimo subjektas privalo šį raštą įregistruoti kaip statybos leidimą. Atsisakymą išduoti statybos leidimą statytojas (užsakovas) gali apskųsti Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.

Statybos leidimas galioja 10 metų (statyti laikiną statinį – iki leidime nurodyto laiko, kuris priklauso nuo statinio naudojimo paskirties), o leidimas griauti – 3 metus.

Statybos leidimas netenka galios:

- kai įstatymų nustatyta tvarka žemės sklypas (jo dalis) paimamas visuomenės poreikiams;
- teismo sprendimu;
- jei nuo leidimo išdavimo dienos statinys nebuvo pradėtas statyti 3 metus (arba jeigu buvo išduotas statybos leidimas statiniui griauti, o pastatas nebuvo nugriautas per 3 metus nuo leidimo išdavimo) arba nebuvo pripažintas tinkamu naudoti per 10 metų. Iki šių terminų pabaigos statybos leidimas gali būti pratęstas Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatyta supaprastinta tvarka. Statytojas (užsakovas), šiems terminams pasibaigus norėdamas pradėti ar tęsti statybą, turi kreiptis į statybos leidimą išdavusią instituciją dėl naujo statybos leidimo išdavimo.

Apskritis viršininko administracija arba Vyriausybės atstovas, arba Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Vyriausybės įgaliotos institucijos turi teisę sustabdyti savivaldybės administracijos direktoriaus (jo įgalioto savivaldybės administracijos valstybės tarnautojo) išduoto statybos leidimo galiojimą nuo prašymo (pareiškimo) dėl šio leidimo panaikinimo pateikimo teismui dienos iki teismo sprendimo, jei šie viešojo administravimo subjektai kreipėsi į teismą dėl leidimo panaikinimo. Apskritis viršininko administracijos išduoto statybos leidimo galiojimą ta pačia tvarka turi teisę sustabdyti Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Vyriausybės įgaliotos institucijos.

Statybos leidimo išdavimo procedūrai reikalingų dokumentų formas nustato Vyriausybės įgaliota institucija, o statybos leidimo atlikti kultūros paveldo statinio tvarkomuosius statybos darbus arba statyti statinį kultūros paveldo objekto teritorijoje išdavimo procedūrai – Vyriausybės įgaliota institucija kartu su Kultūros ministerija.

Statybos leidimų apskaitą, sąrašą ir statistikos atskaitomybę tvarko apskritis viršininko administracija, o statybos leidimų atlikti kultūros paveldo statinių tvarkomuosius statybos darbus – ir už nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugą atsakinga institucija. Apskaitos ir sąrašo sudarymo tvarką nustato Vyriausybės įgaliota institucija.

Už statybos leidimo išdavimo tvarkos pažeidimus pagal kompetenciją atsako Nuolatinės statybos komisijos nariai ar statybos leidimą išdavęs asmuo. Žala, atsiradusi dėl neteisėtai išduoto statybos leidimo, atlyginama įstatymų nustatyta tvarka.

Statinio statyba be statybos leidimo, kai jis Statybos įstatymo nustatytais atvejais yra privalomas, draudžiama.

Praktika, susijusi su teisiniais ginčais dėl statybos leidimų išdavimo, detalizuojama trečioje šio darbo dalyje.

2.2.3. Valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas

Vietos savivaldos įstatymo³¹ 8 str. 30 punkte įtvirtinta valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimo funkcija. Pirminės teisinės pagalbos teikimas yra valstybinė (perduota savivaldybėms) funkcija. Detalų šios veiklos krypties reglamentavimą nustato Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas „Dėl valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybų steigimo ir viešųjų įstaigų Vilniaus viešosios advokatų kontoros bei Šiaulių viešosios advokatų kontoros pertvarkymo“, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas „Dėl pirminės teisinės pagalbos teikimo funkcijai skirtų lėšų apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“.

Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo³² 2 str. 2 d. pateikiamas apibrėžimas: „**Pirminė teisinė pagalba** – šio įstatymo nustatyta tvarka teikiama teisinė informacija, teisinės konsultacijos ir dokumentų, skirtų valstybės ir savivaldybių institucijoms, išskyrus procesinius dokumentus, rengimas. Be to, ši teisinė pagalba apima patarimus dėl ginčo sprendimo ne teismo tvarka, veiksmus dėl taikaus ginčo išsprendimo ir taikos sutarties parengimą.“ Yra pateiktas Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas³³, kuriame minėtas apibrėžimas papildomas trečiuoju sakiniu: „Pirminė teisinė pagalba neapima mokesčių administratoriui teikiamų deklaracijų pildymo“. Projekte taip pat siūloma nurodyti įstatymo paskirtį, išbraukiant žodį – fiziniams, taip sudarant galimybę kreiptis dėl valstybės garantuojamos teisinės pagalbos sutekimo ne tik fiziniams, bet ir juridiniams asmenims. Įstatymas konkretizuoja, jog teisinė informacija – tai informacija apie teisės sistemą, įstatymus ir kitus teisės aktus, teisinės pagalbos teikimą, o teisinė konsultacija – tai patarimai teisės klausimais.

³¹ Vietos savivaldos įstatymas. išnaša Nr. 11, 8 str.

³² Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas, 2000-03-28, Nr. VIII-1591.

³³ Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, Žin., 2000, Nr. [30-827](#); 2005, Nr. [18-572](#); 2006, Nr. [130-4890](#).

Viena iš valstybės garantuojamos teisinės pagalbos valdymo institucijų – savivaldybių institucijos, o detaliau – savivaldybių administracijos skyriai, kurių kompetencijai priskirta ši funkcija. Savivaldybės institucija:

- 1) organizuoja ir (ar) teikia pirminę teisinę pagalbą;
- 2) moka už pirminę teisinę pagalbą, kai pagal su savivaldybe sudarytą sutartį pirminę teisinę pagalbą teikia advokatai (advokatų profesinės bendrijos) ar viešosios įstaigos;
- 3) nuolat savivaldybių interneto tinklalapiuose, per visuomenės informavimo priemones, susitikimuose su gyventojais informuoja vietos gyventojus apie galimybes gauti valstybės garantuojamą teisinę pagalbą ir jos teikimo sąlygas. Mažeikių rajono savivaldybės interneto tinklapyje yra pateikta informacijos apie pirminę teisinę pagalbą, tačiau detalesnė informacija, paspaudus nuorodą, neatsidarė.

Savivaldybės institucijos privalo kiekvienais metais pateikti Teisingumo ministerijai šios nustatyta tvarka veiklos organizuojant ir teikiant pirminę teisinę pagalbą ataskaitas.

Pirminę teisinę pagalbą turi teisę gauti visi Lietuvos Respublikos piliečiai, kitų Europos Sąjungos valstybių narių piliečiai, taip pat kiti Lietuvos Respublikoje bei kitose Europos Sąjungos valstybėse narėse teisėtai gyvenantys fiziniai asmenys ir kiti Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse nurodyti asmenys, tačiau Pirminė teisinė pagalba neteikiama, jeigu:

- 1) pareiškėjo reikalavimai yra akivaizdžiai nepagrįsti;
- 2) pareiškėjui tuo pačiu klausimu buvo suteikta išsami advokato konsultacija arba yra akivaizdu, kad jis tokią konsultaciją gali gauti nesinaudodamas šio įstatymo nustatyta valstybės garantuojama teisine pagalba;
- 3) pareiškėjas kreipiasi ne dėl savo teisių ir teisėtų interesų, išskyrus atstovavimo pagal įstatymą atvejus.

Pirminė ir antrinė teisinė pagalba finansuojama iš valstybės biudžeto. Pirminei teisinei pagalbai lėšos skiriamos savivaldybėms kaip speciali tikslinė dotacija valstybinei (perduotai savivaldybėms) funkcijai atlikti. Pirminės teisinės pagalbos išlaidas sudaro išlaidos, susijusios su teisine informacija, teisinėmis konsultacijomis ir dokumentų, skirtų valstybės ir savivaldybių institucijoms, išskyrus procesinius dokumentus, rengimu, taip pat išlaidos, susijusios su patarimais dėl ginčų sprendimo ne teismo tvarka, su veiksmais dėl taikaus ginčo išsprendimo ir taikos sutarties parengimu. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos

teisingumo ministro įsakymu³⁴, lėšos iš valstybės biudžeto pirminės teisinės pagalbos teikimo funkcijai atlikti skiriamos darbo užmokesčiui ir socialinio draudimo įmokoms, darbo patalpoms išlaikyti, ryšių, kanceliariinėms, gyventojų informavimo apie valstybės garantuojamą teisinę pagalbą ir kitoms išlaidoms, susijusioms su pirminės teisinės pagalbos organizavimu ir teikimu, padengti. Minėto įsakymo nustatytais pagrindais, kiekvienais metais bazinė lėšų suma litais, skiriama, atsižvelgiant į savivaldybės teritorijoje gyvenančių gyventojų skaičių, taip pat į konkrečios savivaldybės lėšų poreikį pirminės teisinės pagalbos funkcijai vykdyti. 2007 m. gegužės 07 d. „Savivaldybių žinios“ straipsnyje³⁵ Nr. 16 (401), Teisingumo ministerijos valstybės sekretorius Paulius Koverovas apibendrina, jog 2006 m. buvo panaudota **85,3 proc.** visų pirminei teisinei pagalbai finansuoti skirtų lėšų, o 2005 m. buvo panaudota tik **66,25 proc.** skirtų lėšų. Didžiausią lėšų dalį savivaldybės skyrė advokatų paslaugoms ir darbo užmokesčiui, teikiant pirminę teisinę pagalbą. Vietos gyventojų informavimui skirta iš viso tik 2056 Lt.

Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo³⁶ 15 str. detalai nustato pirminės teisinės pagalbos teikimo tvarką. Asmenys, norintys gauti pirminę teisinę pagalbą, turi teisę kreiptis į savivaldybės vykdomąją instituciją pagal savo deklaruotą gyvenamąją vietą arba, jei asmuo neturi gyvenamosios vietos, į savivaldybės, kurioje asmuo gyvena, vykdomąją instituciją. Pirminė teisinė pagalba turi būti suteikta iš karto, kai asmuo kreipiasi į savivaldybės vykdomąją instituciją. Jeigu nėra galimybės iš karto suteikti pirminę teisinę pagalbą, pareiškėjui pranešama apie priėmimo laiką, kuris turi būti ne vėlesnis kaip 5 dienos nuo kreipimosi dienos. Kaip teikti teisinę pagalbą - įstatymas griežtai nereglementuoja. Kiekviena savivaldybė gali pasirinkti jai priimtinausią variantą. Pirminę teisinę pagalbą teikia savivaldybės administracijos valstybės tarnautojai (Mažeikių rajono savivaldybės administracijoje – Juridinio skyriaus tarnautojas), kurių pareigybių aprašymuose nustatytos teisinio pobūdžio funkcijos, darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, kuriose numatytos teisinio pobūdžio darbo funkcijos, ir gaunantys darbo užmokestį iš savivaldybės biudžeto (toliau – savivaldybių tarnautojai), arba advokatai (advokatų profesinės bendrijos), arba viešosios įstaigos, su kuriais savivaldybės yra sudariusios sutartį. Savivaldybės institucijos,

³⁴ Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas „Pirminės teisinės pagalbos teikimo funkcijai atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodika“, 2007-06-12, Nr. 1R-239.

³⁵ Koverovas, P. Ar neturtingam žmogui savivaldybė pasamdys advokata? *Savivaldybių žinios*, 2007 05 07, Nr. 16 (401), Prieiga per internetą: <www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=2&mag_id=102&art_id=328>, [žiūrėta: 2008 m. kovo 02 d.].

³⁶ Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas, išnaša Nr. 34, 15 str.

atsižvelgdamos į pirminės teisinės pagalbos kokybę, efektyvumą ir ekonomiškumą, pasirenka konkretų pirminės teisinės pagalbos teikimo būdą.

Pirminės teisinės pagalbos trukmė yra ne ilgesnė kaip viena valanda. Pirminės teisinės pagalbos trukmė gali būti pratęsta savivaldybės vykdomosios institucijos arba jos įgalioto asmens sprendimu. Asmuo dėl pirminės teisinės pagalbos tuo pačiu klausimu gali kreiptis tik vieną kartą.

Pirminę teisinę pagalbą teikiantys asmenys turi ieškoti galimybių ir padėti pareiškėjams ginčus išspręsti taikiai.

Jeigu, teikiant pirminę teisinę pagalbą, paaiškėja, kad pareiškėjui reikės antrinės teisinės pagalbos, pirminę teisinę pagalbą teikiantis asmuo pareiškėjui padeda surašyti ar surašo prašymą suteikti antrinę teisinę pagalbą. 2005 m. balandžio 27 d. Teisingumo ministro įsakymu³⁷ „Dėl prašymo suteikti antrinę teisinę pagalbą formos patvirtinimo“ yra nustatyta prašymo forma. Pirminę teisinę pagalbą teikiantis asmuo šių veiksmų imasi tik po to, kai padeda ieškoti būdų ginčus išspręsti taikiai.

Kai pareiškėjas kreipiasi dėl tos savivaldybės, kurios tarnautojas teikia pirminę teisinę pagalbą, įstaigos veiksmų ar neveikimo, tas savivaldybės tarnautojas informuoja jį apie galimą interesų konfliktą. Jeigu pareiškėjas sutinka, toks savivaldybės tarnautojas teikia pirminę teisinę pagalbą. Jeigu pareiškėjas nesutinka, kad pirminę teisinę pagalbą teiktų toks savivaldybės tarnautojas, šis jam pasiūlo kreiptis į advokatą (advokatų profesinę bendriją) ar į viešąją įstaigą, su kuriais savivaldybė yra sudariusi sutartį, arba į tarnybą. Kai pareiškėjas šiuo atveju kreipiasi į tarnybą, ši organizuoja pirminės teisinės pagalbos teikimą sudarydama sutartis su advokatais ar viešosiomis įstaigomis.

Pirminės teisinės pagalbos apskaitą tvarko ją teikiantys subjektai nurodydami pareiškėjų vardus, pavardes, asmens kodus, gyvenamąją vietą, klausimą, kuriuo buvo suteikta pirminė teisinė pagalba, pirminės teisinės pagalbos teikimo trukmę. Jeigu asmuo kreipėsi į savivaldybės vykdomąją instituciją žodžiu, jis turi pasirašyti pirminės teisinės pagalbos apskaitos žurnale.

2007 m. gegužės 07 d. „Savivaldybių žinios“ straipsnyje³⁸ Nr. 16 (401), Teisingumo ministerijos valstybės sekretorius Paulius Koverovas apibendrina, jog 2006 m. santykinai

³⁷ LR Teisingumo ministro įsakymas „Dėl prašymo suteikti antrinę teisinę pagalbą formos patvirtinimo“, 2005 04 27, Nr. 1R-124.

³⁸ Koverovas, P. Ar neturtingam žmogui savivaldybė pasamdys advokatą? *Savivaldybių žinios*, 2007 05 07, Nr. 16 (401), Prieiga per internetą: <www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=2&mag_id=102&art_id=328>, [žiūrėta: 2008 m. kovo 02 d.].

mažiausiai savivaldybės gyventojų pirmine teisine pagalba pasinaudojo Šilutės rajono, Molėtų, Kauno, Klaipėdos, Mažeikių rajonų savivaldybėse.

2005 09 01 „Savivaldybių žinios“ straipsnyje³⁹ teigiama, jog kalbėti apie valstybės garantuojamos teisinės pagalbos kokybę galima tik tuomet, kai visuomenė aktyviai naudosis tokia pagalba ir žinos, kur ir iš ko jie tokios pagalbos turi reikalauti. Todėl ministerija, norėdama kuo plačiau informuoti visuomenę apie valstybės garantuojamą nemokamą teisinę pagalbą, visą aktualią informaciją įtraukė į specialią interneto svetainę www.teisinepagalba.lt. Joje aiškiai atskirta informacija apie pirminę ir antrinę teisinę pagalbą, oficialūs įstatymo terminai paaiškinami populiariai, nurodoma, kokius dokumentus su savimi turi turėti teisinės pagalbos ieškantis žmogus. Svetainėje taip pat pateikti teisės aktai, reglamentuojantys teisinės pagalbos teikimą, naudingos nuorodos. Ne mažiau svarbi ir informacija, kuri padeda asmenims patiems pasiskaičiuoti, ar jie gali tikėtis iš valstybės tik pirminės, ar ir antrinės teisinės pagalbos.

Mažeikių rajono savivaldybėje teikiamos pirminės teisinės pagalbos statistiniai duomenys analizuojami trečiojoje magistro darbo dalyje.

³⁹ Grynys, Edmundas, „Nemokamos žmonių advokatės – savivaldybės darbuotojos“, *Savivaldybių žinios*, 2005 09 01, Nr. 29 (326).

3 Savivaldybės administracijos praktinės problemos

3.1 Mažeikių rajono savivaldybės biudžeto padėtis ir problematika.

Pasak autorių K. Levišauskaitės ir G. Rūškio⁴⁰ vietiniai biudžetai yra priklausomi nuo vietos savivaldos organų ir atlieka vietinės valdžios aprūpinimo reikalingais finansiniais ištekliais funkciją. Kiekvienas administracinis - teritorinis vienetas turi savo biudžetą. Šie biudžetai yra atskiri nuo centrinio valstybės biudžeto ir funkcionuoja autonomiškai. Juos sudaro, tvirtina ir vykdo atitinkami vietinės valdžios organai ir jie formaliai nesusiję su valstybės biudžetu. Tačiau praktiškai egzistuoja didelė vietinės valdžios organų priklausomybė nuo centrinės valdžios, todėl vietiniai biudžetai atlieka centrinės valdžios ekonominės ir socialinės politikos „nešėjo“ vaidmenį ir yra tarpinė grandis valstybės finansų sistemoje. Vietiniai biudžetai naudojami vykdant uždavinius, kuriuos centrinė valdžia perkelia savivaldybėms, siekdama didesnio manevringumo ir išsilaisvinimo nuo antraeilių problemų. Vietinės valdžios biudžetai formuojami iš antraeilių šaltinių, prie kurių priskiriami vietiniai mokesčiai (turto, žemės), įvairios rinkliavos, municipalinės nuosavybės naudojimo pajamos. Taip pat svarbų vaidmenį atlieka dotacijos iš valstybės biudžeto, kurios suteikia savivaldos organams ne tik finansinę paramą, bet ir padidina jų priklausomybę nuo centrinės valdžios.

Mažeikių rajono savivaldybės administracijos Finansų skyriaus vedėjos pavaduotojos L. Kinčinionės teigimu, valstybės dotacijos per 2002 – 2006 metų laikotarpį padidėjo 1,4 karto. Didėjančios valstybės skiriamų savivaldybei dotacijų sumos silpnino Mažeikių rajono savivaldybės savarankiškumą. Tai, kad savivaldybių nepanaudotos valstybės biudžeto lėšos turi būti gražinamos metų gale į valstybės biudžetą, turi savų trūkumų: tokia praktika verčia savivaldybes išleisti visus iš valstybės biudžeto joms pervestus pinigus, kadangi nepanaudota jų dalis, pasibaigus biudžetiniams metams, vis tiek bus prarasta. Šios savivaldybių išlaidos ne visada būna ekonomiškai tikslingos. Matyt, būtų geriau nepanaudotas valstybės biudžeto lėšas palikti savivaldybėms, jei jos numato jas panaudoti racionaliai. L. Kinčinionės nuomone, reikėtų mažinti specialiųjų tikslinių dotacijų dalį, nes didelė savivaldybių biudžetų tikslinių dotacijų apimtis susiaurina vietinio valdymo lygio galimybę veikti savarankiškumo pagrindais. 2008 metais Mažeikių rajono savivaldybei dotacijų iš valstybės skirta šiek tiek

⁴⁰ Levišauskaitė, K., Rūškys, G. *Valstybės finansai*. Vytauto didžiojo universitetas, 2003.

mažiau, lyginant su 2007 ir 2006 metais. Mažeikių rajono savivaldybės 2006 metų biudžeto didžiąją dalį sudarė valstybės dotacijos (daugiau nei pusė viso biudžeto – 53,4 %), 2007 metais valstybės dotacijos ir pajamos iš mokesčių buvo lygios, o 2008 metais jau mokesčių dalis savivaldybės biudžete yra didesnė nei valstybės skirtos dotacijos (mokesčių dalis – 53,4 %).

B. Rudokienė⁴¹ Mažeikių rajono savivaldybės laikraščio „Santarvė“ straipsnyje pažymėjo, kad 2006 metais į Mažeikių savivaldybės biudžetą sumokėta per 40 milijonų litų mokesčių, arba vos ne pusė tiek, kiek apskritai į Telšių apskrities savivaldybių biudžetus. Mažeikiai tokias pozicijas užima dėl „Mažeikių naftos“ indėlio. Anot Telšių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos viršininko Antano Naujoko, „Mažeikių naftos“ veiklos rezultatai turi reikšmingos įtakos visos šalies ekonomikai, taip pat ir mokesčių surinkimui Telšių apskrityje. Mokesčių inspekcijos duomenimis, „Mažeikių naftos“ pajamos į apskrities nacionalinį biudžetą sudaro 77,4 proc. surenkamų mokesčių. Į Mažeikių savivaldybės biudžetą surinktų mokesčių didžioji dalis taip pat iš naftininkų įmonės. Tačiau L. Kinčiniene pastebėjo, jog mokesčių įmokas bei baudų ir konfiskacijų išieškojimą vykdanči Valstybinė mokesčių inspekcija, kuri nepavaldi savivaldybėms, nesuinteresuota ieškoti būdų mokesčiams ir nemokestinėms įplaukoms didinti, o savivaldybės nepateikia reikalingų duomenų, todėl reikėtų stiprinti bendradarbiavimą tarp šių institucijų, taip pat mokesčių būtų surenkama daugiau, jei LR savivaldybių biudžetų pajamų metodikos įstatyme būtų numatyta Mažeikių rajono savivaldybės biudžetui gyventojų pajamų mokesčio dalis vietoje 90 proc. - 100 proc.

L. Kinčiniene teigimu, yra sudėtinga sudaryti tikslų Mažeikių rajono savivaldybės biudžeto planą, kurį pavyktų tiksliai įgyvendinti, kadangi Mažeikių rajono savivaldybės taryba nėra patvirtinusi nei strateginio planavimo principų, nei strateginio plėtros plano nuo 2008 m., nei strateginio savivaldybės veiklos plano, nei su juo susijusių programų, taip pat biudžeto sudarymas priklauso nuo asignavimų valdytojų pateiktų išlaidų sąmatų sudarymo, neatitikimus tarp biudžeto plano ir fakto lemia ir tai, kad Valstybinė mokesčių inspekcija pajamas į savivaldybės biudžetą perveda sausio 2 – 10 dienomis, o asignavimų valdytojais finansuojami iki gruodžio 31 dienos, dėl šios priežasties asignavimų valdytojais nepervedami visi skirti asignavimai, jie lieka neatsiskaitę su kreditoriais, ir dėl to didėja kreditorinis įsiskolinimas. Lietuvos Respublikos 2008 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių

⁴¹ Rudokienė, B. Surinkti mokesčiai – gerėjančio gyvenimo veidrodis? *Santarvė*. Prieiga per internetą: <<http://www.santarve.lt/article/articleview/7922/1/79/>>, [žiūrėta: 2008 m. kovo 22 d.].

biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo⁴² 12 str. 1 d. 1 p. numatyta, kad savivaldybės skola negali viršyti 35 % patvirtintų atitinkamų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų). L. Kinčiniene pastebi, jog Mažeikių rajono savivaldybė ankstesniais metais vis pažeisdavo šią įstatymo normą, tačiau Mažeikių rajono savivaldybei yra nustatytas papildomas 10 procentų skolos limitas, nes savivaldybė vykdo Europos Sąjungos projektus, todėl 2008 m. sausio 01 d. skolos limitas viršytas nebuvo.

Pastebėtina, jog susiduriama su įvairiomis problemomis sudarant Mažeikių rajono savivaldybės biudžetą, tačiau prognozės, pasak L. Kinčinienės, yra pozityvios, o padarius ateityje keletą pertvarkymų, Mažeikių rajono savivaldybės biudžetas taps savarankiškesnis, biudžeto pajamos bus realiai surenkamos ir svarbiausia - priklausys nuo savivaldybės veiklos efektyvumo.

3.2 Teismų praktika nagrinėjant ginčus dėl statybos leidimų išdavimo.

Statybos leidimų išdavimo procesas - sudėtinga procedūra, kadangi joje dalyvauja didelis skaičius valstybės institucijų, nesilaikoma įstatymais bei poįstatyminiais teisės aktais nustatytų procedūrų, terminų, fiziniai ar juridiniai asmenys nepakankamai operatyviai ir tiksliai informuojami apie priimtus sprendimus ar atsisakymų motyvus, suinteresuoti asmenys krepiasi gindami savo teises ir interesus, viešąjį interesą, dėl to Lietuvos Respublikos apygardos administraciniuose teismuose nagrinėjama daugybė ginčų, kuriais siekiama išspręsti statybos leidimų išdavimo/neišdavimo teisėtumo klausimą. Ar teisinė sistema užtikrina atsakingų institucijų joms priskirtų funkcijų vykdymą, pažeistų teisių gynybą, tinkamą teisės aktų taikymą, - statybos leidimų išdavimo procedūros problematiką geriausiai atskleidžia bei išaiškina teismų praktika.

Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas (toliau - LVAT), 2006 m. gruodžio 12 d. nutaryje⁴³ konstatavo: *pagal Statybos įstatymo 23 straipsnį statybos leidimo galiojimas gali būti nutrauktas teismo sprendimu (18 d. 2 p.). Tačiau nei Statybos įstatyme, nei poįstatyminiuose teisės aktuose nėra išvardinti ar kitaip nurodyti atvejai, kai leidimo galiojimas gali būti nutrauktas teismine tvarka. Todėl kiekvienu konkrečiu atveju teismas turi*

⁴² LR 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Nr. X-1353, 2007-12-06.

⁴³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, 2006 m. gruodžio 12 d., Nr. A⁷-1698-06.

išaiškinti ir įvertinti faktines bylos aplinkybės tuo aspektu, ar prašyme panaikinti statybos leidimą nurodytos aplinkybės yra pakankamas pagrindas nutraukti leidimo galiojimą ir tolimesnę statybos vykdymą. Dėl nevienodo faktinių aplinkybių vetinimo, LVAT priimti sprendimai, nagrinėjant statybos leidimų išdavimo/neišdavimo klausimus, yra skirtingi, nesuformuojantys vienodos praktikos.

Dėl Nuolatinės statybos komisijos galių. LVAT 2005-02-08 nutartimi⁴⁴ (byla Nr. A¹¹ – 130/2005) yra konstatavęs, kad Nuolatinės statybos *“komisijos sprendimai (išvados) išduoti ar neišduoti statybos leidimą yra rekomendacinio pobūdžio“*. Taip pat, kad *„komisijos priimtas sprendimas (išvada) ABTĮ taikymo prasme negali būti priskirtas prie individualių teisės akto, nes jis savaime nesukelia jame nurodytam asmeniui konkrečių teisių ar pareigų.“* Minėtoje nutartyje LVAT konstatavo, kad *„aiškinant Statybos įstatymo 23 straipsnį, Nuostatų 13 punktą (teigiant, kad Komisijos išvada savaime nesukelia teisinių pasekmių joje nurodytiems asmenims), konstatuotina, jog 1) Komisijos išvada ir joje nurodytos rekomendacijos (pasiūlymai) skirti tam, kad juos įvertintų turintis teisę išduoti statybos leidimą subjektas; 2) išvadoje nurodyti minėti pasiūlymai nėra privalomi išvados adresatui; 3) kompetentingam subjektui išdavus statybos leidimą arba atsisakius tai padaryti, Komisijos išvadoje nurodyti faktai ir jų teisinis įvertinimas tampa atitinkamo sprendimo, t. y. individualaus teisės akto, dalimi. Todėl konstatuotina, kad ABTĮ taikymo prasme Komisijos išvada negali būti laikoma teisės aktu, tiesiogiai nustatančiu joje nurodytam asmeniui atitinkamas teises ar pareigas. Tuo pačiu konstatuotina, kad minėta išvada negali būti laikoma ABTĮ nustatyta tvarka skundžiamu teisės aktu“*.

2005-12-09 nutartyje⁴⁵ (byla Nr. A¹⁵ – 1797/2005) LVAT įvedė asmenų sąžiningumo kategoriją statybos leidimo išdavimo procese, nors pirmosios instancijos teismas šioje byloje jau bandė padidinti Komisijos rekomendacijos išduoti leidimą statybai galią. Šioje byloje buvo nustatyta Nuolatinės statybos komisijos sprendimo priėmimo procedūrinių pažeidimų, dėl kurių pirmosios instancijos teismas pripažino Komisijos protokolą niekiniu, kartu panaikindamas ir minėtos rekomendacijos pagrindu išduotą statybos leidimą. Pirmosios instancijos teismas pasakė, jog, nors ir Komisijos sprendimas yra rekomendacinio pobūdžio, procedūrinių pažeidimų visuma negali būti vertinama kaip mažareikšmiai ir formalūs pažeidimai. LVAT nuomone, minėti pažeidimai buvo formalūs ir konstatavo, kad *„vien formalių pažeidimų buvimas nesudaro pagrindo panaikinti leidimą statybai, jei nėra pažeisti*

⁴⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, 2005 m. vasario 08 d., Nr. A¹¹-130/2005.

⁴⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, 2005 m. gruodžio 09 d., Nr. A¹⁵-1797/2005.

viešieji ar trečiųjų asmenų interesai“. Taip pat Teismas pažymėjo, jog „laikytina, kad asmuo leidimo statybai gavimo proceso metu elgėsi sąžiningai ir buvo įgijęs teisėtus lūkesčius gauti leidimą statybai, jei jis teisėtai atliko visus būtinus veiksmus statybos leidimui gauti, pateikė visus tokiam sprendimui reikiamus dokumentus ir: pagrįstai negalėjo numatyti, kad viešojo administravimo subjektas statybos leidimo išdavimo proceso metu pažeis formalias procedūras; nepateikė viešojo administravimo subjektui jokių apgaulingų, neteisingų ar neišsamių duomenų, siekdamas statybos leidimo išdavimo; viešojo administravimo subjektui, išdavusiam leidimą statybai, buvo žinomos visos faktinės ir teisinės aplinkybės, susijusios su sprendimu išduoti statybos leidimą, ir iki apeliacinės instancijos teismo posėdžio dienos šios aplinkybės nėra pakitusios; statybos leidimas tiesiogiai nepažeidė nei viešojo intereso, nei kitų asmenų teisių bei įstatymo saugomų interesų; remiantis išduotu statybos leidimu jau buvo atliktos didelės investicijos į statybą. Pažymėtina, jog išaiškinimo, koks pažeidimas yra formalus, o koks neformalus, nėra, todėl spręsti, ar pažeidimai esminiai, ar ne – teismo kompetencija.

LVAT 2006-12-12 nutartis⁴⁶ (byla Nr. A⁷ – 1698-06) buvo priimta jau įsigaliojus 2006 10 17 Statybos įstatymo⁴⁷ redakcijai, kurios 23 str. 9 dalyje įtvirtinta nuostata, jog **komisijos sprendimas** išduoti statytojui (užsakovui) jo prašomą statybos leidimą ar statybos leidimo neišduoti **yra privalomas** savivaldybės administracijos direktoriui (jo įgaliotam savivaldybės administracijos valstybės tarnautojui). Sprendimas išduoti statybos leidimą gali būti priimtas tik tuo atveju, kai visi nuolatinės statybos komisijos nariai pritaria statybos leidimo išdavimui. Jeigu bent vienas komisijos narys nepritaria statybos leidimo išdavimui, priimamas sprendimas neišduoti statytojui (užsakovui) jo prašomo statybos leidimo. Šis komisijos sprendimas turi būti motyvuotas ir gali būti skundžiamas ABTĮ nustatyta tvarka. LVAT 2006-12-12 nutartyje buvo skundžiamas statybos leidimo išdavimas, motyvuojant tuo, jog į Nuolatinės statybos komisijos sudėtį nebuvo įtrauktas Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos atstovas, padaryta procedūrinių pažeidimų, Nuolatinei statybos komisijai pasirašant protokolą. Šioje nutartyje tiek pirmosios instancijos teismas, tiek LVAT konstatavo, jog esant nurodytiems pažeidimams, Nuolatinė statybos komisija protokolu neteisėtai rekomendavo išduoti statybos leidimą statybai, tuo pažeisdama Statybos įstatymo 23 str. 9 d. Teismų požiūris į Komisijos sprendimo reikšmę, lyginant su aukščiau minėtais sprendimais, yra kitoks, - rekomendacija (siūlymas, patarimas) pripažinta neteisėta. LVAT

⁴⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, 2006 m. gruodžio 12 d., Nr. A⁷-1698-06.

⁴⁷ Statybos įstatymas, 1996 03 19, Nr. I-1240, išnaša Nr. 30.

konstatavo, kad *“tai, jog Nuolatinės statybos komisijos 2004 m. spalio 28 d. posėdyje nedalyvavo ir protokole nepasirašė, taigi ir išvadai rekomenduoti išduoti ginčijamą statybos leidimą nepritarė Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos atstovas, yra pagrindas naikinti Neringos savivaldybės administracijos 2004 m. lapkričio 2 d. išduotą administracinio pastato su pirsu (pontoninis) statybos leidimą Nr. 58 dėl jo neteisėtumo, nes jį išduodant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, turinčios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei priimamo sprendimo pagrįstumą“*. Kartu teismas pažymėjo, jog *„statybos leidimas yra vientisas teisės suteikiantis ir pareigas nustatantis teisės aktas, todėl jo neteisėtumo konstatavimas bet kuriuo iš pagrindų reiškia jo negaliojimą visa apimtimi kartu su pakeitimais, padarytais po jo išdavimo“*. Trečiųjų asmenų sąžiningumo klausimas šioje nutartyje buvo išspręstas įpareigojant savivaldybės administraciją iš naujo atlikti viešojo administravimo procedūras, kuri turėjo priimti naują sprendimą, išduoti ar atsisakyti išduoti statybos leidimą.

Dėl statybos leidimo teisinio statuso. *„Statybos leidimas - specialia tvarka kompetentingo subjekto išduodamas dokumentas, suteikiantis teisę atlikti jame nurodytus statybos darbus. Statybos leidimui negali būti prilyginami (negali jo atstoti) jokie kiti viešojo administravimo subjektų priimami administraciniai aktai“* – konstatavo LVAT 2006 m. rugsėjo 07 d. sprendime⁴⁸, kuriame pažymėjo, kad jokie kiti viešojo administravimo subjektų priimti administraciniai aktai, pvz. raštai, leidimai, planai, kuriais leidžiama, įpareigojama atlikti tam tikrus statybos, aptvėrimo, rekonstravimo ar kt. darbus, negali būti prilyginami statybos leidimui, būtina gauti norminių teisės aktų nustatyta tvarka išduodamus statybos leidimus, o darbų atlikimas be statybos leidimo – tai savavališka statyba.

Dėl neteisėto detaliojo plano pagrindu išduotų statybos leidimų. LVAT konstatavo, jog *„detalusis planas, kuriuo vadovaujantis išduoti ginčijami projektavimo sąlygų sąvadas ir statybos leidimas, panaikintas teismo sprendimu. Todėl administraciniai aktai, parengti pripažinto neteisėtu detaliojo plano pagrindu, negali būti pripažinti teisėtais.“* (2005 m. spalio 14 d. nutartis⁴⁹). 2007 m. sausio 19 d. nutartyje⁵⁰ LVAT pasakė, jog *„statybos leidimas išduotas neteisėto detaliojo plano pagrindu, todėl jis naikintinas“*.

⁴⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas, 2006 m. rugsėjo 07 d., Nr. A⁵-1265/2006.

⁴⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, 2005 m. spalio 14 d., Nr. A²-1372-05.

⁵⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, 2007 m. sausio 19 d., Nr. A³-64-07.

Bylos, kuriose atsakovas – Mažeikių rajono savivaldybės administracija. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2004 m. lapkričio 23 d. sprendime⁵¹ sprendė statybos leidimo, išduoto 2004 m. kovo 10 d. Mažeikių rajono savivaldybės Architekto tarnybos, teisėtumo klausimą. Šiaulių apygardos administracinis teismas statybos leidimą panaikino, argumentuodamas, jog išduodant leidimą buvo pažeista norminiuose aktuose nustatyta leidimo statybai išdavimo tvarka ir procedūra, įskaitant Nuolatinės statybos komisijos protokolo neatitikimą norminių aktų nustatytiems reikalavimams. Šiaulių apygardos administracinis teismas pasakė, kad „*Mažeikių rajono savivaldybės Nuolatinės statybos komisijos projekto kompleksinio tikrinimo posėdžio protokole Nr. 161 statinio projekto patikrinimo rezultatai nėra tinkamai įforminti, nes protokole yra nurodyti organizacijų pavadinimai bei asmenų pavardės, tačiau nėra nei vieno iš jų parašų bei organizacijų antspaudų, patvirtinančių šių organizacijų pritarimą projektiniams sprendimams. Šis protokolas negali būti pripažintas atitinkančiu Reglamento STR 1.07.01:2002 16 punkto reikalavimus dokumentu, todėl konstatuotina, jog leidimas statybai buvo išduotas pažeidžiant pastarąją teisės normą ir nesant Nuolatinės statybos komisijos išvados dėl projekto patikrinimo rezultatų.*“ LVAT sprendimu panaikino Šiaulių apygardos administracinio teismo sprendimą, argumentuodamas, jog Nuolatinės statybos komisijos „*patikrinimo rezultatai turi būti įforminti protokolu, kuriame yra būtina pateikti rekomendaciją dėl statybos leidimo išdavimo arba neišdavimo. Tačiau šioje normoje nėra tiesiogiai nustatyti (išskyrus būtino rekomendacijų pateikimo) reikalavimai protokolo turiniui ir jo formai.*“ LVAT konstatavo, kad „*sprendžiant **protokolo tinkamumo formos aspektu klausimą**, būtina vadovautis atitinkamomis komisijos darbo reglamento nuostatomis. Pagal Mažeikių rajono savivaldybės Nuolatinės statybos komisijos darbo reglamento (patvirtinto rajono mero 2002-10-02 potvarkiu Nr.590) 4 punktą, komisijos nariai pritarimą išduoti leidimą statiniui statyti pagal pateiktą projektą pažymi raštu (pasirašant) projekto generaliniame plane arba kitame pagrindiniame brėžinyje. Iš byloje esančio Mažeikių rajono savivaldybės Nuolatinės statybos komisijos 2004 m. kovo 10 d. protokolo Nr. 161 bei statybos leidimo dokumentacijos (b. l. 28) matyti, kad protokole yra pateikta rekomendacija išduoti statybos leidimą, o komisijos nariai pasirašytinai pateikė atitinkamas žymas techninio projekto brėžiniuose. Taigi konstatuotina, kad teismo padaryta išvada dėl Reglamento STR 1.07.01:2002 16 punkto pažeidimo nėra pagrįsta.*“

⁵¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas, 2004 m. lapkričio 23 d., Nr. A¹¹ 946/2004.

Mažeikių rajono savivaldybės administracijos subjektų išduotas statybos leidimas buvo pripažintas tinkamai išduotu, nepažeidžiant teisės aktų reikalavimų, tačiau 2008 m. sausio 24 d. sprendimu⁵² LVAT panaikino du Mažeikių rajono savivaldybės administracijos išduotus statybos leidimus. Šioje situacijoje pareiškėjai pagrindinį argumentą, ginčydami statybos leidimų teisėtumą, nurodė viešo aptarimo nebuvimą. Nuolatinės statybos komisijos rekomendacijomis nebuvo abejota. Šiaulių apygardos administracinis teismas teigė, jog panaikinti statybos leidimų nebuvo pagrindo, buvo gautas reikiamas kiekis daugiaubučio gyvenamojo namo butų savininkų sutikimų, tačiau Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, jog byloje esančiuose sąrašuose nebuvo surinkta butų savininkų balsų daugumos, pažymėdamas, kad *„sutikimas (parašai) turi būti duoti būtent butų savininkų, o ne kitų buto gyventojų, be to, pagal CK 4.85 str. 1 d. kiekvieno buto ir kitų patalpų savininkas turi vieną balsą, o jeigu butas nuosavybės teise priklauso keliems savininkams, jiems jų susitarimu turi atstovauti vienas asmuo, kuris turi vieną balsą.“* Buvo nustatyta, jog 17 parašų buvo ne butų savininkų, kai kuriais atvejais asmenys pasirašė po du kartus. Teismas konstatavo, kad *„išduodant ginčo statybos leidimus buvo pažeisti Statybos įstatymo 23 straipsnio 6 dalies 2 punkto bei 20 straipsnio 2 dalies 3 punkto, STR Statybos leidimas 15.3 punkto ir LR CK 4.85 straipsnio 1 dalies reikalavimai. Šie pažeidimai yra esminiai, nes išduodant statybos leidimus nebuvo gauta daugumos butų savininkų sutikimo dėl butų rekonstrukcijos, todėl ginčo statybos leidimai yra išduoti neteisėtai ir yra naikintini.“*

Iš pateiktų pavyzdžių akivaizdu, kad statybos leidimų išdavimo procesas yra labai sudėtinga procedūra, todėl kyla daug konfliktų, jie sprendžiami teisme, tačiau ginčo išsprendimas užtrunka ilgai. Siekiant supaprastinti leidimų išdavimo procedūrą, sumažinti teisminių ginčų skaičių, užtikrinti skaidrumą, priimti sprendimus bei suinteresuotus asmenis informuoti apie juos laiku, yra kuriama ir pavasarį planuojama baigti įdiegti elektroninę statybos leidimų išdavimo sistemą. Teigiama, kad įdiegus minėtą informacinę sistemą, visi statybos dokumentai bus derinami elektroniniu būdu, ji veiks pagal įstatymų nustatytus šių dokumentų rengimo terminus, o apie bet kokią vėlavimą praneš visoms suinteresuotoms institucijoms. Bus paprasta patikrinti, dėl kurio pareigūno kaltės yra vėluojama, išsiaiškinti vėlavimo priežastis bus galima ir dokumentų rengimo proceso metu, ir po jo. Informacinė sistema taip pat padės apskričių viršininkų administracijoms vykdyti neteisėtų statybų

⁵² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas, 2008 m. sausio 24 d., Nr. A – 525-101-08.

prevencija, kuri šiuo metu yra gana vangiai. Ši sistema leis matyti visus vykstančius statybų procesus, todėl nesunku bus išsiaiškinti, kur gali būti vykdomos neteisėtos statybos.⁵³

3.3 Pirminės teisinės pagalbos teikimas Mažeikių rajono savivaldybėje, statistiniai duomenys.

Siekiant išsiaiškinti Mažeikių rajono savivaldybėje teikiamos pirminės teisinės pagalbos teikimo būdą, kokybę, mastą bei kitus duomenis, buvo parengti klausimai Mažeikių rajono savivaldybės administracijos Juridinio skyriaus vyriausiajam specialistui Gražvydui Gudauskui, analizuojamos 2006 – 2008 metų ataskaitos Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerijai apie pirminės teisinės pagalbos organizavimą ir teikimą Mažeikių rajono savivaldybėje.

Išanalizavus 2006 m. vasario 01 d. ataskaitą⁵⁴, 2007 m. sausio 01 d. ataskaitą⁵⁵ ir 2008 m. vasario 06 d. ataskaitą⁵⁶ dėl pirminės teisinės pagalbos organizavimo ir teikimo Mažeikių rajono savivaldybėje, aišku, jog Mažeikių rajono savivaldybėje už pirminės teisinės pagalbos teikimą vietos gyventojams yra atsakingas vienas asmuo – Juridinio skyriaus vyriausiasis specialistas. Savivaldybė nėra sudariusi sutarčių su advokatais (advokatų profesinėmis bendrijomis) ar viešosiomis įstaigomis, tačiau 2005 metais buvo pasinaudota advokato paslaugomis teikiant pirminę teisinę pagalbą. Anot Mažeikių rajono savivaldybės Juridinio skyriaus vyriausiojo specialisto G. Gudausko, Mažeikiuose nėra reikalinga sudaryti sutarčių su advokatais dėl pirminės teisinės pagalbos teikimo, jo nuomone, visiškai pakanka kompetetingų specialistų tokio pobūdžio konsultacijoms suteikti. Pažymėtina, jog Mažeikių rajono savivaldybėje yra tik trys Juridinio skyriaus darbuotojai, atsakingi už teisės aktų projektų rengimą, jų atitikties įstatymams, kitiems teisės aktams užtikrinimą, savivaldybės atstovavimą teismuose, konsultacijų, informacijos teikimą, sutarčių ir kitų būtinų dokumentų rengimą bei kitų funkcijų atlikimą, kai tuo tarpu panašiu gyventojų skaičiumi į Mažeikių

⁵³ *Kovoti su korupcija padės elektroninė statybos leidimų išdavimo sistema*, vtv.lt nujienos online, 2008 m. sausio 23 d., prieiga per internetą: <<http://www.vtv.lt/naujienos/technologijos/kovoti-su-korupcija-pades-elektronine-statybos-leidimu-isdavimo-si.html>>, [žiūrėta: 2008 m. kovo 23 d.].

⁵⁴ *Mažeikių rajono savivaldybės administracijos veiklos ataskaita organizuojant ir teikiant pirminę teisinę pagalbą nuo 2005 01 01 iki 2005 12 31*, 2006 02 01, Nr. R8-2.28-206.

⁵⁵ *Mažeikių rajono savivaldybės administracijos veiklos ataskaita organizuojant ir teikiant pirminę teisinę pagalbą nuo 2006 01 01 iki 2006 12 31*, 2007 01.

⁵⁶ *Mažeikių rajono savivaldybės administracijos veiklos ataskaita organizuojant ir teikiant pirminę teisinę pagalbą nuo 2007 01 01 iki 2007 12 31*, 2008 02 06, Nr. R8-2.33-222.

rajono Marijampolės savivaldybė turi administracijoje atskirą teisės departamentą, kuriame yra bent keliolika asmenų, atsakingų už aukščiau minėtų funkcijų vykdymą.

Iš ataskaitų matyti, jog asmenys kreipiasi į p. G. Gudauską dėl teisinės informacijos labai įvairiais klausimais, dažniausiai – šeimos teisės, paveldėjimo, civilinio proceso, darbo teisės klausimais. Informaciją besikreipiantiesiems įstatymas reikalauja suteikti nedelsiant, per vienos valandos trukmės konsultaciją, tačiau ne vėliau kaip per 5 darbo dienas. Pasak G. Gudausko, 5 dienų terminas yra protingas laikas, per kurį įmanomą sužinoti ir suteikti asmenims kvalifikuotą teisinę pagalbą, o vienos valandos trukmė yra pakankama asmeniui išaiškinti jam aktualią informaciją. Paminėtina, jog 2005 metais buvo gauti 7 asmenų skundai dėl užtęsto pirminės teisinės pagalbos teikimo, tačiau per 2006 – 2007 metus skundų užregistruota nebuvo.

Iš minėtų ataskaitų išaiškėja, jog Mažeikių rajono gyventojai informaciją apie nemokamą pirminę teisinę pagalbą gauna iš vietinės spaudos (du laikraščiai), 2006 metais kartą buvo skelbiama tokia informacija vietinėje televizijoje „Roventa“, 2005 ir 2006 metais – susitikimuose su gyventojais, taip pat per savivaldybės administracijos skyrius, tarnybas, seniūnijas, įmones, įstaigas skelbiama tokio pobūdžio informacija. Mažeikių rajono savivaldybės internetiniame tinklalapyje⁵⁷ teisinės informacijos nuorodoje yra pateikiami duomenys, kur ir kokiomis valandomis gali būti suteikta pirminė teisinė pagalba, nurodoma, kas turi teisę ją gauti, pateikiami kontaktiniai telefonų numeriai. Tačiau atmintinėje gyventojams yra nuoroda į platesnį paaiškinimą, kas yra nemokama pirminė teisinė pagalba, tačiau pateikta nuoroda neatsidaro. Pažymėtina, jog 2007 ir 2008 metų ataskaitose nurodoma, jog reikėtų informuoti visuomenę ir per vietines radijo stotis (jų Mažeikiuose yra dvi), vietinę televiziją, tačiau visa tai tik ketinama daryti ateityje.

Iš pateiktų ataskaitų išryškėja mažėjanti besikreipiančių asmenų, norinčių gauti nemokamą pirminę teisinę pagalbą, tendencija (2005 m. – 235 asmenys, 2006 m. – 232 asmenys, 2007 m. – 194 asmenys, asmenys, užsukantys tik pasiteirauti apie dokumentus, reikalingus pateikti norint gauti antrinę teisinę pagalbą, neregistruojami). Visuomenės informavimui naudojami Teisingumo ministerijos išleisti lankstinukai, informacija stenduose, internete, retkarčiais informuojama vietinėje spaudoje, tačiau lėšos, skiriamos kaip specialiai tikslinė dotacija šiai funkcijai atlikti, nenaudojamos visuomenės informavimui.

⁵⁷ Teisinė infomacija, Prieiga per internetą: <<http://www.mazeikiai.lt/index.php?1209986302>>, [žiūrėta: 2008 m. kovo 22 d.].

Lėšos daugiausiai skiriamos atlyginimų mokėjimui, darbo kabineto reikiamai įrangai, priemonėms įsigyti, o kvalifikacijai kelti reikiamos lėšos skiriamos iš pačios savivaldybės resursų. Darytina išvada, jog gyventojams suteikiama per mažai duomenų apie galimybę gauti pirminę teisinę pagalbą.

Per 2005 – 2007 metus iš viso buvo atsisakyta teikti pirminę teisinę pagalbą 4 kartus: trim atvejais atsisakyta padėti surašyti prašymus antrinei teisei pagalbai gauti, kadangi asmenų pajamos viršijo Vyriausybės nustatytus lygius, o vienu atveju asmuo kreipėsi ne dėl savo pažeistų teisių ar interesų. Anot p. G. Gudausko, įstatyme numatytas apribojimas asmenims kreiptis tuo pačiu klausimu tik vieną kartą yra pagrįstas, kadangi “tokia įstatymo nuostata apsaugo administracijos darbuotojus, atsakingus už pirminės teisinės pagalbos teikimą, nuo bereikalingo darbo, pokalbių, svarbu tik taktiškai atsisakyti.”

Apibendrinant surinktą informaciją, galima teigti, jog Mažeikių rajono savivaldybėje per 2005 – 2007 metus dėl pirminės teisinės pagalbos teikimo kreipėsi labai mažas procentas Mažeikių rajono gyventojų, vidutiniškai 0,33 % kiekvienais metais. Žmonėms yra sudaroma galimybė kreiptis dėl tokios pagalbos, pateikiama informacijos, tačiau yra būdų, kurie dar nėra išnaudoti informuojant visuomenę, būtina skirti daugiau lėšų visuomenės informavimui, kelti darbuotojų kvalifikaciją, galbūt net didinti kvalifikuotų darbuotojų skaičių.

Išvados

1. Konstitucija tiesiogiai nereglamentuoja vietinės viešosios valdžios institucijų sistemos, vietos savivaldos institucijos reglamentuojamos įstatymais, kurie Lietuvoje per septyniolika nepriklausomybės metų labai kito, kartu keičiant savivaldos institucijų sistemą: 1995 metais panaikinta žemesnioji savivaldos grandis, atstovaujamoji ir vykdomoji valdžia perduota merams, 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinis Teismas pripažino, kad tokia valdžios koncentracija vienose rankose prieštarauja Konstitucijai, įpareigota atskirti atstovaujamą ir vykdomąją valdžias. Nuo 2003 metų, įsigaliojus naujoms Vietos savivaldos įstatymo pataisoms, kurių priėmimą lėmė minėtas Konstitucinio Teismo nutarimas, buvo įtvirtinta vietos savivaldos institucijų sistema, kuri iki šiol funkcionuoja, tačiau Seime svarstomi nauji Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai, kuriuos priėmus savivaldybės institucijų statusas vėlgi šiek tiek keistųsi.

2. Savivaldybės administracijos padėtis yra detaliai reglamentuota įstatymiais bei poįstatymiais teisės aktais, tačiau praktikoje iškyla labai daug teisinių ginčų dėl statybos leidimų išdavimo ar atsisakymo juos išduoti, ką atskleidžia darbe analizuoti teisminiai ginčai, todėl teisės aktų bazė, reglamentuojanti statybos leidimų išdavimą turėtų būti tobulinama. Taip pat tobulintinas ir biudžeto sudarymo proceso reglamentavimas, nustatant norminiu teisės aktu bendrus biudžeto sudarymo principus bei metodus.

3. Darytina išvada, jog mažėjantis valstybės skiriamų dotacijų skaičius, didėjančios pajamos iš mokesčių skatina Mažeikių rajono savivaldybės biudžeto savarankiškumą, tačiau reikėtų gerinti mokesčių surinkimą, glaudžiau bendradarbiaujant su Vlastybine mokesčių inspekcija, mažinti savivaldybės kreditorinį išiskolinimą, drausmingiau sudaryti savivaldybės biudžetą. Įstatymai neįtvirtina literatūroje nurodytų biudžeto formavimo principų ir metodų, kiekviena savivaldybė biudžetą formuoja skirtingai, atsižvelgiant į savus prioritetus, tačiau įstatymu patvirtinti bendri biudžeto formavimo principai ir metodai leistų savivaldybėms veiklą vykdyti kryptingiau, racionaliau ir drausmingiau.

4. Iki 2006 m. spalio, kol nebuvo priimta nauja Statybos įstatymo redakcija, Nuolatinės statybos komisijos sprendimų galia – rekomendacinio pobūdžio, į šios tarpžinybinės institucijos rekomendaciją išduoti ar neišduoti statybos leidimą buvo galima neatsižvelgti, tačiau LVAT praktika rodo, jog toks įstatyminis reglamentavimas buvo ydingas. Nors Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimai buvo skirtingai vertinantys komisijos išduotas rekomendacijas, tačiau matyti, jog buvo eita tarpžinybinės komisijos galių

stiprinimo ir atsakomybės didinimo linkme. Dabar galiojanti aktuali Statybos įstatymo redakcija, Nuolatinės statybos komisijos pavyzdiniai nuostatai įtvirtina griežtą poziciją – šios tarpžinybinės komisijos sprendimas *privalomas* leidimą išduodančiam asmeniui, būtinas *visų* komisijos narių pritarimas ir *atsakovais* teisme pagal minėtus aktus yra atsisakę pritarti statybos leidimo išdavimui komisijos nariai.

5. Mažeikių rajono savivaldybės administracijoje yra veiksmingai įgyvendinamos Valstybės garantuojamos nemokamos teisinės pagalbos įstatymo nuostatos, reglamentuojančios nemokamos pirminės teisinės pagalbos teikimą. Į Mažeikių rajono savivaldybės administraciją 2005-2007 metus vidutiniškai kreipėsi apie 0,33 % visų Mažeikių rajono gyventojų, tačiau besikreipiančių asmenų skaičius kasmet mažėja, vadinasi, visuomenė nepakankamai informuojama apie minėtą galimybę gauti nemokamą teisinę konsultaciją. Visuomenės informavimui, specialistų kvalifikacijos kėlimui skiriamos lėšos iš pačios savivaldybės resursų, valstybės skiriama speciali tikslinė dotacija naudojama atlyginimams, biuro įrangai, remontui. Pirminę teisinę pagalbą teikia Juridinio skyriaus atstovas, savivaldybė nėra sudariusi sutarčių su advokatais (advokatų profesinėmis bendrijomis), viešosiomis įstaigomis. Pažymėtina, jog įstatymo nuostata, įtvirtinanti 5 darbo dienų terminą suteikti informaciją, yra nustatanti protingą apribojimą, o vadovaujantis tuo, jog Mažeikių rajono savivaldybėje pratęsti konsultacijos laiko neteko, darytina išvada, jog vienos valandos trukmės konsultacija – taip pat pakankamas laikas suteikti asmenims kvalifikuotą teisinę pagalbą.

Literatūros sąrašas

NORMINIAI TEISĖS AKTAI

1. Vietos savivaldos įstatymas. 1994 07 07, Nr. I-533, Nr. [VIII-2018](#), 2000 10 12, Žin., 2000, Nr. 91-2832 (2000 10 27).
2. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas, 1990 02 12, Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba. Vilnius, 1990.
3. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, 2000 10 12, Nr. VIII-2018, Įstatymas skelbtas: Žin., 2000, Nr. 91-2832.
4. 2003 m. sausio 28 d. 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 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas., IX-1327.
5. Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas, Nr. IX-1946, 2003-12-23, Žin., 2004, Nr. 4-47 (2004-01-07).
6. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, Nr. 751, 2004-06-15, Žin., 2004, Nr. 96-3531 (2004-06-19).
7. Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, Nr. [IX-566](#), 2001-10-23, Žin., 2001, Nr. 94-3307 (2001-11-09).
8. LR 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Nr. X-1353, 2007-12-06.
9. Statybos įstatymas, 1996 03 19, Nr. I-1240, Nr. [IX-583](#), 2001-11-08, Žin., 2001, Nr. 101-3597 (2001-11-30).
10. LR Aplinkos ministro įsakymas Dėl aplinkos ministro 2004 m. gruodžio 28 d. įsakymo Nr. D1-696 „dėl nuolatinės statybos komisijos pavyzdinių nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo, 2007 07 02, Nr. D1-379.
11. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas, 2000-03-28, Nr. VIII-1591.
12. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, Žin., 2000, Nr. [30-827](#); 2005, Nr. [18-572](#); 2006, Nr. [130-4890](#).
13. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas „Pirminės teisinės pagalbos teikimo funkcijai atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodika“, 2007-06-12, Nr. 1R-239.
14. LR Teisingumo ministro įsakymas „Dėl prašymo suteikti antrinę teisinę pagalbą formos patvirtinimo“, 2005 04 27, Nr. 1R-124.

15. Mažeikių rajono savivaldybės administracijos veiklos ataskaita organizuojant ir teikiant pirminę teisinę pagalbą nuo 2005 01 01 iki 2005 12 31, 2006 02 01, Nr. R8-2.28-206.

16. Mažeikių rajono savivaldybės administracijos veiklos ataskaita organizuojant ir teikiant pirminę teisinę pagalbą nuo 2006 01 01 iki 2006 12 31, 2007 01.

17. Mažeikių rajono savivaldybės administracijos veiklos ataskaita organizuojant ir teikiant pirminę teisinę pagalbą nuo 2007 01 01 iki 2007 12 31, 2008 02 06, Nr. R8-2.33-222.

SPECIALIOJI LITERATŪRA

18. Astrauskas, A., Galinienė, B., *Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*, Vilniaus universiteto leidykla, 2003. Stačiokas, R., *Vietos savivalda*, Vilniaus universiteto leidykla, 1992.

19. Lazdynas, R., *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai, 2005.

20. Levišauskaitė, K., Rūškys, G. *Valstybės finansai*. Vytauto didžiojo universitetas, 2003.

21. Meidūnas, V., Puzinauskas, P. *Mokesčiai: teorija, vaidmuo, raida*. Vilnius, 2001.

22. *Piliečių dalyvavimas valdymo procesuose. Praktinis vadovas Lietuvos savivaldybėms*, Kaunas, 1997.

23. Stačiokas, Romas, *Lietuvos savivaldybių raida*, 1991, VU tyrimo ir mokymo centras.

24. Grynys, Edmundas, "Nemokamos žmonių advokatės – savivaldybės darbuotojos", *Savivaldybių žinios*, 2005 09 01, Nr. 29 (326).

TEISMŲ PRAKTIKA

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

26. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, 2006 m. gruodžio 12 d., Nr. A⁷-1698-06.

27. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, 2005 m. vasario 08 d., Nr. A¹¹-130/2005.

28. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, 2005 m. gruodžio 09 d., Nr. A¹⁵-1797/2005.
29. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas, 2006 m. rugsėjo 07 d., Nr. A⁵-1265/2006.
30. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, 2005 m. spalio 14 d., Nr. A²-1372-05.
31. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis, 2007 m. sausio 19 d., Nr. A³-64-07.
32. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas, 2004 m. lapkričio 23 d., Nr. A¹¹ 946/2004.
33. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas, 2008 m. sausio 24 d., Nr. A – 525-101-08.

ELEKTRONIAI DOKUMENTAI

34. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Valstybės žinios, 1992, Nr. 31-953; 1992, Nr. 33-1014. Prieiga per internetą: <<http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>>, [žiūrėta: 2008 01 17].
35. Europos vietos savivaldos chartija, priimta 1985-10-15. prieiga per internetą: <<http://www.lsa.lt>>, [žiūrėta : 2007 11 14].
36. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas, 2002 12 24, prieiga per internetą: < <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2002/n021224.htm>>, [žiūrėta: 2007 12 27].
37. Vedeckis, Liudas, Kas naujo Vietos savivaldos įstatymo projekte, *Savivaldybių žinios*, 2007 02 01, Nr. 4 (389). Prieiga per internetą: http://www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=2&mag_id=88&art_id=291>, [žiūrėta: 2008 03 02].
38. Anskaitis, A, Savivaldos ateitis. Nuomonių įvairovė ir politinės valios stoka, *Savivaldybių žinios*, 2007 09 27, Nr. 32 (417), prieiga per internetą: http://www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=2&mag_id=118&art_id=390>, [žiūrėta: 2008 03 02].
39. Koverovas, P. Ar neturtingam žmogui savivaldybė pasamdys advokata? *Savivaldybių žinios*, 2007 05 07, Nr. 16 (401), Prieiga per internetą:

<www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=2&mag_id=102&art_id=328> , [žiūrėta: 2008 03 02].

40. Mažeikių rajono savivaldybės administracijos nuostatai, patvirtinti 2007-07-27

Tarybos sprendimu Nr. T1-242, prieiga per internetą:

<<http://www.mazeikiai.lt/index.php?-2042857756>>, [žiūrėta: 2008 03 02].

41. Rudokienė, B. Surinkti mokesčiai – gerėjančio gyvenimo veidrodis? *Santarvė*. Prieiga per internetą: <<http://www.santarve.lt/article/articleview/7922/1/79/>>, [žiūrėta: 2008 03 22].

42. Teisinė infomacija, Prieiga per internetą:

<<http://www.mazeikiai.lt/index.php?1209986302>>, [žiūrėta: 2008 03 22].

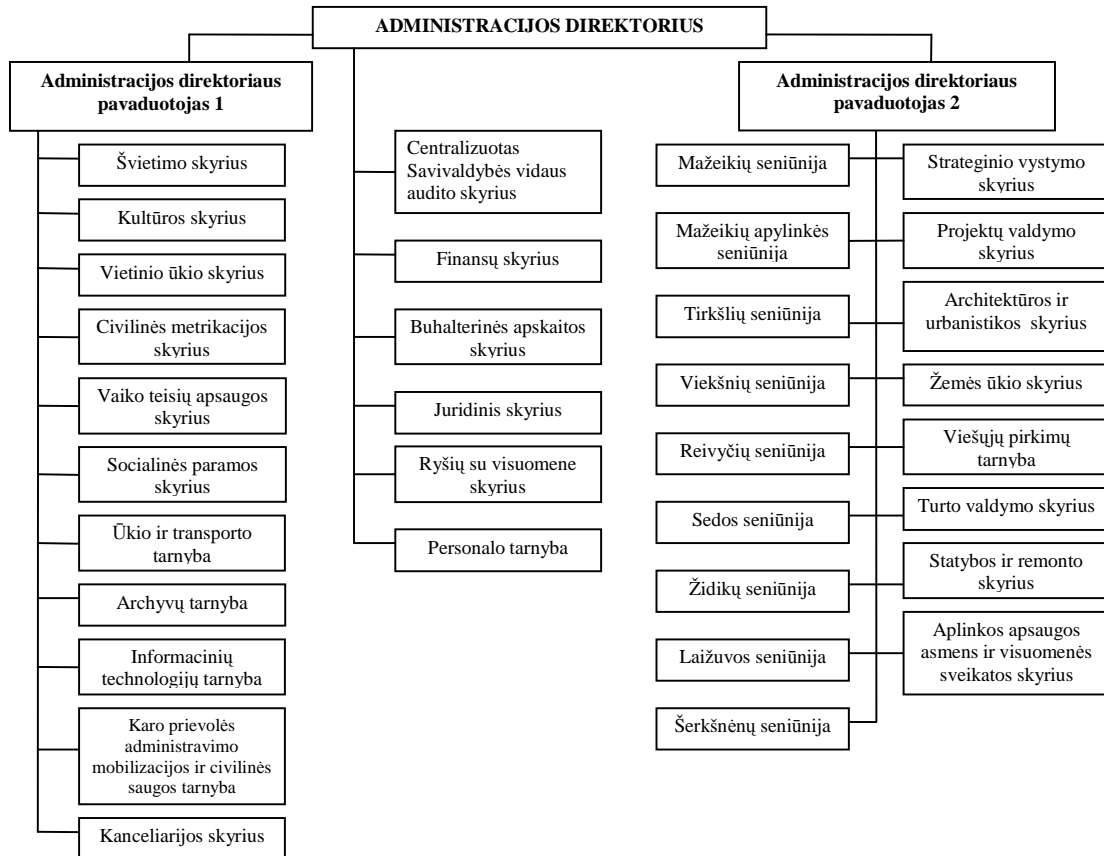
43. Kovoti su korupcija padės elektroninė statybos leidimų išdavimo sistema, vtv.lt naujienos online, 2008 m. sausio 23 d., prieiga per internetą:

<<http://www.vtv.lt/naujienos/technologijos/kovoti-su-korupcija-pades-elektronine-statybos-leidimu-isdavimo-si.html> >, [žiūrėta: 2008 03 23].

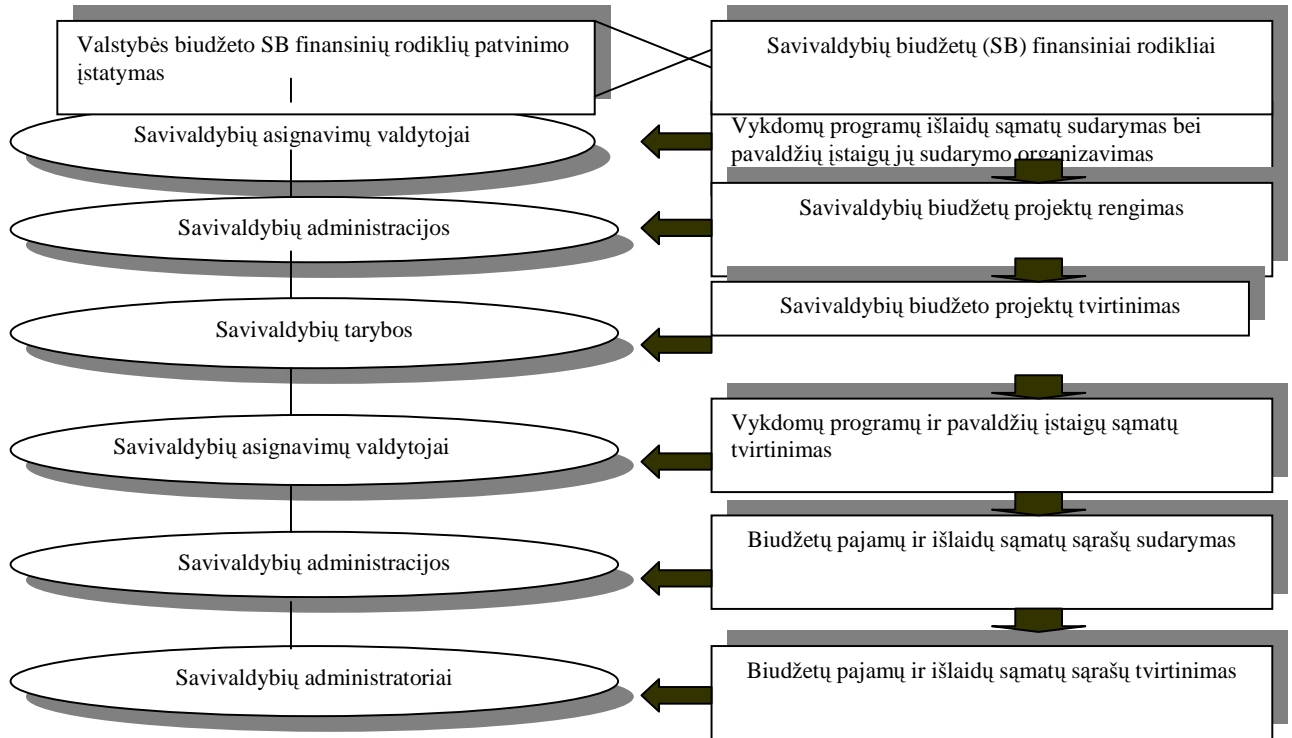
Priedai

Priedas Nr. 1

Mažeikių rajono savivaldybės administracijos struktūra



Lietuvos savivaldybių biudžetų sudarymo procedūrinė schema



Mažeikių rajono savivaldybės administracijos nuostatai

**PATVIRTINTA
Mažeikių rajono savivaldybės tarybos
2007-07-27 sprendimu Nr. T1-242**

I. BENDROSIOS NUOSTATOS

1. Mažeikių rajono savivaldybės administracija (toliau vadinama - Administracija) yra savivaldybės įstaiga, kurią sudaro struktūriniai, struktūriniai teritoriniai padaliniai - seniūnijos (toliau - padaliniai). 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.

2. Administracija yra juridinis asmuo, turintis antspaudą, sąskaitas bankuose. Administracija nėra pavaldi valstybės valdžios ir valdymo institucijoms išskyrus atvejį, kai įvedamas tiesioginis valdymas.

3. Administracija antspauduose, blankuose ir kitur kaip skiriamąjį ženklą naudoja Mažeikių savivaldybės herbą.

4. Administracijos steigėjas Mažeikių rajono savivaldybės taryba.

5. Administracija įsteigta ir veikia vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, Civiliniu Kodeksu, Biudžetinių įstaigų, Vietos savivaldos, Viešojo administravimo, Biudžeto sandaros, Valstybės tarnybos ir kitais įstatymais bei teisės aktais, Vyriausybės nutarimais, savivaldybės institucijų sprendimais, administracijos direktoriaus įsakymais bei šiais nuostatais.

6. Administracijos valstybės tarnautojų pareigybių priskyrimą lygiams ir kategorijoms, jų tarnybinės veiklos vertinimo komisijos sudėtį, valstybės tarnautojų ir darbuotojų dirbančių pagal darbo sutartis pareigybių aprašymus ir pareigybių sąrašą, priedų, priemonų dydį tvirtina administracijos direktorius.

7. Administracijos buveinės adresas yra: Lietuvos Respublika, LT-89223 Mažeikiai, Laisvės g.8/1.

8. Administracija yra biudžetinė įstaiga, finansuojama iš Mažeikių rajono savivaldybės biudžeto.

9. Administracijos veikla pagal ekonominės veiklos rūšių klasifikatorių: 751120 - Lietuvos Respublikos savivaldybių veikla.

10. Administracijos veikla neterminuota. Jos įgaliojimai nesusiję su savivaldybės tarybos įgaliojimų pabaiga.

II. ADMINISTRACIJOS TIKSLAI, UŽDAVINIAI IR FUNKCIJOS

11. Pagrindiniai administracijos tikslai:

11.1. padėti atstovaujamajai savivaldybės institucijai – Tarybai skatinti ir plėtoti vietos savivaldą kaip demokratinės valstybės raidos pagrindą;

11.2. sudaryti būtinas teises prielaidas įgyvendinti Konstitucijos nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms;

11.3. skatinti tarnautojų ir darbuotojų administracinius gebėjimus, didinti veiklos efektyvumą.

12. Svarbiausi administracijos uždaviniai:

12.1. vykdyti viešąjį administravimą;

12.2. administruoti viešųjų paslaugų teikimą.

13. Administracijos funkcijos:

13.1. savivaldybės teritorijoje organizuoti ir kontroliuoti savivaldybės institucijų sprendimų įgyvendinimą arba juos įgyvendinti;

13.2. įgyvendinti įstatymus ir Vyriausybės nutarimus, nereikalaujančius savivaldybės institucijų sprendimų;

13.3. įstatymų nustatyta tvarka organizuoti savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų bei kitų piniginių išteklių buhalterinės apskaitos tvarkymą, organizuoti ir kontroliuoti savivaldybės turto valdymą ir naudojimą;

13.4. organizuoti savivaldybės biudžeto kasos operacijų vykdymą per kredito įstaigas;

13.5. organizuoti ir kontroliuoti savivaldybės turto valdymą ir naudojimą;

13.6. administruoti viešųjų paslaugų teikimą ;

13.7. tvarkyti raštvedybą ir užtikrinti dokumentų, susijusių su savivaldybės institucijomis, saugojimą;

13.8. atlikti finansinį, ūkinį bei materialinį savivaldybės tarybos, kolegijos, mero, mero pavaduotojų, savivaldybės kontrolieriaus tarnybos aptarnavimą;

13.9. rengti savivaldybės institucijų sprendimų, potvarkių ir įsakymų projektus;

13.10. atlikti kitas įstatymų ir Vyriausybės nutarimų numatytas bei padalinių nuostatuose nurodytas funkcijas.

III. ADMINISTRACIJOS STRUKTŪRA IR ADMINISTRACIJOS DIREKTORIUS

14. Administracijos struktūrą sudaro:

14.1. struktūriniai padaliniai – skyriai, tarnybos, struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos.

14.2. struktūriniams padaliniams vadovauja vedėjai, struktūriniams teritoriniams padaliniams – seniūnai.

15. Seniūnija yra administracijos struktūrinis teritorinis padalinys – jos filialas, veikiantis tam tikroje rajono savivaldybės teritorijos dalyje. Jos aptarnaujamos teritorijos ribas ir seniūnijai perduodamas juridinio asmens (savivaldybės administracijos) funkcijas savo sprendimu nustato savivaldybės taryba. Seniūnijų skaičių nustato savivaldybės taryba.

15.1. Seniūnijos veiklą reglamentuoja savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtinti seniūnijos veiklos nuostatai, kuriuose konkrečiai nurodomos seniūnijos ir seniūno funkcijos. Seniūnijos veikla finansuojama iš savivaldybės biudžeto, tam seniūnijai skiriami reikiami asignavimai.

16. Administracijos struktūra:

- Administracijos direktorius;
- Administracijos direktoriaus pavaduotojas Nr.1;
- Administracijos direktoriaus pavaduotojas Nr. 2;
- Struktūriniai padaliniai — skyriai:
 - Aplinkos apsaugos, asmens ir visuomenės sveikatos;
 - Architektūros ir urbanistikos;
 - Buhalterinės apskaitos;
 - Centralizuotas Savivaldybės vidaus audito;
 - Civilinės metrikacijos;

- Finansų;
- Juridinis;
- Kanceliarijos;
- Kultūros;
- Projektų valdymo;
- Ryšių su visuomene;
- Socialinės paramos;
- Statybos ir remonto;
- Strateginio vystymo;
- Švietimo;
- Turto valdymo;
- Vaiko teisių apsaugos;
- Vietinio ūkio;
- Žemės ūkio.

Struktūriniai padaliniai — tarnybos:

- Archyvų;
- Informacinių technologijų;
- Karo prievolės administravimo mobilizacijos ir civilinės saugos;
- Personalo;
- Ūkio ir transporto
- Viešųjų pirkimų.

▪ Struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos (filialai):

- Laižuvos;
- Mažeikių;
- Mažeikių apylinkės;
- Reivyčių;
- Sedos;
- Šerkšnėnų;
- Tirkšlių;
- Viekšnių;
- Židikų.

17. Administracijos padalinių nuostatus, valstybės tarnautojų ir darbuotojų dirbančiu pagal darbo sutartis pareigybių sąrašą, neviršijant darbo užmokesčiui skirtų lėšų ir nustatyto etatų skaičiaus, ir pareigybių aprašymus tvirtina administracijos direktorius.

18. Administracijos padaliniai taip pat gali turėti sąskaitų bankuose, antspaudą bei blanką. Administracijos antspaudų naudojimo tvarką nustato vidaus darbo tvarkos taisyklės, kurias tvirtina savivaldybės administracijos direktorius.

19. Administracijos valstybės tarnautojai ir darbuotojai atskaitingi savivaldybės administracijos direktoriui.

20. Savivaldybės administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos vadovas - įstaigos vadovas, pavaldus savivaldybės tarybai ir atskaitingas merui. Savivaldybės administracijos direktoriaus skyrimo ir atleidimo tvarką nustato Vietos savivaldos ir Valstybės tarnybos įstatymai.

21. Savivaldybės administracijos direktorius:

21.1. tiesiogiai ir asmeniškai atsako už įstatymų, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais;

21.2. organizuoja savivaldybės administracijos darbą, tvirtina savivaldybės administracijos struktūrinių ir struktūrinių teritorinių padalinių – seniūnijų veiklos nuostatus, atsako už vidaus administravimą savivaldybės administracijoje;

21.3. administruoja asignavimus, savivaldybės tarybos skirtus savivaldybės administracijai;

21.4. savivaldybės tarybos nustatyta tvarka administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę bei finansinę veiklą, administruoja savivaldybės turtą;

21.5. įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir iš jų atleidžia savivaldybės administracijos valstybės tarnautojus ir kitus savivaldybės administracijos darbuotojus. Koordinuoja ir kontroliuoja viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų darbą, atlieka kitas Valstybės tarnybos įstatymo bei savivaldybės tarybos jam priskirtas personalo valdymo funkcijas (išskyrus įstaigų vadovų priėmimą į pareigas ir atleidimą iš jų bei nuobaudų jiems skyrimą).

21.6. organizuoja savivaldybės tarybos narių ir valstybės tarnautojų mokymą bei jų kvalifikacijos kėlimą;

21.7. tiesiogiai įgyvendindamas įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus, gali kreiptis į valstybinio administravimo subjektus, leisti įsakymus, privalomus savivaldybės administracijos struktūriniams bei struktūriniams teritoriniams padaliniais – seniūnijoms, valstybės tarnautojams priskirtos kompetencijos klausimais savivaldybės gyventojams ir kitiems savivaldybės teritorijoje esantiems subjektams;

21.8. savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka atsiskaito ir teikia savo veiklos ataskaitas tarybai ir merui;

21.9. savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka ir terminais, bet ne rečiau kaip kartą per metus informuoja savivaldybės gyventojus apie savo veiklą.

22. Savivaldybės valstybės tarnautojų teisinius santykius reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas, darbuotojų dirbančių pagal darbo sutartis Darbo kodeksas.

23. Kai savivaldybės teritorijoje laikinai įvedamas tiesioginis valdymas, savivaldybės administracijos direktorius yra pavaldus ir atskaitingas Vyriausybės įgaliotiniui.

24. Administracijos direktoriaus funkcijos nurodomos pareigybės aprašyme, kurį tvirtina savivaldybės taryba.

25. Administracijos direktoriaus atostogos ir komandiruotės įforminamos mero potvarkiais. Kai nėra administracijos direktoriaus, jo pareigas laikinai eina administracijos direktoriaus pavaduotojas Nr. 1, o nesant administracijos direktoriaus pavaduotojo Nr. 1 jo pareigas laikinai eina administracijos direktoriaus pavaduotojas Nr. 2, arba kitas savivaldybės tarybos paskirtas administracijos darbuotojas.

26. Administracijos direktoriaus pavaduotojai į pareigas skiriami savivaldybės tarybos sprendimu ta pačia tvarka kaip ir administracijos direktorius.

27. Administracijos direktoriaus pavaduotojai vykdo administracijos direktoriaus įsakymus ir nurodymus. Užtikrina struktūrinių, struktūrinių teritorinių padalinių, už kurių veiklą jie yra atsakingi, priskirtų funkcijų įgyvendinimą.

28. Administracijos direktoriaus pavaduotojų funkcijos nurodomos jų pareigybių aprašymuose, kuriuos tvirtina savivaldybės taryba.

29. Administracijos valstybės tarnautojai – asmenys, einantys pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantys viešojo administravimo funkcijas. Tarnautojai dalyvauja įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo

koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskiriant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant audita, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybės įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ir koordinuojant teisės aktų, sutarčių ir programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą ar turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu.

30. Padalinių vadovų, valstybės tarnautojų ir darbuotojų funkcijas jų atostogų, mokymosi, komandiruočių, stažuočių ar ligos metu atlieka pagal pareigybių aprašymus numatyti tarnautojai, darbuotojai ar administracijos direktoriaus įsakymu paskirti tarnautojai, darbuotojai.

31. Savivaldybės administracijos valstybės tarnautojai negali būti savivaldybės, kurioje jie dirba, tarybos nariais.

IV. ADMINISTRACIJOS TEISĖS

32. Administracija, vykdydama jai pavestus uždavinius ir funkcijas, turi teisę:

32.1. kreiptis į valstybinio administravimo subjektus ;

32.2. gauti reikiamą informaciją iš savivaldybės institucijų, savivaldybei pavaldžių įstaigų ir kitų administravimo subjektų;

32.3. skirti savo atstovus dalyvauti savivaldybės institucijų posėdžiuose, pasitarimuose, susirinkimuose, kai svarstomi su administracijos veikla susiję klausimai;

32.4. inicijuoti darbo grupių, komisijų sudarymą savivaldybės institucijų sprendimams, potvarkiams, įsakymams ir kitiems klausimams nagrinėti ir rengti;

32.5. rengti savivaldybės tarybos, kolegijos, mero, administracijos direktoriaus sprendimų, įsakymų, potvarkių projektus;

32.6. pagal kompetenciją sudaryti sutartis;

32.7. bendradarbiauti su šalies ir užsienio valstybių savivaldybių administracijomis;

32.8. dalyvauti kitų institucijų ir įstaigų sudaromų komisijų ir darbo grupių veikloje;

32.9. turėti kitas įstatymų ir Vyriausybės nutarimų suteiktas teises.

V. ADMINISTRACIJOS LĖŠOS. JŲ ŠALTINIAI IR NAUDOJIMO TVARKA

33. Savivaldybės turtą administracija valdo ir naudoja patikėjimo teise, Biudžetinių įstaigų įstatymo, Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo, savivaldybės tarybos sprendimų bei kitų teisės aktų nustatyta tvarka.

34. Administracijos finansinius išteklius sudaro:

- savivaldybės biudžeto lėšos;
- nebiudžetinių fondų ir valstybės biudžeto tikslinės lėšos;
- lėšos, gautos už teikiamas paslaugas;
- finansinė ir kita parama;
- pavedimų lėšos;
- Europos sąjungos ir kitos įstatymų nustatytos lėšos.

35. Administracija skirtus asignavimus programoms vykdyti naudoja pagal programų sąmatas patvirtintas administracijos direktoriaus.

36. Tarybos skirtus biudžeto asignavimus administracijai išlaikyti valdo administracijos direktorius. Kitus Tarybos skirtus asignavimus administracijos padaliniais išlaikyti valdo tų padalinių vadovai. Jie turi teisę naudoti savivaldybės biudžeto lėšas savo sąmatose numatytiems programoms vykdyti pagal patvirtintas programų sąmatas.

37. Nebiudžetinius fondus (programas) ir kitas lėšas administruoja administracijos direktorius arba jo įgalioti administracijos tarnautojai.

38. Asignavimų valdytojai:

38.1. naudoja biudžeto asignavimus pagal nustatytą paskirtį savo programoms vykdyti;

38.2. yra atsakingi už teisingą programų sąmatų bei nebiudžetinių lėšų sąmatų sudarymą;

38.3. tvirtina programų sąmatas, neviršydami savivaldybės tarybos patvirtintų bendrųjų asignavimų;

38.4. organizuoja programų, finansuojamų iš savivaldybės biudžeto, rengimą ir vykdymą;

38.5. teikia finansinę ir kitą atskaitomybę Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka;

38.6. užtikrina programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo efektyvumą ir rezultatyvumą;

38.7. užtikrina vadovaujamos institucijos, įstaigos ar padalinio finansų ir statistinių ataskaitų teisingumą;

38.8. Administracija Vyriausybės nustatyta tvarka tvarko savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto bei patikėjimo teise valdomo valstybės turto apskaitą ir teikia savivaldybės tarybai pasiūlymus dėl efektyvaus jo naudojimo.

39. Savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojai įstatymų nustatyta tvarka atsako už:

39.1. programų vykdymą, programų sąmatų sudarymą ir vykdymą, neviršydami patvirtintų asignavimo sumų, už paskirtų asignavimų efektyvų naudojimą;

39.2. atsiskaitymus su darbuotojais, mokesčių administravimo institucijomis, visų rūšių energijos, darbų, paslaugų bei prekių tiekėjais;

39.3. teisingą buhalterinę apskaitą ir finansinių bei statistinių ataskaitų teisingumą, jų bei apskaitos duomenų atitikimą.

40. Asignavimų valdytojų teises, pareigas ir atsakomybę nustato padalinių vadovų pareigybių aprašymai (pareiginiai nuostatai), visiškos materialinės atsakomybės sutartys arba atskiri administracijos direktoriaus įsakymai.

VI. ADMINISTRACIJOS DARBO KONTROLĖ IR ATSAKOMYBĖ

41. Administracijos direktorius asmeniškai atsako už įstatymų, Vyriausybės nutarimų bei savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje.

42. Administracijos veiklą kontroliuoja ir už ją atsako administracijos vadovybė.

43. Padalinio veiklą organizuoja, kontroliuoja ir už ją atsako padalinio vadovas. Jis užtikrina įstatymų ir kitų teisės aktų, taip pat savivaldybės institucijų ir savivaldybės tarybos kolegijos sprendimų, mero potvarkių vykdymą jiems pavaldžiuose padaliniuose ar jų reguliavimo sričiai priskirtose viešąsias paslaugas teikiančiose įstaigose.

44. Viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų darbą administracijos direktorius koordinuoja ir kontroliuoja tiesiogiai ir per padalinių, kurių reguliavimo sričiai jos priskirtos, vadovus.

45. Administracijos direktorius Savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka atsiskaito ir teikia savo veiklos ataskaitas savivaldybės tarybai ir merui. Padalinių vadovų atskaitomybės ir ataskaitų pateikimo tvarka nustatoma padalinių nuostatuose.

VII. ADMINISTRACIJOS VIDAUS KONTROLĖ

46. Už efektyvios vidaus kontrolės (visų kontrolės rūšių, įskaitant ir finansų kontrolę) sukūrimą, jos veikimą ir tobulinimą atsako administracijos direktorius.

47. Vidaus kontrolės sistema privalo užtikrinti, kad:

1) administracijos veikla būtų vykdoma įstatymų, kitų teisės aktų nustatyta tvarka pagal strateginius arba kitus savivaldybės tarybos patvirtintus planus, programas bei procedūras;

2) valstybės ir savivaldybės turtas bei išsipareigojimai tretiesiems asmenims būtų apsaugoti nuo sukčiavimo, iššvaistymo, pasisavinimo, neteisėto valdymo ar kitų neteisėtų veikų;

3) administracija, vykdydama veiklą, laikytusi patikimo finansų valdymo principų;

4) informacija apie administracijos finansinę ir kitą veiklą būtų teisinga ir pateikiama teisės aktų nustatyta tvarka.

48. Finansų kontrolė administracijoje atliekama atsižvelgiant į administracijos direktoriaus patvirtintas kontrolės taisykles, kurių privalo laikytis visi administracijos padaliniai. Už finansų kontrolę yra atsakingi administracijos direktoriaus paskirti tarnautojai arba darbuotojai.

49. Vidaus auditą administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ir savivaldybės kontroliuojamose įmonėse, kurios valdo, naudoja savivaldybės turtą ir juo disponuoja, sistemingai atlieka Centralizuotas savivaldybės vidaus audito skyrius pagal su administracijos direktoriumi suderintą metinį vidaus audito planą.

50. Pasibaigus biudžetiniams metams, savivaldybės tarybos sprendimu gali būti atliekamas nepriklausomas administracijos finansų ar veiklos auditas.

VIII. ADMINISTRACIJOS REIKALŲ PERDAVIMAS IR PERĖMIMAS

51. Savivaldybės tarybai priėmus sprendimą dėl administracijos direktoriaus atleidimo iš pareigų, buvęs administracijos direktorius savivaldybės tarybos sprendime nurodytu laiku, dalyvaujant merui, turi perduoti reikalus naujam administracijos direktoriui ar kitam savivaldybės tarybos įgaliotam asmeniui.

52. Perduodant reikalus, turi būti pateikti svarbiausi duomenys, apibūdinantys faktinę administracijos būklę, struktūrą, etatus ir personalą, savivaldybei pavaldžias ir jos reguliavimo sričiai priskirtas įmones, įstaigas bei organizacijas, savivaldybės biudžeto lėšų naudojimą, buhalterinės apskaitos ir atskaitomybės būklę, savivaldybės turto ir archyvo būklę, Lietuvos Respublikos įstatymų, Vyriausybės nutarimų, tiesiogiai susijusių su savivaldybe, bei savivaldybės tarybos (tarybos kolegijos) sprendimų, mero potvarkių vykdymą.

53. Reikalų perdavimo ir priėmimo aktą pasirašo reikalus perduodantis ir juos perimantis asmenys, taip pat meras. Jei reikalus perduodantis arba juos perimantis asmuo nesutinka su kai kuriais akto skyriais (punktais), jis nurodo tai raštu, pasirašydamas aktą.

54. Reikalų perdavimo ir priėmimo aktas surašomas dviem egzemplioriais, kurių vienas lieka savivaldybėje, o kitas įteikiamas reikalus priimančiam asmeniui. Buvęs administracijos direktorius turi teisę gauti akto kopiją.

55. Administracijos padalinio reikalų perdavimo ir priėmimo tvarką reglamentuoja padalinio nuostatai.

56. Administracijos tarnautojų ir darbuotojų reikalų perdavimo ir priėmimo tvarką reglamentuoja administracijos tarnautojų pareigybių aprašymai ir pareiginės instrukcijos.

IX. ADMINISTRACIJOS LIKVIDAVIMAS IR REORGANIZAVIMAS

57. Administracija likviduojama ar reorganizuojama savivaldybės tarybos sprendimu, Biudžetinių įstaigų įstatymo ir Vyriausybės nustatyta tvarka.

X. BAIGIAMOSIOS NUOSTATOS

58. Administracija informuoja visuomenę apie savo veiklą ir pagal pareiškėjų pateiktus prašymus, pateikia oficialius dokumentus bei kitą informaciją vadovaudamasi „Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymu bei administracijos direktoriaus įsakymu patvirtinta tvarka.

59. Piliečių ir kitų asmenų prašymai bei skundai nagrinėjami, asmenys priimami vadovaujantis Viešojo administravimo įstatymu bei administracijos direktoriaus patvirtinta tvarka.

60. Administracijos tarnautojų darbo sąlygos, socialinės ir kitos garantijos užtikrinamos Valstybės tarnybos įstatymo, administracijos darbuotojų – Darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka.

61. Tarnybinės komandiruotės organizuojamos ir įforminamos įsakymais vadovaujantis Vyriausybės nutarimu nustatyta ir administracijos direktoriaus patvirtinta tvarka.

62. Administracijos tarnautojų ir darbuotojų mokymas vykdomas vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymu ir kitais teisės aktais.

63. Administracijos raštvedybą ir archyvą tvarko Kanceliarijos skyrius ir Archyvų tarnyba lietuvių kalba ir turi atitikti galiojančių teisės aktų nustatytus raštvedybos reikalavimus.