

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
VIEŠOSIOS TEISĖS INSTITUTAS**

**ERNESTA MATUSEVIČIENĖ
(ADMINISTRACINĖ TEISĖ)**

**TEISĖTUMO UŽTIKRINIMAS IR SU TUO
SUSIJUSIOS PROBLEMOS VIETOS SAVIVALDOJE:
KAUNO MIESTO SAVIVALDYBĖS ATVEJIS**
Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas – doc. dr. Gintautas Vilkelis

Vilnius, 2017

TURINYS

ĮVADAS	3
1. TEISĖTUMO SAMPRATA IR REIŠMĖ VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME	7
1.1. Teisėtumo turinys ir sąsajos su kitais teisės principais	9
1.2. Teisėtumo samprata ir esmė viešąjį administravimą reglamenuojančiuose teisės aktuose	11
1.3. Teisėtumo samprata viešojo administravimo institucijų pozicijoje	15
1.4. Teisėtumo samprata Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje	17
2. TEISĖTUMO UŽTIKRINIMAS VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJOSE	22
2.1. Teisėtumo užtikrinimo būdai vietos savivaldoje	23
2.2. Teisėtumo užtikrinimas vietos savivaldoje instituciniu aspektu	29
3. TEISĖTUMO UŽTIKRINIMO KAUNO MIESTO SAVIVALDYBĖJE ATVEJIS	44
3.1. Teisinio reglamentavimo ir esamos situacijos apžvalga	44
3.2. Pusiau struktūrizuoto interviu metodologija	49
3.3. Pusiau struktūrizuoto interviu rezultatai	50
IŠVADOS	59
PASIŪLYMAI	61
TEISĖS AKTŲ IR LITERATŪROS SĄRAŠAS	63
ANOTACIJA	67
ANNOTATION	68
SANTRAUKA	69
SUMMARY	70
Priedas Nr. 1	71
Priedas Nr. 2	73
Priedas Nr. 3	74
Priedas Nr. 4	75

IVADAS

Teisinėje literatūroje terminas „teisėtumas“ suprantamas įvairiai: kaip praktinis rašytinės teisės turinio įgyvendinimas, kaip teisėtumo principas, kaip demokratinės visuomenės valdymo metodas, kaip valstybinės valdžios ir valdymo subjektų santykių su visuomene sistema¹. Kaip matysime iš tolimesnės analizės, teisėtumo samprata apskritai labai glaudžiai susijusi su teisėtumo principu, todėl stipriai neatsiribojant nuo kitų čia paminėtų sampratų, šiame magistro baigiamajame darbe teisėtumas dažniausiai bus aiškinamas ir analizuojamas kaip principas.

Temos aktualumas ir tyrimo problema: teisėtumas yra vienas svarbiausių principų visoje teisės sistemoje. Teisėtumas yra kiekvienos demokratinės visuomenės ir teisinės valstybės pagrindas. Tai reikalavimas, kad kiekvienas valstybėje egzistuojantis subjektas savo veikloje tiksliai ir besąlygiškai įgyvendintų teisės normų paliepiamus, elgtųsi pagal įstatymuose apibrėžtus elgesio modelius. Kadangi teisėtumas susideda iš politinių teisėtų reikalavimų, teisėtumo įtvirtinimas visuomenėje reiškia teisėto elgesio užtikrinimą visuomeninių santykių srityje, teisinio reguliavimo, garantuojančio žmogaus teises, realumą ir veiksmingumą².

Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti³. Iš teisės akte pateiktos definicijos matyti, kad pagrindinė viešojo administravimo funkcija yra realizuoti, įgyvendinti teisę. Viešasis administravimas, atlikdamas savo pagrindinę funkciją, apima daugelį visuomeninio gyvenimo sričių, reguliuoja jas, daro joms įtaką, todėl netinkamas teisėtumo užtikrinimas šioje valdymo srityje, kelia grėsmę atsirasti valdžios institucijų savivalės ir piktnaudžiavimo valdžia atvejams, žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imitacijai, viešojo intereso ir kitų visuomenės vertybių pažeidimams.

Užtikrinant teisėtumą viešojo administravimo sistemoje, svarbų vaidmenį atlieka ir vietos savivaldos organai, nes ši viešojo administravimo institucijų grupė yra arčiausiai žmonių ir nuo jos atliekamos veiklos teisėtumo bei atliekamų funkcijų kokybės tiesiogiai priklauso visuomenės pilietinė teisė į gerą valdymą bei jos pasitikėjimas visa valstybe. Galima teigti, kad vietos savivalda yra kiekvienos demokratinės visuomenės sąlyga, atributas. Būtent vietos

¹ Bakaveckas, A; Dziegoraitis, A; Dziegoraitienė, A; Gylys, A; Kalesnykas, R; Pranevičienė, B; Rusinas, E; Šedbaras, S; Urmonas, A; Žilinskas, D; *Lietuvos administracinė teisė, Bendroji dalis*, Vilnius, 2005, p. 525.

² Vansevičius, S; *Valstybės ir teisės teorija*, Vilnius: Justitia, 2000, p. 207.

³ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.

savivaldos lygmeniu įmanoma visiškai įgyvendinti vieną iš pagrindinių demokratijos principų: visi veiksnius piliečiai turi lygias teises ir galimybes dalyvauti bendruomenės reikalų valdyme⁴.

Teisėtumo užtikrinimas tiek apskritai viešojo administravimo srityje, tiek savivaldos lygmenyje reiškia tą patį – tai institucijų, pareigūnų, piliečių ir organizacijų veiksmai, taikomi metodai, priemonės ir kiti poveikio būdai, kuriais įgyvendinama teisėtumo pažeidimų prevencija, atskleidžiami ir šalinami teisėtumo pažeidimai bei taikomos teisinės atsakomybės priemonės kaltiems asmenims⁵.

Dėl aukščiau minėtų problemų ir nuolat kylančių korupcinio pobūdžio skandalų Lietuvos savivaldybėse, stipriai mažėja visuomenės pasitikėjimas ne tik viešojo administravimo sistema, bet ir visos valstybės santvarka, todėl tema „Teisėtumo užtikrinimas ir su tuo susijusios problemos vietos savivaldoje: Kauno miesto savivaldybės atvejis“ yra labai svarbi šių dienų visuomenei. Suvokiant teisėtumo, kaip principo, reikšmę vietos savivaldai, bendrai viešojo administravimo sistemai, o kartu ir visos teisinės valstybės egzistavimui bei visuomenės gerovei, būtina įvertinti teisėtumo užtikrinimo sistemą vietos savivaldoje, priemonių ir veikiančių institucijų šioje sistemoje efektyvumą bei nustatyti, kokios kliūtys kyla tinkamam teisėtumo įgyvendinimui šioje valdymo srityje.

Tyrimo naujumas: išanalizavus mokslinę literatūrą, tenka pripažinti, kad tema „teisėtumo užtikrinimas ir su tuo susijusios problemos vietos savivaldoje“ nėra pakankamai išanalizuota. Trūksta mokslinio pobūdžio straipsnių ar publikacijų, beveik nėra atlikta jokių mokslinio pobūdžio tyrimų konkrečiai šia tema. Tam tikri aktualūs klausimai aptariami mokslinėse publikacijose ar teismų sprendimuose, analizuojant teisėtumo principo įgyvendinimą, su tuo kylančias problemas. Ya keletas magistro baigiamųjų darbų, artimai susijusių su šia tema, tačiau darytina išvada, kad tinkamo mokslinio dėmesio tema „teisėtumo užtikrinimas ir su tuo susijusios problemos vietos savivaldoje“ nesulaukė.

Tyrimo objektas – teisėtumo užtikrinimas vietos savivaldoje.

Tyrimo dalykas – vietos savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemos, priemonių ir veikiančių institucijų šioje sistemoje efektyvumas, veiksmingumo problemos.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti vietos savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemą bei, remiantis atlikto tyrimo duomenimis, įvertinti šios sistemos efektyvumą ir identifikuoti esmines, su tuo susijusias problemas.

Tam, kad būtų pasiektas pagrindinis tyrimo tikslas, keliami tokie **uždaviniai:**

⁴ Novikovas, A., Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje, *Jurisprudencija*, 2005, t. 77(69); 58–64.

⁵ Bakaveckas, A., *et.al. supra note 1*, p. 527.

1. Išanalizuoti teisėtumo, kaip principo, sampratą viešajame administravime;
2. Išanalizuoti vietos savivaldos institucijų teisėtumo užtikrinimo sistemą, priemonių (būdų) ir institucijų visumą, nustatyti jų svarbiausias charakteristikas, veiksmingumą bei sąveikas tarpusavyje.

3. Analizuojant Kauno miesto savivaldybės atvejį, įvertinti savivaldos veiklos teisėtumo užtikrinimo procesą, priemones ir institucijas, veikiančias šioje sistemoje, jų efektyvumą ir identifikuoti dažniausiai kylančias problemas.

4. Numatyti tolesnes teisėtumo užtikrinimo perspektyvas vietos savivaldoje, o kartu ir viešajame administravime, bei pateikti teorijoje ir praktikoje identifikuotų problemų galimus sprendimo būdus.

Ginamasis teiginys: teisėtumo užtikrinimo sistema vietos savivaldoje nėra efektyvi, kadangi pasireiškia institucinio bendradarbiavimo trūkumas ir didelės teisinio reguliavimo spragos.

Siekiant įgyvendinti pagrindinį magistrinio darbo tikslą ir uždavinius, naudojami šie mokslinio **tyrimo metodai:**

- teisinių dokumentų analizės metodas: mokslinės literatūros analizė, Lietuvos ir Europos Sąjungos dokumentų bei teisės aktų, reglamentuojančių teisėtumą viešajame administravime, analizė, teismų praktikos analizė;
- lyginamasis metodas: teisėtumo principas lyginamas su kitais teisės principais, taip pat lyginamos teisėtumo užtikrinimo priemonės, institucijos, vertinamas jų efektyvumas ir tarpusavio sąveikos, Kauno miesto savivaldybės teisėtumo problemos lyginamos su kitų regiono savivaldybių problemomis.
- ekspertinės apklausos metodas – pusiau struktūruotas interviu: apklausti už Kauno miesto savivaldybės veiklos teisėtumą atsakingi specialistai – LR Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje, Kauno savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus, Kontrolės ir audito tarnybos vadovės, Kauno miesto savivaldybės Visuomeninės administracinių ginčų komisijos narė ir Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vyriausioji specialistė. Atliktas pusiau struktūruotas interviu su nurodytais valstybės tarnautojais leido įsigilinti į teisėtumo užtikrinimo sistemos, veikiančios vietos savivaldoje, reikšmę, identifikuoti pagrindines šios sistemos problemas, bei nustatyti šių problemų sprendimo būdus.

Darbo struktūra: magistrinį darbą sudaro įvadas, dėstomoji dalis (3 darbo skyriai), išvados ir pasiūlymai, anotacija bei santrauka lietuvių ir anglų kalbomis. Dėstomosios dalies pirmajame skyriuje analizuojama teisėtumo, kaip principo, samprata ir vieta teisės principų sistemoje, sąsajos su kitais principais. Taip pat šiame skyriuje analizuojama teisėtumo reikšmė viešojo administrateisėtumo sistemai, jos veiklos realizavimui, lyginamas teisėtumo sampratos pateikimas įvairiuose viešąjį administravimą reglamentuojančiuose teisės aktuose, viešojo administravimo institucijų sprendimuose ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje. Antrajame darbo skyriuje analizuojama teisėtumo užtikrinimo sistemos vietos savivaldoje ypatumai, priemonių ir institucijų, sudarančių šią sistemą, sąveika, pagrindinės charakteristikos bei tarpusavio sąveika. Trečiajame skyriuje pristatoma Kauno miesto savivaldybės teisėtumo užtikrinimo sistemos apžvalga, atlikto tyrimo – pusiau struktūrizuoto interviu – metodologija ir rezultatai. Šiame magistro baigiamojo darbo skyriuje pristatomos tyrimo metu identifikuotos vietos savivaldos ir Kauno miesto savivaldybės pagrindinės teisėtumo užtikrinimo sistemos problemos, aiškinamos jų priežastys. Darbo apimtis – 60 psl.

1. TEISĖTUMO SAMPRATA IR REIKŠMĖ VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME

Kaip minėta įžanginėje magistro baigiamojo darbo dalyje, teisėtumas yra kiekvienos teisinės valstybės pagrindas. Kaip teigia S. Vansevičius, teisėtumas yra demokratijos sudedamasis elementas ir visuomenės civilizacijos požymis⁶. Tai esminis, teise pagrįstas reikalavimas, kad valstybės institucijos, pareigūnai, įmonės, organizacijos bei piliečiai griežtai ir nenuklystamai laikytųsi Konstitucijos, įstatymų, kitų teisės aktų ir juos vykdytų. Tiek viešojo administravimo subjektų veikla, tiek administracinių teismų sprendimai turi būti pagrįsti teisės normomis bei nepažeisti teisės normų keliamų reikalavimų, tarp jų vadovavimosi teisės principais⁷. Panašiai teisėtumo principą apibrėžia ir P. A. Čiočys teigdamas, kad moksliniu požiūriu, teisėtumas – tai visų teisės subjektų tikslus ir nenukrypstamas teisės normų laikymasis, visiškas jų turinio įgyvendinimas⁸.

Teisėtumas, kaip vienas svarbiausių, pamatinių teisės principų, analogiškai aiškinamas ir užsienio mokslinėje literatūroje. Viename tarptautinės konferencijos pranešime teigiame, jog šį principą reikia suprasti ir laikyti kaip pagrindą bet kokios institucijos veiksmui. Be šio principo egzistavimo, kaip teigiama pranešime, teisė kaip tokia apskritai praranda savo reikšmę⁹.

Kitame užsienio literatūros veikale, teisėtumo samprata aiškinama kaip viena pagrindinių žmogaus teisių ir pateikiama taip: „teisėtumo principas yra pagrindinė vertė, žmogaus teisė, bet taip pat ir gynyba baudžiamajame teiseje, pagal kurią joks nusikaltimas ar baudmė negali egzistuoti be juridinio pagrindo. Šis principas atspindi iš esmės pagrindinį teisingumo apsvaistymą, jis turi būti reglamentuotas valstybių įstatymuose ir praktikoje“¹⁰. Panašiai, teisėtumą, kaip asmens teisę, apibrėžia ir K. S. Gallant. Autoriaus teigimu, teisėtumo principas nėra tiksliai teisingumo principas. Jis įgyvendina žmogaus teisę, kuri yra pripažinta visame pasaulyje¹¹.

Teisėtumas viešajame administravime reiškia, kad visi valdymo santykių dalyviai (viešojo administravimo institucijos, pareigūnai, piliečiai, įmonės, įstaigos ir organizacijos) nuolat

⁶ Vansevičius, S., *supra note* 2, p. 206.

⁷ Trumpulis, U., Teisėtumo principo taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje kaip teisingumo įvykdymo prielaida. *Jurisprudencija*. 2007, 12 (102); p. 75-80.

⁸ Čiočys, P.A., *Teisės pagrindai*, Vilnius, 2002, p. 37.

⁹ Stoian, A.; Drăghici, T.; The Principle Of Legality, Principle Of Public Law, *International Conference „Knowledge-Based Organization”*, Nr. 2, Romania, 2015.

¹⁰ Crisan, I.; The Principle of Legality “nullumcrimen, nullapoenasinelege” and their role [interaktyvus]. *EffectiusNewsletter*, No 5, 2010, p. 2.

¹¹ Gallant, K.S.; The Principle of Legality in International and Comparative Criminal Law, *CambridgeUniv. Press*, ISBN: 9780521187602, 2010.

laikytusi ir vykdytų įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintus reikalavimus. Teisėtumo tikslas – užtikrinti teisės paliepiamų vykdymą¹².

Teisėtumo, jo laikymosi ir užtikrinimo reikšmė viešojo administravimo srityje yra akivaizdi. Tai lemia šios aplinkybės:

- 1) viešasis administravimas apima plačiausią visuomeninio gyvenimo sritį, t.y. viešojo administravimo subjektų veikla daro tiesioginę ir didelę įtaką visuomenės ūkinei (ekonominei), socialinei kultūrinei ir administracinei politinei veiklai;
- 2) viešojo administravimo institucijos (pareigūnai), įgyvendindamos valdingo pobūdžio įgaliojimus, įgyvendina teisės taikomąją veiklą (priima valdingo pobūdžio sprendimus, kurių pagrindu atsiranda teisinių padarinių valdymo santykių dalyviams);
- 3) viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) pagal savo kompetenciją privalo užtikrinti įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymą;
- 4) viešojo administravimo institucijos (pareigūnai) turi plačius įgaliojimus taikyti administracinio poveikio priemones valdymo santykių dalyviams.¹³

Kaip matyti, teisėtumas ir jo užtikrinimas viešojo administravimo sistemoje turi neabejotinai didelę reikšmę visos valstybės teisinei, demokratinei santvarkai ir visuomenės gyvenimui, jo gerovei, tačiau pats užtikrinimo procesas ne visada gali būti sklandus ir sėkmingas. Teisėtumas yra universalus teisės principas, būdingas visai teisės sistemai, taikomas kiekvienoje teisės šakoje, tačiau šio principo turinys nėra tiksliai apibrėžtas vienoje konkrečioje teisės normoje, o sudaromas jį modeliuojant – logiškai aiškinant ir analizuojant teisės aktus, todėl ši aplinkybė lemia šio principo abstraktumą, neapibrėžtumą¹⁴. Dėl teisėtumo abstraktumo ir neapibrėžtumo teisės aktuose, atsiranda galimybės jį interpretuoti savaip. Dėl šios priežasties Lietuvos viešojo administravimo sistemoje gali kilti ir neretais atvejais kyla daugybė problemų, tokių kaip piknaudžiavimas valdžia, neracionalaus ir netikslingas viešųjų išteklių naudojimas, nepotizmas, kyšininkavimas, korupcija ir pan. Taigi akivaizdu, kad teisėtumas yra vienas iš kertinių teisinės valstybės sudedamųjų dalių, kurio tinkamą įgyvendinimą būtina užtikrinti tam, kad būtų išvengta šių problemų, nes dėl jų kylantys skandalai visuomenėje labai menkina valstybės institucijų ir apskritai visos valstybės autoritetą, silpnina teisinį demokratinės valstybės statusą.

¹² Bakaveckas, A., *et. al. supra note 1*, p. 526.

¹³ Bakaveckas, A., *et. al. ibid.*, p. 526.

¹⁴ Trumpulis, U., *supra note 7*, p. 75-80.

1.1. Teisėtumo turinys ir sąsajos su kitais teisės principais

Siekiant tinkamo teisėtumo įgyvendinimo viešojo administravimo sistemoje, visų pirma, būtina suprasti teisėtumo esmę ir išanalizuoti teisėtumo, kaip principo, turinį bei sąsajas su kitais teisės principais. Anot P. A. Čiočio, teisėtumą tradiciškai sudaro (apima) šie teisės principai: įstatymo viršenybė, teisėtumo vieningumas, teisėtumo visuotinumas, pažeidėjų teisinės atsakomybės neišvengiamumas, teisėtumo ir tikslingumo derinimas, asmens teisių ir laisvių garantavimas¹⁵:

Įstatymų viršenybė. Tai reiškia, kad visi norminiai teisės aktai turi atitikti įstatymą, o visi įstatymai ir kiti aktai neprieštarauti Konstitucijai. Jeigu teisės aktas prieštarauja įstatymui, tai jau yra teisėtumo pažeidimas¹⁶. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog įstatymų viršenybės principas neapsiriboja vien žemesnės hierarchijos teisės aktų neprieštaravimui aukštesnės hierarchijos teisės aktams t.y įstatymams ir Konstitucijai. Anot V. Giedraitytės ir A. Šenavičiaus, įstatymų viršenybės principas taip pat reiškia, kad viešojo valdymo subjektų įgaliojimai ir kompetencija nustatomi teisės aktais, sprendimai ir veiksmai negali prieštarauti įstatymams¹⁷.

Teisėtumo vieningumas. Tai reikalavimas, kad visos teisės normos būtų visoje jų galiojimo teritorijoje absoliučiai vienodai suprantamos ir vienodai įgyvendinamos. Nei institucijos, nei pareigūnai, taikantys norminius teisės aktus, negali jų aiškinti savo nuožiūra, remdamiesi savo subjektyviais įsitikinimais¹⁸.

Teisėtumo visuotinumas. Šis principas reiškia, kad visi asmenys turi būti lygūs prieš įstatymą. Visi jie privalo besąlygiškai įgyventi įstatymus. Negali būti įstatymo, kuris vieniems asmenims būtų privalomas, kitiems – ne, išskyrus specialius įstatymus¹⁹. Galima teigti, jog šis principas taip pat suprantamas kaip **lygybės principas**, kuris yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnyje. Jame nustatyta, kad įstatymui <...> visi asmenys lygūs²⁰.

Teisinės atsakomybės neišvengiamumas. Visi teisės pažeidimai privalo būti laiku išaiškinti ir kaltiesiems pritaikytas adekvatus valstybės poveikis. Bet koks teisės pažeidimas kartu yra ir teisėtumo pažeidimas ir atleisti pažeidėjus nuo atsakomybės reikštų teisėtumo susilpninimą²¹.

¹⁵ Čiočys, P.A., *supra note* 8, p. 38.

¹⁶ Čiočys, P.A. *ibid.*

¹⁷ Giedraitytė, V; Miežanskienė, R; Šenavičius, A; Veršekys, P; Tartilaitė, A.; *Teisės pagrindai*, Kaunas, 2011.

¹⁸ Čiočys, P.A., *op.cit.*, p. 38.

¹⁹ Čiočys, P.A.. *ibid.*

²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės Žinios*, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30).

²¹ Čiočys, P.A., *supra note* 8., p. 38.

Teisėtumo ir tikslingumo derinimas. Nukrypimas nuo įstatymo negali būti pateisinamas tuo, kad jo laikymasis bet kokių atveju yra netikslingas. Teisėtumas numato galimybę ir būtinumą taikant teisės normas atsižvelgti į tikslingumą, tačiau tik tiek, kiek tai nustatyta ir leidžiama įstatymuose.

Asmens teisių ir laisvių garantavimas. Principas išreiškiamas kaip valstybės konstitucinė pareiga ginti žmogaus ir piliečio teises bei laisves²². Tai reiškia, kad valstybei santykių su jos piliečiais ir kitais jos teritorijoje esančiais asmenimis srityje atstovauja valstybės institucijos, įstaigos, pareigūnai ir kiti atitinkamus įgaliojimus turintys asmenys, kurie privalo užtikrinti, kad privatūs asmenys galėtų veiksmingai ir tinkamai pasinaudoti jiems šalies Konstitucijos, kitų nacionalinės teisės aktų bei tarptautinių dokumentų užtikrinamomis teisėmis ir laisvėmis²³.

Panašiai teisėtumo turinio elementus savo knygoje „Valstybės ir teisės teorija“ įvardina ir S. Vansevičius teigdamas, jog teisėtumo šiuolaikinėje civilizacijoje visuomenėje pradai yra visų lygybė įstatymui, privilegijų nebuvimas įstatymų viršenybė, teisinės atsakomybės už teisės pažeidimus neišvengiamumas²⁴.

M. Romeris teigė, kad teisėtumo principas yra vienas fundamentaliausių dėsningumų, kurią lemia teisinės valstybės filosofija ir be kurio negali egzistuoti demokratinė teisėtvara.²⁵ Taigi iš M. Romerio pateikto teiginio matyti, kad teisėtumo principas taip pat glaudžiai susijęs su **teisinės valstybės principu**. Tai vienas esminių teisės principų, išrutuliotas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrinoje. Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime konstatavo: „Konstitucinio teisinės valstybės principo esmė – teisės viešpatavimas. Konstitucinis teisės viešpatavimo imperatyvas reiškia, kad valdžios laisvę riboja teisė, kuriai privalo paklusti visi teisinių santykių subjektai <...>“²⁶. Iš pateiktos teisės viešpatavimo principo sampratos neabejotinai matyti, kad šis principas yra glaudžiai susijęs su įstatymų viršenybės principu. Jų esmė išreiškiama panašiais vertinamaisiais kriterijais: tik valstybė, kurioje norminiai teisės aktai ir visi teisės subjektų veiksmai neprieštarauja galiojantiems valstybės įstatymams ir tie įstatymai Konstitucijai, gali vadintis teisine valstybe.

²² Čiočys, P.A. *ibid.*, p. 39.

²³ Valančius, V.; Kavalnė, S.; *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*, Vilnius, 2009, p. 192.

²⁴ Vansevičius, S., *supra note 2*, p. 207.

²⁵ Žilys, Prof. Dr. J., *supra note 25*, p. 19

²⁶ Baublys, L.; Beinoravičius, D.; Kaluina, A.; Kathrani, P.; Miliauskaitė E.; Spruogis, E.; Venckienė, E., *Teisės teorijos įvadas*, Vilnius, 2005, p. 185.

Apibendrinant galima teigti, jog dauguma teisėtumo turinį sudarančių principų papildo vienas kitą arba yra glaudžiai susiję tarpusavyje. Tinkamas visų šių principų įgyvendinimas, nei vieno iš jų neignoravimas arba nelaikymas vienu mažiau svarbesniais už kitus, stiprina viešojo administravimo sistemos teisėtumą, o kartu ir teisinės, demokratinės valstybės santvarką.

1.2. Teisėtumo samprata ir esmė viešąjį administravimą reglamenuojančiuose teisės aktuose

Kaip žinia, dėl stiprios ir reikšmingos viešojo administravimo institucijų įtakos visuomeniniam gyvenimui, šios valdymo grandies institucijų veiklą reglamentuoja ir reguliuoja daugybė įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų, tačiau dėl ribotos darbo apimties ir tikslingumo, jame bus apsiribojama įstatymų bazės analize, nuošalyje paliekant poįstatyminius teisės aktus.

Konstituciniai teisėtumo ir jo užtikrinimo pagrindai, visų pirma, yra įtvirtinti *LR Konstitucijos* 6, 7, 28 ir 29 straipsniuose. Konstitucijos 6 str. numatyta, kad Konstitucija yra vientisas, tiesiogiai taikomas aktas ir, kad kiekvienas savo teises gali ginti remdamasis Konstitucija²⁷. Šią normą derėtų suprasti, kaip visoms valstybės institucijoms, pareigūnams, fiziniams ir juridiniams asmenims Konstitucijos suteiktą galimybę tiesiogiai, be tarpininkų ginti savo Konstitucijoje numatytas teises. Konstitucijos 7 str. teigiama, kad negalioja joks įstatymas ar Konstitucijai priešingas kitas aktas²⁸. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, interpretuodamas šį Konstitucijos straipsnį, 1997 m. gegužės 29 d. nutarime pažymėjo: „Šis pagrindinis konstitucinis principas nusako Konstitucijos viršenybę teisės aktų sistemoje. Konstitucija apibūdinama kaip pagrindinis įstatymas, turintis aukščiausią teisinę galią įstatymų hierarchinėje sistemoje.“²⁹. Teigtina, kad konstitucinis teisės aktų hierarchijos principas reikalauja, jog norint, kad viešojo administravimo subjekto priimtas poįstatyminis teisės aktas atitiktų teisėtumo kriterijų, jis privalo būti pagrįstas tiek Konstituciją atitinkančiais įstatymais, tiek ir pačia Konstitucija. Vertinant kitus du paminėtus straipsnius, galima teigti, jog 28 str. tiesiogiai įtvirtintas imperatyvus teisėtumo principo reikalavimas: „Įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų...“³⁰, o 29 str., kaip jau buvo minėta anksčiau, įtvirtintas lygybės principas, nurodantis teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visus asmenis laikyti lygiais³¹.

²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės Žinios*, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30).

²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės Žinios*, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30).

²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo 1997 m. gegužės 29 d. nutarimas byloje Nr. 3/97.

³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės Žinios*, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30).

³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės Žinios*, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30).

Pagal LR *Viešojo administravimo įstatymo* 6 str. 2 ir 3 dalių nuostatas, administracinius aktus viešojo administravimo subjektai turi teisę leisti tik remdamiesi įstatymų nustatytais įgaliojimais. Iš pateiktos nuostatos matyti, jog viešojo administravimo subjekto leidžiami norminiai teisės aktai, kurie nesutampa su įstatyme nustatytomis kompetencijos ribomis, laikomi neteisėtais ir pažeidžiančiais teisėtumo principą. Šiame įstatyme galima rasti ir daugiau teisėtumo reikalavimo pavyzdžių. Jeigu atkreipsime dėmesį į šio įstatymo 3 str., kuriame pateikiami viešojo administravimo principai, tai, kaip parodė teisėtumo turinio analizė, pamatysime, kad dalis šiame straipsnyje nurodytų principų yra glaudžiai susiję su teisėtumu – tai įstatymo viršenybė, lygiateisiškumas, nepiknaudžiavimo valdžia principas. Įstatymo viršenybės ir lygiateisiškumo principų esmę ir sąsajas su teisėtumu atskleidėme ankstesniame poskyryje, o nepiknaudžiavimo valdžia principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti bet kokias funkcijas neturint šio įstatymo nustatyta tvarka suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus, siekiant kitų, negu įstatymų ar kitų norminių teisės aktų nustatytų tikslų³². Iš principo turinio matyti, kad tai lyg ekvivalentas teisėtumo principo reikalavimui visiško ir besalygiško viešojo administravimo institucijų ir pareigūnų paklusimo įstatymui.

Iki 2017 m. sausio 1 d. galiojusiame *Administracinių teisės pažeidimų kodekse* (toliau – ATPK) ir *Administracinių bylų teisenos įstatyme* (toliau ABTĮ) yra įtvirtintas abstraktus reikalavimas vadovautis teisėtumo principu. ATPK 7 str. 2 dalyje nustatyta, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną vykdoma griežtai laikantis teisėtumo, o ABTĮ 86 str. nurodoma, jog teismo sprendimui keliamos dvi pagrindinės imperatyvios sąlygos – jo teisėtumas ir pagrįstumas.

Vertinant LR *Vyriausybės įstatymą*, pastebėtina, jog teisėtumo principo reikalavimas taip pat įtvirtintas net keliuose straipsniuose – 2, 3 ir 4. 2 str. teigiama, kad „Vyriausybės galias apibrėžia Lietuvos Respublikos Konstitucija ir įstatymai“³³. 3 str. nurodomi Vyriausybės veiklos pagrindai, kuriais taip pat laikomi Konstitucija, įstatymai, kiti Seimo priimti teisės aktai ir Prezidento dekretai, o šio įstatymo 4 str. įtvirtinti svarbiausi Vyriausybės veiklos principai, iš kurių vienas yra būtent teisėtumas³⁴. Iš pateiktų įstatymo citatų matyti, jog teisėtumas yra vienas esminių ir svarbiausių Vyriausybės veiklos organizavimo reikalavimų.

Teisėtumo principas svarbus ne tik valstybinio valdymo lygiu. Kaip buvo teigiama įžanginėje darbo dalyje, teisėtumo principas, kaip svarbiausias teisinės valstybės elementas,

³² Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 43-772.

³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 43-772.

neabejotinai reikšmingas ir savivaldos lygiu, kadangi tai yra valstybės valdymo grandis, esanti arčiausiai visuomenės ir nuo jos tinkamų bei teise pagrįstų veiksmų tiesiogiai priklauso kokybiškas asmens teisių ir laisvių įgyvendinimas. Taigi teisėtumas yra vienas iš reikšmingiausių principų, kuriais yra grindžiama vietos savivalda ir jis yra įtvirtintas *LR Vietos savivaldos įstatymo* 4 str., jei vertinsime plačiuoju požiūriu, netgi ne vienoje dalyje. 4 straipsnio 2 dalyje teigiama, jog savivaldybės veikla grindžiama „savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją“³⁵. Tai reiškia, kad savivaldos institucijos savo veikloje gali būti tiek savarankiškos, kiek joms tai leidžia įstatymai ir Konstitucija. Taip pat teisėtumo reikalavimas aptinkamas ir šio straipsnio 4, 6 ir 8 dalyse. 4 dalyje įtvirtintas imperatyvas savivaldybės vykdomajai valdžiai priimant sprendimus laikytis įstatymų, Vyriausybės ir (arba) savivaldybės tarybos sprendimų, 6 dalyje tiesiogiai įtvirtintas savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo reikalavimas, o 8 d. reikalaujama, jog savivaldos institucijos nepažeistų įstatymų garantuotų atskirų gyventojų teisių³⁶.

Teisėtumas, kaip vienas svarbiausių savivaldos veiklos principų ir, galima sakyti, pagrindinis Vyriausybės atstovų apskrityse veiklos tikslas, yra traktuotinas ir *LR Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme*. 4 straipsnyje teigiama, jog Vyriausybės atstovas prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, taip pat ar vykdo Vyriausybės sprendimus³⁷.

LR Valstybės kontrolės įstatyme teisėtumo reikalavimas randamas 2, 3 ir 5 straipsniuose. 2 str. teisėtumas aiškinamas per Valstybės kontrolės kaip instituto apibrėžimą – „aukščiausioji ekonominės finansinės kontrolės valstybės institucija, kuri prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas“³⁸, 3 str. numatyti šios institucijos veiklos pagrindai – tai Konstitucija, įstatymai ir kiti teisės aktai – kas būtent ir yra teisėtumo esmė, o 5 str. teisėtumas pateikiamas kaip vienas pagrindinių Valstybės kontrolės veiklos principų.

Analizuojant *LR Seimo kontrolierių įstatymą*, pastebėtina, kad jame pateikiama priešingi, su teisétumu nesusiję arba jam prieštaraujantys elgesio pavyzdžiai. Šiame įstatyme nurodoma, jog su teisétumo principu niekaip nesusijęs ir jam prieštarauja toks elgesys kaip per didelis biurokratizmas ir piktnaudžiavimas valdžia. Šio įstatymo 2 str. 1 punkte, kuriame apibrėžiama biurokratizmo samprata, teigiama, jog „Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas,

³⁵ Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 113-4290.

³⁶ Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2008-10-01, Nr. 113-4290.

³⁷ Lietuvos Respublikos Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 51-1392.

³⁸ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės įstatymas, *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243.

kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai.³⁹, o 4 šio straipsnio punkte detalizuojama piktnaudžiavimo valdžia samprata, kuri iš esmės taip pat siejama su neteisėtumu – „Piktnaudžiavimas – tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai jam suteikti įgaliojimai naudojami ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais ar dėl kitokių asmeninių paskatų (naudojimosi tarnybine padėtimi, keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savavaliaujama⁴⁰. Iš pateiktų citatų matyti, jog abi šios sąvokos įstatyme traktuotinos kaip teisėtumo principo neatitinkantys elgesio variantai, o prieš tokio neteisėto elgesio išraišką ir yra nukreiptas Seimo kontrolieriaus institutas. Maža to, teisėtumas yra įvardinamas kaip vienas pagrindinių Seimo kontrolierių veiklos principų.

Kaip jau buvo minėta anksčiau, teisėtumo principo nesilaikymas ir prieštaravimas jam gali sukelti ir daugiau neigiamų padarinių, kaip pavyzdžiui, korupciją, kuri jau yra traktuotina kaip nusikalstama veika, už kurią numatyta baudžiamoji atsakomybė. O tai, kaip matome iš dabartinių skandalų, kylančių viešojo erdvėje, yra didelė ir opi problema ne tik visoje viešojo administravimo sistemoje, bet ir valstybėje apskritai. Todėl *Korupcijos prevencijos įstatyme* teigiama, kad korupcijos prevencija yra įgyvendinama vadovaujantis tam tikrais principais, iš kurių vienas yra būtent teisėtumo principas. Jis apibrėžiamas šio įstatymo 4 straipsnyje: „korupcijos prevencijos priemonės įgyvendinamos laikantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų bei užtikrinant pagrindinių asmens teisių ir laisvių apsaugą⁴¹.

Taip pat teisėtumo principas yra įvardijamas kaip vienas iš pagrindinių Specialiųjų tyrimų tarnybos veiklos principų. *Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo* 4 straipsnyje teigiama, kad specialiųjų tyrimų tarnybos veikla grindžiama įstatymo viršenybės, teisėtumo, žmogaus teisių ir laisvių gerbimo, asmenų lygybės įstatymui, viešumo ir konfidencialumo, asmeninės pareigūnų iniciatyvos ir tarnybinės drausmės derinimo principais⁴².

Lietuva nuo savo nepriklausomybės paskelbimo pradžios yra ne vienos tarptautinės organizacijos narė, ratifikavusi ne vieną svarbų valstybės kasdienį gyvenimą reguliuojantį tarptautinį dokumentą ir taip prisiėmusi atsakomybę laikytis juose nurodytų įpareigojimų. Nagrinėjamos temos kontekste, aktuali yra **Europos vietos savivaldos chartija**, kurią 1993 m. stodama į Europos Tarybą Lietuva įsipareigojo pasirašyti ir ratifikuoti, o be kita ko tai reiškia, kad

³⁹ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 110-3024.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 110-3024.

⁴¹ Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2297.

⁴² Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 41-1162.

įsipareigojo suderinti vietos savivaldą reguliuojančius įstatymus su Chartijos nuostatomis ir laikytis visų joje įtvirtintų principinių reikalavimų. Analizuojant Chartijos tekstą, teisėtumo principo apraiškų šiame dokumente randama 3 ir 4 straipsniuose. 4 str. teigiama, kad „vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą“⁴³. Abu minėti straipsniai savo turiniu iš esmės yra panašūs: reikalauja, jog vietinės valdžios institucijos savo veiklą ir sprendimus grįstų įstatymais, neprieštarautų juose įtvirtintoms normoms.

Išanalizavus teisėtumo sampratą ne viename teisės akte, darytina išvada, jog teisėtumo principas tiek vietiniu, tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygiu suprantamas iš esmės tapačiai, dažniausiai išreiškiamas kaip teisės viršenybės principas, kuris reikalauja besąlygiško paklusimo įstatymams, suteikiantis galimybę institucijoms ir pareigūnams laisvai veikti tik tiek, kiek jiems tai leidžia teisės aktai. Šio principo analizė įstatymų kontekste patvirtina anksčiau minėtiną tiesą, jog viešojo administravimo veikla apima labai didelę visuomenės gyvenimo dalį, o tai reiškia, jog nuo tinkamo teisėtumo užtikrinimo priklauso kokybiškas žmogaus teisių viešojo administravimo srityje įgyvendinimas. Dėl šios priežasties, teisėtumo principas yra reglamentuojamas daugiau mažiau visuose šią valdymo sritį reguliuojančiuose teisės aktuose, o šio principo tinkamas laikymasis užtikrina ne tik žmogaus teises, tačiau ir garantuoja skaidrią aplinką bei demokratinės, teisinės valstybės egzistavimą.

1.3. Teisėtumo samprata viešojo administravimo institucijų pozicijoje

Išanalizavus teisėtumo, kaip principo, sampratą viešąjį administravimą reglamentuojančiuose teisės aktuose ne mažiau svarbu yra išsiaiškinti, kaip praktiškai teisėtumas yra suprantamas ir aiškinamas pačių viešojo administravimo institucijų, kadangi, kaip jau buvo minėta ankstesnėje darbo dalyje, būtent šios institucijos reguliuoja nemažai visuomeninio, tam tikrais atvejais – ir asmeninio gyvenimo sričių, todėl fiziniai ir juridiniai asmenys nuolat patiria įvairių viešojo administravimo subjektų sprendimų poveikį⁴⁴.

Galima teigti, kad viešojo administravimo institucijos iš esmės teisėtumą supranta taip pat kaip jis apibrėžiamas mokslinėje doktrinoje ir įstatymuose. Administracinėje byloje Nr. I-468-243/2011, kurią nagrinėjo Klaipėdos apygardos administracinis teismas, Klaipėdos teritorinė ligonių kasa teigė, jog ji, būdama viešojo administravimo subjektu, negali naudotis sutarties laisvės principu, o turi įstatymo numatytas pareigas ir apribojimus sutarčių sudarymo bei

⁴³ Europos vietos savivaldos chartija, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418.

⁴⁴ Valančius, V.; Kavalnė, S., *supra note 23*, p. 192.

vykdymo procese⁴⁵. Toks Klaipėdos teritorinės ligonių kasos teiginys reiškia, kad viešojo administravimo funkcijas įgyvendinanti institucija neturi tokios privatinės autonomijos, kokią turi civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvaujantis privatus asmuo, nes jos statusas ir kompetencija yra griežtai apibrėžta įstatymų. Iš pateikto teiginio matyti, jog viešojo administravimo institucija teisėtumą supranta, kaip savo prievolę formaliai ir nenukrypstamai laikytis įstatymų, nes jų veikla turi atitikti aiškiai įstatymuose apibrėžtas procedūras.

Tokią pat teisėtumo sampratą, kaip prievolę nuosekliai laikytis įstatymų, pateikia ir Nacionalinė teismų administracija 2013 m. rugpjūčio 7 d. administracinėje byloje Nr. P-756-143-13, kurioje buvo ginčijamas vieno iš teisėjų neteisingai apskaičiuotas pensijos dydis. Minėta institucija savo atsiliepime į skundą rašė: „Teisėjų valstybinės pensijos dydis negalėjo būti apskaičiuojamas kitaip, negu nustato įstatymas“⁴⁶. Iš pateiktų viešojo administravimo institucijų pozicijų matyti, jog abi institucijos teisėtumą traktuoja kaip pagrindinį įvairių valstybės įstaigų ir organizacijų funkcionavimo metodą⁴⁷.

Ši byla dar įdomi ir tuo, kad tame pačiame atsiliepime yra nurodyta, jog Nacionalinė teismų administracija aptariamoje situacijoje taikė įstatymą, kurio nuostatos vėliau Konstitucinio teismo buvo pripažintos kaip prieštaraujančios Konstitucijai, tačiau dėl Lietuvos valstybės, o konkrečiai Seimo, laiku neužpildytos susidariusios teisės spragos, neturėjo galimybės, ir, kaip pati institucija teigė, teisės nepaisyti esamo teisinio reguliavimo⁴⁸. Toks argumentavimas leidžia daryti prielaidą, jog pačios viešojo administravimo institucijos supranta savo misiją, kuri yra formalizuotai įgyvendinti įstatymus ir juose nurodytus reikalavimus. Apibendrinant galima daryti išvadą, kad teisėtumas abiem minėtiniais atvejais viešojo administravimo institucijų suprantamas ir apibrėžiamas vienodai – kaip imperatyvus reikalavimas savo veikla ir priimamais sprendimais neiškreipti įstatymuose įtvirtinto reglamentavimo.

Iš aukščiau pateiktų teiginių, darytina išvada, jog pati teisėtumo samprata, jos apibrėžimas, viešojo administravimo institucijų kontekste, pati savaime neprieštarauja anksčiau aptartoms sampratomis, kurios pateikiamos mokslinėje doktrinoje ir nacionaliniuose teisės aktuose, tačiau, kaip žinia, praktikoje vis dėlto pasitaiko atvejų kuomet viešojo administravimo institucijoms ir pareigūnams ne visada pavyksta teisėtumą užtikrinti ir savo veikloje įgyvendinti

⁴⁵ Klaipėdos apygardos administracinis teismo 2011 m. lapkričio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-468-243/2011.

⁴⁶ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. P-756-143-13.

⁴⁷ Vansevičius, S., *supra note* 1, p. 71.

⁴⁸ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. P-756-143-13.

tinkamai. Kaip matyti iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) sprendimo byloje Nr.I8–15/2007, ginče dėl norminio administracinio teisės akto teisėtumo Valstybinė ligonių kasa prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos (toliau – Valstybinė ligonių kasa) savo atsiliepime apie teisėtumo ir savo priimto akto santykį rašė taip: „Vertinant nagrinėjamą situaciją yra svarbu atsižvelgti į protingumo kriterijų bei viešojo administravimo ir su asmens sveikata susijusių principų vietą vertybių skalėje. Akivaizdu, kad asmens sveikata yra didžiausia vertybė ir kokybės reikalavimai teikiamoms paslaugoms, susijusioms su asmens sveikata, turėtų būti viršesni nei viešojo administravimo principai ar įmonių interesai. <...> Net jei ir būtų pripažinta, kad Valstybinė ligonių kasa formaliai viršijo įgaliojimus, nagrinėjamu atveju reikėtų atsižvelgti į tai, kad Valstybinė ligonių kasa tai darė dėl būtinojo reikalingumo.⁴⁹“ Iš pateiktos citatos matyti, kad viešojo administravimo institucija, šiuo atveju Valstybinė ligonių kasa, iš esmės pateisina kartais paminamą teisėtumo principą vardan kitų, jos teigimu, aukštesnę vertybinę skalę užimančių visuomeninių vertybių ar būtinojo reikalingumo atvejais. Vis dėlto, kaip išsiaiškinome ankstesniame poskyryje analizuojant teisėtumo turinį, nukrypimas nuo įstatymo negali būti pateisinamas tuo, kad jo laikymasis bet koku atveju yra netikslingas ar neprotingas. Pasitaiko atvejų kuomet teisėtumas numato galimybę ir būtinumą taikant teisės normas atsižvelgti į tikslingumą, tačiau tik tiek, kiek tai nustatyta įstatymuose. Tokios pozicijos laikosi ir LVAT, būtent šioje byloje pripažinęs viešojo administravimo veiksmus kaip neteisėtus.

Apibendrinant viešojo administravimo institucijų poziciją, galima teigti, kad viešojo administravimo institucijos teisėtumą supranta ir pateikia taip, kaip to reikalauja įstatymai, kaip teisėtumas apibrėžiamas mokslinėje literatūroje. Vis dėlto, teismų praktika rodo, jog pasitaiko atvejų kai šioms institucijoms tinkamai įgyvendinti šį principą savo veikloje nepavyksta.

1.4. Teisėtumo samprata Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje nuosekliai pabrėžiama viešojo administravimo subjektų pareiga laikytis teisės principų. Pasak teismo, kiekviena viešojo administravimo institucija yra saistoma bendrųjų, be kita ko, konstitucinių teisės principų bei gero administravimo, atsakingo valdymo principų⁵⁰. Ne išimtis ir teisėtumo principas.

⁴⁹ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2007m. lapkričio 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr.I8-15/2007.

⁵⁰ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. balandžio 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-801/2014.

Aiškindamas teisėtumo principą ir jo reikšmę viešojo administravimo sistemai, LVAT ne vienoje savo nutartyje yra pasakęs, jog viešojo administravimo subjektų, skirtingai nei privačių asmenų, veikloje taikomas principas – „viskas, kas aiškiai nėra leista, yra draudžiama“⁵¹. Šį principą LVAT yra plačiau išaiškinęs savo kitose nutartyse teigdamas, jog viešojo administravimo subjektas turi tik tuos įgalinimus, kurie jam yra konkrečiai suteikti, plečiamas kompetencijos ribų aiškinimas yra negalimas⁵². Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjekto atlikti viešojo administravimo veiksmai, viršijant jam suteiktus įgaliojimus, taip pat ir norminių administracinių aktų leidimas, viršijant suteiktą kompetenciją, yra neteisėti.

Panašiai teisėtumą LVAT aiškino ir kitoje savo nutartyje teigdamas, jog „teisėtumo principas reikalauja, kad viešojo administravimo subjektai savo veikla nepažeistų teisės aktų reikalavimų, kad jų sprendimai būtų pagrįsti, o sprendimų turinys atitiktų teisės normų reikalavimus“⁵³. Pažymėtina, kad pareiga vykdant viešojo administravimo veiklą laikytis teisėtumo principo apima tiek reikalavimą priimti administracinį sprendimą, kuris atitiktų tam teisiniam santykiui taikytiną konkrečią teisės normą (turinio požiūriu sprendimas turi būti pagrįstas tinkamu teisiniu pagrindu), tiek reikalavimą priimtame sprendime nurodyti teisinį pagrindą atitinkančią konkrečią teisės normą⁵⁴.

Aiškindamas teisėtumo principą, LVAT savo nutartyse yra atskleidęs ir teisėtumo principo turinį. 2014 m. balandžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-819/2014, LVAT teigė, jog teisėtumo principas turi būti suprantamas ir aiškinamas plačiai. Jis be kita ko reiškia, jog viešojo administravimo subjektas, priimdamas individualų administracinį aktą, turi užtikrinti ir šio teisės akto atitiktį bendriesiems teisės principams, be kita ko, sąžiningumo, teisinio apibrėžtumo, teisėtų lūkesčių, taip pat VAĮ 3 straipsnyje įtvirtintiems įstatymo viršenybės, proporcingumo, objektyvumo principams. Individualaus administracinio akto teisėtumo reikalavimo ryšys su bendraisiais teisės ir viešojo administravimo principais suponuoja būtinybę taikyti teisės normas ne mechaniškai, bet užtikrinti, kad jų taikymas atitiktų šiuos principus, taip

⁵¹ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. vasario 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A2-161/2005, 2010 m. vasario 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A756-35/2010.

⁵² Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A662-1392/2013; 2013 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-1405/2013.

⁵³ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-556-336-11.

⁵⁴ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-834/2013.

pat ir aukštesnės galios teisės aktus⁵⁵. Kaip matyti, anot LVAT teisėtumo principas taip pat sietinas ir su teisės aktų hierarchijos imperatyvu.

Kaip matyti iš teisėtumo principo turinio analizės ir LVAT pozicijos, teisėtumo principas labai glaudžiai susijęs su teisės viršenybės principu, nes abu jie turi bendrą vertinamąjį kriterijų – visi viešojo administravimo institucijų priimami poįstatiminiai teisės aktai, sprendimai ir veiksmai negali prieštarauti galiojantiems įstatymams. Būtinybę laikytis įstatymų viršenybės, o kartu ir teisėtumo principo, savo jurisprudencijoje ne sykį akcentavo LVAT nuroydamas, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, veikla vykdoma tik jiems priskirtos kompetencijos ribose, o bet kokie viešojo administravimo subjektų veiksmai ar sprendimai, priimti viršijant nustatytą kompetenciją, pripažįstami neteisėtais⁵⁶. LVAT vertindamas, ar viešojo administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, be kita ko, vertina konkrečias teisės aktų nuostatas, suteikiančias įgaliojimus viešojo administravimo subjektui, taip pat viešojo administravimo subjekto veiklos sritį, funkcijas bei tikslus, dėl kurių jis buvo įsteigtas⁵⁷.

Kitas, anot LVAT su teisėtumu glaudžiai susijęs principas yra nepiktnaudžiavimo valdžia principas. Šiame kontekste reikia pažymėti tai, kad valdžios institucijų sistema yra sukurta taip, kad kiekviena institucija turi jos paskirtą atitinkančias priskirtas funkcijas, kompetenciją, kurių privalo laikytis. Šį teiginį pagrindžia LVAT vienoje savo nutartyje teigdamas, kad „kiekvieno šio elemento vaidmuo nurodytame kontekste yra skirtingas, todėl jie negali būti tapatinami arba tam tikros analizės (sisteminės, loginės ir t. t.) būdu iš vieno išvedami kiti. Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjekto administracinis teisinis statusas juridškai turi būti aiškiai ir konkrečiai apibrėžtas teisės aktuose“⁵⁸.

LVAT teigimu, jei norminėje administracinėje byloje nustatoma, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas norminį administracinį aktą, viršijo kompetenciją, vien tai yra pagrindas pripažinti skundžiamą aktą neteisėtu ir jį panaikinti⁵⁹.

Remdamasis oficialia konstitucine doktrina, LVAT yra pripažinęs, kad teisėkūros subjektui viršijus jam teisės aktais suteiktą kompetenciją ir priėmus norminį administracinį aktą,

⁵⁵ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. balandžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-819/2014.

⁵⁶ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁸-15/2007.

⁵⁷ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. balandžio 22 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I146-5/2014.

⁵⁸ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-1405/2013.

⁵⁹ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A146-1128/2013

kurį jis nėra įgaliotas priimti, tuo pačiu būtų pažeistas ir Konstitucijos preambulėje įtvirtintas teisinės valstybės principas⁶⁰.

Taigi analizuojant LVAT praktiką, akivaizdu, kad teisėtumo samprata aiškinama panašiai kaip mokslinėje doktrinoje: teismas panašiai detalizuoja teisėtumo turinio elementus, vienodai aiškina pačią teisėtumo sąvoką. Pastebėtina tai, kad teismo praktikoje teisėtumo, įstatymo viršenybės ir nepiknaudžiavimo valdžia principai dažnai pateikiami kaip ekvivalentas vienas kitam, jie glaudžiai persipina tarpusavyje, todėl daryti aiškią takoskyrą tarp jų ir aiškinti juos atskirai vienas nuo kito yra gana sudėtinga. Dėl šios priežasties, teigtina, jog pagal LVAT, teisėtumo principas viešojo administravimo sistemoje yra įgyvendinamas tik tada, kuomet yra lygiagrečiai įgyvendinami kiti du principai – tai įstatymo viršenybės ir nepiknaudžiavimo valdžia principai.

Apibendrinant tai kas buvo pasakyta šiame skyriuje, galima teigti, jog teisėtumo samprata tiek mokslinėje doktrinoje, tiek įstatiminėje bazėje, tiek LVAT praktikoje, tiek pačių viešojo administravimo institucijų yra suprantama ir aiškianama iš esmės vienodai. Teisėtumas čia išskiriamas kaip dominuojantis teisinės valstybės pagrindas ir siekis. Tai reikalavimas, kad visų įstaigų ir pareigūnų veikla griežtai atitiktų Konstituciją, įstatymus ir juos papildančius teisės aktus. Be to, kaip matėme, siekiant įgyvendinti teisėtumą, viešojo administravimo subjektai taip pat turi užtikrinti ir kitus teisės principus, kaip pavyzdžiui, įstatymo viršenybės, asmens teisių ir laisvių garantavimo, viesuotinumui bei lygybės principus ir t.t. Tik tinkamas šių principų įgyvendinimas garantuos ir teisėtumo užtikrinimą.

Nors visų analizuotų institucijų teisėtumas vienareikšmiškai suprantamas ir apibrėžiamas vienodai – kaip imperatyvus paliepiamas nuosekliai laikytis įstatymų, tačiau praktikoje pasitaiko atvejų kuomet viešojo administravimo subjektams šio principo tinkamai įgyvendinti nepavyksta. Vis dėlto, teisiniu požiūriu, teisėtumo reikalavimo nepaisymas, jei tai nėra numatyta įstatymuose, negali būti toleruotinas remiantis jokiais kitais argumentais. LVAT praktika, kaip matėme, tokius bandymus taip pat laiko prieštaraujančius teisėtumo principui.

Pažymėtina, kad tokios pat pozicijos laikosi ir kiti Lietuvos teismai, kaip pavyzdžiui, LR Konstitucinis Teismas. Jis aiškindamas konstitucinio teisinės valstybės principo įgyvendinimą teisėkūros procese, yra pabrėžęs, kad „konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams: teisėkūros subjektai teisės aktus

⁶⁰ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. lapkričio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I444-478 III.

gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų <...>⁶¹“. LR Konstitucinis Teismas taip pat yra nurodęs, kad iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kyla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos. Šis reikalavimas *inter alia* reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytoju aukštesnės galios teisės aktuose⁶². Tai tik patvirtina teiginį, jog teisėtumas yra kertinis teisinės valstybės principas, imperatyviai reikalaujantis visų santykių dalyvių uolus paklusimo įstatiminėms normoms ir joks viešojo administravimo subjektų ar kitų dalyvių pasiteisinimas nesilaikyti šio principo nėra toleruotinas.

⁶¹Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/0, 2006 m. sausio 16 d. nutarimas byloje Nr. 26/98, 20/01, 43/03-46/03, 7/03-41/03-40/04-46/04-5/05-7/05-17/05.

⁶²Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/0.

2. TEISĖTUMO UŽTIKRINIMAS VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJOSE

Kaip įsitikinome pirmajame šio darbo skyriuje, nuoseklus teisėtumo principo įgyvendinimas neabejotinai reikšmingas ir svarbus, tiesiogiai lemiantis teisinės demokratinės valstybės egzistavimą ir visuomenės gerovę, kas yra kiekvienos valstybės tikslas ir siekiamybė. Vis dėlto, kaip buvo minėta, praktikoje ne retai pasitaiko atvejų, kuomet jo yra nepaisoma, todėl tinkamam jo įgyvendinimui ir jo vykdymo kontrolei valstybėje yra sukurta visa teisėtumo užtikrinimo sistema. Teisėtumo užtikrinimas, t.y. jo įgyvendinimo kontrolė, viešajame administravime atliekamas įvairių įstaigų ir institucijų valstybės nustatyta ir detalai įstatymuose apibrėžta tvarka. Vienoms viešojo administravimo institucijoms (pareigūnams), teisėtumo užtikrinimas yra tik viena iš daugelio valdymo funkcijų konkrečioje viešojo administravimo šakoje (transporto, pramonės, ekonomikos). Tokių institucijų teisėtumo užtikrinimo veikla nėra tiesiogiai susijusi su visu teisėtumo institutu. Kitoms viešojo administravimo institucijoms (pareigūnams) teisėtumo užtikrinimas yra pagrindinė ir vienintelė valdymo funkcija, nes joms suteikti valdingo pobūdžio įgaliojimai kontroliuoti bei prižiūrėti, kaip vykdomi atitinkami teisės aktai ir juose įtvirtinti reikalavimai (pvz. teismai, prokuratūra, policija, valstybinės inspekcijos, valstybės kontrolė).⁶³

Dėl ribotos darbo apimties ir tyrimo tikslingumo, toliau teoriniu ir praktiniu aspektu bus analizuojamas teisėtumo užtikrinimas vietos savivaldos lygmenyje. G. Davulio teigimu, vietos savivalda reiškia, kad vietos valdžios institucijos neperžengdamos įstatymų nustatytų ribų turi teisę ir gebėjimą savarankiškai tvarkytis bei valdyti atitinkamą viešųjų reikalų dalį, glaudžiai susijusią su vietos gyventojų interesais, prisiimdamos visišką atsakomybę už šiuos veiksmus. Centrinę ar regioninę valdžios institucijų priskirtus įgaliojimus vietos valdžios institucijos turi teisę įgyvendinti savo nuožiūra ir atsižvelgdamos į vietos sąlygas.⁶⁴ Kaip matome, vietos savivaldos institucijos turi gana didelę veiklos laisvę, be to joms pavesta santykinai didelė viešųjų reikalų apimtis ir, kas svarbu, tų viešųjų reikalų visuomeninė svarba yra labai didelė⁶⁵. Pavyzdžiui, kaip skelbia LR Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnis, kuriame nurodytos savarankiškosios savivaldybės funkcijos, savivaldos institucijos savarankiškai sprendžia dėl socialinių pašalpų ir kompensacijų teikimo ar savarankiškai naudoja ir disponuoja savivaldybei nuosavybės teise

⁶³ Bakaveckas, A., *et al. supra note 1*, p. 528.

⁶⁴ Arimavičienė, M.; Astrauskas, A.; Bakaveckas, A.; Baltušnikienė, J.; Davulis, G.; Išoraitė, M.; Masiulis, K.; Paulikas, V.K.; Puškorius, S.; Raišienė, A.G.; Vanagas, R.; *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*, Vilnius, 2006, p. 128.

⁶⁵ Arimavičienė M., *et al. ibid.*, p. 203

priklausančią žemę ir kitą turtą, steigia ir išlaiko biudžetines įstaigas⁶⁶. Atlikdamos savarankiškas funkcijas, savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos ir jų priėmimo teisę bei veiksmo laisvę, atsako už šių funkcijų atlikimą⁶⁷. Šioje vietoje akcentuotinas ir aukštas savarankiškumo tvarkyti priskirtus viešuosius reikalus lapsnis. Kaip matome, iš įstatymo citatos savivaldos institucijos turi teisę laisvai ir nevaržomai priimti sprendimus svarbiuose visuomenės gyvenimo srityse, taip pat joms suteiktas gana aukštas savarankiškumo laipsnis reguliuojant finansinius išteklius ir jų naudojimo kryptis. Būtent dėl šių priežasčių, siekiant išvengti piknaudžiavimo valdža atvejų ir norint apsaugoti svarbias visuomenines vertybes ir bendras gėrybes, šios grandies institucijoms reikalinga pakankamai didelė kontrolė ir priežiūra. Darytina prielaida, jog nepakanka vien vietos institucijų pastangų vykdyti savikontrolę, todėl daug įgaliojimų kontroliuoti ir prižiūrėti jų veiklą yra skirta centrinėms viešojo administravimo institucijoms. Be to, ir viešojo administravimo sistemai nepriklausančiai teisminei valdžiai.

Kaip jau buvo užsiminta įžanginiame darbo žodyje, šio valdymo srities institucijos yra arčiausiai visuomenės, reguliuoja ir apima daugelį jos veiklos sričių, todėl galima teigti, jog nuo teisėtos, atsakingos ir skaidrios savivaldos institucijų veiklos tiesiogiai priklauso žmogaus teisių ir teisėtų interesų realizavimas, jų apsauga, teisinės valstybės principo įgyvendinimas ir apskritai visuomenės pasitenkinimas savo valstybe ir pasitikėjimas jai tarnaujančiais pareigūnais.

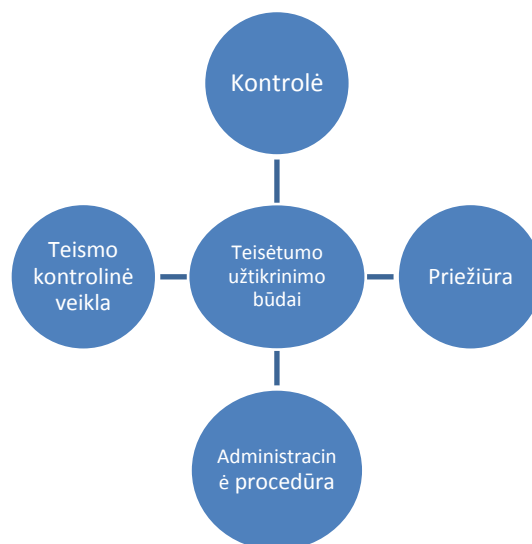
Tam, kad būtų tinkamai užtikrinamas teisėtumas vietos savivaldoje, būtina išsiaiškinti, kokiais būdais tai yra daroma, kokios institucijos už teisėtumo kontrolę šioje valdymo srityje yra atsakingos ir nustatyti pagrindines problemas, su kuriomis susiduriama siekiant tinkamo jo įgyvendinimo ir užtikrinimo.

2.1. Teisėtumo užtikrinimo būdai vietos savivaldoje

Teisinėje literatūroje yra išskiriami keturi organizaciniai teisiniai teisėtumo užtikrinimo viešajame administravime, o kartu ir vietos savivaldoje, būdai (žr. 1 pav.).

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės Žinios*, 2008, Nr. 113-4290.

⁶⁷ Astrauskas, A., *Vietos savivaldos samprata*, Vilnius, 2003, p. 20.



1 pav. **Organizaciniai teisiniai teisėtumo užtikrinimo būdai**⁶⁸

Kiekvienas iš šiame paveiksle pateiktų teisėtumo užtikrinimo būdų yra atskirai įtvirtintas įstatymuose, savarankiškas, naudojamas tam tikrų, specialius įgaliojimus turinčių, institucijų, turi savitus ir skirtingus įgyvendinimo metodus, skiriasi savo specifiniu turiniu⁶⁹. Tačiau, nežiūrint viso to, visus juos sieja bendras tikslas, kad teisėtumo viešajame administravime ir vietos savivaldoje griežtai laikytųsi kiekvienas valdymo organas, pareigūnas, visuomeninė organizacija ir pilietis.

Kontrolė. Terminų žodyne žodis kontrolė (pranc. *controle*): aiškinamas kaip priežiūra, ko nors patikrinimas, lyginimas faktinės padėties su reikalaujama⁷⁰. Taip pat šią sąvoką aiškina ir A. Bakaveckas su autorių kolektyvu. Jų teigimu, plačiąja prasme, kontrolė suprantama kaip stebėjimas, tikrinimas ir priežiūra, taisyklės (etalono) ir veiksmo rezultato santykio įvertinimas. Kitaip tariant, tai pasirinkto objekto stebėjimo ir tikrinimo sistema, kurios tikslas – pašalinti nukrypimus nuo nustatytų parametrų⁷¹. Nors iš pirmo žvilgsnio matyti, jog pagal kontrolės apibrėžimą tarp jos ir priežiūros yra dedamas lygybės ženklas, vis dėlto tarp šių dviejų sąvokų yra tam tikrų skiriamųjų požymių, ir jos turėtų būti vartojamos skirtingomis prasmėmis. Apie šios skiriamuosius požymius pakalbėsime analizuodami priežiūros sąvoką.

Savivaldos institucijų kontrolė yra teisiškai griežtai reguliuojama veikla, todėl ji nėra chaotiška – vadovaujama tam tikromis pagrindinėmis nuostatomis, kurios paprastai vadinamos principais. Teisinėje literatūroje ir teisės aktuose, reglamentuojančiuose vietos savivaldos

⁶⁸ Sudaryta autorės, remiantis Bakaveckas, A., *et al. supra note 1*, p. 528.

⁶⁹ Sakalaitė, L., *Teisėtumo principas ir jo įgyvendinimas. Šiaulių miesto savivaldybės atvejis*. Bakalaurobaigiamasis darbas. Šiauliai, 2011.

⁷⁰ <http://www.lietuviuzodynas.lt/terminai/Kontrolė>

⁷¹ Bakaveckas, A., *et al. op. cit.*, p. 532.

kontrolę, nėra pateikta griežtos principų sistemos, principai išdėstyti gana chaotiškai, vienuose teisės aktuose pateikti vieni principai, kituose – kiti. A. Bakavecko ir autorių kolektyvo teigimu, apibendrinant teisės aktuose pateiktus viešojo administravimo principus, išskirtini šie viešojo administravimo, o kartu ir savivaldos institucijų, kontrolės principai: realumas, pastovumas ir sistemingumas, universalumas, operatyvumas, veiksmingumas ir rezultatyvumas, objektyvumas ir nešališkumas bei viešumas⁷². Siekiant tinkamai vykdyti kontrolės funkciją būtina užtikrinti visus šiuos principus. Tik toks kontrolės įgyvendinimas bus rezultatyvus, veiksmingas ir atitinkantis teisės normų reikalavimus.

I. Deviatnikovaitė ir R. Kalasnykas savo straipsnyje „Kategorių kontrolė, valdžia ir socialinės technologijos turiningųjų požymių ypatumai teisėtumo užtikrinimo aplinkoje” teigia, kad kontrolės rūšių bei rūšiavimo kriterijų yra labai daug – išankstinė, nuolatinė, paskesnė, teisėtumo, tikslingumo kontrolė, taip pat yra vidinė, išorinė kontrolė, net ir socialinė kontrolė, kurią galima suskirstyti į dvi grupes – valstybinę ir visuomeninę. Autorių teigimu, vidinė kontrolė paprastai įgyvendinama administracinės kontrolės forma, o išorinė tokiomis formomis kaip politinė kontrolė, ombudsmeno institutas, jurisdikcinė kontrolė. Pagal kitą skirstymą valstybinę kontrolę, remiantis valdžių padalijimo principu, įgyvendina įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijos, o visuomeninę kontrolę bei priežiūrą gali vykdyti įvairios nevyriausybinės organizacijos, profesinės sąjungos, politinės partijos, taip pat atskiri asmenys, pateikdami skundus dėl vykdomosios valdžios institucijos ar pareigūno veiksmais pažeistų subjektinių teisių ir teisėtų interesų⁷³. Iš pateiktos citatos matyti, kad administracinės teisės doktrinoje pateikti teisėtumo užtikrinimo būdai persipina tarpusavyje, yra labai glaudžiai susiję vienas su kitu, nes tiek teismo kontrolė, tiek piliečių skundų ir pareiškimų nagrinėjimas, kas teisnėje literatūroje vadinama administracine procedūra, iš dalies traktuotinos kaip kontrolės rūšys. Vis dėlto, šiame darbe bandysime tarp šių teisėtumo užtikrinimo būdu išlaikyti šiokią tokią takoskyrą ir kiekvieną jų, kiek įmanoma, nagrinėsime atskirai.

Priežiūra – tai stebėjimas kaip organizacine tvarka nepavaldžios institucijos, pareigūnai, piliečiai, įmonės, įstaigos ir organizacijos bei jų darbuotojai laikosi įstatymuose bei kituose teisės aktuose įtvirtintų specialių taisyklių reikalavimų⁷⁴.

Kai kuriuose užsienio literatūros straipsniuose priežiūra yra laikoma kaip vienas iš esminių įrankių, skandinantis valstybės tarnautojų atsakomybę prieš visuomenę. Taip pat čia

⁷² Bakaveckas, A., *et al. supra note 1*, p. 533.

⁷³ Devitniakovaitė, I.; Kalasnykas, R., Kategorių kontrolė, valdžia ir socialinės technologijos turiningųjų požymių ypatumai teisėtumo užtikrinimo aplinkoje, *Jurisprudencija*, 2007, t. 6(96), p. 86.

⁷⁴ Bakaveckas, A., *et al. op. cit.*, p. 530.

teigiama, jog administracinė priežiūra atiekančios institucijos turi neabejotiną įtaką politikos įgyvendinimo kontekste: jos gali atlikti ne tik stebėjimo funkciją, tačiau pabrėžtina, jog šios institucijos turi specialius mechanizmus daryti įtaką politiką įgyvendinančioms institucijoms, jos gali keisti politikos įgyvendinimo kryptį, ir svarbiausia, jog tai jos daro be politikos formuotojų žinios. Užsienio autorių teigimu, priežiūrą atliekančių institutų tikslas – pataisyti, pakoreguoti situaciją, kuri neatitinka teisės normų reikalavimų⁷⁵. Iš pateiktų priežiūros sampratų matyti, jog šiais atvejais priežiūra užsienio literatūroje nėra aiškinama kaip vien stebėjimo procesas, ji aiškinama kiek platesniu požiūriu: jai numatoma galimybė daryti kur kas didesnę poveikį politikos įgyvendinimui nei tik atlikti monitoringo funkciją.

Kaip matome, kontrolė ir priežiūra yra santykinai glaudžiai susijusios tarpusavyje ir iš pirmo žvilgsnio nėra lengva šiuos teisėtumo užtikrinimo būdus atskirti. Tam, kad būtų lengviau suprasti abiejų sąvokų esmę, būtina išskirti jų skiriamuosius požymius⁷⁶:

- 1) Skiriasi kontrolę ir priežiūrą vykdančios subjektai (priežiūrą vykdo specialiai tam įgalios viešojo administravimo institucijos (pareigūnai), o kontrolę atlieka įvairūs subjektai);
- 2) Skiriasi kontrolės ir priežiūros objektai (kontrolės atveju subjektai kontroliuoja tik tas institucijas (pareigūnus), kurios vykdo viešojo administravimo funkcijas, o priežiūros atveju – tiek viešojo administravimo institucijas (pareigūnus), tiek fizinius ir juridinius asmenis nepriklausomai nuo jų pavaldumo, statuso ar nuosavybės formos);
- 3) Skiriasi kontrolės ir priežiūros turinys (kontrolės metu objekto veikla tikrinama ne tik teisėtumo, bet ir tikslingumo požiūriu, o priežiūros metu objekto veikla tikrinama tik teisėtumo požiūriu);
- 4) Skiriasi kontrolės ir priežiūros subjektų bei objektų tarpusavio santykių pobūdis (priežiūros subjektai savo įgaliojimus ir funkcijas įgyvendina santykiuose su tais objektais, kuriems jos organizacine tvarka yra nepavaldžios, o kontrolės subjektai kontroliuoja tik jiems pavaldžias institucijas ir pareigūnus);
- 5) Skirtingos priežiūros veiklos sritys (kontrolės subjektai prižiūri įvairias kontroliuojamo objekto veiklos sritis, o priežiūros subjektai – kaip laikomasi specialių taisyklių, nustatytos tvarkos arba tam tikrų standartų ir normų.).

⁷⁵ Bekkers, V.; Homburg, V.; *Administrative Supervision and Information Relationships*, Erasmus University Rotterdam, p. 5.

⁷⁶ Bakaveckas, A., *et al. supra note 1*, p. 530.

Apibendrinant galima daryti išvadą, jog priežiūrą instituciniu požiūriu yra labiau specializuotas procesas, nukreiptas į tam tikros srities objekto veiklos teisėtumo tikrinimą, o kontrolė yra platesnę reikšmę atitinkanti kategorija, neapsiribojanti vien su teisėtumo užtikrinimu.

Teismo kontrolinė veikla. Teisminė valdžia – neatskiriamas teisinės valstybės elementas, o teisingumo vykdymo funkcija nėra vienintelė teisminės valdžios funkcija, nes teismai, įgyvendindami teisingumą, įgyvendina ir kitą svarbią funkciją, t.y. kontrolės funkciją, susijusią su vykdomosios valdžios subjektų priimamų valdymo sprendimų ir atliekamų veiksmų (neveikimo) teisėtumo tikrinimu⁷⁷.

Jean-Marie Woehrling savo pranešime yra sakęs, jog supratimas apie teismo atliekamą kontrolę vykdomosios valdžios atžvilgiu pastaruosius penkis dešimtemečius stipriai kito. Pranešimo autorius teigia, kad šių dienų visuomenėje teismo vykdoma kontrolė yra suprantama jau ne kaip teismo pasirinkimo galimybė, o kaip konstitucinė pareiga⁷⁸. Tokios pat nuomonės laikosi ir prof. J. Žilys savo straipsnyje teigdamas, jog šiuolaikinė valstybės konstitucijos raida akivaizdžiai rodo, kad be konstitucinio ir administracinio teismo tiesiog neįmanoma užtikrinti valstybės funkcijų realizavimo, siekti, kad būtų įgyvendinti visuomenės demokratijos, teisingumo ir teisėtumo lūkesčiai⁷⁹.

Teismo kontrolės įtaka viešajam sektoriui, kaip teigiama užsienio autoriaus pranešime, auga dėl keletos priežasčių: demokratinėse teisinėse valstybėse yra pakankamai aiški ir nusistovėjusi teismų sistema, didelės apimties teismų kontrolės reikalauja Europos Sąjungos teisė, naujas, platesnis požiūris į valdžių padalijimo koncepciją, teismų ir teisėjų nepriklausomumas nuo politikos formuotojų ir jos vykdytojų yra vis geriau garantuojamas⁸⁰.

Išanalizavus teisinę literatūrą matyti, kad teismo atliekamos kontrolės formos skirstomos į dvi rūšis:

1. Tiesioginė teismo kontrolė, t.y. tokia kontrolės forma kai teismas nagrinėja asmenų skundus (reikalavimus) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir atliekamų veiksmų (neveikimo) teisėtumo;

⁷⁷ Bakaveckas, A., *et al. supra note 1*, p. 570.

⁷⁸ Woehrling, J.M., *Protecting Legality: Public administration and judiciary in EU countries. How to conciliate executive accountability and judicial review?*, SIGMA, 2009, Montenegro.

⁷⁹ Žilys, Prof. Dr. J., *supra note 25*, p. 19.

⁸⁰ Woehrling, J.M., *op.cit.*

2. Netiesioginė teismo kontrolė, t.y. tokia kontrolė, kai teismai nagrinėja kitų kategorijų bylas (civilines, baudžiamąsias), kuriose bendrai sprendžiamas vykdomosios valdžios institucijos ar pareigūno veiklos teisėtumo klausimas.⁸¹

Darytina išvada, jog viešojo administravimo, o kartu ir savivaldos institucijų veiklos teisėtumo kontrolės formos priklauso nuo to, kuris teismas atitinkamoje situacijoje atlieka kontrolės funkciją – bendrosios kompetencijos, administraciniai teismai ar Konstitucinis teismas. Plačiau apie šių teismų atliekamą kontrolės funkciją ir jų ypatumus savivaldos lygmenyje pakalbėsime kitame poskyryje, analizuojant teisėtumo užtikrinimą instituciniu aspektu.

Piliečių ir kitų asmenų prašymų, pareiškimų, pasiūlymų ir skundų nagrinėjimas (administracinė procedūra). Ketvirtasis, tačiau nemažiau svarbus teisėtumo užtikrinimo būdas, galima teigti, yra priskirtinas pilietinei visuomenei. R. Vanago teigimu, pilietinė visuomenė – tai sąmoningų piliečių visuomenė, kurios nariai sugeba teisinėmis priemonėmis ginti savo interesus, tai visuomenė, kurioje veikia įvairūs piliečių susivienijimai, bendrijos, asociacijos ir kitokios piliečių organizacijos, galinčios padėti apsisaugoti nuo valstybės organų piknaudžiavimo valdžia. Tai teisės prioritetu grindžiama visuomenė⁸². Be abejo, viešąjį administravimą įgyvendinančių organų teisėtumo kontrolę gali vykdyti ne vien organizuoti vienetai, tačiau ir pavieniai asmenys. Kiekvienas pilietis arba kitas asmuo turi teisę vertinti viešojo administravimo ir savivaldos institucijų bei pareigūnų veiksmus teisėtumo ir rezultatyvumo požiūriu. Tokia asmens teisė numatyta ir LR Konstitucijos 33 straipsnyje, kuriame skelbiama, kad piliečiams užtikrinama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus. Tai reiškia, kad piliečiai ir kiti asmenys visais įmanomais būdais turi teisę ginti savo pažeistas teises ir teisėtus interesus, asmeniškai arba per savo įgaliotus atstovus kreiptis į viešojo administravimo ir kitas institucijas bei pareigūnus, kad būtų išnagrinėti įvairaus pobūdžio klausimai bei išspręsti ginčai⁸³.

Taigi kaip matome, asmenų skundai dėl pažeistų teisių ir teisėtų interesų viešojo administravimo ir savivaldos institucijose gali būti nagrinėjami tiek teismine, tiek administracine tvarka. Pažymėtina, jog administracine tvarka piliečių ir kitų asmenų skundus nagrinėja tiek pačios institucijos, dėl kurių skundžiamasi, tiek kitos institucijos. Piliečių ir kitų asmenų skundų nagrinėjimo administracine tvarka trūkumas tas, kad šie skundai sprendžiami tų pačių institucijų ir pareigūnų, kurie gali būti suinteresuoti atitinkama ginčo baigtimi. Dėl šios priežasties, efektyvesnis ir objektyvesnis pažeistų teisių ir teisėtų interesų gynimo būdas yra skundų

⁸¹ Bakaveckas, A., *et al. op. cit.*, p. 572.

⁸² Mokslinė konferencija, *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*, Mykolo Romerio universitetas, Vilnius, 2006, p. 350.

⁸³ Bakaveckas, A., *et al. supra note 1*, p. 590.

nagrinėjimas teismine tvarka. Teismine tvarka, kaip jau žinoma, piliečių ir kitų asmenų skundus nagrinėja administraciniai teismai⁸⁴.

Vis dėlto, apibendrinant galima teigti, kad piliečių visuma modernioje valstybėje nėra tik valdančiajam elitui ar savivaldos institucijų tarnautojams nuolanki populiacija: pilietiškam asmeniui ir jų grupėms įstatymų suteikta nemažai galimybių kontroliuoti viešąjį administravimą įgyvendinančių organų veiksmus ir taip prisidėti prie tinkamo savo teisių užtikrinimo, tačiau ne visuomet visuomenė pakankamai aktyviai naudojasi jai įstatymų suteiktomis teisėmis. Susipažinus su Mykolo Romerio universiteto atlikto tyrimo „Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas“ pagal projektą „Savivaldos teisinis politinis veiksmingumas“ darytina išvada, jog pilietinių iniciatyvų raiška, kas nemaža dalimi susiję ir su teisėtumo kontrole savivaldoje, yra ribota, susiduria su daugeliu problemų, kaip pavyzdžiui, savivaldybės piliečiams neteikia (arba teikia per mažai) informacijos, savivaldybių piliečiai nepakankamai aktyviai dalyvauja savivaldybės veikloje, nenori tapti bendruomenės atstovais bei lygderiais ir t.t.⁸⁵. Dėl šios priežasties teigtina, jog teisėtumo užtikrinimas, kurį atlieka piliečiai ar kiti asmenys, savivaldoje yra daugiau pavienės iniciatyvos, susijusios su konkrečiais atvejais ir problemomis, o pilietinė visuomenė, kaip vienas iš galimų savivaldos institucijų teisėtumo garantų Lietuvoje, dar nėra pakankamai stipri.

Trumpai pristačius teisinėje literatūroje išskiriamus teisėtumo užtikrinimo būdus viešajame administravime ir vietos savivaldoje, kitame poskyryje analizuosime institucijas, atsakingas už teisėtumo užtikrinimą vietos savivaldoje, apibūdinsime jų charakteristikas, bei bandysime identifikuoti pagrindinius iššūkius ir problemas, su kuriais institucijos susiduria.

2.2. Teisėtumo užtikrinimas vietos savivaldoje instituciniu aspektu

Bet kuri savivaldybė, būdama demokratinės ir teisinės valstybės pagrindu, savo veikloje turi paisyti ir laikytis teisėtumo principo. Kaip jau išsiaiškinome ankstesniame skyriuje, tai numatyta ir LR Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 dalyje, kurioje imperatyviai nurodoma, kad savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus⁸⁶. Tam, kad būtų tinkamai įgyvendinamas teisėtumas vietos savivaldos institucijose, visų pirma, turi

⁸⁴ Bakaveckas, A., *et al. ibid.*, p. 591.

⁸⁵ Mokslinė konferencija, *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*, Mykolo Romerio universitetas, Vilnius, 2006, p. 350..

⁸⁶ Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 113-4290.

deramai veikti teisėtumo prevencijos, kontrolės ir priežiūros sistema. Teisėtumo kontrolė ir priežiūra turi būti vykdoma tiek savivaldos institucijų viduje, tiek išoriškai kuomet kontrolę atlieka kita, kontroliuojamam subjektui nepavaldi institucija. Šioje vietoje derėtų paminėti, jog tarp išorės ir vidinės kontrolės bei priežiūros institucijų yra sunkiai identifikuojama skiriamoji riba, todėl darbo autorė šią sistemą analizuos kaip visumą, atsiribodama nuo aiškaus tokio institucijų skirstymo.

LR Vietos savivaldos įstatymo 6 skirsnyje, kuris pristato savivaldybės kontrolę ir auditą, yra išskiriami du savivaldos institucijų veiklą kontroliuojantys subjektai – tai Savivaldybės kontrolierius (savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba) ir Savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba. Įsigilinus į šių subjektų sąvokų aiškinimą, pateiktą įstatyme, suponuojama išvada, kad **savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba** atlieka savivaldybės išorės finansinį ir veiklos auditą savivaldybės atžvilgiu. Savivaldybės kontrolieriaus paskirtis, pateikta Vietos savivaldos įstatymo 27 str., skamba taip: „Savivaldybių kontrolierius (savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba), prižiūrėdamas (prižiūrėdama), ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas ir patikėjimo teise valdomas valstybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai atlieka išorės finansinį ir veiklos auditą savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ir savivaldybės kontroliuojamose įmonėse.“ Vis dėlto, darbo autorės nuomone, toks savivaldybės kontrolieriaus paskirties pateikimas ir šios institucijos priskyrimas prie išorės auditą atliekančių institucijų nėra visiškai tikslus. Visų pirma dėl to, jog šios tarnybos nešališkumas, kuo išties pasižymėtų išorinis kontrolės subjektas, kelia tam tikrų abejonių. Jau pačiame Vietos savivaldos įstatyme, numatyta ir aiškiai apibrėžta Savivaldybės kontrolieriaus atskaitomybė savivaldybės tarybai. Stipri priklausomybė nuo savivaldybės politikų pasireiškia dar ir tuo, kad savivaldybės taryba savivaldybės biudžete nustato savivaldybės kontrolieriui (savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai) skiriamų asignavimų dydį, o savo metinį veiklos planą savivaldybės kontrolierius sudaro tik gavęs savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto pritarimą⁸⁷

Panaši nuomonė yra atskleista ir 2010 metais Valstybės kontrolės atliktame tyrime, kuriame buvo identifikuotos tam tikros problemos, susijusios su savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų nepriklausomumu ir atliekamo audito kokybės užtikrinimu:

⁸⁷ Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 113-4290.

- savivaldybių kontrolierių priklausomumą gali lemti ir tai, kad savivaldybės kontrolierius yra valstybės tarnautojas, kurio metinį veiklos vertinimą atlieka audituojami subjektai;
- savivaldybių kontrolierių savarankiškumas gali būti ribojamas ir jų nepriklausomumas silpninamas pasirenkamas audituojamus subjektus, nes nemažą dalį savivaldybių kontrolierių atliekamo darbo sudaro savivaldybių tarybų, komitetų ir kt. nutarimais pavestos užduotys.⁸⁸

Minėti autoriai akcentuoja ir dar vieną problemą, susijusią su šios institucijos nepriklausomumu. Jų teigimu, nepriklausomumas ir objektyvumas gali būti apribojamas ir dėl rotacijos nebuvimo. Įstatymuose nėra numatyta savivaldybių kontrolierių rotacija ir kaita, todėl igai dirbant ir nesikeičiant tam pačiam savivaldybės kontrolieriui gali kiti abejonių dėl nepriklausomumo⁸⁹. Apibendrinant tai, kas buvo pasakyta galima teigti, kad būten šie faktai ir verčia abejoti, ar savivaldybės kontrolieriaus tarnyba gali atlikti tokį objektyvų ir nešališką auditą, kokį atliktų visiškai nepriklausomas vietos institucijoms auditorius.

Analizuojant toliau savivaldybės kontrolieriaus instituciją, kyla ir daugiau abejonių dėl jo statuso ir reikšmės vietos savivaldos užtikrinimo sistemoje. Savivaldybių kontrolierius, kaip subjektų, atliekančių išorės auditą, veikla reglamentuojama Vietos savivaldos įstatymu, tačiau šis įstatymas pagal savo pobūdį nėra specialus audito srities reguliavimo įstatymas. Be to, Vietos savivaldos įstatyme nurodyta, kad savivaldybių kontrolieriai savo veikloje vadovaujasi valstybinio audito reikalavimais, Valstybės kontrolės parengtomis metodikomis ir kitais teisės aktais, kaip ir Valstybės kontrolės valstybiniai auditoriai. Nors savo veikloje savivaldybių kontrolieriai vadovaujasi valstybinio audito reikalavimais, tačiau ar jų atliekamą auditą galima vadinti valstybiniu, abejotina. Savivaldybių kontrolieriai taip pat neatlieka audito, kuris reglamentuojamas Lietuvos Respublikos audito įstatymu, nes jame numatyta, kad auditą gali atlikti tik auditorius, kuris dirba audito įmonėje arba audito veikla verčiasi savarankiškai, ir valstybių narių arba ir valstybių ne narių auditorius, kuriam teisė atlikti auditą suteikta atitinkamais LR Audito įstatymo straipsniais nustatyta tvarka. Režiumuojant tai, kas buvo pasakyta, darytina išvada, kad nėra pakankamai aiškus savivaldybių kontrolierių statusas ir jų atliekamo audito pobūdis.⁹⁰

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, *Išankstinio tyrimo ataskaita. Vidaus ir išorės audito sistema viešajame sektoriuje*, 2010, Vilnius, p. 12.

⁸⁹ Astrauskas, A.; Petaraitienė, R., Savivaldybės išorės audito probleminiai aspektai Lietuvoje, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2013 3 (31)., ISSN 1648-9098, p. 50.

⁹⁰ Astrauskas, A. *ibid.*, p. 48.

Kita tame pačiame skirsnyje paminėta institucija – **Savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba**, be jokios abejonės, atlieka savivaldybės vidaus auditą ir tai skelbia jau pats institucijos pavadinimas. Vidaus auditas yra viešojo juridinio asmens vidaus kontrolės sistemos dalis, kuri vidaus auditoriams vykdant nepriklausomą, objektyvią tyrimo, vertinimo ir konsultavimo veiklą, padeda užtikrinti viešojo juridinio asmens veiklos gerinimą⁹¹. Iš pateikto Valstybės kontrolės vidaus audito apibrėžimo matyti, kad viena iš esminių šios institucijos prerogatyvų yra tobulinti kontroliuojamos institucijos veiklą, konsultuojant ją atitinkamais veiklos klausimais. Tai patvirtina ir Vietos savivaldos įstatymo 28 str. šeštasis punktą, kuriame skelbiama, kad vidaus audito tarnyba savo funkcijas įgyvendina atlikdama vidaus auditus ir jų rezultatų pagrindu formuluodama rekomendacijas⁹².

Reikia pažymėti, kad savivaldybėse vidaus audito tarnybos darbą pradėjo iš esmės tik 2009 metais, nors įstatiminis pasiruošimas tam vyko nuo 2003 metų, kuomet įsigaliojo Vidaus kontrolės ir audito įstatymas. Šios tarnybos darbą pradėjo kai savivaldybėse nebuvo jokios vidaus audito veiklos istorijos ir patirties. Todėl galima teigti, kad vidaus audito funkcija, ir pati ją atliekanti tarnyba, Lietuvos savivaldybėse plėtojasi tik pastaruosius keletą metų.⁹³

Vertinant vidaus audito tarnybą, kaip pakankamai jauną instituciją, ir analizuojant šios tarnybos teisinę bazę, taip pat galima pastebėti keletą problemų. Autorės nuomone, didžiausios problemos, kaip ir savivaldybės kontrolierių atveju, pirmiausia susijusios su veiklos nepriklausomumo užtikrinimu. Vidaus audito teorijoje ir praktikoje, Vidaus audito profesinės praktikos standartuose, galioja nuostatos, kad vidaus auditorių nepriklausomumas yra užtikrinamas tada, kai vidaus auditoriai savo darbą atlieka nevaržomai, sprendimus priima objektyviai ir nešališkai, jų veikla nepriklausoma nuo audituojamų subjektų⁹⁴. Vis dėlto, analizuojant Vietos savivaldos įstatymą, pastebėtina, jog centralizuoto vidaus audito tarnyba gana stipriai priklauso nuo savivaldybės administracijos direktoriaus, kuris ir yra atsakingas už savivaldybės administracijos padalinių veiklą, t. y. už audituojamų subjektų veiklą. Be to, šio įstatymo 28 str. skelbiama, kad ši tarnyba yra atskaitinga savivaldybės administracijos direktoriui, ji dirba pagal su savivaldybės administracijos direktoriumi suderintą metinį vidaus audito tarnybos veiklos planą, o metiniame vidaus audito tarnybos veiklos plane nenumatytas vidaus auditas gali būti atliekamas vidaus audito tarnybos vadovo sprendimu, raštu suderintu su

⁹¹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, *Išankstinio tyrimo ataskaita, Vidaus ir išorės audito sistema viešajame sektoriuje*, Vilnius, 2010, p. 6.

⁹² Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 113-4290.

⁹³ Budnikienė, D., Vidaus audito veikimas Lietuvos savivaldybėse, *konferencija Savivaldybės auditą atliekančių subjektų įgaliojimai Lietuvoje Europos Sąjungos kontekste*, 2009, Vilnius.

⁹⁴ Budnikienė, D., *ibid.*,

savivaldybės administracijos direktoriumi.⁹⁵ Iš pateiktų pavyzdžių matyti, jog šios tarnybos vadovo laisvė savarankiškai priimti sprendimus yra gana stipriai apribota, o tai sukelia dideles abejones dėl veiklos nepriklausomumo.

Autorės nuomone, tiek savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba, tiek savivaldybės kontrolierius turi tokių pat veiklos nepriklausomumo problemų: viena institucija yra akivaizdžiai priklausoma nuo savivaldybės tarybos, kita – nuo savivaldybės administracijos vadovo. Be to, lieka nepakankamai aiškus šių dviejų institucijų tarpusavio santykis. Vietos savivaldos įstatymo 28 str. straipsnio penktame punkte matyti, jog tarp savivaldybės kontrolieriaus ir tarp vidaus audito tarnybos privalo vykti bendradarbiavimas. Šioje dalyje yra numatoma, kad iki einamųjų metų lapkričio 1 dienos Savivaldybės centralizuoto vidaus audito tarnyba parengusi ateinančių metų vidaus audito tarnybos veiklos plano projektą, teikia jį savivaldybės kontrolieriui (savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai) tarpusavio veiklos koordinavimo tikslais.⁹⁶ Tačiau kitų bendravimo ir bendradarbiavimo atvejų ir jų būtinybės įstatymas nenumato. Atsižvelgiant į visa tai, kas buvo pasakyta, ir iki galo nepavykus apibrėžti savivaldybės kontrolieriaus atliekamo audito statuso bei reikšmės, kyla pagrįstų abejonių, ar savivaldybėms iš tiesų yra reikalingos šios dvi institucijos, turinčios bendrų problemų.

Be aukščiau nagrinėtų institucijų, pačiame Vietos savivaldos įstatyme numatytos dar kelios institucijos, kurios vykdo savivaldybių veiklos priežiūrą ir yra priskirtinos valstybinės valdžios institucijų grupei – tai Vyriausybės atstovai ir Seimo kontrolieriai.

Kaip skelbia LR savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, savivaldybių administracinę priežiūrą vykdo, t.y. prižiūri, ar savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės skiriami pareigūnai – **Vyriausybės atstovai**⁹⁷. Tai yra institucija, kuri yra įsteigta vieninteliui tikslui – kontroliuoti, kaip teisėtumas įgyvendinamas šiame viešojo administravimo sistemos lygmenyje.

Vyriausybės atstovo institucija yra įtvirtinta ir Konstitucijos 123 straipsnyje, todėl ji turi konstitucinę reikšmę. Autorės nuomone, šios institucijos konstituciniu įtvirtinimu siekiama suteikti Vyriausybei, kaip centrinei valstybės valdžiai, teisę kontroliuoti savivaldybių veiklą ir tokiais priežiūros ribojimais (Konstitucija nurodo, jog priežiūros tvarką reglamentuoja specialus įstatymas) dar kartą pabrėžti didelę savivaldybių veiklos laisvę bei svarbą. Toks faktas parodo, jog

⁹⁵ Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, Nr. 113-4290.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 113-4290.

⁹⁷ Lietuvos Respublikos Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 51-1392.

valstybė suteikia ir, svarbiausia, pripažįsta plačią savivaldos lasivę, tačiau suprasdama jos įtaką ir reikšmę visuomenės gyvenimui, numato net konstitucinius veiklos priežiūros mechanizmus.

Kiekvienai apskrčiai Vyriausybė skiria po vieną atstovą, kuriam jo funkcijas vykdyti padeda Vyriausybės atstovo tarnybos. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 11 straipsnyje numatoma, kad Vyriausybės atstovo tarnybą steigia ir valstybės tarnautojų pareigybių skaičių, įvertinusi darbų mastą, nustato Vyriausybė⁹⁸. Kaip matome, įstatyme nurodoma, jog už kiekvienos Vyriausybės atstovo tarnybos personalo dydį yra atsakinga pati Vyriausybė. Kokie konkrečiai kriterijai tą dydį lemia įstatyme nurodyta nėra. Vyriausybės nutarime Nr. 1329 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“ nurodoma didžiausi leistini darbuotojų šiose tarnybose skaičiai. Daugiausiai darbuotojų, įskaitant patį Vyriausybės atstovą, numatoma Vilniaus apskrities tarnybai. Mažiausiai skirta – Tauragės, Telšių ir Utenos apskričių tarnyboms. Nors nutarime nurodyti leistinų darbuotojų tarnybose skaičiai, jame, kaip ir įstatyme, nenurodyta, pagal kokius kriterijus toks sprendimas priimtas. Kadangi, autorės nuomone, tarnybų dydis tiesiogiai susijęs su Vyriausybės atstovo tarnybų veiklos operatyvumu ir kokybe, todėl šis klausimas bus nagrinėjamas giliau.

Peržiūrėjus Vyriausybės atstovo tarnybų apskrityse internetinius puslapius, galima būtų manyti, jog vienas iš vertinimo kriterijų sąlyginai galėtų būti gyventojų skaičius apskrityje. Įsigilinus į Lietuvos statistikos departamento pateiktus duomenis apie gyventojų skaičių Lietuvos apskrityse 2016 metų pradžioje, matyti, jog toks formavimo kriterijus išties yra įmanomas, tačiau greičiausiai ne vienintelis. Pavyzdžiui, Kauno apskritį ir Vilniaus apskritį sudaro aštuonios savivaldybės, tačiau gyventojų skaičius apskrityje gana ženkliai skiriasi, o skiriamų darbuotojų skirtumas Vyriausybės tarnybai, su pačiu Vyriausybės atstovu, šiose apskrityse minimalus: Vilniaus apskrčiai skirta – 8 darbuotojai, Kauno – 7. Arba tarkim Vyriausybės tarnyboje Alytaus apskrityje dirba 4 darbuotojai, o Vyriausybės atstovo tarnyboje Telšių apskrityje – 3 darbuotojai, nors minimose apskrityse gyventojų skaičius skiriasi neženkliai. Skiriasi šių Vyriausybės atstovų kontroliuojamų savivaldybių skaičius: Alytaus apskritį sudaro 5 savivaldybės, o Telšių – 4. Taigi, analizuojant statistinius duomenis ir Vyriausybės atstovų internetinius puslapius, suponuoja mintis, kad savivaldybių skaičius apskrityje taip pat nebus skiriamų darbuotojų kiekį lemiantis kriterijus. Autorės spėjimu, skiriamų darbuotojų skaičius gali būti priklausomas nuo abiejų vertinamųjų kriterijų t.y. kontroliuojamų savivaldybių skaičiaus ir gyventojų skaičiaus santykio.

⁹⁸ Lietuvos Respublikos Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 51-1392.

Apskritis	Nuolatinis gyv. sk. apskrityse 2016 m. pr./ tūkst.	Kontroliuojamų savivaldybių sk.	Darbuotojų skaičius Vyriausybės atstovo tarnyboje
Alytaus apskritis	145.109	5	4
Kauno apskritis	577.358	8	7
Klaipėdos apskritis	324.618	7	6
Marijampolės apskritis	149.077	5	4
Panevėžio apskritis	231.001	6	4
Šiaulių apskritis	276.329	7	5
Tauragės apskritis	101.200	4	4
Telšių apskritis	141.293	4	4
Utenos apskritis	137.193	6	6
Vilniaus apskritis	805.380	8	8

1 lentelė. Vyriausybės atstovo tarnybų darbuotojų skaičiaus, gyventojų ir kontroliuojamų savivaldybių santykis⁹⁹

Įdomu pažymėti tai, jog Klaipėdos apskritį sudaro 7 savivaldybės (viena mažiau nei Kauno apskrityje), čia Vyriausybės atstovo tarnyboje faktiškai dirba 4 darbuotojai, nors aukščiau minėtas Vyriausybės nutarimas Klaipėdos apskrityje pareigybių numato daugiau. Klausimas, kodėl atsirado toks skirtumas tarp Vyriausybės nustatyto maksimalaus pareigybių skaičiaus ir faktiškai dirbančiųjų lieka atviras, tačiau kitą vertus, tai tik patvirtina spėjimą, kad gyventojų skaičius apskrityse tikrai gali būti vienas iš darbuotojų skaičių lemiančių kriterijų.

Be kita ko, įdomu ir tai, jog visose Vyriausybės atstovo tarnybose darbuotojų pareigybės pasiskirsto labai nevienodai. Vienose jų dirba tik atstovas su patarėjais, kitur yra ir vyresniųjų patarėjų, dar kitose tarnybose pasitaiko dirbančių ir vyresniųjų specialistų. Atitinkamai suponuoja mintis, jog vien tarnybose dirbančių darbuotojų skaičius negali lemti darbo kokybės ir našumo, nes ne vienodų kategorijų darbuotojai nėra pajėgūs vienodai kokybiškai atlikti darbą ar pakelti jiems tenkančio krūvio dalį.

Kitas probleminis klausimas dėl tarnybos pareigybių kyla įvertinus analizuojamo įstatymo 10 str., kuriame teigiama, kad „kai Vyriausybės atstovas atostogauja ar jo laikinai nėra dėl kitų priežasčių (ligos, komandiruotės ir pan.), jį pavaduoja kitas Vyriausybės atstovas pagal Ministro Pirmininko patvirtintą grafiką“. Iš pateiktos citatos matyti, jog įstatymas nenumato galimybės esamiems tarnybos darbuotojams pavaduoti Vyriausybės atstovą. Autorės nuomone, kyla pagrįsta abejonė dėl Vyriausybės atstovo darbo kokybės, kuomet, nors ir laikinai, bet tenka prižiūrėti

⁹⁹ Sudaryta autorės

dviejų apskričių savivaldybių veiklos teisėtumą ir operatyviai sukoordinuoti dviejų tarnybų darbą. Maža to, galimą darbo krūvio problemą galima pastebėti, ne tik Vyriausybės atstovų pavadootojų nebuvimo kontekste. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 5 str., 3 dalis numato išankstinės kolegialių administravimo subjektų teisės aktų projektų kontrolės galimybę. Bandant suvokti savivaldybių veiklos mąstus, priimamų sprendimų apimtis ir tai, kad tokia išankstinė kontrolė turi būti atliekama ne vienoje savivaldybėje, suponuoja galimą išvadą apie įstatyme paliktas spragas.

Dar vienas pastebėjimas yra susijęs su pačių Vyriausybės atstovų išsilavinimu, kurio reikalauja įstatymas. Be bendrųjų reikalavimų, nustatytų Valstybės tarnybos įstatymo 9 straipsnyje, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas nustato ir specialiuosius reikalavimus, susijusius su išsilavinimu. Vyriausybės atstovu gali būti skiriamas asmuo, turintis aukštąjį universitetinį arba jam prilygstamą išsilavinimą ir ne mažesnę kaip penkerių metų darbo viešojo administravimo srityje patirtį arba aukštąjį universitetinį viešojo administravimo išsilavinimą ir ne mažesnę kaip trejų metų darbo viešojo administravimo srityje patirtį¹⁰⁰. Taigi, kaip teigia dr. A. Bakaveckas savo straipsnyje „Savivaldybių administracinė priežiūra: raida, teisinis reglamentavimas ir problemos“ kritikuotina tai, kad nors Vyriausybės atstovai vykdo savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūrą, kandidatams siekiantiems užimti šias pareigas nėra būtinas teisinis išsilavinimas¹⁰¹.

Kaip teigiama minėtame dr. A. Bakavecko straipsnyje, Vyriausybės atstovo pareigoms užimti keliamus reikalavimus dėl išsilavinimo neigiamai vertina dauguma savivaldybių. Kaip minėta anksčiau, Vyriausybės atstovo teisės ir įgaliojimai išimtinai susiję su savivaldybių teisėtumo priežiūra. Būtent Vyriausybės atstovas sprendžia, ar savivaldybės priimti teisės aktai neprieštaruoja Konstitucijai, įstatymams, ar savivaldybės įgyvendina įstatymus, vykdo Vyriausybės sprendimus. Vyriausybės atstovas priima sprendimus kreiptis į atitinkamą teismą dėl sandorio pripažinimo negaliojančiu ar teisės akto sustabdymo ir pakeitimo arba panaikinimo. Pagal savo pobūdį tokia veikla, straipsnio autoriaus nuomone, reikalauja teisininko kvalifikacijos, todėl Vyriausybės atstovu besąlygiškai turėtų būti skiriamas asmuo, turintis ne tik aukštąjį teisinį išsilavinimą, bet ir kelerių metų teisinio darbo stažą.¹⁰²

Apibendrinant tai kas buvo pasakyta, galima pagrįstai teigti, kad Vyriausybės atstovai apskrityse su savo tarnybomis yra būtent tos institucijos, kurioms tenka pagrindinis ir esminis

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 51-1392.

¹⁰¹ Bakaveckas, Dr. A., Savivaldybių administracinė priežiūra: raida, teisinis reglamentavimas ir problemos, *Jurisprudencija*, 2004, t. 57(49), p.27.

¹⁰² Bakaveckas, Dr. A., *ibid.*, p.27

vaidmuo užtikrinant savivaldybių veiklos teisėtumą, todėl būtina realiai įvertinti šios institucijos žmogiškuosius pajėgumus ir, žinoma visų pirma, išspręsti ir papildyti Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo trūkumus išsilavinimo reikalavimų kontekste, kadangi tai tiesiogiai lemia šios tarnybos darbo kokybę.

Kita savivaldybių veiklos priežiūrą vykdanči institucija yra **Seimo kontrolieriai**. Vietos savivaldos įstatymo 55 str. 2 dalyje nurodoma, kad jie tiria gyventojų skundus dėl savivaldybės pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo¹⁰³, o piktnaudžiavimas ir biurokratizmas, kaip jau išsiaiškinome pirmajame šio darbo skyriuje, prieštarauja teisėtumo principo įgyvendinimui.

Seimo kontrolieriai, pagal Konstitucijos ir įstatymų jiems suteiktas įgaliojimų apimtis, nagrinėdami piliečių skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atlieka valstybės institucijų veiklos kontrolę Seimo vardu. Ši kontrolė pasižymi tuo, kad kaip ir Vyriausybės atstovo kontrolė apskrityse, yra ne periodinė, o pastovi. Be to, ji yra labai plataus spektro – tirdami piliečių skundus Seimo kontrolieriai išnaginėja visą kelią nuo įstatymo leidėjo priimtų įstatyminių nuostatų įvairiuose visuomenės gyvenimo srityse, Vyriausybės programų toms nuostatoms praktiškai įgyvendinti, įstaigų ir pareigūnų metodinio vadovavimo parengtomis programoms iki konkretaus nuostatų vykdymo, bendravimo su žmonėmis valstybinėse institucijose, valstybės pareigūnų tarnybinės etikos.¹⁰⁴ Atsižvelgiant į tai, kas buvo pasakyta, darytina išvada, kad priešingai nei Vyriausybės atstovai apskrityse, Seimo kontrolierių atliekama teisėtumo kontrolė savivaldybių atžvilgiu yra tik viena iš veiklos dalių. Kitas skiriamasis požymis yra tai, jog Seimo kontrolierių, kitaip nei anksčiau analizuotos valstybinę priežiūrą atliekančios institucijos, veiklos pagrindas ir motyvas dažniausiai yra paprastų piliečių skundai, todėl galima teigti, jog per šią instituciją yra užtikrinamas „grįžtamasis ryšys“ su visuomene. Ji tarnauja kaip įrankis, ginant savo teises, bei kontroliuojant viešąjį administravimą įgyvendinančias institucijas.

Seimo kontrolierių įstatyme, apibrėžiamas kontrolierių veiklos tikslas skamba taip: „ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms“¹⁰⁵. Iš pateiktos citatos matyti, jog Seimo kontrolierių veiklai įstatymas suteikia didelę svarbą ir reikšmę, kadangi čia akcentuojama pareiga ginti žmogaus teises ir laisves, o tai yra viena pagrindinių šios institucijos atsakomybių. Be to, tai suponuoja supratimą, kad geras administravimas, kuriame nėra piktnaudžiavimo ir biurokratizmo apraiškų, yra vienas pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių garantų.

¹⁰³ Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 113-4290.

¹⁰⁴ Kad valdžios įstaigos tarnautų žmonėms, *Leidiny skirtas LR Seimo kontrolierių įstaigos 10-mečiui*, Vilnius, 2005, p.40.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 110-3024.

Detaliau gilinantis į Seimo kontrolierių įstatymo turinį, derėtų paminėti 6 straipsnį, kuriame įtvirtinti kontrolieriui keliami reikalavimai. Šiame straipsnyje nurodoma, jog Seimo kontrolieriumi skiriamas nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis teisės bakalauro ir teisės magistro arba vienpakopį teisinį universitetinį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip 10 metų teisinio ar teisinio pedagoginio darbo stažą¹⁰⁶. Lyginant su Vyriausybės atstovui keliamais reikalavimais, akivaizdus teisinio išsilavinimo ir darbo patirties reikalavimų skirtumas. Maža to, šio įstatymo 25 str. 4 dalyje nurodyta, kad net Seimo kontrolieriaus patarėju gali būti Lietuvos Respublikos pilietis, turintis teisės bakalauro ir teisės magistro arba vienpakopį teisinį universitetinį išsilavinimą.¹⁰⁷ Tokių teisinio išsilavinimo reikalavimų nėra numatyta net pačiam Vyriausybės atstovui. Autorės nuomone, abiejų minėtų institucijų darbo pobūdis yra labai panašus, tai be abejonės visuomenei reikšminga teisinė veikla, abu institutai susiję su teisėtumo sergėjimu, todėl toks keliamų reikalavimų skirtumas šioms pareigybėms ne visai suprantamas.

Svarbu pažymėti tai, jog iš dviejų skiriamų Seimo kontrolierių, tik vienas jų tiria skundus dėl savivaldybių institucijų ir įstaigų pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje. Įdomu tai, kad šis kontrolierius netiria savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų) veiklos,¹⁰⁸ kai tuo tarpu Vyriausybės atstovai apskrityse vyko net išankstinę šių savivaldybės institucijų teisėtumo kontrolę.

Vertinant šią kontroliuojančią instituciją praktiniu aspektu temos nagrinėjimo kontekste, derėtų paminėti, kad skundai dėl vietos savivaldybių pareigūnų veiklos paprastai sudaro kiek daugiau nei trečdali visų Seimo kontrolierių išnagrinėjamų skundų. LR Seimo kontrolierių 2015 metų veiklos ataskaitoje nurodoma, jog 2015 metais su savivaldos institucijų pareigūnų veikla buvo susiję 520 skundai, kai tuo tarpu su valstybės institucijų pareigūnų veikla buvo susiję 1354 skundai, o 120 skundų buvo pateikta ir dėl valstybės, ir dėl savivaldybių pareigūnų veiklos¹⁰⁹. Ataskaitoje pateikti skaičiai rodo, kad Seimo kontrolierių vykdoma kontrolė ir veiklos priežiūra savivaldos institucijų atžvilgiu yra ženkli ir reikšminga. Be to, derėtų paminėti, jog išnagrinėjus skundus, Seimo kontrolierius turi įstatymo suteiktą teisę teikti siūlymus (rekomendacijas), kuriuos privalo nagrinėti institucija ir įstaiga arba pareigūnas, kuriems toks siūlymas (rekomendacija) adresuojamas, ir apie nagrinėjimo rezultatus informuoti Seimo kontrolierių¹¹⁰. Šioje vietoje derėtų

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 110-3024.

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 110-3024.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 110-3024.

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2015 metų veiklos ataskaita, Vilnius, 2016, p. 9.

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 110-3024.

atkreipti dėmesį į tai, kad dažniausiai, kuomet įvykdomos Seimo kontrolierių teiktos rekomendacijos, išsprendžiamos ne tik konkretaus pareiškėjo, bet ir vienos ar kitos visuomenės grupės problemos, kadangi su žmogaus teisėmis susijusio teisinio reglamentavimo pakeitimai galioja į ateitį ir visiems, o tai vienareikšmiškai reiškia, jog Seimo kontrolierių veikla neabejotinai prisideda prie tobulesnio teisinio reguliavimo.

Apibendrinant šį institutą galima teigti, jog tai vienas iš pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei vykdomosios valdžios institucijų, įskaitant ir savivaldybes, veiklos kontrolės instrumentas Lietuvoje. Šį faktą patvirtina bei jo svarbumą Lietuvos teisinėje sistemoje nusako ir Seimo kontrolierių konstitucinis įtvirtinimas.

Daugiau savivaldybės institucijas kontroliuojančių subjektų LR Vietos savivaldos įstatymas nenumato, tačiau tai nereiškia, jog daugiau jų nėra. LR Konstitucijos 134 str. skelbiama, kad „**Valstybės kontrolė** prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas“¹¹¹. Kadangi savivaldybės taip pat priklauso tam subjektų ratui, kurios disponuoja valstybės turtu ir tam tikrai apimtimi praktiškai prisideda įgyvendinant valstybės biudžetą, tad šios institucijos nepaminėti temos nagrinėjimo kontekste tiesiog būtų klaidinga.

Bandant griežčiau apibrėžti Valstybės kontrolės audituojamos veiklos apimtį savivaldybių atžvilgiu, svarbu paminėti, jog Valstybės kontrolė savivaldybėse audituoja valstybės biudžeto specialiąsias tikslines dotacijas (valstybinėms funkcijoms atlikti; mokinio krepšeliui finansuoti; LR Seimo, LR Vyriausybės patvirtintoms programoms ar priimtiems sprendimams vykdyti), kitas valstybės biudžeto lėšas, savivaldybių valdomą valstybės turtą. Kaip teigia A. Astrauskas ir R. Petaraitienė, specialioji tikslinė dotacija vidutiniškai sudaro apie 50 procentų, o kai kuriuose savivaldybėse – ir gerokai didesnę dalį savivaldybių biudžeto pajamų. Autorių nuomone, tokia situacija, kai Valstybės kontrolė atlieka dalį savivaldybės biudžeto audito, o savivaldybių kontrolieriai – viso savivaldybės biudžeto auditą, sudaro audito darbų dubliavimo prielaidas.¹¹²

Kaip nurodo Konstitucija, detalesnį Valstybės kontrolės statusą ir jos kompetencijų ribas nustato LR Valstybės kontrolės įstatymas. Kaip pastebi A. Katkus savo publikacijoje „Valstybės kontrolė: teisinės padėties ypatumai“ analizuojant minėtą įstatymą susiduriama su gana neįprastu šios institucijos kompetencijos reglamentavimo būdu. Ji pateikiama keturiais savitais lygmenimis. Pirmas lygmuo – Valstybės kontrolės bendroji kompetencija (9 str.), antrasis – valstybės

¹¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės Žinios*, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30).

¹¹² Astrauskas, A., Petaraitienė, R., *supra note* 88, p. 48.

kontrolieriaus kompetencija (10 str.), trečiasis – valstybės kontrolieriaus pavaduotojų ir audito padalinių vadovų kompetencija (11 str.) ir ketvirtasis, žemiausias lygmuo – Valstybės kontrolės pareigūnų, atliekančių valstybinį auditą, kompetencija (12 str.). Kaip matyti, kiekvieno pareigūno teisės ir pareigos yra individualizuotos pagal jų padėtį hierarchinėje sistemoje, t.y. pagal kontrolinės veiklos apimtį ir specifiką.¹¹³

Svarbu paminėti ir tai, kad Valstybės kontrolė nėra tik vertinanti institucija. Valstybinis auditas yra valstybinio sektoriaus gerosios patirties (ir informacijos apie sisteminės klaidas) kaupimo būdas. Todėl ne tik įvardijamos audituojamųjų daromos klaidos, bet ir skleidžiama informacija apie geriausius pasiekimus. Kitaip tariant, siekiama tapti audituojamoms įstaigoms ir organizacijoms gerosios patirties sklaidėjais. Viešinama institucijų patirtis – ne tik klaidos, bet ir gerosios praktikos pavyzdžiai – yra naudinga kitoms įstaigoms ir organizacijoms, nes, matydamos konkrečius pavyzdžius, jos gali įvertinti kylančias grėsmes bei riziką ir savo srityje, taisyti klaidas ir ateityje jų išvengti.¹¹⁴

Nepaisant neabejotinos Valstybės kontrolės veiklos reikšmės, šioje vietoje derėtų pastebėti, kad ši institucija praktikoje taip pat gali susidurti su tam tikromis problemomis. Kaip žinia, viena iš Valstybės kontrolės funkcijų yra atlikti Nacionalinio ataskaitų rinkinio auditą ir pateikti išvadą dėl jo¹¹⁵. O pastarąjį rinkinį sudarančius savivaldybių ataskaitų rinkinius pavesta audituoti savivaldybių kontrolieriams. Šioje vietoje ir atsiranda santykinė problema: Valstybės kontrolė, kuri yra atsakinga už išvadą dėl viso Nacionalinio ataskaitų rinkinio, turi įsitikinti, kad visų jo sudedamųjų dalių, taigi ir visų savivaldybių ataskaitų rinkinių informacija yra teisinga, patikima ir ja galima naudotis. Įvertinant aplinkybes, jog Valstybės kontrolė turi ribotus finansinius ir žmogiškuosius išteklius, kyla rizika, kad ji neturės galimybių atlikti visas reikiamas procedūras ir surinkti pakankamus bei tinkamus audito įrodymus vykdant Nacionalinio ataskaitų rinkinio auditą, todėl yra rizika dėl audito apimties apribojimo.¹¹⁶ Autorės nuomone, darytina išvada, jog toks teisinis reglamentavimas nėra pakankamai išbaigtas ir suponuoja riziką, jog Nacionalinio ataskaitų rinkinio audito apimtį bus ribota, o pats auditas gali būti ne visai tikslus.

Savivaldybių visuomeninių administracinių ginčų komisija. Be jau analizuotų institucijų, savivaldos subjektų teisėtumo kontrolę vykdo ir Administracinių ginčų komisijos. Administracinių ginčų komisijos, kaip ir Seimo kontrolierių bei teismų, atliekama savivaldos institucijų veiksmų teisėtumo kontrolė yra vykdoma nagrinėjant konkretų teisinį konfliktą, kilusį

¹¹³ Katkus, A., *Valstybės kontrolė: teisinės padėties ypatumai*, Vilnius, 2004, p. 77.

¹¹⁴ <https://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=8>

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, *Valstybės Žinios*, 2007-07-12, Nr. 77-3046

¹¹⁶ Astrauskas, A., Petaraitienė, R., *supra note* 8, p. 54.

tarp piliečio ir administracijos, todėl pagrįstai, galima teigti, jog esminis šių kontroliuojančių institucijų veiklos pagrindas, skirtingai nei Vyriausybės atstovų apskrityse, yra konkretus administracinis ginčas. Kaip galima apibendrinti Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijos įstatymo nuostatas, tai ikiteisminio skundų (prašymų) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ar veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje nagrinėjimo institucija¹¹⁷.

Šioje vietoje derėtų paminėti tai, jog Lietuvoje nuo 1999 m. gegužės 1 d. perėjus prie specialiojo administracinės justicijos modelio (įsteigus administracinius teismus) daugumai viešųjų ginčų kategorijų yra nustatyta privaloma arba neprivaloma išankstinė ginčų nagrinėjimo ne teismo (ikiteisminė) tvarka, išskyrus atvejus, kai ABTĮ 15 straipsnio 2 dalis į administracinę teismą kreipiamasi tiesiogiai. Pripažįstama, kad teisė į teisminę gynybą nėra absoliuti: asmuo įgyja teisę kreiptis į teismą teisminės gynybos tik tada, kai laikosi tai bylų kategorijai įstatymų nustatytos bylos išankstinio nagrinėjimo ne per teismą tvarkos, nepaneigiant konstitucinės teisės į teisminę gynybą.¹¹⁸ Šis reikalavimas daugelyje ginčų privalomąją tvarka kreiptis į Administracinių ginčų komisijas, autorės nuomone, tik sustiprina tokios institucijos reikšmę, todėl galima teigti, jog teisingas ir objektyvus komisijų darbas nagrinėjant administracinius ginčus, turi neabejotinai svarbų vaidmenį, siekiant piliečiams apginti savo pažeistas teises ir realiai kontroliuoti savivaldos institucijų veiksmų teisėtumą.

Vis dėlto, gilinantį į LR administracinių ginčų komisijos įstatymo turinį, tenka pripažinti tam tikrus šių komisijų veiklos trūkumus. Kaip skelbiama šio įstatymo 2 str., 1 dalyje „Savivaldybių tarybos sudaro savivaldybių visuomenines administracinių ginčų komisijas su sprendžiamąjo balso teise. Savivaldybės visuomeninė administracinių ginčų komisija sudaroma 4 metams savivaldybės tarybos sprendimu tarybos kadencijos laikotarpiui iš 5 narių, iš kurių pirmininkas ir sekretorius turi turėti aukštąjį teisinį išsilavinimą“¹¹⁹. Iš pateiktos citatos akivaizdžiai matyti, jog administracinių ginčų komisijos yra tampriai priklausomos nuo savivaldybės politinės valdžios. Autorės nuomone, jei komisijos formavimo klausimas dar galėtų būti suprantamas ir paaiškamas, tai sprendžiamąjo balso teisė, suteikta savivaldybės tarybai yra stipriai kritikuotina, kadangi savivaldybės politikai gali būti suinteresuoti atitinkamu savivaldybės padalinių veiklos pateisinimu ir atitinkama administracinio ginčo baigtimi.

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas, *Valstybės Žinios*, 1999, Nr. 13-310.

¹¹⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS11-296/2007.

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas, *Valstybės Žinios*, 1999, Nr. 13-310.

Savaime suprantama, jog savivaldos subjektų teisėtumo kontrolę teisinėje valstybėje vykdo ir **teismai**. Jų veiklos pagrindas, kaip jau minėjome anksčiau, dažniausiai yra konkretus teisinis konfliktas, kurį spręsdamas teismas kartu imasi aiškintis ir tirti atitinkamos situacijos teises problemas, padeda atkurti teisingą ir teise grįstą visuomeninę padėtį. Kadangi teismo vykdomą kontrolę viešojo administravimo institucijų, o kartu ir savivaldos subjektų, atžvilgiu darbo autorė plačiau aptarė ankstesniame šio darbo skyriuje, šioje vietoje nuo gilesnės analizės bus atsiribota.

Specialiųjų tyrimų tarnyba. Nagrinėjamos temos kontekste derėtų paminėti ir STT, kuri, kaip ir kitose valstybinėse institucijose, taip ir savivaldybėse vykdo antikorupcinę veiklą. Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme ši institucija apibrėžiama kaip „valstybės teisėsaugos įstaiga, kuri atskleidžia ir tiria korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, rengia ir įgyvendina korupcijos prevencijos priemones”¹²⁰. Kaip jau buvo minėta ankstesniame šio darbo skyriuje, korupcija jau pati savaime yra priešinga teisei veika, niekaip nederanti su teisėtumo principu, iššaukianti tokias problemas viešajame sektoriuje, kaip kyšininkavimas, papirkimas, piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi arba įgaliojimų viršijimas, sukčiavimas, turto pasisavinimas ar iššvaistymas, tarnybos paslapties atskleidimas ir t.t. Taigi apibendrintai galima teigti, jog Specialiųjų tyrimų tarnyba saugo ir gina asmenį, visuomenę, valstybę nuo korupcijos, vykdo korupcijos prevenciją bei išaiškinimą¹²¹.

Dar viena institucijų grupė, kontroliuojanti savivaldos institucijų veiksmų teisėtumą, yra **įvairios inspekcijos, tarnybos ir kitos institucijos**, pavyzdžiui Valstybinė kalbos inspekcija, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas, Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba ir kt. Šiai institucijų grupei priskirtino subjektai kontroliuoja savivaldos institucijas siaura apimtimi – tik atitinkamoje jų veiklos srityje. Tokių kontroliuojančių institucijų ir juos reglamentuojančių teisės aktų yra be galo daug, todėl dėl ribotos darbo apimties nuo platesnės jų analizės šiame darbe atsiribosime.

Apibendrinant galima teigti, jog tam, kad būtų tinkamai įgyvendinamas teisėtumas vietos savivaldoje turi deramai ir užtikrintai veikti visa teisėtumo prevencijos, kontrolės ir priežiūros sistema. Atlikta analizė parodė, jog savivaldos institucijų veiklos teisėtumo kontrolę ar priežiūrą vykdo gana platus subjektų ratas. Tai, kad daugumos kontroliuojančių subjektų egzistavimo faktas įtvirtintas Konstitucijoje, kaip jau buvo minėta anksčiau, reiškia keletą dalykų: kad valstybė

¹²⁰ Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 41-1162.

¹²¹ Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 41-1162.

pripažįsta didelę savivaldos veiksmų laisvę, kad savivaldos institucijų veikla turi reikšmingą įtaką plačiai visuomenės gyvenimo sferai ir, kad suprasdama savivaldos veikimo laisvę bei didelę įtaką visuomenės gyvenimui, valstybė pasilieka sau teisę ir pareigą kontroliuoti vietos savivaldą taip prisiimdama atsakomybę ir už tinkamą žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimą. Vis dėlto, atlikta analizė parodė ir tai, kad šiuo metu galiojantis savivaldybių teisėtumo kontrolės teisinis reglamentavimas tam tikrose vietose nepakankamas ir neaiškus. Kaip vieną didžiausių problemų, autorė išskirtų neaiškų savivaldybės kontrolierių statusą, dėl kurio gali būti dubliuojami išorės audito darbai. Į tai būtina atsižvelgti, kadangi tai lemia neracionalų žmogiškųjų ir finansinių išteklių paskirstymą, kuomet kitose institucijose, atliekančiose taip pat labai reikšmingą ir svarbią teisinę kontrolę, pavyzdžiui, Valstybės kontrolėje, būtent tų žmogiškųjų išteklių tikėtina trūksta. Ne mažiau reikšminga savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų bei centralizuotų vidaus audito skyrių nešališkumo problema. Tai lemia teisėtumo kontrolės ir užtikrinimo kokybę, todėl į šias problemas būtina reaguoti ir atitinkamai spręsti.

3. TEISĖTUMO UŽTIKRINIMO KAUNO MIESTO SAVIVALDYBĖJE ATVEJIS

3.1. Teisinio reglamentavimo ir esamos situacijos apžvalga

Kauno miesto savivaldybei, kaip ir kitoms Lietuvos savivaldybėms, pareiga laikytis teisėtumo savo veikloje ir priimamose sprendimuose bei savarankiškai vykdyti savikontrolę šiuo klausimu yra numatyta įstatymuose. Vadovaujantis LR Vietos savivaldos įstatymu, kaip jau minėjome ankstesniame skyriuje, kiekvienoje Lietuvos savivaldybėje privalo veikti savivaldybės kontrolierius (savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba) ir centralizuota vidaus audito tarnyba. Vertinant Kauno miesto savivaldybės struktūrą matyti, jog šios imperatyvios įstatymo normos yra laikomasi – abu subjektai yra numatyti Kauno miesto savivaldybės struktūroje. Atitinkamai reikėtų pastebėti, jog Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyboje dirba 15 asmenų, o Centralizuotoje vidaus audito tarnyboje – 8 asmenys¹²².

Be šių privalomų skyrių, atsakingų už teisėtumo užtikrinimą ir kontrolę savivaldybėje, galima išskirti Teisės ir konsultavimo skyrių, kuris taip pat prisideda prie savivaldybės teisėtumo užtikrinimo. Šį faktą patvirtina ir skyriaus nuostatose apibrėžtas vienas iš uždavinių, kuris skamba taip: „organizuoti Savivaldybės teisės aktų, kitų dokumentų ir sutarčių projektų atitikties Lietuvos Respublikos įstatymams ir kitiems teisės aktams tikrinimą“¹²³. Maža to, šis skyrius ne tik kontroliuoja Savivaldybės aktų teisėtumą, tačiau jau vien pavadinime esantis žodis „konsultavimas“ išduoda, jog skyriaus viena iš veiklų yra teisėtumo prevencija savivaldybėje. Tai patvirtina ir kitas skyriaus uždavinys: „užtikrinti teisinės informacijos ir konsultacijų teikimą Savivaldybės vadovybei“¹²⁴.

Lyginant Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultacijų skyriaus analogus, pavyzdžiui su Panevėžio miesto ar Šiaulių miesto savivaldybėse, akivaizdu, kad visose lygintinose savivaldybėse egzistuoja tokie skyriai, jų misija, tikslai ir uždaviniai iš esmės sutampa. Vis dėlto, įsigilinus galima pastebėti ir reikšmingesnių skirtumų tarp jų. Pavyzdžiui, Panevėžio miesto savivaldybėje Teisės skyrius yra apjungtas su Viešosios tvarkos skyriumi, o Šiaulių miesto savivaldybėje šis skyrius, galima sakyti, apjungtas su Viešųjų pirkimų skyriumi, kai tuo tarpu Kauno miesto savivaldybėje jie visi yra įsteigti kaip atskiri administracijos

¹²² <http://www.kaunas.lt/administracija/struktura-ir-kontaktai/kontaktu-paieska-ir-struktura>

¹²³ Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. gruodžio 14 d. įsakymu Nr. A-3606 patvirtinti Kauno miesto savivaldybės administracijos Teisės ir konsultavimo skyriaus nuostatai.

¹²⁴ Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. gruodžio 14 d. įsakymu Nr. A-3606 patvirtinti Kauno miesto savivaldybės administracijos Teisės ir konsultavimo skyriaus nuostatai.

padaliniai. Dėl minimų faktų galima daryti sąlyginę išvadą, jog Kauno miesto savivaldybėje, lyginant ją su Panevėžio miesto ir Šiaulių miesto savivaldybėmis, Teisės ir konsultavimo skyrius turi aiškesnę misiją, konkretesnę tikslą, jo funkcijos nėra apjungiamos ir dubliuojamos su kitų administracijos padalinių funkcijomis.

Stiprūs skirtumai, teisėtumo užtikrinimo funkcijų paskirstymo tarp savivaldybės skyrių kontekste, pastebimi Vilniaus miesto savivaldybėje, čia už teisėtumo užtikrinimą ir prevenciją yra kur kas daugiau atsakingų administracijos subjektų, tačiau pastaroji savivaldybė, dėl suprantamų objektyvių priežasčių ir savo išskirtinio sostinės statuso, nebus detalizuojama ir plačiau lyginama su Kauno miesto savivaldybe.

Apibendrinant tai kas buvo pasakyta, darytina išvada, jog Lietuvos savivaldybėse yra griežtai paisoma LR Vietos savivaldos įstatymo imperatyvo įsteigti Centralizuotą vidaus audito skyrių bei Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybą. Bendras pastebėjimas, jog visose savivaldybėse yra numatyta ir daugiau administracijos skyrių, vienaip ar kitaip atsakingų už teisėtumo užtikrinimą bei prevenciją savivaldybėje, nei nurodytieji. Pavyzdžiui, visose savivaldybėse veikia Teisės skyriai ir nors kai kuriose savivaldybėse jie apjungti su kitais skyriais, iš esmės jų funkcijos ir misija sutampa.

Kitas savivaldoje teisėtumą kontroliuojantis subjektas, numatytas LR Vietos savivaldos įstatyme, yra Vyriausybės atstovas apskrityje. Vertinant Vyriausybės atstovo tarnybos Kauno apskrityje institutą, visų pirma, apžvalgą derėtų pradėti nuo to, jog Kauno miesto savivaldybė yra viena iš aštuonių savivaldybių, kurių teisėtumą prižiūri ši tarnyba.



2. pav. Vyriausybės atstovo tarnyboje Kauno apskrityje prižiūrimos savivaldybės¹²⁵

¹²⁵ Sudaryta autorės.

Tarnyboje šiuo metu be Vyriausybės atstovo numatytos dar šešios pareigybės. Pareigybės tarnyboje atitinkamai pasiskirsto taip: vienas vyriausiasis specialistas ir 5 vyresnieji patarėjai. Susipažinus su tarnybos darbuotojų pareiginiiais nuostatais, pastebėtina, jog 5 vyresniesiems patarėjams yra priskirta administracinė atitinkamų apskrities savivaldybių priežiūra, o vyriausiasis specialistas atlieka iš esmės tarnybos vidaus administravimo funkciją.¹²⁶ Taigi akivaizdu, kad nors tarnyboje ir dirba pagal LR Vyriausybės nutarimą Nr. 1329 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“ didžiausias leistinas skaičius darbuotojų, vis dėlto su tiesiogine Kauno apskrities savivaldybių teisėtumo užtikrinimo funkcija nėra susiję absoliučiai visi be išimties tarnybos darbuotojai. Maža to, tyrimo atlikimo dieną, šioje tarnyboje dvi iš penkių administracinę priežiūrą vykdančių pareigybių buvo laisvos, kas rodo, jog tarnyboje darbo krūvio klausimas tyrinėjimo metu išties gali būti vienas reikšmingesnių.

Susipažinus su Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje 2016 m. II pusmečio informacija, kuri privalomai teikiama LR Vyriausybei ir viešinama šios tarnybos internetiniame puslapyje, matyti, kad ataskaitiniu laikotarpiu Vyriausybės atstovo tarnybos darbuotojai patikrino iš viso 9210 Kauno apskrities savivaldybių teisės aktų¹²⁷. Vertinant faktą, jog realią administracinę priežiūrą analizuojamoje tarnyboje atlieka 6 asmenys, tai matyti, jog atitinkamai tokiam asmeniui tenka beveik 256 teisės aktai per mėnesį, kas reiškia, jog apytiksliai asmuo per dieną turi išanalizuoti ir teisėtumo klausimą įvertinti beveik 12 teisės aktų. Autorės nuomone, tai yra pakankamai dideli skaičiai, lemiantys ne tik didelį darbo krūvį, tačiau ir darantys įtaką pačio teisėtumo užtikrinimo proceso kokybei. Darytina išvada, jog siekiant kokybiško minėto skaičiaus teisės aktų teisėtumo užtikrinimo, darbuotojai turi pasižymėti dideliu profesionalumu ir meistriškumu teisės srity, o Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo numatyti išsilavinimo ir darbo patirties reikalavimai tarnybos darbuotojams, autorės nuomone, tokiu atveju vertinami kaip nepakankami.

Analizuojant Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje pateiktą informaciją apie 2016 metų II pusmečio veiklą, Kauno miesto savivaldybė, Kauno apskrities savivaldybių kontekste, ženkliau išsiskiria tik vienoje pozicijoje – vertinant Vyriausybės atstovo tarnybos patikrintus kolegialių institucijų sprendimų projektus t.y. vykdančią šių institucijų teisės aktų išankstinę teisėtumo kontrolę: patikrinta 341 teisės aktas (maždaug dvigubai daugiau negu kitų apskrities

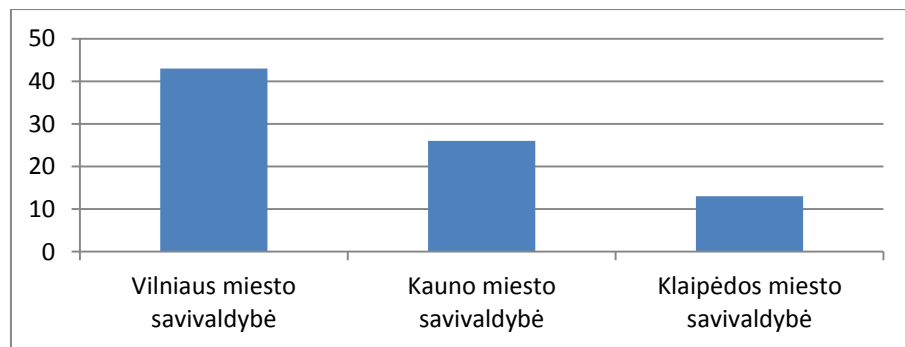
¹²⁶ LR Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje tarnyba, <http://vatkaunas.lrv.lt/lt/>

¹²⁷ LR Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje, *Informacija apie 2016 m. II pusmečio veiklą.*

savivaldybių). Vis dėlto pastebėtina, kad nors šiuo klausimu, Kauno miesto savivaldybė tikrinta labiausiai, tačiau projektų, neatitikusių galiojančių teisės aktų nuostatas, skaičius nuo kitų savivaldybių taip ženkliai nesiskiria: aukštesnės hierarchijos teisės aktams neatitiko 8 savivaldybės teisės aktų projektai¹²⁸. Tokie skaičiai suponuoja išvadą, jog Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo specialistai yra išties stiprūs ir geri teisininkai, gebantys laiku ir tinkamai vykdyti savivaldybės teisės aktų teisėtumo kontrolę.

Apibendrinant tai kas buvo pasakyta, Vyriausybės atstovo tarnybos reikšmė ir įtaka tiek Kauno miesto savivaldybei, tiek kitoms apskrities savivaldybėms yra akivaizdi: Vyriausybės atstovo tarnyba, autorės nuomone, nors ir spėjama, turėtų susidurti su darbo krūvio problemomis, ženkliai prisideda prie to, kad Kauno miesto ir viso regiono savivaldybių veikla būtų pagrįsta įstatymais ir atitiktų teisėtumo reikalavimus. Tai patvirtina ir faktas, jog Vyriausybės atstovo motyvuotų teikimų ir reikalavimų, kaip nurodoma Vyriausybės atstovo tarnybos Kauno apskrityje pateiktoje informacijoje apie paskutinįjį pusmetį, yra paisoma ir beveik į visus juos yra atsižvelgta. Vyriausybės atstovui Kauno apskrityje per analizuojamą pusmetį neteko kreiptis į LR teismus dėl įstatymų ir jo paties reikalavimų nevykdymo¹²⁹. Tai rodo, kad Vyriausybės atstovo tarnybos įtaka Kauno apskrities savivaldybėms yra reali ir išties pakankamai stipri.

LR Vietos savivaldos įstatyme nurodoma, jog savivaldybių veiklos priežiūrą taip pat vykdo ir Seimo kontrolieriai. 2015 metų Seimo kontrolierių veiklos ataskaitoje pateikta, kad per minėtinius metus Seimo kontrolieriai daugiausia tarpininkavo dėl Vilniaus miesto (43), Kauno miesto (26) ir Klaipėdos miesto (13) savivaldybių ir joms pavaldžių institucijų.



3 pav. Daugiausia tarpininkauta dėl šių savivaldybių ir joms pavaldžių institucijų¹³⁰

Kaip matome, Kauno miesto savivaldybė, pagal Seimo kontrolierių tarpininkavimo atvejus (kaip tiesa, ir pagal apskritai su savivaldybe ir jos institucijomis susijusių gautų skundų

¹²⁸ LR Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje, *Informacija apie 2016 m. II pusmečio veiklą*.

¹²⁹ LR Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje, *Informacija apie 2016 m. II pusmečio veiklą*.

¹³⁰ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2015 metų veiklos ataskaita, Vilnius, 2016, p. 17.

skaičių), užima antrąją poziciją po Vilniaus miesto ir tai greičiausiai tiesiogiai susiję su savivaldybių dydžiu. Šioje vietoje svarbu paminėti, kad pagrįstų skundų, susijusių su Kauno miesto savivaldybe ir jai pavaldžiomis institucijomis, buvo 44 proc. Šis skaičius pakankamai didelis ir reiškiantis faktą, jog Seimo kontrolierių institucija, Kauno miesto savivaldybės teisėtumo užtikrinimo ir kontrolės prasme, atlieka taip pat labai svarbų ir reikšmingą vaidmenį.¹³¹

Kita, Kauno miesto savivaldybę kontroliuojanti institucija, yra Valstybės kontrolė. Kaip jau buvo minėta anksčiau, tai aukščiausioji audito institucija, kontroliuojanti savivaldybių specialiąjį dotacijų ir valstybės turto valdymą.

Bandant pateikti naujausius Valstybės kontrolės ataskaitinius duomenis, susijusius su Kauno miesto savivaldybe, įdomu pažymėti tai, kad Valstybės kontrolė kasmet atlieka ir savivaldybių kontrolierių (savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų) (toliau – SKAT) atliekamų auditų išorinę peržiūrą. Atkreiptinas dėmesys, jog 2016 metais išorinės peržiūros atliktos pagal Valstybės kontrolieriaus patvirtintą išorinės peržiūros planą, į kurią buvo įtraukta 15 peržiūrai atsitiktinės atrankos būdu atrinktų SKAT, tarp kurių papuolė ir Kauno miesto savivaldybė. Apibendrinus ataskaitos duomenis, galima teigti, kad Valstybės kontrolė Kauno miesto savivaldybės SKAT audito kokybę įvertino II lygiu, kas atitinkamai reiškia, jog tarnybų surinkti audito įrodymai pakankami ir tinkami tiek, kad jais būtų galima pagrįsti pateiktą audito ataskaitą ir (ar) išvadą, pastebėjimai, išvados ir rekomendacijos pagrįstos, tačiau yra nereikšmingų nukrypimų nuo auditą reglamentuojančių teisės aktų¹³².

Pastebėtina, jog tokia pat peržiūra Kauno miesto savivaldybės atžvilgiu vyko ir 2010 metais, kuomet savivaldybės SKAT vykdoma veikla taip pat buvo įvertinta II lygiu¹³³.

Autorės nuomone, tai yra vienos svarbiausių ir reikšmingiausių institucijų, vykdančių nuolatinį Kauno miesto savivaldybės teisėtumo užtikrinimą. Tai patvirtina ir čia pateikti kai kurių jų veiklos rezultatai, susiję su Kauno miesto savivaldybe. Kitos institucijos, kaip pavyzdžiui STT, įvairios inspekcijos ir tarnybos, Visuomeninė administracinių ginčų komisija labiau pasižymi epizodiškumu, dažnai individualizuotais atvejais, kai kurios jų – siauros veiklos sferos kontrole. Be to, svarbu paminėti, jog dauguma jų viešoje informacinėje erdvėje neteikia jokių veiklos ataskaitų nagrinėjamos temos kontekste, todėl atsižvelgiant į šiuos faktus ir į darbo apimties ribas, situacijos apžvalga apsiribos pristatytų institucijų veiklos ir rezultatų analize.

¹³¹ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2015 metų veiklos ataskaita, Vilnius, 2016, p. 16, 17.

¹³² Valstybės kontrolė, *Savivaldybių kontrolierių (savivaldybės kontrolės ir audito tarnybų) atliktų auditų išorinių peržiūrų 2016 m. rezultatai*, 2016 m. balandžio 1 d. Nr. IP-16.

¹³³ Valstybės kontrolė, *Savivaldybių kontrolierių (savivaldybės kontrolės ir audito tarnybų) atliktų auditų išorinių peržiūrų 2016 m. rezultatai*, 2016 m. balandžio 1 d. Nr. IP-16.

3.2. Pusiau struktūrizuoto interviu metodologija

Pusiau struktūrizuotas interviu yra vienas efektyviausių kokybinių tyrimų metodų, kuris šiam magistro baigiamajam darbui atlikti, autorės buvo pasirinktas dėl kelių priežasčių. Visų pirma, autorės įsitikinimu, šis tyrimo metodas leidžia tinkamai apibrėžti situaciją, padeda identifikuoti tiriamos problemos priežastis. O tik tinkamai jas įvardinus, įmanomas konstruktyvus problemų sprendimų ieškojimas. Be to, naudojant šį tyrimo metodą, galima išsiaiškinti ir giliau suprasti respondentų, šiuo atveju teisėtumą sergėjančių asmenų, požiūrį ir asmeninę ar profesinę nuomonę apie tiriamą problemą bei jos sprendimo būdus.

Tyrimo tikslas – išsiaiškinti ekspertinę, dirbančiųjų su teisėtumo užtikrinimu Kauno miesto savivaldybėje ir jos atžvilgiu, poziciją apie teisėtumo užtikrinimo sistemą ir konkrečias minėtos savivaldybės problemas bei jų sprendimų būdus.

Tyrimo respondentai:

1. LR Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje.
2. Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vedėja.
3. Kauno miesto savivaldybės Kontrolės ir audito tarnybos vadovė (savivaldybės kontrolierė).
4. Kauno miesto savivaldybės Visuomeninės administracinių ginčų komisijos narė bei Teisės ir konsultavimo vyriausioji specialistė.

Šie interviu respondentai pasirinkti todėl, kad, Kauno miesto savivaldybėje ir jos atžvilgiu, visi jie vykdo ne epizodinę, o nuolatinę teisėtumo kontrolę. Be to, šių subjektų vykdoma teisėtumo kontrolė yra pagrindinė jų veiklos funkcija, kas leido manyti, jog šie subjektai disponuoja esmine ir pagrindine informacija apie Kauno miesto savivaldybės teisėtumo užtikrinimą ir su tuo susijusias problemas. Ketvirtoji respondentė įdomi dar ir tuo, jog atstovauja du teisėtumo užtikrinimo savivaldybėje subjektus – tai Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyrių bei Kauno miesto savivaldybės Visuomeninės administracinių ginčų komisiją, taigi šios respondentės patirtis skirtingose teisėtumo užtikrinimo subjektuose, autorės nuomone, turėjo būti vertinga, nes pagrįsta skirtingais požiūriais iš skirtingų pozicijų. Svarbu pažymėti ir tai, jog $\frac{3}{4}$ tyrime dalyvavusių asmenų yra teisinį išsilavinimą turinys asmenys, todėl jų nuomonės ir sistemos vertinimas pagrįstas teisine logika bei patirtimi.

Tyrimas atliktas kovo mėnesį. Kiekvienam iš respondentų buvo pateikti tie patys, iš anksto paruošti klausimai. Atkreiptinas dėmesys, jog respondentų buvo klausiama ne vien apie konkrečiai Kauno miesto savivaldybės teisėtumo užtikrinimo sistemą, bet jiems buvo pateikti ir

bendri klausimai apie savivaldos teisėtumo užtikrinimą ir svarbiasias, su tuo susijusias problemas. Pažymėtina ir tai, kad dėl Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje pareigybės pobūdžio, kuris leidžia respondentui palyginti Kauno miesto savivaldybę su kitomis apskrities savivaldybėmis, jam buvo paruoštas vienas papildomas klausimas (*Kaip Kauno miesto savivaldybės veiklos ir sprendimų teisėtumas atrodo visų Kauno regiono savivaldybių kontekste? Ar miesto savivaldybėje nekyla kokių nors specifinių teisėtumo užtikrinimo problemų? Jei taip, kokios jos?*).

3.3. Pusiau struktūrizuoto interviu rezultatai

Pusiau struktūrizuoto interviu rezultatai, kaip ir buvo tikėtasi, leido identifikuoti bendras savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemoje, o kartu ir individualias Kauno miesto savivaldybėje, egzistuojančias problemas, nustatyti tikslias tų problemų atsiradimo priežastis bei suprasti šioje sistemoje dirbančiųjų asmenų poziciją bei nuomonę apie probleminius klausimus.

Svarbu paminėti tai, jog analizuojant interviu metu gautus duomenis, nepasitvirtino pirminiai darbo autorės spėjimai (ginamasis teiginys) apie teisėtumo užtikrinimo sistemos vietos savivaldoje neefektyvumą. Visi tyrime dalyvavę respondentai savivaldos institucijų teisėtumo užtikrinimo ir kontrolės sistemą vertino gerai arba labai gerai – skyrė jai 8 arba 9 balus. $\frac{3}{4}$ respondentų šią sistemą įvertino 9 ir $\frac{1}{4}$ respondentų jai skyrė 8 balus. Pagrindinis, visus respondentus vienyjantis argumentas, kodėl ši sistema vertintina labai gerai, buvo tai, kad sistema yra išbaigta, detalizuota, institucinis bendradarbiavimas vyksta sklandžiai, teisės aktų bazėje tokių didelių spragų, kurios išties akivaizdžiai komplikotų ar visiškai trukdytų darbą, nėra¹³⁴. Todėl drąsiai galima daryti išvadą, jog teisinė bazė, nepaisant antrajame šio darbo skyriuje autorės identifikuotų trūkumų ar nesuderinamumų, vertintina kaip pakankamai nuosekli, sistemiška, nekelianti per nelyg didelių problemų praktikoje. Vis dėlto, teisėtumo užtikrinimo sistema vietos savivaldoje nėra tobula ir tyrime dalyvavę respondentai įvardino tam tikras jos problemas. Apibendrinant gautus atsakymus, identifikuojamos **pagrindinės šios sistemos problemos**, kurias įvardino **visi** tyrime dalyvavę respondentai:

- **netolygi, nesistemiška, per nelyg dinamiška, kartais nuo realybės atitrūkusi teisėkūra.** Šią problemą, galima sakyti, visi respondentai tiesiogiai ar netiesiogiai įvardino kaip pagrindinę. Jų teigimu, teisėkūros stadijoje kyla esminės problemos, kurios ir lemia teisėtumo ir jo užtikrinimo sistemos netobulumus. Dėl

¹³⁴ Interviu su LR Vyriausybės atstove Kauno apskrityje, 2017.03.22.

šios problemos egzistavimo, kyla ir teisės aktų prieštaravimai, dėl kurių sistemoje dirbantiems asmenims dažnai kyla daug abejonių ir nežinomybė, kaip pasielgti atitinkamu atveju. Respondentai pateikė keletą praktikoje pasitaikančių pavyzdžių: nuo 2017 metų pradžios įsigaliojęs LR Valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo įstatymas, kuris ne visai koreliuoja su LR Vietos savivalos įstatymu, ar LR Darbo kodeksu. Vyriausybės atstovė Kauno apskrityje taip pat, kaip savotišką teisėkūros problemą, įvardino įvestus teisioginio mero rinkimus, po kurių tarp savivaldos vadovų nėra įstatymiškai iki galo išspręstas funkcijų paskirstymo, ar atsakomybės atskyrimo tam tikrose situacijose klausimas.¹³⁵ Respondentai patikino, kad tokių teisės aktų prieštaravimų kitiems aktams praktikoje pasitaiko nemažai.

Netobulas teisėkūros procesas suponuoja ir kitą respondentų įvardintą problemą – tai įstatymiškai įtvirtintų reikalavimų, egzistuojančių tvarkų ir taisyklių atitolimas nuo esamos ir realios faktinės situacijos. Maža to, Vyriausybės atstovė Kauno apskrityje patikino, jog dėl netobulo teisėkūros proceso kartais „savivaldybėms su atitinkamo teisės akto įsigaliojimu yra priskiriamos atitinkamos atsakomybės ir funkcijos, kurių savivaldybės nepajėgia ar neturi jokių galimybių laiku įgyvendinti: būna pasitaiko kuomet nepakankamai įvertinami terminai, savivaldybės įspraudžiamos į rėmus, nespėja atlikti kai kurių joms „nuleistų“ įpareigojimų. Tų situacijų būna įvairių ir ne visuomet dėl pasitaikiusio neteisėtumo atvejų yra kalta pati savivaldybė“¹³⁶. Taigi apibendrinant darytina išvada, jog dėl netobulos teisėkūros, savivaldybėms kyla neabejotinų ir dažnai pasitaikančių teisėtumo ir jo užtikrinimo problemų. Kaip kurie, tyrime dalyvavę, respondentai teigė, jog tai iš dalies lemiamas fakto, kad teisėkūros procese dalyvaujantiems subjektams trūksta atsakomybės ir realios faktinės situacijos supratimo. Šią problemą papildė Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vedėjos teiginys, kad vargina ne tik teisės aktų gausa, kaita ir įvairovė, bet ir nenuosekli teisėkūroje veikiančių subjektų pozicija. Respondentė teigė, jog neretai pasitaiko atvejų kuomet Seime, pavyzdžiui, svarstomas vienas įstatymo projektas, o po visų procedūrų išsina stipriai pasikeitusi įstatymo redakcija. Tai, jos teigimu, ne tik vargina už vykdomą

¹³⁵ Interviu su LR Vyriausybės atstove Kauno apskrityje, 2017.03.22.

¹³⁶ Interviu su LR Vyriausybės atstove Kauno apskrityje, 2017.03.22.

atsakingus specialistus, bet ir stipriai apsunkina tinkamą ir kokybišką teisės normų įgyveninimą, nes kokybiškam įstatymų vykdymui reikia ruoštis, o tokia situacija trukdo tai daryti. Valstybės tarnautojas, veikiantis atitinkamoje situacijoje, papuola į nežinomybę, negeba nuspėti, kaip galiausiai bus.¹³⁷

- **Dirbančiųjų šioje sistemoje požiūris, motyvai ir darbo kokybė.** Tai antroji pagal dažnumą įvardinta problema. Visi respondentai iš esmės mano, jog sistema veiktų dar geriau, jei kiekvienas savo darbą atliktų tinkamai ir nuoširdžiai. Kauno miesto savivaldybės Kontrolės ir audito tarnybos vadovės teigimu, kartais patys dirbantieji, besiremdami savo supratimu, požiūriais ir įstatymo jiems suteikta veikimo ar jo interpretavimo laisve, sukuria sau ir kolegoms perteklinių reikalavimų, ar visai nereikalingo, galutinio ir siektino rezultato neduodančio darbo¹³⁸. Atsakingo požiūrio į darbą ir į savo kolegas respondentė nurodė trūkstant ir iš aukštesnės hierarchijos pareigūnų, pavyzdžiui Valstybės kontrolės, ir iš tiesioginių savivaldybės vadovų¹³⁹.

Kitas, tyrimo metu identifikuotas savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemos problemas autorė įvardintų kaip **papildomas**, tačiau taip pat pakankamai reikšmingas. Prie pagrindinių teisėtumo užtikrinimo sistemos problemų jos nepriskirtinos, nes jas nurodė ne visi imtinai tyrime dalyvavusių respondentų. Vis dėlto, apibendrinus duomenis, darytina išvada, kad jos pakankamai svarbios ir darančios realią įtaką savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemai, todėl nepaminėti jų būtų klaidinga. Tai:

- **Netolygi teismų praktika.** Netolygiai formuojama teismų praktika, teisėtumo užtikrinimo kontekste, svarbi tuo, jog suteikia valstybės tarnautojui, dirbančiam teisėtumo užtikrinimo sistemoje, pakankamai aiškumo ir užtikrintumo priimant atitinkamą sprendimą. Dėl netolygios teismų praktikos valstybės tarnautojas papuola į nepakankami apibrėžtą, neaiškią situaciją, kuomet nežinoma, kaip elgtis, nes tampa nežinoma ir neaišku, ką teismas laiko teisingu ir teisėtu veiksmu.
- **Silpna visuomenės teisėtumo kontrolė ir nepakankamas visuomenės sąmoningumas.** Didžioji dalis respondentų pokalbio metu nurodė, jog teisėtumo užtikrinimo sistemoje visuomenė neatlieka arba nepakankamai atlieka teisėtumo

¹³⁷ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vedėja, 2017.03.31.

¹³⁸ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Kontrolės ir audito tarnybos vadove, 2017.03. 30.

¹³⁹ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Kontrolės ir audito tarnybos vadove, 2017.03. 30.

kontrolės funkcijos. Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vedėja pripažino, kad kol atitinkamas sprendimas nepaliečia asmens tiesiogiai, niekas nenori ir nesidomi bendrais viešaisiais reikalais¹⁴⁰. Jai antrino ir šio skyriaus vyriausioji specialistė sakydama, jog be suinteresuotumo stokos visuomenei trūksta ir organizuotumo, piliečiai nesisteigia ir nenori burtis į interesų grupes, o dėl šios priežasties yra nepakankamai įgyvendinama visuomenės kontrolė, kadangi iš esmės tik organizuoti dariniai gali daryti realią įtaką savivaldoje priimamiems sprendimams¹⁴¹. Šioje vietoje derėtų paminėti ir tai, jog dalis respondentų išreiškė apgailestavimą dėl tokios situacijos. Respondentai nebuvo linkę nuvertinti galimo visuomenės vaidmens atliekant savivaldos teisėtumo kontrolę. Be to, kaip teigė Vyriausybės atstovė Kauno apskrityje, visuomenei trūksta ir sąmoningumo. Jos teigimu, ypatingai mažesnėse savivaldybėse į atstovaujamas savivaldos struktūras (tarybas) pasitaiko atvejų kai išrenkami asmenys, neturintys nei patirties valstybiniame valdyme, nei žinių apie ją. Tokie žmonės siūlo, priima sprendimus, besiremdami vien savo pasaulėžiūra, savo supratimu, todėl atitinkami sprendimai neturi jokios sąsajos su teise ir atitinkamai su teisėtumu.¹⁴² O tai vienaip ar kitaip lemia teisėtumo užtikrinimo sistemoje dirbančių darbo krūvius ir bereikalingus žmogiškųjų bei finansinių išteklių eikvojimus. Visa išnaudota energija, nukreipta į tokių subjektų kontrolę, galėtų būti skiriama reikšmingesniems darbams. Ši respondentės nuomonė apie renkamus atstovus į savivaldybių tarybas suponuoja išvadą, jog visuomenė nėra pakankamai sąmoninga dalyvaudama rinkimuose, neįvertina valstybės, o kartu ir savivaldos, institucijų reikšmės, daromos įtakos jų gyvenimams.

- **Informacijos teikimo stoka.** Dalis respondentų pripažino, jog atliekant jų tiesiogines funkcijas, vienas didžiausių jiems tenkančių iššūkių yra nuolatiniai ir gausūs įstatyminės bazės, bei poįstatyminių aktų pokyčiai, būtinybė gerai išmanyti daugelį ir labai įvairių sričių. Atitinkamai su tuo susijusi yra informacijos apie

¹⁴⁰ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vedėja, 2017.03.31.

¹⁴¹ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vyriausiąja specialiste bei Kauno miesto savivaldybės Visuomeninės administracinių ginčų komisijos nare, 2017.03.28.

¹⁴² Interviu su LR Vyriausybės atstove Kauno apskrityje, 2017.03.22.

priimtinus pasikeitimus teisinėje bazėje stoka, praktinių mokymų kaip vykdyti atitinkamos srities, specialius įstatymus stygius¹⁴³.

Tyrimo metu, be bendro savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemos vertinimo ir joje egzistuojančių problemų identifikavimo, buvo svarbu įvertinti ir šioje sistemoje veikiančių subjektų veiklos efektyvumą bei atliekamos teisėtumo kontrolės kokybę. Apibendrinant tyrimo duomenis, pastebėtina, jog kaip efektyviausius, respondentai vertino ir nurodė gana skirtingus subjektus. Autorės nuomone, tai iš dalies susiję su palankiu savo vaidmens šioje sistemoje vertinimu ir palankiu institucijų, su kuriomis vyksta intensyviausias bendradarbiavimas, vertinimu. Vis dėlto, pokalbių metu $\frac{3}{4}$ respondentų vienokioje ar kitokioje interviu vietoje prasarė, jog **Teisės skyriai savivaldybėse**, jų manymu, **užima pagrindinį vaidmenį savivaldos teisėtumo užtikrinimo kontekste**. Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vedėjos teigimu, taip yra todėl, jog iš esmės šio skyriaus rankose yra visa savivaldos institucijų priimamų teisės aktų teisėtumo prevencija, o tai yra labai svarbi dalis siekiant, jog teisėtumas būtų tinkamai įgyvendinamas šioje valdymo grandyje¹⁴⁴. Apibendrinant galima būtų sakyti, kad nuo Teisės skyriaus savivaldybėse tiesioginio darbo priklauso savivaldos institucijų veiklos kokybė teisėtumo prasme.

Tyrimo metu išaiškėjo ir dar vienas probleminis aspektas vertinant subjektą, kuris yra mažiausiai efektyvus savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemoje. Be jau minėto akivaizdaus **visuomenės kontrolės šioje sistemoje trūkumo**, tyrimas atskleidė, jog **pakankamai nepalankiai, veiklos rezultatų prasme, yra vertinamos savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos**. Tokio vertinimo argumentai yra įvairūs: teigiama, jog individualaus pobūdžio ginčus nagrinėjančios institucijos, įskaitant teismus, neturi realios ir reikšmingos įtakos savivaldos institucijų teisėtumui, kadangi yra pakankamai siaura nagrinėjamų klausimų apimtis, jie remiasi individualiais atvejais, sprendžia konkretų konfliktą, nesprendžia bendrų problemų. Tyrimo metu buvo išreikšta ir tokia nuomonė, jog individualaus ginčo nagrinėjimo institucijos neatlieka teisėtumo užtikrinimo ir dėl to, kad jų tikslas jau yra nukreiptas į neteisėtumo padarinius, t.y. jos siekia likviduoti dėl neteisėtumo kilusius ginčus. Autorės nuomone, galima manyti, jog tokia pozicija taip pat suteikia didelę reikšmę teisėtumo prevencijos stadijai. Maža to, tyrimo metu buvo išreikšta ir daugiau abejonių, susijusių su šio pobūdžio teisėtumo užtikrinimo institucijomis. Interviu su Vyriausybės atstove Kauno apskrityje pasigirdo

¹⁴³ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vyriausiąja specialiste bei Kauno miesto savivaldybės Visuomeninės administracinių ginčų komisijos nare, 2017.03.28

¹⁴⁴ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vedėja, 2017.03.31.

abejonė, ar į tokių institucijų priimtus sprendimus dažnai atsižvelgia ir juos seka savivaldybės vadovai.¹⁴⁵ Nors mokslinėje doktrinoje teigiama, jog teismų sprendimai yra privalomi ir į juos būtina atsižvelgti visiems subjektams, nepaisant jų statuso, toks respondentės atsakymas galimai išduoda visai kitą praktikoje egzistuojančią realybę: ne visais atvejais tai yra daroma.

Šioje vietoje svarbu pažymėti ir tai, jog dalis respondentų kaip problemą įvardino šios komisijos steigimo bei kompetencijos klausimus. Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vyriausiosios specialistės, kuri kartu yra ir savivaldybės Visuomeninės administracinių ginčų komisijos narė, nuomone, labai svarbu tai, jog nors komisija iš esmės sprendžia teisines problemas, teisinius ginčus, įstatymiškai nėra reikalaujama, jog visi jos nariai būtų teisininkai. Respondentės teigimu, kartais visuomeninio autoriteto sprendžiant esmės teisines problemas nepakanka.¹⁴⁶ Tam pritaria ir autorė, ne kartą šiame darbe akcentavusi, jog iš esmės teisinio pobūdžio darbą ir funkcijas privalo atikti toje srityje kompetetingi specialistai, t.y. profesionalūs teisininkai. Tik tokiu būdu bus garantuojamas kokybiškas teisėtumo užtikrinimas.

Vertinant tyrimo rezultatus instituciniu aspektu, svarbu paminėti tai, jog ne visi autorės spėjimai, kilę atliekant įstatiminės bazės analizę, pasitvirtino. Pažymėtina, jog pokalbio su Vyriausybės atstove Kauno apskrityje metu, nepasitvirtino ankstesniame skyriuje autorės pateiktas spėjimas, kad Vyriausybės atstovo tarnyba šioje apskrityje susiduria su per didelio darbo krūvio problemomis. Vyriausybės atstovės Kauno apskrityje teigimu, darbo krūvio ir tarnybos darbuotojų skaičiaus santykis yra optimalus¹⁴⁷. Vis dėlto, šio pokalbio metu paaiškėjo kita, galima sakyti, su šių tarnybų vadovų skyrimu susijusi problema. Respondentė paklausta, kaip vertina faktą, jog įstatymas nereikalauja Vyriausybės atstovams privalomai turėti teisinį išsilavinimą, teigė mananti, jog šių tarnybų vadovai, t.y patys atstovai, turėtų turėti teisinį išsilavinimą. Jei kitam tarnybos personalui tai nėra taip svarbu, atstovams tai turėtų būti privaloma. Autorės nuomone, taip turėtų būti dėl to, kad jie paskutiniai deda visas ant tarnybos darbuotojų ruošų dokumentų, todėl galima manyti, jog patys atstovai atlieka savotišką tarnyboje ruošiamų dokumentų teisėtumo kontrolę. Atsižvelgiant į tai, autorė taip pat mano, jog faktas, kad teisinio išsilavinimo reikalavimas, iš esmės teisinio pobūdžio darbe, nėra tiesiogiai įtvirtintas įstatyme, yra ydingas. Vyriausybės atstovės Kauno apskrityje teigimu, einantis šias pareigas asmuo turintis teisinį išsilavinimą ir be jo, kai kurias problemas mato ir vertina skirtingai. Tai lemia ir

¹⁴⁵ Interviu su LR Vyriausybės atstove Kauno apskrityje, 2017.03.22.

¹⁴⁶ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vyriausiąja specialiste bei Kauno miesto savivaldybės Visuomeninės administracinių ginčų komisijos nare, 2017.03.28

¹⁴⁷ Interviu su LR Vyriausybės atstove Kauno apskrityje, 2017.03.22.

atitinkamai skirtingą jų sprendimą.¹⁴⁸ O būtent tai ir lemia tinkamą ir kokybišką savivaldos institucijų teisėtumo užtikrinimą.

Vertinant savivaldos veiklos sritis, kuriose kyla daugiausia teisėtumo problemų, respondentų nuomonės išsiskyrė. Taip pat pastebėtina, jog į šį klausimą visiems respondentams buvo gana sunku atsakyti. Vieni respondentai samprotavo, jog tai galėtų būti sritys, kur susiduriama su pinigais – tai, pavyzdžiui viešųjų pirkimų sritys, investicinės programos¹⁴⁹. Kiti respondentai manė, jog sunkiausia teisėtumą garantuoti srityse, kurios yra arčiausiai visuomenės, kuriose didelę įtaką daro tam tikros nusistovėjusio elgesio taisyklės, kaip pavyzdžiui viešoji tvarka¹⁵⁰. Autorės įsitikinimu, tokie nevienodi atsakymai į bendro pobūdžio klausimą išties gali būti dėl to, kad skiriasi šių respondentų kontroliuojamos sritys, t.y. kontrolės objektai. Be to, tai gali lemti ir tai, jog iš tiesų savivaldybėse dominuoja skirtingo pobūdžio problemos, jų negalima, o gal ir neįmanoma identifikuoti kaip iš esmės bendrų. Tai iš dalies patvirtino ir Vyriausybės atstovės Kauno apskrityje teiginys, kad vienos apskrityse, ar savivaldybėse tų problemų daugiau pasitaiko vienoje srityje, kitose savivaldybėse, ar apskrityse akivaizdžiai dominuoja visai kitos problemos. Pavyzdžiui, Vilniaus rajono savivaldybėje dėl tautinių mažumų, jau eilę metų kyla su tuo susijusios tokios teisinės problemos, kurių tikrai nėra jokioje kitoje savivaldybėje ar apskrityje.¹⁵¹

Skirtingai respondentai atsakė ir paprašyti identifikuoti Kauno miesto savivaldybės dažniausias pastarųjų metų problemas. Atsakymų skirtumai pateikti lentelėje.

	Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje	Kauno m. sav. kontrolierius	Kauno m. sav. Teisės ir konsultavimo skyriaus vedėja	Kauno m. sav. Teisės ir konsultavimo vyr. spec.- VAGK narė
Įvardintos dažniausios pastarųjų metų problemos	Komunalinių atliekų tvarkymo klausimas	Koncesijos sutarčių klausimas	Socialinių būstų klausimas	Urbanistika ir teritorijų planavimo klausimai
			Viešųjų pirkimų klausimas	
			Administracinių nuobaudų skyrimo klausimas	

2 lentelė. Respondentų nurodytos dažniausios Kauno miesto savivaldybėje su teisėtumu kylančios einamųjų metų problemos¹⁵²

¹⁴⁸ Interviu su LR Vyriausybės atstove Kauno apskrityje, 2017.03.22.

¹⁴⁹ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Kontrolės ir audito tarnybos vadove, 2017.03. 30.

¹⁵⁰ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vyriausiąja specialiste bei Kauno miesto savivaldybės Visuomeninės administracinių ginčų komisijos nare, 2017.03.28

¹⁵¹ Interviu su LR Vyriausybės atstove Kauno apskrityje, 2017.03.22.

¹⁵² Sudaryta autorės.

Kaip matyti, visų respondentų identifikuotos teisėtumo problemos Kauno miesto savivaldybėje taip pat gana ryškiai išsiskyrė. Manytina, jog to priežastys iš esmės tos pačios, kaip ir nurodant bendras savivaldos sritis, kuriose kyla teisėtumo užtikrinimo problemos: taip yra dėl to, jog tyrime dalyvavę respondentai kontroliuoja pakankamai skirtingas savivalybės veiklos sritis, t.y. skiriasi jų kontrolės objektai. Būtent tai lemia ir skirtingą apklaustųjų vertinimą atitinkamu klausimu. Vis dėlto, tyrimo duomenys parodė, jog respondentų nuomone, dažniausios šių problemų, nors jos ir skirtingos, atsiradimo priežastys yra iš esmės tos pačios arba panašios kaip ir visos savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemos spragos, nurodytos šio poskyrio pradžioje: tai didelė ir staigi teisinės bazės kaita, dėl kurios atsiranda įstatymų spragos ir interpretavimo laisvė, didelė teisės aktų įvairvė, dirbančiųjų šioje sistemoje profesinis ir asmeninis požiūris bei darbo kokybė. Vis dėlto, tam tikrų teisėtumo problemų atsiradimą, respondentų nuomone, lemia ir kitos nei čia paminėtos priežastys. Pavyzdžiui. Kauno miesto savivaldybės Kontrolės ir audito tarnybos vadovė įvardino, jog problemos koncesijos sutarčių srityje iš esmės kyla dėl nupirktų nekokybiškų teisinių paslaugų. Respondentės nuomone, ne visais atvejais brangi paslauga yra kokybiška ir tikrai dažniau reikėtų pasitikėti savivaldybėje dirbančiais, išties gerais teisininkais.¹⁵³ Arba kitą pavyzdį nurodė Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vedėja, sakydama, jog pastaraisiais metais savivaldybėje kilo pakankamai nemažai teisėtumo ir jo užtikrinimo problemų administracinių nuobaudų skyrimo srityje. Respondentės teigimu, šios problemos iš esmės kilo dėl to, kad teismai ėmėsi savaip interpretuoti savivaldybės Viešosios tvarkos taisykles, susijusias su automobilių parkavimo klausimu mieste.¹⁵⁴ Galima sakyti, kad taip besielgdamas teismas sukūrė naujas, atitinkamas reikalaujamo elgesio normas, kurių neatitiko savivaldybės darbuotojų veikla ir priimami sprendimai.

Atliekant tyrimą, interviu metu respondentų taip pat buvo klausama, kaip jie vertina valstybės tarnautojų asmeninę atsakomybę už neteisėtai atliktus veiksmus ar priimtus sprendimus, netinkamą savo tiesioginių funkcijų vykdymą. Apibendrintai galima teigti, jog šios atsakomybės forma vertinama pakankamai gerai, tačiau, vis dėlto, pusė apklaustų respondentų abejojo realiu jos veiksmingumu. Šioje vietoje svarbu pažymėti ir tai, jog respondentai nevienodai suprato klausimą: autorės pastebėjimu, vieni jų asmeninę atsakomybę vertino per pareiginių nuostatų vykdymą, kiti, greičiausiai klausimą, kaip ir priderėjo, susiejo su materialinės atsakomybės ir žalos atlyginimo institutu. Atsižvelgiant į nevienodą klausimo supratimą, kas sąlygojo ne visai tikslius atsakymus, autorė atskirtai visų respondentų prašė pateikti nuomones būtent apie jį.

¹⁵³ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vedėja, 2017.03.31.

¹⁵⁴ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vedėja, 2017.03.31.

Akcentuotina, jog tuomet visi respondentai teigė manantys, jog šis institutas būtų naudingas ir reikalingas, jei būtų protingai sukurtas žalos apskaičiavimo ir išieškojimo mechanizmas. Didžiausios problemos šiuo klausimu, respondentų nuomone, kyla tuomet, kai neaišku ir sunku nustatyti, kuris konkrečiai valstybės tarnautojas atitinkamoje situacijoje kaltas¹⁵⁵. Taip yra dėl to, jog valstybės tarnyboje priimamų sprendimų dažniausiai nepriima kažkoks vienas konkretus asmuo, sprendimai dažnai būna priimami ir ruošiami grupės žmonių, šiame procese neretais atvejais dalyvauja skirtingų padalinių specialistai. Identifikuoti kaltuosius ir nustatyti kaltę, jos sudedamąsias dalis, dažnai būtų sunku. Kitas probleminis niuansas susijęs su žalos išieškojimo institutu yra tai, jog valstybės tarnybos veikla ir sprendimai ne visais atvejais turi galimybę būti išreikšti materialine, t.y. finansine išraiška¹⁵⁶. Apibendrinant tai, galima daryti išvadą, jog visi tyrime dalyvavę respondentai teigė, jog šis institutas būtų veiksmingas tik tada, kuomet būtų paprasta ir aišku suprasti, kas kaltas už atitinkamą neteisėtą sprendimą ar veiksma ir kada ta kaltė pagrįstai įrodoma. Taip pat nemažiau, kaip jau minėta, svarbus protingai pagrįstas žalos apskaičiavimo ir išieškojimo mechanizmas. Taip pat, autorės įsitikinimu, už pačias respondentų nuomones ir pateiktą šio instituto vertinimą nemažiau svarbus ir iškalbingas pats faktas, jog dalis respondentų, paklausti apie šį institutą, painiojosi ir maišė jį su tinkamu tiesioginių funkcijų, nurodytų pareiginiuose nuostatuose, vykdymu. Tai tik patvirtina, jog asmeninės atsakomybės institutas iš esmės yra neveiksmingas ir galbūt net nepraktikuotinas.

Apibendrinant visus tyrimo metu gautus rezultatus, darytina išvada, jog nors savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistema ir vertinama gerai, vis dėlto, joje egzistuoja tam tikrų problemų. Pagrindinės problemos iš esmės susijusios su nesistemiška, per nelyg dinamiška ir kartais per toli nuo realybės atitrūkusia teisėkūra bei visuomenės ir savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemoje dirbančiųjų sąmoningumu, jų darbo kokybe. Taip pat akcentuotina tai, jog didelės ir gana reikšmingos problemos susijusios su savivaldybių administracinių ginčų komisijų jos steigimo ir kompetencijos klausimais, su valstybės tarnautojų asmeninės atsakomybės instituto neveiksmingumu. Atsižvelgiant į tai bei suvokiant savivaldos reikšmę ir įtaką visuomeniniui gyvenimui, svarbu siekti dar tobulesnio teisėtumo užtikrinimo savivaldoje, ko pasekoje būtina atsižvelgti į tyrimo rezultatus ir mėginti sistemiškai spręsti šiame magistro baigiamajame darbe identifikuotas problemas.

¹⁵⁵ Interviu su LR Vyriausybės atstove Kauno apskrityje, 2017.03.22.

¹⁵⁶ Interviu su Kauno miesto savivaldybės Teisės ir konsultavimo skyriaus vyriausiąja specialiste bei Kauno miesto savivaldybės Visuomeninės administracinių ginčų komisijos nare, 2017.03.28

IŠVADOS

1. Ginamasis teiginys pasitvirtino tik iš dalies. Nors sistemoje pastebimos tam tikros problemos: kai kurių teisėtumą užtikrinančių institucijų funkcijų dubliavimo apraiškos, nešališkumo problemos, trūkumai teisėkūros srityje, nepakankamas kai kurių subjektų teisinis reguliavimas, tačiau iš esmės teigti, jog sistema yra visiškai neefektyvi būtų klaidinga. Tam nepritaria ir tyrime dalyvavę respondentai. Taigi, darytina išvada, jog teisės aktuose esančios spragos nesudaro esminės ir lemiamos reikšmės teisėtumo užtikrinimo institucijoms tinkamai atlikti savo darbą, o institucinis bendradarbiavimas vyksta.
2. Teisėtumas yra vienas pagrindinių teisės principų, teisinės visuomenės ir valstybės egzistavimo bei raidos pagrindas, kurį būtina garantuoti ir užtikrinti jo tinkamą vykdymą visame valstybės ir visuomenės gyvenime, ne išimtis ir viešojo administravimo sistema bei vietos savivalda. Teisėtumo, kaip principo, samprata tiek mokslinėje doktrinoje, tiek įstatiminėje bazėje, tiek LVAT praktikoje ir pačių viešojo administravimo institucijų yra suprantama ir aiškinama iš esmės vienodai: dažniausiai jis aiškinamas kaip teisės viršenybės principas, kuris reikalauja besąlygiško paklusimo įstatymams, suteikiantis galimybę institucijoms ir pareigūnams laisvai veikti tik tiek, kiek jiems tai leidžia teisės aktai. Taip pat akcentuotina tai, jog siekiant tinkamo teisėtumo principo įgyvendinimo, būtina įgyvendinti ir jo turinį sudarančius principus tokius, kaip įstatymų viršenybė, teisėtumo vieningumas, visuotinumai ir lygybė prieš įstatymą, teisinės atsakomybės neišvengiamumas, teisėtumo ir tikslingumo derinimas, asmens teisių ir laisvių garantavimas.
3. Teoriniu aspektu, teisėtumo užtikrinimo sistemoje egzistuoja keturi organizaciniai teisiniai teisėtumo užtikrinimo vietos savivaldoje būdai – tai kontrolė, priežiūra, teismo kontrolinė veikla bei piliečių ir kitų asmenų prašymų, pareiškimų, pasiūlymų ir skundų nagrinėjimas (administracinė procedūra). Kiekvienas iš šių teisėtumo užtikrinimo būdų vietos savivaldoje ir jos atžvilgiu praktikoje yra įgyvendinamas įvairių subjektų valstybės nustatyta ir detalai įstatymuose apibrėžta tvarka. Atlikta analizė parodė, jog savivaldos institucijų teisėtumo kontrolę vykdo platus subjektų ratas, kurį sudaro subjektai, vykduojantys savivaldos teisėtumo kontrolę tiek Vyriausybės, tiek Seimo, tiek pačios savivaldybės vardu. Vis dėlto, įstatyminė analizė parodė, kad šiuo metu galiojantis savivaldos institucijų teisėtumo užtikrinimo ir kontrolės teisinis reglamentavimas tam tikrose vietose nepakankamas, kas iš dalies ir lemia savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemos trūkumus, kaip pavyzdžiui, neaiškus

savivaldybės kontrolieriaus statusas, lemiantis Valstybės kontrolės funkcijų ir darbų dubliavimą, šios tarnybos priklausomumo problemos ir t.t.

4. Atliktas pusiau struktūruotas interviu su pasirinktais respondentais padėjo identifikuoti praktines savivaldos veiklos teisėtumo užtikrinimo procese ir sistemoje kylančias problemas, kurios visos iš esmės susiję su teisėkūros stadija ir teisėtumo užtikrinimo sistemoje dirbančiųjų asmenų požiūriu ir kultūra. Vis dėlto, apibendrinant tyrime dalyvavusių respondentų atsakymus, bendrai savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistema vertintina kaip efektyvi, joje nepastebima didelių trūkumų. Skirtingi respondentai, dirbantys Kauno miesto savivaldybės teisėtumo užtikrinimo sistemoje, arba jos atžvilgiu vykdantys teisėtumo kontrolę, analizuojamos savivaldybės einamųjų metų problemas įvardino skirtingai. Skirtingai identifikuotos ir bendros savivaldos teisėtumo užtikrinimo problemos. Darytina išvada, jog tai iš esmės priklauso nuo skirtingų atstovaujamųjų institucijų, skirtingų kontroliuojamų objektų ir skirtingo kontrolės ar priežiūros pobūdžio. Taip pat tyrimo metu pasitvirtino antroje darbo dalyje pastebėtos svarbios ir reikšmingos problemos, susijusios su visuomeninių administracinių ginčų komisijų veikla bei steigimu ir LR Vyriausybės atstovų apskrityse išsilavinimo ir patirties įstatiminiais reikalavimais.
5. Nors priimta išvada, jog savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistema veikia pakankamai efektyviai, tačiau suprantant savivaldos didelę reikšmę visuomeniniam gyvenimui ir nekvescionuojant konstituciškai įtvirtintos savivaldos veiklos laisvės, kas jai suteikia dar didesnę svarbą, būtina atsižvelgti į šiame magistro baigiamajame darbe identifikuotas savivaldos teisėtumo užtikrinimo problemas ir siekiant geresnės bei dar efektyvesnės savivaldos veiksmų ir sprendimų teisėtumo kontrolės, jas šalinti, taisant kai kuriuos, autorės nuomone, sistemoje esančius trūkumus ir įstatymuose esančias spragas. Kitu atveju, savivaldos teisėtumo užtikrinimo ir kontrolės sistema veiks pakankamai, tačiau nepaisant ir nesprenžiant esamų problemų, bei atsižvelgiant į vis didėjančius visuomenės reikalavimus bei lūkesčius keliamus savivaldos institucijoms, su laiku visuomenėje kils didesnis nepasitenkinimas savivaldos institucijų veikla, kas lems nepasitikėjimą ne tik savivaldos sistema, bet ir visos teisinės valstybės santvarka.

PASIŪLYMAI

Atsižvelgiant į magistro baigiamajame darbe identifikuotas problemas ir suprantant vietos savivaldos reikšmę visuomenės gyvenime bei didėjančius jos reikalavimus savivaldai ir valstybei apskritai, atitinkamas problemas darbo autorė siūlo spręsti taip:

1. Siekiant efektyvesnės, nepriklausomos ir rezultatyvios individualaus pobūdžio ginčų, kylančių atitinkamoje savivaldybėje, ikiteisminės nagrinėjimo stadijos, **būtina išspręsti** akivaizdžias Visuomeninių administracinių ginčų komisijų **neprklausomumo problemas**. Ikiteisminis ginčų nagrinėjimas bus efektyvus ir nešališkas tik tuomet, kai bus atskirtas nuo savivaldybės organizacinės struktūros, ir kuomet vienos savivaldybės politinė valdžia neturės šios komisijos formavimui ir priimamiems sprendimams jokios įtakos. Nekvescionuojamas faktas, jog ikiteisminė skundų nagrinėjimo stadija yra svarbi, tačiau atlikta analizė ir tyrimo duomenys parodė, jog esamas šių komisijų statusas yra nepakankamai reikšmingas, o veikla nėra pakankamai efektyvi. Todėl atsižvelgiant į tai, darbo autorė siūlo **įsteigti** nuolatinio veikimo regionines (kiekvienoje apskrityje veikiančias) Visuomeninių administracinių ginčų komisijas, kurias, atsižvelgiant į pilnai teisinio pobūdžio komisijų veiklą, **turi sudaryti** teisinį išsilavinimą turintys asmenys. Šios komisijos etatų skaičius ir skiriamų asignavimų dydis turėtų būti skiriamas atsižvelgiant į atitinkamos apskrities savivaldybių gyventojų skaičių. Kiekvienai savivaldybei tenkantis komisijos išlaikymo asignavimų dydis priklausytų taip pat nuo atitinkamos konkrečios savivaldybės gyventojų skaičiaus.
2. Siekiant silpninti savivaldybių kontrolierių priklausomumą nuo savivaldybių politinės valdžios, darbo autorė siūlo **panaikinti** savivaldybių kontrolieriams **įstatiminę prievolę** sudaryti savo metinį veiklos planą tik gavus savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto pritarimą. Savivaldybių kontrolieriai savo metinį veiklos planą privalo sudaryti visiškai savarankiškai ir nevaržomi savivaldybės politikų. Kontrolės komitetai, gavę savivaldybių kontrolierių metinį veiklos planą, **gali teikti** kontrolieriams rekomendacijas ir pasiūlymus, į kuriuos pastarieji atsižvelgtų arba ne tik savo nuožiūra. (Įstatymo pakeitimo projektas pridedamas Priede Nr.2).
3. Taip pat siekiant silpninti savivaldybių kontrolierių priklausomumą nuo savivaldybių politinės valdžios, siūloma visoms savivaldybėms imtinai sukurti bendras, aiškias ir argumentuotas metodikas, pagal kurias savivaldybės tarybos skirtų savivaldybių

kontrolės ir audito tarnyboms atitinkamus asignavimų dydžius. Bendros ir aiškios metodikos mažintų savivaldybių politikų interpretacijų laisvę šiuo klausimu ir taip būtų stiprinamas šių tarnybų nešališkumas. (Įstatymo pakeitimo projektas pridedamas Priede Nr.2).

4. Siekiant šiek tiek silpninti savivaldybių centralizuotų vidaus auditų skyrių nepriklausomumą nuo administracijos direktoriaus, rekomenduotina šiems skyriams **suteikti galimybę** metiniame vidaus audito tarnybos veiklos plane nenumatytus vidaus auditus atlikti vidaus audito tarnybos vadovo sprendimu, nesuderinus su savivaldybės administracijos direktoriumi. (Įstatymo pakeitimo projektas pridedamas Priede Nr.3).
5. Atsižvelgiant į Vyriausybės atstovų vykdomas išskirtinai teisinio pobūdžio funkcijas, **būtina išspręsti nepakankamus**, LR Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme numatytus, **Vyriausybės atstovams apskrityse keliamus išsilavinimo ir patirties reikalavimus**. Vyriausybės atstovų apskrityse pareigas turi užimti tik teisinį išsilavinimą turintys asmenys. (Įstatymo pakeitimo projektas pridedamas Priede Nr.4).
6. Siekiant stiprinti teisėtumo užtikrinimo kokybę vietos savivaldos srityje, būtina gerinti darbuotojų, dirbančiųjų šioje sistemoje, darbo kokybę. Atsižvelgiant į tai, rekomenduotina **parengti** savivaldybės teisėtumo užtikrinimo sistemoje dirbantiems 16 akademinį valandų **mokymo programą „Teisėtumas ir jo užtikrinimas vietos savivaldos institucijose“**.

TEISĖS AKTŲ IR LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Valst. Žin. 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30).
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo 1997 m. gegužės 29 d. nutarimas byloje Nr. 3/97.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/0; 2006 m. sausio 16 d. nutarimas byloje Nr. 26/98, 20/01, 43/03-46/03, 7/03-41/03-40/04-46/04-5/05-7/05-17/05.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/0.
5. Europos vietos savivados chartija, Valstybės žinios, 1999-10-01, Nr. 82-2418.
6. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas, Valst. Žin., 1999-02-03, Nr. 13-310.
7. Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymas, Valstybės žinios, 2002-06-12, Nr. 57-2297.
8. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės įstatymas, Valstybės žinios, 1995-06-21, Nr. 51-1243.
9. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas, Valstybės žinios, 1999-07-09, Nr. 60-1945.
10. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, Valstybės žinios, 2008-10-01, Nr. 113-4290.
11. Lietuvos Respublikos Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, Valst. Žin. 2007-07-12, Nr. 77-3046.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, Valstybės žinios 1994-06-08, Nr. 43-772.
13. Lietuvos Respublikos Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, Valstybės žinios, 1998-06-03, Nr. 51-1392.
14. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, Valstybės žinios, 1998-12-16, Nr. 110-3024.
15. Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, Valstybės žinios, 2000-05-19, Nr. 41-1162.
16. Arimavičienė, *et.al.* *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*, Vilnius, 2006.

17. Astrauskas, A.; Petaraitienė, R., Savivaldybės išorės audito probleminiai aspektai Lietuvoje, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2013 3 (31)., ISSN 1648-9098.
18. Bakaveckas, Dr. A., Savivaldybių administracinė priežiūra: raida, teisinis reglamentavimas ir problemos, *Jurisprudencija*, 2004, t. 57(49).
19. Bakaveckas, et al. *Lietuvos administracinė teisė, Bendroji dalis*, Vilnius, 2005.
20. Baublys, et al. *Teisės teorijos įvadas*, Vilnius, 2005.
21. Bekkers, V.; Homburg, V. *Administrative Supervision and Information Relationships*, Erasmus University Rotterdam.
22. Budnikienė, D., Vidaus audito veikimas Lietuvos savivaldybėse, *konferencija Savivaldybės auditą atliekančių subjektų įgaliojimai Lietuvoje Europos Sąjungos kontekste*, 2009, Vilnius.
23. Crisan, I. The Principle of Legality “nullumcrimen, nullapoenasinelege” and their role [interaktyvus]. *EffectiusNewsletter*, No 5, 2010.
24. Čiočys, P.A. *Teisės pagrindai*, Vilnius, 2002.
25. Devitniakovaitė, I.; Kalasnykas, R., Kategorijų kontrolė, valdžia ir socialinės technologijos turiningųjų požymių ypatumai teisėtumo užtikrinimo aplinkoje, *Jurisprudencija*, 2007, t. 6(96).
26. Gallant, K.S. The Principle of Legality in International and Comparative Criminal Law, *Cambridge Univ. Press*, ISBN: 9780521187602, 2010.
27. Giedraitytė, et al. *Teisės pagrindai*, Kaunas, 2011.
28. Kad valdžios įstaigos tarnautų žmonėms, *Leidinys skirtas LR Seimo kontrolierių įstaigos 10-mečiui*, Vilnius, 2005.
29. Mokslinė konferencija, *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*, Mykolo Romerio universitetas, Vilnius, 2006.
30. Novikovas, A. Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje, *Jurisprudencija*, 2005, t. 77(69); 58–64.
31. Sakalaitė, L. Teisėtumo principas ir jo įgyvendinimas. Šiaulių miesto savivaldybės atvejis. *Bakalauro baigiamasis darbas*. Šiauliai, 2011.
32. Stoian, A; Drăghici, T.; The Principle Of Legality, Principle Of Public Law, *International Conference „Knowledge-Based Organization”*, Nr. 2, Romania, 2015.
33. Valančius, V; Kavalnė, S; *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*, Vilnius, 2009.
34. Vansevičius, S. *Valstybės ir teisės teorija*, Vilnius: Justitia, 2000.

35. Trumpulis, U., Teisėtumo principo taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje kaip teisingumo įvykdymo prielaida. *Jurisprudencija*. 2007, 12 (102); p. 75-80.
36. Katkus, A., *Valstybės kontrolė: teisinės padėties ypatumai*, Vilnius, 2004.
37. Woehrling, J.M., Protecting Legality: Public administration and judiciary in EU countries. How to conciliate executive accountability and judicial review?, *SIGMA*, 2009, Montenegro.
38. Klaipėdos apygardos administracinis teismo 2011 m. lapkričio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-468-243/2011.
39. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. P-756-143-13.
40. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2007m. lapkričio 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I8-15/2007.
41. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. balandžio 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-801/2014.
42. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. vasario 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A2-161/2005, 2010 m. vasario 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A756-35/2010.
43. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A662-1392/2013; 2013 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-1405/2013.
44. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-556-336-11.
45. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-834/2013.
46. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A146-1128/2013.
47. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. lapkričio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I444-478 III.
48. Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. gruodžio 14 d. įsakymu Nr. A-3606 patvirtinti *Kauno miesto savivaldybės administracijos Teisės ir konsultavimo skyriaus nuostatai*.
49. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių *2015 metų veiklos ataskaita*, Vilnius, 2016.

50. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje, *Informacija apie 2016 m. II pusmečio veiklą*.

51. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, *Savivaldybių kontrolierių (savivaldybės kontrolės ir audito tarnybų) atliktų auditų išorinių peržiūrų 2016 m. rezultatai*, 2016 m. balandžio 1 d. Nr. IP-16.

52. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, *Išankstinio tyrimo ataskaita. Vidaus ir išorės audito sistema viešajame sektoriuje*, 2010, Vilnius.

53. <https://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=8>.

54. <http://www.kaunas.lt/administracija/struktura-ir-kontaktai/kontaktu-paieska-ir-struktura>

55. <http://vatkaunas.lrv.lt/lt/>

E. Matusevičienė. *Teisėtumo užtikrinimas ir su tuo susijusios problemos vietos savivaldoje: Kauno miesto savivaldybės atvejis*. Administracinės teisės magistro baigiamasis darbas. Darbo apimtis – 60 psl. Darbo vadovas: doc. Dr. G. Vilkelis. Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas. 2017, Vilnius.

ANOTACIJA

Magistro baigiamojo darbo tikslas – išanalizuoti vietos savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemą bei, remiantis atlikto tyrimo duomenimis, įvertinti šios sistemos efektyvumą ir identifikuoti esmines su tuo susijusias problemas. Vertinant pusiau struktūrizuoto interviu duomenis, galima teigti, kad nors bendras savivaldos teisėtumo sistemos vertinimas yra išties geras, tačiau joje galima rasti tam tikrų problemų. Pagrindinės savivaldos teisėtumo užtikrinimo problemos būtų šios: nestabili ir kartais nuo realybės atitolusi teisėkūra, nepakankamas visuomenės sąmoningumas ir dirbančiųjų šioje sistemoje požiūris, motyvacija ir darbo kokybė. Atlikta įstatiminės bazės analizė ir kokybinio tyrimo rezultatai leido įsitikinti, kai kurių institucijų nepakankamu teisiniu reglamentavimu, kas iš dalies lemia ir atitinkamas tų institucijų steigimo bei kompetencijų problemas.

Pagrindinės savokos: teisėtumas, teisėtumo užtikrinimas, viešasis administravimas, vietos savivalda.

E. Matuseviciene. *Legality Ensuring and Related Issues in Local Self-Governance. Case Study of Kaunas City Municipality*. Final Master Thesis of Administrative Law. The scope of work – 60 pages. Supervisor – assoc. prof. dr. G. Vilkelis. Myklas Romeris University, Faculty of Law. 2017, Vilnius.

ANNOTATION

The aim of the master's thesis is to analyze legality ensuring system of local self-governance and according to survey data, appreciate effectiveness of this system and identify the problems related it. Assessing the semi-structured interview data, can be said that legality ensuring system of local self-governance is quit goog. However there can be found some problems. The main of it: law-making process is unstable and sometimes the far away from reality, lack of public awareness, motyvation, attitude and work quality of the employs working in this system. Legislation analysis and qualitative research results allowed to make sure the lack of some institutions legal regulation. It is partially determines the relevant institutions establishing and competence problems.

Key words: legality, legality ensuring, public administration, local self-governance.

E. Matusevičienė. *Teisėtumo užtikrinimas ir su tuo susijusios problemos vietos savivaldoje: Kauno miesto savivaldybės atvejis*. Administracinės teisės magistro baigiamasis darbas. Darbo apimtis – 60 psl. Darbo vadovas: doc. Dr. G. Vilkelis. Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas. 2017, Vilnius.

SANTRAUKA

Šio magistro baigiamojo darbo tikslas – išanalizuoti vietos savivaldos teisėtumo užtikrinimo sistemą bei, remiantis atlikto tyrimo duomenimis, įvertinti šios sistemos efektyvumą ir identifikuoti esmines su tuo susijusias problemas.

Suvokiant teisėtumo, kaip principo, svarbą ir reikšmę teisės principų sistemoje, pirmajame šio darbo skyriuje analizuojama jo samprata, bandoma atskleisti, kuo šis principas ir jo tinkamas įgyvendinimas svarbus viešojo administravimo sistemai, o kartu ir visam teisinės valstybės egzistavimui. Skyriuje pristatomos ir lyginamos šio principo sampratos mokslinėje doktrinoje, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje ir viešojo administravimo institucijų sprendimuose. Taip pat analizuojamas teisėtumo, kaip principo, turinys bei sąsajos su kitais teisės principais.

Antrajame darbo skyriuje pristatomi mokslinėje doktrinoje išskirti organizaciniai teisiniai teisėtumo užtikrinimo būdai, bei atlikus išsamią įstatiminę analizę, pristatomos ir analizuojamos už teisėtumo užtikrinimą vietos savivaldoje tiesiogiai ir netiesiogiai atsakingos institucijos, atskleidžiamos įstatiminio reglamentavimo spragos.

Trečiajame darbo skyriuje pristatoma Kauno miesto savivaldybės teisėtumo užtikrinimo situacijos apžvalga, pateikiami ir analizuojami tyrimo metu gauti duomenys. Atliktas pusiau struktūrizuoto interviu, leido identifikuoti pagrindines savivaldos teisėtumo užtikrinimo, o kartu ir individualias Kauno miesto savivaldybėje egzistuojančias, problemas, nustatyti tikslas tų problemų atsiradimo priežastis bei suprasti šioje sistemoje dirbančiųjų asmenų poziciją probleminiais klausimais. Išsiaiškinta, jog pagrindinės savivaldos teisėtumo užtikrinimo problemos sietinos su nestabilia ir kartais nuo realybės atitolusia teisėkūra, nepakankamu visuomenės sąmoningumu ir dirbančiųjų šioje sistemoje požiūriu, motyvacija ir darbo kokybe. Įstatiminių analizė ir tyrimo rezultatai leido įsitikinti, kai kurių institucijų nepakankamu teisiniu reglamentavimu, kas iš dalies lemia, atitinkamas tų institucijų steigimo ir kompetencijų problemas. Nepaisant šių problemų, bendras savivaldos teisėtumo užtikrinimo vertinimas yra išties geras.

E. Matuseviciene. *Legality Ensuring and Related Issues in Local Self-Governance. Case Study of Kaunas City Municipality*. Final Master Thesis of Administrative Law. The scope of work – 60 pages. Supervisor – assoc. prof. dr. G. Vilkelis. Myklas Romeris University, Faculty of Law. 2017, Vilnius.

SUMMARY

The aim of this master's thesis is to analyze legality ensuring system of local self-governance and according to survey data, appreciate effectiveness of this system and identify the problems related it.

Understanding legality, as a principle, importance and significance in law system, in the first chapter is analyzing its concept, trying to reveal why this principle and its implementation are so important in the system of public administration and in general the existence of the rule of law. In this chapter is presented and compared this principle concept in scientific literature, in Lithuanian Supreme Administrative Court practice and in public authorities' decisions. Also, there is analyzing legality, as a principle, content and links to other legal principles.

The second part of this work is presented organizational legal legality ensuring techniques which is submitted in scientific literature. Moreover, carried out a detailed analysis of legislation, there is presented and analyzed institutions directly or not responsible for legality ensuring in local self-governance, specified the gap of legislations.

In the third chapter is presented situation overview of Kaunas city municipality legality ensuring, introduced an analysed the data of survey. Accomplished semi-structured interview allowed to identify the main legality ensuring problems in local self-governance, moreover, it allowed to identify individual legality ensuring problems existing in Kaunas city municipality. Also it allowed to determine exact reasons of problems and understand attitude of employees who are working in this system. Found out that the main problems in local self-governance are law-making process is unstable and sometimes the far away from reality, lack of public awareness, motyvation, attitude and work quality of the employs working in this system. Legislation analysis and qualitative research results allowed to make sure the lack of some institutions legal regulation. It is partially determines the relevant institutions establishing and competence problems. Despite these problems, overall evaluation of legality ensuring in local self-governance is really good.

PUSIAU STRUKTŪRIZUOTO INTERVIU KLAUSIMYNAS

1. Kaip vertinate savivaldos institucijų teisėtumo užtikrinimo sistemą, mechanizmą? Įvertinkite skalėje nuo 1 iki 10, bei paaiškinkite savo pasirinkimą.

2. Iš pateikto sąrašo išskirkite, Jūsų manymu, efektyviausią ir mažiausiai efektyvią teisėtumo užtikrinimo instituciją, veikiančią vietos savivaldos institucijose arba jos atžvilgiu. Savo pasirinkimą pagrįskite.

- a) LR Vyriausybės atstovo tarnybų kontrolė;
- b) Savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijų kontrolė;
- c) Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų kontrolė;
- d) Savivaldybių Centralizuoto vidaus audito skyrių kontrolė;
- e) Savivaldybių Teisės ir konsultacijų skyrių kontrolė;
- f) LR Valstybės kontrolė;
- g) LR Seimo kontrolieriaus kontrolė;
- h) Viešojo administravimo institucijų (įvairių inspekcijų ir pan.) kontrolė;
- i) Teisminė kontrolė;
- j) Visuomenės kontrolė.

3. Kaip manote, kuriose savivaldos veiklos srityse teisėtumą užtikrinti sunkiausia? Kodėl?

4. Kaip manote, kas turėtų pasikeisti, arba ką reikėtų daryti, kad išvengtume su neteisėtumu susijusių problemų Lietuvos savivaldoje?

5. Šiuo metu galiojančiuose teisės aktuose yra numatyta valstybės tarnautojų asmeninė atsakomybė. Kaip vertinate šį institutą? Ar jis yra veiksmingas?

6. Išskirkite tris dažniausias pastarųjų metų teisėtumo problemas, kilusias būtent Kauno miesto savivaldybėje? Kaip manote, kokios to priežastys?

7. Kaip manote, ką reiktų daryti, kad įvardintų problemų ateityje savivaldybė išvengtų, arba bent jau kad jų kiltų mažiau? Kas už tai turėtų būti atsakingas?

8. Kaip Kauno miesto savivaldybės veiklos ir sprendimų teisėtumas atrodo visų Kauno regiono savivaldybių kontekste? Ar miesto savivaldybėje nekyla kokių nors specifinių teisėtumo užtikrinimo problemų? Jei taip, kokios jos? (Klausimas tik LR Vyriausybės atstovei Kauno apskrityje).

9. Kokie iššūkiai tenka Jums dirbant šiose pozicijoje? Kokias pagrindines problemas įvardintumėte?

10. Kaip vertinate kitų institucijų, atsakingų už Kauno miesto savivaldybės veiklos ir sprendimų teisėtumą, darbą? Atsakymą argumentuokite.

LR Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 14, 27 str. pakeitimo projektas

14 str. 4. Kontrolės komitetas:

3) ~~svarsto savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos) kitų metų veiklos plano projektą ir~~ susipažinęs su savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos) kitų metų veiklos plano projektu, teikia pasiūlymus ir rekomendacijas dėl šio plano projekto papildymo ar pakeitimo, reglamento nustatyta tvarka iki einamųjų metų lapkričio 5 dienos grąžina šį plano projektą savivaldybės kontrolieriui tvirtinti;

4) **atsižvelgiant į LR Vyriausybės patvirtintą metodiką dėl savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos) asignavimų dydžio ir skyrimo, nustato** savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos) ateinančių metų veiklos planui vykdyti reikalingus asignavimus ir išvadą dėl jų teikia savivaldybės tarybai tvirtinti.

27 str. 9. Savivaldybės kontrolierius:

3) sudaro savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos) veiklos plano projektą ir, ~~gavęs savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto pritarimą įvertinęs savivaldybės Kontrolės komiteto pasiūlymus ir rekomendacijas, priima galutinį sprendimą dėl atsižvelgimo į jas.~~ Su šio plano projektu supažindina Valstybės kontrolę ir savivaldybės centralizuotą vidaus audito tarnybą. Kasmet iki einamųjų metų lapkričio 15 dienos patvirtina ateinančių metų savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos) veiklos planą, organizuoja jo vykdymą ir yra už tai atsakingas. Prireikus patvirtintą planą tikslina bendra plano tvirtinimo tvarka.

LR Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 28 str. pakeitimo projektas

28 str. Savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba.

4. Vidaus audito tarnyba dirba pagal su savivaldybės administracijos direktoriumi suderintą metinį vidaus audito tarnybos veiklos planą. Savivaldybės administracijos direktorius gali pavesti vidaus audito tarnybai atlikti metiniame vidaus audito tarnybos veiklos plane nenumatytą vidaus auditą. Metiniame vidaus audito tarnybos veiklos plane nenumatytas vidaus auditas gali būti atliekamas vidaus audito tarnybos vadovo sprendimu, ~~raštu suderintu su savivaldybės administracijos direktoriumi.~~ **nederinus to su administracijos direktoriumi.**

**LR Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo Nr. VIII-730 3 str. pakeitimo
projektas**

3. straipsnis. Vyriausybės atstovo statusas.

3. Vyriausybės atstovu gali būti skiriamas asmuo, turintis ~~aukštąjį universitetinį arba jam prilygintą išsilavinimą ir ne mažesnę kaip penkerių metų darbo viešojo administravimo srityje patirtį arba~~ aukštąjį universitetinį teisinį ~~arba viešojo administravimo~~ išsilavinimą ir ne mažesnę kaip trejų metų darbo ~~teisės ir~~ viešojo administravimo srityje patirtį.