

SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACINĖ PRIEŽIŪRA: RAIDA, TEISINIS REGLAMENTAVIMAS IR PROBLEMOS

Dr. Audrius Bakaveckas

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas atk@ltu.lt

Pateikta 2004 m. balandžio 16 d.

Parengta spausdinti 2004 m. rugsėjo 15 d.

Pagrindinės sąvokos: administracinė priežiūra, Vyriausybės atstovas, savivaldybės.

S a n t r a u k a

1992 m. spalio 25 d. priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija įteisino naują Lietuvos savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros modelį, t. y. Vyriausybės atstovo institutą. Šiame straipsnyje nagrinėjami šio instituto teisinės padėties, Vyriausybės atstovo tarnybos vidinės organizacinės struktūros ir veiklos klausimai. Be to, straipsnyje analizuojamos Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. gruodžio 10 d. priimto Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatyme reglamentuotos nuostatos ir jų taikymo praktinės problemos bei pateikiama savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančios institucijos (Vyriausybės atstovo) raida nuo 1990 m. kovo 11 d., t. y. nuo Nepriklausomybės atkūrimo momento.

Bet kurioje demokratinėje šalyje vietos savivalda, kaip dalies teritorijos bendruomenės valdžią, kontroliuoja valstybės valdžia, t. y. savivaldybės nėra visiškai savarankiškos. Valsitybė, pripažindama ir garantuodama vietos savivaldą, kartu užtikrina, kad vietos savivaldos institucijos laikytųsi konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytų reikalavimų, t. y. valsitybė įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūri savivaldybių veiklą. Kitaip sakant, čia kalbama apie vietos valdžios taikomų teisės normų kontrolę, kuri dažnai traktuojama kaip savivaldybių administracinė priežiūra.

Lietuvoje taip pat viena iš kontrolės formų yra reglamentuota Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) 123 straipsnio 2 dalyje, kurioje nustatyta, kad Vyriausybės skiriami atstovai, t. y. įteisintas savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros konstitucinis institutas, prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus [1]. Vyriausybės atstovų įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas.

Po Nepriklausomybės atkūrimo, t. y. 1990–1992 metais, pagal Lietuvos Respublikos laikinojo pagrindinio įstatymo 125 straipsnį ir Vietos savivaldos pagrindų įstatymo 27 straipsnio 1 dalį, savivaldybės valdymo organų veiklos teisėtumą prižiūrėjo prokuratūros organai [2; 3]. 1992 m. spalio 25 d. priimta Konstitucija bendrajai teisei savivaldybių priežiūrai numatė atskirą pareigūną – Vyriausybės atstavą.

Vadovaudamasi tuo, kad Konstitucijos 123 straipsnyje buvo numatyta Vyriausybės atstovo institucija, Vyriausybė 1993 m. sausio 12 d. nutarimu Nr. 5 skyrė tuometiniam ministrui be portfelio parengti Konstitucijoje įteisintos savivaldybių veiklos priežiūros institucijos – Vyriausybės atstovo įgaliojimų ir jų vykdymo tvarkos įstatymo projektą ir iki 1993 m. vasario 15 d. jį pateikti Vyriausybei. 1993 m. liepos 1 d. Seimas priėmė pirmąjį po Nepriklausomybės atkūrimo Vyriausybės atstovo įstatymą.

Įgyvendindama Vyriausybės atstovo įstatymą, Vyriausybė 1993 m. spalio 5 d. nutarimu Nr. 749 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų regionuose“ suskirstė Lietuvos Respublikos teritoriją į 12 regionų: Alytaus, Kauno (miesto), Kauno rajono, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių, Utenos, Vilniaus (miesto) ir Vilniaus rajono, bei nustatė, kad Vyriausybės atstovai prižiūri visų lygių savivaldybes [4]. Nutarimu, skirtu savivaldybių veiklos teisėtumui prižiūrėti, buvo įsteigta ir 12 Vyriausybės atstovų etatų ir 12 Vyriausybės atstovų padėjėjų-sekretorių etatų. Pirmasis Vyriausybės atstovas Vyriausybės 1993 m. spalio 8 d. nutarimu Nr. 757 buvo paskirtas Vilniaus mieste, o vėliau – kituose regionuose. Taigi Vyriausybės atstovai savo veiklą realiai pradėjo po trijų mėnesių nuo įstatymo priėmimo.

1994 m. liepos 19 d. Seimas priėmė Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą, kuriame buvo nustatyta, kad Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės [5], t. y. įsteigiamas naujas teritorinis administracinis vienetas – apskritis. Vykdydama Seimo 1994 m. liepos 21 d. nutarimo Nr. I-586 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo įgyvendinimo“ 8 punktą ir siekdama, kad regionuose Vyriausybės atstovų tarnybos būtų įkurdintos apskričių centruose, o jų veiklos zonos atitiktų apskričių ribas, Vyriausybė 1995 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 345 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų regionuose tarnybų reorganizavimo“ nustatė, kad Vyriausybės atstovų Alytaus, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių ir Utenos regionuose tarnybos atitinka Vyriausybės atstovų šiose apskrityse tarnybas, o Vyriausybės atstovų Vilniaus mieste ir Vilniaus regione bei Kauno mieste ir Kauno regione tarnybos buvo pertvarkytos į Vyriausybės atstovų Vilniaus ir Kauno apskrityse tarnybas. Vadinasi, sujungus Vyriausybės atstovų Vilniaus mieste ir regione bei Kauno mieste ir regione tarnybas, jų skaičius sumažėjo nuo 12 iki 10 ir sutapo su apskričių skaičiumi bei centrais, t. y. Vyriausybė kiekvienai apskričiai skyrė po vieną Vyriausybės atstovą. Tuo pačiu nutarimu Vyriausybės atstovų tarnybose buvo padidintas darbuotojų skaičius – nuo 2 iki 5.

Po 1996 m. rinkimų į Seimą buvo suformuota nauja – aštuntoji G. Vagnoriaus vadovaujama Vyriausybė. 1996 m. gruodžio 12 d., t. y. praėjus dviem dienoms po to, kai Vyriausybė gavo įgaliojimus veikti, Seimas priėmė Apskritis valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymą, kuriuo panaikinama Vyriausybės atstovo institucija, o savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros funkcija perduodama vykdyti apskričių viršininkams – jiems suteikiamos analogiškos teisės ir įgaliojimai.

Savivaldybių veiklos priežiūrą apskričių viršininkai vykdė pusantrų metų. 1997 m. Seimo narių grupė kreipėsi į Konstitucinį Teismą, prašydama ištirti, ar tai, jog apskričių viršininkai įgyvendina savivaldybių veiklos priežiūrą, neprieštaruoja Konstitucijos 120 straipsniui, 123 straipsnio 1 ir 3 dalims. Išnagrinėjęs prašymą, Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarimu pripažino, kad anksčiau minėtas Apskritis valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymas toje dalyje, kuri reiškia savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško konstitucinio instituto sujungimą su kitu institutu, pasireiškusiu tiesioginiu savivaldybių inkorporavimu į vietinį valdymą, prieštaruoja Konstitucijos 120 straipsnio 2 daliai, 123 straipsnio 2 ir 3 dalims [6]. Taigi apskričių viršininkams negalėjo būti skiriama vykdyti savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūrą.

Atsižvelgdama į Konstitucinio Teismo nutarimą, Vyriausybė parengė ir pateikė Seimui jau ne Vyriausybės atstovo, o Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo projektą, t. y.

pakeitė jo pavadinimą. 1998 m. gegužės 14 d. Seimas šį įstatymą priėmė. Taigi po pusantrų metų pertraukos vėl buvo atkurta Vyriausybės atstovo institucija.

2000 m. rugsėjo mėn. Lietuvos savivaldybių asociacija kreipėsi į Europos Tarybos Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongresą dėl Europos vietos savivaldos chartijos nuostatų pažeidininėjimo Lietuvoje. Europos Tarybos sudaryta ekspertų grupė, įvertinusi vietos demokratiją Lietuvoje, atkreipė dėmesį ir į savivaldybių administracinės priežiūros instituto trūkumus. 2001 m. birželio mėn. Europos Tarybos Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso plenarinėje sesijoje buvo patvirtintos rekomendacijos „Dėl Lietuvos vietos ir regionų demokratijos“. Jų D punkte nustatyta, kad visa kontrolė, kurią vykdo centrinė ar regioninė valdžia, turėtų būti vykdoma taip, kad būtų užtikrinta, jog kontroliuojančios valdžios institucijos intervencija būtų proporcinga ginamam interesui. Taigi rekomenduota Vyriausybės atstovams, vykdančioms kontrolę, pirmenybę teikti motyvuotoms rekomendacijoms ir reikalavimams bei skundų nagrinėjimui teisme, o ne priežiūrai, kad būtų suspenduotas vietinės valdžios sprendimų vykdymas (pagal 1998 m. gegužės 14 d. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo redakciją, Vyriausybės atstovas savo potvarkiu galėjo sustabdyti įstatymams prieštaraujančio savivaldybės institucijos priimto teisės akto vykdymą). 2002 m. liepos 16 d. Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos dvišalės komisijos posėdyje buvo pritarta Vidaus reikalų ministerijos parengtam Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso rekomendacijų „Dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje“ įgyvendinimo priemonių planui, kuriame numatoma tobulinti savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo veiksmingumą, savivaldybių interesų derinimą, vertinti savivaldybių priimtus teisės aktus tik teisėtumo, o ne tikslingumo (ekonomiškumo) aspektu.

Įgyvendindama šias rekomendacijas, Vidaus reikalų ministerija 2002 m. vasario 7 d. įsakymu Nr. 59 sudarė tarpžinybinę darbo grupę Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymo projektui parengti. 2002 m. spalio 3 d. Vyriausybė šį įstatymą pateikė Seimui, o 2002 m. gruodžio 10 d. Seimas jį priėmė.

Priimtas įstatymas, palyginti su Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 1998 m. gegužės 14 d. redakcija, detalizavo ir išplėtė Vyriausybės atstovų teises ir įgaliojimus, t. y. numatė galimybę motyvuotu potvarkiu, išnykus aplinkybėms, atšaukti pasiūlymą sustabdyti teisės akto vykdymą arba reikalavimą, kad būtų neatidėliojant įgyvendinamas įstatymas arba vykdomas Vyriausybės sprendimas (6 str. 1 d. 4 punktas), paduoti prašymą administraciniam teismui, jeigu savivaldybės priimtas individualus teisės aktas pažeidžia viešąjį interesą (5 str. 3 d.), taip pat nustatė, kad Vyriausybės atstovas nenagrinėja fizinių ir juridinių asmenų skundų, kurie nagrinėjami administracinių bylų teisenos tvarka (5 str. 4 d.), įtvirtino teisę kreiptis Vyriausybės atstovui į bendrosios kompetencijos teismą dėl sandorio pripažinimo negaliojančiu, jeigu jisai sudarytas pažeidžiant teisės aktus (4 str. 2 d.), įteisino Vyriausybės atstovo atsakomybę už žalą, padarytą neteisėtais savo veiksmais, bei įpareigojo savivaldybes pateikti visų savivaldybės tarybai, merui ir savivaldybės administracijos direktoriui pateiktų priimti teisės aktų projektus ir jų aiškinamuosius raštus [7]. Vykdam Europos Tarybos Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso patvirtintas rekomendacijas „Dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje“, buvo patikslintos ir Vyriausybės atstovų įgaliojimų įgyvendinimo formos, t. y. jie savo potvarkiu nebegali sustabdyti įstatymams prieštaraujančio savivaldybės institucijos priimto teisės akto vykdymo, nes tai yra apygardos administracinio teismo kompetencija.

Vyriausybės atstovo tarnybai vadovauja Vyriausybės atstovas, kuris priklauso įstaigų vadovų valstybės tarnautojų kategorijai. Jeigu anksčiau į pareigas jie buvo skiriami, remiantis politiniu (asmeniniu) pasitikėjimu (Vyriausybės pasirinkimu), tai 2000 m. rugpjūčio 29 d. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymu atsisakyta tokio Vyriausybės atstovų skyrimo, t. y. jie skiriami 4 metams. 2000 m. gruodžio 21 d. buvo priimtas Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 8 straipsnio pakeitimo įstatymas, kuriame Vyriausybės atstovų skyrimo tvarka suderinta su anksčiau minėto Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymu.

Taigi, pagal Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 3 straipsnio 1 dalį, Vyriausybės atstovas yra įstaigos vadovas, į pareigas skiriamas ketveriems metams ir iš jų atleidžiamas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka (Vyriausybės atstovus į pareigas skiria ir iš jų atleidžia Vyriausybė arba jos įgaliota institucija konkurso tvarka). Vyriausybės atstovas organizuoja Vyriausybės atstovo tarnybos darbą, asmeniškai atsako už vidaus administravimą tarnyboje, leidžia įsakymus ir įsakymais tvirtinamus kitus teisės aktus, tvirtina tarnybos valstybės tarnautojų pareigybių sąrašus ir pareigybių aprašymus, įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų tarnybos valstybės tarnautojus, organizuoja tarnybos valstybės tarnautojų mokymą bei vykdo kitas teisės aktų nustatytas funkcijas. Vyriausybės atstovai pavaldūs Vyriausybei ir atsiskaito Ministrui Pirmininkui.

Kandidatams užimti Vyriausybės atstovo pareigas, 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 prilygstantį 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 patirtį. Taigi, kad ir kaip būtų keista, nors Vyriausybės atstovai vykdo savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūrą, tačiau kandidatams užimti jų pareigas nėra būtinas teisinis išsilavinimas.

Įdomus ir faktas, kad Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas pirmenybę, užimant Vyriausybės atstovo pareigas, teikia viešojo administravimo išsilavinimą turintiems asmenims, nes jiems būtina tik trejų metų viešojo administravimo darbo patirtis, o aukštąjį teisinį išsilavinimą turintiems kandidatams Vyriausybės atstovo pareigoms užimti būtina penkerių metų viešojo administravimo darbo patirtis.

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 neprieštaruja Konstitucijai, įstatymams, ar savivaldybės įgyvendina įstatymus, vykdo Vyriausybės sprendimus. Vyriausybės atstovas priima sprendimus kreiptis į atitinkamą teismą dėl sandorio pripažinimo negaliojančiu ar teisės aktų sustabdymo ir pakeitimo arba panaikinimo. Pagal savo pobūdį tokia veikla reikalauja teisininko kvalifikacijos, todėl Vyriausybės atstovu besąlygiškai turėtų būti skiriamas asmuo, turintis ne tik aukštąjį teisinį išsilavinimą, bet ir kelerių metų teisinį darbo stažą.

Įdomu palyginti ir faktą, kad Alytaus, Tauragės, Telšių, Šiaulių ir Utenos apskričių Vyriausybės atstovų tarnybose iš trijų dirbančių valstybės tarnautojų tik vienas turi teisinį išsilavinimą. Panaši padėtis yra ir kitų apskričių Vyriausybės atstovų tarnybose: Kaune iš keturių, o Klaipėdoje iš trijų valstybės tarnautojų tik po du turi teisinį išsilavinimą – Vyriausybės atstovės ir po vieną vyriausiąjį specialistą, o Panevėžio apskrities Vyriausybės atstovo tarnyboje iš keturių valstybės tarnautojų tik vienas turi teisinį išsilavinimą. Daugiausia teisinį išsilavinimą turinčių valstybės tarnautojų dirba Vilniaus apskrities Vyriausybės atstovo tarnyboje – keturi iš penkių (tarp jų ir Vyriausybės atstovas) tarnautojų.

Pagal Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 10 straipsnį, kai Vyriausybės atstovas atostogauja ar jo laikinai nėra dėl kitų priežasčių (ligos, komandiruotės ir pan.), jį pavaduoja kitas Vyriausybės atstovas pagal Vyriausybės įgalioto ministro patvirtintą grafiką. Vadinas, jei yra tokia nuostata, darytina išvada, kad Vyriausybės atstovas, kaip įstaigos vadovas, neturi pavaduotojo ir jo negali pavaduoti kiti Vyriausybės atstovo tarnybos valstybės tarnautojai.

Vyriausybės atstovai jiems priskirtoms teisėms ir įgaliojimams įgyvendinti formuoja Vyriausybės atstovų tarnybas. Ji apibrėžiama kaip valstybės įstaiga, turinti viešojo juridinio asmens statusą, padedanti Vyriausybės atstovui įgyvendinti jo įgaliojimus bei teises ir vykdanči veiklą, susijusią su apskrities teritorijoje esančiomis savivaldybėmis. Vyriausybės atstovų tarnybas steigia ir valstybės tarnautojų skaičių jose nustato Vyriausybė. Vadovaujantis Vy-

riausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1641 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės piniginių fondų, skaičiavimo patvirtinimo“, nustatytas didžiausias leistinas etatų Vyriausybės atstovų tarnybose skaičius [8]. Jis svyruoja nuo 3 iki 5. Daugiausia etatų skirta Vyriausybės atstovų tarnyboms Vilniaus ir Kauno apskrityse – po penkis, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių ir Utenos apskrityse – po keturis, Alytaus, Tauragės ir Telšių apskrityse – po tris. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog šis skaičius apima ir Vyriausybės atstovus.

Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Šiaulių ir Utenos apskričių Vyriausybės atstovų tarnybose visos pareigybės nėra užimtose. Dažniausia trūksta po vieną valstybės tarnautoją. Be abejo, tai turi įtaką Vyriausybės atstovų tarnybų veiklos operatyvumui ir kokybei. Visiškai sudaryti tarnybas trukdo nepakankamas Vyriausybės atstovų tarnybų darbo užmokesčio fondas.

Kita vertus, neaišku, kokiais kriterijais remiantis nustatomas Vyriausybės atstovo tarnybai reikalingų etatų skaičius, nes anksčiau minėtas Vyriausybės nutarimas šio klausimo nereglamentuoja. Pavyzdžiui, Vyriausybės atstovų tarnybos Alytaus ir Marijampolės apskrityse prižiūri po penkias savivaldybes, tačiau Vyriausybės atstovo tarnybai Alytaus apskrityje skirti trys etatai, o Marijampolės apskrityje – keturi etatai, nors abi tarnybos prižiūri vienodą savivaldybių skaičių. Kita vertus, minėtos apskritys skiriasi ir gyventojų skaičiumi, nes Alytaus apskrityje gyvena 14,1 tūkst. gyventojų daugiau. Tuo tarpu Vyriausybės atstovų tarnybos Klaipėdos ir Šiaulių apskrityse, palyginti su Vyriausybės atstovų tarnybomis Tauragės ir Telšių apskrityse, prižiūri beveik dvigubai daugiau savivaldybių (po 7), kurios skiriasi ir gyventojų skaičiumi, tačiau joms skirta tik vienu valstybės tarnautojo etatu daugiau. Vadinas, visiškai neaišku, kokie veiksniai lemia etatų skaičių atitinkamose Vyriausybės atstovų tarnybose.

1998 m. gegužės 14 d. įstatyme ir, juo remiantis, priimtuose poįstatyminiuose teisės aktuose vartojamas terminas *Vyriausybės atstovo institucija*, o 2002 m. gruodžio 10 d. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme jau vartojamas terminas *Vyriausybės atstovo tarnyba*. Taigi terminas *Vyriausybės atstovo institucija* konkretinamas ir keičiamas terminu *Vyriausybės atstovo tarnyba*. Ši tarnyba, kaip Vyriausybės atstovų institucija, užregistruota ir Biudžetinių įstaigų registre. 2002 m. gruodžio 10 d. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo naujojoje redakcijoje nustatyta, jog Vyriausybės atstovų tarnybas steigia Vyriausybė, todėl kyla klausimas, ar teisėtai jos šiandien funkcionuoja. Ar po šio įstatymo priėmimo neturėjo būti Vyriausybės nutarimu įsteigtos (pertvarkytos) Vyriausybės atstovų tarnybos ir iš naujo jose nustatytas valstybės tarnautojų skaičius, nes Vyriausybės atstovo institucijos, galima sakyti, nebeegzistuoja?

Ne visiškai aiški Vyriausybės atstovo tarnybos organizacinė teisinė forma. Pagal Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 8 punktą ir 33 straipsnio 1 dalį, Vyriausybė gali steigti Vyriausybės įstaigas: departamentus, kontrolės ar apskaitos funkcijas vykdančias tarnybas, inspekcijas ir kitas įstaigas [9]. Vyriausybės atstovų tarnybas steigia Vyriausybė, vadinas, ji turėtų būti traktuojama kaip Vyriausybės, o ne valstybės įstaiga. Kita vertus, jokiame šiandien galiojančiame teisės akte nėra pateiktas valstybės įstaigos apibrėžimas. Be to, atsižvelgiant į tai, kad Vyriausybės atstovų tarnybos nevykdo valdžios funkcijų, o tik atlieka pagalbinio, aptarnaujamojo pobūdžio funkcijas (padeda Vyriausybės atstovui įgyvendinti jam suteiktus įgaliojimus ir teises), abejotina, ar jas galima apskritai vadinti valstybės įstaigomis.

Savo veikloje Vyriausybės atstovo tarnyba vadovaujasi Konstitucija, įstatymais, kitais Seimo priimtais teisės aktais, Respublikos Prezidento dekretais, Vyriausybės nutarimais, Ministro Pirmininko potvarkiais, Vyriausybės atstovo tarnybos veiklos nuostatais ir kitais teisės aktais.

Vyriausybės atstovas jam suteiktus įgaliojimus įgyvendina šiomis formomis: motyvuotu teikimu, rašytiniu reikalavimu ir ieškinio pareiškimu bendrosios kompetencijos teismui arba pateikdamas prašymą tam tikram apygardos administraciniam teismui. Motyvuotu teikimu

Vyriausybės atstovas pasiūlo savivaldybės administracijos direktoriui pateikti teisės aktą priėmusiai ar aukštesnei pagal hierarchinę padėtį savivaldybės institucijai svarstyti teisės akto sustabdymo ir jo pakeitimo ar panaikinimo klausimą. Kitaip sakant, ši įgaliojimų įgyvendinimo forma taikoma tada, kai atitinkamos savivaldybės institucijos priimtas teisės aktas prieštarauja Konstitucijai, įstatymui ar Vyriausybės sprendimui. Jeigu savivaldybės viešojo administravimo subjektai neįgyvendina Seimo priimtų įstatymų ar Vyriausybės priimtų sprendimų, tai Vyriausybės atstovas teikia savivaldybės viešojo administravimo subjektams rašytinį reikalavimą, kuriame reikalauja neatidėliojant įgyvendinti šiuos teisės aktus.

Kai neįgyvendinami įstatymai arba nevykdomi Vyriausybės sprendimai, kai per nustatytą terminą nepanaikinami ginčijami norminiai teisės aktai arba priimami nauji Konstitucijos arba įstatymų neatitinkantys teisės aktai ir kai priimtas individualus teisės aktas pažeidžia viešąjį interesą arba viešojo administravimo subjektų teisės aktais ar veiksmais pažeidžiamos gyventojų ar organizacijų teisės, Vyriausybės atstovas su prašymu kreipiasi į apygardos administracinę teisumą. Realiai į apygardos administracinę teisumą Vyriausybės atstovai kreipiasi tik tada, kai savivaldybės nevykdo jų motyvuotų teikimų arba rašytinių reikalavimų atlikti anksčiau išvardytus veiksmus, išskyrus atvejus, kai pažeidžiamas viešasis interesas arba gyventojų ar organizacijų teisės. Taigi pirmiausia savivaldybei pateikiamas motyvuotas teikimas arba rašytinis reikalavimas ir tik po to, kai savivaldybė jų nevykdo, kreipiamasi į apygardos administracinę teisumą. Tiesiogiai kreiptis į šiuos teismus Vyriausybės atstovas turi teisę, kai priimtas individualus teisės aktas pažeidžia viešąjį interesą arba viešojo administravimo subjektų teisės aktais ar veiksmais pažeidžiamos gyventojų ar organizacijų teisės, o dėl sandorio, kurį sudarant buvo pažeisti teisės aktai, pripažinimo negaliojančiu Vyriausybės atstovas su ieškiniu tiesiogiai kreipiasi į bendrosios kompetencijos teisumą.

Vyriausybės atstovams apskrityse Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 6 straipsniu suteiktos plačios teisės, susijusios su savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūra, būtent: gauti savivaldybės institucijoms (tarybai, merui ir administracijos direktoriui) priimti pateiktus teisės aktų projektus ir jų aiškinamuosius raštus, susipažinti su administracijos padaliniuose priimtais viešojo administravimo srities teisės aktais, reikalauti iš savivaldybės administracijos savivaldybės administravimo subjektų priimtų teisės aktų kopijų ir savivaldybės tarybos posėdžių, kuriuose buvo priimti šie teisės aktai, protokolų kopijų, motyvuotu potvarkiu atšaukti pasiūlymą sustabdyti teisės akto vykdymą ar reikalavimą dėl neatidėliotino įstatymo ar Vyriausybės sprendimo vykdymo, nustatyti kitus Vyriausybės atstovo nurodytų veiksmų įvykdymo terminus, jeigu gautas atitinkamos savivaldybės institucijos ar viešojo administravimo subjekto prašymas šį terminą pratęsti, dalyvauti savivaldybės tarybos posėdžiuose ir pranešti, kad svarstomi projektai neatitinka Konstitucijos ir įstatymų, kreiptis į valstybės valdymo institucijas su prašymu išaiškinti Vyriausybės nutarimų taikymo tvarką, dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose ir kitų institucijų organizuojamuose renginiuose, kai svarstomi savivaldybių veiklos klausimai.

Vyriausybės atstovams yra taikomi Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnyje reglamentuoti draudimai [10]. Kol vykdo Vyriausybės atstovo pareigas, jie taip pat negali dalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje, t. y. jose turi sustabdyti savo narystę. Be to, pagal Konstitucinio teismo 2002 m. gruodžio 24 d. ir 2003 m. gegužės 30 d. nutarimus, savivaldybių nariai negali būti valstybės pareigūnai, kurie pagal Konstituciją ir įstatymus turi įgaliojimus kontroliuoti ir prižiūrėti savivaldybių veiklą. Dėl Vyriausybės atstovams suteiktų tokių įgaliojimų jie vienu metu negali būti ir savivaldybių tarybų nariais.

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 9 straipsnyje įteisinta, kad Vyriausybės atstovų veiklą prižiūri ir ją koordinuoja Vyriausybė arba jos įgaliotas ministras. Įgyvendindama šią nuostatą, Vyriausybė 2003 m. kovo 25 d. nutarimu Nr. 354 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą“ įgaliojo vidaus reikalų ministrą prižiūrėti ir koordinuoti Vyriausybės atstovų veiklą [11]. Vidaus reikalų ministerija organizuoja Vyriausybės atstovų ir kitų suinteresuotų institucijų pasitarimus, skelbia bei vykdo jų priėmimo į pareigas konkursus ir pan.

Vyriausybės atstovai kiekvieną pusmetį apie savo veiklą privalo informuoti Vyriausybę, apskrities viršininką ir prižiūrimas savivaldybes. Informaciją apie savo veiklą Vyriausybės atstovai Vyriausybei pateikia per Vidaus reikalų ministeriją, kuri per vieną mėnesį nuo informacijos gavimo dienos apibendrina Vyriausybės atstovų pateiktą informaciją ir perduoda ją Vyriausybei. Tai pagrindinė Vyriausybės atstovų tarnybų atsiskaitymo forma, kurios reikšmė ir praktinė nauda savivaldybių veiklai šiandien labai abejotina.

Vyriausybės atstovo informacijos apie savo veiklą pateikimo Vyriausybei, apskrities viršininkui ir prižiūrimoms savivaldybėms tvarką nustato Vidaus reikalų ministro 2003 m. birželio 24 d. įsakymas Nr. IV-234 „Dėl Vyriausybės atstovo informacijos apie savo veiklą pateikimo Lietuvos Respublikos Vyriausybei, apskrities viršininkui ir prižiūrimoms savivaldybėms tvarkos patvirtinimo“. Iš jo struktūros matyti, kad jame fiksuojamas prieštaraujančių Konstitucijai ir įstatymams savivaldybės priimtų teisės aktų skaičius, Vyriausybės atstovų pateiktų motyvuotų teikimų svarstyti teisės akto sustabdymo ir jo pakeitimo ar panaikinimo klausimus skaičius, Vyriausybės atstovų reikalavimų, pateiktų savivaldybės viešojo administravimo subjektams, neatidėliojant įgyvendinti įstatymą ar vykdyti Vyriausybės sprendimą skaičius, Vyriausybės atstovo paduotų prašymų ir ieškinių teismams skaičius. Vadinasi, išanalizavus anksčiau minėtą įsakymą ir juo remiantis parengtą atskirų Vyriausybės atstovų informaciją apie Vyriausybės atstovų veiklą 2003 m. I-II pusmetį, galima teigti, jog šios informacijos pateikimas savivaldybėms neturi jokios praktinės naudos ir neatlieka jokių preventyvių funkcijų. Tai paprasčiausiai yra statistinis dokumentas, kuriame konstatuojami tik skaičiai.

Remdamasi Vyriausybės atstovų pateikta informacija Vidaus reikalų ministerija rengia ataskaitą Vyriausybei. Joje akcentuojamas Vyriausybės atstovų atliktų veiksmų bendras skaičius. Drąsiai galima teigti, jog ir Vyriausybės atstovo teikiama informacija, ir Vidaus reikalų ministerijos, remiantis Vyriausybės atstovų pateikta informacija, parengta apibendrinta informacija apie jų veiklą yra statistinio pobūdžio, t. y. pabrėžiamas įgaliojimų įgyvendinimo būdų, kurių imtasi savivaldybėse, skaičius. Taigi ši informacija neturi jokios praktinės reikšmės savivaldybėms, nes nėra akcentuojami dažniausiai jų daromi pažeidimai ir tikrovės neatitinkančios įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatos. Jų akcentavimas ateityje leistų kitoms savivaldybėms išvengti klaidų.

Nepalankiai savivaldybės vertina ir kai kurias Vyriausybės atstovui suteiktas teises. Daugumai savivaldybių šiandien yra problema realiai įgyvendinti Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 6 straipsnio 1 dalies 1 punktą, t. y. pateikti Vyriausybės atstovui visus savivaldybės institucijoms (tarybai, merui ir administracijos direktoriui) pateiktus priimti teisės aktų projektus. Atlikus empirinį tyrimą, nustatyta, kad kiekviena savivaldybė vidutiniškai per mėnesį Vyriausybės atstovui pateikia iki 40 savivaldybės tarybos sprendimų, iki 20 merų potvarkių ir iki 127 savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymų projektų. Tiesa, galima išskirti grupę savivaldybių, kurios teikia tik savivaldybės tarybos ir administracijos direktoriaus priimamų teisės aktų projektus. Kai kurios kitos savivaldybės Vyriausybės atstovui pateikia tik savivaldybės tarybos sprendimų projektus.

Kiekvienas Vyriausybės atstovas prižiūri 4–8 savivaldybių veiklą, todėl vidutiniškai per mėnesį jam yra pateikiama keli šimtai parengtų priimti įvairių savivaldybių institucijų teisės aktų projektų. Vyriausybės atstovo tarnybos nespėja juridškai visų jų įvertinti arba savivaldybėms pradeda rašyti motyvuotus teikimus ir reikalavimus įgyvendinti įstatymus, kai teisės aktai jau būna priimti ir jau praėję nemažai laiko nuo jų įsigaliojimo, o tai sukelia atitinkamas pasekmes. Ypač daug problemų savivaldybėms kelia mero potvarkių ir savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymų projektų teikimas, nes jie, kaip įprasta, yra priimami operatyviai (iš anksto neplanuojant) ir juos prieš kelias dienas pateikti Vyriausybės atstovo tarnybai yra neįmanoma.

Vyriausybės atstovai nelabai aktyviai naudojami teise dalyvauti savivaldybių tarybų posėdžiuose. Tik kelios savivaldybės nurodė, kad posėdžiuose Vyriausybės atstovai dalyvauja visada arba labai dažnai, dauguma – ne visada, kai kurie – 1 arba 2 kartus per metus. Galbūt

dažnesnis jų dalyvavimas savivaldybių tarybų posėdžiuose turėtų veiksmingesnį poveikį, todėl svarstyti būtina nustatyti, jog Vyriausybės atstovų dalyvavimas savivaldybių tarybų posėdžiuose yra ne teisė, o pareiga.

Pagal Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą, savivaldybės tarybos posėdžiuose gali dalyvauti tik Vyriausybės atstovas. Vietoj jo kiti Vyriausybės atstovo tarnybos valstybės tarnautojai negali dalyvauti ir negali informuoti savivaldybių tarybos narių, kad svarstomi projektai neatitinka Konstitucijos ar įstatymų. Susidaro paradoksali situacija, nes gali atsitikti taip, kad vienu metu tarybos posėdžiai vyks dviejose ar daugiau savivaldybių ir visuose juose Vyriausybės atstovas fiziškai negalės suspėti dalyvauti. Taigi reikėtų nustatyti, jog Vyriausybės atstovas savivaldybės tarybos posėdžiuose gali įgalioti dalyvauti Vyriausybės atstovo tarnybos valstybės tarnautoją ir suteikti jam Vyriausybės atstovo teises.

Galima teigti, kad Vyriausybės atstovų tarnybų veiklai trūksta viešumo. Nors Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 8 straipsnis ir įpareigoja jas teikti informaciją apie savo veiklą Vyriausybei, apskričių viršininkams ir prižiūrimoms savivaldybėms, tačiau ši informacija turi tik statistinį pobūdį. Minėtas įstatymas neįpareigoja Vyriausybės atstovų tarnybų informuoti savo apskrities savivaldybių apie kitų apskrities savivaldybių padarytas klaidas. Be to, būtina atkreipti dėmesį į tai, kad Vyriausybės atstovų tarnybos apskrityse netgi neturi savo internetinio puslapio. Jame paskelbta informacija apie kitų savivaldybių padarytus pažeidimus būtų ypač veiksminga prevencinė priemonė. Šia informacija taip pat galėtų naudotis ir visuomenė. Šiandien visuomenei tokia informacija neprieinama, nes nėra viešai skelbiama.

Taigi apibendrinant reikia pabrėžti, jog atlikta savivaldybių administracinės priežiūros modelio analizė rodo, kad 2002 m. gruodžio 10 d. priimtas Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymas ne tik kad neišsprendė iki tol visų šioje srityje egzistavusių teisinio reguliavimo problemų, bet atsirado ir naujų, todėl artimiausiu metu anksčiau minėtą įstatymą reikėtų tobulinti.

Išvados

1. Vyriausybės atstovo statuso raidą, atkūrus nepriklausomybę, galima skirstyti į keturis etapus: pirmasis apima 1993–1996 metų laikotarpį, per kurį buvo nustatyti naujo savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros instituto organizavimo legitiminiai pagrindai; antrasis etapas – 1996–1998 metų laikotarpis, kai šią funkciją vykdė apskričių viršininkai; trečiasis – nuo 1998 metų iki 2003 m. sausio 1 d., kai Vyriausybės atstovai savo potvarkiu galėjo sustabdyti įstatymams prieštaraujančio teisės akto vykdymą; ketvirtasis etapas – nuo 2003 m. sausio 1 d., t. y. nuo Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo naujos redakcijos įsigaliojimo dienos.

2. Skiriamos trys Vyriausybės atstovų veiklos įgyvendinimo formos: motyvuotas teikimas, rašytinis reikalavimas ir kreipimasis į teismą. Motyvuotas teikimas rašomas, kai savivaldybės institucijos priima teisės aktus, prieštaraujančius Konstitucijai, įstatymams ar Vyriausybės sprendimams; rašytinis reikalavimas rašomas, kai neįgyvendinami priimto įstatymo ar Vyriausybės sprendimo reikalavimai; į teismą kreipiamasi, kai neįgyvendinami įstatymai, nepanaikinami prieštaraujantys Konstitucijai, įstatymams ar Vyriausybės sprendimams norminiai teisės aktai arba pažeidžiamas viešasis interesas.

3. Remiantis atlikta analize, galima teigti, jog ne visiškai aišku, kokiais kriterijais remiantis yra nustatomas didžiausias leistinas etatų Vyriausybės atstovų tarnybose skaičius.

4. Jokiamе galiojančiame teisės akte tiksliai ir aiškiai nėra nustatyta Vyriausybės atstovo tarnybos organizacinė teisinė forma. Nors Vyriausybės atstovo tarnybos nuostatuose ji traktuojama kaip valstybės įstaiga, tačiau galiojantys Lietuvos teisės aktai tokios institucijų organizacinės-teisinės formos neišskiria.

5. Vyriausybės atstovų tarnybų veiklai akivaizdžiai trūksta viešumo. Jų teikiamos ataskaitos Vidaus reikalų ministerijai (o ši teikia Vyriausybei) turi tik statistinį pobūdį ir neatlieka jokių prevencinių funkcijų. Su šiomis ataskaitomis turėtų būti leidžiama susipažinti ir visuomenės nariams.



LITERATŪRA

1. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija. – Vilnius, 1992.
2. **Lietuvos Respublikos** Seimo įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos laikinojo pagrindinio įstatymo“ // Valstybės žinios. 1990. Nr. 9–224.
3. **Lietuvos Respublikos** vietos savivaldos pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 1990. Nr. 7–170.
4. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 1993 m. spalio 5 d. nutarimas Nr. 749 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų regionuose“ // Valstybės žinios. 1993. Nr. 52–1019.
5. **Lietuvos Respublikos** teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 60–1183.
6. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 18–435.
7. **Lietuvos Respublikos** savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 127–5748.
8. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimo Nr. 1641 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės piniginių fondų, skaičiavimo patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 121–5484.
9. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772.
10. **Lietuvos Respublikos** valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 66–2130.
11. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2003 m. kovo 25 d. nutarimas Nr. 354 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 30–1245.



Administrative Supervision of Municipalities: Development, Legal Regulation and Problems

Dr. Audrius Bakaveckas

Law University of Lithuania

Keywords: administrative supervision, the representative of the Government, municipalities.

SUMMARY

Before the approval of the Constitution of Republic of Lithuania, a lawfulness of activities of municipalities was supervised by prosecuting institutions. The Constitution of Republic of Lithuania approved on 25 October 1992 foresees a special official for general legal supervision of

municipalities; such official should be a Representative of the Government. The powers and the procedure of their realization are provided by the Law on a Representative of the Government approved on 1 July 1993.

In December 1996, the institution of the Representative of the Government was liquidated and a supervision of lawfulness of activities of municipalities was transferred to heads of counties. The latter practiced these powers for the period of one year and half. The Constitutional Court in its resolution dated 18 February 1998 stated that merging of the constitutional institute of administrative supervision of activities of municipalities with another institute (heads of counties) contradict the provisions of the Articles 120 Part 2, Article 123 Parts 2 and 3.

On an implementation of the above-mentioned resolution of the Constitutional Court, the Law on an Administrative Supervision of Municipalities had been developed and approved on 14 May 1998. The expert group formed by European Council in 2001 assessed the local level of democracy in Lithuania and recommended to provide an advantage to motivated recommendations, not to supervision, in order to suspend an implementation of decisions of local authorities. This resulted a development of the Law on Alteration of the Law on an Administrative Supervision of Municipalities and its approval on 10 December 2002.

Although the said Law annulled the right of Representatives of the Government to suspend an implementation of decisions of local authorities, it extended their rights. Municipalities particularly negatively assess the provision that obliges them to provide all projects of legal norms approved by councils of municipalities, mayors and directors of municipal administrations to the service of the Representative of the Government. The requirements to a pretender to a post of the Representative of the Government were assessed negatively as well, because a juridical education is not required. The new redaction of the law had not settled other aspects of the activities of Representatives of the Government that were negatively treated up to now. For example, their reports on activities to be provided to municipalities, the Ministry of Interior and the Government are of a statistical character only and do not perform any preventive functions.

In the Article, the legal status of the Representative of the Government, the internal organizing structure of their services, the forms of realization of powers of Representatives of the Government and the problems of their activities are discussed as well.

