


## Vietos savivaldybių raidos konstituciniai aspektai Pirmojoje Lietuvos Respublikoje

Gintaras Žilinskas

*Kauno technologijos universitetas  
A. Mickevičiaus g. 37, LT-44240, Kaunas*

 <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.15.3.16618>

**Anotacija.** Straipsnyje nagrinėjamas vietos savivaldybių konstitucinis reguliavimas Pirmosios Lietuvos Respublikos laikotarpiu. Analizuojamos laikinosios 1918 m., 1919 m. ir 1920 m. konstitucijos ir nuolatinių 1922 m., 1928 m., 1938 m. konstitucijų nuostatos, reguliuojančios vietos savivaldybių statusą. Nustatyta, kad laikinosiose konstitucijose vietos savivaldybių konstitucinis statusas nebuvo įtvirtintas. Nuolatinių Lietuvos Respublikos konstitucijų nuostatų analizė rodo, kad jose buvo įtvirtinti tik pagrindiniai vietos savivaldybių organizavimo ir veiklos principai. Straipsnyje pagrindžiama savivaldybių statuso konstitucinio reguliavimo srities palaipsnio ribojimo tendencija 1928 m. ir 1938 m. konstitucijose, palyginti su 1922 m. konstitucija.

**Raktažodžiai:** vietos savivaldybės, konstitucija, reguliavimas, Pirmoji Lietuvos Respublika.

**Keywords:** local governments, constitution, regulation, First Republic of Lithuania.

### Įvadas

Svarbus elementas, garantuojantis vietos savivaldybių savaveiksmiškumą, yra jų statuso įtvirtinimas konstitucijoje. Demokratinėse valstybėse laikomasi principo vietos savivaldybių statusą ar jo pagrindinius principus įtvirtinti konstitucijoje ir detalizuoti įstatymuose, bet nereguluoti vyriausybės ar jai pavaldžių institucijų nutarimais, potvarkiais. Valstybėse, valdomose totalitariniu ir autoritariniu režimu, stiprėjant centralizacijos tendencijoms, savivaldos institucijos laikomos neatskiriamomis valstybės uždavinių vykdymo dalyvėmis greta vykdomosios valdžios institucijų. Esant šioms režimams, silpnėja vietos savivaldos instituto konstitucinės garantijos ir stiprėja vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų įtaka reguliuojant vietos savivaldybių organizavimą ir veiklą. Pirmoji Lietuvos Respublika

turėjo ir demokratinio valdymo, ir autoritarinio valdymo patirčių, kurios atsispindėjo ir konstituciškai reguliuojant vietos savivaldybes. Norint suprasti dabartinę savivaldos sistemą, svarbu žinoti, ką perėmėme iš Pirmosios Lietuvos Respublikos, kas toje sistemoje buvo sėkminga, kas ydinga, kaip buvo kuriama savivalda [9, p. 100].

Mokslinė literatūra apie vietos savivaldybių konstitucinį reguliavimą Pirmojoje Lietuvos Respublikoje nėra gausi. Aptariami atskiri vietos savivaldybių raidos konstituciniai aspektai greta kitų teisės institutų.

Straipsnio *tikslas* – išanalizuoti ir susisteminti vietos savivaldybių raidos Pirmojoje Lietuvos Respublikoje konstitucinius aspektus. Tyrimo *uždaviniai*: 1) ištirti tarpukario Lietuvos konstitucijų normas, reguliuojančias vietos savivaldybių konstitucinį statusą; 2) nustatyti vietos savivaldybių konstitucinio reguliavimo tendencijas tarpukario Lietuvoje. Taikant mokslinės literatūros ir teisės aktų analizės, lyginamosios ir loginės analizės, sisteminį, interpretavimo ir apibendrinimo metodus, analizuojamos Lietuvos Respublikos konstitucijų normos, įtvirtinančios vietos savivaldybių organizavimo ir veiklos pagrindus.

### **Vietos savivaldybių statuso įtvirtinimas 1922 m. konstitucijoje**

Tik antrojoje laikinojoje konstitucijoje buvo viena nuostata, susijusi su vietos savivaldybėmis. 1919 m. balandžio 4 d. *Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniuose Dėsniuose* [4, p. 8–13] buvo nustatyta, jog savivaldybės įstaigos atsiskaito Valstybės kontrolei (35 §). Ši nuostata svarbi tuo, kad ja buvo įtvirtinta savivaldybės įstaigų atskaitomybė centrinės valdžios institucijai. 1918 m. lapkričio 2 d. *Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniuose Dėsniuose* [4, p. 7] ir 1920 m. birželio 2 d. *Laikinojoje Lietuvos Valstybės Konstitucijoje* [4, p. 14] vietos savivaldybės institutas nebuvo nurodytas [6, p. 181–186]. Vadinasi, Steigiamasis Seimas, priimdamas 1919 m. spalio 10 d. *Savivaldybių įstatymą* [14] ir 1921 m. kovo 11 d. *Savivaldybių rinkimų įstatymą* [15], nebuvo varžomas jokių konstitucinių savivaldybių teisinio statuso nuostatų. Jis turėjo galimybę savo nuožiūra reguliuoti visus su savivaldybių organizavimu susijusius klausimus, nes konstitucijose jie nebuvo reguliuojami.

Pažymėtina, kad kuriantis Lietuvos Respublikai įstatymais reguliuojamo vietos savivaldybių statuso įtvirtinimo principas nebuvo realizuotas. Iki pirmojo *Savivaldybių įstatymo* priėmimo 1919 m. rudenį jų teisinis statusas buvo reguliuojamas vykdomosios valdžios institucijų leidžiami nutarimais (aplinkraščiais) [5, p. 65–66; 8, p. 37–51; 9, p. 101–103; 18, p. 33–34]. Tik Steigiamajam Seimui 1919 spalio 10 d. priėmus minėtą *Savivaldybių įstatymą* [14], jų organizavimas ir veikla buvo pradėti reguliuoti įstatymais.

Vietos savivaldybių statusas pirmą kartą buvo įtvirtintas nuolatinėje 1922 m. rugpjūčio 1 d. *Lietuvos Valstybės Konstitucijoje* [4, p. 16–34]. Priimant šią konstituciją, jau veikė 1919 m. *Savivaldybių įstatymas* [14] ir 1921 m. *Savivaldybių rinkimų įstatymas* [15]. Dėl šios priežasties Steigiamasis Seimas, nustatydamas konstitucinį vietos savivaldybių reguliavimą, galėjo remtis minėtų įstatymų nuostatomis, t. y. jas konstitucionalizuoti, arba suformuluoti kitokius vietos

savivaldybių organizavimo ir veiklos principus, kuriuos vėliau turėtų detalizuoti keisdamas jau veikiančius ar priimdamas naujus vietos savivaldybių įstatymus. Buvo pasirinktas pirmasis variantas: konstitucijoje įtvirtintos nuostatos neprieštaravo jau veikusių savivaldybių įstatymų normoms. Priėmus 1922 m. konstituciją, nereikėjo keisti veikusių savivaldybių įstatymų, nes jie neprieštaravo šiai konstitucijai.

Pagrindinės 1922 m. konstitucijos vietos savivaldybių statuso nuostatos (žr. 1 lent.) išdėstytos atskiro VI skyriaus *Vietos savivaldybė* trijuose paragrafuose. Teritoriniuose vienetuose konstitucija numatė demokratiniais pagrindais konstruojamas vietos savivaldybes [2, p. 148]. 70-o paragrafo 1-oje dalyje buvo skelbiama: „Valsčiams ir miestams laiduojama savivaldybės teisė įstatymų ribose.“ Ši nuostata svarbi tuo, kad konstitucija buvo įtvirtintos vietos savivaldybės kaip valstybės valdymą decentralizuojančios institucijos.

Konstitucijoje vietos savivaldybės teisė laiduojama valsčiams ir miestams. Remiantis 1919 m. *Savivaldybių įstatymu* [14], vietos savivaldybės teisė buvo laiduota ir apskritims (1 §), tačiau jų statusas konstitucijoje nebuvo įtvirtintas. Apskritys konstitucijoje neminimos. Konstitucijoje nurodyta, kad „administracinių Lietuvos teritorijos padalijimą nustato įstatymas“ (5 §). Joje nenustatytas administracinių vienetų ir jų pakopų skaičius. Konstitucijoje nurodyti tik šie administraciniai vienetai: valsčiai ir miestai (70 § 1 d.). Vadinasi, konstitucijoje nebuvo imperatyvaus draudimo įstatymų leidėjui įstatymu steigti kitus administracinius vienetus ir jiems suteikti savivaldybių teises. Įstatymų leidėjas, įstatymu nustatydamas administracinius vienetus – apskritis – ir laiduodamas jiems savivaldybės teisę, nepažeidė konstitucijos nuostatų. Pažymėtina, kad 1919 m. *Savivaldybių įstatyme* nurodyta, jog „visa Lietuva dalijama apskritimis, apskritys gi valsčiais“ (2 §). Vadinasi, buvo nustatytos dvi administracinių vienetų pakopos arba „teritorinės savivaldos lygmenys“ [3, p. 95]. Miestai, atsižvelgiant į gyventojų skaičių, buvo priskirti arba valsčiams, arba apskritims. 1919 m. liepos 1 d. *Apskričių sienų ir jų centrų įstatyme* [1] taip pat nurodytos dvi administracinių vienetų pakopos (apskritys ir valsčiai).

70-o paragrafo 1-oje dalyje taip pat įtvirtintas vietos savivaldybių įstatyminio reguliavimo principas, t. y. jų organizavimas ir veikla turi būti reguliuojami Seimo leidžiamais įstatymais, o ne vykdomosios valdžios nutarimais. Konstitucija, laiduodama savivaldybės teisę, kartu nurodo ir jos įgyvendinimo ribas. Savivaldybės veikia pagal įstatymus (70 § 1 d.) ir įstatymuose nurodytą tvarką (71 § 1 d.).

70 paragrafo 2-oje dalyje įtvirtinti pagrindiniai savivaldos institucijų sudarymo principai. Jų „organų rinkimų pagrindan dedamas visuotinis, lygus, tiesus ir slaptas balsavimas“. Pasak G. Šileikio, 70-o paragrafo 2-oje dalyje suteikiama įstatymų leidėjui didesnė saviraiškos galimybė konkretinti (įvardyti ir reglamentuoti!) savivaldos institucijas [22, p. 115]. Rinkimų principų įgyvendinimo tvarkos nustatymas taip pat yra įstatymų leidėjo prerogatyva. Įstatymų leidėjas savo nuožiūra turėjo nustatyti, kokios savivaldos institucijos funkcionuos ir kurios bus renkamos taikant visuotinio, lygaus, tiesaus ir slaptos balsavimo principus. Remiantis 1921 m. *Savivaldybių rinkimų įstatymu* [15], valsčių, apskričių ir miestų savivaldybių

**1 lentelė. Vietos savivaldybių teisinio statuso reguliavimas Pirmosios Lietuvos Respublikos nuolatinėse konstitucijose**

Teisinio statuso sritys	Konstitucijos		
	1922 m.	1928 m.	1938 m.
Savivaldybių teisė	Laiduojama savivaldybės teisė valsčiams ir miestams (70 § 1 d.; 71 str. 1 d.)*		Įtvirtintas vietos savivaldybės institutas (126 str. 1 d.)
	Savivaldybės teisės ribos nustatomos įstatymais (70 § 1 d.; 71 str. 1 d.)*		–
Rinkimai	Visuotiniai, lygūs, tiesioginiai, slapti rinkimai (70 § 2 d.)	Rinkimų būdas ir tvarka nustatoma įstatymu (71 str. 2 d.)	–
Kompetencija	Savivaldybės teisė (70 § 1 d.)	Ūkio ir kultūros reikalai įstatymo nurodyta tvarka (72 str.)	–
	Valstybės valdymo reikalai įstatymuose nurodyta tvarka (71 § 1 d.)	Administracinės pareigos nustatomos įstatymu (72 str.)	„pavedami rūpinti reikalai ir tų reikalų ribos bei sąlygos nustatomos įstatymu“ (126 str. 2 d.)
	Teisė uždėti mokesčius savo reikalams įstatymuose nustatyta tvarka (71 § 2 d.)	–	–
	Mokyklų steigimas (79 §; 80 str.)*		–
	Nemokamas pradinis mokslas savivaldybių mokyklose (81 § 3 d.; 82 str. 3 d.; 40 str.)**		–
	Lėšų skyrimas tautinių mažumų švietimui ir labdarai (74 §; 75 str.)*		–
Priežiūra	Vyriausybė vykdo savivaldybės organų priežiūrą teisėtumo ir funkcionavimo požiūriu (72 § 1 d.; 73 str.)*		Aukštesni organai vykdo priežiūrą tikslingumo ir teisėtumo požiūriu įstatymų nustatyta tvarka ((128 str. 1 d.)
	Savivaldybių organų ir vyriausybės ginčus galutinai sprendžia teismas (72 § 2 d.)	–	Veiksmų teisėtumas saugomas teismo tvarka (128 str. 2 d.)
	–	–	Turto valdymas ir lėšų naudojimas gali būti įstatymu pavesta prižiūrėti teisėtumo požiūriu Valstybės Kontrolieriui (149 str.)

\* Pirmasis straipsnis iš 1922 m. konstitucijos, antrasis – iš 1928 m. konstitucijos.

\*\* Pirmasis straipsnis iš 1922 m. konstitucijos, antrasis – iš 1928 m. konstitucijos, trečiasis – iš 1938 m. konstitucijos.

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal [2, p. 16–87].

atstovaujamojų institucijų – tarybų – rinkimai turėjo būti visuotiniai, slapti, lygūs ir tiesioginiai. Tačiau realiai tik valsčių ir miestų tarybų rinkimuose buvo taikomi šie principai, nes jie buvo įtvirtinti konstitucijoje. Apskirtyse nebuvo tiesiogiai renkamų institucijų. Apskričių tarybos ir toliau buvo renkamos netiesiogiai, nes 1924 m. tiesioginiai rinkimai į šias tarybas buvo nukelti iki 1927 m. [16]. Apskričių institucijų sudarymo tvarka neprieštaravo konstitucijai, nes apskritims savivaldybės teisė buvo nustatyta įstatymu. Vadinasi, ir jų institucijų sudarymo tvarką įstatymų leidėjas galėjo nustatyti savo nuožiūra, nevaržomas konstitucijos. Vėlesniuose vietos savivaldybių įstatymuose buvo atsakyta tiesioginių apskričių tarybų rinkimų.

Konstitucijos VI skyriaus straipsniuose minimi „vietos savivaldybės organai“. Jie valsčiuose ir miestuose įgyvendina vietos savivaldybės teisę. Tačiau konstitucijoje nenustatytos konkrečios savivaldybės institucijos, jų pavadinimai, todėl darytina išvada, kad šių institucijų parinkimas ir nustatymas yra įstatymų leidėjo prerogatyva. Tuo metu galiojusiuose įstatymuose nurodomos šios savivaldybių institucijos: atstovaujamosios – tarybos; vykdomosios – valdyba, viršaitis, burmistras [14; 15].

1922 m. konstitucijoje buvo įtvirtinta savivaldybių kompetencijos sritis. 71-ame paragrafe yra išskirti „Valstybės vietos valdymo reikalai“, kuriais rūpinasi savivaldybės institucijos (71 § 1 d.), ir „vietos savivaldybių reikalai“, kuriems įgyvendinti savivaldybės institucijos turi teisę uždėti mokesčius (71 § 2 d.). Abiem atvejais kalbama apie vietos reikalus, kurie susiję su vietinių interesų sfera. Jais, remiantis konstitucija, ir turi rūpintis savivaldybių institucijos. M. Rōmerio įsitikinimu, savivaldybės „sudaro tinkamiausią viešųjų vietos reikalų tvarkymo būdą“ [13, p. 1].

1922 m. konstitucija vietos savivaldybėms nustatė dvejopą kompetenciją: nuosavą ir deleguotą. Viena vertus, „valsčiams ir miestams laiduojama savivaldybės teisė“ (70 § 1 d.), t. y. jų nuosava kompetencija, kita vertus, „savivaldybės organai rūpina Valstybės vietos valdymo reikalus“ (71 § 1 d.), t. y. jų deleguota kompetencija. Konstitucijose nebuvo nurodyta, kurie klausimai priskiriami vienai ar kitai kompetencijos sričiai. Abi kompetencijos sritys turėjo nustatyti įstatymu, tačiau jame nebuvo nurodyta, kas priklauso nuosavai, o kas deleguotai kompetencijos sritims.

Viena savivaldybių institucijų funkcijų, įtvirtintų konstitucijoje, yra teisė „uždėti mokesčius (71 § 2 d.). Konstitucijoje imperatyviai nurodyta, kad mokesčiai: a) uždedami vietos savivaldybės reikalams; b) nustatomi mokesčių įstatymais. Kitos savivaldybių funkcijos nurodytos skyriuose *Tautinių mažumų teisės* ir *Švietimo reikalai*. Šios funkcijos susijusios su tam tikromis jų teisėmis ir pareigomis švietimo srityje. Vietos savivaldybėms suteikiama teisė steigti mokyklas (79 §) ir pareiga laiduoti jose nemokamą pradinį mokslą (81 § 3 d.). Savivaldybių institucijos turi užtikrinti tautinių mažumų teises naudotis „teisinga dalimi sumų, kurios Valstybės ir savivaldybių yra skiriamos švietimo ir labdarybės reikalams...“ (74 §).

Savivaldybės priežiūros principas nustatytas 72-ame konstitucijos paragrafe. Šio paragrafo pirmoje dalyje rašoma: „Vyriausybė prižiūri, kad vietos savivaldybės organai eitų savo pareigas ir kad jų darbas nebūtų priešingas Valstybės įstatymams“. Vadinasi, konstitucijoje nustatyta priežiūra vykdanči institucija, priežiūros objektas ir

priežiūros formos. Vyriausybė vykdė savivaldybių institucijų priežiūrą funkcionavimo ir teisėtumo požiūriu. Sprendimus dėl priežiūrą atliekančių institucijų, pareigūnų, jų įgaliojimų ir šios priežiūros vykdymo tvarkos turėjo teisę priimti įstatymų leidėjas.

Konstitucija numato, kad savivaldybių institucijų administracinė priežiūra yra derinama su teismine kontrole. 72-o paragrafo 2-oje dalyje savivaldybės institucijoms garantuojama teisė ginčus su vyriausybės institucijomis spręsti teisme: „Vietos savivaldybės organų ginčo bylas su Vyriausybės organais galutinai sprendžia teismas.“ Remiantis 72-o paragrafo 2-os dalies nuostata, atsakovai byloje, kurias inicijuoja savivaldybės, gali būti tiek valstybės institucijos, tiek privatūs asmenys [21, p. 141]. Vadinasi, savivaldybės institucijos dėl savo pažeistų teisių gali kreiptis į teismą. M. Römeris teigė, kad, remiantis 1922 m. konstitucija, „vyriausybės priežiūra yra reikalinga teisminės sankcijos; tatau reiškia, kad šios priežiūros išvados nėra galutinės ir kad prieš jas vietos savivaldybės organai gali atsikirsti skundu į teismą, kuris kilusį ginčą ir sprendžia“ [12, p. 399].

Konstitucijoje nustatyta vietos savivaldybės institucijų priežiūra teisėtumo ir funkcionavimo požiūriu turėjo būti taikoma tiek nuosavai, tiek deleguotai kompetencijai. M. Römeris atkreipė dėmesį į tai, kad toks priežiūros sutvarkymas konstitucijoje tiko savivaldybių nuosavai kompetencijai, tačiau buvo nepakankamas deleguotai kompetencijai, nes šioje veiklos srityje jos nebuvo visiškai pajungtos valstybinės valdžios priklausomybėn. Jis teigė, kad „kiek ši priežiūra liečia autonominę savivaldybės organų kompetenciją („compétence propre“), konstitucijos 72 § 1 abzasas... jos principą nustato labai tiksliai“ [12, p. 398]. „Tačiau kiek tatau liečia „deleguotą“ jų kompetenciją, šių dviejų priežiūros momentų neužtenka, nes jie savivaldybės organų darbų tikslingumo priežiūros neapima...“ [12, p. 399]. Deleguotas kompetencijos srityje „jųjų darbas – yra priklausomas ir gali būti valstybės valdžios tvarkomas bei prižiūrimas ir tikslingumo atžvilgiu“ [12, p. 398], – rašė M. Römeris.

1922 m. *Lietuvos Valstybės Konstitucijos* analizė rodo, kad ši konstitucija įtvirtino vietos savivaldybių teisę, savivaldybių kategorijas, pagrindinius rinkimų ir priežiūros principus, veikos sritį ir kelias funkcijas. Visais kitais vietos savivaldybių organizavimo ir veiklos klausimais teisę priimti sprendimus turėjo Seimas. Galima daryti išvadą, kad konstitucinio vietos savivaldybių instituto reguliavimo sritis nebuvo plati. Apsiribojama tik pagrindinių principų įtvirtinimu.

### **Vietos savivaldybių statuso reguliavimas 1928 m. konstitucijoje**

1928 m. gegužės 15 d. *Lietuvos Valstybės Konstitucijos* [4, p. 45–56] padalijimas skyriais buvo perimtas iš 1922 m. konstitucijos ir net skyrių pavadinimai palikti tie patys. M. Römeris pastebi, kad „1928 m. konstitucija nebuvo nuo pradžios iki galo naujas kūrinys; ...jos dugną sudaro senoji 1922 m. konstitucija. Tai žymiai pertvarkyta, vietomis net radikališkai pakeista 1922 m. konstitucija“ [11, p. 262]. Pakeitimai buvo susiję ir skyriaus *Vietos savivaldybė* straipsniais.

Pradžioje reikėtų pažymėti, kad dalis 1922 m. konstitucijos nuostatų apie vietos savivaldybes buvo perkeltos į 1928 m. konstituciją (žr. 1 lent.). Tai savivaldybės teisės įtvirtinimas ir jos laidavimas valsčiams ir miestams (71 str. 1 d.), vyriausybės vykdomos savivaldybių institucijų priežiūros funkcionavimo ir teisėtumo požiūriais nustatymas (73 str.), funkcijų švietimo (80 str.; 82 str. 2 d.) ir tautinių mažumų (75 str.) srityje nurodymas.

1928 m. konstitucijoje vietos savivaldybės institucijų kompetencija taip pat skirstoma į nuosavą – „rūpina ūkio ir kultūros reikalus įstatymo nurodyta tvarka“ ir deleguotą – „eina administracines pareigas, įstatymų jiems pavestas“ (72 str.). Į tai atkreipė dėmesį ir Valstybės Taryba, apžvelgdama 1929 m. *Savivaldybių įstatymo projekto* numatomą savivaldybių kompetenciją [7, p. 126–127]. M. Römerio teigimu, 1928 m. konstitucijoje, palyginti su 1922 m. konstitucija, „pasiekta tikslesnė vietos savivaldybės funkcijos formulė: čia yra aiški, tipinga ir, galima sakyti, klasikinė vietos savivaldybės funkcijos klasifikacija, nustatanti jos dvejopą kompetenciją...: **a.** nuosavą arba autonominę kompetenciją rūpintis tam tikrais savo vietos reikalais... ir **b.** deleguotą kompetenciją eiti tam tikrą jos organams pavestą valstybės funkcijos tarnybą, kurioje jie veikia kaip antriniai valstybinės valdžios organai...“ [11, p. 414–415]. 1928 m. konstitucijoje, palyginti su 1922 m., vietos savivaldybių statuso konstitucinio reguliavimo sritis buvo siauresnė:

- Nenurodyti rinkimų principai. 71-o straipsnio 2-oje dalyje rašoma, jog „savivaldybės organų rinkimo būdą ir tvarką nustato įstatymas“. Ar savivaldybių institucijų rinkimai vyks remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise ir slaptu balsavimu (to imperatyviai buvo reikalaujama 1922 m. konstitucijoje), ar bus nustatytas kitas rinkimų būdas ir tvarka, tai priklauso nuo Seimo sprendimo. Konstitucijoje tik reikalaujama, kad rinkimų „būdą ir tvarką“ nustatytų įstatymas. Įstatymų leidėjui ir ši konstitucija suteikė saviraiškos galimybę konkretinti savivaldos institucijas [22, p. 115–116]. Todėl bet kuri įstatymo nustatyta savivaldybių institucijų rinkimų tvarka neprieštarautų konstitucijai.
- Neliko nuostatos apie įstatymais reguliuojamą teisę nustatyti mokesčius, t. y. išbraukta 1922 m. konstitucijos 71-o straipsnio 2-os dalies nuostata.
- Susilpnintas ir priežiūros principo realizavimas. Nebeliko 1922 m. konstitucijos 72-o straipsnio 2-os dalies nuostatos, kad „vietos savivaldybės organų ginčo bylas su Vyriausybės organais galutinai sprendžia teismas“.

Toks vietos savivaldybių statuso konstitucinio reguliavimo apribojimas nedraudė jį plačiau įtvirtinti kitais įstatymais. Tai visiškai priklausė nuo įstatymų leidėjų valios, todėl įstatymais ir toliau buvo reguliuojama savivaldybių teisė rinkti mokesčius (5 str.) [24], (4 str.) [25], nustatyta jų teisė ginčus su vyriausybės institucijomis spręsti teisme, bet skundas turėjo būti teikiamas tik per Vidaus reikalų ministrą (313, 317, 326 str.) [25].

Vis dėlto apribojus vietos savivaldybių statuso konstitucinio reguliavimo sritį buvo keičiama jų padėtis. M. Römeris 1928 m. konstitucijos analizėje apie vienos nuostatos (teisės skųstis teismui) dekonstitucionalizavimą rašė, kad „tatai, be abejo,

kiek silpnina vietos savivaldybės konstrukciją“ [11, p. 416]. Tai rašydamas mokslininkas turėjo omenyje tik vieną konkretų aspektą, bet šia jo mintimi galima apibūdinti ir visą savivaldybių statuso dekonstitucionalizavimą 1928 m. ir vėlesnėje, 1938 m., konstitucijoje.

Pasinaudojus 1928 m. konstitucijos nuostata, kad vietos savivaldybių institucijų rinkimų būdą ir tvarką nustato įstatymas, 1929 m. rugsėjo 7 d. paskelbtu *Vietos savivaldybės įstatymu* [24] buvo įvesti cenziniai savivaldybių institucijų rinkimai, t. y. visuotiniai rinkimai pakeisti cenziniais. Pasak M. Römerio, nors 1928 m. konstitucijos 71-o straipsnio 2 dalis „tiesiogiai visuotinio balsavimo nenaikina, turėjo suvaidinti Trojos arklio vaidmenį: jisai į konstituciją įvedė nuostatą, kurio turiny slėpėsi galimumas iškreipti visuotinio balsavimo demokratiją ir pačioje centro valdžios organizacijoje“ [11, p. 414]. Čia M. Römeris turėjo omenyje ne tik tai, kad savivaldybių organizavimas buvo nukreiptas „nuo visuotinio balsavimo demokratijos“ į cenzinę kvalifikuotos teisinės tautos demokratiją, bet ir tai, kad Respublikos Prezidento ir Seimo rinkimai, įtraukus į juos savivaldybių institucijas, neturėjo visų visuotinių rinkimų požymių. L. Truska teigia, kad „autoritarinės valdžios piramidė buvo pradėta statyti nuo vietos valdžios įstaigų“ [23, p. 199]. Šiuos procesus mokslininkas vadina „savivaldybių subiuokratinimu“ [23, p. 197–209].

K. Račkauskas pastebėjo, jog „1928 m. konstitucijos laikotarpis pasižymėjo prieštaringu dvilypumu – vienaip turėjo būti pagal konstituciją, kitaip buvo praktikoje“ [10, p. 51]. Šis teiginys gali būti pagrįstas vietos savivaldybių institucijų priežiūros principo realizavimu. Konstitucijos 73-iame straipsnyje labai aiškiai nurodyta, kad vyriausybė prižiūri savivaldybių institucijas tik funkcionavimo („eitų savo pareigas“) ir teisėtumo požiūriu. Ši nuostata buvo perimta iš 1922 m. konstitucijos (72 § 2 d.). Nepaisant to, 1931 m. gegužės 2 d. paskelbtu *Vietos savivaldybės įstatymu* [25] nustatyta, kad Vidaus reikalų ministras pats ir per apskričių viršininkus prižiūri savivaldybių institucijų darbą dar ir tikslingumo požiūriu (10 str.). Taip išplėtus savivaldybių institucijų veiklos priežiūrą įstatyme, buvo prieštaraujama konstitucijai.

Atlikus 1928 m. *Lietuvos Valstybės Konstitucijos* analizę vietos savivaldybių reguliavimo aspektu, nustatyta, kad konstitucinis reguliavimas buvo susilpnintas, palyginti su 1922 m. konstitucija. Nors 1928 m. konstitucijoje buvo įtvirtinta vietos savivaldybių teisė, nurodyti administraciniai vienetai, kuriems suteikiama ši teisė, nustatytas savivaldybių institucijų rinkimų principas, įteisinta priežiūra funkcionalumo ir teisėtumo požiūriais, nurodyta veikos sritis ir kelios funkcijos, tačiau nebeliko nuostatų apie visuotinius, slaptus, lygius ir tiesioginius rinkimų principus, teisės nustatyti mokesčius ir teisės spręsti ginčus teisme.

### **Vietos savivaldybių organizavimo nuostatos 1938 m. konstitucijoje**

1938 m. vasario 11 d. *Lietuvos Konstitucijoje* [4, p. 58–87], skirtingai nuo ankstesnių dviejų, nebebuvo atskiro vietos savivaldybėms skirto skyriaus. Joms skirti straipsniai įdėti XVI skyriuje *Valstybės administracinė santvarka* ir skyriuose *Auklėjimas ir švietimas* ir *Valstybės kontrolė*. Tai, kad nėra atskiro skyriaus apie



savivaldybes 1938 m. konstitucijoje (straipsnių vieta rodo ryškų jų teisinio statuso politinėje sistemoje pasikeitimą), patvirtina aiškia konstitucinio reguliavimo apribojimo tendenciją (žr. 1 lent.). Vietos savivaldybės buvo įtrauktos į valstybės administracinių institucijų sistemą. Anot J. Sireikos, savivaldybėse vyravo autoritarinis režimas, buvo panaikinti demokratiniai vietos valdžios formavimo ir veiklos principai [19, p. 56].

1938 m. konstitucijos 126-o straipsnio pirmoje dalyje įtvirtinti vietos savivaldybės institutas ir kompetencijos sritis. Šiame straipsnyje nurodyta, jog „vietiniams reikalams rūpinti yra vietos savivaldybės“. Vadinasi, konstitucijoje nenustatyta, kaip buvo ankstesnėse konstitucijose, kuriems administraciniams vienetams suteikiama vietos savivaldybės teisė. Šioje konstitucijoje, kaip ir ankstesnėse, nebuvo detalizuota nei sprendžiamoji savivaldybių institucija (tarybos), nei jos kadencija ar tam tikri įgaliojimai [20, p. 277]. Joje įstatymų leidėjas turėjo teisę konkretinti šiuos klausimus [22, p. 115–116].

Vietos savivaldybėms pavedama rūpintis vietiniais reikalais. Pagal konstituciją, „pavedami rūpinti reikalai ir tų reikalų rūpinimo ribos bei sąlygos“ gali būti nustatyti tik įstatymu (126 str. 2 d.). Vietos savivaldybių kompetencija neskirstoma į nuosavą ir deleguotą. Pasak M. Römerio, „savivaldybės organai sunaudojami valstybės funkcijai“ [12, p. 398].

Administracinių institucijų priežiūrai skirtas 128 straipsnis. Vietos savivaldybės kartu su „veikmens“ savivaldybėmis (126 str.) ir kraštų autonomijomis (127 str.) priskiriamos administracijos institucijų sistemai. Taip teigti leidžia straipsnių išdėstymas konstitucijoje. Visi minėtieji straipsniai yra viename skyriuje *Valstybės administracinė santvarka*. O 128 straipsnis, kuriame įteisinta administracinių institucijų priežiūra, yra po straipsnių, skirtų vietos ir „veikmens“ savivaldybėms bei krašto autonomijai. Konstitucijoje įtvirtinta administracinių institucijų, t. y. ir vietos savivaldybių, priežiūra tikslingumo ir teisėtumo požiūriu. Šią priežiūrą vykdo arba, kaip rašoma konstitucijoje, „veiksmų tikslingumą ir teisėtumą saugo aukštesni organai“. Priežiūros tvarka privalo būti nustatyta įstatymu (128 str. 1 d.). Savivaldybių institucijos priežiūros tikslingumo požiūriu konstitucionalizavimas labai susilpnino jų savaveiksmiškumo garantijas. E. Šileikis pastebi, kad sprendimų iniciatyvos ir priėmimo laisvė apima ir galimybę savarankiškai vertinti tokių sprendimų *tikslingumą*. Šiuo požiūriu savivaldos teisė iš dalies paneigiama 1931 m. *Vietos savivaldybės įstatyme* [25], kuriuo remiantis vidaus reikalų ministras turi teisę prižiūrėti savivaldybės organų darbą „teisėtumo ir tikslingumo atžvilgiu“ (10 str.) [21, p. 139]. Per griežta priežiūra sąlygojo pavaldumą kontroliuojančioms valstybinės valdžios institucijoms.

Konstitucijoje administracinė priežiūra derinama su teismine. Administracinių institucijų „veiksmų teisėtumas saugomas ir teismo tvarka“ (128 str. 2 d.). Atvejai, kai vykdoma teisminė priežiūra, nustatoma įstatymu. Su savivaldybių priežiūra susijęs ir 149 straipsnis: „Valstybės Kontrolieriui įstatymu gali būti pavesta prižiūrėti teisėtumo atžvilgiu turto valdymas ir lėšų naudojimas vietinių ... savivaldybių.“

1938 m. konstitucija įpareigojo savivaldybes jų „laikomose pradinėse

mokyklose“ mokyti nemokamai (40 str.).

Pažymėtina, kad nuo 1919 m. spalio 10 d. Lietuvos Respublikoje vietos savivaldybių statusas buvo nustatomas įstatymais. Tačiau 1929 m. ir 1931 m. savivaldybių įstatymus ir pastarojo įstatymo pakeitimus išleido ne Seimas, o Respublikos Prezidentas, t. y. vykdomosios valdžios institucija. Nuo 1928 m. Seimas neteko išimtinės teisės leisti įstatymus. 1928 m. konstitucijoje nurodyta: „Seimo nesant arba Seimo sesijų tarpe, Respublikos Prezidentas gali leisti įstatymus, turinčius galios, ligi Seimas juos pakeis“ (53 str. 2 d.). Remiantis 1938 m. konstitucija, įstatymus leidžia taip pat ne vienas Seimas. 110-ame straipsnyje nurodyta, jog „kai Seimo ar jo sesijos nėra, įstatymus leidžia Respublikos Prezidentas“. Be to, Seimas, remiantis 1928 m. konstitucija, buvo išrinktas tik 1936 m., t. y. aštuonerius metus Seimo nebuvo. Kaip tik šiuo laikotarpiu Respublikos Prezidentas išleido 1929 m. ir 1931 m. savivaldybių įstatymus. Seimo ir Respublikos Prezidento leidžiami įstatymai turėjo vienodą teisinę galią. Štai kaip tokią padėtį vertino teisininkas K. Račkauskas: „Pagaliau Seimas neteko įstatymų leidimo monopolio. Įstatymus leidžia ir Respublikos Prezidentas, kurie iš esmės yra tik dekretai, bet ne tautos valios pasireiškimas. Nuo 1928 m. Lietuvos valstybėje vykdomoji galia tapo pirmaujanti galia ir jos įsakymai įgijo lygiagrečios ar net pirmaujančios reikšmės valstybės veikloje“ [10, p. 65].

Vadinasi, nuo 1929 m. Lietuvos Respublikoje vietos savivaldybių statusas buvo nustatomas įstatymais, kuriuos leido prezidentas – vykdomosios valdžios institucija. Tad ir įstatymais reguliuojamo savivaldybių statuso įtvirtinimo principo įgyvendinimas buvo formalus. J. Sireika teigia, kad formuojantis autoritariniam režimui (1927–1931 m.) Lietuvos vietos valdžios veiklos sąlygos, savivaldybių formavimas ir statusas iš esmės pasikeitė. Savivaldybės beveik visiškai neteko savarankiškumo, jų, kaip vietos valdžios, vaidmuo labai sumažėjo [17, p. 108]. A. Morkūnaitės-Lazauskienės nuomone, „vis dėlto savivaldybės nebuvo iki galo inkorporuotos į valstybės administravimo sistemą ir subiuokratintos“ [9, p. 108]. Atlikus 1938 m. konstitucijos straipsnių analizę, nustatyta, kad ji tik minimaliai reguliuoja vietos savivaldybių organizavimą ir veiklą. Joje tik laiduojamas vietos savivaldybės institutas, nustatyta kompetencijos sritis ir plačiau įtvirtinti jų priežiūros pagrindai bei nustatyta pareiga pradinio mokslo srityje. Ypač savivaldybių padėtį silpnino priežiūros tikslingumo požiūriu konstitucionalizavimas.

## Išvados

1. 1918 m., 1919 m. ir 1920 m. laikinosiose Lietuvos konstitucijose vietos savivaldybių institutas nebuvo įtvirtintas, išskyrus 1918 m. konstitucijoje vieną nuostatą, kurioje nurodomos savivaldybės įstaigos. Galiojant šioms konstitucijoms, vietos savivaldybių statusas buvo reguliuojamas vykdomosios valdžios nutarimais, o nuo 1919 m. – įstatymais.

2. Tik 1922 m. konstitucijoje buvo nuostata apie visuotinius, lygius, tiesioginius ir slaptus savivaldybių institucijų rinkimus. 1928 m. konstitucijoje nustatyta, kad savivaldybių institucijų rinkimų tvarka turi būti nustatyta įstatymu.

Pasinaudojant šia formuluote, įstatymu buvo įvesti cenziniai rinkimai. 1938 m. konstitucijoje nebuvo nuostatų apie savivaldybių institucijų sudarymą.

3. Savivaldybių institucijų priežiūra reguliuojama visose nuolatinėse konstitucijose. Jose buvo nustatyta priežiūra teisėtumo požiūriu. 1922 m. ir 1928 m. konstitucijose buvo įteisinta priežiūra funkcionavimo, o 1938 m. – tikslingumo požiūriu. 1922 m. konstitucijoje nurodyta savivaldybių institucijų teisė ginčus su vyriausybe spręsti teisme. 1928 m. konstitucijoje ši teisė nekonstitucionalizuota. Pagal 1938 m. konstituciją į teismą savivaldybės galėjo kreiptis tik dėl ginčų, susijusių su jų veiksmų teisėtumu.

4. Lietuvos nuolatinėse konstitucijose buvo įtvirtinti tik pagrindiniai savivaldybių organizavimo ir veiklos principai. Nuostatų, suvaržančių įstatymo leidėjo prerogatyvas savivaldybių srityje, buvo nedaug, todėl jis turėjo plačias prerogatyvas įstatymais konkretizuoti ir detalizuoti vietos savivaldybių organizavimo ir veiklos principus. Nuolatinėse Lietuvos konstitucijose vyravo tendencija mažinti vietos savivaldybių statuso konstitucinį reguliavimą.

### Literatūra

1. Apskričių sienų ir jų centrų įstatymas. *Laikinosios vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 9.
2. Birmontienė, T. ir kt. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001.
3. Daugirdas, V., Mačiulytė, J. Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. *Politologija*, 2006, Nr. 3 (43), p. 91–110.
4. *Lietuvos valstybės konstitucijos*. Vilnius: Mokslas, 1989.
5. Mačiulytė, J., Ragauskas, P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus aureus, 2007.
6. Maksimaitis, M. Kai kurios pirmųjų Lietuvos konstitucijų istoriografijos problemos. *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 30 (22), p. 182–190.
7. Maksimaitis, M. *Valstybės Taryba Lietuvos politinėje sistemoje (1928–1940)*. Vilnius: Justitia, 2006.
8. Morkūnaitė-Lazauskienė, A. *Lietuvos Respublikos savivaldybių raida 1918–1920 m.* Šiauliai: VŠĮ Šiaulių universiteto leidykla, 2007.
9. Morkūnaitė-Lazauskienė, A. Vietos savivaldos sistema Pirmojoje ir Antrojoje Lietuvos Respublikoje. *Darbai ir dienos*, 2010, Nr. 53, p. 99–118.
10. Račkauskas, K. *Lietuvos konstitucinės teisės klausimais*. New York, 1967.
11. Römeris, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. Vilnius: Mintis, 1990.
12. Römeris, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. Kaunas, D. 1, 1937.
13. Römeris, M. Lietuvos savivaldybės. *Teisė*, 1922, Nr. 3, p. 1–15.
14. Savivaldybių įstatymas. *Laikinosios vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 14.
15. Savivaldybių rinkimų įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1921, Nr. 62.
16. Savivaldybių rinkimų įstatymo pakeitimas. *Vyriausybės žinios*, 1924, Nr. 168.
17. Sireika, J. *Lietuvos savivaldybės ir savivaldybininkai 1918–1931*. Šiauliai, 1998.

18. Sireika, J. Lietuvos valdžios 1918 m. lapkričio 11 d. atsišaukimas „Lietuvos piliečiai!“ ir vietos savivaldybių kūrimosi pradžia“. *Istorija*, 1998, T. XXXVII, p. 33–39.
19. Sireika, J. Vietos savivaldybių reformos Pirmosios Lietuvos Respublikos laikais. *Istorija*, 2003, T. LVI, p. 51–57.
20. Šileikis, E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
21. Šileikis, E. Savivaldos teisės: aktualūs aiškinimo ir įgyvendinimo klausimai, *Teisė*, 2002, Nr. 42, p. 130–144.
22. Šileikis, E. Tiesioginių merų rinkimai: įteisinimo galimybės ir ribos. *Teisė*, 2001, Nr. 39, p. 111–120.
23. Truska, L. *Antanas Smetona ir jo laikai*. Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1996.
24. Vietos savivaldybės įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1929, Nr. 307.
25. Vietos savivaldybės įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1931, Nr. 356.

Gintaras Žilinskas

### **Constitutional Aspects of Development of Local Government in the First Lithuanian Republic**

Abstract

Constitutional regulation of local government institute during the period of the First Lithuanian Republic was analysed in this article. Temporary Constitution of 1918, 1919 and 1920 and permanent Constitution of 1922, 1928 and 1938 which regulate status of local government were studied. It was established that constitutional status of local government was not defined in temporary Constitution. Analysis of permanent Constitution of Lithuanian Republic showed that only basic principles of organization of local government were defined. Tendency of gradual restriction in constitutional regulation of local government status was noticed in Constitution of 1928 and 1938 compared to Constitution of 1922.

*Gintaras Žilinskas* – Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo instituto docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: [gintaras.zilinskas@ktu.lt](mailto:gintaras.zilinskas@ktu.lt)

*Gintaras Žilinskas*, Doctor of Social Sciences, is a Associate Professor at the Institute of Public Policy and Administration, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology,

E-mail: [gintaras.zilinskas@ktu.lt](mailto:gintaras.zilinskas@ktu.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2016 m. liepos mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2016 m. rugsėjo mėn.