



Vietos savivaldybės Pirmojoje Lietuvos Respublikoje: Petro Leono darbai

G i n t a r a s Ž I L I N S K A S
Kauno technologijos universitetas

Pagrindinės sąvokos: *Petras Leonas, vietos savivaldybės, teisinė valstybė.*

Įvadas

Iškilus liberalių demokratinių pažiūrų teisininkas, politinis veikėjas ir mokslininkas Petras Leonas (1864–1938), daugiausia domėjęsis teisės, teisės filosofijos, politinės ekonomijos, sociologijos, etikos problemomis, savo darbuose analizavo ir vietos savivaldybių klausimus. Jis ir Mykolas Römeris (1880–1945) buvo žymiausi Pirmosios Lietuvos Respublikos mokslininkai, rašę apie vietos savivaldybių problemas. Dėl šios priežasties Leono idėjos reprezentuoja Lietuvos politinę mintį vietos savivaldybių klausimu 1918–1940 m. Pažymėtina, jog Leonas aktyviai dalyvavo ir praktinėje Lietuvos Respublikos vietos savivaldybių organizavimo veikloje.

Straipsnio *tikslas* – rekonstruoti Petro Leono vietos savivaldybės sampratą. Taisant mokslinės literatūros ir teisės aktų analizės, lyginamosios ir loginės analizės, interpretavimo ir apibendrinimo metodus, analizuojamas Leono teorinis požiūris į vietos savivaldybes bei jo praktinę veiklą vietos savivaldybių srityje.

Petro Leono vietos savivaldybės samprata

Leonas pagrindines idėjas apie vietos savivaldybes išdėsto paskaitose, straipsniuose ir didesnės apimties studijose. Tik susipažinus su jais galima atskleisti mokslininko savivaldybės sampratos svarbiausius komponentus.

Leonas vietos savivaldybės esmę apibūdina šiais požymiais:

1. Apibrėžta teritorija, t. y. „kaip valstybė turi teritoriją <...> taip ir savivaldybės turi teritoriją...“ (L e o n a s 1991, 60). Tačiau vietos savivaldybės veikia ir turi įgaliojimus tik dalyje valstybės teritorijos. Jų veikla visada apribota tam tikru valstybės teritorijos plotu, skirtingai nuo valstybės, kurios valdžia apima visą šalies teritoriją.

2. Gyventojų bendrumo pagrindas – jų gyvenimas toje pat teritorijoje. Tai reiškia, jog socialinių grupių bendrumo pagrindas – ne kraujo, ideologiniai ar ekonominiai ryšiai, bet žmonių gyvenimas toje pat erdvėje, teritorijoje. Leonas rašė, jog valstybės „uždavinių daugybė turi tikslą patenkinti <...> tam tikros teritorijos da-

lies gyventojų reikalus, o ne visos valstybės gyventojų reikalus, – tai valstybė savo teisę ir pareigą rūpinti vietos gyventojų reikalus perleidžia vietos savivaldybėms“ (Ibid., 50). „Iš gyvenamos vietos reikšmės eina žmonių pasiskirstymas ir didesniais vienetais kaip apskritis...“ (L e o n a s 1939, 182). Vadinasi, čia minimų „tam tikros teritorijos dalies gyventojų“ bendrumas siejamas tik su gyvenimu tam tikroje, apibrėžtoje, bendroje teritorijoje.

3. Bendras tikslas, t. y. savivaldybės „yra valstybės dalys tam tikriems vietos gyventojų reikalams rūpinti“ (L e o n a s 1991, 60). „Mes turime bendrus interesus dėl gyvenimo bendroje vietoje“ (L e o n a s 1939, 182), – rašė Leonas. Vadinasi, vietos savivaldybių bendras tikslas – rūpintis vietos gyventojų reikalais.

4. Institucijos, kurios „įstatymuose nustatytose ribose reiškia ir vykdo jų [gyventojų] valią“ (L e o n a s 1991, 60).

5. Juridinio asmens statusas, kurį nustato valstybės valdžia. Jos sudaromų juridinių asmenų, t. y. ir vietos savivaldybių, svarbiausios teisės nurodomos įstatymuose arba įstatuose (Ibid.).

Vietos savivaldybės samprata įteisina prieštaravimą tarp: iš vienos pusės – savitvarkos, savaveiksmiškumo, ir iš kitos pusės – teisinės, institucinės, ekonominės priklausomybės nuo valstybinės valdžios. Vietos savivaldybės – valstybės kūrinys ar vietos autonomija? Petras Leonas teigė, jog vietos savivaldybės priklauso nuo valstybės leidžiamų įstatymų. „Europos valstybėse vietos savivaldybės buvo palyginti neseniai įvestos centrinės valstybės valdžios įstatymu“ (L e o n a s 1939, 213). Tai visiškai tinka ir Lietuvos Respublikos, vienos iš Europos valstybių, savivaldybėms. Lietuvoje nuo 1918 m. gruodžio 17 d. buvo nustatyta viena teisėta savivaldybių organizavimo forma, nebuvo jokios jų institucinės laisvės ir įvairovės. Savivaldybės visiškai priklausė nuo valstybės įstatymo, kuris nurodė jų institucijas, funkcionavimo taisykles, kompetenciją. Vadinasi, Leonas vietos savivaldybių egzistavimą siejo su valstybės leidžiamais įstatymais. Savo darbuose jis neakcentavo vietinių bendruomenių, jų prigimtinių teisių ar jų evoliucinio vystymosi, nes tai leistų išvelgti ne valstybės, o savivaldybių pirmumą.

Leonas pažymėjo, kad Lietuvos vietos savivaldybės „savo struktūra neatitinka to vardo dėl to, kad labai priklauso nuo centrinės valdžios“ (Ibid., 214). Čia jis turėjo omenyje, kad centrinė valstybės valdžia skyrė apskričių valdybų pirmininkus – apskričių viršininkus, o valsčių viršaičius tvirtino ir šalino taip pat jos atstovai.

Apibendrinant galima nurodyti, kad, anot Leono, vietos savivaldybė – tai valstybės valdžios įstatymu nustatytas valstybės teritorinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą, kurio gyventojų suformuotoms institucijoms suteikta teisė tvarkyti vietos viešuosius reikalus.

Pripažinęs valstybės įstatymus savivaldybių egzistavimo pagrindu, Leonas teigė, kad valstybė įstatymais nustato jų kompetencijos ribas. Todėl savivaldybių uždavinius, jų darbą laiko valstybiniais (L e o n a s 1991, 51). Ir tai suprantama, nes savivaldybės remiasi valstybės išleistais įstatymais, kurie nustato jų uždavinius. Todėl Leonas savivaldybės uždavinių neskirsto į nuosavus (autonominius) ir deleguotus valstybės. Leonas laikėsi nuomonės, kad savivaldybių kompetencija neturi

būti ribojama. Pasak jo, „demokratinėje respublikoje jos turi teises visus vietos visuomenės reikalus rūpinti“ (Ibid., 65). Tai reiškia, kad savivaldybės turi teisę rūpintis net ir tais vietinio pobūdžio reikalais, kurie nenurodyti įstatyme. Kai tik klausimas įgyja vietinį pobūdį, jis natūraliai (jeigu įstatymas nenumato kitaip) priklauso savivaldybių kompetencijai.

Leonas akcentavo ekonominius vietos savivaldybių egzistavimo valstybėje pagrindus. Mokslininkas, išvardijęs priežastis, dėl kurių organizuojamos savivaldybės, prieina išvada, jog „savivaldybės pavadooja valstybės centralinę valdžią, kad tikslingiau būtų aprūpinti vietos reikalai; pvz., valstybės pareiga aprūpinti, kad jos teritorijoje visi keliai būtų tinkamai laikomi, bet miesto gatvės ar šiaip kaimų maži keleliai pirmiausia reikalingi tų vietų gyventojams ir jų išlaikymas yra pavedamas vietos savivaldybėms“ (Ibid., 50–51). Leono nurodytos priežastys (jas galima laikyti kartu ir savivaldybių egzistavimo pagrindu), dėl kurių valstybė nesiima spręsti visų viešųjų problemų, o jų sprendimą palieka savivaldybėms, yra šios:

1. Daugumos valstybės uždavinių tikslas yra patenkinti tik tam tikros teritorijos dalies, o ne visos valstybės gyventojų reikalus.

2. Centrinė valdžia nepajėgia tinkamai šiais reikalais rūpintis.

3. Vietos gyventojai patys geriau žino už centrinę valdžią ir jos tarnautojus savo reikalus.

4. Suinteresuoti vietos gyventojai energingiau dirba, rodo didesnę iniciatyvą negu centrinės valdžios tarnautojai, rūpindamiesi vietos reikalais (Ibid., 50).

Vadinasi, valstybės valdžia, iš centro viena negalėdama laiduoti, kad efektyviai, ekonomiškai, kompetentingai, atsižvelgiant į specifinius vietų reikalus, būtų realizuoti visi valdymo uždaviniai ir funkcijos, suteikia vietos savivaldybėms įgaliojimus savarankiškai tvarkyti vietos reikalus bei aprūpina jas finansinėmis lėšomis. Galima pasakyti, kad šiais ekonominiais argumentais Lietuvos Respublikoje 1918–1940 m. dažniausiai ir buvo grindžiamas savivaldybių egzistavimas. Leonas nemini politinių egzistavimo argumentų, t. y. kad vietos savivaldybės apriboja valstybės valdžios galias, atlieka piliečių politinės socializacijos ir politinio dalyvavimo funkcijas.

Galima teigti, kad Petro Leono požiūriui į savivaldybių susikūrimą didžiausią poveikį turėjo kontinentinės Vakarų Europos valstybių savivaldybių raidos analizė. Jis pažymėjo, kad „Europos valstybėse savivaldybės buvo palyginti neseniai įvestos centrinės valstybės valdžios įstatymu, imant pavyzdį iš Anglijos“ (Leonas 1939, 213). Tačiau mokslininkas nurodė, jog išimti iš bendro Europos valstybių savivaldybių susikūrimo proceso sudaro tik Anglija ir JAV. Jose savivaldybės „kūrėsi ir vystėsi kartu su valstybės valdžia“ (Ibid., 213). Šiuo atveju galima išžvelgti konservatyviosios, akcentuojančios evoliucinį bendruomenės augimą, teorijos idėjų apraiškas Leono darbuose. Vadinasi, Leonas išžvelgė dvi vietos savivaldybių sistemas: Europos kontinentinę, arba dar vadinamą prancūziškąja, ir anglų-amerikiečių. Išsamiau šių dviejų sistemų jis neanalizavo.

Leonas, kaip, beje, ir niekas daugiau Lietuvoje, nesukūrė originalios vietos savivaldybių sampratos. Apskritai jo teorinė pozicija iš esmės vadintina komparatyvis-

tine. Mokslininkas savo darbuose siekia pristatyti kuo daugiau ir kuo skirtingesnių požiūrių, koncepcijų, vengdamas perdėm kritikuoti ar palankiai vertinti. Tik prorečiais galima aptikti lakonišką pritarimą vienai ar kitai sampratai ar jos nuosaikią kritiką (P r a n c k i e t y t ė 1995, 17). Leonas, kaip ir kiti Lietuvos teisininkai, įkvėpimo sėmėsi iš kitų šalių teisės teoretikų darbų. XX a. pirmoje pusėje gana įtakingas buvo prancūzų konstitucinės teisės specialistas A. Esmeinas. Lietuviškai išleistame jo veikale „Konstitucinės teisės principai“ išsakytos mintys įvairiais pavidalais kartojasi Leono darbuose (Š i l i a u s k a s 2002, 31).

Leono pažiūras į savivaldybes daug lėmė ne tik kontinento mąstytojų, gyvenusių didėjančio administracijos centralizmo realybėje, poveikis, bet ir Vakarų Europos valstybių politinės sistemos pokyčiai tarpukario laikotarpiu. Lietuvos valstybė po Pirmojo pasaulinio karo kūrėsi naujoje demokratinėse principų, vyravusių Vakarų Europoje, atmosferoje. Todėl Leonas, kaip ir kiti mokslininkai bei įstatymų leidėjai, vietos savivaldybes apibūdino ten sukonstruotos ir tuomet Lietuvos Respublikoje dominavusios teisinės valstybės [vokiečių tradicija] koncepcijos šiuo klausimu požymiais. Remiantis teisinės valstybės doktrina, galima nurodyti du svarbiausius apibendrinimus vietos savivaldybių klausimu: 1) savivalda yra galima tik tiek, kiek valstybės valdžia nesiima spręsti viešųjų problemų, remdamasi savo valdininkais, o apsiriboja vien tik bendrųjų, svarbiausių, įstatymų bei priežiūros taisyklių nustatymu; viešųjų problemų sprendimas lieka žemesniems politiniams institutams, tokiems kaip bendruomenės ar korporacijos ir 2) įstatymais yra apibrėžiamos savivaldybių, kurios nėra įtrauktos į hierarchiškai sutvarkytą vykdomosios valdžios institucijų struktūrą, kompetencijos ribos; valstybės valdžios prižiūrimos vietos savivaldybės nėra kontroliuojamos vyriausybės ir jos tarnybų; priežiūrą vykdo nepriklausomi teismai (S z l a c h t a 1991, 17). Vadinasi, Pirmosios Lietuvos Respublikos teisinės valstybės doktrinos esminis bruožas buvo teisėtumas. Lietuvoje pirmiausia buvo propaguojama teisinė valstybė, turinti tik teisėtumo valstybės prasmę (V a i š v i l a 2000, 270). Teisėtumo, arba „valdymo su teisės pagalba“, idėja remiasi XIX a. Vokietijoje sukurta teisinės valstybės (*Rechtsstaat*) doktrina. *Rechtsstaat* pripažįsta konstitucijos viršenybę, valstybės galios ribojimą įstatymais ir gyventojų pagarbą teisei. Šioje doktrinoje didžiausias teisės autoritetas (kartu ir jos legitimumo kriterijus) yra įstatymų leidėjų valia. Jie atsakingi tik tautai. Tokios atsakomybės pakankama garantija yra pačių įstatymų leidėjų paklusimas valstybės įstatymams. Taip pagrindžiama tai, kad įstatymų leidėjus saisto jų pačių išleisti įstatymai, kurių jie neturi teisės pažeisti, bet kuriuos jie gali pakeisti (K ū r i s 1993, XXXI–XXXIII). Leonas rašė, kad valstybė kuria teisę, o teisė apriboja valstybės valdžią. Valstybės valdžia savo valia nustatanti sau ribas. Valstybė apribojama įgyvendinant tam tikrus valstybės valdžios ir visuomeninius santykius (P r a n c k i e t y t ė 1995, 19). Garantijos, kad asmuo ar šiuo atveju savivaldybės galės atkurti pažeistas savo teises, ypač jeigu jas pažeidė patys įstatymų leidėjai, yra labai ribotos, nes teismai ginčų tarp piliečių (ar savivaldybių) ir įstatymų leidėjų paprastai nesprendžia. Galima teigti, kad Lietuvos Respublikoje 1918–1940 m. laikotarpiu

buvo perimta vokiečių teisinės valstybės (*Rechtsstaat*) doktrinos tradicija.

Pažymėtina, kad kai kuriais atvejais Leonas nutolsta nuo teisinės valstybės koncepcijos vietos savivaldybių klausimu. Pavyzdžiui, jis pateisino įstatymo suteiktą teisę apskričių viršininkams – vyriausybės atstovams vietose – revizuoti ir instruktuoti valsčių ir miestų savivaldybes, kadangi jose trūko išsilavinusių žmonių. Taip pat jis sutiko, kad centrinės valdžios aukšti valdininkai dėl tam tikrų priežasčių (pvz., dėl gyventojų nekultūringumo, neįpratimo savarankiškai tvarkyti reikalus) gali veikti kaip savivaldybių institucijos. O tai prieštaravo teisinės valstybės modeliui, kuriame savivaldybės paklūsta tik nuo vyriausybės nepriklausomai kontrolės sistemai ir kuriame deklaruojama savarankiška bei atskira nuo valstybinės biurokratijos savivaldybių sistema.

Petro Leono praktinė veikla vietos savivaldybių srityje

Leonas yra vienas iš pirmojo Savivaldybių įstatymo, priimto 1919 m. spalio 10 d., rengėjų (S t a č i o k a s 1991, 164–166; S t a č i o k a s 1996, 30–32; M o r k ū n a i t ė - L a z a u s k i e n ė 2007, 43), „svarbiausias <...> rengėjas“ (S i r e i k a 2000, 121). 1918 m. pradžioje jis dirbo Maskvoje Lietuvių Vyriausiosios Tarybos Lietuvos valdymo ir savivaldybių projektų komisijoje, o jo padėjėjais buvo teisininkai T. Petkevičius ir K. Jablonskis (M o r k ū n a i t ė - L a z a u s k i e n ė 2007, 38). Leonas 1922 m. sausio mėn., paskaitų savivaldybių darbuotojams metu, prisiminė, kad 1918 m. pradžioje jam teko „drauge su jaunais juristais Tadu Petkevičium ir Kostu Jablonskiu, rengti savivaldybių įstatymo projektą Lietuvai. Tasai projektas buvo įteiktas Valstybės Tarybai“ (L e o n a s 1991, 56). Tai patvirtina Lietuvos Tarybos prezidiumo posėdžio, vykusio 1918 m. liepos 15 d., 44-ojo protokolo įrašas, kad „gauta iš p. Leono Konstitucijos ir savivaldybos projektai, jų kopijos duotos tam tikrom T[arybos] komisijoms“ (LTP, 127). 1918 m. liepos 23 d. jau Lietuvos Tarybos posėdyje Justinas Staugaitis pranešė, kad „Leonas yra atvežęs savivaldybės projektą, kurs bus departamentų komisijai įteiktas“ (LVTP, 285). Pažymėtina, kad 1918 m. rugpjūčio 8 d. Lietuvos Tarybos prezidiumas nutarė Leoną „telegrafu pakviesti iš Kauno teisių komis[ijos] reikalams“ ir „sumanytiems projektams ruošti“ (LTP, 128).

Leonas minėtose paskaitose taip pat prisiminė, kad „tik susiorganizavus pirmam ministerių kabinetui, įvyko jo nutarimas rengti savivaldybių įstatymą. Tasai įstatymas realiau buvo pradėtas rengti antrajam kabinetui bedirbant, galutinai paruoštas ir beveik apsvarstytas ketvirtąjį kabinetą, taip kad ir man teko prisidėti prie jo galutinio priėmimo, gi penktajam ministerių kabinetui teko jį paskelbti kaip įstatymą“ (L e o n a s 1991, 56–57). Leonas pirmame ir antrame ministrų kabinetuose buvo teisingumo ministras, o ketvirtame – vadovavo Vidaus reikalų ministerijai, kurios kompetencijai priklausė vietos savivaldybių organizavimo klausimai. Dirbant vyriausybėje, įstatymo projektą „jam padėjo toliau rengti teisininkas Jonas Vileišis ir Zigmantas Starkus (S t a č i o k a s 1991, 169; S i r e i k a 2000, 121). Suprantama, kad Leonui, vadovaujant Teisingumo ir Vidaus reikalų ministerijoms, teko „tiesiogiai dalyvauti įstatymo parengimo darbe ir spręsti dėl jo

priėmimo“ (S t a č i o k a s 1991, 166). Pažymėtina, kad pirmasis savivaldybių įstatymas buvo priimtas praėjus trimis dienoms po penkto ministrų kabineto, kurio sudėtyje Leono jau nebuvo, darbo 1919 m. spalio 7 d. pradžios. Be to, Leonas, kaip vidaus reikalų ministras, aktyviai dalyvavo Apskričių viršininkų ir apskrities savivaldybių atstovų suvažiavime, kuriame buvo svarstomos būsimo savivaldybių įstatymo nuostatos.

Vadinasi, šie faktai rodo, kad Petras Leonas kartu su bendraminčiais buvo parašęs savivaldybių įstatymo projektą, o vėliau, būdamas ministras, aktyviai dalyvavo tolesniame įstatymo projekto rengimo procese.

Reikėtų paminėti, kad 1919 m. spalio 10 d. Savivaldybių įstatymo pagrindiniu šaltiniu yra laikomas Rusijos Laikinosios vyriausybės 1917 m. gegužės 21 d. priimtas įstatymas „Laikinieji valsčių valdymo nuostatai“. Tokia nuomonė buvo suformuota 1919 m. gruodžio 29 d. laikraščio *Sietynas* straipsnyje „Valsčiaus savivaldybių įstatymas“ (S 1919, 12–13) atliktos šių dviejų įstatymų lyginamosios analizės pagrindu. Ji yra kartojama iki šių dienų. Jungiančiąja grandimi tarp šių dviejų įstatymų yra minimas greta kitų 1919 m. Savivaldybių įstatymo rengėjų ir Leonas (S t a č i o k a s 1991, 164–166; S i r e i k a 2000, 121), kuris kartu su T. Petkevičiumi ir K. Jablonskiu savivaldybių įstatymo projektą 1918 m. rašė gyvendami Maskvoje (L e o n a s 1991, 56). Todėl jie galėjo būti gerai susipažinę su tuo metu Rusijoje galiojusiais „Laikinaisiais valsčių valdymo nuostatais“. Leonas tokias minėtų įstatymų sąsajas atmetė. 1930 m. jis rašė: „Priminsiu, kad mūsų valstybė pradžioje buvo sukurta parlamentarizmo pagrindais, o parlamentarizmas ne Rusijos kūrinys. <...> Mūsų valstybinio gyvenimo pradžioje savivaldybės buvo sukurtos taip, kad jų tvarkon buvo įdėta Anglijos savivaldybių tvarkymosi dėsnis. Dabar <...> savivaldybės sutvarkytos taip, kad labai primena Rusijos caro laikų savivaldybes...“ (L e o n a s 1930, 47).

1919 m. Savivaldybių įstatymo kritika prasidėjo netrukus po jo priėmimo, tačiau ji ypač sustiprėjo 1924 m. gegužės mėn. darbą pradėjusiam Antrajame Seime. Krikščionių demokratų bloko atstovai kėlė savivaldybių reformos klausimą, „nes jos savo veiksmais nepateisinosios tos vilties, kuria Centralinė Valdžia yra sukūrusi jas“ (L e o n a s 1923, 1–2). Nepaisant šios kritikos, Leonas ir toliau pasisakė už minėto įstatymo nuostatų, jomis nustatytos savivaldybių organizavimo ir veiklos tvarkos išsaugojimą. Antrajame Seime išsakytą kritiką jis vadina „papeikimais“, „užmetimais“. Leonas nurodė, kad jam neteko „rasti tokios rimtos kritikos, tai tik grynai papeikimai. Gi valstybės ir visuomenės gyvenime nedaug gero teduoda staigios, neapgalvotos, dažnai daromos reformos, svyravimai“ (Ibid., 2). Jis argumentuotai, po vieną kritikuoja „užmetimus“ savivaldybėms. Pavyzdžiui, remdamasis įstatymo nuostatomis, parodo, kad „Centralinė Valdžia yra rezervavusi sau plačias teises turėti įtakos į Savivaldybių veikimą, gi jei ji tomis teisėmis nesinaudoja, tai tam priežasčių prisieina ieškoti ne įstatymo netobulume, bet kame kitame“ (Ibid.). Čia Leonas nurodo dvi priežastis: valdininkų nesugebėjimą ir ypač lėšų trūkumą. Netinkamas savivaldybių finansinių šaltinių reguliavimas, Leono nuomone, lėmė savivaldybių lėšų trūkumą, o tai savo ruožtu buvo pagrindinė da-

lies jų funkcijų riboto vykdymo ar nevykdymo priežastis. Apibendrinamas jis nurodo pagrindinę savivaldybių veiklos tobulinimo kryptį: sutvarkyti jų finansavimą. „Kad Savivaldybės galėtų tinkamiau vykdyti savo uždavinius, reikia greičiau sutvarkyti jų finansai taip, kad jos turėtų lėšų reikalams rūpinti“ (Ibid.). Reikia pabrėžti, kad Leonas nebuvo kategoriškas. Jis sutiko, kad tam tikrais klausimais, pvz., savivaldybių veiklos priežiūros organizavimo klausimu, „reikia kritikos, reikia svarstymo“ (L e o n a s 1923, 1–2). Argumentuoti, įtaigūs ir visiems suprantami Leono teiginiai, tvirta, kaip demokrato ir valdžios decentralizacijos šalininko, pozicija padėjo kitiems vietos savivaldos teoretikams ir specialistams praktikams teisingai orientuotis savivaldos turinio, struktūros ir funkcijų pagrindimo, jos raidos koncepcijos metodologiniais ir empiriniais klausimais (S t a č i o k a s 1996, 34). Tai akivaizdus pavyzdys, kad Petras Leonas ir autoritarinio režimo metais skelbė „etatizmui oponuojančią demokratinės teisinės valstybės viziją“ (V a i š v i l a 2000, 269), kurios vienas iš institutų buvo vietos savivaldybės.

1919 m. balandžio 12–spalio 7 d. Leonas vadovavo Vidaus reikalų ministerijai, kurios kompetencijai priklausė savivaldybių organizavimas ir veiklos kontrolė. Tuo metu vietos savivaldybių teisinis statusas buvo reguliuojamas vidaus reikalų ministro leidžiamais aplinkraščiais. Vadovaujant ministerijai, jam teko spręsti ginčus dėl kompetencijos tarp vietos savivaldybių ir valstybės valdžios teritorinių institucijų: Taikos teisėjų, apskričių viršininkų ir kitų ministerijų įgaliotinių. Tokių nesutarimų Lietuvos valstybės kūrimosi pradžioje kildavo ne vienas. Jau Leono pirmtakas vidaus reikalų ministro pareigose Jonas Vileišis 1919 m. sausio 16 d. turėjo išleisti atskirą aplinkraštį „Visiems apskričių viršininkams“. Jame pastebima, kad „nors laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos buvo nurodytos <...>, tačiau dažnai klausinėjama, kokie privalo būti jų santykiai su kitų ministerijų įgaliotiniais, o taip pat ir su Apskričių Susirinkimais arba Komitetais“ (VAV 1919). Aplinkraštyje nurodoma, kad „apskrities viršininkas negali trukdyti veikimo šios savivaldybės įstaigos [Apskrities Susirinkimo (Seimelio)] ir tegali padėti jai organizuotis. Kaip centralinės valdžios atstovas, jis praneša Seimeliui ir jo išrinktiems Vyriausybės įsakymus ir prižiūri, idant visi apskrities Susirinkimo (Seimelio) teisėtai išleisti įsakymai būtų pildomi lygiai kaip ir Valstybės įstaigų įsakymai“ (Ibid.). Leonas taip pat turėjo išleisti aplinkraštį „Apskričių komitetams ir valdyboms, valsčių valdyboms ir taryboms“, nes manė, kad reikia paaiškinimų apie valdininkų padėtį valstybėje. Aplinkraštyje buvo rašoma, kad „demokratinėje valstybėje, tokia dabar yra Lietuvos valstybė, – visi valdininkai yra visuomenės tautos tarnai <...> valdininkas <...> paskirtas, arba išrinktas valdžiai vykdyti, bet turi vykdyti ją visuomenės naudai žiūrėdamas, o ne savo teisių ar aukštos padėties“. Jame taip pat pažymima: „Nusistatymas prieš savivaldybių savarankumą ir prieš kolektingųjų įstaigų darbą gali tik liudyti, kad valdininkai nesupranta kaip geriau gali būti tvarkomi gyventojų reikalai“ (AKV 1919). Šie paaiškinimai buvo atsakymas į gaunamas žinias, kad kai kur apskričių viršininkai ir valsčių viršaičiai slopina valsčių valdybų ir apskričių vykdomųjų komitetų darbą, apskričių savivaldybės įstaigos nepadedą

valsčių savivaldybių įstaigoms bei trukdo jų darbą (Ibid.).

Aplinkraščio „Apskričių komitetams ir valdyboms, valsčių valdyboms ir taryboms“ turinys atskleidžia Petro Leono vieną iš teisinės valstybės koncepcijos aspektų, kad valstybė, taip pat ir savivaldybė visų pirma yra „visų piliečių gerovės organizacija“ (V a i š v i l a 2000, 229). Valstybę, tarnaujančią visų piliečių, o ne vienos kurios nors socialinės klasės, gerovei Leonas laikė modernia, kuri iš „viešosios jėgos“ vis labiau virstanti „viešojo patarnavimo valstybe“ (L e o n a s 1932, 204). Moderni demokratinė valstybė, kurios tikslas apsaugoti asmens laisves visuomenėje (L e o n a s 1931, 113), nustoja būti komanduojančia galybe ir tampa priemone „socialiniam bendradarbiavimui apsaugoti“ (L e o n a s 1932, 204). Tokios valstybės valdininkų paskirtis „ne savo valdžią rodyti, o tautai paslauganti“; „valdyti – reiškia tarnauti“ (Ibid.).

Leonui teko spręsti nesutarimus tarp vietos savivaldybių ir Taikos teisėjų. Laikinas Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymas (LLT 1990) nustatė Taikos teisėjų skyrimo apskrityse tvarką ir jų kompetenciją. Tačiau kai kurios savivaldybės dar bandė ir toliau pačios vykdyti teismų pareigas. Vidaus reikalų ministras Leonas aplinkraštyje „Apskričių komitetams ir valdyboms, valsčių valdyboms ir taryboms“ turėjo išpėti, kad jos laikytųsi naujų įstatymų, kad „valsčiaus teismo darbas pavestas Taikos Teisėjams ir jo negali dirbti Valsčiaus Valdyba (Komitetas)“, kad „našlaičių ir kitų globa taip pat pavesta Taikos Teisėjo žiniai“ (AKV 1919).

Leonui būnant vidaus reikalų ministru, 1919 m. balandžio 29–gegužės 5 d. įvyko Apskričių viršininkų ir apskrities savivaldybių atstovų suvažiavimas. Šio „suvažiavimo darbą organizavo, jo ritmą ir kokybinių potencialų raišką aktyvino, svarstomų klausimų kryptingumo tonaciją diktavo Respublikos vidaus reikalų ministras Leonas su savo artimais pagalbininkais Z. Starkumi ir kitais“ (S t a č i o k a s 1991, 168). Leonas tęsė savo pirmtako vidaus reikalų ministro poste Aleksandro Stulginskio pradėtą suvažiavimo organizavimo darbą. Pastarasis buvo išleides aplinkraštį, kuriame nurodė, kad Vidaus reikalų ministerija šaukia Apskričių viršininkų ir apskrities savivaldybių įstaigų atstovų suvažiavimą dėl to, kad „metas suvienodinti krašto valdymo tvarką“ (L i e t u v o s p o l i c i j a 1930, 399–400). Šiame aplinkraštyje taip pat buvo nurodyti klausimai, kurie turėtų būti apsvarstyti suvažiavime (administracinis padalijimas, savivaldybių sutvarkymas ir jų kompetencija, apskričių viršininko ir savivaldybių įstaigų veiklos suderinimas, savivaldybių mokesčiai). Leonas, tęsdamas suvažiavimo organizavimo darbą, 1919 m. balandžio 15 d. pasirašo dar vieną aplinkraštį, kuriuo išplečia svarstytinų klausimų sąrašą. Aplinkraštyje prašoma suvažiavime apsvarstyti ir „atsivežti <...> medžiagos“ spręsti policijos, savivaldybių tarybų rinkimų organizavimo (tiesiogiai ar netiesiogiai rinkti, tiesiogiai balsuoti kortelėmis ar kamuoliukais), santykių tarp ministerijų valdininkų ir savivaldybių įstaigų klausimus (Ibid., 401). Pradėdamas suvažiavimą, ministras pabrėžė „svarbą ir reikalingumą organizuoti šalį iš apačios“ ir nurodė, kad „suvažiavimo uždavinys – rasti priemonių ir kelių, kaip sutvarkyti vietos savivaldybes“ (L i e t u v a 1919a). Leonas ir toliau dalyvavo suvažiavimo darbe, atsakinėjo į dalyvių klausimus. Baigdamas suvažiavimą, jis padėkojo už

medžiagą, kurią suteikė suvažiavimas įstatymams rengti, bet kartu pažymėjo, kad visų nutarimų neteks vykdyti, nes „daug savivaldybių nutarimų yra netikslingi ir neteisėti“ (L e t u v a 1919b).

Petras Leonas prisidėjo prie savivaldybių tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo problemos sprendimo. Vietos savivaldybėse, ypač valsčių, trūko inteligentų, išsilavinusių ir kompetentingų žmonių. Sprendžiant šią problemą, Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamentas 1921–1925 m. suorganizavo kursus valsčių savivaldybių sekretoriams ir raštvedžiams. Juose dalyvavo iš viso 208 klausytojai. Leonas skaitė paskaitas pirmuose 1921 m. gruodžio 27 d.–1922 m. sausio 23 d. Kaune surengtuose kursuose, kuriuose dalyvavo 23 klausytojai (M a r c i n k u s 1924, 6). Šiuose kursuose skaitytas paskaitas Leonas 1923 m. išleido atskiru leidiniu (L e o n a s 1991). Pirmoji dalis paskaitų buvo skirta teoriniams teisės ir valstybės, demokratijos ir diktatūros, vietos savivaldybių sampratos ir raidos klausimams, o antroje dalyje aiškinamos, komentuojamos 1919 m. spalio 10 d. Savivaldybių įstatymo nuostatos. Paskutiniuose, 1925 m. lapkričio 16–gruodžio 23 d. Savivaldybių departamento specialiai valsčių raštininkams Kaune suorganizuotuose kursuose, kuriuose dalyvavo 58 klausytojai, Leonas kartu su docentu Stankevičiumi skaitė „Teisės“ dalyką (R a š t i n i n k a s 1925, 24). Tuo metu Leonas dirbo pedagoginį darbą. Po darbo vyriausybėje jis iš pradžių dirbo dėstytoju Aukštuosiuose kursuose, o vėliau jų pagrindu įkurtame Lietuvos universitete.

Apibendrinant galima teigti, kad Leono požiūris į vietos savivaldybes rėmėsi vokiečių teisinės valstybės koncepcijos (*Rechtsstaat*), kurios esminis bruožas buvo teisėtumas, idėjomis. Pasak jo, vietos savivaldybė yra valstybės valdžios įstatymu nustatytas valstybės teritorinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą, kurio gyventojų suformuotoms institucijoms suteikta teisė tvarkyti vietos viešuosius reikalus. Leonas pritarė idėjai, kad valstybinė valdžia įstatymu įkūrė visas vietos savivaldybes. Dirbdamas įvairius praktinius dabus, Petras Leonas taip pat įgyvendino ir gynė demokratinius vietos savivaldybių organizavimo ir veiklos pagrindus Lietuvoje.

Šaltiniai ir literatūra

- AKV 1919 – „Apskričių komitetams ir valdyboms, valsčių valdyboms ir taryboms“, *Lietuvos Valstybės Žinios*, 10, 8.
- L e o n a s 1930 – Petras Leonas, *Demokratija ir parlamentarizmas*, Kaunas.
- L e o n a s 1991 – Petras Leonas, *Lietuvos savivaldybės*, Kaunas: VU Tyrimo ir mokymo centras.
- L e o n a s 1923 – Petras Leonas, „Savivaldybių reformos klausimu“, *Savivaldybė*, 7, 1–2.
- L e o n a s 1939 – Petras Leonas, *Sociologijos paskaitos*, Kaunas: VDU Teisių fakultetas.
- L e o n a s 1931 – Petras Leonas, *Teisės enciklopedijos paskaitos*, Kaunas: VDU Teisių fakultetas.
- L e o n a s 1932 – Petras Leonas, *Teisės reliatyvumas*, Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys.

- L i e t u v a 1919a – „Apskričių viršininkų ir apskrities savivaldybių atstovų suvažiavimas“, *Lietuva*, 91.
- L i e t u v a 1919b – „Apskričių viršininkų ir apskrities savivaldybių atstovų suvažiavimas“, *Lietuva*, 94.
- L i e t u v o s p o l i c i j a 1930 – *Lietuvos policija 1918–1928*, Kaunas: Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamentas.
- L L T 1990 – „Laikinasis Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymas“, *Pirmųjų Lietuvos nepriklausomybės metų dokumentai. 1920–1922*, Vilnius, 14–15.
- L T P 1990 – Alfonsas Eidintas, Raimundas Lopata, „Lietuvos Tarybos prezidiumo 1918 m. posėdžių protokolai“, *Lietuvos istorijos metraštis*, Vilnius: Mokslas.
- L V T P 1991 – *Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai. 1917–1918*, Vilnius: Mokslas.
- K ū r i s 1993 – Egidijus Kūris, „Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija“, *Mary Ann Glendon, Michael Wallace Gordon, Christopher Osakwe, Vakarų teisės tradicijos*, Vilnius: Pradai, XI–XLVII.
- M a r c i n k u s 1924 – V. Marcinkus, „Valsčių savivaldybės ir jų darbininkai“, *Savivaldybė*, 11–12, 5–7.
- M o r k ū n a i t ė - L a z a u s k i e n ė 2007 – Aistė Morkūnaitė-Lazauskienė, *Lietuvos Respublikos savivaldybių raida 1918–1920 m.*, Šiauliai: VšĮ Šiaulių universiteto leidykla.
- P r a n c k i e t y t ė 1995 – Gražina Pranckietytė, „Petro Leono pozityvistinė visuomenės samprata“, *Socialiniai mokslai. Sociologija*, 2 (3), 17–20.
- R a š t i n i n k a s 1925 – Raštininkas, „Valsčių sekretorių kursai“, *Savivaldybė*, 11, 24.
- S 1919 – S, „Valsčiaus savivaldybių įstatymas“, *Sietynas*, 3–4, 12–13.
- S i r e i k a 2000 – Jonas Sireika, „Užsienio valstybių patirties panaudojimas kuriant ir plėtojant vietos savivaldą Lietuvoje (1918–1926)“, *Lietuva ir pasaulis: bendradarbiavimas ir konfliktas*. Tarptautinė konferencija, Vilnius: Vaga, 120–124.
- S Į 1919 – Savivaldybių įstatymas, *Laikinosios vyriausybės žinios*, 14, 1–8.
- S t a č i o k a s 1991 – Romas Stačiokas, *Lietuvos savivaldybių raida*, Vilnius: Vilniaus universiteto tyrimo ir mokymo centras.
- S t a č i o k a s 1996 – Romas Stačiokas, „Profesorius Petras Leonas – vietos savivaldos teorijos pradininkas Lietuvoje“, *Socialiniai mokslai. Sociologija*, 3 (7), 30–34.
- S z l a c h t a 1991 – Bogdanas Szlachta, „Vietinės savivaldos esmė“, *Politologija*, 2, 13–21.
- Š i l i a u s k a s 2002 – Saulius Šiliauskas, *Demokratijos refleksija Lietuvos politinėje mintyje (1918–1940)*, Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla.
- V a i š v i l a 2000 – Alfonsas Vaišvila, *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*, Vilnius: BĮ UAB „Litimo“.
- V A V 1919 – „Visiems apskričių viršininkams“, *Lietuvos Valstybės Žinios*, 2–3, 10.

Gintaras Žilinskas

Vietos savivaldybės Pirmojoje Lietuvos Respublikoje: Petro Leono darbai

S a n t r a u k a

Pagrindinės sąvokos: *Petras Leonas, vietos savivaldybės, teisinė valstybė.*

Petras Leonas (1864–1938) buvo vienas iš žymiausių Pirmosios Lietuvos Respublikos mokslininkų, reprezentuojančių Lietuvos politinę mintį vietos savivaldybių klausimu 1918–1940 m. Pažymėtina, jog Leonas aktyviai dalyvavo ir praktinėje Lietuvos Respublikos vietos savivaldybių organizavimo veikloje. Straipsnio tikslas – rekonstruoti Petro Leono vietos savivaldybės sampratą. Straipsnyje, taikant mokslinės literatūros ir teisės aktų analizės, lyginamosios ir loginės analizės, interpretavimo ir apibendrinimo metodus, analizuojamas Leono teorinis požiūris į vietos savivaldybes ir jo praktinė veikla vietos savivaldybių srityje.

Straipsnyje teigiama, kad Leono požiūris į vietos savivaldybes rėmėsi vokiečių teisinės valstybės koncepcijos (*Rechtsstaat*), kurios esminis bruožas – teisėtumas, idėjomis. Pasak jo, vietos savivaldybė yra valstybės valdžios įstatymu nustatytas valstybės teritorinis vienetą, turintis juridinio asmens statusą, kurio gyventojų suformuotoms institucijoms suteikta teisė tvarkyti vietos viešuosius reikalus. Leonas neskirstė savivaldybių uždavinių į nuosavus ir valstybės deleguotus. Leonas savivaldybių uždavinius laikė valstybiniais, tačiau teigė, kad jie neturi būti ribojami. Jis akcentavo ekonominius vietos savivaldybių egzistavimo valstybėje pagrindus. Leonas, kaip, beje, niekas daugiau Lietuvoje, nesukūrė originalios ir išsamios vietos savivaldybių koncepcijos.

Straipsnyje parodyta ir praktinė Petro Leono veikla vietos savivaldybių organizavimo srityje. Jis buvo vienas iš pirmojo 1919 m. spalio 10 d. priimto Savivaldybių įstatymo projekto rengėjų, 1919 m. balandžio 12–spalio 7 d. vadovavo Vidaus reikalų ministerijai, kurios kompetencijai priklausė savivaldybių organizavimas ir veiklos priežiūra, būdamas vidaus reikalų ministras 1919 m. balandžio 29–gegužės 5 d. aktyviai dalyvavo Apskričių viršininkų ir apskrities savivaldybių atstovų suvažiavime, kuriame buvo svarstomi savivaldybių organizavimo ir veiklos klausimai, o 1921 m. gruodžio 27 d.–1922 m. sausio 23 d. ir 1925 m. lapkričio 16–gruodžio 23 d. skaitė paskaitas Kaune surengtuose savivaldybių tarnautojų kursuose. Leonas visuose šiuose darbuose įgyvendino ir gynė demokratinius vietos savivaldybių organizavimo ir veiklos pagrindus Lietuvoje.

Gintaras Žilinskas

Local Municipalities in the First Republic of Lithuania: Petras Leonas's works

S u m m a r y

Keywords: *Petras Leonas, local self-government, legal state.*

Petras Leonas (1864-1938) was one of the most famous scientists of the First Republic of Lithuania, who represented Lithuanian political ideas regarding local municipalities in the period of 1918-1940. It should be noted that Petras Leonas actively participated in the practical activity of the local municipality organization of the First Republic of Lithuania. The aim of the work was to reconstruct Petras Leonas's concept of the local municipality. In the article was analysed Petras Leonas's attitude towards local municipalities and his practical activity in the field of local municipalities, when applying scientific literature and legal acts analysis methods, comparative and logical analysis methods as well as interpretation and generalization methods.

In the article it was stated that Petras Leonas's attitude towards local municipalities referred to the ideas of the German legal state concept (*Rechtsstaat*), the basic feature of which was legitimacy. According to him, local municipality is state's territorial unit instituted by the law of the state government and having status of a juridical person, which has right to manage local public interests. Petras Leonas did not distribute tasks of municipalities into own or state-delegated. He considered tasks of municipalities as state ones, however, he stated that they should not be limited. He emphasized economical basics of the local municipalities' existence in the state. He did not create original and comprehensive concept of local municipalities.

The practical Petras Leonas's activity in the field of the organization of local municipalities was shown in the article. He was one of the organizers of the first project of the law on municipalities, which was passed on October 10, 1919. On April 12 – October 7, 1919 he headed up the Ministry of the Interior, the competence of which included the organization of municipalities and the supervision of activity. While in the Ministry of the Interior he organized and actively participated in the Congress of the heads of the counties and the representatives of the county municipalities on April 29 – May 5, 1919, in which questions concerning organization and activity of municipalities were discussed. From December 27, 1921 up to January 23, 1922 and from November 16, 1925 up to December 23, 1925 he had lectures in the courses for municipality employees, which were held in Kaunas town. In all these works Petras Leonas implemented and protected democratic basics of organization and activity of local municipalities in Lithuania.

G i n t a r a s Ž I L I N S K A S
*Viešojo administravimo katedra
Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20
LT-44239 Kaunas
[gintaras.zilinskas@ktu.lt]*