

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
VALSTYBINIO VALDYMO FAKULTETO
TEISĖS ISTORIJOS KATEDRA

JURGITOS BLAŽEVIČIŪTĖS
(TEISĖS IR VALDYMO STUDIJŲ PROGRAMA)

**APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ INSTITUTAS
LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIAME
VALDYME 1918-1940 METAIS**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas – doc. dr. A. Tikuišis

Vilnius, 2004

TURINYS

ĮVADAS	3
1. LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIS VALDYMAS 1918-1940 METAIS	7
2. APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ INSTITUTAS LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIAME VALDYME 1918-1940 METAIS	16
2.1. Apskričių viršininkų instituto teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje 1918-1940 metais.....	16
2.2. Apskričių viršininkų instituto vaidmuo valsčių savivaldos organuose.....	21
2.3. Apskričių viršininkų vaidmuo apskričių savivaldos organuose	34
2.4. Apskričių viršininkų santykiai su centrine valdžia	40
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	50
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	55
SUMMARY.....	59

IVADAS

Vienas privalomų nepriklausomos valstybės elementų yra savarankiškas administracinis valstybės valdymo aparatas, susidedantis iš atskirų, valstybės valdymą užtikrinančių institutų. Tik suformavus tinkamą administracinio valdymo struktūrą galima efektyviai valdyti valstybę. Administracinio valstybės valdymo aparato kūrimo svarba atsiskleidžia ir Lietuvos valstybingumo istorinėje raidoje. 1918 m. paskelbus Lietuvos Nepriklausomybės aktą bei atkūrus valstybės Nepriklausomybę 1990 m. vienas pirmųjų ir svarbiausių to meto valdžios darbų buvo suformuoti tinkamą Lietuvai administracinio valdymo sistemą. 1918 m. atkurto nepriklausomos Lietuvos valstybės valdymo aparato kūrimas teko pradėti visose srityse nuo pagrindų, iš anksto nepasirengus tokiam darbui, paveldint rusų bei vokiečių okupacijos metais sukurtą administracinio valdymo sistemą, kuri nebuvo labai tinkama Lietuvai. Tuometinė Vyriausybė, siekdama organizuotai perimti valdymą iš okupantų ir pagelbėti suformuoti vietos savivaldos organus, įkūrė apskričių viršininkų institutą, kurio paskirtis buvo įgyvendinti valstybės politiką vietose. Per visą 1918 - 1940 m. Lietuvos gyvavimo laikotarpį šis institutas buvo tarpine grandimi tarp centrinės šalies valdžios ir savivaldos organų. Vyriausybė, įgyvendindama savo politiką, visoje šalyje rėmėsi jai pavaldžiu apskričių viršininkų institutu, suteikdama jam plačius įgaliojimus, įtakojant vietos savivaldybių veiklą. 1990 m. atkūrus Lietuvos Nepriklausomybę buvo pasinaudota istorine valstybės administracinio valdymo formavimo patirtimi, pasirenkant dviejų lygių administracinių – teritorinių vienetų sistemą: savivaldybes su vietos gyventojų išrinktais valdžios organais ir apskritis, kaip valstybės valdžios teritorines struktūras. Ši kart apskrities valdymas vėlgi patikėtas Vyriausybei pavaldiems ir atskaitingiems apskričių viršininkams.

Apskričių viršininkų, kaip valstybės vykdomosios valdžios atstovų vietose, instituto reikšmė Lietuvos Respublikos administraciniame valdyme tiek 1918 – 1940 m. laikotarpiu, tiek dabar yra labai didelė. Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, įgyvendinant ilgalaikes mūsų valstybės plėtros programas ir vykdomą politiką šalies regionuose, apskričių viršininkų institutas įgauna dar didesnę svarbą. Sudėtingas Lietuvos administracinio valdymo tobulinimo procesas tebevyksta, todėl, norint sėkmingai išspręsti iškilusias valdymo ir funkcijų padalinimo tarp valdžių problemas, ypatingai plėtojant regioninę politiką, patirties reikia semtis ne tik iš Europos Sąjungos demokratinių valstybių, bet taip pat reikia remtis ir tarpukario Lietuvos patirtimi, pravartu žinoti to meto šalies administracinio valdymo stipriąsias ir silpnąsias puses, išnagrinėti svarbaus valstybės valdymo aparatui apskričių viršininkų instituto raidą ir reikšmę. Tyrinėti

apskričių viršininkų institutą Lietuvos Respublikos administraciniame valdyme 1918–1940 m. laikotarpiu skatina ir tai, kad tai leistų atskleisti šio instituto teisinio reglamentavimo raidą, nustatyti, dėl kokių priežasčių jis buvo įsteigtas, kaip keitėsi jo reikšmė šalies administraciniame valdyme.

Apskričių viršininkų institutas Lietuvos Respublikos administraciniame valdyme 1918 – 1940 metais nėra nagrinėtas. Nepavyko rasti jokių mokslinių darbų, straipsnių ar knygų, gvildenančių būtent šią temą. Apskričių viršininkų institutas daugelyje leidinių, straipsnių nagrinėjamas siaurai, žvelgiant į jį tik per savivaldos organų veiklos prizmę.

Žymus tarpukario Lietuvos teisininkas ir valstybės veikėjas profesorius P. Leonas teisės aspektu nagrinėjęs Lietuvos savivaldybių veiklą, savo darbuose trumpai palietė ir apskričių viršininkų instituto, kaip centrinės vykdomosios valdžios atstovų savivaldybėse, reikšmę. Išsamesnių apskričių viršininkų instituto reikšmės administraciniame valdyme tyrinėjimų tarpukario Lietuvoje nebuvo.

Minint Lietuvos Respublikos savivaldybių dešimtmetį Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamentas parengė ir išleido knygą „Lietuvos savivaldybės. 1918 – 1928 m. Savivaldybių įsikūrimo ir pirmojo dešimtmečio darbų apžvalga“, kurioje per valsčių, miestų, apskričių savivaldybių kūrimosi ir raidos prizmę trumpai pasakojama ir apie apskričių viršininkų instituto veiklą. Retų, bet dažniausiai kritiškų savivaldybininkų pasisakymų apie apskričių viršininkų instituto ir savivaldos organų kompetencijos ribų problemas galima rasti 1918 - 1928 metais Savivaldybių departamento leistame laikraštyje „Savivaldybė“, savivaldos mėnraštyje „Savivaldybių balsas“. Pastarajame keletą straipsnių minėta tema publikavo tuometinis vidaus reikalų ministras J. Vileišis. Informacijos apie tarpukario Lietuvos administracinį valdymo aparatą, jo institucijas pateikta G. Mačinsko knygoje „Mintys apie mūsų valstybės įstaigas ir valdininkus“, 1925 m. Ministrų kabineto kanceliarijos sudarytame ir išleistame leidinyje „Valstybės įstaigos ir tarnautojai“. Apskričių viršininkų instituto 1918 – 1938 m. raida, centrinės vykdomosios valdžios jam suteiktų įgaliojimų stiprėjimas atsiskleidžia išnagrinėjus Vidaus reikalų ministerijos iki 1938 m. gegužės mėn. išleistus aplinkraščius, Piliečių apsaugos departamento leidinį „Lietuvos policija 1918 – 1928 m.“.

Daugumoje darbepanaudotų, po 1990 m. pasirodžiusių knygų ar straipsnių, apskričių viršininkų institutas nagrinėjamas taip pat labai nenuosekliai, pateikiant jį tik per savivaldos organų raidos prizmę. Šiek tiek daugiau medžiagos apie šio instituto reikšmę Lietuvos administraciniame valdyme 1918–1940 m. laikotarpiu randame nagrinėdami žymaus savivaldybių veiklos tyrinėtojo J. Sireikos knygą „Lietuvos savivaldybės ir savivaldybininkai“, politologo G. Žilinsko darbą „Vietos savivaldybių statusas Lietuvos Respublikoje 1918–1940 m.“. Ekonomistas R. Stačiokas savo darbuose nagrinėjęs Lietuvos savivaldos istoriją teisiniu

aspektu, analizavęs 1918–1940 m. laikotarpiu priimtus savivaldybių įstatymus, kitų institucijų aktus, siaurai palietė ir to meto apskričių viršininkų instituto teisinio reglamentavimo, kompetencijos ribų klausimus. Knygoje „Lietuvos savivaldybių raida“ apžvelgdamas savivaldos raidą 1918–1940 m. R. Stačiokas šiek tiek nagrinėja ir apskričių viršininkų vaidmenį to meto savivaldoje. Tačiau, darydamas kai kurias išvadas, autorius neišvengė tautininkų valdžios pateiktų savivaldybių veiklos oficialių vertinimų įtakos. Kadangi vykdydami savo funkcijas apskričių viršininkai 1918 – 1940 m. stipriai rėmėsi policija, todėl šiek tiek informacijos apie šio instituto funkcijas ir jo reikšmę Lietuvos administraciniame valdyme pateikiama Č. Mančinsko knygoje „Policija Lietuvoje 1918 – 1940 metais“.

Apskritai, apskričių viršininkų institutas Lietuvos Respublikos administraciniame valdyme 1918 – 1940 m. laikotarpiu, kaip savarankiška tema, pasirenkant apskričių viršininkų institutą savarankišku tyrimo objektu, nenagrinėtas.

Šiame baigiamojo darbo tikslas - ištirti apskričių viršininkų instituto Lietuvos Respublikos administraciniame valdyme 1918–1940 metais raidą, atskleidžiant jo vietą ir reikšmę valstybės administracinio valdymo sistemoje, teisinį šio instituto reglamentavimą tarpukario Lietuvos teisės aktais bei jo vaidmenį santykiuose su valsčių ir apskričių savivaldos organais, centrine šalies valdžia.

Baigiamojo darbo uždaviniai:

- pateikti Lietuvos administracinio valdymo 1918–1940 m. raidos apžvalgą, atskleidžiant apskričių viršininkų instituto vietą ir reikšmę jame;
- pateikti tarpukario Lietuvos apskričių viršininkų teisinio reglamentavimo aspektus;
- atskleisti apskričių viršininkų instituto vaidmenį santykiuose su valsčių, apskričių savivaldos organais 1918 –1940 m.;
- išnagrinėti apskričių viršininkų instituto funkcijas ir reikšmę santykiuose su centrine tarpukario Lietuvos valdžia;

Baigiamojo darbo tyrimo objektas – apskričių viršininkų institutas Lietuvos Respublikos administraciniame valdyme 1918–1940 metais.

Baigiamajame darbe naudojami istorinis, sisteminės analizės, lyginamasis, aprašomasis tyrimo metodai.

Baigiamasis darbas pradedamas įvadu, o dėstomąją darbo dalį sudaro du skyriai. Kadangi apskričių viršininkų institutas yra viena iš valstybės administracinio valdymo grandžių, neatsiejamai susijusi su savivaldos institucijomis, todėl baigiamojo darbo pirmajame skyriuje šis institutas pradedamas nagrinėti nuo Lietuvos valstybės 1918–1940 metų administracinio valdymo sistemos apžvalgos. Antrajame skyriuje nagrinėjama apskričių viršininkų instituto reikšmė Lietuvos Respublikos administraciniame valdyme 1918-1940 m., atskleidžiant to

laikotarpio jo teisinį reglamentavimą, apskričių viršininkų, kaip administracinio instituto, vaidmenį valsčių bei apskričių savivaldos organuose ir jų santykius su centrine valdžia. Pabaigoje yra reziumuojamas atliktas darbas, pateikiamos išvados bei pasiūlymai.

Darbo tema labai plati, reikalaujanti įvairiapusio ir nuoseklaus tyrimo. Kadangi baigiamojo darbo apimtis yra ribota, todėl šiame darbe apskričių viršininkų institutas Lietuvos Respublikos administraciniame valdyme 1918 – 1940 m. nagrinėtas teisiniu požiūriu, pateikiant pagrindines instituto teisinio reglamentavimo raidos tendencijas, apžvelgiant pagrindinius to laikotarpio teisės aktus, reglamentuojančius apskričių viršininkų funkcijas, teises ir pareigas santykiuose su savivaldos institucijomis ir centrine valdžia. Darbe nagrinėjami 1918 - 1940 m. laikotarpio savivaldybių įstatymai, Vidaus reikalų ministerijos aplinkraščiai, plačiai reglamentavę apskričių viršininkų instituto veiklą. Tuo tarpu kiti įstatymai, poįstatyminiai teisės aktai, susiję su apskričių viršininkų kompetencija, darbe tik apžvelgiami, detaliau jų nenagrinėjant.

Pagrindiniai šio darbo šaltiniai yra 1918 – 1940 m. Lietuvos Respublikos savivaldybių bei įvairūs kiti įstatymai, reglamentavę apskričių viršininkų instituto veiklą, Vidaus reikalų ministerijos aplinkraščiai, Lietuvos centrinio valstybės archyvo dokumentai. Dėl archyvinės medžiagos gausos autorė pasirinko nagrinėti vienos iš tarpukario Lietuvos apskričių – Rokiškio apskrities viršininko archyvinių dokumentų fondą (F. 406), o taip pat Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamento (F. 379) bei Piliečių apsaugos departamento (F. 394) fondus. Didžioji dalis šiame darbe nagrinėtų archyvinių dokumentų iki šiol nebuvo įvesti į mokslinę apyvartą.

Kiti šio darbo tyrimo šaltiniai: įvairūs valdymo institucijų aktai, apskričių viršininkų privalomieji įsakymai gyventojams; 1918 – 1940 m. periodika.

Darbe remiamasi centrinės valdžios ir savivaldos institucijų raidą nagrinėjusių autorių (P. Leono, G. Mačinsko, M. Maksimaičio, Č. Mančinsko, J. Sireikos, R. Stačioko, G. Žilinsko) darbais.

Atsižvelgiant į tai, kad apskričių viršininkų institutas yra neatskiriama valstybės administracinio valdymo sistemos dalis, šis darbas gali padėti plačiau atskleisti iki šiol menkai nagrinėtus kai kuriuos Lietuvos valstybingumo raidos dvidešimtojo amžiaus aspektus. Darbas gali būti panaudotas tolesnėms Lietuvos Respublikos apskričių viršininkų instituto studijoms, nuosekliems jo teisinio reglamentavimo raidos bei šio reglamentavimo problemų tyrimams. Darbe pateikta medžiaga gali būti naudinga dėstant studentams teisės istoriją.

1. LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIS VALDYMAS 1918 - 1940 METAIS

Nagrinėjant Lietuvos Respublikos apskričių viršininkų instituto 1918 - 1940 metų raidą, jo teisinį reglamentavimą, pirmiausia tikslinga išnagrinėti to laikotarpio šalies administracinio valdymo ypatumus, atskleidžiant priežastis, paskatinusias įkurti apskričių viršininkų institutą bei jo vaidmenį šalies administraciniame valdyme. Šiame darbe labai svarbu apžvelgti Lietuvos administracinio valdymo aparato, kurio viena dalių yra apskričių viršininkų institutas, kūrimą ir jo raidą 1918 - 1940 metais.

Tebevykstant Pirmajam pasauliniam karui, 1917 m. rugsėjo 18-22 d. Vilniuje buvo surengta Lietuvių konferencija, kurios metu sudaryta Lietuvos krašto taryba. Jos tikslas – su vokiečių valdžios pagalba siekti Lietuvos savarankiškumo ir nepriklausomybės. Siekdama šio tikslo Taryba 1918 m. vasario 16 d. posėdyje priėmė Nepriklausomybės aktą, kuris, nors ir nesukūrė Lietuvos valstybės (tuo metu dar neturėta suvereniteto, vyriausybės, administracijos, kariuomenės, pinigų ir kt.), tačiau, priėmus šį aktą, prasidėjo kova dėl Lietuvos valstybės įsikūnijimo – sukūrimo. 1918 m. spalio mėnesį Pirmąjį pasaulinį karą pralaiminti Vokietija pripažino tautų apsisprendimo teisę, pareikšdama: „...vokiečių valstybė leidžia lietuvių tautai nustatyti konstituciją ir santykius su gretimomis tautomis.“¹

1918 m. lapkričio 2 d. priimta Lietuvos Respublikos Laikinoji Konstitucija, o netrukus suformuota ir Vyriausybė. Paskelbus 1918 m. Nepriklausomybės aktą, krašte nebuvo nė vienos lietuviškos savivaldybių ar centro valdžios įstaigos, išskyrus Tautos Tarybą. Visa valdžia dar priklausė vokiečiams ir buvo kariška. Norint iš okupantų perimti valsčių, apskričių, miestų valdymą, užtikrinti gyventojų ir šalies saugumą vietose reikėjo įkurti lietuvišką valdžią. Visas valdymo aparato kūrimas teko pradėti visose srityse nuo pat pagrindų, nes vokiečiai savo įstaigas, kurios okupacijos metu čia veikė, nemanė ir nenorėjo palikti.² Susikūrusiam pirmajam Lietuvos Respublikos Ministrų kabinetui neturint nei lėšų, nei valstybės aparato, sunku buvo kas nors pradėti tvarkyti iš viršaus. Akivaizdu, kad Lietuvai reikėjo kuo greičiausiai nuskirti iš centro valdininkus, kurie galėtų perimti iš besitraukiančių vokiečių valdininkų ir visą mantą, ir patį valdymą. Vieton buvusių kreishauptmanų buvo nutarta skirti apskričių viršininkus, o kadangi šie

¹ M. Yčas. Lietuvos vyriausybės sudarymo etapai ir jos pirmieji žingsniai// Pirmasis nepriklausomos Lietuvos dešimtmetis. - Vilnius, 1990. P. 63.

² Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamentas. Lietuvos savivaldybės 1918 – 1928 m. Savivaldybių įsikūrimo ir pirmojo dešimtmečio darbų apžvalga. – Kaunas: VRM Savivaldybių departamentas, 1928. P. 51-78.

viršinkinai be vietos žmonių pritarimo ir nurodymų nieko negalėtų nuveikti, tai buvo aišku, jog reikia kuo greičiausiai sutvarkyti vietos žmonių susirinkimus.¹

1918 m. lapkričio 11 d. įvyko pirmasis Lietuvos Respublikos Ministrų kabineto posėdis, o 1918 m. lapkričio 13 d. Valstybės Taryba paskelbė atsišaukimą į Lietuvos piliečius, kuriuo suteikė impulsą žmonėms kurti Lietuvos valstybę iš apačios: „Negaišdami nei dienos kiekvienoje parapijoje susirinkite visi vyresnieji, be kalbos ir tikybos skirtumo ir išrinkite parapijos komitetą iš penkių ar septynių žmonių. Išrinktasis komitetas turi tuoj paimti į savo rankas tvarkyti apylinkės gyvenimą... Komitetas tegu susižino su kaimynų parapijų komitetais ir bendrai teįsteigia apskričių (kreisų) komitetus. Šitie teųžmezga nuolatinius ryšius su Lietuvos vyriausybe. Valstybės Taryba drauge su ministeriais rūpinsis, kad niekas nekliudytų jūsų išrinktiesiems parapijų ir apskričių komitetams darbo dirbti... Rinkdami komitetus ir steigdami miliciją klausitės, kai bus reikalo, ir tarkitės su vienintele Lietuvos atstovybe – Valstybės Taryba ir padėtąja josios vyriausybe. Ji siuntinės savo įgaliotinius, kurie aiškins ir patars, kaip tat geriau padaryti...“² Atsišaukimas buvo tarsi akstinas kurti vietos valdžios įstaigas, nuverčiant jau bekrinkančią okupacinę vokiečių valdžią. Paraginti valdžios, Lietuvos gyventojai kaime ir miesteliuose ėmė kurti savo valdžią. Vietos savivaldybės, kaip žemutinė valstybės administracinio valdymo aparato pakopa, kūrėsi revoliucinio pakilimo sąlygomis. Praėjus trims dienoms nuo atsišaukimo „Lietuvos piliečiai“ daugelyje šalies parapijų buvo sudaryti parapijų komitetai. 1918 m. pabaigoje savivaldybės buvo įkurtos ne tik daugumoje apskričių, Kaune, Marijampolėje, Šiauliuose, bet ir daugelyje kitų didesnių Lietuvos miestų bei miestelių – Jurbarko, Prienuose ir kitur. Ten, kur savivaldybės iškart įsitvirtino, greitai organizavosi ir centriniai valstybiniai organai.³

Norėdama išvengti stichiškumo, Lietuvos valdžia pažadėjo rūpintis parapijų komitetais ir įsipareigojo siųsti vyriausybės įgaliotinius, kurių funkcijos būtų aiškinti ir patarti žmonėms, kaip geriau organizuoti vietos valdžios organus. Nuo 1918 m. lapkričio mėn. vidurio į apskritis pasiųsti Vidaus reikalų ministerijos parinkti įgaliotiniai, kuriems buvo pavesta išaiškinti valdžios politiką ir pasirūpinti jos įgyvendinimu. Atvykę į paskirtas vietas vyriausybės įgaliotiniai susitiko su žinomais vietos visuomenės atstovais, tarėsi, kaip organizuoti savivaldą. Dalis įgaliotinių, atlikę nurodytą darbą, grįžo į Vilnių, tačiau didžioji jų dalis pasiliko dirbti naujai sukurtose savivaldybėse. Savivaldybių darbuotojai vyriausybės įgaliotinius (vėliau vietoj jų

¹ J. Vileišis. Lietuvos savivaldybės//Savivaldybių balsas. 1927, Nr. 5. P. 8.

² Cit pagal: Sireika J. Lietuvos savivaldybės ir savivaldybininkai 1918-1931 m. - Šiauliai: Šiaulių universitetas, 1998. P. 15.

³ Stačiokas R. Lietuvos savivaldybių raida. - Vilnius: Vilniaus universiteto tyrimo ir mokymo centras, 1991. P. 140.

įvestas apskričių viršininkų, centro vykdomosios valdžios atstovų vietose, institutas) laikė savo pagalbininkais.¹

Lietuvos valdžia šalies valdymą siekė centralizuoti, kad savo politiką be kliūčių galėtų įgyvendinti visoje krašto teritorijoje ir turėtų jai reikalingą informaciją apie padėtį šalyje. Centrinė valdžia vietose neturėjo pakankamos atramos ir įtakos nei kuriant savivaldybes, nei sprendžiant kitus svarbius klausimus, todėl valdyti šalį buvo sunku. Neturėdama savo institucijų vietose ji negalėjo tikėtis kontroliuoti savivaldybių kūrimosi ir jų veiklos. Buvo nuspręsta, kad apskrityse, vietoj vyriausybės įgaliotinių, dirbusių ten laikinai, reikalinga įsteigti nuolatinės apskrities viršininkų, pavaldžių vyriausybei, pareigybes. Galime teigti, kad vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. aplinkraščiu „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos“ ir buvo įsteigtas apskričių viršininkų institutas. Šiuo aplinkraščiu apskričių viršininkams suteikti nuolatinių vyriausybės atstovų ir vyriausių apskričių valdininkų įgaliojimai. Jie buvo skiriami vidaus reikalų ministro ir jam pavaldūs. Apskričių viršininkams pavesta vykdyti visus Laikinosios Vyriausybės nurodymus bei tarpininkauti tarp jos ir vietos gyventojų, prižiūrėti valsčių ir apskričių savivaldybių steigimą, atlikti pareigas pagal instrukcijas. Apskričių viršininkų institutas buvo reikšmingas formuojant šalies administracinio valdymo aparatą, jam suteiktos plačios teisės santykiuose su savivaldos organais.

Formuojant Lietuvos valstybės administracinio valdymo aparatą, buvo svarbu nustatyti tinkamą šalies administracinę teritorinę padalinimą. Vokiečių okupacijos valdžia buvo pradėjusi savaip tvarkyti Lietuvoje vietos administraciją. Rusų laikais visas kraštas buvo padalintas apskritimis, o apskritis - į keliolika valsčių. Valsčių centrai buvo dažniausiai miesteliuose, bet buvo ir tokių, kurių centrai buvo kaimuose. Karo metu žmonės dažniausiai rinkosi ir savo reikalus aptarė bažnytkaimiuose. Todėl visur, kur buvo bažnyčios, susikūrė ir pirmieji vietos parapijų komitetai, kurie ir pradėjo tvarkyti vietos žmonių reikalus. Šių parapijų ribos neretai visai neatitikdavo buvusių valsčių ribų, bet vokiečių okupacijos valdžios jos buvo pripažintos atskirais administraciniais vienetais. Okupacijos metams besibaigiant, kai kurie valsčių centrai nebeatitiko senesnių administracijos padalinimų. Atsirado daugiau valsčių, o ir pačių apskričių atsirado daug daugiau, negu prieš karą rusų laikais. Visa užimtoji Lietuva liko padalinta į kreisus su kreishauptmanais priešakyje. Buvo įvesti įvairūs valsčių įgaliotiniai. Kiekvienas kreisas turėjo po keletą ar keliolika tokių atskirų valsčių. Vėliau buvo įvestas amtsforšteherių institutas.²

Formuojantis vietos savivaldai, atsirado daugybė neaiškumų, ypač dėl administracinio Lietuvos padalinimo ir savivaldybių struktūros. 1918 m. lapkričio 14 d. viešame Valstybės Tarybos posėdyje ministras pirmininkas A. Voldemaras išdėstė vyriausybės veiklos programą

¹ Stačiokas R. Lietuvos savivaldybių raida. - Vilnius: Vilniaus universiteto tyrimo ir mokymo centras, 1991. P. 140.

² J. Vileišis. Lietuvos savivaldybės//Savivaldybių balsas. 1927, Nr. 5. P. 8.

bei kalbėdamas apie valstybės kūrimo reikalus, pasakė, kad iš okupantų paveldėtas valdymo aparatas Lietuvai netinka ir pasiūlė „juo greičiausiai sudaryti vietos savivaldą ir suorganizuoti centralinę valdžią.“¹ Norėdamas išaiškinti, kaip ir ką daryti, 1918 m. gruodžio 17 d. vidaus reikalų ministras išleido aplinkraštį „Dėlei savivaldybių Lietuvoje“, kuris turėjo laikinai atstoti savivaldybių įstatymą. Aplinkraštyje nurodoma, kad Lietuva padalijama į apskritis, apskritys – į valsčius, arba, „kur jos buvo, į gminas... Apskričių teritorija tuo tarpu atatinca vokiečių įvestomis kreizų teritorijos sienomis. Valsčių ar gminų teritorija tinkamiausia būtų nustatyti tuo tarpu senųjų (rusų) valsčių ar gminų sienomis.“² Tai nebuvo nauji teritoriniai dariniai, nes vienodai apskritimis lietuviai vadino ir caro laikų ujezdus, ir vokiečių okupacijos kreisus, o valsčiais – dar ir lenkų gminas. Aplinkraštyje taip pat pažymėta, kad dėl Lietuvos dalių, kurios neįeina į Lietuvos teritoriją, vėliau būsiančios išleistos atskiros taisyklės.³ Tokiu šalies administraciniu padalinimu nebuvo galutinai pasitenkinta, jis buvo tobulinamas. Jau 1919 m. balandžio 29 d. Vilniuje prasidėjusiame Lietuvos apskričių viršininkų ir savivaldybių atstovų suvažiavime buvo aptariami ne tik aktualiausi savivaldos plėtojimo, centro ir vietos valdžios organų santykių tobulinimo aspektai, perspektyvos, uždaviniai, bet ir Lietuvos administracinis padalinimas. Kadangi nei tuometiniai vokiečių kreisai, nei senieji rusų apskričiai nevisai tiko Lietuvos gyvenimui, todėl reikėjo nustatyti apskričių ribas ir centrus. Vidaus reikalų ministerija suvažiavime pateikė Lietuvos Respublikos administracinio padalinimo projektą, kuriame siūlė įkurti apskričių centrus Kaune, Šakiuose, Marijampolėje, Vilkaviškyje, Seinuose, Trakuose, Vilniuje, Šventėnuose, Utenoje, Zarasuose, Rokiškyje, Ukmergėje, Kėdainiuose, Panevėžyje, Pasvalyje arba Biržuose, Šiauliuose, Raseiniuose, Šilėlyje arba Skaudvilėje, Telšiuose ir Kretingoje.

1919 m. liepos 26 d. Apskričių centrų ir jų ribų įstatymu patikslinti apskričių centrai ir apskričių ribos. Įstatyme nurodyti 31 apskrities, kaip administracinių vienetų, apimančių visą etnografinę Lietuvą, išskyrus Klaipėdos kraštą, centrai. Jame įvardyti 20 apskričių valsčiai. Palyginti su vokiečių okupacijos laikais buvusiomis apskritimis (kreisais) apskričių sumažėjo. Keičiantis apskričių riboms, keitėsi ir valsčių sienos bei jų skaičius. Dėl to nemažai apskričių ir valsčių komitetų buvo panaikinta. Susikūrė ir naujų valsčių komitetų.⁴

Remiantis 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymu, Lietuva buvo suskirstyta į 20 apskričių, o šias sudarė 251 valsčius.⁵

¹ Cit pagal: Sireika J. Lietuvos savivaldybės ir savivaldybininkai 1918-1931 m. - Šiauliai: Šiaulių universitetas, 1998. P. 16.

² Vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. aplinkraštis „Dėlei savivaldybių Lietuvoje. Cirkuliaras Nr. 1.“// Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-01-16, Nr. 2-3.

³ Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V. ir kt. Lietuvos teisės istorija. – Vilnius: Justitia, 2000. P. 369.

⁴ Ten pat. P. 370.

⁵ Vietos savivaldybės įstatymas//Vyriausybės žinios. 1931-05-02, Nr. 356-2419.

1939 m. Lietuvai atgavus Vilniaus kraštą, Ministrų taryba Apskričių ir valsčių sąrašą papildė trimis naujomis apskritimis (Vilniaus, Švenčionėlių, Valkininkų).

Klaipėdos kraštas administraciniu teritoriniu požiūriu buvo suskirstytas į Klaipėdos, Šilutės ir Pagėgių apskritis ir jų sudėtyje buvusius valsčius.¹

Kuriant naują valstybės administracinio valdymo aparatą, buvo svarbu suformuoti ir administracinių-teritorinių vienetų valdymo organų sistemą, kurioje reikšmingą vietą užimtų ir apskričių viršininkų institutas. 1918 m. gruodžio 17 d. vidaus reikalų ministro aplinkraščiu „Dėlei savivaldybių Lietuvoje“ Vyriausybė nustatė tokią vietos savivaldos sistemą:

1. Valsčiaus savivaldybė (jos valdymo organai - pilnateisių valsčiaus piliečių susirinkimas, valsčiaus vykdomasis komitetas, valsčiaus viršaitis ir jo padėjėjas);

2. Apskritis savivaldybė (jos valdymo organai – apskrities susirinkimas arba seimelis, apskrities komitetas);

3. Miesto, kuriame gyvena per 10 tūkst. gyventojų, savivaldybė (jos valdymo organai – miesto Taryba, miesto valdyba, miesto prezidentas (burmistras ir jo padėjėjas)).

Vidaus reikalų ministras J. Vileišis „Savivaldybių balse“ komentuodamas tokį Lietuvos savivaldos organų aparatą, sakė, kad, formuodama jį, „šalies vyriausybė prisilaikė šių principų:

1. Palikti apskričių rubežius taip, kaip jie vokiečių okupacijos valdžios buvo nustatyti.

2. Leisti veikti kaip parapijoms, taip ir valsčių komitetams tose ribose, kaip jie buvo pradėję veikti prie vokiečių valdžios.

3. Visą galią spręsti vietos reikalus palikti vietos komitetams, o apskrities viršininkai tiktai registruoja tuos nutarimus.

4. Iš atskirų valsčių atstovų didesniuose apskričių centruose sudaryti visos apskrities atstovybę seimelių formoje.

5. Apskritis savivaldybių susirinkimas – seimelis - turėjo tvarkyti visus reikalus visame apskrities plote, o didesniems miestams buvo palikta teisė tvarkytis taip, kaip buvo nustatoma tvarkytis kiekvienos apskrities seimeliui.”²

1919 m. balandžio 29 d. apskričių viršininkų ir savivaldybių atstovų suvažiavime buvo apsvarstytas Vidaus reikalų ministerijos parengtas Lietuvos administracinio valdymo aparato projektas. Jame buvo siūloma tokia šalies valdymo organizavimo forma: „visos apskritys savistoviai tvarko savo vidaus gyvenimą laikydamosi valstybės įstaigų ir vyriausybės nurodymų. Visi valsčiai sutartinai dirba su apskričių savivaldybėmis, vykindami jų nutarimus ir tvarkydami bėgamuosius valsčiaus reikalus. Valsčiaus savivaldybės priešakyje stovi valsčiaus komitetas su viršaičiu. Svarbesnius klausimus riša sodžių įgaliotinių susirinkimas ir valsčiaus sueiga.

¹ Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V. ir kt. Lietuvos teisės istorija. – Vilnius: Justitia, 2000. P. 370.

² J. Vileišis. Lietuvos savivaldybės//Savivaldybių balsas. 1927, Nr. 5. P. 9.

Apskričių savivaldybės susideda iš apskričių seimelių ir pildomųjų komitetų... Į kiekvieną apskritį bus skiriamas centralinis valdžios atstovas – komisorius, arba apskrities viršininkas.”¹

1919 m. spalio 10 d. priimtas pirmasis Savivaldybių įstatymas nustatė tokią vietos savivaldos sistemą: valsčiai, apskritys, miestai. Miesteliai, kuriuose gyveno daugiau kaip 3 tūkstančiai žmonių, galėjo tvarkytis valsčių teisėmis, kaip atskira savivaldos grandis. Miestai, turintys nuo 10 tūkstančių ir daugiau gyventojų, savo valdomoje teritorijoje šeimininkavo apskričių teisėmis. Valsčiai reikėsi kaip tam tikri teritorinio valdymo lygio, natūralūs viešos teisės, darbo bei ūkinio organizavimo, administracinio padalijimo vienetai. Valsčiaus teritorija pradžioje sutapo su parapijos teritorija.² Savivaldybių įstatymas, suteikęs gana daug savarankiškumo vietos savivaldai, sukėlė valstybinių instancijų nepasitenkinimą.³ 1924 m. liepos 29 d. Seimas padarė esminius įstatymo pakeitimus ir papildymus. Apskrities viršininkas, kuris nebuvo gyventojų renkamas, bet paskiriamas Vidaus reikalų ministro, tapo kartu apskrities valdybos pirmininku. Šiuo įstatymu buvo sustiprinta centrinės valdžios įtaka savivaldybėms: Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamentas tvirtino apskričių ir miestų savivaldybių pajamų ir išlaidų sąmatas; apskrities viršininkas skirdavo valsčiaus viršaitį iš trijų valsčiaus taryboje parinktų kandidatų. Ypač savivaldybių organų savarankiškumas buvo apribotas po 1926 m. gruodžio 17 d. valstybinio perversmo, o apskričių viršininkų instituto vaidmuo ėgavo dar didesnę įtaką vietos savivaldos organų veiklai.

Antrasis Respublikos Savivaldybių įstatymas, paskelbtas 1929 m. rugsėjo 7 d. „Vyriausybės žiniuose“, išsiskyrė tuo, jog vietos savivaldos sistemos ašimi buvo įteisinta seniūnija – žemiausias tuometinės Lietuvos teritorinis padalinimo vienetas.

1931 m. Vietos savivaldybės įstatymas pagrindė šiuos vietos savivaldos valdymo organus: valsčiuje – valsčiaus tarybą, viršaitį, seniūnijų gyventojų sueigas (krivules) ir seniūnus, valsčiaus kontrolės komisijas; apskrityje – atitinkamai tarybą, valdybą ir kontrolės komisiją; mieste – tarybą, burmistrą, miesto kontrolės komisiją. Panaikinus valsčių ir miestų valdybas, vietoj jų įvesti vienasmeniai vykdomieji organai: valsčiuje – viršaitis, mieste – burmistras. Centrinės valdžios įtaka vietos savivaldos organams sustiprėjo, pvz.: valsčiaus taryboje išrinktą viršaitį ir jo padėjėją toms pareigoms tvirtindavo apskrities viršininkas, o pirmaeilio miesto burmistrą ir jo padėjėją dar turėdavo patvirtinti vidaus reikalų ministras, antraeilio miesto – apskrities viršininkas.

Tik 1934 m. spalio 1 d. „Vyriausybės žiniuose“ paskelbtas Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimas sustiprino autoritarizmą savivaldybinėje veikloje, suteikė valdymo organams

¹ Lietuvos policija 1918-1928. – Kaunas: Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamentas, 1930. P. 400.

² Stačiokas R. Lietuvos savivaldybių raida. - Vilnius: Vilniaus universiteto tyrimo ir mokymo centras, 1991. P. 170-171.

³ Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamentas. Lietuvos savivaldybės 1918 – 1928 m. Savivaldybių įsikūrimo ir pirmojo dešimtmečio darbų apžvalga. – Kaunas: VRM Savivaldybių departamentas, 1928. P. 55.

(burmistrui, viršaičiui, apskrities valdybai) didesnes vykdomojo ir tvarkomojo darbo administravimo teises.¹ Vis dėlto išrinkti viršaičiai ir burmistrai dar turėjo būti patvirtinti centro valdžios, kuri tokiu būdu tiesiogiai ar per savo statytinius apskričių viršininkus lėmė skiriamų viršaičių ar burmistrų atstovavimą centrinei valdžiai.

Besiformuojančioje Lietuvos Respublikoje aktualus ir sudėtingas buvo centrinės ir vietos valdžių santykio, šių valdžių kompetencijos klausimas, kadangi nebuvo priimtas valstybės valdomojo aparato santvarkos įstatymas. Anot prof. V. Biržiškos, „pas mus didelė dalis administracinių organų nepilnai savo kompetencijoje nusimano ir kartais matome tokį įsikišimą svetimon kompetencijon, kad tatau atsitinka nežiūrint į daugybę šiuo klausimu išleistų cirkuliarų.“² Dažnai kildavo nesutarimų, kokias problemas gali gvildinti vietos savivaldybės, kokias reikėtų perduoti aukštesniam valdymo lygiui. Labai dažnai kildavo ginčų ir nepasitenkinimo iš savivaldybių pusės dėl apskričių viršininkų kišimosi į vietos savivaldos reikalus. Antai Marijampolės apskrities taryba 1919 m. vasario 2 d. pasiuntė į Vilnių paklausimą: „Kadangi Laikinosios Vyriausybės pasakymais – apskrities valdžia vienu kartu priklauso apskrities prezidiumui ir apskrities viršininkui ir kadangi centralinės valdžios įgaliotiniai ignoruoja prezidiumą, kreipdamiesi į viršininką arba milicijos inspektorius – pavienius asmenis, kurie jokių būdu negali atstovauti apskrities reikalus, prezidiumas nutaria reikalauti Vidaus reikalų ministerijos aiškaus apskrities tarybos prezidiumo kompetencijos apibrėžimo.“³ Vidaus reikalų ministerija savo atsakyme Marijampolės savivaldybės nariams patvirtino, kad „kol bus išleistas savivaldybių įstatymas ir vyks savivaldybių suvažiavimas, prezidiumas veikia savarankiškai, o apskrities viršininkas yra kaip valstybės kontrolierius“.⁴ Siekdamas padidinti savivaldybių vaidmenį, sureguliuoti jų santykius su šalies valdžia bei jos atstovais vietose, apskričių viršininkais, vidaus reikalų ministras išleido aplinkraštį Nr. 6 „Visiems apskričių viršininkams“, kuriame aiškino, kad „apskrities susirinkimas (Seimelis) yra vyriausiasis visos apskrities savivaldos organas... Apskrities viršininkas negali trukdyti veikimo šios savivaldybės įstaigos ir tegali tik padėti jai organizuotis. Kaip centralinės valdžios atstovas jis praneša Seimeliui ir jo išrinktiems vyriausybės įsakymus ir prižiūri idant visi Apskrities Seimelio teisėtai išleisti įsakymai būtų pildomi lygiai kaip ir valstybės įstatų įsakymai.“⁵ Aplinkraščiu apskričių viršininkams buvo rekomenduojama daryti pasitarimus su kitų ministerijų įgaliotiniais ir į juos pakviesti bent po du apskrities komiteto narius. Apskričių Seimeliai, prižiūrint apskričių

¹ R. Stačiokas. Vietos savivaldybės iš arčiau (I) // Informacijos rinkinys „Savivaldybė. Iš Lietuvos Respublikos 1918-1940 m. savivaldybių istorijos“. - Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1992. Nr. T-455. P. 3-5.

² Cit. pagal: Mačinskas G. Mintys apie mūsų valstybės įstaigas ir valdininkus. - Kaunas: Šviesa, 1932. P. 6.

³ Cit. pagal: Stačiokas R. Lietuvos savivaldybių raida. - Vilnius: Vilniaus universiteto tyrimo ir mokymo centras, 1991. P. 161.

⁴ Ten pat.

⁵ Vidaus reikalų ministro aplinkraštis „Visiems apskričių viršininkams. Cirkuliaras Nr. 6.“ // Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-03-18, Nr. 23-33.

viršininkams, buvo formuojami iki savivaldybių įstatymo priėmimo 1919 spalio mėn. Centrinė valdžia stengėsi išlaikyti savo pozicijas vietos savivaldybėse, vyriausybės įtaka šalyje nuolat stiprėjo.

Lietuvos administracinį valdymo aparatą sudarė ne tik savivaldybės, apskričių viršininkų institutas, bet ir centrinės šalies valdžios institucijos – Respublikos Prezidentas, Ministrų kabinetas ir ministerijos. Faktiškai centrinės galios institucija, nustatanti valstybės administravimą, buvo Ministrų kabinetas, tačiau hierarchijos viršūne laikytas Respublikos Prezidentas, kuriam Ministrų kabinetą sudarant, visos galiojusios konstitucijos buvo pavedusios didesnę ar mažesnę, bet aktyvų vaidmenį. Svarbiausiomis paties prezidento administracinėmis galiomis buvo aukštųjų šalies valdininkų skyrimas ir atleidimas bei vyriausias vadovavimas visoms krašto ginkluotoms pajėgoms. Šias funkcijas prezidentas vykdė su Ministro pirmininko ar atitinkamo ministro pritarimu ir su jo kontrasignacija.

Ministrų kabinetas, susidedantis iš Ministro pirmininko ir ministrų, konstitucijose buvo traktuojamas kaip bendrosios kompetencijos valstybės institucija, kurios svarbiausia funkcija – valstybės konstitucijos ir įstatymų vykdymas. Ministrai už tinkamą vadovavimą jiems pavestai valdymo šakai politiškai buvo atsakingi Seimui, o baudžiamąja tvarka – Vyriausiajam tribunolui. Jie galėjo priimti vykdomuosius sprendimus, skelbti administracinius aktus, skirti ir atleisti daugelį tarnautojų.

Ministerijų centrinis aparatas paprastai buvo skirstomas į departamentus. Vietose jos galėjo turėti savo teritorines tarnybas. Ministerijų sąrašas valstybės gyvavimo pradžioje nors nedaug, bet nuolat kaitaliojamas, netrukus stabilizavosi ir jau liko nepakitęs iki sovietinės okupacijos pradžios. Ministerijos, iš viso aštuonios, buvo išvardintos 1924 m. įstatyme „Ministerijų kabineto etatai“. Trys ministerijos – Finansų, Žemės ūkio ir Susisiekimo – rūpinosi Lietuvos valstybės ūkinės ekonominės politikos rengimu bei įgyvendinimu. Be šių, dar buvo Vidaus reikalų, Teisingumo, Švietimo, Krašto apsaugos, Užsienio reikalų ministerijos.¹

Apskričių viršininkai buvo skiriami ir pavaldūs vidaus reikalų ministrai. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamentas atliko administracinį apskričių viršininkų instituto valdymą ir leido teisės aktus, kuriais apskričių viršininkai vadovavosi savo veikloje. Formuojantis naujai sukurtos Lietuvos valstybės vietos savivaldos organams, tuo pačiu buvo kuriama ir Vidaus reikalų ministerijos struktūra. 1919 m. kovo 5 d. vidaus reikalų ministro įsakymu Nr. 56 buvo įsteigtas Piliečių apsaugos departamentas, tačiau kurį laiką jis egzistavo tik „popieriuje“. 1919 m. birželio 10 d. išleistas Vidaus reikalų ministerijos statutas nustatė jo organizacinę struktūrą, kuri susidėjo iš penkių skyrių: Kanceliarijos, Milicijos, Draugijų, sąjungų ir susirinkimų, Spaudos, Pasų. 1920 m. Ministrų kabinetas nustatė naują Vidaus reikalų

¹ Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V. ir kt. Lietuvos teisės istorija. – Vilnius: Justitia, 2000. P. 370.

ministerijos organizacinę struktūrą, numačiusią joje keturis departamentus: Bendrųjų reikalų ir tikybių, Piliečių apsaugos, Savivaldybių, darbo ir socialinės apsaugos, Sveikatos. Tuometiniam Piliečių apsaugos departamentui priskirtos funkcijos buvo įgyvendinamos per apskričių viršininkų institutą ir milicijos organus savivaldybėse. Neilgai trukus, 1921 m. vidaus reikalų ministras R. Skipaitis pertvarkė Piliečių apsaugos departamento struktūrą, padalijęs jį į penkis skyrius: Administracinį, Pasų, Kriminalinį, Ūkio, Spaudos ir draugijų. Apskričių viršininkų instituto veiklą daugiausia reguliavo Administracinis skyrius, kurio kompetencijoje buvo privalomų įsakymų priežiūra, žinios apie Lietuvos administracinį padalinimą, apskričių viršininkų bei milicijos vadų administracinių nurodymų priežiūra ir kiti klausimai. Po 1924 m. Vidaus reikalų ministerijoje nusistovėjo šešių departamentų struktūra: Administracijos, Piliečių apsaugos, Valstybės saugumo, Sveikatos, Darbo ir socialinės apsaugos, Savivaldybių departamentai ir Statybos inspekcija. Nuo 1935 m. Piliečių apsaugos departamentas buvo reorganizuotas į Policijos departamentą, o anksčiau jam priklausiusios funkcijos perduotos Administraciniam departamentui. Administracinis departamentas perėmė ir apskričių viršininkų instituto veiklos koordinavimą ir priežiūrą.

Suformuotas Lietuvos valstybės centrinės vykdomosios valdžios valdymo aparatas, pasidalindamas kompetenciją, leido įvairius, žemesnio pavaldumo institucijoms reikšmingus norminius aktus, teisiškai reglamentuojančius tų institucijų veiklą. Ką tik susikūrusiai Lietuvos valstybei buvo labai reikšminga Vidaus reikalų ministerijos veikla: daug kartų struktūriškai keitėsis, šios įstaigos centrinis aparatas ir jam pavaldžios vietinės įstaigos vadovavo viešosios tvarkos apsaugai, kovai su nusikalstamumu, vietiniam valdymui, prižiūrėjo vietos savivaldybes, rūpinosi sveikatos ir socialine apsauga, statybų ir sauskelių priežiūra, tikybių reikalais. Vidaus reikalų ministerijai buvo pavaldus ir apskričių viršininkų institutas, kuriam ypatinga vieta teko ne tik vidaus reikalų, bet ir apskritai vietinių administracinių valstybės institucijų sistemoje.

2. APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ INSTITUTAS LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIAME VALDYME 1918 - 1940 METAIS

2. 1. Apskričių viršininkų instituto teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje 1918 - 1940 metais

Atkūrus Lietuvos Nepriklausomybę, Valstybės Taryba ir Laikinoji Vyriausybė, norėdamos įvesti šalyje tvarką, suformuoti vietos savivaldos organus ir juose turėti atramą, pasiuntė į apskritis savo įgaliotinius, kuriems pavedė išaiškinti valdžios politiką ir pasirūpinti jos įgyvendinimu. Pirmomis dienomis centro valdžios atstovams teko dirbti neturint jokių rašytų instrukcijų ar nurodymų, išskyrus tai, kas paminėta 1918 m. lapkričio 11 d. atsišaukime „Lietuvos piliečiai“. Kadangi Lietuvos valdžia neturėjo savo institucijų vietose, galinčių atstovauti jos interesus ir įgyvendinti vykdomą politiką, buvo nuspręsta, kad apskrityse, vietoj vyriausybės įgaliotinių, dirbusių ten laikinai, reikia įsteigti nuolatinės apskrities viršininkų pareigybes.

Kadangi apskričių viršininkai buvo skiriami ir pavaldūs vidaus reikalų ministrai, jų veikla daugiausia buvo reglamentuojama vidaus reikalų ministro leidžiamais aplinkraščiais, vadinamais cirkuliarais. Vidaus reikalų ministro pasirašytame 1918 m. gruodžio 17 d. aplinkraštyje „Dėlei savivaldybių Lietuvoje“ jau minimas apskrities viršininko institutas, jam nustatoma teisė tvirtinti valsčių komitetų sąrašus, teikti Vidaus reikalų ministerijai žinias apie išrinktus vietos savivaldos organų atstovus.¹ Tai buvo bene pirmasis vidaus reikalų ministro aplinkraštis, reglamentavęs apskričių viršininkų instituto kompetenciją. Vėliau tokių aplinkraščių buvo išleista ir daugiau. 1918 m. vidaus reikalų ministro aplinkraščiu „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos“ įsteigtas apskričių viršininkų institutas. Šiuo cirkuliaru apskričių viršininkams suteikti nuolatinių vyriausybės atstovų ir vyriausių apskričių valdininkų įgaliojimai. Jiems pavesta vykdyti visus vyriausybės nurodymus ir valstybės įstatymus bei tarpininkauti tarp vyriausybės ir vietos gyventojų. Aplinkraštyje reglamentuojama šių pareigūnų skyrimo tvarka: „į kiekvieną apskritį Vidaus reikalų ministeris skiria po vieną apskrities viršininką. Apskrities viršininkas apsirenka savo buveinę, jeigu tik galima, ten pat, kur buvo kreisamatai.“²

¹ Vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. aplinkraštis „Dėlei savivaldybių Lietuvoje. Cirkuliaras Nr. 1.“// Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-01-16, Nr. 2-3.

² Vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. aplinkraštis „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos. Cirkuliaras Nr. 2.“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-01-16, Nr. 2-3.

Aplinkraštyje nustatytos apskričių viršininkų teisės ir pareigos tapo pagrindu apskričių viršininkų instituto veiklai, kadangi vidaus reikalų ministro skiriamų ir jam pavaldžių apskričių viršininkų teisinė padėtis ir kompetencija nebuvo reglamentuota specialiu įstatymu. Šis aplinkraštis buvo pagrindiniu teisės aktu, per visą 1918-1940 m. laikotarpį reglamentavusiu pagrindines apskričių viršininkų teises ir pareigas.

Apskrities viršininko administracija susiformavo vėliau. Ją sudarė pats apskrities viršininkas, jo sekretorius, raštvedys, raštininkai, policijos vadas, nuovadų viršininkai, nuovadų viršininkų padėjėjai, vyr. policininkai, policininkai, pasienio policijos viršininkas (pasienio apskrityse).¹ Siekiant formaliai įteisinti naujai suformuotą apskričių viršininkų institutą ir suteikti jam oficialų centrinės valdžios atstovo statusą, 1919 m. „Laikinosios Vyriausybės žiniuose“ buvo paskelbtas Vidaus reikalų ministerijos aplinkraštis dėl apskrities ir miesto viršininkams nustatomos uniformos: „Kepurė, frenčas ir šinelis tokio kirpimo, kaip kariškių: šliko spalva juoda, o kitų drabužių spalva galutinai nenustatoma. Kepurės lankas ir kantas žali. Vietoje juodos šikšnelės Apskrities Viršininkams geltona juostelė... Apskrities Viršininko trikampis apsiūtas geltonu galiūnu $\frac{3}{4}$ cm platumo su viena žvaigždute. Apskrities Viršininkas ant kairio šono nešioja aukso spalvos vainiką su Ministerijos inicialais V.R.M. viršuje kurio, vytiš.“²

Apskričių viršininkai buvo pavaldūs vidaus reikalų ministrui, todėl didžioji dalis aplinkraščių, reglamentuojančių apskričių viršininkų veiklą, teises ir pareigas, buvo išleisti būtent šios ministerijos departamentų. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamentas siūsdavo aplinkraščius apskričių viršininkams, siekdama pranešti šiems apie priimtus teisės aktus, pavesti jų vykdymą, surinkti įvairias žinias iš apskričių. Aplinkraščius, kuriuose reglamentuojamos apskričių viršininkų teisės ir pareigos įvairiose jų veiklos srityse, leido ir kiti Vidaus reikalų ministerijos departamentai (Bendrųjų reikalų departamentas, Milicijos departamentas, Sveikatos departamentas, Tikybų departamentas), o taip pat ir kitų ministerijų (Žemės ūkio, Finansų, Susisiekimo ir kt.) departamentai.

Apskrities viršininko instituto nereglementavo joks specialiai tam priimtas įstatymas. Keletą kartų buvo bandyta parengti būtent apskričių viršininkų instituto reglamentavimui skirtą įstatymą, apibrėžiantį apskričių viršininkų teises ir pareigas, jų kompetencijos ribas. 1922 m. liepos 15 - 19 d. vykusiame apskričių viršininkų suvažiavime Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento direktorius P. Navakas pristatė suvažiavimo dalyviams parengtą Apskričių viršininkų instituto įstatymo projektą, kuriame buvo detalčiai išvardintos apskričių viršininkų teisės ir pareigos, nustatyta jų kompetencija. Šiame įstatymo projekte buvo

¹ Ministerių kabineto kanceliarija. Valstybės įstaigos ir tarnautojai. - Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1925.

² Vidaus reikalų ministro aplinkraštis „Apskrities ir miesto viršininkams, apskričių viršininkams, ir jų pagalbininkams, milicijos vadams, nuovadų viršininkams ir jų pagalbininkams nustatoma šitokia uniforma“// Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-05-22, Nr. 7.

reglamentuotas apskričių viršininkų, kaip centro valdžios atstovų, skiriamų Ministro pirmininko, statusas. Jame buvo išvardintos šių pareigūnų teisės ir pareigos, kurios iki tol buvo nustatytos įvairiuose įstatymuose bei kituose teisės aktuose. Įstatymo projekte išvardinamos apskričių viršininkų teisės ir pareigos: priimti aukštuosius valdininkus ir užsienio svečius, kelti ir palaikyti visuomenėje valstybingumo ir tautiškumo idėją, derinti apskrities valdininkų darbą, darant bendrus pasitarimus, prižiūrėti savivaldybių veikimą teisėtumo ir tikslingumo požiūriu, leisti privalomuosius įsakymus, išdavinėti pasus, leidimus apsigyventi Lietuvoje, išduoti vizas, skirti ir atleisti paprastus ir vyresnius milicininkus, atsakyti už bendrą tvarką apskrityje.¹ Dėl šio įstatymo projekto pakeitimo ir papildymo tarp suvažiavimo dalyvių kilo daug ginčų, o galutinį jo suderinimą buvo patikėta atlikti sudarytai komisijai. Gaila, tačiau šis įstatymo projektas taip ir netapo įstatymu. 1927 m. rugsėjo 1-2 d. vykusiame apskričių viršininkų suvažiavime buvo referuotas apskričių viršininkų statuto projektas, kuriam suvažiavimo dalyviai pritarė, tačiau kuris taip ir netapo įstatymu.²

Dėl nepakankamai aiškiai suformuluotos apskričių viršininkų kompetencijos dažnai kildavo nesutarimų tarp centrinės vykdomosios valdžios atstovų ir vietos savivaldos institucijų. Siekdamas detalizuoti apskričių viršininkų kompetenciją bei išaiškinti jų santykius su kitų ministerijų įgaliotiniais, o taip pat su apskričių Susirinkimais bei Komitetais, vidaus reikalų ministras J. Vileišis 1919 m. kovo 18 d. „Laikinosios Vyriausybės žiniose“ paskelbė cirkuliarą Nr. 6 „Visiems apskričių viršininkams“, kuriame nurodė, kad vyriausias visos apskrities savivaldybės organas yra apskrities Susirinkimas (Seimelis), o „apskrities viršininkas negali trukdyti veikimo šios savivaldybės įstaigos ir tegali tik padėti jai organizuotis.“³ Šiuo aplinkraščiu apskrities viršininkas buvo įgaliotas šaukti pasitarimus su kitų ministerijų įgaliotiniais, padėti jų veikloje, patariamuoju balsu dalyvauti apskričių Komitetų ar Seimelių susirinkimuose. Vis dėlto, šis cirkuliaras nesuteikė pakankamo aiškumo dėl savivaldybių ir apskričių viršininkų santykių, nors jame, skirtingai nei cirkuliare Nr. 2, vyriausiu apskrities organu nustatomas jau nebe apskrities viršininkas, o apskrities susirinkimas.

Kadangi koncentruotai viename įstatyme išreikšto apskričių viršininkų instituto reglamentavimo nebuvo, apskričių viršininkų teisės ir pareigos buvo reglamentuojamos atskirų sričių įstatymuose, poįstatyminiuose aktuose, aplinkraščiuose. Vis dėlto įvairias valstybės gyvenimo sritis reglamentuojantys įstatymai apskričių viršininkams patikėjo išties plačias teises ir pareigas. Nemažai apskrities viršininkų teisių ir pareigų, susijusių su savivaldos organų priežiūra ir kontrole, buvo nustatytos priimtuose Savivaldybių įstatymuose. 1919 m.

¹ Apskričių viršininkų 1922 m. liepos 15-19 d. suvažiavimo protokolas//Lietuvos centrinis valstybės archyvas. - F. 394. Ap. 5. B. 202. Lap. 89.

² Lietuvos policija 1918-1928. – Kaunas: Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamentas, 1930. P. 413.

³ Vidaus reikalų ministro aplinkraštis „Visiems apskričių viršininkams. Cirkuliaras Nr. 6.“// Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-03-18, Nr. 23-33.

Savivaldybės įstatymu apskričių viršininkams suteikta teisė revizuoti savivaldybių veiklą, protestuoti jų nutarimus, reikalauti valsčiaus viršaičio ir kitų tarybos narių atleidimo, pasiūlyti valsčiaus tarybai svarstyti atskirus klausimus, apskūsti apskrities tarybai valsčių savivaldybių nutarimus ir t.t.¹ 1924 m. Savivaldybių įstatymo pakeitimu apskrities viršininko pareigybė sujungta su apskrities valdybos pirmininko pareigybe. Šiuo įstatymo pakeitimu apskrities viršininko kompetencija išsiplėtė. Po valstybinio perversmo 1929 m. priimtame Vietos savivaldybės įstatyme apskrities viršininko instituto galios dėl valsčių savivaldybių reikalų ir valdymo dar labiau išaugo ir buvo gana aiškiai jame reglamentuotos. Pagal 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymą per apskričių viršininkus vidaus reikalų ministras vykdė jam pavestą savivaldybių priežiūrą teisėtumo ir tikslingumo požiūriais. Šiuo įstatymu apskrities viršininkas turėjo plačias teises ir pareigas, reguliuojant, kontroliuojant vietos savivaldos organų veiklą.

Apskrities viršininko teisės ir pareigos reglamentuojamos ir daugelyje kitų, svarbias valstybės gyvenimo sritis reguliuojančių įstatymų. Ypatingai didelę reikšmę apskrities viršininkas turėjo milicijos veiklai. Pagal 1920 m. Milicijos įstatymą jam buvo pavaldus apskrities milicijos vadas, jis priimdavo į tarnybą milicininkus, turėjo teisę paaukštinti juos tarnyboje ar perkelti iš vienos tarnybos vietos į kitą.² 1919 m. lapkričio mėn. 14 d. Įstatymas apie laikiną prekybos suvaržymą Lietuvos pasieniuose, reglamentavęs pasienio apskričių viršininkų kompetenciją apriboti prekybą šalies pasienyje, nustatė, kad „sugautieji vežant arba supirkinėjant be leidimų prekes baudžiami yra ligi dešimties tūkstančių auksinų, pinigine bauda ir konfiskuojamos prekės, arkliai ir vežimai... Administracinę baudą deda komisija, susidedanti iš apskrities viršininko, karo komendanto ir apskrities valdybos nario.“³ Apskrities viršininko teisės ir pareigos reglamentuojamos ir kituose įstatymuose: 1919 m. Įstatyme apie draugijas, 1919 m. Spaudos įstatyme, 1925 m. Švenčių ir poilsio įstatyme, 1928 m. Apskričių viršininkų susisiekimo priemonių įstatyme, 1931 m. Prezidento rinkimų, 1932 m. Susirinkimų ir pramogų įstatyme bei kai kuriuose kituose įstatymuose.

Nemažai apskrities viršininko teisių ir pareigų reglamentuojamos ir poįstatyminiuose teisės aktuose: taisyklėse, instrukcijose, įstatuose, įsakymuose. Apskrities viršininko įgaliojimai išduoti leidimus ginklams laikyti buvo reglamentuoti 1919 m. išleistose „Leidimų ginklams laikyti davimo instrukcijoje“ ir nesikeitė net vėliau padarytuose šios instrukcijos pakeitimuose. 1919 m. „Laikinuosiuose naujokų šaukimo įstatuose“ nustatyta, kad apskrities viršininkas, kaip naujokų šaukimo į kariuomenę apskrities priėmimo komisijos pirmininkas, įgaliotas organizuoti

¹ Savivaldybių įstatymas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-10-28, Nr. 14-175.

² Milicijos įstatymas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1920-05-20, Nr. 32-363.

³ Įstatymas apie laikiną prekybos suvaržymą Lietuvos pasieniuose//Lietuvos centrinis valstybės archyvas. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 2.

naujokų šaukimą apskrityje, prižiūrėti savivaldybių veikimą mobilizacijos srityje.¹ „Naujokų šaukimo instrukcijose“ detalizuojama apskrities viršininko teisė šaukti Priėmimo komisiją, gauti naujokų šaukimo bylas ir įsakyti ruošti šaukiamų į kariuomenę vyrų sąrašus.² 1919 m. Vidaus reikalų ministerijos aplinkraščiu pasienio apskričių viršininkams nustatyta pareiga prižiūrėti, kad Vokietijos piliečiai, turintys Vokietijos valdžios organų išduotus liudijimus sienai peržengti, nebūtų įleidžiami į Lietuvą toliau nei 10 km pasienio zonoje.³ Apskričių viršininkams „Instrukcijoje dėl „Sienai peržengti liudymų“ davimo pasienio gyventojams“ reglamentuota pareiga, kad minėti liudijimai būtų išduodami teisingai.⁴ Vidaus reikalų ministro 1925 m. priimta „Švenčių ir poilsio įstatymui vykdyti instrukcija“ pavedė apskrities viršininkui ir policijai „Švenčių ir poilsio įstatymo“ vykdymo prižiūrėjimą. Apskričių viršininkai turėjo teisę už minėto įstatymo pažeidimus bausti pinigine bauda arba areštu bei apie nusižengimus vietos savivaldybėse pranešti aukštesnei savivaldybių įstaigai.⁵ Be jau minėtų sričių, apskrities viršininkui tuometinėje Lietuvoje buvo pavesta prižiūrėti emigracijos įstaigų ir jų tarnautojų veiklą.⁶ 1930 m. pasienio apskričių viršininkams net pavesta išdavinėti užsienio pasus darbininkams, vykstantiems dirbti žemės ūkio darbų į Latviją. Apskričių viršininkų instituto veikla reglamentuota ir įvairiomis, įstatymų vykdymui skirtomis taisyklėmis. Štai pavyzdžiui, remiantis 1930 m. išleistomis „Pramogų mokesčio sąskaitybai ir atskaitomybei vesti taisyklėmis“, apskrities viršininkas turėjo sušaukti komisiją, kuri patikrintų „visas apskrities viršininko ir policijos įstaigų patiektas bilietų registracijos knygas, bilietų šakneles ir Lietuvos banko kvitus“.⁷ Kaip dar vieną pavyzdį galime paminėti ir 1929 m. Medžioklės įstatymo taisyklės, kuriomis apskričių viršininkai kartu su savivaldybių organais bei policija buvo įgalioti rūpintis šių taisyklių įgyvendinimu, prižiūrėti, kad nebūtų medžiojama įstatyme uždraustais būdais.⁸ Iš apžvelgtų teisės aktų galime spręsti, kad nors specialaus įstatymo, reglamentuojančio apskričių viršininkų institutą, nebuvo, tačiau daugybė atskirų įstatymų, poįstatyminių aktų reglamentavo pakankamai platų apskričių viršininkų teisių ir pareigų spektrą.

¹ Vidaus reikalų ministro „Laikinieji naujokų šaukimo įstatymai“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-10-08, Nr. 13.

² Vidaus reikalų ministro „Naujokų šaukimo instrukcijos“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-11-24, Nr. 15.

³ Vidaus reikalų ministro 1919 m. spalio 8 d. aplinkraštis „Vilkaviškio, Šakių, Raseinių, Tauragės ir Kretingos apskričių viršininkams“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-11-24, Nr. 15.

⁴ Vidaus reikalų ministro 1919 m. spalio 8 d. „Instrukcija dėl „Sienai peržengti liudymų“ davimo pasienio gyventojams“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-11-24, Nr. 15.

⁵ Vidaus reikalų ministro „Švenčių ir poilsio įstatymui vykdyti instrukcija“//Vyriausybės žinios. 1925-03-12, Nr. 185.

⁶ Vidaus reikalų ministro „Emigracijos įstatymui vykdyti taisyklės“//Vyriausybės žinios. 1930-01-15, Nr. 319.

⁷ Pramogų mokesčio sąskaitybai ir atskaitomybei vesti taisyklės//Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau – LCVA). - F. 406. Ap. 3. B. 31. Lap. 10.

⁸ Medžioklės įstatymo taisyklės//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 30. Lap. 70.

Apskritis viršininkai, vadovaudamiesi savo veikloje aukštesnių centrinės valdžios institucijų išleistais teisės aktais, ir patys galėjo leisti privalomuosius įsakymus įvairiais, jų kompetencijai priskirtais klausimais. Apskričių viršininkai leido gyventojams privalomus vykdyti įsakymus visuomenės tvarkai ir ramybei, švarai ir sveikatai palaikyti, dėl privalomo gyventojų registravimo, vėliavų iškabinimo, iškabų, skelbimų kabinimo, apsisaugojimo nuo užkrečiamų ligų, dėl mirusiųjų registravimo ir leidimų laidoti ir t.t. Šie visose apskrityse beveik vienodo turinio įsakymai maždaug tuo pačiu metu centrinės valdžios institucijų nurodymu buvo leidžiami įvairiose apskrityse, siekiant savalaikiai vykdyti priimtus įstatymus ar kitus poįstatyminius teisės aktus.

Apskričių viršininkai, kaip centrinės valdžios atstovai vietose, turėjo pakankamai plačius įgaliojimus ir kompetenciją. Nepaisant to, kad jų instituto veikla nebuvo teisiškai reglamentuota vienu konkrečiu įstatymu, o apibrėžta daugelyje įvairių sričių įstatymų, aplinkraščių, taisyklių, instrukcijų, apskričių viršininkams buvo suteiktos plačios teisės ir pareigos. Platūs įgaliojimai apskričių viršininkams suteikti Savivaldybių įstatymuose, kurių pagalba jie galėjo prižiūrėti ir kontroliuoti savivaldybių organų veiklą.

2.2. Apskričių viršininkų instituto vaidmuo valsčių savivaldos organuose

Lietuvos Valstybės Tarybos paskelbtas 1918 m. vasario 16-osios Nepriklausomybės Aktas įgalino pradėti konkrečius Lietuvos valstybės kūrimo darbus. Reikėjo ne tik sukurti ir priimti Konstituciją, pagrindinį Nepriklausomos valstybės teisės aktą, bet ir sudaryti Vyriausybę, suformuoti visą valstybės valdymo aparatą nuo aukščiausių iki žemiausių valdžios institucijų. Neturėdama pakankamos atramos ir įtakos nei kuriant savivaldybes, nei sprendžiant kitus svarbius klausimus, Lietuvos centrinė valdžia siekė įkurti vietose savo institucijas, kurios, su joms suteiktais gana plačiais įgaliojimais, galėtų padėti kontroliuoti savivaldybių kūrimąsi ir jų veiklą. Nuo 1918 m. lapkričio vidurio Vidaus reikalų ministerija, vadovaujama ministro V. Stašinsko, parinko ir pasiuntė į apskritis savo įgaliotinius, kuriems pavedė išaiškinti valdžios politiką ir pasirūpinti jos įgyvendinimu.

1918 m. vidaus reikalų ministro aplinkraščiu Nr. 2 „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos“ įsteigta apskričių viršininkų institucijai pavesta vykdyti visus vyriausybės nurodymus ir valstybės įstatymus bei tarpininkauti tarp vyriausybės ir vietos gyventojų. Tai, jog trys iš dešimties šio aplinkraščio paragrafų skirti apskričių viršininkų ir savivaldybių santykiams

nustatyti, rodo, kad centrinei šalies valdžiai buvo labai svarbu palaikyti ryšius su savivaldos organais per savo įgaliotinius - apskričių viršininkus. Apskričių viršininkai privalėjo prižiūrėti savivaldybių steigimą ir joms padėti, taip pat įpareigoti turėti „parapijų ir valsčių ar apskrities komitetų nutarimus, kad žinotų, kaip eina visos apskrities organizavimosi darbas... Apskrities viršininkai privalo kas 10 dienų daryti pranešimus raštu Vidaus Reikalų Ministeriui apie savo darbus ir apie dalykų stovį apskrityje.”¹ Šiuo aplinkraščiu apskrities viršininkas buvo įgaliotas registruoti „visus veikiančius apskrityje parapijų komitetus, o kur išrinkti valsčių ar gminų ir miestelių ar miestų savivaldybių organai, susisiekti su jais, kaip rodo instrukcijos dėlei savivaldybių steigimo Lietuvoje.”² Tokiu būdu valstybės valžia per apskričių viršininkus siekė įtakoti savivaldybių kūrimosi procesą bei jų veiklą.

Apskričių viršininkų teisės ir pareigos santykiuose su valsčiaus savivaldos organais atsispindėjo vietos savivaldos įstatymuose. Pirmajame Savivaldybių įstatyme, priimtame 1919 m. spalio 10 d., buvo nustatyta, kad savivaldybių veikimą prižiūri centrinė savivaldybių įstaiga – Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių Departamentas. Šis Savivaldybių įstatymas suteikė apskričių viršininkams plačias teises dalyvauti vietos savivaldos organų veikloje. Apskričių viršininkai, kaip Vyriausybės atstovai vietose, buvo žemiausia vykdomosios valdžios institucija, prižiūrėjusi savivaldybių veiklą. Jie galėjo pareikalauti ne vėliau kaip per 2 savaites sukviesti valsčiaus tarybos, aukščiausio valsčiaus savivaldybės organo, posėdį, pasiūlyti jame svarstyti atskirus klausimus. Apskrities viršininkas galėjo įtakoti ir vykdomojo valsčiaus savivaldybės organo – valsčiaus valdybos veiklą. Pagal teisės normas, įtvirtintas 1919 m. Savivaldybių įstatyme, jis galėjo valsčiaus tarybai pasiūlyti pakeisti kitu asmeniu netikusiai pareigas einantį valsčiaus viršaitį ar kurį valsčiaus valdybos narį. Remiantis šiuo įstatymu, apskrities viršininko galioje taip pat buvo valsčiaus tarybos nutarimų, įsakymų užprotestavimas. Valsčiaus tarybos nutarimų, kuriuos užprotestuoja apskrities viršininkas, vykdymas yra sustabdomas, o visų kitų valsčiaus tarybos nutarimų vykdymas yra galimas tik tada, jei apskrities viršininkas, gavęs per 7 dienas jų kopijas, neapskundžia apskrities tarybai. Be to, įstatyme buvo numatyta, jog „apskrities viršininkas turi teisę daryti valsčiaus organo darbo reviziją ir pasiūlyti valsčiaus Tarybai rūpinti jo nurodomąjį gyventojų reikalą. Jis turi teisės duoti valsčiaus Viršaičiui ir Valdybai nurodymus ir paaiškinimus.”³ Tarkime, jei kuriame nors valsčiuje būtina reikalinga įsteigti pradinė mokykla, ką padaryti valsčiaus tarybai pasiūlo apskrities viršininkas, kadangi pastarajam įstatymo duota teisė pasiūlyti valsčiaus tarybai rūpinti jo nurodomą gyventojų reikalą, tačiau valsčiaus taryba neigiamai išsprendžia reikalą. Kadangi šį klausimą iškelia apskrities viršininkas,

¹ Vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos. Cirkuliaras Nr. 2.“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-01-16, Nr. 2-3.

² Ten pat.

³ Savivaldybių įstatymas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-10-28, Nr. 14-175.

tai jis juo yra suinteresuotas ir turi teisę tokį valsčiaus tarybos nutarimą apskūsti apskrities tarybai. Kaip teigė prof. P. Leonas, „šitą reikalą svarstant, savivaldybei gali būti išaiškinta, kad jeigu ji steigs mokyklą, tai valstybė duos pašalpą medžiais, ar kitą kokią, gi jei nesteigs, tai mokykla vis tiek bus įsteigta savivaldybės lėšomis ir jai nebus duota pašalpos. Saugodamas savivaldybės savarankiškumą, įstatymas davė teisę apskrities viršininkui tuose reikaluose, kurie ne jo iškelti, duoti protestus tik nutarimo teisėtumo atžvilgiu, t.y. protestuoti, jei jo nuomone nutarta priešingai įstatymams, bet ne reikalo tikslingumo atžvilgiu. Antra vertus, įstatymo davėjas... savivaldybių vyriausiąjį organą sudarė tokį, kuriame sprendžiamasis balsas priklauso centralinės valdžios aukštiesiems valdininkams. Patekus reikalui įstatyme nustatyta tvarka centralinių organų žiniai, jie veikia kaip savivaldybių organai ir todėl turi teisę spręsti reikalą ne tiktai teisėtumo, bet ir tikslingumo atžvilgiu, pav., gali nutarti, kad mokyklą reikia steigti, nors vietos savivaldybė buvo kitaip nutarusi.”¹ Anot prof. M. Römerio, „apskrities viršininkas nėra savivaldybės organas, jis yra administratinės valdžios organas... Apskrities viršininkas, žiūrėdamas jam siunčiamus valsčių savivaldybių nutarimus ir turėdamas teisės užprotestuoti juos, veikia kaip administratinės valdžios aparato organas ir vykdo šios valdžios priežiūros ir kontrolės elementą...”²

Be valsčių valdymo organų nutarimų priežiūros teisėtumo požiūriu, apskričių viršininkai turėjo įstatymo jiems suteiktus įgaliojimus prižiūrėti savivaldybių rinkimus. Kaip centrinės valdžios atstovams vietose, jiems buvo pavesta stebėti 1919-1920 m. savivaldybių rinkimus ir apie jų rezultatus informuoti Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamentą. Apskričių viršininkai ypatingą dėmesį skyrė tam, kad būtų laikomasi piliečių atstovavimo savivaldybėse proporcijų. Pasitaikė atvejų (Telšių ir kitose apskrityse), kai apskričių viršininkai, pastebėję pažeidimų, rinkimus užprotestavo. 1921 m. priėmus Savivaldybių rinkimų įstatymą išliko nemažai apskričių viršininkų teisių kontroliuoti vietos savivaldos rinkimus. Pagal įstatymą, paruošti valsčiaus rinkimų sąrašai turėjo būti pristatyti apskrities viršininkui, o šis per 15 dienų valsčiaus valdybai raštu ar žodžiu turėjo teisę pareikšti, kas į tuos sąrašus neįtrauktas arba įtrauktas neteisėtai. Be to, valsčiaus rinkimų komisija turėjo pateikti apskrities viršininkui per 5 dienas rinkimų protokolų kopijas, o šis komisijai per 7 dienas galėjo pareikšti protestą dėl rinkimų trūkumų ir rezultatų.³ Vėliau priimti Vietos savivaldybių įstatymai įteisino dar didesnes apskričių viršininkų galias, įtakoiant rinkimus į savivaldos organus. 1929 m. spalio mėnesį pagal naująjį Vietos savivaldybės įstatymą vykę rinkimai į valsčių tarybas atskleidė ypatingai dideles apskričių viršininkų galias: sudarant rinkėjų sąrašus jie dažnai savivaldavo, bet rinkėjai jų veiksmų apskūsti neturėjo teisės. Asmenys, kurie buvo nepageidaujami matyti valsčiaus

¹ Leonas P. Lietuvos savivaldybės. - Kaunas: VU Tyrimo ir mokymo centras, 1991. P. 82-83.

² M. Römeris. Vietos savivaldybės//Teisė.1922, Nr. 3. P. 11.

³ Savivaldybių rinkimų įstatymas//Vyriausybės žinios. 1921-04-04, Nr. 62-553.

taryboje, be jokių ceremonijų buvo išbraukiami iš rinkėjų sąrašų paties apskrities viršininko. Nagrinėdamas 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymus, prof. M. Maksimaitis rašė: „Kaip priemonę valdantiesiems apsidrausti nuo galimų netikėtumų savivaldybių rinkimų metu, įstatymas numatė, jog apskrities viršininkas gali rinkimus apskusti vietiniam apylinkės teisėjui. Apie šios teisės panaudojimą akivaizdžiai kalba Šiaulių miesto ir apskrities viršininko pranešimas Savivaldybių departamentui apie 1934 m. rinkimų eigą: „Padaviau 15 protestų apylinkės teisėjams, prašydamas 15 seniūnijų rinkimus panaikinti. Tų seniūnijų rinkimus apskundžiau dėl nesilaikymo formalumų, nes per rinkimus į savivaldybių organus buvo išrinkti nepageidaujami asmenys.“¹ Tokiu būdu centrinė valdžia per jai pavaldų apskričių viršininkų institutą kontroliavo, kad į savivaldos organus būtų išrinkti jai palankūs žmonės.

Vis dėlto, 1919 m. Savivaldybių įstatymas neišsprendė vietos valdžios ir apskričių viršininkų kompetencijos atskyrimo problemos ir toliau įgalino apskričių viršininkus kištis į savivaldybių reikalus, kėlė nuolatinius konfliktus tarp abiejų valstybės institucijų. Profesorius M. Römeris klausė: „ar administracinės valdžios organų priežiūra yra nekontroliuojama, autoritetinga, ar jų žodžiui vietos savivaldybės turi pasiduoti be jokio ginčo, be jokios savo teisių gynimo priemonės, jei tos teisės valdžios priežiūros organų yra užgautos?... Vietos savivaldybėms turi būti leista ginti savo kompetenciją, savo teises, jei Savivaldybių Departamentas priežiūros keliu imtų jas varžyti... Vietos savivaldybių priklausomybės ir teisių klausimas gali virsti ginču dėl priklausomybės tarp vietos savivaldybių ir valstybės administracijos. Argi galima pavesti galutinai neskundžiamai išspręsti šis ginčas valstybės administracijai, kuri yra ginčo dalyvis? Tai būtų vietos savivaldybių teisių neigimas.“² 1921 m. spalio 5 - 9 d. vykusiame savivaldybių atstovų suvažiavime, nagrinėjant valsčių savivaldybių santykius su administracija, buvo pareikšta nuomonė, kad „iš savivaldybių pusės matomas nerangumas, gi iš administracijos – šiurkštumas iš priežasties nenorėjimo suprasti mūsų konstitucijos esmės, nes daug jų yra svetimšalių ir auklėtinių senojo rusų caro režimo, kurie žiūri į savivaldybes iš aukšto, kaip į savo pavaldinius.“³ Lietuvos centrinė valdžia siekė per apskričių viršininkus išlaikyti savo įtaką vietos savivaldos organuose, puikiai suprasdama, kad vietos savivaldybės - tai labai svarbus jos politikos įgyvendinimo vietose svertas. Tačiau savivaldybės siekė išsilaisvinti iš apskričių viršininkų priežiūros ir tvarkytis savarankiškai. 1923 m. rugsėjo 12 - 15 d. vykusiame savivaldybių atstovų suvažiavime susiformavo tokia nuomonė dėl apskričių viršininkų: „Kai dėl apskričių viršininkų institucijos, tai kalbėtojų nuomone, ją galima būtų ir panaikinti, nes pastaroji

¹ Cit. pagal: M. Maksimaitis. Vietos savivaldybių biurokratizacija ir centralizacija buržuazinėje Lietuvoje 1926 – 1940 m. // Teisė. 1972, T.10. P. 124.

² Cit. pagal: Žilinskas G. Vietos savivaldybių statusas Lietuvos Respublikoje 1918-1940 m. - Kaunas: Akademija, 1999. P. 54.

³ Savivaldybių atstovų 1921 m. spalio 5 - 9 d. suvažiavimo protokolas // Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau- LCVA). - F. 379. Ap. 3. B. 4. Lap. 11.

liaudžiai nėra tiek svarbi, kiek svarbi savivaldybių įstaiga.“¹ Vis dėlto centrinė šalies valdžia nenorėjo prarasti savo įtakos savivaldoje ir panaikinti apskričių viršininkų instituto. Tame pačiame suvažiavime, skaitydamas savo pranešimą, Savivaldybių departamento direktorius K. Degutis pasiūlė „apskričių viršininkų pareigas sujungti su apskrities valdybos pirmininko pareigomis, ir pavadinti jį apskrities Valdytoju. Tasai apskrities Valdytojas renkamas apskrities Tarybos 6 metams ir kaip žmogus, kuriam pavedamos centro valdžios atstovo pareigos, Valstybės Prezidento ar Ministerių Kabineto tvirtinamas. Jis prižiūri ir koordinuoja ne tik savivaldybių, bet ir vietos valdžios įstaigų darbą. Jis yra apskrities valdybos pirmininkas....Sujungus apskrities viršininko pareigas su valdybos pirmininko pareigomis, savivaldybės žinion pereitų ir visi tie klausimai, kurie buvo pavesti apskrities viršininkui.“² Šiame suvažiavime priimti nutarimai sąlygojo savivaldybių įstatymo pakeitimus.

1924 m. liepos mėn. priimtuose Savivaldybių įstatymo pakeitimuose išliko apskrities viršininko teisė, buvusi ir 1919 m. Savivaldybių įstatyme, siūlyti valsčiaus tarybai pakeisti netinkamai savo pareigas einantį valsčiaus viršaitį ar kurį valdybos narį. Pagal įstatymo pakeitimus apskrities viršininkas, gavęs apskrities valdybos sutikimą, galėjo suspenduoti tokio asmens veikimą. Be to, apskrities viršininkui jau suteikta teisė tvirtinti iš trijų valsčiaus tarybos pateiktų kandidatų valsčiaus viršaitį, naikinti viršaičio įsakymus, raštu pareikalauti sukviesti valsčiaus tarybos posėdį, siūlyti valsčiaus tarybai svarstyti atskirus klausimus, naudotis žodžiu be eilės, valsčiaus taryboje svarstant klausimus bei reikalauti, kad jo pareiškimai būtų įrašyti į protokolą.³ 1924 m. Savivaldybių įstatymo pakeitimai apskričių viršininkų institutui buvo ypač reikšmingi, kadangi sujungė apskrities viršininko pareigybę su apskrities valdybos pirmininko pareigybe, o tai sustiprino centrinės valdžios įtaką savivaldai. Dabar apskrities viršininkas galėjo pats sau, kaip apskrities valdybos pirmininkui, apskusti valsčiaus tarybos ir valdybos nutarimus. Dėl šių pakeitimų valsčių savivaldybės tapo didele dalimi priklausomos nuo apskričių valdybų bei jų pirmininkų – apskričių viršininkų, o apskričių savivaldybės – tiesiogiai nuo Vyriausybės. Po 1924 m. Savivaldybių įstatymo pakeitimo valsčių savivaldybės prarado galimybę išsirinkti tinkamiausią viršaitį, nes jo kandidatūros patvirtinimas viršaičiu dabar visiškai priklausė nuo apskrities viršininko valios. Seimui priimant šį įstatymo pakeitimą buvo tikimasi, kad apskrities viršininko ir apskrities valdybos pirmininko pareigybių sujungimas pagerins savivaldybių darbą, bus sutaupyta lėšų. Deja, šie pakeitimai tik iššaukė daugybę ginčų, bylinėjimosi, vilkino savivaldybių darbą ir net dar labiau padidino savivaldybių išlaidas, kadangi 1925 m. birželio 23 d. Savivaldybių įstatymo pakeitimu buvo nustatyta, kad „apskrities viršininkas už apskrities

¹ Savivaldybių atstovų 1923 m. rugsėjo 12 - 15 d. suvažiavimo protokolas// Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau-LCVA). - F. 379. Ap. 3. B. 5. Lap. 9.

² Savivaldybių atstovų 1923 m. rugsėjo 12 - 15 d. suvažiavimo protokolas//LCVA. - F. 379. Ap. 3. B. 5. Lap. 8.

³ Savivaldybių įstatymo pakeitimas//Vyriausybės žinios. 1924-08-20, Nr. 168-1177.

pirmininko pareigų ėjimą gauna iš savivaldybės lėšų pusę savo mėnesinės pagrindinės algos atlyginimo kas mėnuo.”¹

1926 m. gruodžio 17 d. įvykdžius Lietuvoje karinį perversmą ir į valdžią grįžus buvusiam šalies prezidentui A. Smetonai, šalyje buvo įvesta karinė padėtis. Lietuvoje įsigaliojo Ypatingieji valstybės apsaugos nuostatai, kurie labai suvaržė piliečių politines teises ir laisves, o karo komendantams suteikė didžiulius įgaliojimus, kartais sukeldavusius daug apskričių viršininkų nepasitenkinimo. Jau 1928 m. lapkričio 21-24 d. vykusiame apskričių viršininkų suvažiavime buvo iškelta problema dėl neaiškių apskričių viršininkų ir karo komendantų kompetencijos ribų ir dėlto nuolat išskylančių nesusipratimų tarp apskričių viršininkų ir komendantų.² Nepaisant to, karo komendantai veikė glaudžiai bendradarbiaudami su naujai paskirtais apskričių viršininkais, kuriems vadovavo vidaus reikalų ministras I. Musteikis. 1927 m. pavasarį jis savo pavaldiniams, apskričių viršininkams, bravūriškai pareiškė: „Aš duosiu jums plačiausias teises pasirinkti visus valdininkus nuo policijos vado ligi eilinio policininko ir kaimo seniūno... kai dėl savivaldybių, tai aš...neleisiu, kad valsčiaus įstaigose sėdėtų nepatikimas elementas.”³ Po perversmo buvo itin jaučiamas didžiulis centrinės valdžios autoritarizmas. Vyriausybės deklaracijoje, pakelbtoje III Seime, buvo nurodyta:

„1. Apskričių viršininkams turi būti suteikta daugiau teisių ir jie turės būti šeiminkai, atsakingi už visą apskrities būklę;

2. Valsčių viršaičius ir miestų burmistrus turi patvirtinti vidaus reikalų ministras;

3. Savivaldybių biudžetą turi patvirtinti ir jo vykdymą kontroliuoti apskričių viršininkai ir Vidaus reikalų ministerija;

4. Apskričių Tarybos turi būti panaikintos.”⁴

1927 m. rugsėjo 1-2 d. vykusiame apskričių viršininkų suvažiavime buvo referuotas apskričių viršininkų statuto projektas, kuriame pagal išvardintas apskričių viršininkų teises ir pareigas aiškiai buvo numatyta, kad visa vietos valdžia turėtų koncentruotis apskričių viršininkų rankose ir kad jie numatomi pilnais apskričių šeiminkais.⁵ Nors šis statutas suvažiavimo dalyvių buvo priimtas, tačiau įstatymo keliu nepraėjo.

Tuo tarpu vėliau priimtuose įstatymuose ryškėjo autoritarinio valdymo režimo bruožai, centrinės valdžios siekis sutelkti visą valdžią savo rankose. 1929 m. rugsėjo 7 d. paskelbtas Vietos savivaldos įstatymas smarkiai sustiprino apskričių viršininkų vaidmenį valsčių savivaldos organuose. Valsčių savivaldybių pareigūnai – seniūnai, viršaičiai, jų pavaduotojai, valsčių

¹ Savivaldybių įstatymo pakeitimas// Vyriausybės žinios. 1925-07-04, Nr.197-1338.

² Lietuvos policija 1918-1928. – Kaunas: Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamentas, 1930. P. 416.

³ Cit. pagal: Sireika J. Lietuvos savivaldybės ir savivaldybininkai 1918-1931 m. - Šiauliai: Šiaulių universitetas, 1998. P. 98.

⁴ 3-asis Seimas. Stenogramos. 69 posėdis.- 1927 m. vasario 25 d.

⁵ Lietuvos policija 1918-1928. – Kaunas: Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamentas, 1930. P. 413.

sekretoriai – tapo visiškai priklausomi nuo Vidaus reikalų ministerijos ir jos atstovų – apskričių viršininkų. Apskritis viršininkas įgavo teisę paskirti seniūno ir seniūnijos atstovo rinkimų į valsčiaus tarybą bei viršaičio rinkimų dieną, atstatydinti seniūną už netinkamą pareigų ėjimą, šaukti valsčiaus tarybą, skirti ir atleisti valsčiaus sekretorių, tvirtinti viršaitį bei jo pavaduotoją, laikinai pašalinti viršaitį nuo pareigų ėjimo, bausti jį už savo teisėtų reikalavimų nevykdymą bauda ligi 30 litų arba trimis paromis arešto.¹ 1929 m. spalio 9 d. Vietos savivaldybės įstatymui vykdyti buvo paskelbtos taisyklės, kurios valsčiaus savivaldą dar labiau suvaržė: valsčių tarybų priimtus nutarimus, priklausomai nuo jų pobūdžio, turėjo patvirtinti Savivaldybių departamento direktorius ar apskrities viršininkas. 1929 m. Vietos savivaldybės įstatymas atrišo apskričių viršininkams rankas, suteikė jiems galimybę šeiminkauti seniūnijose ir iš dalies valsčiuose kaip savo vadovaujamoje apskrities viršininko įstaigoje.²

Dar didesnę teisę prižiūrėti vietos savivaldos organų veiklą apskričių viršininkai įgijo pagal 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymą. Remiantis šiuo įstatymu savivaldybės organų darbo priežiūra teisėtumo ir tikslingumo atžvilgiu priklausė vidaus reikalų ministru, kuris ją vykdė pats ir per apskričių viršininkus. Apskritis viršininkas įgyjo teisę dalyvauti valsčiaus, apskrities ir miesto tarybos posėdžiuose patariamuoju balsu. Šiame įstatyme išliko 1929 m. Vietos savivaldybės įstatymu apskrities viršininkui suteiktos galios. Jis ir toliau turėjo teisę tvirtinti valsčiaus suskirstymą seniūnijomis, atstatydinti seniūną ir jo padėjėją už netinkamą pareigų ėjimą, skirti seniūnijos atstovo į valsčiaus tarybą rinkimų dieną, skirti ir atleisti valsčiaus sekretorių, tvirtinti viršaitį ir jo padėjėją, bausti juos už netinkamą pareigų ėjimą pinigine bauda, laikinai nušalinti juos nuo pareigų ėjimo. 1931 m. įstatyme, labiau detalizavus atskirų savivaldos organų teises ir pareigas, rinkimų į juos tvarką, prasiplėtė ir apskričių viršininkų teisės. Jie įgavo teisę tikrinti valsčiaus raštinėje esantį gyventojų sąrašą ir pareikšti viršaičiui, kas į sąrašą neįrašytas arba, kas į jį įrašytas neteisėtai. Centrinė valdžia, siekdama, kad vietos savivaldos organai būtų visiškai jai pavaldūs ir paklusnūs, suteikė savo atstovams, apskričių viršininkams, įgaliojimus tvirtinti valsčių ir antraeilių miestų savivaldybės organų nutarimus pačiais svarbiausiais klausimais. Apskričių viršininkai tvirtino šių savivaldos organų nutarimus paskoloms imti, nekilnojamam turtui įgyti, perleisti, išnuomoti ar įkeisti, savivaldybės įmonėms ir įstaigoms steigti ir likviduoti, savivaldybės tarnautojų etatams ir atlyginimui nustatyti ir netgi savivaldybių biudžetus. 1931 m. Vietos savivaldybės įstatyme įtraukta nuostata, kad apskrities viršininkas, tvirtindamas savivaldybės biudžetą ir savivaldybės tarnautojų etatus bei atlyginimą, turi teisę daryti juose pakeitimų, prieš tai pasiūlęs savivaldybei pačiai padaryti reikalingus biudžeto, etatų ar atlyginimų pakeitimus. Visi valsčiaus tarybos nutarimai, kurie pagal naująjį

¹ Vietos savivaldybės įstatymas//Vyriausybės žinios. 1929-09-07, Nr. 307-2068.

² Cit. pagal: Sireika J. Lietuvos savivaldybės ir savivaldybininkai 1918-1931 m. - Šiauliai: Šiaulių universitetas, 1998. P. 103.

Vietos savivaldybės įstatymą turėjo būti tvirtinami apskrities viršininko, privalėjo būti nusiųsti jam ne vėliau kaip per 5 dienas nuo jų priėmimo. Gavęs savivaldybės nutarimus jis turėjo teisę per 10 dienų, jo nuomone, neteisėtą nutarimą užprotestuoti.¹ Kadangi įstatymas reglamentavo, jog tokių užprotestuotų nutarimų vykdymas yra sustabdomas, galime teigti, kad savivaldybės veikla dažnai galėjo būti paralyžuojama dėl tokių nutarimų vykdymo užprotestavimo ir tapo labai priklausoma nuo apskrities viršininkų valios. Netgi apskričių viršininkų nutarimų apskundimas buvo vykdomas per tuos pačius apskričių viršininkus. Savivaldybės taryba galėjo skųsti apskrities viršininko protestus vidaus reikalų ministrui, tačiau vis tiek privalėjo skundą paduoti per apskrities viršininką. Valsčių tarybų, viršaičio nutarimai, kurių pagal įstatymą nereikėdavo tvirtinti apskrities viršininkui, taip pat galėjo būti skundžiami vidaus reikalų ministrui, bet irgi paduodant skundą per apskrities viršininką. Viršaičio, burmistro įsakymai, nutarimai suinteresuotų asmenų galėjo būti skundžiami tiesiogiai apskrities viršininkui ne vėliau kaip per 15 dienų nuo sužinojimo apie juos dienos, o pastarasis privalėjo skundus išnagrinėti ir ne vėliau kaip per 30 dienų nuo skundo davimo priimti nutarimą dėl skundo išsprendimo. Įstatymas numatė, kad jei skundėjas yra nepatenkintas apskrities viršininko priimtu nutarimu dėl jo skundo, jis gali per tą patį apskrities viršininką apskųsti jo nutarimą vidaus reikalų ministrui. 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymas detaliai numatė savivaldybės nutarimų kontrolės ir apskundimo tvarką bei išryškino sustiprintas centrinės valdžios galias, kontroliuojant valsčių ir apskričių savivaldybių veiklą. Tai ryškiai atspindi ir šio įstatymo IX skyriaus nuostata, kad savivaldybės darbo revizijas turi teisę daryti vidaus reikalų ministras, apskrities viršininkas ir vidaus reikalų ministro tam įgalioti valdininkai, o valsčių ir miestų savivaldybių revizijų metu rastus jų darbo trūkumus apskrities viršininkas praneša viršaičiui arba burmistru, reikalaujamas, kad tie trūkumai būtų pašalinti.² Šios įstatymo nuostatos įgyvendinimas atsispindi Rokiškio apskrities viršininko 1932 m. balandžio 13 d. rašte Nr. 3318, siųstame Rokiškio miesto burmistru ir visų valsčių viršaičiams, kuriame prašoma jų pasirūpinti, kad „Obelių valsčiaus savivaldybėje darytos revizijos akte pažymėti trūkumai ir netikslumai nepasikartotų, o esami trūkumai būtų tuojau pašalinti.”³

1929 m. ir 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymų įgyvendinimo laikotarpiu apskričių viršininkų institutas Lietuvoje buvo įgavęs pačias plačiausias teises ir pareigas vietos savivaldos organuose per visą 1918 – 1940 m. laikotarpį, o valsčių tarybos, viršaičiai galėjo spręsti tik nereikšmingus klausimus, viską lėmė centro valdžia tiesiogiai arba per savo statytinius – apskričių viršininkus.

¹ Vietos savivaldybės įstatymas//Vyriausybės žinios. 1931-05-02, Nr. 356-2419.

² Ten pat..

³ Rokiškio apskrities viršininko 1932 m. balandžio 13 d. raštas Nr. 3318//Lietuvos centrinis valstybės archyvas. - F. 406. Ap. 3. B. 34. Lap. 15.

1934 m. spalio 1 d. „Vyriausybės žiniuose” paskelbtas Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimas sustiprino autoritarizmą savivaldybinėje veikloje, suteikė valdymo organams (viršaičiui, burmistru) didesnes vykdomojo ir tvarkomojo darbo administravimo teises, šiek tiek apribodama apskričių viršininkų teises. Šio įstatymo pakeitimo nuostatomis viršaičiui buvo suteikta teisė skirti ir atleisti iš pareigų visus valsčiaus savivaldybės tarnautojus, netgi valsčiaus sekretorių, kuri pagal 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymą į darbą iki tol priimdavo ir atleisdavo apskrities viršininkas. Po įstatymo pakeitimo, sekretoriaus įdarbinimo reikalą viršaičiui tik tereikėjo suderinti su apskrities viršininku. Tačiau ir šiame įstatyme aptinkama nuostata, suteikianti apskrities viršininkui teisę spręsti valsčiaus ar antraeilio miesto savivaldybės apyskaitos patvirtinimo klausimą, jei pati savivaldybės taryba apyskaitos iki nurodyto termino nepatvirtina.¹ Vis dėlto, kai kurios, 1931 m. įstatymu apskričių viršininkams suteiktos teisės santykiuose su valsčių savivaldos organais, liko galioti ir 1934 m. Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimuose. Apskrities viršininkas tebeturėjo teisę pareikalauti viršaičio sušaukti valsčiaus tarybos posėdį, o taip pat gauti valsčiaus tarybos, viršaičio nutarimus, nereikalaujančius apskrities viršininko patvirtinimo. Atsirado nauja nuostata, pagal kurią, apskrities viršininkas turėjo atsižvelgti į viršaičio ar burmistro nuomonę, jei šie nesutikdavo su priimtais valsčių ar miestų tarybų nutarimais. Vėlesni savivaldybių įstatymų pakeitimai didesnės įtakos apskričių viršininkų instituto reikšmei savivaldos organų veikloje neturėjo, nors šis institutas ir toliau išliko įtakingais centrinės vykdomosios valdžios atstovais vietos savivaldybėse.

Apskričių viršininkų instituto svarba ir įtaka savivaldos organams atsispindėjo ne tik tarpukario Lietuvos savivaldybių įstatymuose, jų pakeitimuose, bet ir kituose teisės aktuose, vidaus Reikalų ministro įsakymuose, aplinkraščiuose bei pačių apskričių viršininkų leistuose privalomuosiuose įsakymuose gyventojams. Apskričių viršininkai, neturėdami specialaus įstatymo, reglamentuojančio jų veiklą ir nustatančio kompetencijos ribas, buvo tarsi tarpinė grandis tarp vietos savivaldos organų ir centrinės valdžios. Kaip centrinės vykdomosios valdžios atstovai, jie tarpininkavo Vyriausybei perduodant valsčių savivaldos organams žinias apie naujai išleistų valdžios aktų įgyvendinimą, rinkdavo iš savivaldybių centrinei šalies valdžiai reikalingus duomenis.

Nagrinėdami 1918-1940 m. išleistus, su apskričių viršininkų kompetencija susijusius teisės aktus pastebime, kad, atlikdami savo funkcijas savivaldybėse, apskričių viršininkai stipriai rėmėsi vietos milicija (nuo 1924 m. – policija). Tai rodo ir tas faktas, kad policija buvo viena iš apskrities viršininko institucijos sudėtinių dalių. Jau 1919 m. balandžio 29 d. vykusiame pirmajame apskričių viršininkų ir savivaldybių atstovų suvažiavime buvo akcentuota, kad

¹ Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimas//Vyriausybės žinios. 1934-10-01, Nr. 458-3193.

„ankštai su apskrities viršininko darbu rišamas milicijos organizavimo ir išlaikymo klausimas.”¹ Kituose apskričių viršininkų suvažiavimuose taip pat buvo nagrinėjami apskričių viršininkų ir milicijos vadų darbo ir kompetencijos padalinimo klausimai, jų darbo santykiai ir įvairūs kiti, su milicijos veikla ir išlaikymu susiję klausimai. Milicijai buvo pavesta prižiūrėti ir įgyvendinti nemažai svarbių savivaldybės viešojo gyvenimo sričių, pildyti viršaičio teisėtus reikalavimus. Pagal 1920 m. Milicijos įstatymą, galiojusį iki pat 1940 metų, apskrities viršininkas turėjo didelę reikšmę organizuojant milicijos darbą: jam buvo pavaldus apskrities milicijos vadas, jis turėjo teisę skirstyti nuovadų milicininkų skaičių valsčiams, priimti į tarnybą milicininkus, pakelti juos pareigose, perkelti iš vienos tarnybos vietos į kitą. 1922 m. liepos 15 -19 d. vykusiam apskričių viršininkų suvažiavime apskričių viršininkų ir policijos vadų darbo padalinimo ir santykių klausimu priimta rezoliucija, kurioje apskričių viršininkai išreiškė pageidavimus, kad milicijos vadas būtų atsakingas už visą apskrities miliciją, jos drausmę, instruktavimą, veiklą bei teiktų apskrities viršininkui žinias apie milicijos padaromus prasižengimus, pristatytų atleidžiamus ir priimamus į tarnybą milicijos tarnautojus, atliktų jam pavestą kitų įstaigų kontrolę bei reviziją, vestų nusikaltėlių ar kitokį registrą, prižiūrėtų apskrities ribose esančią etapo tarnybą ir bendradarbiautų su kitomis įstaigomis.² 1924 m. rugsėjo 16 d. vykusiam apskričių viršininkų suvažiavime dalyvavę vidaus reikalų ministerijos atstovai savo pranešimuose pabrėžė, kad numatoma reorganizuoti policijos veiklą taip, kad ši klausytų apskrities viršininko, kaip ir apskrities gydytojai, technikai, veterinarai. Vėlesniuose suvažiavimuose centrinės valdžios atstovai nuolat ragino apskričių viršininkus daugiau dėmesio skirti policijos veiklai, labiau ją kontroliuoti, instrukuoti, auklėti ir prižiūrėti. Apskričių viršininkų rėmimasis policija, įgyvendinant savo funkcijas, rodo, kad apskričių viršininkų instituto veikla buvo grįsta prievartinėmis valstybės valdymo priemonėmis, o apskričių viršininkų skyrimas vidaus reikalų ministro įsakymu nebuvo paremtas demokratiniiais valstybės valdymo metodais.

1920 m. Milicijos įstatyme buvo numatyta apskričių viršininkų teisė leisti privalomuosius įsakymus gyventojams šiais reikalais:

- „a) visuomenės tvarkai ir ramybei palaikyti,
- b) sveikatai patikrinti,
- c) švarumui palaikyti.

Už privalomų įsakymų nelaikymą apskrities viršininkas turi teisės bausti pinigine bauda ligi 5000 auksinų arba areštu ligi vieno mėnesio... Apskričių viršininkų leidžiami privalomi įsakymai tvirtinami Vidaus Reikalų Ministerio.”³ Remiantis šiuo įstatymu, vietos policija, o kur jos

¹ Lietuvos policija 1918 -1928. – Kaunas: Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamentas, 1930. P. 400.

² Ten pat. P. 407.

³ Milicijos įstatymas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1920-05-20, Nr. 32-363.

nebuvo – kaimų seniūnai, privalėjo vykdyti apskričių viršininkų išleistus privalomuosius įsakymus aukščiau minėtais klausimais. Apskričių viršininkų privalomieji įsakymai buvo leidžiami centralizuotai, remiantis Vidaus reikalų ministerijos departamentų aplinkraščiais ir pasiūlymais išleisti reikalingus privalomuosius įsakymus.

Kol vos tik susikūrusioje valstybėje nebuvo suformuoti savivaldybių vykdomieji organai bei policijos įstaigos, apskričių viršininkai leido įsakymus miestų ir apskričių komendantams. 1919 m. birželio 26 d. Rokiškio apskrities viršininko įsakymu Nr. 3, kurio vykdymas buvo pavestas Rokiškio miesto ir apskrities komendantams, draudžiama prekyba turguose: „Visus jomarkus(turgus), laisvą prekybą ir tam pan. suvis uždraudžiu. Pirkimas maisto produktų paleistinas tik su leidimu valsčiaus ar apskrities komitetų.“¹ Suformavus vietose policijos nuovadas, daugumos valsčiaus viešo gyvenimo sričių priežiūra per apskričių viršininkus buvo pavesta vietos policijai. Apskričių viršininkai išleistus privalomuosius įsakymus išsiuntinėdavo vietos policijos nuovadų viršininkams, o šie turėdavo užtikrinti jų vykdymo priežiūrą. Įvairiose apskrityse maždaug tuo pačiu laikotarpiu buvo išleisti privalomieji įsakymai dėl iškabų, parašų, skelbimų, vėliavų iškabinimo tvarkos, šunų laikymo tvarkos, gyvulių apsaugojimo nuo užkrečiamų ligų, mirusiųjų registravimo ir leidimų laidoti išdavimo tvarkos, visuomenės tvarkos ir ramybės, švaros palaikymo miestuose, miesteliuose ir bažnytkaimiuose, privalomo gyventojų registravimo taisyklių ir kitais svarbiais klausimais. Štai, privalomuosiuose įsakymuose dėl iškabų, skelbimų iškabinimo tvarkos buvo nustatyta: „Svetimų šalių firmų arba jų atstovų įstaigų iškabose gali būti padėti parašai, be valstybinės, ir kita kalba, gavus apskrities viršininko leidimą.“²

Valsčių, apskričių, miestų gyventojai privalėjo laikytis apskričių viršininkų išleistų privalomųjų įsakymų dėl šunų laikymo tvarkos. 1928 m. birželio 15 d. Rokiškio apskrities viršininko privalomajame įsakyme Nr. 19 buvo nustatyta: „Namų savininkai, jų vedėjai ir ūkio šeimininkai turi žiūrėti, kad jų valdomose vietose nebūtų nežinia kam priklausančių šunų – valkatų. Nesant galimumo tuojuo juos sulaikyti ir sunaikinti, apie pasirodymą tokių šunų neatidėliojant pranešinėti vietos policijai, o kur jos nėra – seniūnams.“³

Savivaldybių gyventojai privalėjo laikytis ir kitais klausimais išleistų apskričių viršininkų įsakymų. Siekdami palaikyti švarą ir tvarką savivaldybėse, apskričių viršininkai leido privalomuosius įsakymus švarai miestuose, miesteliuose, bažnytkaimiuose ir kurortuose palaikyti, kurie nustatė: „Gatvėse, šaligatviuose, aikštėse, parkuose, keliuose ir kitose viešojo judėjimo vietose draudžiama krauti nešvarumus, šiukšles, pilti pamazgas, mėtyti visokias

¹ Rokiškio apskrities viršininko 1919 m. birželio 26 d. įsakymas Nr. 3//Lietuvos centrinis valstybės archyvas. - F. 406. Ap. 3. B. 3. Lap. 14-15.

² Vidaus reikalų ministerijos Administracijos departamento aplinkraščiai: 1938 m. gegužės mėn. 10 d. – Kaunas: Vidaus reikalų ministerija, 1938. P. 406.

³ Ten pat. P. 469.

nereikalingas atmatas, popiergalius ar kitaip tas vietas teršti. Nekilnojamojo turto savininkai ar faktini jo valdytojai turi pasirūpinti, kad jų žemei priklausanti gatvės ar aikštės dalis ir šaligatviai, o taip pat šioje žemėje esą kiemai ir trobesių pašaliai būtų tinkamai ir nustatytu laiku valomi ir nušluojami.”¹

Centrinė vykdomoji valdžia suteikė įgaliojimus apskričių viršininkams išduoti leidimus laidojimui. Apie mirusius reikėjo pranešti vietos policijos nuovadai ir, gavus iš jos surašytą mirties liudijimą, buvo leidžiama laidoti.²

Vietos policijai apskričių viršininkai pavedė prižiūrėti jų privalomų įsakymų vykdymą dėl visuomenės tvarkos ir ramybės palaikymo. 1937 m. kovo 22 d. Kretingos apskrities viršininko privalomasis įsakymas Nr. 28 nustatė: „Kelti triukšmą, riksmą, muštynes, bet kokias peštynes, užkabinėti praeivius ar daryti kitą netvarką gatvėse, aikštėse, turguose, keliuose, visokiuose susirinkimuose ar pramogose, restoranuose ar kitose viešose vietose ir tuo ardyti visuomenės tvarką ir ramybę draudžiama... Policijai pareikalavus, pašalinti ar sutvarkyti krautuvių, įmonių, įstaigų ar paskirų butų viešai matomose vietose sugadintus, sudaužytus ar suteptus įrengimus, langus, duris, iškabas ar kitus daiktus.”³

Apskričių viršininkų leidžiamų privalomų įsakymų vykdymas buvo pavestas ne tik vietos policijai, bet ir ir valsčių viršaičiams, kitiems pareigūnams. Raseinių apskrities viršininkas savo 1929 m. gruodžio 3 d. įsakyme Nr. 6892 „Dėl gyvulių kapų įrengimo ir kritusių gyvulių lavonų išvežimo” nurodė: „Vykdymą šio įsakymo pavedu prižiūrėti policijai, viršaičiams ir seniūnams.”⁴ Vėliau pradėtuose leisti bendruosiuose įsakymuose apskričių viršininkai jų vykdymo priežiūrą pavesdavo įvairiems pareigūnams. Štai Rokiškio apskrities viršininkas 1939 m. rugsėjo 16 d. bendruoju įsakymu uždraudė privačių prekybos ir pramonės įmonių savininkams ar faktiniams jų valdytojams bei vedėjams atleidinėti iš darbo samdinius, negavus vietos apygardos inspektoriaus raštiško sutikimo. Remiantis šiuo įsakymu, samdiniams buvo draudžiama nutraukti samdos sutartį ar mesti darbą, negavus vietos apygardos darbo inspektoriaus raštiško sutikimo.⁵

Vėliau išleistuose apskričių viršininkų valstybės tvarkai saugoti privalomuosiuose įsakymuose buvo draudžiama apskrities gyventojams be apskrities viršininko leidimo laikyti šaunamąjį ginklą, turėti jį viešuose susirinkimuose, rengti be leidimo eisenas ir demonstracijas, rinktis į viešus sanbūrius, skleisti nerimą keliančius gandus, kurstyti vieną gyventojų dalį prieš

¹ Vidaus reikalų ministerijos Administracijos departamento aplinkraščiai: 1938 m. gegužės mėn. 10 d. – Kaunas: Vidaus reikalų ministerija, 1938. P. 431.

² Ten pat. P. 451.

³ Ten pat. P. 436.

⁴ Ten pat. P. 462.

⁵ Rokiškio apskrities viršininko 1939 m. rugsėjo 16 d. įsakymas Nr. 38/Lietuvos centrinis valstybės archyvas. - F. 379. Ap. 3. B. 60. Lap. 12.

kita¹, skelbti įžeidžiančius ar žeminančius valstybės valdžią, valdžios organus ar jų atstovus, žalingus ir kenkiančius lietuvių tautos ar valstybės interesams dalykus.² Už privalomųjų įsakymų nesilaikymą apskričių viršininkai numatė administracines pinigines baudas arba areštus nustatytam laikotarpiui. Teisės normų, suteikiančių teisę apskričių viršininkams bausti administracinėmis bandomis ar areštu, galime rasti visuos privalomuosiuose įsakymuose. Tai rodo, kad apskričių viršininkai atliko policinės institucijos vaidmenį.

Apskričių viršininkai svarbų vaidmenį vaidino ir kitose savivaldybių viešo gyvenimo srityse. Centrinės valdžios įvairiose instrukcijose, taisyklėse jiems suteikti įgaliojimai leido prižiūrėti įvairių poįstatyminių teisės aktų vykdymą valsčiuose. Pagal 1919 m. „Laikinosios Vyriausybės žiniose“ paskelbtus „Laikinosius naujokų šaukimo įstatus“ bei „Naujokų šaukimo instrukciją“ apskrities viršininkas vadovavo naujokų šaukimo į kariuomenę organizavimui vietos savivaldybėse. Priėmimo komisija, kuriai pirmininkavo apskrities viršininkas, dalino apskritį į šaukimo nuovadas, prižiūrėjo miestų ir valsčių savivaldybių veikimą mobilizacijos srityje, tikrino naujokų sveikatą, o baigusi naujokų šaukimo darbą visas bylas perduodavo apskrities viršininkui.³ Ši komisija netgi naudojosi apskrities viršininko antspaudu. Vidaus reikalų ministro patvirtinta „Naujokų šaukimo instrukcija“ suteikė apskričių viršininkams įgaliojimus įsakyti ruošti valsčiuose ir miestuose šaukiamųjų vyrų sąrašus, prižiūrėti jų ruošimo darbus, nurodyti laiką, iki kada tie sąrašai turi būti valsčiuose ir miestuose.⁴

Pasienio apskričių viršininkai turėjo svarbią reikšmę kontroliuojant gyventojų judėjimą per valstybės sieną. 1919 m. „Instrukcija dėl „Sienai peržengti liudymų“ davimo pasienio gyventojams“ nurodė, kad apskričių viršininkai privalo žiūrėti, jog pasienio gyventojams, pereinanties sieną išduodami liudijimai, būtų išduodami teisėtai, o už nustatytus liudijimų išdavimo nusižengimus apskričių viršininkai galėjo traukti atsakomybėn. Tuo tarpu liudijimus valstybės sienos perėjimui pasienio gyventojams išduodančios valsčių ar miestų valdybos kas mėnesį privalėjo pranešti apskričių viršininkams išduotų liudijimų skaičių.⁵ Remdamiesi „Nepaprastojo meto įstatymu“ pasienio apskričių viršininkai 1939 m. leido bendruosius įsakymus, kuriais nustatė pasienio zonas ir draudė gyventojams įeiti į jas be pasienio policijos leidimo, ribojo pasienio zonoje nakties metu bet kokį judėjimą, išskyrus susisiekimą geležinkeliais ir autobusais.⁶

¹ Rokiškio apskrities viršininko 1939 m. balandžio 24 d. Valstybės tvarkai saugoti privalomas įsakymas Nr. 35//Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau-LCVA). - F. 379. Ap. 3. B. 42. Lap.183.

² Rokiškio apskrities viršininko 1939 m. gegužės 17 d. įsakymas//LCVA. - F. 379. Ap. 3. B. 42. Lap.181.

³ Vidaus reikalų ministro „Laikinieji naujokų šaukimo įstatai“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-10-08, Nr. 13.

⁴ Vidaus reikalų ministro „Naujokų šaukimo instrukcijos“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-11-24, Nr. 15.

⁵ Vidaus reikalų ministro 1919 m. spalio 8 d. „Instrukcija dėl „Sienai peržengti liudymų“ davimo pasienio gyventojams“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-11-24, Nr. 15.

⁶ Rokiškio apskrities viršininko 1939 m. liepos 22 d. įsakymas Nr. 37//LCVA. - F. 379. Ap. 3. B. 60. Lap. 17.

Apskričių viršininkams buvo pavesta prižiūrėti Švenčių ir poilsio vykdymo įstatymą pagal 1925 m. Vidaus reikalų ministro paskelbtą „Švenčių ir poilsio įstatymui vykdyti instrukciją“. Pagal ją, apskričių viršininkai, susitarę su parapijų dvasiškiais, turėjo teisę nustatyti vietos šventes atskiruose valsčiuose, parapijose ar miestuose. Užfiksavę kokių nors įstatymo pažeidimų valsčių savivaldybėse, apskričių viršininkai turėjo pranešti apie tai aukštesnei savivaldybių įstaigai.¹

Centrinės Lietuvos valdžios išleistuose įstatymuose, poįstatyminiuose teisės aktuose apskričių viršininkams suteiktos teisės ir pareigos leido prižiūrėti ir kontroliuoti nemažai svarbių valsčių savivaldos organų veiklos sričių, leisti tiesiogiai visiems savivaldybių gyventojams privalomus vykdyti apskričių viršininkų įsakymus svarbiais viešojo gyvenimo klausimais. Po 1926 m. įvykusio karinio perversmo apskričių viršininkų valdžia vietos savivaldai įgavo autoritarinį pobūdį. Pagal 1929 m. „Vietos savivaldybės įstatymui vykdyti taisykles“, valsčiaus savivaldybės priežiūrą teisėtumo ir tikslingumo požiūriu atliko apskrities valdybos pirmininkas, kuriuo buvo tas pats apskrities viršininkas. Taigi, visa vietos savivaldybių priežiūra buvo sutelkta valstybės vykdomosios valdžios rankose. Ir tik 1934 m. Vietos savivaldybių įstatymo pakeitimas suteikė vietos savivaldos institucijoms (burmistru, viršaičiui, apskrities valdybai) didesnes vykdomojo ir tvarkomojo darbo administravimo teises, apribodama apskričių viršininkų galias. Tokia padėtis išliko iki pat 1940 m., kai Lietuvos TSR Aukščiausios Tarybos Prezidiumo įsaku vietoje apskričių viršininkų instituto bei miestų burmistru ir valsčių viršaičių institutų buvo sudaryti vykdomieji komitetai.

2.3. Apskričių viršininkų vaidmuo apskričių savivaldos organuose

Vos tik suformuoti centrinės valdžios organai 1918 m. paskelbė atsišaukimą į Lietuvos piliečius, kuriuo ragino gyventojus formuoti ne tik parapijų komitetus, kaip pirminę savivaldos grandį, bet sudaryti ir aukštesnius savivaldos organus - apskričių komitetus. Apskritys Lietuvoje 1918 - 1919 m. susidarė prisilaikant vokiečių okupacinės valdžios įsteigtų apskričių (kreisų) pagrindu, nes taip lengviau buvo perimti iš jų vidaus reikalus bei tęsti vokiečių įsteigtuose vienetuose pradėtą darbą. Vyriausybė pasiuntė į apskritis savo įgaliotinius, kurie davė pagrindą įkurti apskričių viršininkų institutą. Pirmuoju vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d.

¹ Vidaus reikalų ministro „Švenčių ir poilsio įstatymui vykdyti instrukcija“//Vyriausybės žinios. 1925-03-12, Nr. 185.

išleistu cirkuliaru „Dėlei savivaldybių Lietuvoj” kraštas buvo padalintas į valsčius ar gminas, kurie tapo žemiausia to meto savivaldos grandimi, bei į apskritis, kurios sudarė aukštesniąją savivaldos grandį. Cirkuliaras nustatė tokius apskričių savivaldybių valdymo organus: apskričių susirinkimus (seimelius) bei apskričių komitetus - vykdomuosius organus. Apskričių susirinkimai (seimeliai) buvo sudaromi iš valsčių ar gminų bei miestų ar miestelių, valdomų valsčių teisėmis, atstovų. 1918 m. gruodžio 17 d. vidaus reikalų ministro cirkuliaras Nr. 2 „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos” formaliai įteisino apskričių viršininkų, kaip Vyriausybės vietos atstovų bei vyriausių visos apskrities valdininkų, skiriamų į apskritis vidaus reikalų ministro įsakymu, institutą. Iš šiame aplinkraštyje apskričių viršininkams suteiktų teisių ir pareigų tampa aišku, kad šie vykdomosios valdžios atstovai apskrityse turės plačius įgaliojimus ir nemažą įtaką santykiuose su savivaldybėmis. Kaip vyriausias visos apskrities valdininkas, jis buvo įgaliotas perimti nuo vietinės okupacijos vyriausybės (kreishauptmanų, amtsvorsteherių, žandarmerijų) visą jų ūkį, mantą, raštines, knygas, dokumentus, pinigus, pasirašyti ant priėmimo aktų, jeigu dėlei vieno ar kito perėmimo nebūtų paskirti kitų ministerijų valdininkai. Cirkuliaras įgaliojo apskričių viršininkus prižiūrėti valsčių ir apskričių savivaldybių steigimą, padėti organizuoti apskričių susirinkimams. Nepaisant to, kad pagal šio aplinkraščio nuostatas, apskričių viršininkai privalėjo padėti suformuoti savivaldos organus, jiems taip pat buvo pavesta rūpintis ir daugeliu kitų svarbių klausimų sprendimu apskrityse. Aplinkraščiu jie buvo paskirti laikiniais vyriausiais krašto apsaugos vadais. Jie turėjo padalinti kiekvieną apskritį į kelias nuovadas, paskirti jų viršininkus, organizuoti pėstininkų ir raitųjų sargybinių būrius, prižiūrėti viršaičio veiklą. Be to, apskrities viršininkas privalėjo rūpintis apskrities gyventojų apsauga nuo vagių, plėšikų, banditų ir kitų nusikaltėlių bei naikinti visuomenei žalingus reiškinius (degtinės varamą, spekuliaciją, valstybės ir apleisto privataus turto naikinimą).¹ Apskričių viršininkų kompetencijai centrinė valdžia priskyrė susisiekimo, ryšių, sveikatos apsaugos, švietimo, socialinių klausimų sprendimą.

Siekdama kontroliuoti įsisteigusią savivaldybių veiklą bei turėti informaciją apie savivaldybių organizavimosi darbą, centrinė valdžia suteikė savo įgaliotiniams, apskričių viršininkams, teisę gauti parapijų, valsčių ar apskrities komitetų nutarimus bei nustatė pareigą kas 10 dienų daryti pranešimus raštu vidaus reikalų ministrui apie savo darbus ir dalykų stovį apskrityje.² 1918 m. gruodžio 20 d. vidaus reikalų ministras išleido cirkuliarą Nr. 3 „Dėlei piliečių apsaugos sudarymo”, kuriuo apskričių viršininkus laikinai paskyrė apskrities komitetų pirmininkais ir pavedė eiti apskričių vadų pareigas bei vadovauti apskričių apsaugos reikalams. Minėtuose cirkuliaruose apskričių viršininkams suteiktos plačios teisės ir pareigos leido suprasti,

¹ Vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos. Cirkuliaras Nr. 2.“// Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-01-16, Nr. 2-3.

² Ten pat.

kad pernelyg didelis vietos savivaldybių savarankiškumas ir nesuderinta su centru iniciatyva tapo nepageidaujamu dalyku.

Kadangi nebuvo teisės aktų, aiškiai atskiriančių savivaldybių ir centrinės valdžios atstovų kompetenciją, tai tarp savivaldybių ir centro valdžios atstovų nuolat kildavo ginčų dėl apskričių viršininkų kompetencijos ribų. 1919 m. vasario 2 d. Marijampolės apskrities savivaldybė kreipėsi šiuo klausimu į Vyriausybę, teigdama: „Kadangi Laikinosios Vyriausybės cirkuliaruose pasakymais apskrities valdžia vienu kartu priklauso apskrities tarybos prezidiumui ir apskrities viršininkui ir kadangi centralinės valdžios įgaliotiniai ignoruoja prezidiumą, kreipdamiesi į viršininką arba milicijos instruktorių – pavienius asmenis, kurie jokių būdu negali atstovauti apskrities reikalus, prezidiumas nutaria reikalauti vidaus reikalų ministerijos aiškaus Marijampolės apskrities tarybos prezidiumo kompetencijos apibrėžimo.”¹ Vidaus reikalų ministerija į tai nurodė, kad kol bus išleistas savivaldybių įstatymas ir įvyks visų apskričių savivaldybių suvažiavimas, prezidiumas veikia savarankiškai, o apskrities viršininkas yra tik kaip valstybės kontrolierius. Nesuėjus nė mėnesiui nuo šio išaiškinimo, toji pati taryba daro šitokį nutarimą: „Kadangi Lietuvos Valstybė tveriasi demokratiškais pamatais ir valdžia turi būti žmonių rankose, o ne atskirų asmenų ir, kaip paaiškėjo iš suvažiavimo kalbų, kad visa apskrities valdžia yra apskrities viršininko rankose, kuris gali atmainyti žmonių rinktų atstovų nutarimus, atrandame apskrities viršininką nereikalingu, nes savivaldybių atstovai gali turėti tiesioginius susinešimus su centraline valdžia.”² Savivaldybės nuomone, „centralinės valdžios atstovai, pildydami savo pareigas, ir turėdami reikalų su gyventojais”, privalėtų dirbti „kontakte su apskrities taryba, betarpiškai su ja susinešdami.”³ Taip pat pareikalauta, kad „būtų kartu su apskrities prezidiumo nariais daroma centralinės valdžios valdininkams kontrolė.”⁴ 1919 m. kovo mėn. „Laikinosios Vyriausybės žiniose” vidaus reikalų ministras paskelbė aplinkraštį „Visiems apskričių viršininkams”, kuriuo siekė išaiškinti, kokie turi būti apskrities viršininko santykiai su kitų ministerijų įgaliotiniais bei su apskričių susirinkimais. Jame pabrėžiama, kad vyriausias visos apskrities savivaldybės organas – apskrities susirinkimas (Seimelis), o apskrities viršininkas negali trukdyti jo veikimo, bet privalo padėti Seimeliui organizuoti savo veiklą. Apskrities viršininkas, kaip centrinės valdžios atstovas, „praneša Seimeliui ir jo išrinktiems Vyriausybės įsakymus ir prižiūri, idant visi Apskrities Susirinkimo (Seimelio) teisėtai išleisti įsakymai būtų pildomi lygiai kaip ir valstybės įstatų įsakymai.”⁵ Nors pirmuosiuose vidaus

¹ Cit. pagal: Informacijos rinkinys „Savivaldybė. Iš Lietuvos Respublikos 1918-1940 m. savivaldybių istorijos“. - Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1992. Nr.T-455. P. 22

² Ten pat.

³ Ten pat

⁴ Ten pat.

⁵ Vidaus reikalų ministro aplinkraštis „Visiems apskričių viršininkams. Cirkuliaras Nr. 6.“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-03-18, Nr. 23-33.

reikalų ministro cirkuliaruose į pirmą vietą buvo išstumiamas apskrities viršininkas, kaip centrinės vykdomosios valdžios atstovas ir aukščiausias apskrities valdininkas, o pastarajame cirkuliare vyriausiu apskrities organu skelbiamas apskrities susirinkimas, tačiau tai nesuteikė aiškumo savivaldybių ir apskričių viršininkų santykiuose. Apskričių viršininkų institutui ir toliau Vyriausybė suteikdavo įgaliojimus kištis į vietos savivaldybių reikalus. 1919 m. sausio 16 d. aplinkraščiu „Visiems apskričių viršininkams“ apskričių viršininkams patikėta rengti pasitarimus su kitų ministerijų įgaliojiminiais, siekiant prižiūrėti centrinės valdžios įsakymų vykdymą, pristatyti vietinių įstaigų ir žmonių reikalavimus centrinei valdžiai, kontroliuoti sąmatų vykdymą, įplaukų į valstybės biudžetą judėjimą. Apskričių viršininkai, vykdydami 1918 m. gruodžio 17 d. aplinkraščiu jų kompetencijai priskirtas funkcijas, pažeisdavo besikuriančių savivaldybių teises pačioms kontroliuoti ir valdyti vietinio pobūdžio reikalus.

To meto savivaldybių įsitikinimu, demokratiškai išrinktos vietos valdymo ir tvarkymo institucijos visais atžvilgiais yra viršesnės už apskričių viršininkus, vienašališkai atstovavusius centro interesams. Lietuvoje stiprėjant administracinei valdžiai savivaldybių savarankiškumo buvo vis labiau kratomasi ir nepageidaujama. Tiek apskrities, tiek valsčių savivaldybės nebesijautė esančios savo krašto šeimininkėmis. Iš kilo poreikis kuo greičiau priimti įstatymą, kuris griežtai reglamentuotų savivaldybių ir centrinės valdžios įgaliotinių santykius, veiklą, kompetencijos ribas. 1919 m. priimtas Savivaldybių įstatymas numatė, kad apskrities savivaldybės sprendžia ir vykdo tuos pačius reikalus, kaip ir valsčiai, tik tai apskrities savivaldybė rūpinasi visų reikalų sprendimu apskrities mastu. Apskrities savivaldybė susidėjo iš vyriausios apskrities savivaldybės įstaigos - apskrities tarybos bei vykdomojo organo - valdybos. Pagal 1919 m. Savivaldybių įstatymą valsčiaus taryba, pirmame savo posėdyje išrinkusi atstovus į apskrities tarybą, turėjo surašyti rinkimų protokolą ir jo nuorašą nusiųsti apskrities viršininkui, kad šis turėtų informaciją apie išrinktus atstovus. Nors įstatyme apskrities viršininko kompetencija šiuose savivaldybės organuose nebuvo konkrečiai įvardintas, tačiau įstatymo nuostata teigė, kad „dėl Apskričių ir Miestų Savivaldybių įstaigų veikimo tvarkos, priežiūros ir santykių su Valstybės organais taikomi tie patys įstatymai, kaip ir dėl valsčių savivaldybių.“¹ Ši nuostata leidžia teigti, kad apskričių viršininkai apskričių savivaldybėse turėjo tokias pat teises ir pareigas, kaip ir valsčių savivaldybėse. Apskričių savivaldybių veiklą labai sunkino apskrities viršininko, skiriamo bei pavaldaus vidaus reikalų ministro, ir apskrities valdybos pirmininko, renkamo apskrities tarybos narių dvejiems metams, funkcijų dubliavimasis ir neatskirta jų kompetencija. Vykdomosios valdžios organai matė šią painiavą apskrities savivaldybėse, todėl 1923 m. rugsėjo 12-15 d. vykusiame savivaldybių atstovų suvažiavime Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamento direktorius K. Degutis savo pranešime pasiūlė

¹ Savivaldybių įstatymas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-10-28, Nr. 14-175.

„apskričių viršininkų pareigas sujungti su apskrities valdybos pirmininko pareigomis, ir pavadinti jį apskrities Valdytoju, kuriam būtų pavedamos centro valdžios atstovo pareigos, ir kuris prižiūrėtų ir koordinuotų ne tik savivaldybių, bet ir centrinės valdžios vietos įstaigų darbą.”¹ Tokiu būdu centrinė valdžia tikėjosi sustiprinti savo įtaką vietos savivaldos organų veiklai ir išlaikyti jų kontrolę „iš viršaus”. Savivaldybės tokį pasiūlymą priėmė gana priešišškai, tačiau centrinės valdžios siekis, išlaikyti savivaldybes pažabotas, sąlygojo 1924 m. liepos mėn. 29 d. Savivaldybių įstatymo pakeitimą. Įstatymo pakeitime buvo nuostata, teigianti: „Apskrities vykdomoji įstaiga yra Apskrities Valdyba, kuri sudaroma iš pirmininko Apskrities Viršininko ir dviejų narių. Apskrities Valdybos nariai renkami Apskrities Tarybos trejiems metams iš asmenų, kurie turi teisės būti renkami Apskrities Tarybos nariais.”² Viename asmenyje jungiamos vyriausybės organo atstovo – apskrities viršininko – ir apskrities valdybos pirmininko funkcijos tik sustiprino centrinės valdžios įtaką vietos savivaldybių organams. Taigi, apskrities viršininkas turėjo ne tik administracinius vidaus reikalų ministerijos valdininko įgaliojimus, bet ir vadovavo apskrities savivaldybei kaip apskrities valdybos pirmininkas.³ Dabar apskrities viršininkas galėjo pats sau, kaip apskrities valdybos pirmininkui, apskusti valsčiaus tarybos ir valdybos nutarimus ir priimti sprendimą dėl jų panaikinimo ar pakeitimo. Negana to, 1925 m. birželio 23 d. priimtas dar vienas Savivaldybių įstatymo pakeitimas, kuriuo apskrities viršininkui už apskrities valdybos pirmininko pareigų ėjimą nustatomas pusės jo mėnesinės pagrindinės algos dydžio atlyginimas kas mėnesį. Tokių įstatymų nuostatų teisėtumas Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatų atžvilgiu buvo labai abejotinas.

Aišku, kad tokiomis sustiprėjusiomis apskričių viršininkų galiomis buvo nepatenkinti ir vietos savivaldos organų nariai, aiškindami, kad „apskričių viršininkai, kaipo vyriausybės valdininkai, negali būti drauge ir savivaldybių organų dalyviais. Jeigu mažojo valsčiaus viršaičiui draudžiama užsiimti by kokia kita valstybės tarnyba, tai juo labiau turėtų būti draudžiama apskrities valdybos pirmininkui, kuriuomi yra apskrities viršininkas, eiti valstybės tarnyba, nes iš esmės jis yra apskrities viršaitis. Toksai suderinimas dar tuomi keistesnis, jog būdamas savivaldybių įstaigų tarnautoju, jis drauge dar pasilieka valsčiaus bei apskrities savivaldybių priežiūros organu. Galop apskričių tarybos, kaipo priežiūros ir kontrolės organas, gali reikšti nepasitenkinimo, gali išnešti nepasitikėjimą savo pildomiems organams, o tarp jų – ir apskričių viršininkams. Apturėjęs tokį savo tarybos nepasitikėjimą, apskrities valdybos pirmininkas - tas patsai apskrities viršininkas - turėtų pasišalinti nuo pareigų ėjimo. Tuomet išeitu, kad savivaldybių organai yra viršesni negu vyriausybės organai – jie gali pašalinti

¹ Savivaldybių atstovų 1923 m. rugsėjo 12-15 d. suvažiavimo protokolas//Lietuvos centrinis valstybės archyvas. - F. 379. Ap. 3. B. 5. Lap. 8.

² Savivaldybių įstatymo pakeitimas//Vyriausybės žinios. 1924-08-20, Nr. 168-1177.

³ M. Maksimaitis. Vietos savivaldybių biurokratizacija ir centralizacija buržuazinėje Lietuvoje 1926 – 1940 m.//Teisė.1972, T.10. P. 125.

apskrities viršininką nuo pareigų ėjimo, o su tuomi būtų žeminamas valdžios autoritetas.”¹ Toks apskrities viršininko ir apskrities valdybos pirmininko pareigų dubliavimas ir algos mokėjimas už abiejų pareigų ėjimą tam pačiam asmeniui nebuvo logiškas ir, autorės nuomone, kėlė didelių abejonių apskrities viršininko nešališkumu, kontroliuojant vietos savivaldybių organų veiklą ir tvirtinant jų priimamus sprendimus. Savivaldybininkai teigė, kad „jau ir taip buvo nemažai nutarimų, kuomet apskričių tarybos buvo atsisakiusios mokėti apskričių viršininkams papildomą atlyginimą, kaip apskrities valdybos pirmininkui: girdi, gauni atlyginimą kaip apskrities viršininkas, tai ir gana. Jeigu gi vietos savivaldybė norės prisilaikyti kitos taktikos ir mokės savo valdybos pirmininkui didesnę atlyginimą, tai atsidėkodamas jis nedarys skudų (suprask – skundų) ant tarybos nutarimų, rūpinsis pridengti visus vietos savivaldybės darbus, nors jie ir būtų peiktini, nes matyt yra gavęs atlyginimą.”² Dėl visų šių ir daugelio kitų motyvų, apskrities viršininko pareigų sujungimas su apskričių valdybų pirmininko pareigomis yra priešingas ir pačios Lietuvos Respublikos Konstitucijos pamatiniams dėsniams bei žalingas savivaldybių darbui.

Nepaisant savivaldybių prieštaravimų bei abejonių dėl tokių įstatymo nuostatų atitikimo Konstitucijai, apskrities viršininko pareigybės sutapatinimas su apskrities valdybos pirmininko pareigomis išliko ir vėliau priimtuose Savivaldybių įstatymuose. 1929 m. priimtame Vietos savivaldybės įstatyme tebebuvo nuostata, skelbianti, jog apskrities valdybą sudaro pirmininkas ir du trejiems metams apskrities tarybos renkami nariai, o apskrities valdybos pirmininku ir toliau lieka apskrities viršininkas. Būdamas apskrities valdybos pirmininku jis turi teisę kviesti tarybos sesiją, kartu su kitais valdybos nariais atstovauti apskrities savivaldybę, vesti visus apskrities savivaldybės reikalus ir prižiūrėti valsčiaus savivaldybių darbą.³ 1931 m. Vietos savivaldybės įstatyme, kaip ir prieš tai išleistuose Savivaldybių įstatymuose, išliko teisės norma, nustatanti apskrities viršininko ir apskrities valdybos pirmininko pareigybių sujungimą. Tačiau šis įstatymas detaliau reglamentavo apskrities viršininko instituto vaidmenį apskrities savivaldybių organuose. Priimtasis įstatymas galutinai įteisino savivaldybių organų priklausomybę nuo centrinės vykdomosios valdžios, nes tai aiškiai išreiškė įstatymo nuostata, teigianti, jog „savivaldybių organų darbo priežiūra teisėtumo ir tikslingumo atžvilgiu priklauso Vidaus Reikalų Ministeriui, kuris ją vykdo šio įstatymo nustatyta tvarka pats ir per apskričių viršininkus”.⁴ Praplėtus savivaldybių organų sudėtį (pagal 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymą, be apskrities tarybos ir apskrities valdybos apskrities savivaldybės organu buvo laikoma ir apskrities kontrolės komisija), prasiplėtė ir apskrities viršininko teisės ir pareigos. Apskrities

¹ Savivaldybininkų reikalavimai// Savivaldybių balsas. 1926, Nr. 1. P. 5.

² Ten pat.

³ Vietos savivaldybės įstatymas//Vyriausybės žinios. 1929-09-07, Nr. 307-2068.

⁴ Vietos savivaldybės įstatymas//Vyriausybės žinios. 1931-05-02, Nr. 356-2419.

viršininkas, būdamas apskrities tarybai pavaldaus organo – apskrities valdybos pirmininku, galėjo dalyvauti apskrities ir miesto tarybos posėdžiuose patariamuoju balsu. Jis turėjo įgaliojimus ne tik šaukti tarybos posėdžius, to pareikalavus ne mažiau kaip trečdaliui tarybos narių ar apskrities kontrolės komisijai, bet ir pats savo nuožiūra skirti tarybos posėdžius, juose svarstytinus dalykus, nustatyti naujai išrinktos tarybos posėdžio datą. Įstatymas suteikė teisę apskrities valdybai, kurios pirmininku buvo apskrities viršininkas, pačiai spręsti, kokie klausimai svarstyteni apskrities taryboje, jei neįvyksta du iš eilės šaukti apskrities tarybos posėdžiai arba pasibaigus tarybos kadencijai, arba paleidus tarybą. Apskrities valdybos pirmininkas įgavo įgaliojimus skirti ir atleisti apskrities savivaldybės tarnautojus, jeigu įstatymuose nebuvo nustatyta kitaip. Be to, apskrities viršininkas vaidino svarbų vaidmenį renkant apskrities tarybą: per 5 dienas nuo rinkimų jam turėjo būti pristatytas rinkimų protokolas, jis galėjo per 10 dienų nuo rinkimų dienos apskųsti tarybos nario rinkimus vietiniam taikos teisėjui, o rinkimų rezultatai įsiteisėdavo tik praėjus šiam apskundimo terminui. Tokia įstatymo nuostata leido centrinei valdžiai turėti apskričių savivaldybių tarybose jiems palankius asmenis.

Centrinės valdžios noras kontroliuoti vietos savivaldybes ir įtakoti jų veiklą, reiškėsi ir per 1931 m. Vietos savivaldybės įstatyme nustatytą apskričių tarybų nutarimų protestavimo, skundimo ir apskrities valdybos įsakymų bei nutarimų skundimo tvarką. Apskričių viršininkų institutas čia vėlgi vaidino svarbų vaidmenį: jam turėjo būti siunčiami apskričių valdybų nutarimai, reikalingi apskričių viršininkų tvirtinimo, kuriuos šie galėjo užprotestuoti, o skundai dėl užprotestuotų nutarimų vidaus reikalų ministrui galėjo būti paduodami per tą patį apskrities viršininką. Galime daryti išvadą, jog 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimas suteikė apskričių viršininkų institutui plačias vykdomojo ir tvarkomojo darbo administravimo teises. Visa centrinės valdžios per apskričių viršininkus vykdoma administracinė savivaldybių globa iš esmės turėjo vieną tikslą: daugiau centralizuoti vietos savivaldos organus bei sustiprinti jų priežiūrą iš viršaus.

2.4. Apskričių viršininkų santykiai su centrine valdžia

Naujai sukurtos Lietuvos valstybės valdžios organams formuojant visos šalies valdymo aparatą ir vietos savivaldos organus reikėjo tvirtos administracinės atramos- institucijos, per kurią galėtų įgyvendinti savo politiką be kliūčių visoje krašto teritorijoje, gautų jai reikalingą informaciją apie padėtį šalyje. Tokia tarpine tarp centrinės valdžios ir vietos savivaldos organų

institucija ir tapo apskričių viršininkai. 1918 m. gruodžio 17 d. aplinkraščiu „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos“ vidaus reikalų ministras į kiekvieną apskritį skyrė po apskrities viršininką, suteikdamas jam nuolatinio Vyriausybės atstovo ir vyriausio apskrities valdininko įgaliojimus. Taip buvo įteisintas apskričių viršininkų, kaip centrinės vykdomosios valdžios atstovų vietose, statusas. Kadangi valstybinė valdžia, skirdama pareigūnus, gali efektyviai kontroliuoti šias institucijas, todėl skyrimo principas dažniausiai taikomas nedemokratinuose politiniuose režimuose.¹ Centrinė valdžia, taikydama apskričių viršininkams skyrimo, o ne rinkimų principą, įgyjo šio instituto veiklos kontrolę ir per juos siekė sustiprinti savo įtaką savivaldybėms bei įgyvendinti savo diktuojamą politiką vietose.

Vyriausybė apskričių viršininkų institutui, kaip tarpinei grandžiai tarp centro valdžios ir savivaldybių, aplinkraščiu „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos“ suteikė plačias teises ir pareigas: jie buvo paskirti laikiniais krašto apsaugos vadais, įgalioti rūpintis apskrities gyventojų apsauga nuo vagių, plėšikų, žalingų visuomenės reiškinių, rūpintis žmonių maitinimu, įvairiais kitais socialiniais, švietimo, sveikatos apsaugos klausimais, padėti organizuoti apskričių susirinkimams, prižiūrėti valsčių ir apskričių savivaldybių steigimasi, gauti savivaldybių nutarimus. Be to, apskričių viršininkų institutas turėjo padėti centrinei šalies valdžiai gauti informaciją apie padėtį šalyje, nes minėtasis aplinkraštis nustatė, kad „apskrities viršininkai privalo kas 10 dienų daryti pranešimus raštu Vidaus Reikalų Ministeriui apie savo darbus ir apie dalykų stovį apskrityje.“² Vėliau šis aplinkraštis buvo papildytas, nurodant apskričių viršininkams konkrečias sritis, apie kurias šie privalėjo teikti informaciją. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1919 m. gegužės 16 d. aplinkraščiu Nr. 27 apskričių viršininkai buvo įpareigoti „kas 10 dienų raštu pranešti Vidaus reikalų ministerijai apie savo darbus ir dalykų stovį apskrityje: 1) apie milicijos organizavimą, josios veikimą ir reikalus...; 2) apie savivaldybių organizavimąsi ir jų veikimą...; 3) apie sveikatos stovį apskrityje... Vieną kartą į mėnesį, kiekvieno mėnesio pabaigoje turi būti siunčiamas bendras pranešimas VRM apie dalykų stovį apskrityje“.³

Apskričių viršininkų instituto priežiūra buvo pavesta Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamentui, 1919 m. suskirstytam į Kanceliarijos, Milicijos, Draugijų, sąjungų ir susirinkimų, Spaudos bei Pasų skyrius. Dauguma šiems skyriams pavestų funkcijų buvo įgyvendinama per apskrityse įsteigtą apskričių viršininkų institutą. 1920 m. reformuotam departamentui buvo suteiktos gana plačios funkcijos: organizuoti ir tvarkyti milicijos įstaigas, organizuoti ir prižiūrėti visuomenės ramybės ir valstybės tvarkos saugojimą, registruoti

¹ Žilinskas G. Vietos savivaldybių statusas Lietuvos Respublikoje 1918 -1940 m. - Kaunas: Akademija, 1999. P. 20.

² Vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos. Cirkuliaras Nr. 2.“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-01-16, Nr. 2-3.

³ Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1919 m. gegužės 16 d. aplinkraštis Nr. 27// Lietuvos centrinis valstybės archyvas. – F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 137.

gyvenančius šalyje svetimšalius ir turėti savo vadyboje svetimšaliams leidimų gyventi Lietuvoje davimą bei svetimšalių išsiuntimo iš šalies klausimų sprendimą, prižiūrėti draugijų, spaudos ir susirinkimų įstatymų, „Leidimų ginklams laikyti davimo taisyklių“ vykdymą, prižiūrėti vidaus pasų išdavimo darbą ir išduoti užsienio pasus, tvarkyti ir turėti savo žinioje pasienio gyventojų susisiekiimo reikalus, prižiūrėti naujokų šaukimo į kariuomenę darbą. Piliečių apsaugos departamentas, leisdamas aplinkraščius ir siųsdamas juos į apskritis, daugumą jam priskirtų funkcijų vykdė būtent per apskričių viršininkų, kaip centrinės vykdomosios valdžios apskrityse, institutą. 1921 m. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamente įsteigtas Administracinis skyrius, kurio kompetencijoje buvo privalomų įsakymų priežiūra, žinios apie Lietuvos administracinį padalinimą, apskričių viršininkų bei milicijos vadų administracinių parėdymų priežiūra, nusikaltimų statistika, pašalpų bei dovanų išdavimas milicijos tarnautojams, skundų dėl milicijos įstaigų ir neteisėtų valdininkų darbų tyrimas, valdininkų bei milicininkų asmens sąstato reikalai, leidimų ginklams laikyti davimo priežiūra, leidimų prekiauti ir parakui bei ginklams įvežti išdavimas, tremtinių gražinimo ir išdavimo jiems dokumentų, svetimšalių, naujokų šaukimo ir mobilizacijos reikalai.¹ Departamentas per šį institutą rinko žinias iš savivaldybių aukščiau minėtais klausimais, įgaliojo jį vykdyti įvairius teisės aktus bei prižiūrėti jų vykdymą savivaldybėse. Apskritis viršininko institutas, įkurtas kaip vyriausybės įgaliotinio vietos savivaldos grandyse institutas, tapo tarpine grandimi, jungiančia žemiausias vietos savivaldos grandis su centrine valdžia, tai nurodant aplinkraštyje „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos“: „apskritis viršininkas yra Laikinosios Vyriausybės vietos atstovas“, kuris vykina visus jam pavestus įsakymus ir tarpininkauja tarp Laikinosios Vyriausybės ir vietos gyventojų.”²

Vietos savivaldybėse buvo ir kitų centrinės valdžios institucijų ir jų atstovų, o apskričių viršininkai buvo įgalioti „veikti kontakte su visais ministerijų viršininkais”³, jiems padėti. Apskričių viršininkų pareiga bendradarbiauti su kitomis centrinės valdžios institucijomis, ar jų atstovais atsispindi ir vidaus reikalų ministro 1919 m. sausio 11 d. išleistame cirkuliare „Apskričių gydytojų pareigos“, kuriame nustatyta, kad apskritis gydytojas, kaip „vyriausias apskritis žmonių sveikatos dabotojas“, ir kaip „centralinės valdžios atstovas veikia išvien su apskritis viršininku ir kitais Vyriausybės įgaliotiniais ir susisiekiama su apskritis Komitetu”.⁴ O 1919 m. liepos mėn. „Laikinosios Vyriausybės žiniose” paskelbtame Sveikatos departamento aplinkraštyje apskričių gydytojams nurodoma „siuntinėti į 10 dienų žinias apie užkrečiamas ligas

¹ Mančinskas Č. Policija Lietuvoje 1918 - 1940 metais. - Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1998. P. 20.

² Vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. aplinkraštis „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos. Cirkuliaras Nr. 2.“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-01-16, Nr. 2-3.

³ Ten pat.

⁴ Vidaus reikalų ministro 1919 m. sausio 11 d. aplinkraštis „Apskričių gydytojų pareigos. Cirkuliaras Nr. 4.“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-03-18, Nr. 23-33.

savo apskrity ne stačiai Sveikatos Departamentui, bet per Apskritis viršininką”.¹ Vidaus reikalų ministerija apskričių viršininkų institutą įpareigojo padėti ir kitiems centrinės valdžios atstovams, vykdančioms savo funkcijas vietos savivaldybėse. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1919 m. gegužės 22 d. aplinkraštyje „Apskričių viršininkams, apskričių, miestų ir valsčių savivaldybių įstaigoms” apskričių viršininkai ir savivaldybių įstaigos įpareigojamos „teikti Suėmimo komitetams reikiama pagalbą, mobilizuojant arklius ir darant rekvizijas”.² 1920 m. vasario 4 d. VRM Milicijos departamento aplinkraščiu apskričių viršininkai buvo įpareigoti teikti pagalbą ir smulkius paaiškinimus aukštesniems centro valdžios valdininkams.³ Nesant specialaus įstatymo, apibrėžiančio apskričių viršininkų teises ir pareigas, dažnai kildavo įvairių nesusipratimų tarp apskričių viršininkų ir kitų, centrinei valdžiai atstovaujančių, institucijų.

Be 1918 m. gruodžio 17 d. aplinkraštyje nustatytų teisių ir pareigų, apskričių viršininkams šalies valdžia įvairiais įstatymais bei poįstatymiais teisės aktais suteikė ir daug kitų, nemažiau svarbių šalies valdymui funkcijų. Iš 1922 m. liepos 15 - 19 d. vykusio apskričių viršininkų suvažiavimo protokolo galima spręsti, kad centrinė Lietuvos valdžia patikėjo savo skiriamiesiems apskričių viršininkams gana platų spektrą valstybės gyvenimo sričių, kuriose jie turėjo jiems nustatytas teises ir pareigas. Į suvažiavimo darbotvarkę buvo įtraukti 33 svarstyliniai klausimai, priskirti apskričių viršininkų kompetencijai: santykiai su savivaldybėmis, Vidaus reikalų ministerijos bei kitų ministerijų žinioje esančiomis įstaigomis, apskričių viršininkų ir milicijos vadų darbo pasidalinimas ir santykiai, apskričių apsaugos klausimai, rekvizicijos, nusikaltėlių paieška, pasų išdavimas, naujokų šaukimas kariuomenėn, milicijos švietimas ir ginklavimas, susirinkimų šaukimo organizavimo tvarkos nustatymas, susisiekiimo, spaudos ir kiti klausimai. 1922 m. vykusiame apskričių viršininkų suvažiavime dauguma pasisakiusių apskričių viršininkų išreiškė nepasitenkinimą dėl teisiškai nereglamentuotų jų kompetencijos ribų. Panevėžio apskrities viršininkas, kalbėdamas suvažiavime, pabrėžė, kad reikalingas specialus apskričių viršininkų teises ir pareigas nustatantis įstatymas, nes dėl jo nebuvimo kyla įvairių nesusipratimų, kadangi apskričių viršininkai karo padėties metu turi vadovautis milicijai ruoštais įstatymais, o ramybės metu jų teisės ir pareigos vėl keičiasi. Jis taip pat iškelė problemą dėl nesureglamentuotų apskričių viršininkų santykių su darbo ir socialinės apsaugos inspektorais, kurių veiklos apskričių viršininkai neturėjo galimybių reguliuoti. Įvairių nesusipratimų dėl neatskirtos kompetencijos pasitaikydavo ir su apskričių gydytojais, karo komendantais,

¹ Vidaus reikalų ministerijos Sveikatos departamento aplinkraštis „Apskričių gydytojams”//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-07-26, Nr. 9.

² Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1919 m. gegužės 22 d. aplinkraštis „Apskričių viršininkams, apskričių, miestų ir valsčių savivaldybių įstaigoms”//Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau-LCVA). - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 143.

³ Vidaus reikalų ministerijos Milicijos departamento 1920 m. vasario 4 d. aplinkraštis Nr. 2//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 17. Lap. 16.

savivaldybėmis. Tame pačiame suvažiavime kalbėjęs Kauno apskrities viršininkas pasisakė už tai, kad apskrities viršininko pareigos būtų atskirtos nuo milicijos organų, nes šis, „būdamas būdamas centralinės valdžios atstovu vietoje, jungia visas apskrity esamas institucijas, todėl jo padėtis privalo būti įstatymo keliu aiškiai nustatyta.”¹ Kadangi apskričių viršininkų instituto iki tol nereglementavo joks, specialiai tam skirtas įstatymas, o tik atskiri teisės aktai, todėl šiam suvažiavimui buvo pateiktas svarstyti Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento parengtas Apskričių viršininkų įstatymo projektas. Atsižvelgiant į apskričių viršininkų išsakytas mintis, pristatytame Apskričių viršininkų instituto įstatymo projekte buvo numatyta suteikti apskrities viršininkui įgaliojimus derinti apskrities valdininkų darbą, darant bendrus pasitarimus, bei priskirti jo žiniai milicijos, žvalgybos institucijas, naujokų ėmimą, apskrities gydytoją, darbo inspektorių bei buhalteriją. Į šį įstatymo projektą buvo įtraukta teisės norma, pagal kurią apskrities viršininkas būtų tvirtinamas Ministro Pirmininko. Deja, šis projektas taip ir nebuvo priimtas, o apskričių viršininkams ir toliau teko veikti, neturint specialaus, jų kompetenciją apibrėžiančio įstatymo, o vadovautis įvairiuose įstatymuose bei kitose teisės aktuose nurodytomis jų teisėmis ir pareigomis.

Viena iš pagrindinių apskričių viršininkų, kaip centrinės valdžios atstovų savivaldybėse, funkcijų buvo rinkti duomenis įvairiais, jiems pavestais klausimais iš valsčių, apskričių savivaldybių ir centralizuotai juos perduoti centrinės valdžios institucijoms. Tiek Vidaus reikalų ministerijos, tiek kitų ministerijų departamentai, stokodami žinių apie padėtį šalyje, rėmėsi apskričių viršininkų institutu ir pavesdavo apskričių viršininkams organizuoti informacijos rinkimą ir perdavimą ministerijoms bei kitoms centrinėms žinyboms.

Naujai susikūrusios Lietuvos valstybės centrinei valdžiai buvo svarbu žinoti, kokio dydžio nuostolius patyrė šalis rusų bei vokiečių okupacijos metais, todėl Vidaus reikalų ministerija apskričių viršininkams siuntė paklausimus dėl nuo 1914 m. valsčių valdyboms padarytų nuostolių. Apskričių viršininkai savo ruožtu pasiūsdavo tokius paklausimus į valsčius ir prašydavo pateikti informaciją, o gavę iš valsčių atsakymus, šias žinias apibendrindavo ir siūsdavo ministerijai.

Vidaus reikalų ministerijos Tikybų departamentui pareikalavus, apskričių viršininkai rinko informaciją apie apskrityse 1919 m. esančių cerkvių ir liuteronų bažnyčių būklę², jas prižiūrinčias institucijas.

Vidaus reikalų ministerijos Sveikatos departamentas prašydavo pateikti apskričių viršininkus žinias apie apskrityse veikiančias vaistines, kadangi vaistinės steigimui buvo reikalinga gauti per apskrities viršininką Sveikatos departamento leidimą. Šiam departamentui

¹ Apskričių viršininkų 1922 m. liepos 15 - 19 d. suvažiavimo protokolas//Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau-LCVA). - F. 394. Ap. 5. B. 202. Lap. 115.

² Rokiškio apskrities valdybos 1919 m. rugsėjo mėn. raštas Nr. 504/LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 3. Lap. 41.

apskričių viršininkai teikdavo ir kitą informaciją apie esamas ligonines, ligoninėms aprūpinti reikiamų produktų kainas. Be to, nagrinėdami 1932 m. Vidaus reikalų ministerijos aplinkraščius, siųstus apskričių viršininkams, randame, kad apskričių viršininkai Sveikatos departamentui turėjo tiesti „vieną kart per metus žinias apie nusižudymus ir naujagimių nužudymų skaičių pagal nustatytą formą.”¹

Darbo ir Socialinės apsaugos departamentui apskričių viršininkai turėjo pranešti apie konfiskuotų prekių kokybę ir kiekybę, o pardavę šias prekes – apie gautų pinigų, atiduotų apskrities valdybos ar tarybos reikalams, sumą.²

Piliečių apsaugos departamentas, vykdydamas jam priskirtas funkcijas rinkti žinias apie Lietuvoje gyvenančius svetimšalius, prašė apskričių viršininkų prisiųsti žinias apie apskrityje gyvenančius svetimšalius bei informaciją apie dingusius, pavogtus, sudegintus, sunaikintus vidaus pasų blankus. Kaip pavyzdį galime paminėti Piliečių apsaugos departamento 1932 m. balandžio 7 d. aplinkraštį Nr. 384, kuriame departamento direktorius prašo apskričių viršininkus, pasienio policijos vadą bei geležinkelio policijos viršininką apie kiekvieną iš kaimyninių valstybių atsiųstą svetimšalį padaryti kvotą, kuri nustatytų svetimšalio vardą, pavardę, gimimo datą, vietą, trumpą jo gyvenimo biografiją, o šias kvotas siųsti departamentui.³

Centrinei valdžiai suteikus apskričių viršininkams įgaliojimus išduoti leidimus pereiti valstybės sieną, pastarieji žinias apie išduotus leidimus turėjo perduoti Vidaus reikalų ministerijai. Be to, apskričių viršininkai pagal departamento nustatytas formas rinkdavo ir teikdavo žinias apie asmenis, prašančius Lietuvos Respublikos pilietybės.⁴

Vidaus reikalų ministerijos Milicijos departamentas taip pat rėmėsi apskričių viršininkų institutu, rinkdamas žinias apie nusikalstamumą apskrityse. Apskričių viršininkai, surinkę iš visų įstaigų (viešosios, pasienio, kriminalinės ir geležinkelių policijos) davinius, privalėjo apibendrinti tas žinias ir ne vėliau kaip iki kito mėnesio 10 dienos nusiųsti Kriminalinės Policijos valdybai. Tik apskričių viršininkai buvo įgalioti skelbti informaciją spaudoje apie įvykdytus nusikaltimus, policijos pareigūnų veiklą.

Naudodamiesi apskričių viršininkų instituto centralizuotumu, įvairias žinias iš apskričių per apskričių viršininkus rinko ir kitos centrinės valdžios institucijos. Vadovaudamiesi įstatymo suteikta teise išduoti leidimus draugijų, sąjungų, kitų organizacijų steigimui bei viešų susirinkimų rengimui, apskričių viršininkai teikdavo žinias Finansų ministerijos Centriniam

¹ Vidaus reikalų ministerijos Sveikatos departamento aplinkraštis //Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau-LCVA).- F. 406. Ap. 3. B. 34. Lap. 309.

² Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1920 m. vasario 3 d. aplinkraštis Nr. 5//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 3.

³ Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1932 m. balandžio 7 d. aplinkraštis Nr. 384//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 34. Lap. 159.

⁴ Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1922 m. vasario 8 d. aplinkraštis Nr. 370//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 34. Lap. 125-127.

statistikos biurui apie išduotus leidimus viešiesiems susirinkimams bei įregistruotas draugijas, organizacijas.¹ Be to, 1931 m. Centrinio Statistikos biuro nurodymu, apskričių viršininkai turėjo šiam suteikti žinias apie visas viešąsias bibliotekas, knygynus ir skaityklas bei apie vienkartinį ir periodinių leidinių produkciją. Kadangi apskričių viršininkai turėjo teisę bausti administracinėmis baudomis, tai žinias apie skirtas administracines baudas jie taip pat teikdavo Finansų ministerijos Centriniam Statistikos biurui. Nubaustieji administracinėmis baudomis, galėjo tokius sprendimus skusti apskričių viršininkams, o pastarieji minėtus skundus su bylomis dėl nubaudimo ne vėliau kaip per 3 dienas nuo jų gavimo per Piliečių apsaugos departamento direktorių turėjo atsiųsti vidaus reikalų ministrui.²

Vidaus reikalų ministro skiriami apskričių viršininkai buvo jam visiškai pavaldūs. Centrinė valdžia, pasinaudodama apskričių viršininkų lojalumu Vyriausybei, patikėjo jiems įvairių įstatymų ir poįstatyminių aktų vykdymą arba jų vykdymo priežiūrą. Apskričių viršininkų institutas vaidino svarbų administracinį vaidmenį ne tik savivaldybių organų veikloje, bet ir kitose svarbiose viešojo gyvenimo srityse. Centrinė valdžia apskričių viršininkams suteikė teisę išduoti leidimus ginklams laikyti, automobiliais ir autobusais važinėti, valstybės sienai pereiti. Be to, apskričių viršininkams buvo patikėta registruoti draugijas, sąjungas, organizacijas, prižiūrėti mokesčių rinkimą, bausti administracinėmis baudomis, organizuoti milicijos darbą, rūpintis susisiekiimo reikalais, dalyvauti įvairių komisijų darbe.

Pagal 1919 m. Įstatymą apie draugijas apskričių viršininkams buvo suteikti įgaliojimai registruoti steigiamų draugijų įstatus, stabdyti draugijų veiklą. Šis įstatymas nustatė, kad apskrities viršininkas „kas mėnuo pristato Apsaugos departamentui ištraukas iš draugijų rejestrų ir žinias apie surinktus už draugijų registraciją pinigus.“³ Ypač didelius įgaliojimus apskričių viršininkai turėjo spaudos kontrolei. Apie spaustuvės, litografijos, metalografijos ar kitos panašios įstaigos, knygyno, skaityklos ar kokių spaudinių parduotuvės steigimą taip pat buvo privaloma pranešti apskrities viršininkui, o spaustuvės privalėjo pristatyti jam 8 kiekvieno spaudinio egzempliorius. Pagal 1919 m. Spaudos įstatymą apskrities viršininkas netgi galėjo kelti baudžiamąsias bylas dėl nusikalstamų darbų spaudoje.⁴ 1925 m. gegužės 19 d. Seimui priėmus Sustiprintos apsaugos įstatymą, apskričių viršininkai galėjo drausti išleisti ir platinti spaudos leidinius.

Vidaus reikalų ministerija per apskričių viršininkų institutą siekė kontroliuoti net kultūrinį šalies gyvenimą. Siekdama sustiprinti rodomų filmų cenzūrą centrinė valdžia pavedė apskričių viršininkams kontroliuoti rodomus filmus, leisti juos viešai demonstruoti tik gavus

¹ Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento raštas Nr. 19712//Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau-LCVA). - F. 406. Ap. 3. B. 32. Lap. 115.

² Vidaus Reikalų ministerio įsakymas Nr. 11//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 35. Lap. 56.

³ Įstatymas apie draugijas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-11-24, Nr. 15.

⁴ Spaudos įstatymas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-12-17, Nr. 17.

apskrities viršininko leidimą.¹ Remiantis Vidaus reikalų ministerijos 1934 m. balandžio 20 d. aplinkraščiu, apskričių viršininkams buvo patikėta išduoti leidimus kinoteatru veikti. Apskrities viršininkas, „gavęs piliečio prašymą, paveda statybos komisijai kinoteatrą apžiūrėti. Iš statybos komisijos gavęs aktą, apskrities viršininkas savo išvadas apie kinoteatro savininką ir jo vedėją siunčia vidaus reikalų ministrui per Statybos Inspekciją.”² Patvirtinus aktą ministrui, vyr. statybos inspektorius paruošia arba leidimą, arba neigiamą atsakymą ir išsiunčia su akto originalu apskrities viršininkui. Šis, gavęs leidimą ar neigiamą atsakymą, įteikia jį savininkui, o aktą pasilieka sau vykdymui.

Apskričių viršininkai turėjo teisę išduoti leidimus ginklams laikyti, bausti už ginklų laikymą be leidimų arba už nepratęstus leidimus. 1919 m. pabaigoje Piliečių apsaugos departamentas apskričių viršininkams išsiuntinėjo aplinkraštį „Dėl leidimų išdavimo ginklams laikyti”, kuriame buvo teigiama, kad „visi gi kiti valdžios ir savivaldybės įstaigų valdininkai ir tarnautojai, kuriems tam tikru įstatymu nėra duota teisė laikyti ir nešioti ginklus, jeigu nori laikyti ginklą, privalo gauti iš Apskrities viršininko leidimą.”³

Centrinės valdžios institucijos pavedė apskričių viršininkams prižiūrėti ir vietos emigracijos įstaigų bei jų tarnautojų veiklą. 1919 m. spalio 23 d. Piliečių apsaugos departamento aplinkraščiu Nr. 59 apskričių viršininkams buvo nurodyta „suorganizuoti visus ne Lietuvos piliečius ir neturinčius užsienio paso išvaryti iš Lietuvos valstybės į valstybę iš kurios jie yra atvykę.”⁴ Pasienio apskričių viršininkai privalėjo prižiūrėti, ar teisingai išduodami liudijimai asmenims, norintiems pereiti valstybės sieną, o už kiekvieną nusižengimą traukti atsakomybėn. 1933 m. Vidaus reikalų ministerijos raštu apskričių viršininkams buvo pavesta išdavinėti leidimus ir juos pratęsti ne Lietuvos piliečiams, kurie neturi nacionalinių pasų.⁵

Apskričių viršininkų institutui centrinė valdžia patikėjo rūpintis ir susisiekiimo reikalais. 1919 m. lapkričio 5 d. Vyriausiojo Kariuomenės vado pasirašytame įsakyme buvo sakoma, kad „dėl kuro stokos gresia Lietuvos traukinių sustabdymo pavojus. Sustojus traukiniams gynimas krašto nuo priešų turės žymiai susilpnėti, o vietoms bus tiesiog nebegalimas”⁶, todėl apskričių viršininkams ir valsčių komitetams įsakoma pasirūpinti pristatyti geležinkeliams iš miškų paruoštas malkas. 1934 m. balandžio mėn. pasirodė vidaus reikalų ministro, Savivaldybių departamento direktoriaus ir vyriausiojo statybos inspektoriaus pasirašytas aplinkraštis, kuriuo

¹ Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento aplinkraštis Nr. 376//Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau-LCVA). - F. 406. Ap. 3. B. 34. Lap. 131.

² Vidaus reikalų ministerijos 1934 m. balandžio 20 d. aplinkraštis//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 41. Lap. 85.

³ Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento direktoriaus aplinkraštis Nr. 69//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 16.

⁴ Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1919 m. spalio 23 d. aplinkraštis Nr. 59//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 41.

⁵ Vidaus reikalų ministerijos 1933 m. gruodžio 14 d. raštas Nr. 36503//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 35. Lap. 247.

⁶ Vyriausiojo Kariuomenės vado 1919 m. lapkričio 5 d. įsakymas//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 9.

įsakoma „apskričių viršininkams, apskričių inžinieriams, apskričių valdyboms, kelių komisijoms, valsčių viršaičiams, seniūnams ir policijai stropiai žiūrėti ir daryti reikalingų žygių, kad vieškeliai būtų tinkamai sutvarkyti ir sutaisyti.“¹

Apskričių viršininkams, kaip centrinės vykdomosios valdžios atstovams buvo patikėta prižiūrėti mokesčių rinkimą vietose. Centrinės valdžios institucijos išleido nemažai aplinkraščių, kuriuose aiškino mokesčių rinkimo, baudimo už nesumokėtus mokesčius tvarką. Štai, Vidaus reikalų ministerijos Bendrųjų reikalų departamento 1919 m. rugsėjo 9 d. aplinkraštyje nurodoma, kad rinkti žinias apie tai, kas užsimokėjo ir kas neužsimokėjo, padeda apskričių viršininkai, naudodamiesi milicija. Visos žinios apie neužsimokėjusius perduodamos apskrities viršininkui, kuris „tuoj imsis prievartos būdu išieškoti mokesnį, t.y. aprašo kilnojamąjį turtą, o jei jo neužtenka – tai ir nekilnojamąjį, skiria viešo prekiaavimo vietą ir laiką, skelbia viešą pardavimą.“²

Dauguma svarbiausių valstybės gyvenimo sričių centrinė valdžia valdė per savo įgaliotinius apskrityse – apskričių viršininkus. Apskričių viršininkai, skiriami vidaus reikalų ministro, buvo parenkami partiniu principu, todėl patikimai vykdė centrinės valdžios nurodymus vietose ir įgyvendino jos diktuojamą politiką. Į kurią tik gyvenimo sritį bežiūrėdavai, visur matydavai administraciją, policiją ir vėl administraciją vadovaujant, sprendžiant, liepiant. Leistis į viešąjį politinį, socialinį, darbo, savivaldybių ir kt. gyvenimo sritis administracija neleido. Po 1929 ir 1931 m. Savivaldybių įstatymų įgyvendinimo, Lietuvoje apskričių viršininkai tapo tikrais centrinės valdžios skiriamais „vietos karaliukais“. Turėdami visišką valdžios pasitikėjimą, apskričių viršininkai įtakojo net Lietuvos prezidento rinkimų procesą. Pagal 1931 m. lapkričio 25 d. Lietuvos Respublikos prezidento rinkimų įstatymą buvo nustatyta, kad prezidentą renka „ypatingi tautos atstovai“, renkami „ypatingų rinkėjų, kurių sąrašą sudarė apskričių viršininkai iš valsčių, miestų, apskričių tarybos narių. Tokių „tautos atstovų“ rinkimų dieną ir valandą skyrė apskričių viršininkai... Visi „atstovų“ rinkimai vyko apskrities viršininko priežiūroje“.³ Nors 1934 m. Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimu apskričių viršininkų įgaliojimai buvo apriboti, suteikiant daugiau laisvės vietos savivaldos institucijoms, tačiau apskričių viršininkų institutas vistiek vaidino svarbų vaidmenį Lietuvos Respublikos administraciniame valdyme iki pat 1940 m., kai sovietams okupavus šalį, apskričių viršininkų institutas kartu su valsčių viršaičių, miestų burmistrų institutais buvo performuotas į vykdomuosius komitetus, veikusius per visą sovietų okupacijos laikotarpį. 1990 m. atkūrus Lietuvos valstybės Nepriklausomybę, greta kitų teisinės, demokratinės valstybės kūrimo pirmaeilių uždavinių aktuali buvo valstybinio valdymo institucijų reforma. 1995 m. suformavus 10 naujų aukštesnių administracinių vienetų, valstybės valdžia

¹ Vidaus reikalų ministro 1934 m. balandžio 11 d. aplinkraštis//Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau-LCVA). - F. 406. Ap. 3. B. 41. Lap. 76.

² Vidaus reikalų ministerijos Bendrųjų reikalų departamento 1919 m. rugsėjo 9 d. aplinkraštis// LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 76.

³ Lietuvos TSR istorija. T. 3. - Vilnius: Mintis, 1965. P. 218.

buvo dekoncentruota, jos įgaliojimai, kaip ir tarpukario Lietuvoje, buvo perkelti teritorinėms institucijoms – apskričių viršininkų institutui, per jį organizuojant apskričių valdymą. Pagal 1994 m. priimtą Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą be apskrities viršininko institucijai priskirtų valstybės politikos, socialinio aprūpinimo, švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, žemės naudojimo ir apsaugos bei žemės ūkio, aplinkosaugos, valstybinių ir tarpvalstybinių programų vykdymo apskrityje, apskričių viršininkams patikėta koordinuoti ir apskrityje esančių ministerijų bei kitų Vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių veiklą.¹ Atkūrus Nepriklausomybę, apskričių viršininkų institutui buvo numatyta perduoti dalį savivaldybių ir ministerijų kompetencijos. Deja, ministerijų funkcijų perdavimas užsitęsė iki šių dienų. Regioninės politikos plėtojimas turėtų didinti apskričių viršininkų ir jų administracijų vaidmenį valstybinio valdymo srityje.

¹ Apskrities valdymo įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. 1918 m. atkūrus Nepriklausomą Lietuvos valstybę buvo būtina suformuoti naują šalies administracinio valdymo aparatą. Mūsų valstybės valdymo aparatas buvo kuriamas paskubomis, revoliucinio pakilimo, nepalankiomis kūrybai sąlygomis, iš anksto nepasirengus tokiam darbui. Norint iš okupantų perimti valsčių, apskričių, miestų valdymą, užtikrinti gyventojų ir šalies saugumą vietose reikėjo įkurti lietuvišką valdžią. Tuo tikslu, naujai suformuota Valstybės Taryba, 1918 m. lapkričio 13 d. paskelbė atsišaukimą į Lietuvos piliečius, ragindama kurti Lietuvos valstybę iš apačios ir patiems formuoti vietos savivaldos organus.

2. Formuojant valstybės administracinio valdymo aparatą buvo svarbu nustatyti tinkamą šalies administracinį-teritorinį padalinimą. Vokiečių okupacijos metais Lietuvoje įvestas administracinis suskirstymas buvo nenatūralus ir dėl to nelabai tinkamas naujam šalies administraciniam-teritoriniam padalinimui. Formuojant naują krašto valdymo struktūrą dalinai pasinaudota prieškarinės Rusijos įvesta ir daugumai šalies gyventojų įprasta valdymo sistema. 1918 m. gruodžio 17 d. vidaus reikalų ministro aplinkraščiu „Dėlei savivaldybių Lietuvoj“ valstybės teritorija sudalinta į apskritis, sutapatinant jų sienas su vokiečių okupacijos metu buvusių kreisų sienomis, bei į valsčius, sutapatinant jų teritoriją su rusų okupacijos laikais buvusių valsčių teritorijomis. 1929 m. savivaldybių įstatymas įteisino ir žemiausią tuometinės Lietuvos administracinį - teritorinį vienetą – seniūniją. Lietuvos padalinimas į dvi lygių administracinius – teritorinius vienetus – apskritis ir valsčius išliko per visą 1918 – 1940 m. laikotarpį, nors apskričių ir valsčių sienos bei skaičius šiek tiek keitėsi.

3. 1918 – 1940 m. Lietuvos valstybės suformuotą valdymo aparatą be centrinių valdymo institucijų (Respublikos Prezidento, Ministrų kabineto, ministerijų ir jų departamentų bei tarnybų) sudarė ir vietos savivaldybių (valsčių, miestų, apskričių) valdymo organai. Per visą tarpukario Lietuvos taip ir nebuvo priimtas valstybės valdymo aparato sandaros įstatymas, reglamentavęs aiškias valdžios kompetencijos ribas. Dėl nepakankamai aiškaus valdžios institucijų funkcijų atskyrimo tarp centro valdžios institucijų ir savivaldybių nuolat kildavo ginčai dėl kompetencijos ribų.

4. Susikūrus pirmasis Lietuvos Ministrų kabinetas neturėjo nei lėšų, nei savų valstybinių institucijų, todėl buvo sunku formuoti valstybės valdymo aparatą. Siekiant perimti valdymą iš besitraukiančių vokiečių okupantų, išaiškinti Lietuvos gyventojams valstybės politiką ir ją įgyvendinti, organizuoti naujus vietos savivaldos organus, vyriausybei reikėjo pavaldžios valdymo institucijos, galinčios įgyvendinti šiuos tikslus. Nuo 1918 m. lapkričio mėnesio į

apskritis pasiūsti vidaus reikalų ministro parinkti vyriausybės įgaliotiniai, kuriems buvo pavesta išaiškinti valdžios politiką šalies gyventojams ir padėti suformuoti savivaldos organus.

5. Naujai sukurta Lietuvos centrinė valdžia dėl besikeičiančios politinės situacijos vietos savivaldybėse neturėjo pakankamos atramos ir įtakos, todėl negalėjo kontroliuoti savivaldos kūrimosi proceso bei įgyvendinti savo politikos. Siekdama įgyti tvirtą įtaką savivaldoje bei turėti reikalingą informaciją apie padėtį šalyje, Lietuvos Vyriausybė 1918 m. gruodžio 17 d. vidaus reikalų ministro aplinkraščiu „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos“, vietoj laikinai apskrityse dirbusių įgaliotinių, įsteigė vidaus reikalų ministro skiriamų ir jam pavaldžių apskričių viršininkų institutą. Centrinė šalies valdžia, apskričių viršininkams suteikdama nuolatinių vyriausybės atstovų ir vyriausių apskričių valdininkų įgaliojimus, išryškino savo siekį turėti įtakingą vykdomosios valdžios įgaliotinio savivaldos grandyse institutą. Tokį centrinės valdžios tikslą patvirtina minėtu aplinkraščiu apskričių viršininkams suteiktos plačios teisės ir pareigos: prižiūrėti valsčių ir apskričių savivaldybių steigimasi, padėti joms organizuoti, gauti jų nutarimus, rūpintis krašto apsauga, gyventojų saugumu, apskrities socialiniais, švietimo, sveikatos apsaugos, ryšių ir susisiekimo klausimais.

6. Apskričių viršininkų instituto teisiniam reglamentavimui per visą 1918 – 1940 metų laikotarpį nebuvo išleistas joks specialus įstatymas, koncentruotai ir detaliam įvardinantis šio instituto kompetenciją, funkcijas. Jo veiklą daugiausia reglamentavo Vidaus reikalų ministerijos leidžiami aplinkraščiai. Vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. išleistas aplinkraštis „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos“ buvo pagrindinis dokumentas, apibrėžęs apskričių viršininkų teises ir pareigas. Per visą tarpukario Lietuvos laikotarpį šis aplinkraštis išliko pagrindiniu teisės aktu, kuriuo savo veikloje rėmėsi apskričių viršininkų institutas.

7. Teisės normų, reglamentavusių apskričių viršininkų teises ir pareigas, nustatančių jų kompetenciją atskirose valstybės gyvenimo srityse, buvo įvairiuose skirtingų sričių įstatymuose, poįstatyminiuose aktuose: Savivaldybių, Prezidento rinkimų, Milicijos, Spaudos, Švenčių ir poilsio, Susirinkimų ir pramogų, Emigracijos, Draugijų įstatymuose, Įstatyme apie laikiną prekybos suvaržymą Lietuvos pasieniuose, Naujokų šaukimo instrukcijoje, Medžioklės įstatymo taisyklėse, Instrukcijoje „Dėl sienai peržengti liudymų davimo pasienio gyventojams“ ir kt. Visa tai rodo, kad apskričių viršininkų institutas turėjo plačias, centrinės valdžios jam suteiktas teises ir vaidino svarbų vaidmenį daugelyje valstybei svarbių gyvenimo sričių. Dėl atskirų teisės aktų gausos apskričių viršininkų instituto teisinis reglamentavimas 1918 – 1940 m. buvo padrikas. Specialaus, detaliam nustatančio apskričių viršininkų teises ir pareigas bei apibrėžiančio jų kompetenciją įstatymo priėmimas būtų prisidėjęs prie efektyvesnio tarpukario Lietuvos administracinio valdymo, optimalaus valdžios institucijų funkcijų padalinimo. Nors bandymų

parengti apskričių viršininkų įstatymo projektus buvo ne kartą, tačiau toks specialus įstatymas taip ir nebuvo priimtas.

8. 1918 – 1940 m. laikotarpiu apskričių viršininkai buvo žemiausia centrinės vykdomosios valdžios institucija, prižiūrėjusi valsčių, miestų ir apskričių savivaldybių kūrimasi ir tolesnę jų veiklą. Apskričių viršininkų institutui suteikti platūs įgaliojimai prižiūrėti ir kontroliuoti savivaldybes atsispindi tarpukario Lietuvos savivaldybių įstatymuose. 1919 m. priimtame Savivaldybių įstatyme apskričių viršininkams, kaip savo įgaliotiniams vietose, centrinė šalies valdžia suteikė teisę revizuoti savivaldos organų veiklą, užprotestuoti jų nutarimus, reikalauti valsčiaus viršaičio ir kitų valsčiaus tarybos narių atleidimo, pasiūlyti valsčiaus tarybai svarstyti atskirus klausimus, apskusti apskrities tarybai valsčių savivaldybių organų nutarimus.¹ Taigi, pirmuoju Savivaldybių įstatymu centrinė valdžia patikėjo apskričių viršininkams valsčių savivaldybių organų priimtų nutarimų priežiūrą teisėtumo požiūriu.

9. Puikiai suprasdama, kad savivaldybės – labai svarbus politikos įgyvendinimo vietose svertas, centrinė Lietuvos valdžia 1918 – 1940 m. siekė išlaikyti savo įtaką vietos savivaldos organuose per apskričių viršininkus.

10. 1924 m. Savivaldybių įstatymo pakeitimu apskrities viršininko pareigybė buvo sujungta su vykdomojo apskrities savivaldybės organo- apskrities valdybos pirmininko pareigybe. Apskričių viršininkų įtaka jų santykiuose su savivaldos organais dar labiau sustiprėjo. Apskričių viršininkai dabar įgavę teisę tvirtinti valsčiaus viršaitį iš trijų jam pateiktų kandidatūrų, naikinti viršaičio įsakymus, pareikalauti sukviesti valsčiaus tarybos posėdį, siūlyti jame svarstyti atskirus klausimus bei apskusti sau, kaip apskrities valdybos pirmininkui, valsčių savivaldybių nutarimus, smarkiai apribojo savivaldybių organų savarankiškumą. Dėl 1924 m. Savivaldybių įstatymo pakeitimu sujungtų apskrities viršininko ir apskrities valdybos pirmininko pareigybių, valsčių savivaldybės didele dalimi tapo priklausomos nuo apskričių valdybų bei jų pirmininkų – apskričių viršininkų, o apskričių savivaldybės – tiesiogiai nuo Vyriausybės.

11. Po 1924 m. Savivaldybių įstatymo pakeitimo ypač sustiprėjo centro valdžios kontrolė savivaldai, vykdant ją „iš viršaus“- per apskričių viršininkus. Apskrities viršininko, kuris paprastai buvo skiriamas vidaus reikalų ministro, ir apskrities valdybos pirmininko, kuris iki minėto įstatymo pakeitimo buvo renkamas apskrities tarybos narių dvejiems metams, pareigybių sujungimas, o taip pat 1925 m. priimtas Savivaldybių įstatymo pakeitimas, kuriuo apskrities viršininkui už apskrities valdybos pirmininko pareigų ėjimą nustatoma mėnesinė alga, autorės nuomone kėlė abejonių dėl apskrities viršininko, tuo pačiu metu einančio ir apskrities valdybos pirmininko pareigas, nešališkumo ir objektyvumo, prižiūrint jam savivaldos organų veiklą ir tvirtinant jų priimtus nutarimus. Minėtų įstatymų teisės normos, reglamentavusios dar

¹ Savivaldybių įstatymas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-10-28, Nr. 14-175.

didesnes apskričių viršininkų teises, buvo nesuderinamos su Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatomis ir žalingos savivaldybių darbui.

12. Po 1926 m. karinio perversmo Lietuvoje ypač išryškėjo autoritarinio valdymo bruožai, centrinė šalies valdžia siekė sutelkti visą valdžią savo rankose, per apskričių viršininkus stiprindama įtaką savivaldybėse. Tai atspindi ir 1929 m. Vietos savivaldybės įstatymo nuostatos, dar labiau padidinusios apskričių viršininkų, kaip centrinės valdžios atstovų vietose, galias valsčių savivaldos organų veiklai. Šio įstatymo teisės ir normos įteisino valsčių savivaldybių pareigūnų (seniūnų, viršaičių, jų pavaduotojų, valsčių sekretorių) priklausomybę nuo Vidaus reikalų ministerijos ir apskričių viršininkų. Šis įstatymas suteikė apskričių viršininkams galimybę šeiminkauti seniūnijose ir iš dalies valsčiuose kaip savo vadovaujamoje apskrities viršininko įstaigoje.

13. 1931 m. priėmus Vietos savivaldybės įstatymą apskričių viršininkų galios prižiūrėti ir kontroliuoti savivaldybių organų veiklą išaugo iki maksimumo. Centrinė valdžia, siekdama visiško savivaldybių paklusnumo jai, suteikė apskričių viršininkams įgaliojimus tvirtinti valsčių ir antraeilių miestų savivaldybių organų nutarimus pačiais svarbiausiais savivaldai klausimais. 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymas detaliai numatė savivaldybių nutarimų kontrolės ir apskundimo per apskričių viršininkų institutą tvarką. Dabar apskričių viršininkai įgavo teisę vykdyti valsčių priežiūrą ne tik teisėtumo, bet ir tikslingumo požiūriu. Apskričių savivaldybėse jie turėjo tokias pat teises, kaip ir valsčių savivaldybėse. 1929 ir 1931 m. Vietos savivaldybės įstatymų įgyvendinimo laikotarpiu Lietuvoje apskričių viršininkų institutas įgavo pačias plačiausias teises ir pareigas savivaldybių veiklos priežiūrai ir kontrolei per visą tarpukario Lietuvos laikotarpį. Ir tik 1934 m. Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimas suteikė vietos savivaldybių valdymo organams didesnes tvarkomojo ir vykdomojo darbo administravimo teises, apribodamas apskričių viršininkų įtaką.

14. Įgyvendindami savo funkcijas apskričių viršininkai nuolat rėmėsi policija, patikėdama jai įgyvendinti daugelį teisės aktais apskričių viršininkų institutui priskirtų teisių. 1918 – 1940 m. apskričių viršininkų leidžiamų privalomųjų įsakymų gyventojams dėl visuomenės tvarkos, ramybės, švaros palaikymo, sveikatos apsaugos priemonių užtikrinimo vykdymas taip pat buvo pavestas policijai. Be to, už šių įsakymų nesilaikymą apskričių viršininkai turėjo teisę bausti administracinėmis bandomis arba areštu. Tai rodo, kad apskričių viršininkų instituto veikla buvo grįžta prievartinėmis valstybės valdymo priemonėmis.

15. Apskričių viršininkų instituto priežiūra buvo patikėta Vidaus reikalų ministerijai, Piliečių apsaugos departamentui. Šio departamento leidžiamais aplinkraščiais daugiausia ir vadovavosi apskričių viršininkai, vykdydami savo funkcijas. Apskrities valdymas yra valstybinio valdymo, tai yra vykdomosios valdžios, organinė dalis, jos funkcijų vykdymas vietose. Daugumą

svarbiausių gyvenimo sričių, priskirtų Vidaus reikalų ministerijos kompetencijai, centrinė šalies vykdomoji valdžia valdė pasitelkdama apskričių viršininkus. Apskričių viršininkai privalėjo Vidaus reikalų ministerijai reguliariai teikti informaciją apie savivaldybių organų veiklą, jų priimtus nutarimus, policijos darbą, sveikatos, nusikalstamumo stovį apskrityje, migraciją, kultūrinį gyvenimą, įregistruotas draugijas ir kitas žinias, reikalaujamas pateikti ministerijos departamentams. Į kurią tik gyvenimo sritį bežiūrėdavai, visur matydavai administraciją, policiją, ir vėl administraciją vadovaujant, sprendžiant, liepiant. Po 1929 ir 1931 m. savivaldybių įstatymų įgyvendinimo apskričių viršininkai tapo tikrais centrinės valdžios skiriamais „vietos karaliukais”.

16. Centrinė Lietuvos valdžia taikydama apskričių viršininkų skyrimo, o ne rinkimų principą, įgyjo galimybę efektyviai kontroliuoti šio instituto veiklą ir pasirinkti tik lojalių vyriausybei apskričių viršininkų kandidatūras. Savivaldos organų vadovų skyrimo principas dažniausiai taikomas nedemokratinuose politiniuose režimuose, vadinasi galime daryti išvadą, kad centrinė valdžia, paskirdama į apskritis savo statytinius - apskričių viršininkus, išryškino autoritarinio valdymo bruožą. Apskričių viršininkai buvo parenkami partiniu principu, todėl patikimai vykdė centrinės šalies valdžios nurodymus vietose. Tuo pasinaudodama, centrinė šalies valdžia, 1931 m. Lietuvos Respublikos prezidento rinkimų įstatymu patikėjo apskričių viršininkams organizuoti prezidento rinkimų priežiūrą, pateikti „ypatingų rinkėjų”, renkančių „ypatingus tautos atstovus”, balsuojančius už prezidento kandidatūrą, sąrašus.

17. 1918 –1940 m. Lietuvos administraciniame valdyme apskričių viršininkų institutas vaidino svarbų vaidmenį. Centrinė valdžia jam patikėjo nemažai savo funkcijų, tokiu būdu palengvindama valstybės politikos įgyvendinimą. Tarpukario Lietuvos administracinis valdymo aparatas nebuvo optimalus, tačiau ir dabartinė Lietuvos valdymo institucijų sistema nėra tobula ir efektyvi. Apskričių viršininkų institutas nepakankamai panaudojamas, ypač regioninės politikos vystymo srityje. Tiek tarpukario Lietuvos, tiek dabartinio apskričių viršininkų instituto veiklos efektyvumo centrinė valdžia nėra linkusi analizuoti, o tai neleidžia nustatyti šio instituto veiklos trūkumų.

18. Turėtų būti atliktas apskričių viršininkų instituto funkcijų auditas, kuris galėtų sąlygoti šio instituto reformą. Būtina iš esmės peržiūrėti apskričių viršininkų institucijų funkcijas ir tas, kurias savivaldybėse įgyvendina apskričių viršininkų administracijos struktūriniai padaliniai arba kurias vykdo ir savivaldybės, ir apskritys (jos dažniausiai atlieka tarpininkavimo funkcijas), tikslinga perduoti savivaldybėms. Ši reforma įgalintų ministerijas aktyviau perduoti apskričių viršininkams dalį savo funkcijų, taip sumažinant centrinės valdžios institucijų skaičių, bei suteikti apskritims valstybės regioninės politikos pagrindinių teritorinių darinių statusą, leidžiantį efektyviau įgyvendinti regioninę politiką.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai teisės aktai

1. Apskritis valdymo įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.
2. Įstatymas apie draugijas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-11-24, Nr. 15.
3. Milicijos įstatymas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1920-05-20, Nr. 32-363.
4. Savivaldybių įstatymas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-10-28, Nr. 14-175
5. Savivaldybių įstatymo pakeitimas//Vyriausybės žinios. 1924-08-20, Nr. 168-1177.
6. Savivaldybių įstatymo pakeitimas//Vyriausybės žinios. 1925-07-04, Nr.197-1338.
7. Savivaldybių rinkimų įstatymas//Vyriausybės žinios. 1921-04-04, Nr. 62-553.
8. Spaudos įstatymas//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-12-17, Nr. 17.
9. Vietos savivaldybės įstatymas//Vyriausybės žinios. 1929-09-07, Nr. 307-2068.
10. Vietos savivaldybės įstatymas//Vyriausybės žinios. 1931-05-02, Nr. 356-2419.
11. Vietos savivaldybės įstatymo pakeitimas//Vyriausybės žinios. 1934-10-01, Nr. 458-3193.
12. Vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. aplinkraštis „Dėlei savivaldybių Lietuvoje. Cirkuliaras Nr. 1.“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-01-16, Nr. 2-3.
13. Vidaus reikalų ministro 1918 m. gruodžio 17 d. aplinkraštis „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos. Cirkuliaras Nr. 2.“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-01-16, Nr. 2-3.
14. Vidaus reikalų ministro 1919 m. sausio 11 d. aplinkraštis „Apskričių gydytojų pareigos. Cirkuliaras Nr. 4.“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-03-18, Nr. 23-33.
15. Vidaus reikalų ministro aplinkraštis „Visiems apskričių viršininkams. Cirkuliaras Nr. 6.“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-03-18, Nr. 23-33.
16. Vidaus reikalų ministro aplinkraštis „Apskritis ir miesto viršininkams, apskričių viršininkams, ir jų pagalbininkams, milicijos vadams, nuovadų viršininkams ir jų pagalbininkams nustatoma šitokia uniforma“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-05-22, Nr. 7.
17. Vidaus reikalų ministerijos Sveikatos departamento aplinkraštis „Apskričių gydytojams“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-07-26, Nr. 9.
18. Vidaus reikalų ministro 1919 m. spalio 8 d. aplinkraštis „Vilkaviškio, Šakių, Raseinių, Tauragės ir Kretingos apskričių viršininkams“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-11-24, Nr. 15.
19. Vidaus reikalų ministro „Emigracijos įstatymui vykdyti taisyklės“// Vyriausybės žinios. 1930-01-15, Nr. 319.
20. Vidaus reikalų ministro 1919 m. spalio 8 d. „Instrukcija dėl „Sienai peržengti liudymų“ davimo pasienio gyventojams“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-11-24, Nr. 15.

21. Vidaus reikalų ministro „Laikinieji naujokų šaukimo įstatai“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-10-08, Nr. 13.
22. Vidaus reikalų ministro „Naujokų šaukimo instrukcijos“//Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919-11-24, Nr. 15.
23. Vidaus reikalų ministro „Švenčių ir poilsio įstatymui vykdyti instrukcija“//Vyriausybės žinios. 1925-03-12, Nr. 185.

Bibliografinė medžiaga

24. Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V. ir kt. Lietuvos teisės istorija. – Vilnius: Justitia, 2000.
25. Leonas P. Lietuvos savivaldybės. -Kaunas:VU Tyrimo ir mokymo centras, 1991.
26. Lietuvos policija 1918-1928 m. – Kaunas: Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamentas, 1930.
27. Lietuvos TSR istorija. T. 3. - Vilnius: Mintis, 1965.
28. Mačinskas G. Mintys apie mūsų valstybės įstaigas ir valdininkus. - Kaunas: Šviesa, 1932.
29. Mančinskas Č. Policija Lietuvoje 1918 - 1940 metais. - Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1998.
30. Ministerių kabineto kanceliarija. Valstybės įstaigos ir tarnautojai. - Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1925.
31. Sireika J. Lietuvos savivaldybės ir savivaldybininkai 1918-1931 m. - Šiauliai: Šiaulių universitetas, 1998.
32. Stačiokas R. Lietuvos savivaldybių raida. - Vilnius: Vilniaus universiteto tyrimo ir mokymo centras, 1991.
33. Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamentas. Lietuvos savivaldybės 1918 – 1928 m. Savivaldybių įsikūrimo ir pirmojo dešimtmečio darbų apžvalga. – Kaunas: VRM Savivaldybių departamentas, 1928.
34. Vidaus reikalų ministerijos Administracijos departamento aplinkraščiai: 1938 m. gegužės mėn. 10 d. – Kaunas: Vidaus reikalų ministerija, 1938.
35. Žilinskas G. Vietos savivaldybių statusas Lietuvos Respublikoje 1918-1940 m. - Kaunas: Akademija, 1999.
36. Informacijos rinkinys „Savivaldybė. Iš Lietuvos Respublikos 1918-1940 m. savivaldybių istorijos“. - Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1992. Nr.T-455.
37. R. Stačiokas. Vietos savivaldybės iš arčiau (I)//Informacijos rinkinys „Savivaldybė. Iš Lietuvos Respublikos 1918-1940 m. savivaldybių istorijos“. - Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1992. Nr.T-455.

38. J. Vileišis. Lietuvos savivaldybės//Savivaldybių balsas. 1927, Nr. 5.
39. Savivaldybininkų reikalavimai// Savivaldybių balsas. 1926, Nr. 1.
40. M. Yčas. Lietuvos vyriausybės sudarymo etapai ir jos pirmieji žingsniai// Pirmasis nepriklausomos Lietuvos dešimtmetis. - Vilnius, 1990. P. 63.
41. M. Maksimaitis. Vietos savivaldybių biurokratizacija ir centralizacija buržuazinėje Lietuvoje 1926 – 1940 m.//Teisė. 1972, T.10.
42. M. Römeris. Vietos savivaldybės//Teisė.1922, Nr. 3.

Archyvinė medžiaga

43. Apskričių viršininkų 1922 m. liepos 15-19 d. suvažiavimo protokolas//Lietuvos centrinis valstybės archyvas (toliau – LCVA). - F. 394. Ap. 5. B. 202. Lap. 89.
44. Įstatymas apie laikiną prekybos suvaržymą Lietuvos pasieniuose//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 2.
45. Medžioklės įstatymo taisyklės//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 30. Lap. 70.
46. Pramogų mokesčio sąskaitybai ir atskaitomybei vesti taisyklės//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 31. Lap. 10.
47. Rokiškio apskrities valdybos 1919 m. rugsėjo mėn. raštas Nr. 504//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 3. Lap. 41.
48. Rokiškio apskrities viršininko 1919 m. birželio 26 d. įsakymas Nr. 3//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 3. Lap. 14-15.
49. Rokiškio apskrities viršininko 1932 m. balandžio 13 d. raštas Nr. 3318//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 34. Lap. 15.
50. Rokiškio apskrities viršininko 1939 m. balandžio 24 d. Valstybės tvarkai saugoti privalomas įsakymas Nr. 35//LCVA. - F. 379. Ap. 3. B. 42. Lap.183.
51. Rokiškio apskrities viršininko 1939 m. gegužės 17 d. įsakymas//LCVA. - F. 379. Ap. 3. B. 42. Lap.181.
52. Rokiškio apskrities viršininko 1939 m. liepos 22 d. įsakymas Nr. 37//LCVA. - F. 379. Ap. 3. B. 60. Lap. 17.
53. Rokiškio apskrities viršininko 1939 m. rugsėjo 16 d. įsakymas Nr. 38//LCVA. - F. 379. Ap. 3. B. 60. Lap. 12.
54. Savivaldybių atstovų 1921 m. spalio 5 - 9 d. suvažiavimo protokolas//LCVA. - F. 379. Ap. 3. B. 4. Lap. 11.
55. Savivaldybių atstovų 1923 m. rugsėjo 12 - 15 d. suvažiavimo protokolas//LCVA. - F. 379. Ap. 3. B. 5. Lap. 9.

56. Vidaus reikalų ministerijos Bendrųjų reikalų departamento 1919 m. rugsėjo 9 d. aplinkraštis// LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 76.
57. Vidaus reikalų ministro 1934 m. balandžio 11 d. aplinkraštis//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 41. Lap. 76.
58. Vidaus Reikalų ministerio įsakymas Nr. 11//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 35. Lap. 56.
59. Vidaus reikalų ministerijos Milicijos departamento 1920 m. vasario 4 d. aplinkraštis Nr. 2//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 17. Lap. 16.
60. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1919 m. gegužės 16 d. aplinkraštis Nr. 27//LCVA. – F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 137.
61. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1919 m. gegužės 22 d. aplinkraštis „Apskričių viršininkams, apskričių miestų ir valsčių savivaldybių įstaigoms”//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 143.
62. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1919 m. spalio 23 d. aplinkraštis Nr. 59//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 41.
63. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1920 m. vasario 3 d. aplinkraštis Nr. 5//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 3.
64. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento direktoriaus aplinkraštis Nr. 69//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 16.
65. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1922 m. vasario 8 d. aplinkraštis Nr. 370//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 34. Lap. 125-127.
66. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento aplinkraštis Nr. 376//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 34. Lap. 131.
67. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento 1932 m. balandžio 7 d. aplinkraštis Nr. 384//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 34. Lap. 159.
68. Vidaus reikalų ministerijos 1933 m. gruodžio 14 d. raštas Nr. 36503//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 35. Lap. 247.
69. Vidaus reikalų ministerijos 1934 m. balandžio 20 d. aplinkraštis//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 41. Lap. 85.
70. Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento raštas Nr. 19712//LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 32. Lap. 115.
71. Vidaus reikalų ministerijos Sveikatos departamento aplinkraštis //LCVA. - F. 406. Ap. 3. B. 34. Lap. 309.
72. Vyriausiojo Kariuomenės vado 1919 m. lapkričio 5 d. įsakymas//LCVA. – F. 406. Ap. 3. B. 5. Lap. 9.
73. 3-asis Seimas. Stenogramos. 69 posėdis. - 1927 m. vasario 25 d.

THE INSTITUTE OF THE DISTRICT HEADS
IN THE ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF THE REPUBLIC OF LITHUANIAN
DURING 1918-1940 YEARS

SUMMARY

During the statehood process, the institute of the district heads is an essential part of the administrative state rule system that helps to realize its policy in the whole country. This institute was established in 1918. During the interwar the rights and duties of the district heads were mostly regulated by the circular note of the secretary Home Office 17, December 1918 “Provisional rights and duties of the district heads”, legislation of the local governments, other right’s acts which gave them the vast rights. During the whole 1918-1940 lifetime of the Republic of Lithuanian the institute of the district heads was the intermediate between the central Executive Branch of the country and the autonomous bodies. The heads of the districts qualified for a care and kept in check the small rural districts, district municipalities’ work and their resolutions. Since 1924 the district heads worked at the same time and as district board’s chairpersons, so they took right to rule district municipalities. As the secretary of the Home Office chose the district heads, so this enabled the central government to have its representative in the districts that were loyal and reliant. The district heads implemented the authoritarian policy of the central government at the locality, prevented the tendency of the democratic development in the self-government. It was obviously after the 1926 coup d’etat. Since 1931 the heads of districts were enabled to administer a supervision of the small rural districts in legality and purposive opinion, to organize an election of the country’s president. The institute of the district heads played up within the state administrative management to legislate instructions in the public order, cleanness, quietness, health service and other questions, collected various information from the local governments and handed it to the Home Office and to another departments of Ministries by doing supervision and control of autonomous bodies. The work of the heads of the districts in Lithuanian administrative management in 1918-1940 was based on the rule of the compulsory measures.

Darbo autorė

Jurgita Blaževičiūtė

Katedros vedėjas

Prof. habil dr. Mindaugas Maksimaitis