



ADMINISTRACINĖS TEISĖS INSTITUTŲ IR ADMINISTRACIJOS REFORMOS LIETUVOJE 1918– 1940 m.

Ieva Deviatnikovaitė¹

DOI: <https://doi.org/10.7220/2029-4239.26.6>

*„<...> administracijos sutvarkymas ir
valdininkų padėtis pas mus nėra normalūs.“²*

(1939, J. Indrišiūnas)

SANTRAUKA

Paskelbus Lietuvos nepriklausomybę valstybė susidūrė su begale iššūkių ne tik santykiuose su užsienio valstybėmis dėl Vilniaus, Klaipėdos krašto, ne tik dėl Lietuvos gyventojų ekonominės ir socialinės padėties. Be visų šių opių klausimų, reikėjo sukurti valstybės aparatą, nustatyti jame dirbančių asmenų teisinį statusą, galvoti apie jų kvalifikacijos kėlimą, kurti administracinę procedūrą reglamentuojančius teisės aktus. Taigi, ir politikai, ir tarnautojai, ir mokslininkai įsitraukė į šiuos procesus. Buvo parengti ne vienas Valstybės tarnybos įstatymo, Ministrų Kabineto statuto, Administracinės santvarkos statuto projektai, siekta kodifikuoti administracinę procedūrą. Paraleliai mąstyta apie administracinių ir politikos mokslų mokyklų steigimą, administracinio teismo steigimą, Policijos ir Pasienio apsaugos policijos ir kitų įstatymo projektų rengimą. Straipsnyje aptariami valstybės tarnybos instituto vystymosi klausimai, Administracijos santvarkos įstatymo projektai, 1929–1930 m. valstybės valdymo organizacijos pertvarkymo, 1939–1940 m. administracijos reformos idėjos. Taip pat straipsnyje pirmą kartą administracinės teisės doktrinoje aptariamas teisės akto projektas, manytina, rengtas 1925 m. pavadinimu „Administracijos veikimo elgesio kodifikacija“.

Atliekant tyrimą naudotasi istoriniu, lyginamuoju, analitiniu, lingvistiniu, deskriptyviu, dokumentų analizės metodais.

¹ Ieva Deviatnikovaitė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė.

² Seimo stenogramos. 1939 m. gruodžio 18 d., 165-ojo posėdžio protokolas, p. 178.

REIKŠMINIAI ŽODŽIAI

Administracinė teisė, administracinė reforma, valstybės tarnyba, administracinė procedūra, administracinė santvarka.

IVADAS

Tarpukario Lietuvoje ne kartą siekta kurti, reformuoti administracinės teisės institutus. Vadovaujantis išlikusiais duomenimis, 1925 m. Teisingumo ministerija parengė Administratyvinėms byloms teismo įstatymo projektą³. Tai padaryta įgyvendinant 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos⁴ 68 straipsnio nuostatą, įtvirtinančią administracijos įsakymų teisėtumo teisminę kontrolę. Apie tokį planą kalbėjo ir ministras pirmininkas L. Bistras, Seime skaitydamas Ministrų Kabineto deklaraciją⁵. Nepavykus šios idėjos įgyvendinti, vėliau ir toliau buvo rengiami administracinių aktų teisėtumo teisminę kontrolę numatantys įstatymo projektai – 1928 m. rengiant Valstybės Tarybos statutą⁶, 1931 m. Teismų santvarkos įstatymą⁷, 1932 m. ir 1937–1940 m. Administracinio teismo įstatymo projektus⁸. Rengiami buvo ir su kitais administracinės teisės institutais susiję teisės aktai. Antai 1925 m. Seimo kanceliarijos byloje rastas ranka rašytas dokumentas, pavadintas Administracijos veikimo elgesio kodifikacija⁹. Šis projektas byloja apie tai, kad buvo planų nustatyti unifikuotus viešosios administracijos veiklos principus, kompetenciją, nagrinėjant ginčus. Kitaip tariant, būta pastangų Lietuvoje įtvirtinti administracinę procedūrą. Taip pat 1919 m., 1925–1927 m. ir 1939 m. norėta priimti teisės aktą, reglamentuojantį ne tik Vyriausybės veiklos tvarką, bet ir vykdomosios valdžios institucijų struktūrą. Šis teisės aktas projektuose vadinosi Ministrų Kabineto statutu, Administracinės santvarkos statutu.¹⁰ Tokių teisės aktą įgaliojo priimti konstitucijų nuostatai: 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 56 straipsnyje ir 1928 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijos¹¹ 58 straipsnyje nustatyta, kad „Ministrų skaičių ir jų darbų paskirstymą nustato įstatymas“, 1938 m. Lietuvos Konstitucijos¹² 105 straipsnyje įtvirtinta, kad „Ministrų Tarybos statusas nustatomas įstatymu“, o 123 straipsnyje – „Ministerijų santvarka nustatoma įstatymu“. Tarpukario Lietuvoje ne kartą siekta priimti ir Valstybės tarnybos įstatymą. Tokių pastangų būta 1922–1927 m., 1940

³ X. „Administracijos veiksmų kontrolės klausimu“. Policija 10 (26) (1926): 6.

⁴ „Lietuvos Valstybės Konstitucija“. Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100–799.

⁵ Seimo stenogramos. 1925 m. rugsėjo 29 d. 196-ojo posėdžio protokolas, p. 3.

⁶ Römer, Michał, Dziennik 1926–1928 (1928 m. spalio 17 d.). LMAVB RS, f. 138–2258, l. 456.

⁷ Römer, Michał, Dziennik 1930–1933 (1931 m. kovo 18 d.). LMAVB RS, f. 138–2260, l. 108.

⁸ Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisijos projektas: Administracinio teismo įstatymas. 1932. LMAVB RS, f. 138–2325, l. 1–9; Administracinio teismo įstatymo projektas. 1937 m. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1507, l. 45–53; Administracinio teismo įstatymo projekto fragmentas. 1937 m. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1507, l. 139; Seimo peticijų komisijos Administracinio teismo įstatymo projektas. 1940. LMAVB RS, f. 138–2273, l. 6–20.

⁹ Administracijos veikimo (elgimosi) kodifikacija. Seimo kanceliarija 1925 m. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1330, l. 21–39.

¹⁰ Apie šiuos teisės aktus žr.: Deviatnikovaitė, Ieva. „Vyriausybės darbo reglamentas tarpukario Lietuvoje: ar toks teisės aktas galiojo?“, Jurisprudencija 27–1 (2020): 6–30.

¹¹ „Lietuvos Valstybės Konstitucija“. Vyriausybės žinios, 1928, Nr. 275–1778.

¹² „Lietuvos Konstitucija“. Vyriausybės žinios, 1938, Nr. 608–4271.

m. Valstybės valdymo, valstybės tarnybos reformą siekta įgyvendinti 1930 m., 1933 m. norėta įsteigti Politikos mokslų mokyklą, 1938–1939 m. – Administracinių mokslų mokyklą. Visos šios pastangos buvo skatinamos Europos valstybėse steigiamų administracinių teismų, priimamų Administracinės justicijos kodeksų (Prancūzija, Austrija, Vokietija, Ispanija, Lenkija, Latvija, Estija, Čekoslovakija ir t. t.), Administracinių procedūrų kodeksų (Ispanija, Vokietija, Austrija, Čekoslovakija, Lenkija, Estija ir t. t.), steigiamų administracinių ir politikos mokslų mokyklų (Lenkija, Belgija ir t. t.). Tačiau nei vienas iš čia įvardytų teisės aktų ir projektų Lietuvoje taip ir nebuvo nei priimtas, nei įgyvendintas.

Lietuvoje yra atliktų tyrimų, kuriuose atskleidžiama pavienių administracinės teisės institutų raida, tačiau daugiau ne teisiniu, o vadybiniu, filosofiniu, sociologiniu, istoriniu požiūriais. A. Mikalauskas¹³, V. Smalskys¹⁴, J. Palidauskaitė, M. Petrokaitė tyrinėjo valstybės tarnybos institutą¹⁵. B. V. Pšibilskis rašė apie M. Römerio vaidmenį politikos studijose Lietuvoje¹⁶. Straipsnio autorė taip pat tyrinėjo kai kurių administracinės teisės institutų raidą Lietuvoje – administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės¹⁷, viešosios administracijos organizacijos teisinio reguliavimo¹⁸.

Straipsnyje siekiama atskleisti tarpukario Lietuvos administracinės teisės institutų vystymąsi ir planuotas administracijos reformas. Čia analizuojami valstybės tarnybos, administracinės procedūros, viešosios administracijos organizacijos teisinio reglamentavimo planai, administracijos reformų priežastys, turinys ir jų likimas. Straipsnyje tik užsimenama apie Administracinio teismo įstatymo projektus, nes administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės institutas detaliam išgildintam vienoje iš autorės knygų¹⁹.

Tyrimo mokslinė bazė sudaryta iš Lietuvos centrinio valstybės archyvo, Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos, Vilniaus universiteto bibliotekos rankraščių skyriuose saugomų septynių fondų medžiagos. Tačiau remiamasi ir kitais šaltiniais – moksliniais straipsniais, Seimo stenogramomis, tarpukario spaudoje paskelbtomis publikacijomis. Atliekant tyrimą naudotasi istoriniu, lyginamuoju, analitiniu, deskriptyviniu, dokumentų analizės metodais. Nuorodų sąrašė naudojami trumpiniai LCVA (Lietuvos centrinis valstybės archyvas), LMAVB RS (Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius), VUB RS (Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyrius).

¹³ Mikalauskas, Arvydas. „Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje“. Daktaro disertacija, Vytauto Didžiojo universitetas, 2007.

¹⁴ Smalskys, Vainius. „1939–1940 metais kurto Lietuvos valstybės tarnybos įstatymo projekto vertinimas“, *Viešoji politika ir administravimas* 13-4 (2014): 629–643; Smalskys, Vainius. *Valstybės tarnybos genėzė ir raida Lietuvoje. Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: Valstybės tarnybos departamentas, 2007: 30–57.

¹⁵ Palidauskaitė, Jolanta, Petrokaitė, Milda. *Lietuvos valstybės tarnautojų veiklos reguliavimas 1918–1940 metais, Lietuvos istorijos studijos* 25 (2010): 74–89.

¹⁶ Pšibilskis Bronius Vygintas, „Mykolas Römeris – politikos studijų Lietuvoje iniciatorius“, iš *Lietuvių atgimimo istorijos studijos*. Tomas 13. (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 1996).

¹⁷ Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinio teismo pradai“ iki Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 19 (2017): 6–29; Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje“, *Teisė* 109 (2018): 27–50.

¹⁸ Deviatnikovaitė, Ieva. „Vyriausybės darbo reglamentas tarpukario Lietuvoje: ar toks teisės aktas galiojo?“ *Jurisprudencija* 27 (1), 2020: 6–30.

¹⁹ Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918–1940 m.* Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Mykolo Romerio universitetas, 2021.

VALSTYBĖS TARNYBOS TEISINIO REGLAMENTAVIMO KLAUSIMAS

Tarpukario Lietuvoje valstybės tarnybos institutas buvo neišplėtotas ir menkai reglamentuotas. Amžininkai teigė, kad „valdininkų padėtis Lietuvoje nėra <...> sutvarkyta“²⁰, „Lietuvoje valstybės tarnautojų teisinė padėtis yra nenormali“²¹. Aptariamam laikotarpiu nebuvo teisės akto, reglamentuojančio valstybės tarnautojų atrankos tvarką, jų klasių ar kategorijų sistemą, karjerą, tarnybines, materialines atsakomybę, tarnybinių santykių pasibaigimo sąlygas ir pan. Tebuvo įstatymas dėl Valstybės Tarnybos sutvarkymo²², kurį sudarė du straipsniai, nustatantys priesaiką saugoti įstatymus, vykdyti įsakymus, sąžiningai bei teisingai eiti savo pareigas. Kiti įstatymai reglamentavo tarnautojų atlyginimus²³, priedus²⁴, pensijas bei pašalpas²⁵, komandiruočių išlaidas²⁶ ir pan. Tarp tuo metu valstybės tarnybos institutą reglamentuojančių teisės aktų paminėtinas ir 1920 m. sausio 20 d. pasirašytas Vyriausybės įsakymas, draudęs nepotizmo apraiškas tarnyboje²⁷. Nuostatų dėl tarnautojų atsakomybės buvo galima rasti carinės Rusijos baudžiamąją ir civilinę atsakomybę reglamentuojančiuose teisės aktuose²⁸.

Taigi valstybės tarnybos teisinis reglamentavimas buvo nepakankamas. Apie tai užsimindavo ir vyriausybių vadovai kaskart skaitydami Vyriausybės deklaracijas Seime. 1922 m. vasario 8 d. ministras pirmininkas E. Galvanauskas nurodė, kad būtina tęsti „valstybinio aparato tobulinimą“ taip, kad būtų išsaugota proporcija tarp etatų skaičiaus atskirose administracinio aparato šakose ir biudžeto, mažinant etatų skaičių pernelyg „išsiplėtojusiose šakose“ ir didinant jį „nepakankamai aprūpintose administratyviniame aparato šakose“.²⁹ 1923 m. birželio 30 d. ministras pirmininkas pabrėžė, kad valstybės tarnautojų padėtis sunki, o jos gerinimas priklausys nuo bendros ekonominės padėties valstybėje, bet pažadėjo, kad greitai bus pristatytas įstatymo projektas, susijęs su valstybės tarnautojų pensijomis ir kitomis socialinėmis garantijomis.³⁰

1924 m. birželio 18 d. Seimo posėdyje ministras pirmininkas A. Tumėnas akcentavo, kad vyriausybė turės rūpintis valstybinio darbo našumo didinimu, darbo paskirstymu, drausme, o valstybiniam darbui reikalingas personalas „intelektualiniu atžvilgiu“ turės būti pakeltas. Tačiau

²⁰ Vilutis, Petras. Administracinė teisė. Bendroji dalis, *supra* note 2, p. 112.

²¹ Ten pat: 95.

²² Įstatymas dėl valstybės tarnybos sutvarkymo. Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, 4–19a.

²³ Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo. Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, 8; Ministerių ir Valstybės Kontrolieriaus atlyginimo įstatymas. Vyriausybės žinios, 1924, 168–1183; Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas. Vyriausybės žinios, 1922, 88-751; Atstovybių ir konsulatų tarnautojų atlyginimo įstatymas. Vyriausybės žinios, 1924, 159–1120.

²⁴ Švenčių priedo išmokėjimo įstatymas. Vyriausybės žinios, 1931, 372–2543.

²⁵ Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas. Vyriausybės žinios. 1926, 221–1443.

²⁶ Kelionės išlaidoms atlyginti įstatymas. Vyriausybės žinios, 1931, 351–2398.

²⁷ Vyriausybės įsakymas. Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, 1 (19).

²⁸ Baudžiamojo proceso įstatymas su komentarais, sudarytais iš Rusijos Senato bei Lietuvos Vyriausiojo Tribunolo sprendimų ir kitų aiškinimų, liečiančių Didž. Lietuvos Klaipėdos krašto baudžiamojo proceso teisę, „Literatūros“ knygyno leidimas, 1933; Civilinės teisenos įstatymas su visais pakeitimais ir papildymais ir su Vyr. Tribunolo bei rusų Senato aiškinimais, D. Gutmano knygynas, 1938.

²⁹ Steigiamojo Seimo darbai. 1922 m. vasario 8 d. 169-asis posėdžio protokolas, p. 36.

³⁰ Seimo stenogramos. 1923 m. birželio 30 d. 9-asis posėdžio protokolas, p. 2.

valstybės darbo tinkamam sutvarkymui, Vyriausybės vadovo nuomone, reikalingos papildomos lėšos, kurių tikėtasi rasti pritariant Seimo nariams.³¹

1925 m. vasario 6 d. Seime ministras pirmininkas V. Petrulis taip pat atkreipė dėmesį į valstybės tarnautojų kvalifikacijos kėlimo klausimą. Jis teigė: „[N]orėdama intelektualiai pakelti policijos kadra, vyriausybė rūpinsis, kad policijos mokyklos išauklėtų darbščius, sumanius, drausmingus ir įstatymus žinančius tarnautojus, o atsakomingesniems darbams vyriausybė pasirūpins prirengti atitinkamų žmonių“.³² 1925 m. rugsėjo 29 d. ministras pirmininkas L. Bistras kalbėjo apie administracijos aparato tobulinimą, tačiau jo organizavimą siejo tik su „policijos kadro pagerinimu“.³³

1926 m. birželio 22 d. ministras pirmininkas M. Sleževičius žadėjo ypatingą dėmesį skirti „valstybės ir visuomenės tarnautojų padėčiai“, tačiau nė neužsiminė apie iki tolei nepriimtą Valstybės tarnybos įstatymą.³⁴ 1927 m. vasario 25 d. ministras pirmininkas A. Voldemaras atkreipė Seimo narių dėmesį į valstybės aparato „sutvarkymo“ klausimus, akcentuodamas ministerijų ir jose dirbančių asmenų skaičiaus mažinimo poreikį, būtinybę priimti „valstybės tarnybos ir disciplinarinis statutai“. Pirmininko nuomone, būtinas tarnybinės atsakomybės, atrankos į valstybės tarnybą tvarkos teisinis reglamentavimas, nes, pasak Vyriausybės vadovo, iš kandidatų į valstybės tarnautojus nebuvo reikalaujama jokios kvalifikacijos, tinkamo lietuvių kalbos žinojimo, lojalumo valstybei.³⁵

Išrinkus Seimą 1936 m., kalbos apie Valstybės tarnybos įstatymą pasirodė tik 1938 m. gruodžio 23 d., kai ministras pirmininkas V. Mironas pabrėžė, kad Vyriausybei neatidėliojant reikia tvarkyti valstybės tarnautojų teisinį statusą.³⁶ Apie valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo tobulinimą kalbėjo ir ministras pirmininkas J. Černius 1939 m. balandį. Jis Seimo nariams žadėjo, kad Vyriausybė toliau tęs valstybės tarnautojo teisinio statuso bei jų atlyginimo pertvarkymo klausimą.³⁷ Ministras pirmininkas A. Merkys taip pat kalbėjo apie valstybės tarnautojų teisinį statusą ir kad nuo jo sutvarkymo reikia pradėti administracijos reformą.³⁸

Kaip matyti, kone kiekvienos vyriausybės vadovas jautė pareigą kalbėti apie valstybės tarnautojų statuso teisinio reglamentavimo klausimą. Taigi imtasi rengti Valstybės tarnybos įstatymo projektus.

1922–1927 m. Valstybės tarnybos įstatymo projektai

Valstybės tarnybos įstatymo projektai buvo rengiami ilgus metus, pradedant 1922 m. ir baigiant 1940 m. 1923 m. pasirodė Valstybės tarnybos įstatų projekto aiškinamasis raštas, kuriame įvardytos pagrindinės Valstybės tarnybos įstatymo (įstatų) rengimo priežastys: pirma, carinės Rusijos įstatymai nebegalėjo būti taikomi, antra, nebuvo teisinio reglamentavimo, nustačiusio tarnautojų priėmimo, skyrimo, atleidimo tvarką, socialinių garantijų, atsižvelgiant į

³¹ Seimo stenogramos. 1924 m. birželio 18 d. 111-asis posėdžio protokolas, p.

³² Seimo stenogramos. 1925 m. vasario 6 d. 158-asis posėdžio protokolas, p. 2.

³³ Seimo stenogramos. 1925 m. rugsėjo 29 d. 196-asis posėdžio protokolas, p. 2.

³⁴ Seimo stenogramos. 1926 m. birželio 22 d. 10-asis posėdžio protokolas, p. 19.

³⁵ Seimo stenogramos. 1927 m. vasario 25 d. 69-asis posėdžio protokolas, p. 7.

³⁶ Seimo stenogramos. 1938 m. gruodžio 23 d. 110-asis posėdžio protokolas, p. 115.

³⁷ Seimo stenogramos. 1939 m. balandžio 5 d., 129-ojo posėdžio protokolas, p. 87.

³⁸ Seimo stenogramos. 1939 m. gruodžio 18 d., 165-ojo posėdžio protokolas, p. 177.

tarnybos laiką, patirtį ir pan., trečia, valstybės tarnyba nelabai kuo skyrėsi nuo darbo teisinių santykių.³⁹

Iš išlikusių dokumentų spėjama, kad 1922 m. sausį Vidaus reikalų ministerijos Darbo ir socialės apsaugos departamente buvo sudaryta komisija Valstybės tarnybos įstatų projektui svarstyti.⁴⁰ Projekto rengimą kuravo Vidaus reikalų ministerija.⁴¹ Buvo parengtas projektas, kurį sudarė 128 straipsniai bei priedai. Projekto straipsniai suskirstyti į keturias dalis. Pirmoji dalis buvo skirta priėmimo į valstybės tarnybą tvarkai, antroji – valdininkų teisėms ir pareigoms, trečioji – valdininkų atleidimo pagrindams, ketvirtoji – socialinėms garantijoms. Taigi, planuota reglamentuoti reikalavimus kandidatams į valstybės tarnautojus, priėmimo, skyrimo į tarnybą tvarką, nustatant, kad visus centrinių valstybės įstaigų valdininkus ir padėjėjus skiria ministras, o vietos centrinių įstaigų valdininkus – atitinkamų departamentų direktoriai ir pan. Projekte numatyta reglamentuoti valdininkų teises ir pareigas, įskaitant atlyginimą, komandiruotpinigius, atostogas, valdininko veiklos principus, ribojimus, atleidimo pagrindus ir tvarką. Atskira dalis turėjo būti skirta valdininkų socialinėms garantijoms, įskaitant medicininę pagalbą, pensijas, pašalpas, numatant jų reikalavimo tvarką. Numatytas Įstatų priedas, pagal kurį planuota sukurti valstybinių pensijų ir vienkartinį pašalpų fondą.

1923 m. ir 1924 m. pasirodė patobulintas Valstybės tarnybos įstatų projektas, pavyzdžiui, numatytas valdininkų darbo laikas ir pan., tačiau iš esmės projektai nesiskyrė nuo sudarytojo 1922 m.⁴²

Dar vienoje byloje rastas kitas 1924 m. rengtas, šį kartą ne Valstybės tarnybos įstatų, bet Valstybės tarnybos įstatymo projektas.⁴³ Šis projektas atrodė kiek kitaip: jį sudarė bendrieji dėsniai, pirmas skyrius, pavadintas „Valdininkai“, turėjęs reglamentuoti valdininkų priėmimo į tarnybą tvarką, atostogas, darbo laiką, draudimus, atleidimo tvarką. Antras skyrius vadinosi „Žemesnieji tarnautojai“ ir buvo skirtas jų teisiniam statusui reglamentuoti. Trečias skyrius skirtas tarnybos lapui, metrikai apie valstybės tarnautoją. Ketvirtasis ir penktasis skyriai nebuvo parengti, o šeštajame skyriuje reglamentuojamos socialinės valstybės tarnautojų garantijos, įskaitant medicininę pagalbą, vienkartinę pašalpą, pensijas ir t. t. 1925 m. kovą Seime buvo svarstomas Valstybės tarnybos įstatymas.⁴⁴ Referentas K. Šukys, pristatydamas Valstybės tarnybos įstatymą svarstymui, pastebėjo: „<...> visos naujai susikūrusios ir savo nepriklausomybę atgavusios buvusios Rusijos teritorijos valstybės jau panašų įstatymą turi <...>. Mūsų valstybė šio įstatymo neturi. Ir 20 000 valstybės tarnautojų iki šiam laikui ne tik ką neturi pakenciamo normalaus atlyginimo, bet dar, antra vertus, ištikus nelaimingiems atsitikimams, senatvei ir ligoms, nėra apdrausti“.⁴⁵ Posėdžių metu diskutuota dėl valstybės tarnautojų atrankos tvarkos, rūšių, kategorijų, atostogų, atlygio struktūros, tarnybinės atsakomybės, socialinių garantijų, atleidimo pagrindų, minint ir administracinio teismo steigimo galimybę arba bent jau

³⁹ Paaiškinamasis raštas dėl Valstybės tarnybos įstatų projekto. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 317, l. 74–75.

⁴⁰ Žemės ūkio ir valstybės turtų ministerijos viceministro 1922 m. sausio 17 d. raštas. LCVA, f. 392, ap. 1, b. 214, l. 1.

⁴¹ Mikalauskas, Arvydas. p. 28.

⁴² 1923 m. Valstybės tarnybos įstatų (statuto) projektas. LCVA, f. 392, ap. 1, b. 411, l. 22–37; 1924 m. Valstybės tarnybos įstatų projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 267, l. 496–507.

⁴³ 1924 m. Valstybės tarnybos įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 383, l. 53–68.

⁴⁴ Seimo stenogramos. 1925 m. kovo 3 d. 165-asis posėdžio protokolas, p. 1–19; 1925 m. kovo 13 d. 168-asis posėdžio protokolas, p. 17–19; 1925 m. kovo 24 d. 171-asis posėdžio protokolas, p. 18–20; 1925 m. kovo 27 d. 172-asis posėdžio protokolas, p. 7–17.

⁴⁵ Seimo stenogramos. 1925 m. kovo 3 d. 165-asis posėdžio protokolas, p. 1.

kolektyvinio organo, kuriam tarnautojas galėtų teikti skundus dėl savo pažeidžiamų teisių.⁴⁶ Valstybės tarnybos įstatymo projekto svarstymai vyko sklandžiai, bet nutrūko. Toliau buvo diskutuojama, kaip ir anksčiau, ne dėl Valstybės tarnybos įstatymo, bet dėl Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo.⁴⁷ Prie Valstybės tarnybos įstatymo projekto svarstymo grįžta 1925 m. lapkritį.⁴⁸ Posėdyje nemažai diskutuota dėl Valstybės tarnybos įstatymo struktūros, motinystės atostogų, mirusio tarnautojo socialinių garantijų perdavimo jo giminaičiams galimybės. Buvo išreikštas ir nusivylimas, kad vyriausybė taip ir nepateikė Administracinio teismo įstatymo projekto.⁴⁹ Vis dėlto buvo konstatuota, kad trečiojo svarstymo metu Valstybės tarnybos įstatymui pritarta. Tačiau vėliau šis projektas buvo pamirštas, o Seimo nariai ir toliau svarstė ne Valstybės tarnybos įstatymo projektą, bet Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymą ar jo priedus.⁵⁰ Niekada vėliau Valstybės tarnybos įstatymo projektas nebebuvo svarstytas Seime.

Tarp dokumentų išlikęs ir 1927 m. rengtas Valstybės tarnybos įstatymo projektas.⁵¹ Čia taip pat atsiskaita termino „įstatai“ arba „statutas“. Nuo 1924 m. teisės akto projektas nepatobulėjo. Gal tik kiek aiškiau reglamentuotos valstybės tarnautojų rūšys, pavyzdžiui, buvo numatyti aukštesnieji ir žemesnieji valstybės tarnautojai, gal kiek aiškiau reglamentuoti tarnautojų atleidimo pagrindai. Didžiausias skirtumas nuo 1922 m., 1923 m. ir 1924 m. rengtų projektų tas, kad 1927 m. rengtame projekte numatytas tarnautojų atsakomybės teisinis reglamentavimas. Buvo numatytos tarnybinės baudos – įspėjimas, papeikimas, pinigine bausė, pažeminimas pareigose, atleidimas. Atskiros normos nustatytos už turtinę žalą, sukeltą tarnautojo veiksmais: jeigu valstybės tarnautojas sugadino valstybės turtą, aplaidžiai ir nesaugiai laikė dokumentus, sąskaitas, teikė klaidingą informaciją – galėjo būti skiriamas papeikimas, pinigine bausė arba atleidimas iš tarnybos. Numatyta atsakomybė ir už nurodymų nevykdymą, formalumų nesilaikymą, piniginių sumų neįrašymą laiku, užsiėmimą asmeniniais reikalais tarnybos metu, vilkinimą (nusizengimo nenagrinėjimą, sukilimo nemalšinimą, nusikaltėlių nesulaikymą), kitų tarnautojų kurstymą nesilaikyti tarnybinės tvarkos, nemandagumą („bjaurios kalbos vartojimą“), tarnautojo garbės pažeminimą viešoje vietoje. Projekte numatyti asmenys, kurie galėjo taikyti tarnybinę atsakomybę – tiesioginiai viršininkai, atitinkamais atvejais apygardos teismai. Įstatymo priede turėjo būti nurodyta, kokia tvarka apygardos teismai galėjo taikyti tarnybinę atsakomybę. Taip pat projektas išsiskiria tuo, kad viename iš jo priedų siekta aiškiai išdėstyti valstybės tarnautojų kategorijas – viso planuota 15 tarnautojų kategorijų. Iš įvardytų kategorijų pareigybių spręstina, kad tuo metu buvo pasirinkta plačiausia valstybės tarnybos samprata, apimanti ne tik viešųjų paslaugų teikimo administravimą, bet ir pačių šių paslaugų teikimą, pavyzdžiui, tarp tarnautojų įvardijami vidurinės mokyklos raštvedys, universiteto mechanikas, rentgeno technikas, veterinarijos felčeris ir t. t. 1927 m. Valstybės tarnybos įstatymo projektą svarsčiusi Žemės ūkio ministerijos kolegija pastebėjo, kad pateiktas projektas paviršutiniškas, neatskleidžiantis viso valstybės tarnybos instituto, nesuderintas su kitais įstatymais ir pan.⁵²

⁴⁶ Ten pat: 7?, 18, 19.

⁴⁷ Pavyzdžiui, Seimo stenogramos. 1925 m. balandžio 28 d. 178-asis posėdžio protokolas ir t. t.

⁴⁸ Seimo stenogramos. 1925 m. lapkričio 10 d. 206-asis posėdžio protokolas, l. 1–15; 1925 m. lapkričio 13 d. 207-asis posėdžio protokolas, p. 2–11.

⁴⁹ Ten pat: 6.

⁵⁰ Pavyzdžiui, Seimo stenogramos. 1925 m. gruodžio 28 d. 225-asis posėdžio protokolas ir t. t.

⁵¹ 1927 m. Valstybės tarnybos įstatymo projektas. LCVA, f. 392, ap. 1, b. 629, l. 20–35.

⁵² Žemės ūkio ministerijos kolegijos 1927 m. spalio 20, 21, 27 d. posėdžių protokolo išrašas. LCVA, f. 392, ap. 1, b. 629, l. 41; taip pat žr.: Mikalauskas, Arvydas. „Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje“. Daktaro disertacija, Vytauto Didžiojo universitetas, 2007, p. 29.

1925 m. Administracijos veikimo elgesio kodifikacija

Nuo 1922 m. Vidaus reikalų ministerijoje rengiant Valstybės tarnybos įstatymą, 1925 m. Teisingumo ministerijoje rengiant Administratyvinėms byloms teismo įstatymo projektą, tuo pačiu metu Seimo kanceliarijoje buvo rengiamas teisės aktas, pavadintas Administracijos veikimo elgesio kodifikacija.⁵³ Deja, nėra aišku, kas konkrečiai ir kokio teisės akto ar susitarimo pagrindu šį projektą rengė. Tačiau tokio teisės akto rengimas byloja apie rimtas pastangas kurti teisinę valstybę ir suvokimą apie viešosios administracijos veiklos teisėtumui keliamų reikalavimų įtvirtinimo būtinybę Lietuvoje. Iš dokumento aišku, kad tas, kas tą teisės aktą rengė, domėjosi analogiškais teisės aktais, priimtais Vokietijoje, Lenkijoje, kitose valstybėse (dokumente rasta vokiškų, lenkiškų ir rusiškų terminų).

Teisės aktą planuota sudaryti iš daugiau nei 50 straipsnių. Galbūt planuota ir daugiau, nes dokumentas, panašu, kad nebuvo užbaigtas. Jį sudarė dvi dalys – bendrieji nuostatai ir bylos nagrinėjimas („Veikimas bylai nušviesti“). Dalis sudarė skyriai. Pirmoje dalyje buvo tokie skyriai: „Valdžios organai ir jų kompetencija“, „Dalyviai (šalys) ir jų pavaduotojai“, „Valdžios organų ir dalyvių tarpusavio susižinojimo forma“ (pareiškimų įteikimas, protokolai, adnotacija dokumentuose, pildymas, šaukimai), „Įteikimas“ (įteikimo būdas, vieta, įteikimas tarpininkaujant, betarpis įteikimas, įteikimo įrodymas, sutrukdymai įteikiant), „Terminai“, „Pabaudos už tvarkos ardymą ir bereikalingą bylų kėlimą“. Antrą dalį sudarė tokie skyriai: „Veikimo tikslas ir eiga“ (bendrieji dėsniai, bylos nagrinėjimas žodžiu), „Įrodymai“ (bendri įrodymų dėsniai, dokumentai, liudininkai).

Teisės akto projekte planuota reglamentuoti tokius klausimus kaip kylančių kompetencijos ginčų tarp viešojo administravimo subjektų sprendimą, viešosios administracijos veiklos vilkinimo aspektus, jos nešališkumą, administracines procedūras viešajai administracijai priimant sprendimus, procedūrų dalyvių teises ir pareigas, pareiškimų, kitų raštų įteikimo tvarką, viešosios administracijos surašomų protokolų turinį, keliamus jiems reikalavimus, atsakomybę už procesinius nusižengimus, tarnautojų atsakomybę už bereikalingai iškeltą bylą, bylos nagrinėjimo procedūras, įrodymų institutą, liudytojų teises.

Deja, jokioje archyvuose saugomoje byloje, išskyrus Seimo kanceliarijos, neteko matyti šio dokumento projekto. Tad neaišku, ar jis kada buvo užbaigtas ir ar kada buvo svarstytas. Nei Vyriausybės, nei Seimo posėdžių protokoluose toks dokumentas nėra minimas.

1929–1930 m. valstybės valdymo organizacijos pertvarkymas

Pasaulyje vyraujant ekonominei krizei, krizės suvaldymo klausimai buvo gvildenami ir Lietuvoje. 1929 m. lapkričio 7 d. Ministrų Kabinetas nurodė Biudžeto patikrinimo komisijai parengti etatų ir valstybės tarnautojų atlyginimo pertvarkymo planą. Finansų ministerijos Finansų departamento direktorius M. Lipčius sudarė Valstybės valdymo aparato tobulinimo projektui parengti komisiją. Ją sudarė Finansų ministerijos sekretorius G. K. Mačinskas ir buhalteris A. Brazauskas. Komisijai pirmininkavo Finansų departamento sekretorius K. Sruoga.⁵⁴ Ji veikė prie

⁵³ Administracijos veikimo (elgimosi) kodifikacija. Seimo kanceliarija 1925 m. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1330, l. 21–39.

⁵⁴ Kanceliarijos viršininkės M. Gulbinaitės 1940 m. vasario mėnesio raštas Finansų departamento direktoriui. LCVA, f. 927, ap. 5, b. 42, l. 13.

Valstybės biudžeto tikrinimo instancijos.⁵⁵ Iš vėlesnių dokumentų paaiškėjo, kad Komisija paties projekto neparengė, tačiau paliko nemažai surinktos medžiagos, išsiaiškinusią „žaliavos pluoštą“⁵⁶.

Taigi planuotas valstybės valdymo organizacijos pertvarkymas. Manytina, aukščiau paminėtos komisijos surinktos medžiagos pagrindu 1930 m. Finansų ministerijos Finansų departamentas parengė aiškinamąjį raštą, kuriame apibūdino valstybės valdymo organizacijos pertvarkymo tikslus, poreikį, kryptis bei pertvarkymo rengimo ir įgyvendinimo eigą. Kryptys buvo numatytos dviejų tipų. Pirmoji susijusi su pačiomis valdžios įstaigomis: jų kompetencija, valdininkų pareigomis, valstybės organų tarpusavio santykių metodais ir formomis. Antroji – su valstybės tarnautojų statusu: darbo našumo kėlimu, technika, kvalifikacija, darbo laiku, etatais, atlyginimais.⁵⁷

Aiškinamajame rašte valstybės valdymo organizacijos pertvarkymo tikslu įvardytas valstybės tarnautojų veiklos efektyvumo didinimas, tvirtinant, kad valstybės tarnautojų skaičius per didelis, o veikla neefektyvi, pastebint ir valstybės tarnautojų atlyginimų nepatrauklumą.⁵⁸ Rašte siekta įvertinti valstybės tarnautojų veiklos neefektyvumo priežastis. Jos įvardytos taip: pirma, valstybinio valdymo funkcijos nebuvo aiškiai numatytos ir tiksliai įvardytos, antra, neaiškiai apibrėžtos įstaigų kompetencijos, kurios buvo atliekamos paraleliai kelių įstaigų („[D]vi ar daugiau įstaigų rūpinasi tais pačiais reikalais, nė viena <...> gerai jų neatlikdama“⁵⁹) arba visai neatliekamos („[B]uvo daug atsitikimų, kada negalima buvo surasti, kokios įstaigos kompetencija ir pareiga tą ar kitą svarbų bei skubų reikalą atlikti“⁶⁰). Taip pat buvo įvardyti ir teisinio reglamentavimo trūkumai, paskatinę susiklosčiusią padėtį, pavyzdžiui, Valstybės valdymo aparato santvarkos įstatymo nebuvimas.⁶¹ Tai skatino kompetencijos ginčus tarp įstaigų. Antai Rašte autoriai įvardijo keletą atsitikimų, kurie kritiniais atvejais atskleidė valstybės valdymo aparato netobulumą: „<...> lyg kad būtų dvejojama, kurios žinybos kompetencijon įeina, pavyzdžiui, rūpinimasis Lietuvos pajūrio žūkle, radijo reikalais, karo invalidais, prieglaudų šėlpimu, valstybės trobesių technikos priežiūra <...>“⁶²

Tad buvo nuspręsta, kad būtina nustatyti „aiškiai ir griežtai valstybės įstaigų kompetenciją bei pareigas“.⁶³ Taip pat, norint išvengti valstybės tarnautojų veltui eikvojamą laiką ir energiją, pasiūlyta nustatyti įstaigų tarpusavio bendradarbiavimo formas ir būdus bei siekti neatidėliojant racionalizuoti įstaigų darbo sistemą.⁶⁴ Be to, apsispręsta, kad reikia tobulinti valstybės tarnautojų kvalifikaciją, jiems lankant specialius kursus, reglamentuoti valstybės tarnautojų pareigybes („pareigų vardymą“⁶⁵), palapsniui didinti atlyginimus, kurie turi būti lankstūs ir teisingi, užtikrinti socialines garantijas. Bet svarbiausia, buvo akcentuota, jog reikalinga priimti Valstybės

⁵⁵ Mačinskas, Gasperas-Kasperas, Mintys apie mūsų valstybės įstaigas ir valdininkus. Kaunas, 1932, p. 4.

⁵⁶ Kanceliarijos viršininkės M. Gulbinaitės 1940 m. vasario mėnesio raštas Finansų departamento direktoriui. LCVA, f. 927, ap. 5, b. 42, l. 13.

⁵⁷ Finansų ministerijos Finansų departamento direktoriaus 1930 m. spalio 24 d. raštas Ministrų Kabineto reikalų vedėjui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 666, l. 17.

⁵⁸ Valstybės valdymo organizacijos pertvarkymas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 666, l. 18–26.

⁵⁹ Ten pat: 19.

⁶⁰ Ten pat: 19.

⁶¹ Ten pat: 12.

⁶² Ten pat: 13.

⁶³ Ten pat: 20.

⁶⁴ Ten pat: 20.

⁶⁵ Ten pat: 21.

valdymo aparato santvarkos įstatymą, kuriame būtų aiškiai įtvirtintas įstaigų skaičius, pavadinimai ir kompetencijos, įstaigų tarpusavio santykių būdai ir formos, prieduose pateikta „organo vaizdi schema“, atskleidžianti vidinę įstaigų struktūrą, kompetenciją, pareigas, tarpusavio bendradarbiavimo formas ir būdus.⁶⁶

Rašte atskleistos ir priežastys, dėl kurių valstybinio valdymo aparatas buvo netobulas, užsimenant apie sudėtingas Lietuvos valstybės aparato kūrimosi aplinkybes: „[M]ūsų valstybės aparatas kūrėsi labai paskubomis ir itin nepalankiomis sąlygomis“.⁶⁷ Buvo pastebėta, kad jis nebuvo pritaikytas prie mūsų krašto ekonomikos, politikos ir geografijos: „[I]lgai negalvojęs buvo pasirinktas prieškarinės Rusijos <...> valdymo aparato pavyzdys“.⁶⁸ Maža to, atkreiptas dėmesys, kad paskubomis sukurtą sistemą teko nuolat keisti, pildyti, „lopyti“, steigti naujas institucijas, likviduoti kitas, dėl to buvo sunku orientuotis, kokiais teisės aktais remdamosi veikė institucijos, kokia buvo jų kompetencija ir pan.⁶⁹ Tai, pasak Aiškinamojo rašto autorių, lėmė keletą neigiamų pasekmių: pirma, visuomenės ir valstybės poreikių nedarnus tenkinimas, taip sudarant papildomas išlaidas, antra, ginčų dėl kompetencijos kilimas, trečia, nesugebėjimas suvaldyti situacijos ekstremaliomis aplinkybėmis, ketvirta, kultūros ir ekonomikos augimo sulėtėjimas.⁷⁰

Įstaigų vadovai (Mokesčių departamento, Lietuvos Respublikos vyriausiosios matų, saikų, svarstyklių ir prabavimo rūmų, Lietuvos Respublikos geležinkelių valdybos, Lietuvos Respublikos plentų ir vandens kelių valdybos, Lietuvos Respublikos prekybos departamento, Lietuvos Respublikos uosto valdybos vadovai, Kauno apygardos teismo pirmininkas, Susisiekimo ministerijos generalinis sekretorius, Respublikos Prezidento kanceliarijos viršininkas ir kt.) savo nuomonėse dėl pateikto valstybės valdymo organizacijos pertvarkymo aiškinamojo rašto atkreipė dėmesį, kad turi būti reglamentuota valstybės tarnautojų priėmimo tvarka, išsilavinimo ir tarnybos cenzas⁷¹, valstybės tarnautojų atsakomybė („disciplina“), turi būti parengtas valstybinio aparato organizacijos įstatymas ar statutai⁷², akcentavo tai, kad valstybės tarnautojai nežino įstatymų, taip pat tai, kad nebuvo vienos institucijos, kurios įstatymų aiškinimas būtų privalomas visiems⁷³, prašė parengti konkretų projektą⁷⁴ ir pan.

Finansų ministerija kreipėsi ir į Lietuvos Respublikos atstovybes užsienio valstybėse, kad šių darbuotojai pasidomėtų valstybės tarnybos instituto teisiniu reguliavimu užsienio valstybėse ir prašė pateikti atsakymus į klausimus dėl valstybės tarnybos apibrėžimo, tarnautojų, patenkančių į valstybės tarnautojo teisinį statusą turinčių asmenų sampratą, grupių (pavyzdžiui,

⁶⁶ Ten pat: 13, 15.

⁶⁷ Ten pat: 11.

⁶⁸ Ten pat.

⁶⁹ Finansų ministerijos Finansų departamentas. Valstybės valdymo organizacijos pertvarkymas. LCVA, f. 387, ap. 7, b. 20, l. 2.

⁷⁰ Finansų ministerijos Finansų departamentas. Valstybės valdymo organizacijos pertvarkymas. LCVA, f. 387, ap. 7, b. 20, l. 5.

⁷¹ Seimo kanceliarijos direktoriaus J. Valiulio atsakymas į Finansų ministerijos Finansų departamento direktoriaus M. Lipčiaus 1930 m. lapkričio 14 d. raštą. LCVA, f. 387, ap. 7, b. 20, l. 30.

⁷² Susisiekimo ministerijos generalinio direktoriaus 1930 m. lapkričio 28 d. raštas. LCVA, f. 387, ap. 7, b. 429, l. 35.

⁷³ Departamentų direktorių ir įstaigų viršininkų nuomonių dėl valstybės valdymo organizacijos pertvarkymo. LCVA, f. 387, ap. 7, b. 454, l. 6, 10.

⁷⁴ Mokesčių departamento direktoriaus 1930 m. gruodžio 6 d. raštas. LCVA, f. 387, ap. 7, b. 429, l. 5–6.

valstybinių teatrų tarnautojai, pašto, telegrafo, geležinkelių ir uostų personalas ir kt.), dėl valstybės tarnautojų reikalingų etatų, atlyginimų dydžio nustatymo metodikos, dėl laisvai samdomų tarnautojų statuso, dėl tarnautojų darbo valandų per dieną, dėl jų atlyginimų apmokestinimo, dėl metinių valstybės išlaidų tarnautojų atlyginimams ir pan.⁷⁵

Deja, Aiškinamasis raštas bei pateiktos nuomonės niekaip neprisidėjo prie to, kad būtų priimtas Valstybės tarnybos įstatymas ir Administracinės santvarkos įstatymas (ar Valstybės valdymo aparato santvarkos įstatymas). Tačiau diskusijos minėto Aiškinamojo rašto ir pateiktų nuomonių bei atsakymų pagrindu tęsėsi iki pat 1940 m.⁷⁶

1933 m. Politikos mokslų mokykla ir 1938 m. Administracinių mokslų institutas

Administracijos reformos klausimus kėlė ne tik politikai ar valdininkai. Jie buvo aktualūs ir Lietuvos socialinių mokslų atstovams. Antai M. Römeris puoselėjo mintį įsteigti Politikos mokslų mokyklą. Tokia organizacija veikė Lenkijoje ir Vilniaus krašte.⁷⁷ Mokyklą turėjo sudaryti ne vienas skyrius. Tarp jų turėjo būti ir Administravimo skyrius. Jame turėjo būti dėstomi administravimo mokslo pagrindai, administravimo technika, racionalizavimas, užsienio šalių administracijos sistema, Lietuvos valstybės administracija, vietos valdžios organizacija, ūkio politika, valdininkų valstybinės ir visuomeninės pareigos, valstybės ir socialinis sektorius, įmonių ir įstaigų administravimas, finansų sistema, politika, viešosios teisės sistema.⁷⁸ Deja, mokykla taip ir nepradėjo veikti, nors buvo pasirašyti jos įstatatai, išrinkta valdyba, švietimo ministru įteiktas pareiškimas leisti steigti Mokyklą.⁷⁹

1938 m. pasirodė žinios apie tai, kad Lietuvoje norima steigti Tarptautinio administracinių mokslų instituto skyrių Lietuvoje.⁸⁰ Matyt, ilgainiui šios idėjos atsisakyta ir inicijuota įsteigti Administracijos skyrių prie Teisių fakulteto. 1939 m. spalį M. Römeris pateikė planą dėl Administracijos skyriaus steigimo prie Teisių fakulteto.⁸¹ Jame pabrėžta, kad šiame skyriuje turėjo būti ruošiami specialistai plačiai administracinei, socialinei ir valstybinei politinei veiklai.

⁷⁵ Finansų ministerijos 1930 m. sudarytas klausimynas. LCVA, f. 387, ap. 7, b. 429, l. 42–45.

⁷⁶ Kanceliarijos viršininkės M. Gulbinaitės 1940 m. vasario mėnesio raštas Finansų departamento direktoriui. LCVA, f. 927, ap. 5, b. 42, l. 13.

⁷⁷ Pšibilskis Bronius Vygintas, „Mykolas Römeris – politikos studijų Lietuvoje iniciatorius“, iš *Lietuvių atgimimo istorijos studijos*. Tomas 13. (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 1996), 124.

⁷⁸ Römer Michał, *Dziennik 1930–1933* (1933 balandžio 8 d.). LMAVB RS, F. 138–2260, l. 482; Aukštosios Politinių Mokslų Mokyklos programa. LCVA, f. 923, ap. 1., b. 1507, l. 73.

⁷⁹ Plačiau: Pšibilskis, Bronius Vygintas, „Mykolas Römeris – politikos studijų Lietuvoje iniciatorius“, iš *Lietuvių atgimimo istorijos studijos*. Tomas 13. (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 1996), 128–129.

⁸⁰ Römer Michał, *Dziennik 1936–1938* (1938 m. sausio 22 d.). VUB RS, F. 75-MR12, l. 333.

⁸¹ Teisių fakulteto tarybos 1939 m. spalio 26 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 631, ap. 12, b. 1173. LCVA, f. 631, ap. 12, b. 1173, l. 7–8.

Tokių mokyklų reikalingumas buvo grindžiamas Lietuvos Respublikos geopolitine padėtimi, kaimynyste su Sovietų Sąjunga, sudėtingais socialiniais ir kultūriniais klausimais.^{82, 83}

1939–1940 m. administracijos reforma

1938 m. Lietuvos Konstitucijos 123 ir 124 straipsniai, nustatę, kad ministerijų santvarka bei valdininkų ir kitų pareigūnų tarnybos santvarka nustatomos įstatymu, įpareigojo parengti naują teisinį reguliavimą. Antai 1938 m. gruodį ministras pirmininkas V. Mironas, Seime skaitydamas Ministrų Tarybos deklaraciją, paminėjo, kad 1922 m. priimtas Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas yra netobulus, turintis daug spragų, ir pažadėjo, kad Vyriausybei reikės neatidėliojant iš pagrindų pertvarkyti valstybės tarnautojų atlyginimą ir patį tarnautojų teisinį statusą.⁸⁴ 1939 m. sausio 19 d. Ministrų Taryba nurodė Valstybės Tarybai parengti Administracinės santvarkos ir Valstybės tarnybos įstatymų projektus.⁸⁵ Apie tai Valstybės Tarybai pranešė Ministrų Tarybos generalinis sekretorius, pabrėžiant, kad šių aktų rengimas skubus.⁸⁶

1939 m. vasarį Valstybės Taryboje buvo sudaryta Administracijos komisija, turėjusi užsiimti minėtų dviejų įstatymų parengimu. Vasarį pirmame Komisijos posėdyje buvo apsispręsta sudaryti du Komisijos skyrius – vienas Valstybės tarnybos įstatymui, kitas Administracinės santvarkos įstatymui rengti. Administracinės santvarkos skyrių sudarė Komisijos pirmininkas B. Masiulis, Valstybės Tarybos narys A. Navakas, Teisių fakulteto docentas D. Krivickas, Lietuvos Banko direktorius Z. Starkus. Valstybės tarnybos skyrių sudarė Valstybės Tarybos vicepirmininkas J. Papečkys, Valstybės Tarybos nariai K. Jablonskis, J. Kubilius, Teisių fakulteto vyriausiasis asistentas S. Žakevičius.⁸⁷

Kai Vyriausybei pirmininkavo V. Mironas, spaudoje pasirodė straipsniai ne tik apie Valstybės tarnybos ir Administracinės santvarkos įstatymų rengimą, bet apie patį administracijos pertvarkymą.⁸⁸ Čia buvo įvardyti pagrindiniai reformos tikslai – administracijos sistemos pertvarkymas, Valstybės tarnybos įstatymo priėmimas, tarnautojų atlyginimų tvarkos pakeitimas. Paminėtos ir reformos priežastys – neatitikimas tarp valstybės tarnautojų teisinės padėties Didžiojoje Lietuvoje ir Klaipėdos krašte, 1930 m. vykusios pasaulyje ekonominės krizės pasekmės valstybės tarnautojų atlyginimams, nebeatitinkantiems to laikotarpio realijų. Spaudoje minėta, kad finansų ministras sudarė specialią komisiją, turėjusią analizuoti visų ministerijų ir kitų žinybų tarnautojų atlyginimo sutvarkymo klausimą. Į šią komisiją įėjo Finansų ministerijos generalinis sekretorius A. Danta, Valstybės kontrolės direktorius A. Stašys, Lietuvos Banko

⁸² Teisių fakulteto tarybos 1939 m. spalio 26 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 631, ap. 12, b. 1173. LCVA, f. 631, ap. 12, b. 1173, l. 8.

⁸³ Plačiau žr.: Deviatnikovaitė, Ieva. Administracinė teisė M. Römerio dienoraščiuose. *Administracinės teisės novelos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022, p. 46–72.

⁸⁴ Seimo stenogramos. 1938 m. gruodžio 23 d., 110-ojo posėdžio protokolas, p. 115.

⁸⁵ Ministrų Tarybos 1939 m. sausio 19 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1080, l. 14.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos Ministrų Tarybos generalinio sekretoriaus 1939 m. sausio 24 d. raštas Valstybės Tarybos pirmininkui. Kaunas, 1939 m. sausio 24 d. LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 1.

⁸⁷ „Valstybės Taryboje ruošiami Administracinės santvarkos ir Valstybinės tarnybos įstatymų projektai“. *XX amžius*, 1939 m. vasario 4 d., 29/781, 1; „Valstybės Taryboje ruošiami Administracinės santvarkos ir Valstybinės tarnybos įstatymų projektai“. *Lietuvos žinios*, 1939 m. vasario 4 d., 29/5894, 12; Ruošiamas tarnybos įstatymas“. *XX amžius*, 1939 m. vasario 17 d., 39/791, 2.

⁸⁸ „Ruošiamasi administracinei reformai“. *Vakarai*, 1939 m. sausio 23 d., 929, 3.

direktorius Z. Starkus, Finansų departamento direktorius M. Lipčius, Kainų tvarkytojas V. Juodeika. Tačiau apsispręsta, kad reikia imtis platesnio masto reformos, apimančios ne tik atlyginimų, bet ir valstybės tarnautojų teisinio statuso klausimą (jų teises, pareigas, socialines garantijas, priėmimo, atleidimo tvarką) ir administracijos organizaciją, apibrėžiant kiekvienos ministerijos uždavinius, veikimo sritį, nustatant ministerijų padalinius (departamentus, referentūras, kitas įstaigas), jų kompetenciją, tikintis, kad tai sumažins administracijos aparatą ir palengvins jos darbą. Rašyta ir apie planus steigti Administraciniams reikalams tarybą, kuri turėjo nustatyti naujų valstybės tarnautojų etatų reikalingumą, bendrai prižiūrėti administracijos veikimą, tyrinėti naujus administracinio darbo metodus, atlikti priėmimo į valstybės tarnybą kontrolę. Užsiminta ir apie teisės aktą, turėjusį reglamentuoti administracines procedūras („administracinį veikimą“), taip pat Ministerijų statutą, turėjusį nustatyti skundų, prašymų, informacijos teikimo piliečiams tvarką. Aišku, atskirai paminėtas Valstybės tarnybos įstatymas, turėjęs išspręsti ir nuolatinių etatinių tarnautojų, ir laisvai samdomų tarnautojų teisinę padėtį, įskaitant jų kategorijas, pareigas, funkcijų atlikimo principus (sąžiningai atlikti darbą, laikytis įstatymų, būti paslaugiems į juos besikreipusiems interesantams, vengti elgesio, sukeliančio visuomenės nepasitikėjimą tarnautojais, saugoti tarnybines paslaptis ir t. t.), įtvirtinti priėmimo į tarnybą tarnautojų veiklos vertinimo kriterijus, tarnybinę atsakomybę („drausmės sankcijas“), kreipimąsi į administracinę teisą. Planuota daryti lankstesnę valstybės tarnautojų atlygio, pensijų, pašalpų teikimo sistemą. Galvota ir apie Administracinių mokslų skyriaus, ruošiantį būsimus valstybės tarnautojus, steigimą Teisių fakultete. Spauldoje nurodyta, kad administracijos reforma bus atlikta ne anksčiau kaip 1939 m. rudenį.

Apie administracijos reformą kalbėjo ir ministras pirmininkas J. Černius 1939 m. balandį Seime skaitydamas Ministrų Tarybos deklaraciją. Jis žadėjo toliau tęsti pradėtą administracijos pertvarkymo klausimą.⁸⁹

Tuo metu teisininkai, tarnautojai, politikai lankėsi kitose valstybėse, norėdami susipažinti su užsienio valstybių administracijomis ir tarnybomis. Antai Finansų departamento direktorius M. Lipčius, Teisių fakulteto docentas D. Krivickas, vyriausiasis asistentas S. Žakevičius, Šiaulių burmistras P. Linkevičius, Kauno miesto savivaldybių inspektorius K. Kaminskas lankėsi Lenkijos administracijos teisės institute ir susipažino su lenkų administracijos ir savivaldybių veikimu Varšuvoje, Gdynėje ir Krokovoje.⁹⁰ Be to, tuo metu buvo atspausdintas Administracinės teisės bendrosios dalies vadovėlis.⁹¹

1939 m. gruodžio 6 d. ministras pirmininkas A. Merkys, skaitydamas Vyriausybės deklaraciją, be kitų klausimų, minėjo, kad nemažesnės svarbos yra administracijos reformos klausimas.⁹² Kitame Seimo posėdyje ministras pirmininkas pastebėjo, kad, reformuojant administraciją, reikia nustatyti visam valstybiniam ir viešam aparatui tinkamą organizaciją, tai padarius, būtina kiekvienam tos organizacijos dariniui nustatyti jo kompetenciją, pareigas ir teises, būtina, kad dariniai veiktų tarp savęs koordinuotai: „[Ž]odžiu, kad visas valstybinis aparatas būtų panašus į laikrodį, kad kiekvienas ratelis žinotų, dėl ko sukasi ir kokie jo santykiai

⁸⁹ Seimo stenogramos. 1939 m. balandžio 5 d., 129-ojo posėdžio protokolas, p. 87.

⁹⁰ „Susipažino su lenkų administracija“. *Aidas*, 1939 m. liepos 20 d., 84/166, 6.

⁹¹ Vilitis, Petras. Administracinė teisė. Bendroji dalis. Kaunas: VDU Teisių fakultetas, leidėjas – M. Kriaučiūnas, 1939); „Apie atspausdintą administracinės teisės vadovėlį“. *XX amžius*, 1939 m. liepos 2 d., 156/908, 12; 1939 m. liepos 13 d., 154/906, 2.

⁹² Seimo stenogramos. Seimo 1939 m. gruodžio 6 d., 160-ojo posėdžio protokolas, p. 149.

su kitu rateliu.“⁹³ A. Merkys atkreipė dėmesį, kad Lietuvos valstybinis aparatas nebuvo apgalvotos sistemos pasekmė, „o tik pripuolamai sukurtas atskirų vyriausybių galvojamu, atskirų ministrų galvojimo rezultatas padrikusio veikimo“.⁹⁴ Toliau ministras pirmininkas akcentavo, kad tų ministrų buvo labai daug, o sistema turėjo veikti nepriklausomai nuo ministrų nuolatinio keitimosi. Jis pažymėjo, kad departamentų vadovų bei žemesnių pareigūnų pareigos nėra reglamentuojamos, o tai reiškė ir kad atsakomybės nebuvo galima reikalauti. Politikas išryškino keletą su tuo susijusių problemų – pareigūnai nežinojo savo teisių, pareigų bei santykių su kitomis institucijomis, todėl ministerijos neretai „kovodavo“ dėl kompetencijos, o kai kada institucijos veikė paraleliai. Taip pat ministras pirmininkas pastebėjo, kad didžiulį trūkumą sudaro tai, kad Lietuvoje esą daug inspekcijų („policijų“), tačiau visos jos veikė be jokių dėsnų, t. y. šių institucijų atliekamos procedūros nebuvo niekur reglamentuotos. Be to, politikas pastebėjo, kad pretendentams į aukštas pareigas, pavyzdžiui, apskrities viršininko, nėra nurodytų nei išsilavinimo, nei patirties, nei asmeninių savybių reikalavimų. Todėl ministro pirmininko nuomone, reikalinga administracijos reforma. Tačiau, pasak A. Merkio, ši reforma negalėjo būti padaryta per keletą mėnesių. Tad buvo pateikti trijų įstatymų pakeitimai, susiję su valstybės tarnautojų atlyginimu, pensijomis ir pašalpomis, karininkų atlyginimu. Šiuos pakeitimus politikas laikė nedidele įžanga į administracijos reformą. Seimo narys J. Indrišiūnas po A. Merkio kalbos pažymėjo, kad reforma („administracijos aparato sutvarkymo klausimas“) turi būti pradėta ne nuo personalinio pertvarkymo, o nuo Valdininkų tarnybos įstatymo rengimo.⁹⁵ Ministras pirmininkas, atsakydamas į J. Indrišiūno žodžius, informavo, kad bendras administracijos pertvarkymo planas, schema jau rengiami, tačiau atkreipė dėmesį, kad jis netikės, kad be 7–8 mėnesių šis planas bus įgyvendintas. Jis sutinkąs, kad šie pakeitimai tėra esamo teisinio reguliavimo „lopymas“, tačiau, jo nuomone, nebegalima buvo daugiau laukti dėl valstybės tarnautojų socialinės padėties gerinimo.⁹⁶

Finansų ministerijos Mokesčių departamento byloje rastas aplinkraštis dėl administracinių įstaigų pertvarkymo ir valstybės tarnautojų pareigų nustatymo.⁹⁷ Byloje esantis tekstas skirtas, matyt, Finansų ministerijoje sudarytai komisijai, kuriai buvo paskirta rūpintis valstybės tarnybą reglamentuojančiais teisės aktais. Aplinkraštyje nustatyti Administracinės reformos komisijos uždaviniai, teisės, darbų planas, Lietuvos administracinio aparato reorganizacijos projekto parengimas, ministerijų statutų parengimas, administracinio darbo racionalizavimas, valstybės tarnybos įstatymo projekto rengimas, valstybės tarnautojų atlyginimų, pensijų ir pašalpų pertvarkymas, valstybės tarnautojų rengimas. Manytina, kad šis aplinkraštis buvo skirtas Finansų ministerijoje sudarytos Administracijos reformos komisijos veiklai apibrėžti. Tai tik byloja apie tai, kaip rimtai buvo imtasi idėjos reformuoti Lietuvos viešąją administraciją: administracinės reformos komisijos buvo formuojamos ir atskirose žinybose. Šis aplinkraštis įdomus tuo, kad jame yra duomenų apie Finansų ministerijos įdirbį, ruošiantis administracinei reformai, pavyzdžiui, apie tai, kad buvo rinkta medžiaga „civilinės tarnybos įstatymui (valdininkų statutui)“ rengti, kad domėtasi „nors ir jaunu“ viešosios administracijos mokslu, kitose valstybėse vykdoma (Lenkijoje, Vengrijoje, Belgijoje, Jungtinėse Amerikos Valstijose ir kitose)

⁹³ Seimo stenogramos. Seimo 1939 m. gruodžio 18 d., 165-ojo posėdžio protokolas, p. 176.

⁹⁴ Ten pat.

⁹⁵ Ten pat: 178.

⁹⁶ Ten pat: 181.

⁹⁷ Aplinkraštis apie administracinių įstaigų pertvarkymą ir valstybės tarnautojų pareigų nustatymą. LCVA, f. 927, ap. 4, b. 467, l. 1–11.

administracine reforma. Akcentuota, kad svarbu ne tik valstybės tarnautojų teisinį statusą reglamentuoti, bet ir spręsti Respublikos teritorijos į administracinius vienetus padalijimo, viešosios administracijos reorganizavimo, administracijos veiklos racionalizavimo klausimus, kiekvienos ministerijos ar kitos įstaigos kompetenciją nustatyti, priimti administracinio veikimo įstatymą, ministerijų statusus. Tačiau Finansų ministerijoje labiausiai akcentuotas Valstybės tarnybos įstatymo reikalingumas, numatytos joje būtinos reglamentuoti nuostatos, pavyzdžiui, laisvai samdomų tarnautojų statusas, valstybės tarnautojų skirstymas į klases, kategorijas, atlygio struktūra, priedai, jų parengimo klausimai, Teisių fakultete steigiant Administracinių mokslų skyrių. Aplinkraštyje išreikšta viltis, kad bus suformuota atskira nuolatinė administracinės reformos komisija.

Manytina, šio aplinkraščio galima data yra 1940 m. sausis, nes tų pačių metų vasario 27 d. Ministrų Taryba sudarė Administracijos reformos klausimui parengti komisiją. Į ją buvo paskirti Lietuvos banko direktorius Z. Starkus, Valstybės Tarybos referentas K. Račkauskas, Teisių fakulteto Administracinės teisės katedros vyriausiasis asistentas S. Žakevičius. Komisijai pirmininkauti turėjo ministras pirmininkas A. Merkys.⁹⁸

Spaudoje apie administracijos reformą rašyta tik po to, kai buvo sudaryta minėta komisija. Antai buvęs Seimo narys teisininkas V. P. Raulinaitis, knygos „Administracijos principai“ autorius⁹⁹, publikavo išsamų straipsnį apie administracijos reformos pagrindus.¹⁰⁰ Jame jis pabrėžė procedūros reikšmę vykdant administracinę funkciją, asmenų pasirengimo svarbą tinkamai atliekant administracines pareigas, tikino, kad daugelį funkcijų valstybė gali atlikti vadovaudamasi „privatinio ūkio principais“ (pašto, telefono, telegrafo, radijo, geležinkelių, vandens kelių, socialinės globos ir t. t.). Autorius akcentavo administracinių aktų teisėtumo teisminę kontrolę, būtinybę priimti Administracinio teismo ir teisenos įstatymą. Administracijos reformai paruošti teisininkas prie ministro pirmininko siūlė įsteigti specialią įstaigą, kuriai kolegialiai vadovautų nesuinteresuotų, tačiau išmanančių administracijos teoriją ir praktiką 3–5 asmenų komisija. V. P. Raulinaitis rašė apie administracijos reformą ir anksčiau, siūlydamas mažinti ministerijų skaičių, jungiant, pavyzdžiui, Susisiekimo ir Finansų ministerijas, steigiant Valstybės ūkio ministeriją, Teisingumo ir Vidaus reikalų ministerijas, steigiant Valstybės tvarkos ministeriją, o vietoj dvidešimties apskričių centrų, steigiant aštuonis centrus. Tokios teisininko idėjos buvo grindžiamos padidėjusiomis valstybės išlaidomis (jo žiniomis, valstybės išlaidymo išlaidos siekė 370 milijonų litų per metus) bei susikomplicavusia ekonomine padėtimi netekus Klaipėdos krašto.¹⁰¹

⁹⁸ Ministrų Tarybos 1940 m. vasario 17 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1557, l. 22.

⁹⁹ Raulinaitis, Viktoras Pranas. *Administracijos principai*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1926.

¹⁰⁰ Raulinaitis, Viktoras Pranas. „Administracinės reformos pagrindai“. *XX amžius*, 1940 m. kovo 16 d., 62/1113, 3, 6; Raulinaitis, Viktoras Pranas. „Administracinės reformos pagrindai“. *XX amžius*, 1940 m. kovo 18 d., 63/1114, 6.

¹⁰¹ Raulinaitis, Viktoras Pranas. „Administracinės reformos išvakarėse“. *Naujoji Romuva*, 1939 m. gegužės 21 d., 20 (434), 440.

Administracijos reformos rezultatai: 1938–1940 m. rengti Administracinės santvarkos ir Valstybės tarnybos įstatymų projektai

Matyti, kad buvo daug planų, susijusių su administracijos reforma: įstatymų dėl pareigūnų atlyginimų ir kitų socialinių garantijų pakeitimai, Valstybės tarnybos bei Administracinės santvarkos įstatymų projektų rengimas, Administracinio teismo įstatymo projekto rengimas, Ministrų Tarybos statuto rengimas, specialistų komandiruotės į užsienio valstybes, administracinės teisės vadovėlio išleidimas, Administraciniams reikalams tarybos steigimas, Administracinių mokslų skyriaus steigimas Teisių fakultete. Toliau apžvelgiame įstatymų projektus, kurie buvo parengti vykdant administracijos reformą.

1938 m. Lietuvos Konstitucijos 105 straipsnyje įtvirtinta, kad „Ministrų Tarybos statusas nustatomas įstatymu“¹⁰², o 123 straipsnyje nustatyta, kad „Ministerijų santvarka nustatoma įstatymu“¹⁰³. Taigi 1938 metų Konstitucijoje nurodyti du įstatymai – Ministrų Tarybos statusas ir Ministerijų santvarkos įstatymas.

Valstybės Taryba 1938 m. ėmė rengti Ministerijų santvarkos įstatymo projektą¹⁰⁴. Buvo parengti keli šio įstatymo projekto variantai¹⁰⁵. Juose siekta įtvirtinti Ministrų Tarybos sudėtį, kompetenciją, posėdžių, ministro pirmininko pavadavimo, valstybės vadovo dalyvavimo Ministrų Tarybos posėdžiuose, sprendimų priėmimo tvarką, ministerijų valdytojų teisinį statusą. Siekta nustatyti teisinį reguliavimą dėl įstaigų prie Ministrų Tarybos: Ministrų Tarybos Kanceliarijos, Ministerijų juriskonsultų komisijos, Biudžeto patikrinimo komisijos. Siekta reglamentuoti santykius tarp ministro pirmininko ir valstybės vadovo, nustatyti ministro pirmininko pavadootojo teisinį statusą, jo veiklos sritis. Ministru laikytas pareigūnas, turėjęs prižiūrėti pavaldžių įstaigų atliekamos veiklos teisėtumą ir tikslingumą, netgi planuota ministru suteikti administracinio teismo teisėjo įgaliojimai, t. y. jam suteikti įgaliojimai stabdyti arba naikinti pavaldžių įstaigų pareigūnų veiksmus. Ministrų Taryba, remiantis projektais, turėjo svarstyti įstatymų, Konstitucijos projektus, siūlyti juos įstatymų leidžiamajai valdžiai priimti, siūlyti Respublikos Prezidentui leisti įstatymą tarp Seimo sesijų, sudaryti ir pristatyti biudžeto projektą, siūlyti Respublikos Prezidentui skelbti nepaprastąją padėtį, apsiginklavimo, taikos, karo padėtį, ieškoti kompromisų tarp valstybės kontrolieriaus ir ministro dėl sutarčių tikslingumo, jei jų nuomonės nesutapdavo, teikti Seimui tarptautines sutartis, spręsti kompetencijos ginčus tarp ministrų, priimti norminius administracinius aktus ir t. t.

Vėliau buvo rengiamas ne Ministrų Tarybos statusas, bet Vyriausybės statusas¹⁰⁶. Iš išlikusių projektų aiškėja, kad siekta vienu teisės aktu reglamentuoti ir Vyriausybės vidaus

¹⁰² „Lietuvos Konstitucija“. *Vyriausybės žinios*. 1938, Nr. 608–4271.

¹⁰³ Ten pat.

¹⁰⁴ Lietuvių enciklopedija, XXXIII tomas (Boston: Lithuanian Encyclopedia Press, Inc., 1965), p. 61.

¹⁰⁵ Ministrų tarybos statusas (1939 m. vasario 25 d.). LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 15–17; Ministrų Tarybos statuto projektas (nežinoma data). LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 18; Ministrų Tarybos statuto projektas (1939 m. kovo 8 d.). LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 21–27.

¹⁰⁶ Vyriausybės statusas (1939 m. kovo 11 d.). LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 28–37.

administravimo tvarką, ir apskritai visos administracijos santvarką. Dalis apie Vyriausybę arba Ministrų Tarybą turėjo būti inkorporuota į Administracinės santvarkos statutą^{107, 108}.

1939 m. gegužę parengti pirmieji Administracinės santvarkos įstatymo projektai. 1939 m. gegužės 2 d. Administracinės santvarkos statuto projekte¹⁰⁹ Vyriausybė laikoma dariniu, atliekančiu valstybės vadovo patikėtą jai valstybės valdžią konstitucijos ir įstatymų numatyta tvarka. Vyriausybę turėjo sudaryti valdantieji ministrai: ministras pirmininkas ir ministro pirmininko pavaduotojas bei vadybiniai ministrai. Buvo siūloma įtraukti ministro pirmininko bei ministrų priesaikos tekstus. Projekte siūlomi ministrų veiklos apribojimai: negalėjo eiti verslo, kredito bendrovių valdybų narių pareigų ir t. t. Tačiau Ministrų Taryba galėjo taikyti išimtis, jeigu tai nesukeltų viešų ir privačių interesų konflikto. Projekte minimos tarnybinės bylos ministrams, ministrų socialinės garantijos, sudarant sąlygas grįžti į ministro anksčiau eitas pareigas, be to, jam turėjo būti mokama 80 procentų eitų pareigų atlyginimo. Planuojama įtvirtinti ministrų atlyginimų dydžius, numatyti išlaidas butui išlaikyti, persikėlimo išlaidos ir pan. 1939 m. gegužės 15 d. Administracinės santvarkos statuto projekte¹¹⁰ valdančiąja administracija laikytas Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, sudaryta iš ministro pirmininko, jo pavaduotojo, aštuonių ministrų, ir valstybės kontrolierius. Valdomąja administracija laikyti administraciniai organai, koordinuojami valdančiosios administracijos. Valstybės Taryba siūlyta laikyti įstaiga prie Vyriausybės. Statute planuota reglamentuoti ministrų skyrimo ir atleidimo tvarką, Respublikos Prezidento vaidmenį sudarant Vyriausybę.

1939 m. spalio 3 d. Administracinės santvarkos statuto projekte¹¹¹ numatyta, kad ministru skiriamas asmuo, galintis būti renkamas Seimo nariu, detalizuota vadybinių ministrų sąvoka, patikslinta, kada ministrai galėjo būti atleidžiami neatleidžiant ministro pirmininko. Į projektą inkorporuotos Ministrų Tarybos statuto projekto¹¹² dalys, taip pat įtrauktas skyrius, pavadintas „Ministrų teisės, pareigos ir atsakomybė“, nustatyti atvejai, įtvirtinantys ministrų tarnybinę atsakomybę, t. y. kai ministras piktnaudžiauja savo įgaliojimais ir kai niekaip nesureaguoja į nusikalstamą veiką arba daromą žalą valstybei. Projekte detalizuota ministro darbo užmokesčio sudėtis, komandiruočių išlaidos, socialinės garantijos, išeitinės išmokos, kitos garantijos, ministro pareigas ėjusio asmens teisė grįžti į prieš tai eitas valstybės tarnyboje pareigas ir pan.

1939 m. lapkričio 14 d. rengtas dokumentas¹¹³ turėjo nustatyti ministrų įgaliojimus stebėti skundų nagrinėjimo procedūras dėl jam pavaldžių pareigūnų veiksmų. Taip pat buvo rengiami „Ministerijų santvarkos dėsniai“¹¹⁴, turėję įtvirtinti ministerijų struktūrą.¹¹⁵

¹⁰⁷ LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 38–41; 44–51; LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 52–56; 57–58; 66–70.

¹⁰⁸ Plačiau apie tai žr.: Deviatnikovaitė, Ieva. „Vyriausybės darbo reglamentas tarpukario Lietuvoje: ar toks teisės aktas galiojo?“ Jurisprudencija 27–1 (2020): 6–30.

¹⁰⁹ Administracinės santvarkos statuto projektas (1939 m. gegužės 2 d.). LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 75–79; 80–85.

¹¹⁰ Administracinės santvarkos statuto projektas (1939 m. gegužės 15 d.). LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 86–90.

¹¹¹ Administracinės santvarkos statuto projektas (1939 m. spalio 3 d.). LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 91–116.

¹¹² Ministrų Tarybos statuto projektas. LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 21–27, l. 52–56; 57–58, 66–70.

¹¹³ LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 126–127.

¹¹⁴ Ministerijų santvarkos dėsniai. LCVA. F 923, ap. 1, b. 1591, l. 128–132.

¹¹⁵ Plačiau apie Administracinės santvarkos projektus žr.: Deviatnikovaitė, Ieva. „Vyriausybės darbo reglamentas tarpukario Lietuvoje: ar toks teisės aktas galiojo?“ Jurisprudencija 27–1 (2020): 6–30.

Valstybės Taryba nepabaigė savo darbo¹¹⁶. Trumpai apibūdinti projektai tebuvo Administracinės santvarkos įstatymo rengimo pradžia.

Valstybės Taryba, kaip minėta, rengė ne tik Ministrų Tarybos statutą ir Administracinės santvarkos įstatymus, bet ir Valstybės tarnybos įstatymą. Visą laiką Valstybės tarnybos įstatymo klausimas buvo keliamas, pavyzdžiui, iš vidaus reikalų ministro rašto, skirto ministrui pirmininkui, rašyto 1932 m., aiškėja, kad Vidaus reikalų ministerija buvo įpareigota rinkti medžiagą Valstybės tarnybos įstatymo projektui rengti. Vidaus reikalų ministras rašte klausė ministro pirmininko nuomonės, ar reikia parengti Valstybės tarnybos įstatymą, kokie tarnautojų teisiniai santykiai tuo įstatymu turi būti reglamentuojami, ar reikalingas „disciplinarinis teismas“ ir kokia turėtų būti jo kompetencija, ar įstatymu turi būti reglamentuojamos visos tarnautojų teisės ir pareigos.¹¹⁷

1939 m. vasarį Valstybės tarnybos įstatymo projektą rengiantį skyrių sudarė Valstybės Tarybos vicepirmininkas J. Papečkys, Valstybės Tarybos nariai K. Jablonskis, J. Kubilius, Teisių fakulteto vyriausiasis asistentas S. Žakevičius. Tą patį mėnesį buvo parengtas Valstybės tarnybos įstatymo projekto planas diskusijoms.¹¹⁸ Jame siekta išdėstyti Valstybės tarnybos įstatymo struktūrą. Pagal projekto planą, Valstybės tarnybos įstatymą turėjo sudaryti bendrieji dėsniai, turėję nustatyti valstybės tarnautojų teisinį statusą turinčių asmenų spektrą, valstybės tarnautojo sąvoką, jo santykį su valstybe, valstybės tarnautojų rūšis (klases). Toliau Įstatymas turėjo reglamentuoti valstybės tarnautojų pareigas, priėmimą, paskyrimą į tarnybą, perkėlimą, valstybės tarnautojų teises, socialines garantijas, laipsnius, santykį su darbdaviais („viršinininkais“), tarnybinę atsakomybę („drausmės bausmės“), valstybės tarnautojų atsistatydinimą iš pareigų, atleidimą, asmeninę atsakomybę, drausmės teismus, jų sudėtį, kompetenciją ir organizaciją, materialinę atsakomybę, tarnybinių teisinių santykių nutrūkimo pagrindus ir t. t.

Be to, Valstybės Tarybos Valstybės tarnybos įstatymo projektą rengianti komisija parengė ir išsiuntė ministrams ir valstybės kontrolieriui 45 klausimus.¹¹⁹ Tais klausimais siekta suvokti esminius valstybės tarnybos instituto bei valstybės tarnautojo teisinio statuso elementus ir praktikų požiūrį į juos, pavyzdžiui, ar valstybės tarnybos institutas turi apimti ir savivaldybėse tarnaujančius asmenis, kokie turi būti amžiaus, veiklos ribojimai valstybės tarnautojams, kaip ir kas turi organizuoti ir vykdyti asmenų priėmimą į valstybės tarnybą, valstybės tarnautojų kasmetinį veiklos vertinimą, kokios institucijos turi atlikti valstybės tarnybos valdymą, kokios socialinės garantijos turi būti numatytos valstybės tarnautojams. Aiškintasi ir dėl tarnybinės atsakomybės, drausminių nuobaudų, materialinės atsakomybės ir pan.

1940 m. buvo parengti 182 Valstybės tarnybos įstatymo straipsniai, suskirstyti į keturiolika skyrių. 1940 m. vasario 3 d. buvo parengta nuo 1 iki 49 straipsnių, 1940 m. kovo 26 d. – nuo 50 iki 142 straipsnių, 1940 m. balandžio 6 d. – nuo 143 iki 182 straipsnių. Trumpai apžvelgiame projekto turinį.¹²⁰

¹¹⁶ Lietuvių enciklopedija, XVIII tomas. Boston: Lithuanian Encyclopedia Press, Inc., 1965, p. 515.

¹¹⁷ Vidaus reikalų ministro 1932 m. kovo 1 d. raštas ministrui pirmininkui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1132, l. 237.

¹¹⁸ 1939 m. vasario 22 d. Valstybės (civilinės) tarnybos įstatymo projekto planas (diskusijai). LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1452, l. 1–10. Taip pat žr.: Smalskys, Vainius. 1939–1940 metais kurto Lietuvos valstybės tarnybos įstatymo projekto vertinimas, Viešoji politika ir administravimas 13–4, (2014): 632–635.

¹¹⁹ Klausimai valstybinės tarnybos įstatymo reikalui. LCVA, f. 923, ap. 1., b. 1097, l. 6–10. Taip pat žr.: Maksimaitis, Mindaugas. Valstybės Tarnyba Lietuvos teisinėje sistemoje 1928–1940. Vilnius: Justitia, 2006, p. 122–123.

¹²⁰ Valstybės tarnybos įstatymo projektas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1454, l. 1–38.

Valstybės tarnybos įstatymas turėjo būti taikomas valstybės ir savivaldybių tarnautojams tiek, kiek jų statuso nereglamentavo kiti įstatymai. Be to, šis įstatymas turėjo būti taikomas ir „veikmeninių“ savivaldybių pareigūnams. Gal čia turėta galvoje, kad įstatymas turėjo reglamentuoti ne tik teritorinėse, bet ir profesinėse savivaldose tarnaujančių asmenų teisinį statusą. Projekte nevertojamas terminas „valstybės tarnautojas“, o vietoj jo vartojamas terminas „valstybės pareigūnas“. Pareigūnai turėjo būti skirstomi į valdininkus, prievaldžius ir tarnautojus. Valdininkai galėjo būti dar skirstomi į tiesioginius ir netiesioginius. Netiesioginiais buvo laikomi savivaldybių ir profesinių savivaldų pareigūnai. Taip pat valdininkai galėjo būti skirstomi į pirminius, antrinius, nuolatinius, „atšauktinius“, laikinuosius. Projekte valstybės pareigūnu laikomas asmuo, kuriam nustatyta tvarka pavesta atlikti atitinkamą „valstybinį veikmenį“. Projekte numatyta, kad valstybės pareigūnų pareigybės turėjo būti nustatytos įstaigų statutais.

Projekte numatytos pareigūnų pareigos („priedermės“): ištikimybė konstitucijai, įstatymams, duotai priesaikai, būti rūpestingam, nešališkam, prioritetas turėjo būti tautos gerovei, siekiant jai gero ir vengiant viso, kas galėtų pakenkti. Čia nurodyta, kad pareigūnas neturi būti veikiamas asmeninių ir politinių interesų („santykių“), jis neturi užsiimti tarnybai kenkiančiais veiksmais, turi būti kompetentingas, atsakingas. Šiose normose akivaizdžiai įžvelgiami šių laikų teisės aktuose įtvirtinti nešališkumo, įstatymų viršenybės principai, kiti valstybės tarnautojų veiklos ir tarnybinės etikos principai, pavyzdžiui, atsakomybės, sąžiningumo, politinio neutralumo, lojalumo valstybei, bendradarbiavimo ir kiti nepriekaištingai reputacijai keliami reikalavimai. Projekte numatyti ir tam tikri pareigūnų veiklos ribojimai, pavyzdžiui, negalima dalyvauti politinėse, visuomeninėse, kultūrinėse organizacijose, jei tai trukdytų eiti pareigas, taip pat dalyvauti privačių įmonių valdyme. Projekte numatytas draudimas piktnaudžiauti savo įgaliojimais, naudotis tarnybine padėtimi, draudžiama korupcija („dovanos“, „naudingi pasiūlymai“), viešų ir privačių interesų painiojimas, kai kuriems pareigūnams turėjo būti uždrausta komercinė veikla, azartiniai lošimai. Projekte numatytas ir pareigūno nusišalinimo institutas, jei santykiyje dalyvauja jo artimieji ir pan. Įstatymas turėjo reglamentuoti santykius tarp vadovo ir pavaldinių, nurodymų davimo ir jų vykdymo tvarką.

Projekte nemažai dėmesio skirta pareigūnų atrankos tvarkai. Kandidatui į pareigūnus buvo iškelti sveikatos, gero elgesio, nepriekaištingos reputacijos („neatimtas ir neaprėžtas teisių“), karo prievolės reikalavimai. Numatyti amžiaus bei išsilavinimo reikalavimai: pirminio valdininko pareigoms kandidatas turėjo būti ne vyresnis nei 40 metų ir įgijęs aukštąjį išsilavinimą, antrinio – ne vyresnis kaip 35 metų ir įgijęs ne mažesnę kaip vidurinį išsilavinimą, kandidatas į prievaldžius galėjo būti ne vyresnis kaip 30 metų ir įgijęs ne mažesnę kaip pradinį išsilavinimą, tarnautojas turėjo mokėti lietuvių kalba rašyti ir skaityti, turėti amatą. Kandidatus turėjo atrinkti konkursinė komisija, steigiamą kiekvienoje žinyboje ir sudaroma tos įstaigos vadovo. Planuota steigti Valstybės tarnybos valdybą, kuri turėjo nustatyti konkursinių komisijų sudėtį, atrankos programą, tvarką, žinių patikrinimo metodus. Asmuo, atitikęs reikalavimus ir sėkmingai praėjęs konkursą, turėjo būti laikomas tarnybos aspirantu.

Atskirame Valstybės tarnybos įstatymo skyriuje planuota nustatyti valstybės pareigūnų skyrimo tvarką. Planuota, kad konkursinė komisija sudaro tinkamų kandidatų (tarnybos aspirantų) sąrašą ir pateikia jį vienos ar kitos įstaigos vadovui. Pastarasis turėjo pasirinkti vieną iš penkių pirmųjų sąrašė ir skirti pasirinktą asmenį atšauktiniu valstybės pareigūnu. Likę aspirantai tokį statusą išsaugo metus, ir jeigu per tą laiką jie nepaskiriami pareigūnais, turi iš naujo dalyvauti konkurse. Paskirtasis atšauktinio pareigūno statusą į valdininko pareigas turėjo trejus metus, į prievaldžius – dvejus metus, į tarnautojo – metus. Praėjus šiam laikotarpiui atšauktinio veikla tikrinama ir vertinama. Jeigu rezultatas patenkinamas, asmuo skiriamas

nuolatiniu valstybės pareigūnu. Pirminius valdininkus paprastai skirdavo valstybės vadovas, pasiūlius atitinkamam ministrai, antrinius – atitinkamas ministras arba įstaigos vadovas, o prievaldžius ir tarnautojus – įstaigos vadovas. Paskirtasis į valstybės pareigūnus turėjo prisiekti „tarnybos ištikimybę“. Priesaikos tekstas turėjo būti numatytas įstatyme. Po to išduodamas valstybės pareigūno liudijimas, kurio forma taip pat buvo numatyta projekte. Projekte buvo numatytas ir valstybės pareigūno tarnybos lapas, kuriame turėjo būti nurodyti tėvų vardai, gimimo vieta ir data, tikyba, pilietybė, tautybė, išsilavinimas, specialybė, karinės prievolės atlikimas, teistumas, apdovanojimai ir pan. Žemiausias asmuo, priimamo į valstybės tarnybą, amžius galėjo būti 18 metų. Tačiau keturiolikos metų asmuo galėjo atlikti tam tikrus darbus. Skyriuje dėl valstybės pareigūnų skyrimo turėjo būti reglamentuota griežta kandidatų į valstybės pareigūnus prašymų teikimo tvarka.

Projekte numatytos nuostatos dėl tarnybinės uniformos ir ženklų tiems pareigūnams, kurie turėjo juos dėvėti. Projekte nedetalizuojama, kokie tai pareigūnai, tačiau akcentuojama, kad tai turi būti nustatyta kitais įstatymais ar statutais. Projekte nemažai dėmesio skirta pareigū suderinamumui, nurodant, kad valstybės pareigūnas gali būti skiriamas tik į vieną „etatinę tarnybos vietą“ ir numatant šios nuostatos išimtis. Įstatyme planuota įtvirtinti pareigūnų apdovanojimų, atestavimo tvarką. Pastarajai tvarkai įgyvendinti buvo rašomi „atestai“, kuriuose turėjo būti nurodyta ne tik gimimo data, vieta, išsilavinimas, bet ir pareigūno šeiminė, turtinė padėtis, tarnybiniai gebėjimai, patirtis, darbštumas, rūpestingumas, sąžiningumas, teisingumas, patikimumas, elgesys darbovietėje ir kitur, akcentuojant mandagumą, tvarkingumą, taktą, sveikatą, pomėgius, kitas ypatybes. Ateste turėjo būti nurodyta tiesioginė viršininko nuomonė apie pareigūną, pastabos, atestavimo išvada su įrašu „geras“, „tinkamas“, „įspėtinas“, „atleistinas“ ir Valstybės tarnybos valdybos nutarimas. Atestus turėjo surašyti tiesioginis vadovas, o atestavimo išvadoms priimti galėjo būti ministro formuojama atitinkama komisija. Atestai turėjo būti laikomi tarnybine paslaptimi. Projekte numatytos nuostatos dėl pareigūno paaukštinimo pareigose, perkėlimo iš vieno pareigū į kitas. Pagal projektą Valstybės tarnybos įstatyme turėjo būti numatyti ir valstybės tarnybą valdantys subjektai – tai ministras pirmininkas bei Valstybės tarnybos valdyba.

Projekte visas skyrius skirtas socialinėms valstybės pareigūnų garantijoms („aprūpinimas ir kitos tarnybinės teisės“): išlaikymas, medicininė pagalba, pensija, atlyginimas, kurį turėjo sudaryti pagrindinė alga, specialybės priedai, šeimos priedai, brangenybės priedai, komandiravimo ir kelionių išlaidos, uniformos ir ginklo priedai, kėlimosi pašalpos ir kt. Visoms šioms sudėtinėms atlyginimo dalims projekte skirti atskiri straipsniai, detalizuojantys jų reikšmę.

Akivaizdu, kad projektas nebuvo iki galo parengtas. Jame trūko nuostatų apie valstybės pareigūnų atsakomybę, atleidimo ir apskritai tarnybinių santykių nutrūkimo pagrindus. Tačiau pareigūnų atsakomybės klausimą siekta reglamentuoti. Vienoje iš bylų, manytina, rastas Valstybės tarnybos įstatymo projekto fragmentas¹²¹. Beje, šiame fragmente vartojama ne sąvoka „valstybės pareigūnas“, bet sąvoka „valstybės tarnautojas“. Rastame fragmente yra nuostatų, reglamentuojančių drausmės teismų veiklą, kompetenciją, teisinį statusą, sudėtį. Drausmės turėjo būti sudarytos kiekvienoje ministerijoje, taip pat numatyta, kad prie Valstybės tarnybos valdybos turėjo veikti Drausmės teismas. Šis turėjo būti centrinis. Drausmės teismai turėjo būti sudaromi trejiems metams. Siekta reglamentuoti ir materialinę valstybės pareigūnų atsakomybę, jeigu valstybės tarnautojo veiksmais sukeliama nuostoliai valstybei. Šiame fragmente minimas ir administracinis teismas, turėjęs priimti sprendimą dėl žalos atlyginimo. Projekto fragmente

¹²¹ LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1452, l. 3–9.

minėti ir tarnybos pasibaigimo pagrindai: tarnautojo mirtis, atleidimas, atsistatydinimas, pašalinimas, nurodyti valstybės tarnautojo nušalinimo, atstatydinimo, atleidimo pagrindai.

Planuota rengti ir kitus įstatymus, susijusius su valstybės administracija bei jos reformomis, ypač su statutinių valstybės tarnautojų statusu. Antai 1939 m. gruodžio 22 d. ministras pirmininkas A. Merkys kreipėsi į Valstybės Tarybos pirmininką B. J. Masiulį, kad Valstybės Taryba apsvarstytų Susisiekimo ir Krašto apsaugos ministerijų rangų įstatymų projektus ir jais remiantis parengtų vieną bendrą projektą¹²², o 1940 m. vasario 27 d. Valstybės Tarybos prašyta parengti Apskritis viršininkų įstatymo, Policijos įstatymo ir Pasienio apsaugos policijos įstatymo projektus.¹²³ Be to, nuo 1937 m. buvo rengiamas Administracinio teismo įstatymo projektas.¹²⁴

IŠVADOS

1. Tarpukario Lietuvoje nebuvo priimtų teisės aktų, skirtų valstybės tarnybos, administracinių procedūrų, viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolės, viešosios administracijos organizavimo institutams reglamentuoti. Tačiau buvo rengiami ir Valstybės tarnybos, ir Administracinio teismo, ir Administracijos veikimo elgesio kodekso, ir Administracinės santvarkos įstatymų projektai. Be to, keletą kartų siekta reformuoti administraciją.
2. Ne kartą vyriausybių vadovai deklaracijose (E. Galvanauskas, A. Tumėnas, M. Sleževičius, A. Voldemaras, V. Mironas, J. Černius, A. Merkys) Seime pabrėždavo valstybės tarnybos instituto netobulumus, nes nebuvo teisės akto, kuris reglamentuotų valstybės tarnautojų teisinį statusą (valstybės tarnybos principus, tarnautojų priėmimo tvarką, jų teises ir pareigas, socialines garantijas, tarnybinę atsakomybę, tarnybinių santykių išnykimo pagrindus). Taigi ministrai pirmininkai pabrėždavo būtinybę parengti Valstybės tarnybos įstatymą. Šio įstatymo projektai buvo rengiami nuo 1922 m. iki 1940 m. Intensyviausiai projektai buvo rengiami 1922–1927 m. ir 1940 m. Iš pradžių projektų rengimą kuravo Vidaus reikalų ministerija, vėliau – Valstybės Tarybos specialiai Valstybės tarnybos įstatymui parengti sudaryta komisija. Tikslus parengtų projektų skaičius nėra žinomas, tačiau archyvuose rasti šeši. Iš pradžių projektuose planuota reglamentuoti priėmimo į tarnybą pagrindus, tarnautojų teises ir pareigas, tarnautojų rūšis, atleidimo iš tarnybos pagrindus, socialines garantijas. Vėliau projektuose pasirodė ir nuostatos dėl tarnybinės atsakomybės.

¹²² Ministro pirmininkas 1939 m. gruodžio 22 d. raštas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1097, l. 1. Taip pat žr.: Maksimaitis Mindaugas. Valstybės Tarnyba Lietuvos teisinėje sistemoje (1928–1940). Vilnius: Justitia, 2006, p. 122.

¹²³ Ministro pirmininkas 1940 m. vasario 27 d. raštas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1567, l. 13. Taip pat žr.: Maksimaitis Mindaugas. Valstybės Tarnyba Lietuvos teisinėje sistemoje (1928–1940). Vilnius: Justitia, 2006, p. 122.

¹²⁴ Apie tai plačiau žr.: Deviatnikovaitė, I. (2021) Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918–1940. Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, MRU, 2021, p. 184–237.

3. Archyvuose rastas unikalus ranka rašytas dokumentas, pavadintas Administracijos veikimo elgesio kodifikacija. Tai nebuvo dokumentas, turėjęs reglamentuoti tarnautojų etiką. Tai buvo dokumentas, turėjęs reglamentuoti administracinių aktų priėmimo bei ginčų nagrinėjimo procesą.
4. Apie 1930 m. Lietuvoje užsimota pertvarkyti valstybės valdymą, jos organizaciją. Ši klausimą turėjo kuruoti Finansų ministerija, kurios padalinys parengė aiškinamąjį raštą, apibūdinusį tokio pertvarkymo tikslus, poreikį, eigą, valstybės tarnautojų veiklos efektyvinimo būtinumą. Šios užmačios liko neįgyvendintos.
5. M. Rōmeris, kone vienintelis teisininkas profesionaliai domėjęsis administracine teise, suvokdamas didžiulę gerai organizuotos valstybės aparato bei kvalifikuotų valstybės tarnautojų reikšmę jaunai sudėtingoje geopolitinėje padėtyje esančiai valstybei, kėlė mintis ir darė realius žingsnius, kad Lietuvoje veiktų Tarptautinių administracinių mokslų instituto skyrius Lietuvoje, vėliau – kad prie Teisių fakulteto veiktų Administracijos skyrius. Deja, nei vienos iš šių idėjų nepavyko realizuoti.
6. 1939 m. Vyriausybė Valstybės Tarybai pavedė parengti Administracinės santvarkos ir Valstybės tarnybos įstatymų projektus. Tais pačiais metais spaudoje prabilta ne tik apie šių įstatymų rengimą, bet ir apskritai apie administracijos pertvarkymą. Apie šią reformą kalbėjo ir ministrai pirmininkai (J. Černius, A. Merkys), skaitydami vyriausybių deklaracijas Seime. Manytina, kalbas apie fundamentalią administracijos reformą paskatino ne tik kylančios praktinės problemos dėl persidengiančių institucijų kompetencijų, bet ir administracinės teisės mokslo vystymasis (administracinės teisės vadovėlio-konspektų pasirodymas 1939 m., jaunųjų mokslininkų stažuotės užsienio universitetuose), valdininkų vizitai užsienio valstybių institucijose, siekiant susipažinti su kitų valstybių patirtimi. Šios reformos rezultatai – intensyviai rengiami Administracinės santvarkos ir Valstybės tarnybos įstatymų projektai. Deja, nebespėta jų apsvarstyti nei Vyriausybėje, nei Seime. Taip pat planuota rengti Apskritis viršininkų įstatymo, Policijos įstatymo ir Pasienio apsaugos policijos įstatymo projektus.

ŠALTINIŲ SARAŠAS

Teisės aktai

1. Lietuvos Valstybės Konstitucija. Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100–799.
2. Lietuvos Valstybės Konstitucija. Vyriausybės žinios, 1928, Nr. 275–1778.
3. Lietuvos Konstitucija. Vyriausybės žinios, 1938, Nr. 608–4271.
4. Atstovybių ir konsulatų tarnautojų atlyginimo įstatymas. Vyriausybės žinios, 1924, 159–1120.
5. Baudžiamojo proceso įstatymas su komentarais, sudarytais iš Rusijos Senato bei Lietuvos Vyriausiojo Tribunolo sprendimų ir kitų aiškinimų, liečiančių

- Didž. Lietuvos Klaipėdos krašto baudžiamojo proceso teisę, „Literatūros“
knygyno leidimas, 1933.
6. Civilinės teisenos įstatymas su visais pakeitimas ir papildymais ir su Vyr. Tribunolo bei rusų Senato aiškinimais, D. Gutmano knygnas, 1938.
 7. Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo. Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, 8.
 8. Įstatymas dėl valstybės tarnybos sutvarkymo. Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, 4–19a.
 9. Kelionės išlaidoms atlyginti įstatymas. Vyriausybės žinios, 1931, 351–2398.
 10. Ministerių ir Valstybės Kontrolieriaus atlyginimo įstatymas. Vyriausybės žinios, 1924, 168–1183.
 11. Švenčių priedo išmokėjimo įstatymas. Vyriausybės žinios, 1931, 372–2543.
 12. Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas. Vyriausybės žinios, 1922, 88–751.
 13. Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas. Vyriausybės žinios, 1926, 221–1443.
 14. Vyriausybės įsakymas. Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, 1–19.

Specialioji literatūra

15. Deviatnikovaitė, Ieva. „Vyriausybės darbo reglamentas tarpukario Lietuvoje: ar toks teisės aktas galiojo?“, *Jurisprudencija* 27–1 (2020): 6–30.
16. Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinio teismo pradai“ iki Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 19 (2017): 6–29.
17. Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje“, *Teisė* 109 (2018): 27–50.
18. Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918–1940 m.* Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Mykolo Romerio universitetas, 2021.
19. Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė M. Römerio dienoraščiuose. Administracinės teisės novelos.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022, p. 46–72.
20. *Lietuvių enciklopedija, XXXIII tomas.* Boston: Lithuanian Encyclopedia Press, Inc., 1965.
21. Mačinskas, Gasperas-Kasperas, *Mintys apie mūsų valstybės įstaigas ir valdininkus.* Kaunas, 1932.
22. Maksimaitis Mindaugas. *Valstybės Tarnyba Lietuvos teisinėje sistemoje 1928–1940.* Vilnius: Justitia, 2006.
23. Mikalauskas, Arvydas. „Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje“. *Daktaro disertacija, Vytauto Didžiojo universitetas, 2007.*
24. Paliduskaitė, Jolanta, Petrokaitė, Milda. *Lietuvos valstybės tarnautojų veiklos reguliavimas 1918–1940 metais.* *Lietuvos istorijos studijos* 25 (2010): 74–89.

25. Pšibilskis Bronius Vygintas, „Mykolas Römeris – politikos studijų Lietuvoje iniciatorius“, iš *Lietuvių atgimimo istorijos studijos*. Tomas 13. (Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 1996).
26. Raulinaitis, Viktoras Pranas. *Administracijos principai*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1926.
27. Raulinaitis, Viktoras Pranas. „Administracinės reformos pagrindai“. *XX amžius*, 1940 m. kovo 16 d., 62/1113, 3, 6.
28. Raulinaitis, Viktoras Pranas. „Administracinės reformos pagrindai“. *XX amžius*, 1940 m. kovo 18 d., 63/1114, 6.
29. Raulinaitis, Viktoras Pranas. „Administracinės reformos išvakarėse“. *Naujoji Romuva*, 1939 m. gegužės 21 d., 20 (434), 440.
30. Smalskys, Vainius. „1939–1940 metais kurto Lietuvos valstybės tarnybos įstatymo projekto vertinimas“. *Viešoji politika ir administravimas* 13–4 (2014): 629–643.
31. Smalskys, Vainius. *Valstybės tarnybos genezė ir raida Lietuvoje. Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: Valstybės tarnybos departamentas, 2007: 30–57.
32. Vilutis Petras, *Administracinė teisė. Bendroji dalis* (Kaunas: VDU Teisių fakultetas, leidėjas – M. Kriaučiūnas, 1939).

Kiti šaltiniai

33. Seimo stenogramos. 1939 m. gruodžio 18 d., 165-ojo posėdžio protokolas.
34. Seimo stenogramos. Seimo 1939 m. gruodžio 6 d., 160-ojo posėdžio protokolas.
35. Seimo stenogramos. 1939 m. balandžio 5 d., 129-ojo posėdžio protokolas.
36. Seimo stenogramos. 1938 m. gruodžio 23 d. 110-asis posėdžio protokolas.
37. Seimo stenogramos. 1927 m. vasario 25 d. 69-asis posėdžio protokolas.
38. Seimo stenogramos. 1926 m. birželio 22 d. 10-asis posėdžio protokolas.
39. Seimo stenogramos. 1925 m. rugsėjo 29 d. 196-ojo posėdžio protokolas.
40. Seimo stenogramos. 1925 m. vasario 6 d. 158-asis posėdžio protokolas.
41. Seimo stenogramos. 1925 m. kovo 3 d. 165-asis posėdžio protokolas.
42. Seimo stenogramos. 1925 m. kovo 13 d. 168-asis posėdžio protokolas.
43. Seimo stenogramos. 1925 m. kovo 24 d. 171-asis posėdžio protokolas.
44. Seimo stenogramos. 1925 m. kovo 27 d. 172-asis posėdžio protokolas.
45. Seimo stenogramos. 1925 m. balandžio 28 d. 178-asis posėdžio protokolas.
46. Seimo stenogramos. 1925 m. lapkričio 10 d. 206-asis posėdžio protokolas.
47. Seimo stenogramos. 1925 m. lapkričio 13 d. 207-asis posėdžio protokolas.
48. Seimo stenogramos. 1925 m. gruodžio 28 d. 225-asis posėdžio protokolas.
49. Seimo stenogramos. 1924 m. birželio 18 d. 111-asis posėdžio protokolas.
50. Seimo stenogramos. 1923 m. birželio 30 d. 9-asis posėdžio protokolas.
51. Steigiamojo Seimo darbai. 1922 m. vasario 8 d. 169-asis posėdžio protokolas.
52. Lietuvos centrinis valstybės archyvas:

53. Fondas 387 – Finansų ministerija ir Viešojo atsiskaitymo įstaigų ir įmonių inspekcija
54. Apyrašas 7, bylos 20, 429, 454
55. Fondas 923 – Lietuvos Respublikos Ministrų kabinetas
56. Apyrašas 1, bylos 267, 317, 383, 666, 1080, 1097, 1132, 1330, 1452, 1454, 1507, 1557, 1567, 1591.
57. Fondas 927 – Finansų ministerijos Mokesčių departamentas
58. Apyrašas 4, byla 467.
59. Apyrašas 5, byla 42.
60. Fondas 392 – Žemės ūkio ministerija
61. Apyrašas 1, bylos 214, 411, 629
62. Fondas 631 – Vytauto Didžiojo universitetas
63. Apyrašas 12, byla 1773.
64. Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius:
65. Fondas 138 – Rōmerių giminės aktai
66. Saug vien. 2258, 2325, 2260, 2273
67. Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyrius:
68. Fondas 75 – Mykolas Rōmeris
69. Saug. vien. 12.
70. X. „Administracijos veiksmų kontrolės klausimu“. *Policija* 10 (26) (1926): 6.
71. „Apie atspausdintą administracinės teisės vadovėlį“. *XX amžius*, 1939 m. liepos 2 d., 156/908, 12; 1939 m. liepos 13 d., 154/906, 2.
72. „Ruošiamas tarnybos įstatymas“. *XX amžius*, 1939 m. vasario 17 d., 39/791, 2.
73. „Ruošiamasi administracinei reformai“. *Vakarai*, 1939 m. sausio 23 d., 929, 3.
74. „Susipažino su lenkų administracija“. *Aidas*, 1939 m. liepos 20 d., 84/166, 6.
75. „Valstybės Taryboje ruošiami Administracinės santvarkos ir Valstybinės tarnybos įstatymų projektai“. *XX amžius*, 1939 m. vasario 4 d., 29/781, 1.
76. „Valstybės Taryboje ruošiami Administracinės santvarkos ir Valstybinės tarnybos įstatymų projektai“. *Lietuvos žinios*, 1939 m. vasario 4 d., 29/5894, 12.

SUMMARY

REFORMS OF ADMINISTRATIVE LAW INSTITUTES AND ADMINISTRATION IN LITHUANIA 1918–1940

Although the science of administrative law developed slowly in interwar Lithuania, the realities of life dictated the need to develop such institutes of administrative law as civil service, administrative procedures, control of the legality of public administration, organization of public administration, and others. Draft laws on the Civil Service, the Administrative Court, the Conduct

of the Administration, and the Administrative Procedure were drafted. In addition, several attempts were made to reform the administration, to establish international or national schools, and institutes for the training of qualified civil servants. Unfortunately, not all these plans were destined to be implemented. There are several reasons for this: firstly, the slow development of the doctrine of administrative law, which led to a lack of knowledge about the organization of the governing apparatus, the principles of governance, legitimacy; secondly, the invasion of Soviet power, which prevented the adoption of the 1939-1940 drafted laws on the Civil Service, the Administrative Court, the Administrative system, and others.

KEY WORDS

Administrative Law, Administrative Reform, Civil Service, Administrative Procedure, Administrative System.