



IEVA DEVIATNIKOVAITĖ

Mykolo Romerio universitetas, Lietuva  
Mykolas Romeris University, Lithuania

*Prano Dovydaičio premijai*

<https://doi.org/10.24101/logos.2020.83>

Gauta 2020 10 26

## MYKOLO ROMERIO „ADMINISTRACINIS TEISMAS“ „The Administrative Court“ by Mykolas Romeris

### SUMMARY

The article is dedicated to the 140th anniversary of the birth of Mykolas Romeris, the most famous and most deserving Lithuanian lawyer of all time. The article aims to reveal the development of the institute of administrative court in the world and in Lithuania by analyzing the content of M. Romeris' monograph „Administrative Court“. The monograph „Administrative Court“ is written in a complex language. The reason for this is the lack of administrative law terms and studies in Lithuania. Moreover, it is obvious that the author himself, while writing this work, studied and tried to understand the phenomenon of administrative law and administrative justice.

### SANTRAUKA

Straipsnis skiriamas Lietuvos teisininko Mykolo Romerio 140-osioms gimimo metinėms paminėti. Straipsnyje siekiama atskleisti administracinio teismo instituto formavimosi raidą pasaulyje ir tarpukario Lietuvoje, analizuojant M. Romerio monografijos „Administracinis teismas“ turinį. Monografija „Administracinis teismas“ parašyta sudėtinga, nelengvai suprantama kalba. Priežastis – administracinės teisės terminų ir studijų lietuvių kalba trūkumas. Be to, akivaizdu, kad pats autorius, rašydamas šį kūrinį, mokėsi ir bandė perprasti administracinės teisės bei administracinės justicijos fenomeną.

„Mes neturime ir administracinio teismo  
(šiuo atžvilgiu mes, nesekdami ypatinga Anglijos teisinio  
tvarkymosi sistema, sudarome kontinentinėje sistemoje išimtį).“

(Romeris 1928: VII)

RAKTAŽODŽIAI: administracinis teismas, teisėtumas, valdininkų darbų teisėtumo kontrolė.

KEY WORDS: administrative court, legality, control of legality of the work of public servants.

## IVADAS

Straipsnis skiriamas Lietuvos teisininko Mykolo Romerio 140-osioms gimimo metinėms paminėti.

M. Romeris apie administracinį teismą yra užsiminęs anksčiau, negu išleido monografiją „Administracinis teismas“. An-tai, 1927 m. rugsėjo 15 d. Lietuvos uni-versiteto tarybos posėdyje skaitytoje vie-šoje paskaitoje „Teisinės valstybės orga-nizacija“ jis kalbėjo apie valdžios darbų teisėtumo teismą – administracinį teismą (Lietuvos universitetas 1928: 6–31). Po to, kai išleido monografiją, administracinio teismo temą teisininkas plėtojo ir kituose savo darbuose, pavyzdžiui, monografijo-se „Valstybė“, „Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos“.

Apie M. Romerio darbus yra nema-žai parašyta, tačiau monografija „Admi-nistracinis teismas“ nėra sulaukusi tin-kamo tarpukario ir šių laikų administ-racinės teisės specialistų bei teisės isto-rikų dėmesio. Šiai monografijai apžvelgti yra skirti du lakoniški straipsniai (Fin-kešteinis 1928, Lapinskas 2000), kituose darbuose apie monografiją užsiminama, ja remiamasi (Fridšteinis 1937, Maksi-maitis 2006, Paužaitė-Kulvinskienė 2005, Urbonas 2009, Deviatnikovaitė 2018a), bet ji nėra detalai analizuojama. Tai ste-bina, nes M. Romeris ne kartą savo die-noraščiuose yra prisipažinęs, kad nori dirbti ne konstitucinio, bet administra-cinio teismo teisėju, kad nori dėstyti ne konstitucinę, o administracinę teisę. Šiuos norus jis reiškė ne tik žodžiais, bet

ir darbais: pirma, jis parašė pirmąją Lie-tuvoje su administracine teise susijusią monografiją „Administracinis teismas“, antra, 1931–1932 m. jis rengė Adminis-tracinio teismo įstatymo projektą. Pažy-mėsime, kad antra monografija, dedi-kuota administracinei teisei, Lietuvoje pasirodė tik 2004 m. – tai A. Andruške-vičiaus *Administracinės teisės pricipai ir normų ribos*. M. Romerio norą domėtis administracine teise skatino tai, kaip jis aiškino savo dienoraštyje 1936 m. lap-kričio 19 d., kad ši teisės šaka yra jauna, intensyviai besikurianti ir tam didelę įtaką darė Prancūzijos Valstybės tarybos jurisdikcija. O apie savo monografiją M. Romeris parašė, kad jis joje analizavo Valstybės tarybos veiklą, kuria jis žavė-josi ir su kuria siejo šios teisės šakos evoliuciją.

Monografija „Administracinis teis-mas“ parašyta sudėtinga, nelengvai su-prantama kalba. O tai lėmė administ-racinės teisės terminų ir studijų lietuvių kalba trūkumas. Be to, akivaizdu, kad pats au-torius, rašydamas šį kūrinį, mokėsi ir bandė perprasti administracinės teisės bei administracinės justicijos fenomeną.

Straipsnyje siekiama atskleisti admi-nistracinio teismo instituto formavimosi raidą pasaulyje ir tarpukario Lietuvoje analizuojant M. Romerio monografijos „Administracinis teismas“ turinį.

Atliekant tyrimą, naudotasi deskrip-tyviniu, dokumentų analizės, lyginamo-jo istorinio ir apibendrinimo metodais.

## KONKURSAS DARBUI APIE ADMINISTRACINĮ TEISMĄ

Lietuvos teisininkų draugijos valdyba 1925 m. paskelbė konkursą teisių moks-

lo darbams (*Teisė* 1925: 64). Tarp įvardytų keturių temų nurodyta ir administra-

cinio teismo tema, kuri buvo detalizuota šitaip: veikalas turi apimti administracinio teismo teoriją, sritis, įvairių valstybių praktiką, *de lege ferenda* administracinio teismo steigimą, jo struktūrą Lietuvoje. Buvo nurodytos ir konkurso sąlygos: veikalas turėjo būti nuo trijų iki penkių lankų apimties, už „tinkamus geriausius veikalus“, remiantis Ministerių Kabineto nustatyta tvarka, turėjo būti skirta 2500 litų premija.

M. Romeris 1926 m. sausio 1 d. savo dienoraštyje parašė, kad baigia rašyti mokslinį darbą „Reprezentacija ir mandatas“ ir po to imsis rašyti antrąjį mokslinį-literatūrinį (lenk. *naukowo-literacki*) kūrinį „Administracinis teismas“ paskelbtam Lietuvos teisininkų draugijos konkursui.

1926 m. Lietuvos teisininkų draugijos valdyba paskelbė, kad buvo atsiųsti du darbai, tarp jų ir kūrinys apie administracinį teismą, tačiau buvo pranešta, kad šis darbas „dėl formalinių priežasčių konkursan nebuvė priimtas“. Šios formalios priežastys buvo įvardytos taip: „Veikalas per trumpas – mažiau kaip trys lankai. Autorius veikalą gali atsiimti ir papildęs vėl jį atsiųsti Konkursui“ (*Teisė*

1926: 74). Konkursas vyko anonimiškai, t. y. komisija, vertindama kūrinį, turėjo nežinoti, kas yra autorius.

Matyt, darbas „Administracinis teismas“ buvo papildytas, nes 1927 m. buvo pripažintas tinkamu ir autoriui buvo skirta premija (*Teisė* 1927: 83). Komisiją, vertinusių monografiją „Administracinis teismas“, sudarė Lietuvos teisės istorikas profesorius A. Janulaitis, administracinės teisės profesorius V. Biržiška, prisiekęs advokatas D. Nargelevičius. Konkurso metu paaiškėjo, kad veikalo „Administracinis teismas“ autorius yra M. Romeris. Tačiau buvo pažymėta, kad Teisininkų draugija neturi lėšų atspausdinti monografiją, nes „veikalas didelis ir Draugija neturi tiek lėšų, kad galėtų pati jį išleisti“. Todėl buvo nuspręsta „prašyti autorių rasti kitų kelių tam veikalui išspausdinti“. Šį darbą išspausdino Lietuvos universiteto Teisių fakultetas.

1932 m. Teisių fakulteto taryba nusprendė M. Romeriui už jo monografijas, tarp jų ir veikalą „Administracinis teismas“ suteikti teisių daktaro mokslinį laipsnį ir nereikalauti atitinkamos disertacijos gynimo (Maksimaitis 2006: 120, 140).

## BENDROSIOS SĄVOKOS IR DĖSNIAI

M. Romeris, prieš pristatydamas administracinio teismo instituto raidą užsienio valstybėse, monografijos dalyje apie bendrąsias sąvokas ir dėsnius apžvelgė tuo metu Lietuvos administracinės teisės moksle dar nevertotus arba mažai vertotus terminus, sąvokas, pavyzdžiui, valdininkas, diskrecinė galia, suvaržyta kompetencija, tarnybinė drausmė, valdininkų darbų teisėtumo kontrolė, adminis-

tracijos aktas, administracijos privalomas įsakymas, administracinis teismas.

Tai nereiškia, kad mokslininkas pateikė šių sąvokų apibrėžimus. Administracinė teisė tuo metu pasaulyje buvo toks jaunas mokslas ir Lietuvoje tiek menkai studijuotas, kad dar nebuvo suformuluotų vienprasmisčių minėtų terminų apibrėžimų. Todėl autorius siekė paaiškinti šių terminų reikšmę atsižvelg-

damas į konstitucinės, baudžiamosios, civilinės teisės raidą įvairios teisinės sistemos valstybėse – Jungtinėse Amerikos Valstijose (toliau – JAV), Jungtinėje Karalystėje, Prancūzijoje („rašytos ir nerašytos konstitucijos valstybės“), taip pat atsizvelgdamas į teisės filosofų teorijas, doktrinas, mokyklas (L. Diugi, M. Hauriou, Ž. Ž. Ruso, Ž. Bodenas, Ž. Jellinek, A. Esmein).

Iš pradžių M. Romeris aiškino teisės funkciją, pabrėždamas, kad be civilinės ir baudžiamosios teisės, formuojasi konstitucinė (valstybinės konstrukcijos) teisė, viešoji piliečių ir socialinių grupių teisė, gvildeno teismo ir valdymo, valdančiųjų ir valdžios agentų arba valdininkų santykį, korporatyvinę teoriją, valdininkų klasifikacijos konstrukcijas, suverenumo ir demokratijos santykį, visuomenės vietą valstybėje, socialinius junginius (socialinės klasės, ekonominės, profesinės organizacijos, politinės partijos, luomai, nacionalinės tautos), atkreipdamas dėmesį, kad „<...> matome labai dažnai, kad konstituciniai valdantieji, tie valstybės valdžios aukščiausiųjų veiklų organų dalyviai <...>, yra antros eilės žmonės, o tikrieji galiūnai lieka už konstitucinių kulisių, pusiau pasislėpę, neprisistūmę į priekį: tai gali būti partijų lyderiai, karčiai bankininkai, trustininkai <...>“ (Romeris 1928: 25).

Monografijos įvade M. Romeris siekė atskleisti skirtumą tarp valdymo ir teismo, valdininkų ir teisėjų, aiškindamas prancūziškas sąvokas *justice déléguée* ir *justice retenue* – „deleguotas teisingumas“ ir „rezervuotas teisingumas“. Mokslininkas aiškino, kad anksčiau teismas „įeidavo į bendrojo valdymo sąvoką“ (Romeris

1928: 40), vėliau šios sąvokos išsiskyrė, nes „sunku reikalauti, kad tas pats žmogus, remdamasis, kaip administratorius, politiniais tikslingumo sumetimais, užmirštų šiuos motyvus, kaip teisėjas, ir laikytųsi vienos nuoseklios teisės drausmės“ (Romeris 1928, 44). Taigi, teismo kontrolės kriterijumi nebegalėjo būti suvereno valia, imperatoriaus politiniai siekiai, motyvai – „vieninteliu kriterijumi turėjo būti norma, įstatymas, teisės imperatyvas“ (Romeris 1928: 45). „Rezervuotas teisingumas“ reikė administracijai paliekamas jurisdikcines funkcijas, o „deleguotas teisingumas“ reikė atskirą teisminę instituciją.

M. Romeris, prieš apibūdindamas administracinio teismo institutą, nurodo, kad galima dvejopa valdininkų veiksmų priežiūra – tarnybinė valdininkų darbų priežiūra vyresnybės nuožiūra, t. y. santykis tarp vadovo ir pavaldinio, kai vyresnybė vykdo kontrolę savo iniciatyva ir nuožiūra ir kai šie subjektai nesudaro dviejų atskirų juridinių asmenų, bei teisminė valdininkų veiksmų kontrolė, kurios pagrindinis kriterijus yra teisės imperatyvas. Tarnybinė kontrolė, anot M. Romerio, yra susijusi su tarnautojo veiksmo tikslingumo tikrinimu, o teisminė kontrolė – su ginču dėl teisės, tarnautojo veiksmo teisėtumo tikrinimu. M. Romeris, aiškindamas šiuos dalykus, ėmėsi sudėtingos užduoties – aiškinti suvaržytos kompetencijos (pranc. *compétence liée*), diskrecinės galios (pranc. *pouvoir discrétionnaire*) ir šios galios iškreipimo (pranc. *détournement de pouvoir*) sąvokas.

Teisininkas nustatė, kad yra dvi valdininkų darbų arba administracijos aktų kontrolės formos – kontrolė, pavesta pa-

čiai administracijai, ir autonominio teismo kontrolė civiliniame teisme. Pirmąją jis kritikuoja dėl to, kad yra nepakankamai apsauganti teisėtumą, tačiau yra patogi valdymo lankstumui ir administracijos vienovei. Antrąją kritikuoja dėl to, kad kenkia valdymo lankstumui ir „turi

dezorganizuojančios įtakos administracijai“, nors ir užtikrina teisėtumo kontrolę (Romeris 1928: 70). Taigi, anot M. Romerio, turi būti ieškomas trečias būdas, kompromisinis, pajėgiantis „teisėtumą apdrausti, bet kartu ir valdymui nekenkti“ (ten pat) – administracinis teismas.

## ADMINISTRACINIAI TEISMAI ANGLIJOJE IR JAV

M. Romeris trečią monografijos dalį skyrė bendrosios teisės tradicijos atstovėms – Anglijai ir JAV.

Daugiausia dėmesio skiriama Anglijai ir jos institucijų raidai, trukusiai maždaug aštuonis šimtmečius. Mokslininkas aptaria karaliaus instituto raidą, parlamento užuomazgas, karaliaus ir parlamento santykio plėtojimąsi, ministrų kabineto instituto atsiradimą, parlamentinę kontrolę, ministrų kabineto ir Bendruomenių rūmų paritetinį ryšį. Taip pat šioje dalyje aptariama karūnos teismo instituto formavimosi eiga nuo privačių teismų iki karaliaus atstovų, kaip teisėjų, bei teisinio mechanizmo, kuriuo stengiasi atriboti monarcho įtaką teismams, sukūrimo. Šioje šalyje XVIII ir XIX a. sandūroje buvo priimtose įstatyminės nuostatos, įtvirtinančios, kokiais pagrindais teisėjas galėjo būti atleistas iš tarnybos, t. y. teisėjų kadencija nebepriklausė nuo monarcho užgaidų ar jo mirties fakto.

M. Romeris pažymėjo, kad aptariamoje šalyje tarnautojai už savo veiksmus, priimtus administracinius aktus atsakydavo tokia pačia tvarka kaip ir bet kuris asmuo, o karūna (valstybė) nebuvo atsakinga, nes tuo metu galiojo konstitucinis devizas: „karalius negali blogo daryti“ – jis esąs tobulas, kaip pati karūna, su ka-

raliaus vardu joks blogas, neteisėtas darbas negali būti niekuomet jungiamas“ (Romeris 1928: 106). Taigi, teisininkas padarė išvadą, kad Anglijoje dėl kiekvieno administracijos akto į bendrosios kompetencijos teismą gali kreiptis bet kuris suinteresuotas Anglijos pilietis, tačiau toks ginčo teisme nagrinėjimas nebus laikomas ginču dėl teisės tarp asmens ir valstybės, o administraciniai aktai bus laikomi ne valdžios aktais, tiesiog – tarnautojų veiksmais arba neveikimu. Jeigu tarnautojas elgiasi neteisėtai, tai nereiškia, kad karūna elgiasi neteisėtai, tai tik reiškia tarnautojo asmeninį neteisėtą elgesį.

Mokslininkas aprašė dar vieną tarnautojų veiklos kontrolės institutą, kurį pavadino „quasi-teismo“ institucija, kuriai būdingas kitas institutas – peticijos teisė (angl. *petition of right*), t. y. kai skundas dėl tarnautojo veiksmų paduodamas vidaus reikalų ministrui ir ginčijamas klausimas svarstomas atitinkamų tarnautojų bei monarcho rezoliucija atmetamas arba pavedama ginčą nagrinėti teismui. Kitaip tariant, valstybės vidaus reikalų ministras atlieka tarsi pirmos instancijos administracinio teismo funkciją. Peticijos teisės institutą M. Romeris įvardijo „Anglijos teisinės tvarkos spragos užpildymu“ (Romeris 1928: 127).

M. Romeris keletą puslapių skyrė teismams ir tarnautojų veiklos teisėtumo kontrolei apibūdinti JAV. Tačiau buvo menkai atskleistos administracinių aktų

teisminės kontrolės doktrinos, daugiau koncentruotasi ties „atsitiktine įstatymų konstitucingumo quasi-kontrolė“ (Romeris 1928: 131).

## ADMINISTRACINĖ JUSTICIJA PRANCŪZIJOJE

Didžiausią savo monografijos dalį M. Romeris skyrė Prancūzijos administracinės justicijos raidai bei tarnautojų veiksmų teisėtumo kontrolei apibūdinti.

Mokslininkas tyrinėjo Prancūzijos administracinės justicijos instituto raidą nuo viduramžių, absoliutinės monarchijos iki monografijos rašymo laikotarpio, akcentuodamas H. Grocijaus, D. Loko, S. von Pufendorfo, Ž. Ž. Ruso, T. Hobso, Š. L. Monteskjė, V. Blakstouno, F. M. Voltero, D. Didro, G. B. de Mably, Ž. L. de Lolme teorijas, išsamiai analizuodamas Didžiosios Prancūzijos revoliucijos kilimo priežastis, E. Ž. Siejės, „kontinentinės konstitucinės konstrukcijos idėjinio tėvo“ (Romeris 1928: 197), įtaką konstitucinės justicijos formavimuisi, valdžių padalijimo struktūrą ir reikšmę, Žmogaus ir piliečio teisių deklaraciją, teisėjų nepriklausomumo Prancūzijoje evoliuciją. Teisininkas aptarė svarbiausią visų laikų administracinės teisės institutą – reglamentacinę administracijos galią bei kitus institutus – administracinį režimą, administracijos, biurokratijos sąvokas.

Monografijoje išsamiai pristatytas labai painus ir iki šiol Lietuvos administracinės teisės specialistų neanalizuotas, netgi primirštas administracinės justicijos pasaulyje formavimosi klausimas. Žinia, Prancūzijoje buvo įsteigtas pirmasis pasaulyje administracinis teismas, todėl šios šalies administracinės justicijos instituto raida yra labai svarbi ir lemianti adminis-

tracinės justicijos atsiradimą bei evoliuciją kitose valstybėse. Tai suprasdamas M. Romeris išsamiai pristatė Prancūzijos administracinės justicijos raidą. Antai 1790 m. teisiniu reguliavimu Prancūzijoje buvo nustatyta, kad tarnautojų veiklos teisėtumo patikrinimas nebuvo teismingas teismams, akcentuota M. Hauriou mintis, kad ginčai dėl administracinių aktų iš teismų funkcijos turi būti išskirti, nes šie aktai susiję su politika, ir tokių aktų teisėtumo tikrinimas prieštarautų teismo esmei (Romeris 1928: 204). Iškart po Didžiosios Prancūzijos revoliucijos teismams buvo draudžiama kištis į administracijos veiklą, taip pat ir tikrinti šios veiklos teisėtumą nei tikslingai, nei atsitiktinai. Taip, pasak M. Romerio, buvo daroma „teisėtumo karikatūra“, tačiau tokiam teisiniam reguliavimui 1810 m. pasipriešino Prancūzijos kasacinis teismas priimdamas sprendimą (Romeris 1928: 206). Jame teismas nustatė, kad galima bausti už neteisėtą aktą, jeigu juo vykdomas įstatymas, tačiau tik tuo atveju, jeigu šiuos aktus priėmė prefektai ar žemesnio lygmens vietos administracijos, pačios vyriausybės, imperatoriaus aktų teisėtumo ir toliau nebuvo galima tikrinti.

Taigi 1790 m. rugsėjo 7 d. įstatymu buvo nustatyta, kad ginčus dėl administracinių aktų teisėtumo nagrinėja departamentų direktorijos, t. y. pati administracija, ne teisminė institucija. Taip pat 1799 m. buvo įsteigta Valstybės taryba,

turėjusi patarinėti vyriausybei ir imperatoriui teisės klausimais, be to, pretenzijų, skundų dėl administracinių aktų klausimais. Tačiau tuo metu Valstybės tarybai nebuvo suteikti platesni įgaliojimai ir galutinius sprendimus dėl administracinių aktų priimdavo imperatorius arba konsulai. Taip pat reikia pabrėžti, kad Valstybės taryba atlikdavo ir viešojo administravimo subjekto vaidmenį, t. y. pati priimdavo administracinius aktus. Vėliau visuose departamentuose buvo įsteigtos prefektūrų tarybos. Taigi Prancūzijoje tuo metu administracinės justicijos sistemą sudarė Valstybės taryba ir minėtos prefektūrų tarybos. M. Romeris prefektūrų tarybose ir Valstybės taryboje išvėlgė sąsają su lietuviška to meto institucine analogija – Ministrų juriskonsultų komisija. Tačiau mokslininkas nurodė, kad Valstybės tarybos sprendimai, nors ir neprivalomi, bet vykdomosios valdžios buvo labai gerbiami, todėl Prancūzijoje Valstybės tarybos sprendimai buvo laikomi administracinių ginčų sprendimais.

1849 m. gegužės 3 d. įstatyme buvo nustatyta, kad Valstybės tarybos sprendimai yra privalomi, tačiau 1852 m. sausio 25 d. dekretu ši nuostata buvo panaikinta ir Valstybės tarybos sprendimai vėl buvo laikomi neprivalomais.

Kertiniu Prancūzijos administracinei justicijai ir apskritai administracinei teisei tapo 1872 m. gegužės 24 d. priimtas įstatymas, kurį M. Romeris pavadino „organiškuoju administracinio teismo įstatymu ir Valstybės tarybos statutu“ (Romeris 1928: 220). Šio įstatymo normomis Valstybės tarybai buvo suteikta ne tik patariamoji, bet ir teisminė kompetencija. M. Romeris rašė: „Ji sudaro svarbų viešosios teisės turtą, kuriuo naudo-

jasi visas Europos kontinentas ir į kurią atsižiūri ir pradeda juo rimtai domėtis net ir Anglijos bei Amerikos teisininkai“ (Romeris 1928: 222).

M. Romeris aprašė ne tik Prancūzijos administracinių teismų kūrimosi evoliuciją, bet ir monografijos rašymo metu veikusios administracinės justicijos struktūrą, personalinę sudėtį, ginčų sprendimo organizaciją, administracinį procesą. Tuo metu Prancūzijos bendrosios administracinės justicijos institucinę sistemą sudarė jau minėta Valstybės taryba ir prefektūrų tarybos departamentuose. Maža to, buvo įvardyti ir trumpai apibūdinti specialieji Prancūzijos administraciniai teismai: Finansų teismas, ginčų tarybos, viešojo švietimo tarybos, karinės tarnybos ginčų tarybos bei kiti (Romeris 1928: 236).

M. Romeris, apibūdindamas Valstybės tarybos kompetenciją, buvo priverstas atsižvelgti į vieną svarbiausių administracinės teisės institutų – administracinio akto sąvoką, klasifikaciją (materiaminiai, teisiniai administraciniai aktai, valdymo aktai, vyriausybės aktai, autoriteto aktai, reikalų vedimo aktai, diskrecinės galios aktai, suvaržytos kompetencijos administracijos aktai). Aišku, mokslininkas rėmėsi prancūzų teoretikų doktrinomis, nes tuo metu Lietuvoje apskritai apie tai niekas nebuvo rašęs. Taigi vienintelė galimybė suprasti administracinio akto institutą buvo apžvelgti jau suformuotas Prancūzijoje doktrinas. Aiškindamasis ir aiškindamas administracinio akto fenomeną, jis apibūdino ir administracinių teismų kompetenciją. Šis apibūdinimas nebuvo vienareikšmiškas ir aiškus, nes monografijos rašymo metu Prancūzijoje dar nebuvo nusistovėjęs

administracinės justicijos turinys. Todėl mokslininkas rėmėsi net tik galiojančiais teisės aktais (vėliausias jų buvo 1923 m. kovo 1 d. įstatymas), bet ir konkuruojančiomis, vieną kitą papildančiomis L. Diugi, H. Nézard, M. Hauriou, E. Laferrière, G. Jèze teorijomis apie tai, kokius ginčus turi nagrinėti administraciniai teismai, ar ginčai dėl visų administracinių aktų gali būti nagrinėjami administracinių teismų, kokia tarnautojų veikla patenka į administracinių teismų jurisdikciją. Taip pat siekta suvokti administracinės teisės šerdį – viešojo administravimo – sąvoką, kuri M. Romerio buvo išversta „viešųjų patarnavimų“ terminu ir intereso vaidmenį administracinės justicijos kontekste. Piktnaudžiavimo valdžia („galios peržengimas“) terminas taip pat buvo analizuotas išaiškinant keturias jo prasmes – kaip pagrindus naikinti neteisėtus administracinius aktus.

Mokslininkas aprašė tris procesines administracinio teismo tvarkas Prancūzijoje arba administracinių ginčų tipus,

kai pareiškėjas galėjo reikalauti panaikinti skundžiamą neteisėtą aktą (anulavimo procesas), kai pareiškėjas prašo ne tik panaikinti skundžiamą teisės aktą, bet ir pakeisti jį (visos jurisdikcijos procesas), ir kai pareiškėjas prašo teismo įvertinti ir interpretuoti administracinio akto teisėtumą (interpretacinis procesas) (Romeris 1928: 269–300).

M. Romeris aprašė iki tol niekur neanalizuotą Lietuvoje valstybės atsakomybės institutą, kurį autorius išvertė „žalos ir nuostolių atlyginimas“, taip pat pateikė teorijas apie asmeninę tarnautojo atsakomybę ir valstybės ar valdžios institucijos atsakomybę, įvardijęs ją „socialinis rizikas“ (Romeris 1928: 316–320). Mokslininkas, palygindamas tarnautojų atsakomybės klausimą Anglijoje ir Prancūzijoje, sekdamas M. Hauriou idėjomis, padarė išvadą, kad „Anglijoj visuomet valdininkas pilnai padengia administraciją, čion (Prancūzijoje) gi visuomet administracija turėtų pilnai padengti valdininką“ (Romeris 1928: 322).

## ADMINISTRACINIAI TEISMAI VOKIETIJOJE, AUSTRIJOJE, ČEKOSLOVAKIJOJE IR LENKIJOJE

M. Romeris palyginti nedidelę savo monografijos dalį skyrė Vokietijos, Austrijos, Čekoslovakijos ir Lenkijos administracinei justicijai aptarti. Manytina, taip buvo todėl, kad šiose valstybėse nebuvo tiek aiškios administracinės justicijos institucinės sistemos ir aiškiai apibrėžtos šios sistemos kompetencijos, kokia ji buvo Prancūzijoje.

Teisininkas aptarė administracinių teismų steigimosi istoriją bei kompetenciją, personalinę teismų struktūrą. Antai monografijoje galima išvelgti dabartinės

Vokietijos Federacinės Respublikos, Čekijos Respublikos, Austrijos administracinių teismų, specializuotų ginčų komisijų ištakas. Mokslininkas akcentavo vokiečių patirtį valstybės atsakomybei reglamentuoti ir apibrėžti. Atsakomybė, pasak M. Romerio, teko ne tarnautojui, bet valstybei, nors šis dalykas buvo teisingas ne administraciniams teismams, bet bendrosios kompetencijos teismams.

Daugiau dėmesio M. Romeris skyrė Lenkijos administraciniam teismui apibūdinti, pažymėdamas, kad 1921 m. ko-



vo 17 d. Konstitucijos 73 straipsnis, įtvirtinantis administracinių teismų steigimą valstybės ir savivaldybių priimtų administracinių aktų teisėtumui tikrinti, neatitiko Lenkijos realybės. Taip atsitiko todėl, kad monografijos rašymo metu nebuvo priimti teisės aktai, nustatantys žemesnės instancijos administracinių teismų steigimą, kompetenciją, struktūrą. 1922 m. rugpjūčio 3 d. buvo priimtas

tik įstatymas dėl Aukščiausiojo administracinio teismo, nurodęs, kad ginčai dėl pažeistų subjektinių teisių tarnautojų aktais yra teisingi šiam teismui bei ginčai dėl asmeniui tarnautojo nurodytos atlikti tam tikros pareigos be teisinio pagrindo. Buvo atkreiptas dėmesys, kad minėtam teismui nebuvo teisingos bylos dėl skyrimo į viešąją tarnybą, dėl administracinės diskrecijos ir pan.

## DEVYNIOS TEZĖS APIE ADMINISTRACINĮ TEISMĄ LIETUVOJE

M. Romeris suformulavo devynias tezes apie Lietuvos administracinį teismą *de lege ferenda*.

Jis tvirtino, kad Lietuvoje administracinis teismas turi būti steigiamas ne kaip vykdomosios valdžios institucija, o kaip atskira teisminė institucija. To priešastimi jis įvardijo dar vis gyvuojančias policinės valstybės tendencijas, dėl kurių valstybės administracija nesugebės nesikišti į jai atskaitingos institucijos veiklą: „<...> nes mes dar esame persisunkę policinės valstybės tendencijomis, ir jei mes sudarysime administracinį teismą priklausomą nuo vyriausybės, <...> nesugebėsime gerbti jo ir nesikišti į jojo funkciją įvairiomis įtakos ir spaudimo priemonėmis“ (Romeris 1928: 339).

Teisininkas aiškino, kad iš esmės nėra labai svarbu, ar administracinis teismas bus įsteigtas kaip teisminė institucija, atskirta nuo bendrosios kompetencijos teismų, ar jis bus įsteigtas kaip atskiras skyrius bendrosios kompetencijos teisme. Nors autorius prisipažino, kad yra linkęs manyti, jog tokio teismo kompetencija, struktūra, personalinė sudėtis neturėtų būti reguliuojami bendrosios kompetencijos teismų statutais.

Trečioji tezė buvo susijusi su administracinių teismų teisėjų kompetencija, jiems keliamais reikalavimais. M. Romeris buvo įsitikinęs, kad administracinių teismų teisėjai be civilinės, baudžiamosios teisės šakų žinojimo turėjo pasižymėti viešosios teisės žiniomis arba turėti atitinkamos trukmės darbo stažą viešojoje administracijoje.

Ketvirtoje tezėje teisininkas akcentavo, kad administracinio teismo kompetencija turi būti bendra, t. y. teismas turi spręsti visus administracinius ginčus, o įstatymais galima nustatyti ginčų, neįeinančių į administracinio teismo jurisdikciją, kategorijas.

Penktąją teze autorius tvirtino, kad turi būti reglamentuoti dviejų tipų administraciniai ginčai pagal prancūzišką patirtį, t. y. ginčas, kai teismo prašoma panaikinti neteisėtą administracinį aktą (ginčų dėl įgaliojimų viršijimo ir piktnaudžiavimo valdžia procesas), ir ginčas, kai teismo prašoma ne tik panaikinti neteisėtą administracinį aktą, bet ir jį pakeisti (pilnos jurisdikcijos procesas).

Šeštoje tezėje išreikšta nuostata, kad pilnos jurisdikcijos procesas iš pradžių turi būti vykdomas pirmiausia žemesnės

instancijos institucijų. Kitaip tariant, M. Romeris iškėlė idėją apie kelių instancijų administracinius ginčus nagrinėjančias institucijas.

Septintoje tezėje iškelta mintis, kad į administracinį teismą, kaip tai buvo Prancūzijoje, galima būtų kreiptis ne tik dėl pažeistos asmens subjektinės teisės, bet ir dėl „bet kurio intereso“, nes „tas rimčiau apsaugos objektyvinę teisinę tvarką“ (Romeris 1928: 341) arba, kaip buvo Lenkijoje, kreiptis dėl neteisėto nurodymo atlikti tam tikrą pareigą panaikinimo.

Aštuntoje tezėje autorius išreiškė nuostatą, kad Lietuvoje, įtvirtinant valsty-

bės atsakomybės institutą, reikėtų įtvirtinti asmeninę tarnautojo atsakomybę, o ne socialinės rizikos dėsnį, t. y. administracijos atsakomybę. Tai M. Romeris argumentavo tuo, kad „mūsų valdininkų aparatas dar nėra užtenkamai disciplinuotas ir jųjų kategoriškos atsakomybės palaikymas „asmenišką kaltės“ dėsniumi būtų tuo tarpu sveikas“ (Romeris 1928: 341).

Devintoje tezėje numatyta, kad Lietuvoje turėtų būti įsteigtas konfliktų teismas, kuris spręstų teisingumo bylas, t. y. kompetencijos konfliktus tarp bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų.

## MONOGRAFIJOS „ADMINISTRACINIS TEISMAS“ ĮTAKA LIETUVOS TEISINIAM REGULIAVIMUI

Nepaisant tokios rimtos ir sudėtingos M. Romerio studijos apie administracinį teismą, iki 1999 m. jis taip ir nebuvo įsteigtas Lietuvoje.

Tačiau būta bandymų. M. Romeris siekė įtraukti atitinkamas nuostatas dėl administracinės justicijos į 1928 m. Valstybės Tarybos statutą (Valstybės tarybos statusas), Valstybės Tarybos nariai 1929–1930 m. bandė įtraukti M. Romerio nuostatas dėl administracinio teismo į Teismų santvarkos įstatymo projektą (Romeris 1940). Šį projektą Ministrų kabinetas 1931 m. gegužės 9 d. posėdyje atmetė, tačiau buvo nuspręsta parengti atskirą administracinio

teismo įstatymo projektą (Ministerių Kabineto 1931 m. birželio 9 d. posėdis).

Taigi 1932 m. buvo parengtas Administracinio teismo įstatymo projektas (Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisijos projektas). Tačiau jis niekuomet net nebuvo pateiktas svarstyti įstatymų leidėjui.

Vėliau buvo pradėti vėl rengti Administracinio teismo įstatymo projektai. Nuo 1938 m. iki 1940 m. jų buvo parengta keliolika (tikslus skaičius nėra aiškus). Šįkart juos rengė nebe M. Romeris, o A. Merkio vadovaujama Seimo komisija (Deviatnikovaitė 2018 b).

## IŠVADOS

1928 m. buvo išleista pirmoji Lietuvoje monografija, skirta administracinės teisės ir justicijos klausimais. Tai – M. Romerio „Administracinis teismas“. Tarpukariu niekas daugiau neparašė

administracinės teisės tema jokių didesnių veikalų.

Monografija parašyta sudėtinga kalba. Ir tai yra suprantama, nes autorius pirmasis lietuvių kalba rašė apie nese-

niai pasaulyje pradėjusią formuotis teisės šaką. Administracinės teisės šakos gimtine yra laikoma Prancūzija. Todėl M. Romeris monografijoje skyrė daug dėmesio Prancūzijos valstybei aptardamas istorinius įvykius, filosofų doktrinas bei, žinoma, Valstybės tarybos, pirmojo pasaulyje administracinio teismo, kompetenciją, personalinę struktūrą. Tačiau mokslininkas neapsiribojo vien Prancūzijos pavyzdžiu, jis aptarė Jungtinės Karalystės, JAV, Vokietijos, Čekoslovakijos, Austrijos, Lenkijos administracinės justicijos klausimus, nors ir

pripažino, kad tai nebuvo lengva padaryti, kadangi monografijos rašymo metu keletą metų nebuvo gavęs naujausių teisės aktų.

Monografija buvo parašyta ypač sudėtinga ir aktualia tuo metu Lietuvai tema, tačiau nesulaukė tinkamo atgarsio nei teisės mokslo pasaulyje, nei politikoje. Tarpukario Lietuvoje taip ir nebuvo įsteigtas administracinis teismas, nors 1932 m. M. Romeris parengė Administracinio teismo įstatymo projektą, o laikotarpiu nuo 1937 iki 1940 m. buvo parengta net keliolika šio įstatymo projektų.

## Literatūra

- Deviatnikovaitė Ieva. 2018a. Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje. *Teisė* 106: 80–98.
- Deviatnikovaitė Ieva. 2018b. Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje. *Teisė* 109: 27–49.
- Finkelšteinas M. 1928. Administracinis teismas. *Kultūra* 4: 161–163.
- Fridšteinas Viktoras. 1937. Dėl administracinio teismo Lietuvoje. *Teisė* 38: 187–205.
- Lapinskas Kęstutis. 2000. M. Römeris ir administracinė justicija Lietuvoje: 27–37. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
- Lietuvos universitetas 1927–1928 mokslo metais*. 1928. Kaunas: Lietuvos Universiteto leidinys: 6–31.
- M. Romerio vieša paskaita „Teisinės valstybės

- organizacija“, skaityta 1927 m. rugsėjo 15 d. iškilmingame Lietuvos Universiteto posėdyje imatrikuliacijos akto metu.
- Maksimaitis Mindaugas. 2006. *Mykolas Römeris – Lietuvos sūnus*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
- Paužaitė-Kulvinskienė Jurgita. 2005. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, Romeris Mykolas. 1928. *Administracinis teismas*. Teisių fakulteto darbai. IV tomas. Kaunas: Valstybės spaustuvė.
- Romeris Mykolas. 1940. Administracinio teismo įstatymo projektas. *Židinys* 5–6: 561–576.
- Urbonas Darius. 2009. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos* 3 (3): 317–331.

## Nuorodos

- Konkursas teisių mokslo darbams. 1925. *Teisė* 7: 64.
- Konkursui laiko pailginimas. 1926. *Teisė* 9: 74.
- Konkurso rezultatai. 1927. *Teisė* 11: 83.
- Ministerių Kabineto 1931 m. birželio 9 d. posėdis. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 694, lap. 81.
- Valstybės Tarybos statutas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1356, lap. 90–95.

- Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisijos projektas: Administracinio teismo įstatymas. 1932. Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius, fondas 138 (Romerių giminės aktai), saug. vien. 2325, lap. 1–9.