

# ADMINISTRACINIO TEISMO ĮSTATYMO PROJEKTAI TARPUKARIO LIETUVOJE

## Ieva Deviatnikovaitė

Mykolo Romerio universiteto  
Teisės fakulteto Viešosios teisės instituto docentė  
socialinių mokslų (teisės) daktarė  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva  
El. paštas: <ieva@mruni.eu>

University of St. Thomas School of Law  
1000 LaSalle Avenue  
Minneapolis, Minnesota 55403, USA  
El. paštas: ieva.deviatnikovaite@stthomas.edu

*„Galime pasakyti, kad administracinio teismo funkciją galima pas mus pastebėti ir konstatuoti tikrai žiūrint per mikroskopą“<sup>1</sup>.*

Lietuvoje pirmas įstatymas, kurio pagrindu įsteigti administraciniai teismai, buvo priimtas 1999 metais. Tačiau trečiame XX amžiaus dešimtmetyje buvo steigiami administracinio teismo pirmatai (Ministerijų juriskonsultų komisija, Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisija, Valstybės Taryba). Vis dėlto šios institucijos negalėjo prilygti teisminei viešosios administracijos veiklos kontrolei. Todėl ketvirtame dešimtmetyje buvo rengiami pirmieji Administracinio teismo įstatymo projektai. Tokių projektų buvo parengta per dešimt, tačiau išlikusių tėra tik du. Šio straipsnio tikslas – atskleisti 1932 ir 1940 metais parengtų projektų, rastų Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyriuje, turinį ir rengimo aplinkybes.

*The very first law under which Lithuanian administrative courts were established was adopted in 1999. However, the predecessors of the Administrative Court (the Commission of Legal Ministerial Advisors, Complaints and Remanding Commission of the Seimas, State Council) were created in the third decade of the 20th century. Notwithstanding this, these authorities could not match the judicial review of public administrators' activity. Consequently, the first draft laws on the Administrative Court were drafted in the fourth decade. There were over ten of such drafts but only two remained. The goal of the article is to reveal the content and the background of draft laws on the Administrative Court developed in 1932 and 1940, which were found in the Wroblewski Library Manuscript Division.*

## Įvadas

Tarpukario Lietuvoje nebuvo įsteigta administracinio teismo, tačiau užuominų į jį tikrai būta: tai 1920 m. įsteigtos Ministerijų juriskonsultų komisija, Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisija, 1928 m. įsteigta Valstybės Taryba<sup>2</sup>. Vis dėlto visos šios institucijos savo statusu ir sprendimų pobūdžiu

<sup>1</sup> ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo projektas. *Židinys*, 1940, nr. 5–6, p. 561.

<sup>2</sup> Prie visų šių pavyzdžių galėtume priskirti ir Klaipėdos krašto Valdybos teismą, dar kitaip vadinamą administraciniu, tačiau jis buvo įsteigtas tik Klaipėdos kraštui ir tuo metu, kai Krašto suvereno teisės nebuvo perduotos Lietuvai. Žr.: Santarvės valstybių atstovo Odry 1920 m. rugsėjo 21 d. paliepimas apie pertaisymą vyriausiosios krašto valdžios. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1920 m. rugsėjo 22 d., Nr. 41; Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. gegužės 9 d. paliepimas

neprilygo tam, kas gretimose valstybėse (Lenkijoje, Čekoslovakijoje, Estijoje<sup>3</sup>) buvo įsteigta ir įvardyta administraciniu teismu.

Nepaisant to, tarpukario mokslininkai ir praktikai (A. Merkys, K. Račkauskas, V. Fridšteinas, S. Šilingas<sup>4</sup>) atkreipdavo dėmesį, kad būta galimybės apskūsti kai kurių administracijos organų veiksmus teismams. Tačiau teismai viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolę galėdavo atlikti, jei tai buvo numatyta atskirais įstatymais. Taigi dažnai skundai dėl administracinių aktų galimo neteisėtumo būdavo atmetami<sup>5</sup>. Štai ir Vyriausiasis Tribunolas 1923 m. gegužės 23 d. sprendimu konstatavo, kad „šiuo metu, nesant tokio naujo įstatymo, esamiems teismams administracinės bylos nėra pavestos“<sup>6</sup>.

Neoficialiuose šaltiniuose<sup>7</sup>, skirtuose teisininkams, būdavo įvardyti administraciniai teismai – viešojo administravimo subjektai, galėję tikrinti žemesnės pagal rangą institucijos veiklą, arba subjektai, kuriuos to meto specialistai laikė *sui generis* teismais arba *quasi* teismais specialiam reikalui<sup>8</sup>. Taigi, vadinamajai administracinių teismų sistemai priklausė Ministrų kabinetas, jo sudaromos komisijos dėl valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų, vidaus reikalų ministras, susisiekimo ministras, apskrities viršininkas, mokesčių komisijos, darbo pajamų mokesčių komisijos, naujokų karinei prievolei atlikti šaukimo komisijos, Nekilnojamojo turto nusavinimo įkainojimo komisija, Statybos taryba, Pilietybės komisija, žemės tvarkymo komisijos, Žemės reformos valdyba, Muitinė, specialios medicininės komisijos. K. Narkevičius, atlikęs tokių institucijų tyrimą, pažymėjo, kad subjektų būta kur kas daugiau: Mokesčių departamento direktorius, finansų ministras, prekybos registro vedėjas, Komisija dvigubo mokesčio apdėjimui šalinti, Vyriausioji rinkimų komisija, apygardų rinkimų komisijos, apskrities namų savininkų įkaitinių skolų grąžinimui reguliuoti komisijos, Vyriausioji skolų grąžinimui reguliuoti komisija<sup>9</sup>. Taigi buvo gausybė viešojo administravimo subjektų arba specialių komisijų, kurias dabar vadiname ikiteisminio nagrinėjimo administracinių ginčų komisijomis, sprendžiančiomis ginčus tarp asmenų ir viešosios administracijos.

Kai kurių šių institucijų sprendimus buvo galima apskūsti teismams, kai kurių – ne. K. Narkevičius pateikė praktinių pavyzdžių: „Buvo atsitikimas, kai nubaudė vyrą už nusizengimą, padarytą jo žmonos restorane, ir jo paduotas apeliacinis skundas pasiliko bergždžias ir nepatikrintas. Čia, aišku, gerai būtų buvę, jei Finansų Ministerio sprendimas būtų skundžiamas teisėtumo atžvilgiu Vyriausiajam Tribunalui“<sup>10</sup>.

---

Nr. A244. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1921 m. gegužės 13 d., Nr. 55; Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. rugsėjo 22 d. paliepimas Nr. A311 kaslink Valdybos Teismo sudėjimo. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1921 m. rugsėjo 2 d., Nr. 106; Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. rugsėjo 27 d. paliepimas Nr. A315. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1921 m. spalio 5 d., Nr. 110; Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. sausio 18 d. paliepimas Nr. A395 kaslink Valdybos Teismo sustatymo. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1922 m. sausio 23 d., Nr. 10; Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. vasario 13 d. paliepimas Nr. A409. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1922 m. vasario 17 d., Nr. 21.

<sup>3</sup> Čekoslovakijoje Aukščiausiasis administracinis teismas buvo įsteigtas 1918 m., Lenkijoje – 1922 m., Estijoje administraciniai teismai buvo inkorporuoti į bendrųjų teismų sistemą.

<sup>4</sup> RAČKAUSKAS, K. Lietuvos administracinio teismo pradai. *Teisė*, 1937, nr. 37, p. 60; FRIDŠTEINAS, V. Dėl administracinio teismo Lietuvoje. *Teisė*, 1937, nr. 38, p. 188; Teisingumo ministro S. Šilingo atsakymas į paklausimą dėl administracinio teismo įsteigimo. Žr.: Seimo stenogramos. 1936 m. spalio 22 d., 13-asis posėdis, p. 65. Plačiau: DEVIATNIKOVAITĖ, I. „Administracinio teismo pradai“ iki Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 2017, nr. 19, p. 11–13; DEVIATNIKOVAITĖ, I. Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje. *Teisė*, 2018, t. 106, p. 83–84.

<sup>5</sup> ROMERIS, M. Vietos savivaldybės. *Teisė*, 1922, nr. 3, p. 13; ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo projektas <...>, p. 562; Seimo stenogramos. 1937 m. balandžio 30 d., 42-asis posėdis, p. 147; DEVIATNIKOVAITĖ, I. „Administracinio teismo pradai“ <...>, p. 10–11.

<sup>6</sup> *Vyriausiojo tribunolo 1924–1933 metų visuotiniųjų susirinkimų nutarimų rinkinys su Teisingumo ministerijos aplinkraščiais ir dalykine rodykle*. Kaunas: Karvelio ir Rinkevičiaus knygyno leidinys, 1933, p. 22.

<sup>7</sup> *Teisininkų kalendoriai 1931, 1933 metams*. Kaunas: Teisininkų draugija, p. 279–284; 253–258.

<sup>8</sup> NARKEVIČIUS, K. Administracinis teismas ir jo pradai mūsų įstatymuose: diplominis darbas (1938), p. 42–43. VDU Teisių fakultetas. VU Bibliotekos Rankraščių skyrius. F. 85-VDU614

<sup>9</sup> Ten pat, p. 25–47.

<sup>10</sup> Ten pat, p. 26.

„Visa eilė bausmių, kaip <...> apskrities viršininkų už jų įsakymų nepildymą, už nusižengimą švenčių ir poilsio įstatymui, kainų tvarkytojo baudos, už nusižengimus linų kontrolei, išsiuntimas ligi metų į priverčiamojo darbo įstaigas<...> ligi teismo negali prieiti, nes įstatymas to nenumato“<sup>11</sup>.

Taigi akivaizdu, kad institucija, nagrinėjanti administracines bylas, buvo reikalinga. Todėl nenuostabu, kad kai kurie mokslininkai ir politikai, ypač M. Romeris ir A. Merkys, vis bandydavo inicijuoti tokios institucijos steigimą.

Administracinio teismo tema tarpukario Lietuvoje yra rašę tiek to meto, tiek išeivijos, tiek šių laikų teisininkai<sup>12</sup>. Tačiau niekas detaliau neanalizavo Administracinio teismo įstatymo projektų rengimo aplinkybių ir pačių projektų turinio, išskyrus vienintelį M. Romerį, kuris parašė 1932 m. Administracinio teismo įstatymo projektui aiškinamąjį raštą<sup>13</sup> bei pateikė savo nuomonę dėl vieno iš paskutiniųjų Administracinio teismo įstatymo projektų<sup>14</sup>, taip pat jo mokinį K. Narkevičių, parašiusį diplominį darbą administracinio teismo tema<sup>15</sup>.

Tai, kad niekas nėra analizavęs minėtų projektų vėliau, nestebina, nes yra išlikę iš daugiau kaip dešimties projektų tik du: manytina, pats pirmasis, kurį parengė Valstybės Taryba<sup>16</sup> apie 1932 m., ir vienas iš paskutiniųjų, parengtų Seimo narių komisijos<sup>17</sup> apie 1940 m.

*Straipsnio objektas* – 1930–1940 m. vykęs teisinio reguliavimo modeliavimas, norint Lietuvoje įteisinti teisminę administracinių aktų teisėtumo kontrolę. *Tyrimo tikslas* – atskleisti Administracinio teismo įstatymo projektų turinį. Siekiant išsiskirti tikslo, įvardijami Administracinio teismo pirmtakai Lietuvoje, apibūdinamos Administracinio teismo įstatymo projektų rengimo sąlygos, analizuojami 1932 m. ir 1940 m. Administracinio teismo įstatymo projektai.

Straipsnyje daugiausia remiamasi Lietuvos centriniame valstybės archyve rastais dokumentais, Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyriuje rastais Administracinio teismo įstatymo projektais bei VU Bibliotekos Rankraščių skyriuje rastais transkribuotais 1937–1939 metų M. Romerio dienoraščiais bei Teisių fakulteto studentų parašytais diplominiais darbais. Atliekant tyrimą naudotasi istoriniu, lyginamuoju, analitiniu metodais.

<sup>11</sup> Ten pat, p. 27.

<sup>12</sup> FINKELŠTEINAS, M. Administracinis teismas. *Kultūra*, 1928, nr. 4, p. 161–163; FRIDŠTEINAS, V. Dėl administracinio teismo <...>, p. 187–205; RAČKAUSKAS, K. Lietuvos administracinio teismo pradai <...>, p. 55–65; ŠIDLAUSKAS, K. Administracinio teismo problemos. *Aidai*, 1954, nr. 3, p. 128–132; ŠIDLAUSKAS, K. Piliečių saugojimas nuo valdžios savalio (trumpas Europos ir JAV teisės sistemų palyginimas). *Teisinių žinių*, 1958, nr. 25–26, p. 7–8; ŠIDLAUSKAS, K. *Svarstybos visuomeniniais ir teisiniais klausimais*. Florida, St. Petersburg, 1987, p. 42–45; KAIRYS, J. Kai kurių teisiųjų problemų išvakarėse. *Teisinių žinių*, 1954, nr. 6, p. 4–5; L. Š., J. G. Žvilgsnis praeitimi. *Teisinių žinių*, 1965, nr. 27–28, p. 8–11; MASIULIS, B. Valstybės Taryba, *Teisinių žinių*, 1958, nr. 25–26, p. 10–14; RUŽELYTĖ, O. Teismų sistemos problematika lietuvių išeivijos teisininkų darbuose. *Lietuvos mokslas*, 1997, V tomas, 15 knyga, p. 223–224; MAKSIMAITIS, M. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės problema tarpukario Lietuvoje. Iš *Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas*: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1997, p. 39–48; MAKSIMAITIS, M. Teismų santvarkos pagrindų formavimas Lietuvoje (1918–1933). *Jurisprudencija*, 2013, nr. 20(2), p. 375–390; MAKSIMAITIS, M. Legendinių Lietuvos teisininkų tandemas. *Jurisprudencija*, 2014, nr. 21(3), p. 866–884; MAKSIMAITIS, M. Lietuvos 1933 m. Teismų reformos rengimas. *Jurisprudencija*, 2017, nr. 24(2), p. 220–237; MAKSIMAITIS, M. *Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje (1928–1940)*. Vilnius: Justitia, 2006; MAKSIMAITIS, M.; MILIAUSKAITĖ, K.; ŠAPOKA, G. *Valstybės ir teisės problemos lietuvių išeivijos publikacijose (1944–1990)*. Vilnius: MRU, 2011, p. 132–133.

<sup>13</sup> ROMERIS, M. *Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas*. Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius, fondas 138 (*Römerių giminės aktai*), saug. vien. 2325, lap. 10–29.

<sup>14</sup> ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo projektas <...>, p. 561–576.

<sup>15</sup> NARKEVIČIUS, K. Administracinis teismas <...>, p. 20.

<sup>16</sup> Teismų sutvarkymo komisijos projektas: Administracinio teismo įstatymas. 1932, Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius, fondas 138 (*Römerių giminės aktai*), saug. vien. 2325, lap. 1–9.

<sup>17</sup> Seimo peticijų komisijos Administracinio teismo įstatymo projektas, 1940, Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius, fondas 138 (*Römerių giminės aktai*), saug. vien. 2273, lap. 6–20.

## 1. Administracinio teismo užuomazgos ir užuominos

Tarpukario Lietuvoje nebuvo įsteigta administracinio teismo, tačiau jis, pasak M. Romerio, kad ir kaip paradoksaliai skambėtų, turėjo savo istoriją<sup>18</sup>.

Apie administracinių teismų užuomazgas išsamių ir įdomių įžvalgų yra pateikęs VDU Teisių fakulteto Teisių skyriaus studentas K. Narkevičius savo diplominiame darbe<sup>19</sup>, vadovaujamas M. Romerio. Ministerijų juriskonsultų komisija, įsteigta Ministrų kabineto 1920 m.<sup>20</sup> ir veikusią iki 1928 m.<sup>21</sup>, jis laikė „administracinio teismo surogatu“ lygiai kaip ir jo mokytojas<sup>22</sup>. Ši komisija buvo kartu ir 1928 m. įsteigtos Valstybės Tarybos „pirmtakūnė“<sup>23</sup>, nes savo kompetencija ją priminė: Komisija turėjo teikti nuomones dėl įstatymų projektų, vyriausybės sutarčių. Maža to, jai buvo suteikti įgaliojimai nagrinėti ir spręsti teisės kazusus, tačiau tik tada, kai to „būdavo vyriausybės užklausiama“<sup>24</sup>. Taigi Komisija atliko patariamąjį vaidmenį.

Dar viena administracinio teismo užuomazga buvo laikoma Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisija<sup>25</sup>. Pagal šios komisijos Statuto<sup>26</sup> 2 straipsnį, Komisija turėjo nagrinėti skundus dėl valdžios įstaių (įskaitant ir karines) neteisėtų veiksmų. Tačiau ir ši institucija buvo patariamoji, nes galutinius sprendimus priimdavo Steigiamojo Seimo plenumas. Vis dėlto ji buvo arčiau administracinio teismo prototipo nei Ministerijų juriskonsultų komisija, nes į šią komisiją, pasak K. Narkevičiaus, galėjo kreiptis kiekvienas pilietis: „tuo pačiu buvo suteikta visiems piliečiams viešoji subjektyvinė teisė sekti administracijos darbus ir atkreipti į juos tos Komisijos dėmesį“<sup>27</sup> (beje, tokios nuostatos Statute nėra, matyt, tokį dalyką studentas parašė dėl žinomos tuometės praktikos ir savo mokytojo vedamas<sup>28</sup>). Kita vertus, ši komisija neatitiko pagrindinio administracinio teismo kriterijaus – tai buvo politinė institucija, nes buvo sudaryta iš Steigiamojo Seimo narių. Taigi „ji tarnavo politinei administracijos darbų tikslingumo priežiūrai“<sup>29</sup>.

Tolesnėmis jau nebe užuomazgomis, bet tiesioginėmis užuominomis apie administracinę teisimą laikytinas 1922 m. žiemą Teisininkų draugijos pateiktas Konstitucijos projektas, kuriame buvo siūloma teismo funkcijoms priskirti administracijos įsakymų teisėtumo tikrinimą: „Teismas aiškina įstatymus ir žiūri įstatymų konstitucingumo ir administracijos įsakymų teisėtumo.“<sup>30</sup>

Ir iš tiesų 1922 m. rugpjūtį priimtos Konstitucijos 68 straipsnyje buvo įtvirtinta nuostata, kad „Teismas sprendžia administracijos įsakymų teisėtumą“<sup>31</sup>. M. Romeris tvirtino, kad ši nuostata reiškia „administracinio teismo konstitucionalizavimą“<sup>32</sup>, tačiau mokslininkas pripažino, kad ja yra įtvirtinama administracinio teismo funkcija, bet ne pati teismo institucija<sup>33</sup>. Jo mokinytė teigė, kad 68 straipsnio

<sup>18</sup> ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo projektas <...>, p. 561.

<sup>19</sup> NARKEVČIUS, K. Administracinis teismas <...>, p. 20.

<sup>20</sup> Ministerijų juriskonsultų komisija. *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1920, nr. 23-290.

<sup>21</sup> MAKSIMAITIS, M. Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje <...>, p. 28.

<sup>22</sup> M. Romeris Ministerijų juriskonsultų komisiją teigė esant „administracinio teismo kad ir labai rudimentinį surogatą“. Žr.: ROMERIS, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. Kaunas: Spindulys, 1937, p. 95.

<sup>23</sup> Ten pat, p. 96.

<sup>24</sup> NARKEVČIUS, K. Administracinis teismas <...>, p. 20.

<sup>25</sup> Ten pat, p. 21.

<sup>26</sup> Steigiamojo Seimo Skundų ir Tardymo Komisijos Statutas. *Vyriausybės žinios*, 1920, nr. 40-423.

<sup>27</sup> NARKEVČIUS, K. *Administracinis teismas ir jo pradai mūsų įstatymuose*: diplominis darbas (1938), p. 21.

<sup>28</sup> ROMERIS, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. Kaunas: Spindulys, 1937, p. 125.

<sup>29</sup> Ten pat.

<sup>30</sup> MAKSIMAITIS, M. *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija* <...>, p. 150; Teisininkų draugijos Konstitucijos projektas, kiek jis liečia teisimą. *Teisė*, 1922, nr. 1, p. 51; DEVIATNIKOVAITĖ, I. „Administracinio teismo pradai“, p. 9–10.

<sup>31</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Vyriausybės žinios*, 1922, nr. 100-799.

<sup>32</sup> ROMERIS, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos* <...>, p. 378.

<sup>33</sup> Ten pat, p. 379–380.

nuostata reiškia „aiškų administracinio teismo nurodymą“, o ne atsitiktinę administracinių aktų *quasi* kontrolę<sup>34</sup>.

Štai ir Vyriausiasis Tribunalas 1925 m. vasario 4–10 d. sprendime šį dalyką įvertino taip: „Pavedama administracines bylas Teismui spręsti Konstitucija duoda Teismui naujos rūšies darbą, įveda Teismo srity naują principą. Bet čia yra būtinai reikalinga dar nustatyti, kurie administracijos įsakymai, kuriems teismams, kuria tvarka yra skundžiami ir turi būti sprendžiami. Tat reikalinga naujo įstatymo<...>.“<sup>35</sup> Tačiau prieš tai 1924 m. liepos 15 d. sprendime Tribunalas konstatavo, kad „Jeigu teismas, spręsdamas pavestas įstatymo jo kompetencijai bylas, užtinka administracijos įsakymą, tad jis, žinoma, pagal Konstitucijos 68 § gali apsvarstyti šio įsakymo teisėtumą ir jeigu rastų įsakymą neteisėtą, jis turi, konstatuodamas šį jo neteisėtumą, jo netaikinti ir jokių juridinių išvadų iš jo nedaryti. Teismo organo, kuriam būtų galima skusti įsakymai jų teisėtumo atžvilgiu ir kuris būtų kompetentingas šitokius skundus spręsti, kol kas Lietuvoje nėra“<sup>36</sup>. K. Narkevičius stebėjosi, kad Tribunalas sprendime mini Konstitucijos 68 straipsnį, kuriame kalbama apie realų administracinį teismą. Taigi K. Narkevičius, remdamasis savo darbo vadovu<sup>37</sup>, padarė išvadą, kad „Lietuvoje veikia atsitiktinė administracijos valdininkų *quasi* teisminė kontrolė“<sup>38</sup>.

To meto teisininkai pabrėždavo politikų neveiklumą, įgyvendinant Konstitucijos 68 straipsnį, tvirtindami, kad Administracinio teismo įstatymo priėmimas „buvo vis atidėliojamas, kol ta pati konstitucija nustojo veikusi“<sup>39</sup>. M. Finkelšteinas taip pat užsimena apie administracinio teismo steigimo Lietuvoje klausimą, ties kuriuo „dabavosi jau mūsų teisininkai, sudarant įvairius sumanymus, bet, deja, jie visi įstrigo kur nors ministerijos kanceliarijoje“<sup>40</sup>.

Tolesnių tiesioginių užuominų apie administracinį teismą randame Teisininkų draugijos veikloje: apie 1924 metus Z. Toliušis skaitė viešą pranešimą administracinės justicijos klausimais<sup>41</sup>. 1927 m. Lietuvių tautininkų sąjungos programos 15 punkte buvo įtvirtinta: „Reikia kuo greičiausiai įvesti Konstitucijos numatytas administracinis teismas.“<sup>42</sup> Šį dalyką buvo įsitvirtinusi Šiaulių tautininkų sąjungą dar 1924 m. savo programoje<sup>43</sup>. Nepaisant to, 1928 m. Konstitucijoje<sup>44</sup> nuostatos apie teismų sprendžiamą administracijos įsakymų teisėtumą neliko.

Tačiau, vadovaujantis 1928 m. Konstitucijos 54 straipsniu, buvo įsteigta Valstybės Taryba. Šiame straipsnyje nerasime nė užuominos apie administracinių aktų kontrolę, tačiau jų rasime Valstybės Tarybos įstatyme<sup>45</sup>. Štai ir K. Narkevičius rašė: „Įstatymas jau suteikė tam naujam organui kelias funkcijas, primenančias administracinį teismą.“<sup>46</sup> Įstatymo 3 straipsnyje įtvirtinta, kad Taryba, pastebėjusi, jog administraciniai aktai („įsakymai, taisyklės, instrukcijos“) prieštarauja įstatymams, apie tai praneša Ministrų kabinetui arba atitinkamam ministrui. Tokį Valstybės Tarybos administracinių aktų „stebėjimą“ K. Narkevičius įvardijo „čia jau tikras administracinio teismo darbas“<sup>47</sup>. Tačiau Tarybos

<sup>34</sup> NARKEVČIUS, K. Administracinis teismas <...>, p. 22.

<sup>35</sup> Vyriausiojo tribunolo 1924–1933 metų visuotinių susirinkimų nutarimų rinkinys su Teisingumo ministerijos aplinkraščiais ir dalykine rodykle. Kaunas: Karvelio ir Rinkevičiaus knygyno leidinys, 1933, p. 22.

<sup>36</sup> NARKEVČIUS, K. Administracinis teismas <...>, p. 47.

<sup>37</sup> ROMERIS, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos* <...>, p. 378–379.

<sup>38</sup> NARKEVČIUS, K. Administracinis teismas <...>, p. 47.

<sup>39</sup> Ten pat, p. 23.

<sup>40</sup> FINKELŠTEINAS, M. Administracinis teismas <...>, p. 161.

<sup>41</sup> L. Š., J. G. Žvilgsnis praetinė <...>, p. 9; L. Š. Lietuvos teisininkų draugija. *Teisininkų žinios*, 1965, nr. 27–28, p. 20–21.

<sup>42</sup> Lietuvių tautininkų sąjungos įstatai ir programa. Kaunas, 1927, p. 14.

<sup>43</sup> Administracinio teismo įstatymo projektas. *Teisė*, 1938, nr. 44, p. 522.

<sup>44</sup> Lietuvos valstybės Konstitucija. *Vyriausybės žinios*, 1928, nr. 275–1778.

<sup>45</sup> Valstybės Tarybos įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1928, nr. 283–1813.

<sup>46</sup> NARKEVČIUS, K. Administracinis teismas <...>, p. 23.

<sup>47</sup> Ten pat, p. 24.

išvados netapdavo teisiniais imperatyvais: „Taryba gali pranešti, gali nepranešti <...>, ministrai gali jos klausyti, gali ir neklausyti. Tarybos darbas pasibaigia vien pranešimu.“<sup>48</sup> Be to, į Tarybą negalėjo kreiptis fiziniai ar juridiniai asmenys dėl jiems teisinių padarinių sukeliančių administracinių aktų teisėtumo patikrinimo.

Valstybės Tarybą, kaip ir Ministerijų juriskonsultų komisiją, reikėtų laikyti administracinio teismo pirmtake. Ypač tokia išvada išplaukia peržiūrėjus Valstybės Tarybos statutų egzempliorius. Pavyzdžiui, remiantis 1928 m. gruodžio mėnesio Statuto projekto<sup>49</sup> 47 straipsniu, Taryba įgaliota svarstyti norminius administracinius aktus, skelbiamus „Vyriausybės žiniose“<sup>50</sup>, 48 straipsnyje numatyta Tarybos kompetencija savo iniciatyva „iškelus reikalą“ svarstyti individualius administracinius aktus, kai skundai patenka pas ministrą<sup>51</sup>. Be to, rengiant Valstybės Tarybos statutą M. Romeris, remdamasis Valstybės Tarybos įstatymo 3 straipsniu, siūlė „sudaryti V. Taryboje administracinio teismo surogatą“<sup>52</sup>. Tačiau šiam siūlymui dauguma Valstybės Tarybos narių nepritarė.

Kadangi minime viską, kas tuo metu buvo bent kiek rašoma ar tik užsimenama apie administracijos veiklos teisminę kontrolę, negalime pamiršti, kad 1932 m. Teisių fakultete buvo apsigintas diplominis darbas administracinės justicijos tema, tiesa, Austrijoje, ne Lietuvoje<sup>53</sup>.

1938 m. Konstitucijoje<sup>54</sup> atsirado nuostata dėl administracinių veiksmų teisminės kontrolės. Tačiau ši nuostata buvo įtvirtinta ne skyriuje apie teismus, bet Konstitucijos 128 straipsnyje, inkorporuotame skyriuje apie valstybės administracinę santvarką. Maža to, 128 straipsnyje dominuoja ne teisminė kontrolė, bet aukštesniųjų administracijos organų kontrolė žemesniųjų administracijos subjektų atžvilgiu, nurodant, kad tam tikrais įstatymų numatytais atvejais tą kontrolę gali atlikti teismai. Taigi teisminė administracijos veiksmų kontrolė daugiau numatoma kaip išimtis, o tarnybinė kontrolė kaip taisyklė<sup>55</sup>.

Iki buvo priimta 1938 m. Konstitucija, būta kelių bandymų įteisinti administracinį teismą įstatymuose ir netgi pačioje 1938 m. Konstitucijoje. Apie tai tolesniuose straipsnio skyriuose.

## 2. Apie 1930 m. Valstybės Tarybos pateiktą Teismų santvarkos įstatymo projektą

Deja, apie 1930 metus Valstybės Tarybos parengto Teismų santvarkos įstatymo projekto straipsnio autorei nepavyko rasti. Tačiau išliko keletas pastebėjimų.

M. Romeris buvo minėjęs<sup>56</sup>, kad dėl teismų santvarkos reformos Valstybės Taryba rengė Teismų santvarkos įstatymą. Manytina, būtent M. Romeriui ir kilo mintis administracinio teismo statusą ir kompetenciją reglamentuojančias normas įterpti į naujai rengiamą Teismų santvarkos įstatymo projektą. Kaip žinoma, prieš tai buvo bandyta tą klausimą išspręsti 1928 m. rengiant Valstybės Tarybos statuto projektą.

Taigi apie 1929–1930 m. Valstybės Tarybos komisija, rengusi Teismų santvarkos įstatymą, inkorporavo M. Romerio siūlomą nuostatą apie administracinį teismą į rengiamą projektą.

<sup>48</sup> Ten pat.

<sup>49</sup> Valstybės Tarybos statusas. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1356, lap. 90–95.

<sup>50</sup> Ši nuostata buvo pakeista paprieštaravus ministrui pirmininkui A. Voldemarui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1356, lap. 39.

<sup>51</sup> Plačiau apie Valstybės Tarybos statutus žr.: MAKSIMAITIS, M. Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje <...>, p. 56–80.

<sup>52</sup> MASIULIS, B. Valstybės Taryba <...>, p. 11–12; MAKSIMAITIS, M. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės problema <...>, p. 45–46.

<sup>53</sup> ZERDINAS, I. Administracinis teismas Austrijoje: diplominis darbas (1932). VDU Teisių fakultetas. VU Bibliotekos Rankraščių skyrius. F. 85-VDU219.

<sup>54</sup> Lietuvos Konstitucija. *Vyriausybės žinios*, 1938, nr. 600-4199.

<sup>55</sup> NARKEVČIUS, K. Administracinis teismas <...>, p. 24–25.

<sup>56</sup> ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo projektas <...>, p. 562–563.

M. Romerio siūlomas nuostatas galima sugrupuoti į keturias pagrindines idėjas<sup>57</sup>: pirma, administracinis teismas steigiamas tik ginčams dėl administracijos aktų teisėtumo tikrinimo, antra, administracinis teismas tikrina visų administracinių aktų teisėtumą, nebent yra reglamentuotos aiškios išimtys, trečia, administracinis teismas yra vienas visai respublikai, nėra žemesnės instancijos administracinių teismų, nes jų funkcijas atliks viešojo administravimo subjektai arba ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo komisijos, ketvirta, administracinis teismas buvo suprojektuotas kaip Aukščiausiojo Teismo skyrius.

Valstybės Tarybos pirmininkas S. Šilingas 1931 m. buvo iškėlęs teismų santvarkos klausimus:

„Ar į ruošiamą teismų santvarkos įstatymą dėti administracinį teismą? Ar rašyti įstatyme, kam priklausys keliami vyriausybės nariams, valstybės ir savivaldybės tarnautojams ieškiniai dėl nuostolių, padarytų einant pareigas?“<sup>58</sup>

Kodėl jis kėlė šiuos klausimus ir kam jie buvo skirti, lieka neaišku. Tik aišku, kad Valstybės Tarybos pirmininkas atsargiai žiūrėjo į M. Romerio idėją apie administracinį teismą.

Ministrų kabinetas 1931 m. gegužės 9 d. posėdyje pasiūlymą įteisinti administracinį teismą Teismų santvarkos įstatyme atmetė, tvirtindamas, kad reikia gilesnių studijų, detalesnio apsvarstymo pačioje administracijos įstaigose, „nes įvedama Lietuvoje svarbi naujiena ir stambi administracinė ir teisinė reforma“<sup>59</sup>, ir paskatino rengti atskirą administracinio teismo įstatymą bei atsakė į aukščiau užduotus klausimus:

- 1) administracinį teismą išskirti iš teismų santvarkos įstatymo projekto; administracinio teismo įstatymo projektas ruošiamas kartu su bendru teismų santvarkos įstatymo projektu,
- 2) teismų santvarkos projekte nežymėti, kam priklausys keliami vyriausybės nariams, valstybės ir savivaldybių tarnautojams ieškiniai dėl nuostolių, padarytų tarnybos pareigas einant, šis klausimas rišamas su administracinio teismo klausimu, <...>“<sup>60</sup>.

Taip Lietuvos aukščiausiuose sluoksniuose pirmąkart oficialiai buvo užprotokuluota idėja rengti administracinio teismo įstatymą.

Apie 1932 metus Valstybės Taryba pateikė Administracinio teismo įstatymo projektą ir aiškinamąjį raštą prie jo.

### **3. Valstybės Tarybos Administracinio teismo įstatymo projektas ir aiškinamasis raštas**

Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisija 1932 m. rengė Administracinio Teismo įstatymą, atsižvelgdama į Prancūzijos ir Lenkijos patirtį reglamentuojant teisminę viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumo kontrolę<sup>61</sup>.

Projektą sudarė trisdešimt straipsnių, išskaidytų į du skyrius – „Administracinio teismo santvarka“ ir „Administracinė teisena“<sup>62</sup>.

Reikia pažymėti, kad projekte nėra vartojama šiuolaikinių terminų, nors autorė kai kur tekste juos vartoja. Pavyzdžiui, vietoje termino „pareiškėjas“ buvo vartojamas terminas „skundėjas“, „atsakovas“, „viešojo administravimo subjektas“ – „administracinis organas“, „procesas“ – „teisena“, „individualūs ir norminiai administraciniai aktai“ – „administraciniai individualiniai ir reglamentiniai aktai“, „pažeista ar ginčijama teisė“ – „užgautas teisėtas reikalas ar be teisėto pagrindo uždėta pareiga“, teisiniais

<sup>57</sup> ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas <...>, lap. 10–29.

<sup>58</sup> Teismų santvarkos klausimai. LCVA, f. 465, ap. 1, b. 678, lap. 160–161.

<sup>59</sup> ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas <...>, lap. 11.

<sup>60</sup> Ministrų Kabineto 1931 m. birželio 9 d. posėdis. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 694, lap. 81; MAKSIMAITIS, M. Mykolas Rōmeris – Lietuvos sūnus. Vilnius: MRU, 2006, p. 154.

<sup>61</sup> NARKEVČIUS, K. Administracinis teismas <...>, p. 49.

<sup>62</sup> Teismų sutvarkymo komisijos projektas: Administracinio teismo įstatymas <...>, lap. 1–9.

sumanymais buvo vadinamos teisinės aplinkybės, „liudijimas“ – „liudymas“, „žyminis mokestis“ – „administracinis įkaitas“, „atsiliepimai“ – „pasiaiškinimas“, „viešas interesas“ – „viešas reikalas“, „proceso šalys“ – „bylininkai“, „parengiamasis posėdis“ – „tvarkomasis posėdis“, įrodymai – „žinios, dokumentai“, „teismo posėdis“ – „teisiamasis posėdis“ ir kt.

Tolesniuose poskyriuose apžvelgsime šį dokumentą.

### **3.1. Administracinio teismo struktūra ir reikalavimai kandidatams į teisėjus**

Pagal projekto 1 straipsnį, administracinis teismas turėjo būti Administracinis skyrius Aukščiausiąjame Teisme. Aiškinamajame rašte detalizuojama, kad Administracinis skyrius administracinio teismo funkcijai atlikti bus šalia Civilinio kasacinio ir Baudžiamojo kasacinio skyriaus<sup>63</sup>. Taigi atskiros nuo bendrosios kompetencijos teismų administracinių teismų sistemos steigti nebuvo siūloma. Maža to, nebuvo numatyta ir žemesnės instancijos administracinių teismų, nes bijota, kad gali susidaryti nevienoda teismų praktika, „nevienoda teisės interpretacija, tad – teisinis chaosas ir anarchija“<sup>64</sup>, be to, nebūta tiek ir administracinės teisės specialistų.

Kandidatus į Administracinio skyriaus teisėjus turėjo atrinkti Ministrų kabinetas ir pristatyti valstybės vadovui (6 straipsnis). Ministrų kabinetas buvo pasirinktas dėl to, kad jis buvo „administracijos viršūnė“, o administracinis teismas turėjo būti administracijos gerbiamas. Baimintasi, kad tokia skyrimo tvarka gali sudaryti sąlygų beribei Ministrų kabineto įtakai teismo sprendimams, tačiau buvo atsižvelgta į tai, kad teisėjams būtų buvęs taikomas imunitetas (negalėjimas pašalinti, perkelti) kaip ir kitiems Aukščiausiojo Teismo teisėjams<sup>65</sup>. Administracijos skyriaus teisėjų skaičius projekte nebuvo įvardytas.

Projekto 5 straipsnyje įtvirtinti kandidatams keliami reikalavimai, jie buvo keleriopi. Pirma, arba tokie patys reikalavimai kaip ir Aukščiausiojo Teismo Civilinio ir Baudžiamojo skyrių teisėjams. Antra, arba asmuo turėjo ištarnauti valstybės tarnyboje ne mažiau kaip devynerius metus eidamas bent keturioliktos kategorijos pareigas arba apskrities viršininko pareigas ir nuo Lietuvos universiteto teisės diplomo gavimo dienos buvo praėję ne mažiau kaip penkiolika metų. Trečia, arba bent šešerius metus Lietuvos universitete ėjęs valstybinės, administracinės arba finansinės teisės profesoriaus ar docento pareigas.

Šie reikalavimai buvo grindžiami tuo, kad administracinis teismas atlieka ypatingą funkciją, kad jo teisėjai dirba su kitokiomis normomis – viešosios teisės, o ne civilinės teisės, kad susiklostantys valstybės valdžios organų ir valstybės piliečių santykiai skiriasi nuo „egalitarinių civilinių santykių“ ir kad „geriausias profesinis teisėjas civilistas gali būti menkas administracinis teisėjas, kuriam tenka visai kitokioje teisinėje santykių srity orientuotis“<sup>66</sup>. M. Romeris paaiškino ir kuo šis teismas skiriasi nuo baudžiamųjų teismų: „baudžiamasis teisėjas, yra toks darbas, kuris yra tiesiog baudžiamosios normos draudžiamas <...>; tuo tarpu administracinis aktas gali būti neteisėtas ne tik tada, kai jis sudaro uždraustą darbą, bet ir tada, kai jis nėra leistas administracijos organams daryti“<sup>67</sup>. Taigi padaryta išvada, kad administracinių teismų teisėjams turi būti keliami ypatingi kvalifikacijos ir stažo reikalavimai.

### **3.2. Administracinio teismo kompetencija**

Aiškinamajame rašte pabrėžta, kad Administracinio teismo įstatymo projektas yra skirtas tik administracijos aktų teisėtumui patikrinti ir reglamentuoti neteisėtų aktų panaikinimą, nesuteikiant teismui tikrinti neteisėtų aktų sukeltų padarinių, pavyzdžiui, priteisti nuostolių atlyginimo. Todėl projekto

<sup>63</sup> ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas <...>, lap. 17.

<sup>64</sup> Ten pat, lap. 16.

<sup>65</sup> Ten pat, p. 21.

<sup>66</sup> Ten pat, p. 17–18.

<sup>67</sup> Ten pat, p. 18.



1 straipsnis įtvirtino, kad Administracinis skyrius Aukščiausiajame Teisme yra teismas ginčams dėl administracinių aktų teisėtumo spręsti.

Toks pasirinkimas buvo padarytas dėl to, kad tam prireiktų steigti administracinio teismo instancijų sistemą, o tai būtų buvę brangu. Buvo planuota civiliniams teismams perduoti turto ginčų, kilusių dėl administracinio teismo panaikinto neteisėto akto padarinių, sprendimą.

Be to, suteikiant administracijos aktų teisėtumo patikrinimo funkciją administraciniam teismui, valstybė pagaliau iš policinės virstų teisine, nes „nebus taip, kad įstatymas nustato viena, o administracinis aktas įsako kita <...>, ir administracinis aktas, kad ir neteisėtas, laimi, nes nėra kam jis apskųsti, ir teisėtumas priklauso tikrai nuo to, ar <...> vyresnybė panorės ir sugebės neteisėtumą pastebėti ir jį pašalinti“<sup>68</sup>.

Projekto 2 straipsnis buvo skirtas administracinio teismo konkrečiai kompetencijai apibrėžti. Administracinis teismas būtų nagrinėjęs ginčus, kylančius iš norminių ir individualių administracinių aktų. Taigi, tai būtų buvęs bendrosios kompetencijos administracinis teismas, nagrinėjantis visų apskųstų administracinių aktų teisėtumą. Šių aktų sistema yra apibrėžta tokiais požymiais: pirma, kurių negalima apskųsti aukštesniam viešojo administravimo subjektui, antra, kurie yra priimti subjektų, neturinčių aukštesnės instancijos institucijos, trečia, dėl kurių skundai jau buvo paduoti į visas įmanomas instancijas bei buvo atmesti arba nevisiškai patenkinti. Paskutinis požymis buvo aiškinamas tuo, kad „teisminis skundas turi papildyti, o ne pakeisti hierarchinį skundų kelią <...>, tuo pačiu atkris reikalas kreiptis į administracinį teismą“<sup>69</sup>.

Trečiame straipsnyje įvardijamos institucijos, kurių veiksmų teisėtumo tikrinimas nebuvo priškirtas administracinio teismo kompetencijai. Tai – dėl Seimo priimtų aktų, teismo administracinio pobūdžio aktų, Teisingumo ministerijos organų aktų, susijusių su teismų santvarkos klausimais, hipotekos, notariato, metrikacijos ir globos organų aktų, Respublikos Prezidento aktų, išskyrus tu, kuriais jis skiria ar atleidžia į / iš tarnybos, Klaipėdos krašto organų aktų, jei jie priimti įgyvendinant autonomiją, išskiriant Krašto gubernatoriaus aktus, užsienio politikos aktų, kariuomenės aktų, drausmės aktų, veiksmų, susijusių su Vyriausybės ir Seimo santykiais, nepaprastosios padėties paskelbimo aktų, viešojo saugumo, susijusių su užsieniečiais, jų deportavimu, internavimu, uždarymu į koncentracijos stovyklas aktų.

Trečiame straipsnyje įvardyti apribojimai buvo motyvuojami tuo, kad administracinis teismas nagrinėja tik tokių administracinių aktų, kurie yra priimti administracijos, o ne teismo ar Seimo, teisėtumą, nes tie aktai „formaline prasme“ yra administraciniai, tačiau materialine prasme (savo turiniu) nėra administraciniai aktai<sup>70</sup>. Dėl kitų organų veiksmų teisėtumo tikrinimo neįtraukimo į administracinio teismo kompetenciją buvo apsispręsta „ne todėl, kad jų esmė šiai funkcijai prieštarautų ir darytų ją neįmanoma, bet tikrai todėl, kad dėl kokių nors grynai praktinių sumetimų manoma esant nepatogu arba nepageidaujama pavesti jie administraciniam teismui“<sup>71</sup>.

### **3.3. Teisė kreiptis į teismą**

Į Aukščiausiojo Teismo Administracinių skyrių būtų galėję kreiptis tiek fiziniai, tiek juridiniai asmenys. Tai projekto 7 straipsnyje įvardyta „kiekvienas“. Aiškinamajame rašte detalizuojama, kad ir užsieniečiai gali kreiptis į šį teismą<sup>72</sup>.

Septintame straipsnyje įvardijama, kada teisė kreiptis į administracinį teismą atsiranda: pirma, jei „teisėtas reikalas yra administraciniu aktu tiesiog užgaunamas“, antra, jei „be teisėto pagrindo yra tuo aktu uždėta pareiga“.

<sup>68</sup> Ten pat, p. 15.

<sup>69</sup> Ten pat.

<sup>70</sup> Ten pat, p. 22.

<sup>71</sup> Ten pat, p. 24.

<sup>72</sup> Ten pat, p. 25.

Aiškinamajame rašte toks pasirinkimas buvo argumentuojamas prancūzų patirtimi, t. y. asmuo ne tik dėl pažeistos subjekcinės teisės (antras atvejis) gali kreiptis į teismą, bet ir dėl su juo, kaip tada buvo suprantama, tiesiogiai subjektyvių teisių pažeidimu nesusijusiais dalykais (asmens „paliestas reikalas“ – pirmas atvejis). M. Romeris pateikia tokį „paliesto reikalo“ pavyzdį: turgavietėje asmuo turi aludę, tačiau administracija priima sprendimą perkelti turgavietę į kitą vietą. Akivaizdu, kad tai susiję su aludės savininko interesais, nes jis gali netekti dalies klientų. Tačiau ar taip pažeidžiama savininko subjekcinė teisė? Juk savininkas neturi teisės tam, kad aikštėje, kur yra jo aludė, būtų įkurta turgavietė. Taigi, argumentuodamas subjekcinės teisės pažeidimu, aludės savininkas negalėtų kreiptis į teismą, o, motyvuodamas „užgautu reikalu“, jis galėtų kreiptis į teismą<sup>73</sup>.

Nors projekto 1 straipsnyje įtvirtinta, kad galima skųstis ir dėl norminių administracinių aktų, tačiau subjektų ratas, galintis tą daryti, nebuvo apibrėžtas. Galbūt tai reiškė, kad kiekvienas gali skųstis.

### **3.4. Reikalavimai skundai, jo padavimo terminai**

Pagal projekto 8 straipsnį, skundai paduoti buvo nustatytas vieno mėnesio terminas nuo administracinio akto paskelbimo dienos. Tačiau, jeigu administracinis aktas nebuvo paskelbtas, tai skundas galėjo būti pateiktas per mėnesį nuo sužinojimo apie jį dienos. Tokiu atveju skundas galėjo būti paduotas tik dėl tokio administracinio akto, kuris buvo priimtas ne daugiau kaip prieš metus.

Skunde, pagal projekto 10 straipsnį, turėjo būti nurodytas pareiškėjo ir skundą pasirašiusio advokato vardas, pavardė<sup>74</sup>, administracinio akto paskelbimo data arba sužinojimo apie jį data, teisiniai sumetimai (tai, ką mes dabar vadiname skundo aplinkybėmis), dėl kurių pareiškėjas laikė administracinį aktą ar jo dalį neteisėtu, taip pat ir pareiškėjo reikalavimas (tai, ką paprastai dabar įvardijame skundo dalyku).

Dvyliktajame straipsnyje įvardyti skundo priedai: advokato įgaliojimas arba dokumentas, liudijantis, kad pareiškėjas yra teisininko išsilavinimą turintis asmuo, skundo ir jo priedų nuorašai administraciniam organui, priėmusiam skundžiamą aktą, bei 50 litų žyminis mokestis. Taip pat skundas turėjo būti perduotas institucijai, kuri paskutinė tą skundą nagrinėjo: „paskutinei administracinei instancijai, žiūrėjusiai bylą hierarchine tvarka“. Žinoma, jei tokia buvo.

Po to, kai skundas būdavo paduodamas administraciniam teismui, o kartu jo nuorašai administracijos organui, pastarasis, pagal projekto 14 straipsnį, per mėnesį galėjo pats pakeisti skundžiamą administracinį aktą pagal skundą. Jeigu administracijos organas to nepadaro, tai, patikrinęs skundo padavimo formalumus per mėnesį nuo skundo gavimo, turėjo jį pristatyti administraciniam teismui.

Pagal projekto 15 straipsnį, administracijos organas skundą turėjo pristatyti su byla, reikalingais dokumentais, atsiliepimais. Savo atsiliepimą jis turėjo taip pat perduoti skundo pareiškėjui arba jam atstovaujančiam advokatui.

### **3.5. Kiti procesiniai terminai**

Projekto 9 straipsnyje numatytas viešojo administravimo subjekto tylėjimo terminas – keturi mėnesiai. Taigi, jei administracijos organas per tą laikotarpį neatsiliepia į asmens skundą ir jei tą skundžiamą aktą nagrinėti turi administracinis teismas pagal projekto 2 straipsnį, toks tylėjimas laikomas skundo ar prašymo atmetimu ir gali būti skundžiamas administraciniam teismui.

Projekto 16 straipsnyje įtvirtintas dviejų savaičių terminas, per kurį pareiškėjas galėjo kreiptis į administracinį teismą dėl skundžiamo akto vykdymo sustabdymo, jei prieš tai administracijos organas to prašomas taip pat per dvi savaites akto vykdymo nesustabdė. Projekte įtvirtinta, kad akto vykdymo

<sup>73</sup> Ten pat, p. 26.

<sup>74</sup> Advokato instituto reikalingumas administraciniame procese buvo aiškinamas tuo, kad teismas išvengtų „įvairių nerimtų skundų <...>, kad naujoji svarbi valstybinė institucija bus sunaudota ne bergėdžiam bylinėjimuisi, bet svarbiam viešajam reikalui <...>“. Žr.: ten pat, p. 27.

stabdymas galimas tik jei tai netrukdytų viešiesiems reikalams ir jei to akto vykdymas galėtų padaryti didelės ir nepataisomos žalos pareiškėjui.

Sprendimus dėl praleisto skundo padavimo termino atnaujinimo turėjo priimti administracinis teismas.

Suinteresuotas trečiasis asmuo galėjo tapti proceso dalyviu iki pirmojo teismo posėdžio.

Proceso šalys su bylos medžiaga galėjo susipažinti, išskyrus paskutines tris dienas prieš teismo posėdį.

### **3.6. Sąlygos teismo posėdžiui pradėti**

Projekto 21 straipsnyje nustatyta, kad prieš teismo posėdį administracinio teismo prokuroras turi pateikti savo nuomonę, pagrįstą teisiniais argumentais, su išvada, kurioje siūlomas sprendimo rezoliucinės dalies turinys.

Pasirengimą nagrinėti bylą teisme turėjo reglamentuoti projekto 22 straipsnis.

Tvarkomojo posėdžio metu galėjo būti nustatyta visų Administracinio skyriaus teisėjų sudėtis bylai nagrinėti. Tačiau straipsnyje nenurodyta, kokiais atvejais visos sudėties teismas būtų turėjęs nagrinėti bylą.

Projekto 23 straipsnyje įtvirtintos sąlygos, kada teismas gali nuspręsti atidėti bylos nagrinėjimą, t. y. kai teisiamajame posėdyje paaiškėja, kad reikia išreikalauti naujų įrodymų arba juos išsamiau išnagrinėti.

### **3.7. Teismo sprendimai ir jų padariniai**

Kadangi, pagal projekto 1 straipsnį, administracinis teismas nagrinėja bylas dėl administracinių aktų teisėtumo, tai, vadovaujantis projekto 24 straipsniu, teismas, pripažinęs, kad administracinis aktas ar jo dalis yra neteisėta, tokį aktą ar jo dalį turėjo panaikinti. Aiškinamajame rašte detalizuojama, kad tai turėjo būti daroma motyvuotu teismo sprendimu<sup>75</sup>.

Jeigu teismas konstatuoja, kad skundžiamas aktas ar jo dalis yra teisėta, skundą atmeta.

Bet kuriuo atveju apie teismo sprendimą turėjo būti pranešta viešojo administravimo subjektui, priėmusiam teismo panaikintą neteisėtą aktą, taip pat ir kitiems organams, „per kuriuos ėjo skundėjo hierarchinis skundas“<sup>76</sup>.

Aukščiausiojo Teismo Administracinio skyriaus sprendimai ir nutarimai turėjo būti neskundžiami.

Panaikintas neteisėtas administracinis aktas turėjo „teisiškai išnykti“<sup>77</sup>. Tačiau tai reiškė, kad visa, kas buvo priimta to administracinio akto pagrindu prieš jį teismui panaikinant, kiek tai nesujie su pareiškėju, negalėjo būti apskūsta. Tai buvo aiškinama noru apsaugoti valdininkus „nuo begalinių pretenzijų, kurios pirma nebuvo reiškiamos“<sup>78</sup>.

Pagal projekto 30 straipsnį, jeigu panaikinamas aktas, kuriuo valdininkas į pareigas buvo paskirtas neteisėtai, šis turėjo būti pašalintas iš tarnybos, tačiau jo priimti sprendimai turėjo toliau galioti<sup>79</sup>.

Pagal projekto 28 straipsnį, žalos atlyginimo klausimas buvo paliktas civiliniams teismams.

M. Romeris išaiškino, kad administracinis teismas, panaikinęs administracinį aktą, negalėjo nurodyti viešajai administracijai priimti kitą teisės aktą, nes „Teismas nėra jos vyresnybė ir <...> administracijos iniciatyvos veikti negali; jisai jai nieko neįsako“<sup>80</sup>. Tačiau, jei administracija nuspręš priimti kitą aktą vietoje panaikinto, ji turės laikytis teismo išaiškinimo.

<sup>75</sup> Ten pat, p. 12.

<sup>76</sup> Ten pat, p. 28.

<sup>77</sup> Ten pat, p. 28.

<sup>78</sup> Ten pat.

<sup>79</sup> Ten pat.

<sup>80</sup> Ten pat.

### 3.8. Administracinio teismo įstatymo projekto likimas

1932 m. Administracinio teismo įstatymo projektas niekada netapo įstatymu, jis netgi nebuvo pateiktas įstatymų leidėjui.

K. Račkauskas pažymėjo, kad „Lietuvos vyriausybė nėra šalininkė suteikimo išsyk tokios plačios kompetencijos administraciniam teismui“<sup>81</sup>. Ir tai buvo argumentuojama vėliau teisingumo ministro S. Šilingo Seime: pirma tuo, kad „Vyriausybė nenorėjo imtis rizikos iš karto, vienu mostu padaryti tokį dalyką, kuris nėra žinios, ar yra pakankamai išaugęs, kad prigytų krašte“<sup>82</sup>, antra, tuo, kad Lietuvoje yra gausybė organų, galinčių spręsti administracinius skundus ir tai numatyta atskiruose įstatymuose, trečia, tuo, kad Lietuvoje jau yra administracinis teismas – tai „<...> Vyriausiasis Tribunolas, kaip aukščiausiasis teismas, eina administracinio teismo pareigas“<sup>83</sup>, ketvirta, tuo, kad nebuvo priimtas Valstybės tarnybos įstatymas, nustatantis reikalavimus kandidatams į valstybės tarnautojus, taigi, „administracinis teismas valdininkų atžvilgiu būtų be didelės žymės“<sup>84</sup>.

A. Merkys įstatymo projektą įvardijo pakankamai liberaliu ir jis „šioms laikams būtų sunkiai pritaikomas“<sup>85</sup>.

Tačiau M. Romeris padarė savo išvadą – administracinio teismo reikalingumu domisi politinės partijos, esančios opozicijoje, tačiau, kai tik jos tampa valdančiosiomis, jų nuomonė administracinio teismo klausimu iškart tampa kritiška: „<...> administracinis teismas Lietuvoje buvo mėgiamas opozicijos ir nemėgiamas valdančiųjų“<sup>86</sup>.

## 4. Rengiant 1938 m. Lietuvos Konstitucijos projektus

S. Šilingo vaidmuo administracinio teismo klausimu buvo dviprasmiškas. Štai 1936 m. spalio 22 d. posėdyje jis pasisakė prieš administracinio teismo steigimą, tačiau tuo pat metu vadovavo komisijai, rengiančiai naujos konstitucijos projektus<sup>87</sup>.

Pagal šiuos projektus, Konstitucijoje turėjo būti įtvirtinti ir Konstitucinio Teismo, ir Statutinio Teismo, ir Administracinio teismo institutai. Administracinis teismas turėjo spręsti klausimus, „ar ministrų ir jų priklausomų administracijos organų įsakymai, taisyklės ir instrukcijos yra teisėti“<sup>88</sup>. Taip pat Konstitucijos projektuotojai numatė, kad administracinio teismo funkcijas atliks Valstybės Taryba: „Administracinis teismas yra Valstybės Taryba.“<sup>89</sup> Remiantis šiais projektais, administracinis teismas būtų galėjęs kreiptis į Konstitucinį Teismą, prašydamas nuspręsti, ar taikomas jų byloje įstatymas nėra priešingas Konstitucijai<sup>90</sup>.

<sup>81</sup> RAČKAUSKAS, K. Lietuvos administracinio teismo pradai <...>, p. 63.

<sup>82</sup> Seimo stenogramos. 1936 m. spalio 22 d., 13-asis posėdis, p. 65.

<sup>83</sup> Ten pat, p. 66.

<sup>84</sup> Ten pat.

<sup>85</sup> Seimo stenogramos. 1937 m. kovo 17 d., 32-asis posėdis, p. 50.

<sup>86</sup> MAKSIMAITIS, M. Mykolas Römeris – Lietuvos sūnus <...>, p. 156; MAKSIMAITIS, M. Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje <...>, p. 120; MAKSIMAITIS, M. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės problema <...>, p. 47; RÖMER, M. Dziennik (ištraukos – 1937 m. balandžio 13 d.) VU Bibliotekos Rankraščių skyrius. F 75, saug. vien. 11.

<sup>87</sup> 1936 m. komisija, vadovaujama to meto Valstybės Tarybos pirmininko S. Šilingo, kuris kartu buvo ir teisingumo ministras, taip pat kurioje dalyvavo V. Mašalaitis, dirbęs Ministrų Kabineto kanceliarijoje, K. Račkauskas, Valstybės Tarybos referentas, B. J. Masiulis, Valstybės Tarybos vicepirmininkas, rengė Konstitucijos projektus. Žr.: Stasio Šilingo trumpa biografija. Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius, fondas 12, saug. vien. 2980, lap. 1; Konstitucijos projektai (1936 m.). LCVA, f. 923, ap. 1, b. 898, lap. 323–336.

<sup>88</sup> Konstitucijos projektai (1936 m.). LCVA, f. 923, ap. 1, b. 898, lap. 323.

<sup>89</sup> Ten pat.

<sup>90</sup> Ten pat, p. 327–329.

Vėlesniuose tų metų Konstitucijos projektuose buvo išskirti bendrieji ir specialieji teismai: „Specialūs teismai yra Konstitucinis Teismas ir Administracinis teismas“<sup>91</sup>. Administracinis teismas jau nebebuvo įvardytas Valstybės Taryba. Tačiau jo pirmininku turėjo būti Valstybės Tarybos pirmininkas<sup>92</sup>. Taigi, Administracinis teismas, Konstitucijos projekto autorių nuomone, neturėjo būti atskira teisminė institucija. Likusius Administracinio teismo teisėjus turėjo skirti Respublikos Prezidentas<sup>93</sup>.

Vėlesniuose projektuose nebeapsiribojama Konstitucijos tekste įvardijamais Administracinio teismo įgaliojimais. Buvo minimas įstatymas, turėjęs sureguliuoti Administracinio teismo kompetenciją: „Administracinis teismas sprendžia administracines bylas, kurios jam pavestos spręsti įstatymu“<sup>94</sup> arba „Administracinis Teismas sprendžia tą administracijos aktų teisėtumo klausimą, kurių sprendimą jam yra pavedęs įstatymas“<sup>95</sup>. Taigi, Konstitucijos projektų rengėjai numatė, kad bus priimtas Administracinio teismo įstatymas ir nebematė reikalo detalizuoti administracinio teismo kompetencijos Konstitucijos tekste.

Kaip žinoma, 1938 m. Konstitucijoje nieko panašaus į čia minimas projektų nuostatas nebuvo įtvirtinta. M. Romeris savo dienoraštyje minėjo, kad šie projektai, būdami kelių mėnesių darbu, buvo jam atsiųsti, kad jis pareikštų savo nuomonę. Manytina, kad mūsų cituotų Konstitucijos projektų straipsnių M. Romeris neskaitė, nes valstybės vadovui A. Smetonai „nepatiko tie teismai<...>“<sup>96</sup>. Taigi, tokių naujosios konstitucijos projektų buvo atsisakyta.

## 5. Peticijų komisija ir jos vaidmuo rengiant naująjį Administracinio teismo įstatymo projektą

Pagal Seimo statuto<sup>97</sup> 108 straipsnį, Seime turėjo būti sudaryta Peticijų komisija.

Peticija tuo metu reiškė netiesioginę gyventojų įstatymų iniciatyvos teisę. Taigi, komisija buvo sudaryta ir jai vadovavo buvęs Klaipėdos krašto gubernatorius, Kauno miesto burmistras, Seimo narys, vėliau ministras pirmininkas A. Merkys. Būtent tos komisijos darbą ir A. Merkio iniciatyvą M. Romeris įvardijo pagrindiniu argumentu įstatymų leidėjui iš naujo grįžti prie administracinio įstatymo projektavimo klausimo<sup>98</sup>.

Komisija Seimo nariams kiekvienos Seimo sesijos pabaigoje pranešdavo apie savo veiklą. 1936 m. Komisijos pirmininkas A. Merkys pranešė tautos atstovams, kad per vieną sesiją buvo gauta 191 peticija. Dauguma jų buvo ne peticijos dėl poreikio įstatymais sureguliuoti vieną ar kitą dalyką, bet administraciniai skundai, tarp jų skundai dėl mokesčių, dėl valdininkų atleidimo ar neteisingo pensijos paskyrimo<sup>99</sup>. Tai būtent ir brandino reikalą „atgaminti“ Administracinio teismo įstatymo klausimą.

1937 m. kovo 12 d. Peticijų komisija Seimo prezidiumui parašė raštą, kuriame informavo, kad Komisija yra „užversta ieškančių teisės ir teisybės gyventojų įvairiais skundais ir prašymais“ (per pusmetį buvo gauta maždaug 450 skundų)<sup>100</sup>. Komisija pranešė, kad dauguma skundų yra dėl tų administravimo sričių, kur ginčai galutine instancija sprendžiami ministerijose arba Ministrų kabinete, t. y. tada, kai nėra galimybės skųstis teismui. Taigi, Komisija padarė išvadą, jog „<...> administracijos teismo

<sup>91</sup> Ten pat, p. 333–334.

<sup>92</sup> Ten pat, p. 335.

<sup>93</sup> Ten pat, p. 336.

<sup>94</sup> Ten pat.

<sup>95</sup> Ten pat, p. 336.

<sup>96</sup> Iš M. Rėmerio dienoraščio. Teisė ir persitvarkymas. Vilnius: Mintis, 1989, p. 257–258.

<sup>97</sup> Seimo statutas. *Vyriausybės žinios*, 1936, nr. 550-3828.

<sup>98</sup> ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo projektas <...>, p. 565; RÖMER, M. Dziennik (ištraukos – 1937 m. balandžio 13 d.) <...>.

<sup>99</sup> Seimo stenogramos. 1936 m. lapkričio 28 d., 22-asis posėdis, p. 118.

<sup>100</sup> Seimo peticijų komisijos 1937 m. kovo 12 d. raštas Seimo prezidiumui. LCVA, f. 923, ap. 1, b. 954, lap. 315.

įsteigimas krašte yra būtinas ir neatidėliotinas reikalas<sup>101</sup>, ir pasiūlė Seimui parengti administracinio įstatymo projektą.

Po kelių dienų A. Merkys pasisakė Seimo posėdyje<sup>102</sup>, prieštaraudamas S. Šilingo 1936 m. spalio 22 d. išsakytoms mintims dėl administracinio teismo. Jo kalboje galima išvelgti kelis svarbius aspektus dėl administracinio teismo būtinumo: pirma, buvo vos keli atvejai, kai Vyriausiasis Tribunolas veikia kaip administracinis teismas, kad visi ginčai dėl mokesčių, žemės reikalų sprendžiami komisijų, kurių referentai yra tie patys asmenys, kurie skundžiamus sprendimus ir priėmė; antra, tarp tų referentų yra vienas kitas teisininkas, dauguma jų yra „savo srities technikai“<sup>103</sup>, trečia, nėra vienos institucijos, kuri vienodai aiškintų įstatymus, ketvirta, negalima palikti keliolika tūkstančių valdininkų be teisės skųstis dėl savo teisių; penkta, Vyriausiajame Tribunole nėra teisėjų, besispecializuojančių administracinėje teisėje.

Taigi, A. Merkys pasiūlė Seimo nariams balsuoti už administracinio teismo įstatymo reikalingumą ir išrinkti įstatymo projektą rengiančią komisiją. To paties posėdžio metu tautos atstovai balsavo, kad būtų rengiamas administracinio teismo įstatymo projektas, taip pat išrinko Seimo komisiją administracinio teismo įstatymo projektui parengti – jos pirmininką A. Merkį, J. Pimpę, tuometį vidaus reikalų ministrą ir Seimo narį J. Čapliką.

M. Romeris gana skeptiškai žiūrėjo į šį reikalą: jis rašė, kad „dauguma Seimo narių neišmano šio reikalo, neturi gilesnės valstybinės ir teisinės kultūros, mes vis dar turime daug tamsybės“<sup>104</sup>.

Po gero pusmečio Administracinio teismo įstatymo projektas buvo parengtas. M. Romeris savo dienoraštyje parašė: „Duok Dieve, kad tas administracinio teismo projektas, kad ir netobulas, vis dėlto kiek įmanoma pataisytas, būtų realizuotas.“<sup>105</sup> Tačiau 1938 m. balandį A. Merkys Seime pranešė, kad oficialiai to varianto dar negali pateikti Seimui, nes kilo techninių klausimų dėl susitarimų su Vyriausioju Tribunolu ir Klaipėdos krašto<sup>106</sup>.

Daugiau Seimo posėdžiuose šis klausimas nebuvo keltas<sup>107</sup>. Nepaisant to, buvo parengta apie vienuolika administracinio teismo įstatymo projektų. Jie buvo aptariami Teisininkų draugijoje<sup>108</sup>, klausiamą M. Romerio nuomonės, 1937 m. vienas iš projektų buvo galimai K. Račkausko ir F. Mackaus išverstas į prancūzų kalbą, kad Paryžiaus universiteto profesorius A. Mestre pareikštų savo nuomonę<sup>109</sup>.

Deja, šių projektų straipsnio autorė nerado. Tačiau galima pabandyti atkurti jų esmę, remiantis užprotokoluotu 1938 m. spalio 8 d. Teisininkų draugijos susitikimu arba iš M. Romerio atsiminimų<sup>110</sup>. Iš medžiagos galima padaryti keletą išvadų: pirma, administracinis teismas būtų buvęs Vyriausiojo Tribunolo dalis, nes atskiros institucijos steigimas būtų buvęs per brangus; antra, kandidatai galėjo būti tik ne mažiau kaip šešerius metus ėję teisėjo arba aukštesnio valstybės tarnautojo pareigas; trečia, buvo nustatyta, kad galima skųstis dėl visų mokesčių ar rinkliavų ginčų, t. y. buvo nurodyta, kokias bylas priklauso nagrinėti administraciniam teismui (1932 m. projekte, atvirksčiai, buvo nurodyta, kokių subjektų priimti sprendimai nepatenka administracinio teismo jurisdikcijon); ketvirta, pati administracija galėjo stabdyti savo sprendimų vykdymą; penkta, galima taikyti civilinę teiseną; šešta, kiti teisenos

<sup>101</sup> Ten pat.

<sup>102</sup> Seimo stenogramos. 1937 m. kovo 17 d., 32-asis posėdis, p. 49–52.

<sup>103</sup> Ten pat, p. 50.

<sup>104</sup> RÔMER, M. Dziennik (ištraukos 1937 m. balandžio 13 d.). Vertė I. Deviatnikovaitė.

<sup>105</sup> RÔMER, M. Dziennik (ištraukos 1937 m. spalio 18 d.). Vertė I. Deviatnikovaitė <...>.

<sup>106</sup> Seimo stenogramos. 1938 m. balandžio 30 d., 84-asis posėdis, p. 141.

<sup>107</sup> Seimo stenogramos. 1939 m. gruodžio 30 d., 169-asis posėdis, p. 202.

<sup>108</sup> RÔMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo projektas. *Židinys*, 1940, nr. 5–6, p. 566.

<sup>109</sup> RÔMER, M. Dziennik (ištraukos – 1937 m. lapkričio 8 d.). Vertė I. Deviatnikovaitė <...>.

<sup>110</sup> Administracinio teismo įstatymo projektas. *Teisė*, 1938, nr. 44, p. 522-525; RÔMER, M. Dziennik (ištraukos – 1938 m. spalio 8 d.) <...>.

nuostatai labai panašūs į 1932 m. projektą, išskyrus tai, kad buvo siūloma įtvirtinti liudytojo institutą; septinta, sprendimų esmę aiškina pats teismas.

1939 m. balandžio 11 d. Seime vyko susitikimas, kuriame dalyvavo A. Merkys, J. Pimpė, J. Čaplikas, teisingumo ministras A. Tamošaitis, M. Romeris, Valstybės Tarybos buvę ir tuo metu esami nariai J. Papečkys, Z. Starkus, J. Byla, referentas K. Račkauskas. Susitikime daugiausiai diskutuota dėl administracinio teismo kompetencijos, dėl jo steigimo Vyriausiąjame Tribunole ar Valstybės Taryboje, ar kaip atskiro juridinio asmens, dėl reikalavimų kandidatams į teisėjus, dėl teisėjų nepriklausomumo ir kai kurių teisenos klausimų<sup>111</sup>. Norėta projektą pateikti Seimui iki balandžio 15 d. ir tikėtasi, kad iki to laiko Seimas pritaris projektui. Tačiau buvo nuspręsta dar palaukti. M. Romeris pažymėjo, kad šis susitikimas nedavė teigiamų rezultatų – iškilo dar daugiau abejonių. Maža to, įvardyta pagrindinė priežastis, kodėl šis projektas liko projektu, niekada nepasiekusiu Seimo svarstymų, – po Klaipėdos krašto praradimo valstybės finansinė padėtis pablogėjo ir naujos institucijos steigimas atrodė nebeįmanomas<sup>112</sup>.

1939 m. spalio 24 d. A. Merkys ir vėl sukvietė tuos pačius ekspertus, taip pat Teisių fakulteto dėstytoją S. Žakevičių, buvusį Kariuomenės teismo pirmininką teisėją S. Leoną, kad aptartų paskutinę projekto versiją. M. Romeris šį projektą įvardijo daug geresniu už praėjusį: „Duok Dieve, kad pagaliau administracinis teismas pradėtų veikti. Pats norėčiau jame dirbti. Ši darbo sritis man tinkama.“<sup>113</sup>

## 6. Rastasis vėliausias Administracinio teismo įstatymo projektas

Seimo komisija Administracinio teismo įstatymui rengti 1940 m. balandžio 12 d. pristatė ekspertams, pasak M. Romerio, vienuoliktąjį Administracinio teismo įstatymo projektą. Bet mums jo nepavyko rasti (toliau tekste šis variantas bus vadinamas vienuoliktasis, o tas, kurį radome, – rastasis).

Tačiau buvo rastas, manytina, arba vėlesnis, arba šiek tiek ankstesnis nei vienuoliktasis projekto variantas. Aišku tiek, kad rastojo varianto M. Romeris neaprašinėjo gerai žinomame straipsnyje<sup>114</sup>, nes jis neatitinka rastojo įstatymo projekto turinio. M. Romeris rašė, kad vienuoliktąjį projektą sudarė 84 straipsniai, o autorės rastame projekte yra 83 straipsniai ir keli pereinamųjų nuostatų straipsniai – iš viso 86 straipsniai.

Gali būti, kad rastasis variantas yra vėlesnis už vienuoliktąjį, nes panašu, kad atitinkami straipsniai buvo pataisyti, atsižvelgiant į kritines M. Romerio pastabas, išdėstytas minėtame straipsnyje: pirma, pagal M. Romerio analizuojamą projektą, Prezidentui kandidatus į Administracinio teismo teisėjus turėjo siūlyti ministras pirmininkas. O mokslininkas pasisakė už tai, kad kandidatus siūlytų Ministrų kabinetas. Rasto projekto 4 straipsnyje įtvirtinta, kad kandidatus turi siūlyti Ministrų kabinetas. Antra, vienuoliktajame projekte buvo numatyta, kad Teismas tik konstatuos administracinio akto neteisėtumą, bet negalės jo naikinti. Rasto projekto 58 straipsnyje įtvirtinta, kad Administracinis teismas naikina neteisėtą aktą ar jo dalį, detalizuojant, kokiais atvejais. Trečia, M. Romeris straipsnyje tvirtina, kad Seimo komisijos projekte nėra numatytų Administracinio teismo sprendimų padarinių. Rasto projekto 59 straipsnyje jie numatyti.

Tačiau gali būti, kad rastasis variantas yra ankstesnis už M. Romerio aprašomą: pirma, mokslininkas gyrė Seimo komisiją, kad ši projekte pabandė apibrėžti neteisėtumo sąvoką, tačiau rastame projekte tokios sąvokos nerasime (nebent turėtas omenyje, 58 straipsnis). Antra, vienuoliktajame projekte yra nustatyta galimybė Valstybės Tarybos nariui, dirbusiam Taryboje mažiausiai trejus metus, pretenduoti į Administracinio teismo teisėjo vietą. Rastame projekte tokios galimybės nerasime. Trečia,

<sup>111</sup> RÖMER, M. Dziennik (ištraukos – 1939 m. balandžio 12 d.). Vertė I. Deviatnikovaitė <...>.

<sup>112</sup> RÖMER, M. Dziennik (ištraukos – 1939 m. gegužės 13 d.). Vertė I. Deviatnikovaitė <...>.

<sup>113</sup> RÖMER, M. Dziennik (ištraukos – 1939 m. spalio 24 d.). Vertė I. Deviatnikovaitė <...>.

<sup>114</sup> ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo projektas <...>, p. 561–576.

M. Romeris siūlė bendrąją Administracinio teismo kompetenciją, t. y. Įstatyme lakoniškai nurodyti, kad Teismas nagrinės individualių ir norminių administracinių aktų teisėtumą, nedetalizuojant tikslaus jų sąrašo. Tačiau rasto projekto 1 straipsnyje įvardijama, kokių sričių administraciniai aktai turės būti nagrinėjami Administracinio teismo. Ketvirta, vienuoliktajame projekte reglamentuojama, kokie aktai yra išskiriami iš Administracinio teismo kompetencijos. Rastajame projekte tokios nuostatos nėra.

Taigi, rastasis projekto variantas yra suskirstytas į tris skyrius – kompetencija, teismo santvarka ir administracinio teismo teisena – 84, 85, 86 straipsniai buvo skirti pereinamosioms nuostatom.

Projekte vartojamos sąvokos šiuolaikinėje teisinėje kalboje nebevartojamos arba vartojamos kitokia žodžio daryba, pavyzdžiui, „bendras parėdymas“ – norminis administracinis aktas, „pavienis nutarimas“ – individualus administracinis aktas, „skundėjas“ – pareiškėjas, „skundžiamas valdžios organas“ – atsakovas, „teisinis asmuo“ – juridinis asmuo, „įkaitas“ – žyminis mokestis, „valdžios, administracijos organas“ – viešojo administravimo subjektas, „trūkumų atitaisymas“ – trūkumų pašalinimas, „skundui eigos nedavimas“, „bylos panaikinimas“ – bylos nutraukimas, „veiksmingas“ – veiksnus, „Administracinio teismo byla“ – administracinė byla, „prejudicialūs klausimai“ – „prieš-teisminiai klausimai“, t. y. prieš klausimų stadiją teismo posėdžio metu išsprendžiami šalims aktualūs klausimai, pavyzdžiui, teisėjo nušalinimo ar pan., „ginčysena“ – teismo posėdžio metu šalys pakaitomis duoda viena kitai paaiškinimus (galbūt tai klausimų stadija teismo posėdžio metu), „bylos pranešėjas“ – teisėjas pranešėjas, „raštai, duomenys“ – įrodymai, „skundui paduoti termino atstatymas“ – skundui paduoti termino atnaujinimas ir kt.

## **6.1. Administracinio teismo kompetencija**

Pirmame projekto straipsnyje apibrėžiama administracinio teismo kompetencija. Jis turėjo spręsti ginčus dėl individualių ir norminių administracinių aktų teisėtumo mokesčių, muitų, akcizų, įvairių rinkliavų, žemėtvarkos srityse, taip pat ginčus dėl atlyginimų viešosiose administracijos įstaigose, dėl pensijų ir pašalpų skyrimo, Valstybės Kontrolės atliktų veiksmų įstaigoms ir fiziniams asmenims.

Antroje 1 straipsnio dalyje detalizuota, kad Administraciniam teismui spręstini ginčai gali būti priskirti ir kitais įstatymais, taip pat priskirtini ir tie ginčai, kuriuos iki įsteigiant Administracinį teismą sprendė Vyriausiasis Tribunolas.

Taigi, rastasis projektas skiriasi nuo 1932 m. Valstybės Tarybos parengtojo, nes jame nėra detalizuojamos sritys, iš kurių kildinamas administracinis ginčas. Be to, pagal rastąjį projektą Administracinis teismas nebūtų nagrinėjęs tarnybinių ginčų, nebent jie būtų susiję su atlygiu.

## **6.2. Administracinio teismo struktūra ir reikalavimai kandidatams į teisėjus**

Seimo komisijos pateiktame projekte Administracinis teismas turėjo būti atskiras juridinis asmuo, neinkorporuotas į jokią kitą instituciją – Vyriausiąjį Tribunolą ar Valstybės Tarybą.

Pagal projekto 3 straipsnį, Administracinio teismo teisėjais galėjo tapti asmenys, turintys aukštąjį teisinį išsilavinimą bei 1) ne mažiau kaip šešerių metų bendrosios kompetencijos teismų ar Kariuomenės Teismo teisėjo arba prokuratūros ar aukštesnės administracinės tarnybos pareigūno stažą, 2) arba teisės mokslų profesoriaus arba docento vardą, 3) arba ne mažesnę kaip devynerių metų advokato darbo stažą.

Trečio straipsnio 2 dalis skamba neaiškiai: manytina, turėta galvoje, kad bent trečdalis paskirtų teisėjų turėjo būti prieš tai dirbę teisėjais. Be to, skiriant teisėjus reikėjo vadovautis ir Teismų santvarkos įstatymo<sup>115</sup> 112 ir 113 straipsniais, reglamentuojančiais amžius, pilietybės, reputacijos reikalavimus.

<sup>115</sup> Teismų santvarkos įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1933, nr. 419-2900.



Administracinio teismo teisėjus turėjo skirti Prezidentas Ministrų kabineto teikimu. Tai labai panašu į 1932 m. Valstybės Tarybos projektą, tačiau jame nebuvo nuostatų apie teisėjų atleidimą. Rastojų projekto 4 straipsnyje įtvirtinama Prezidento teisė ne tik skirti, bet ir atleisti teisėjus Ministrų kabinetui pristačius atleisti. Projekte nėra nurodyta, kokioms aplinkybėms susiklosčius teisėją galima atleisti. Šį aspektą M. Romeris manė esant dideliu projekto trūkumu, „pavojinga steigiamos institucijos yda“<sup>116</sup>. Jis tvirtino, kad tai neužtikrina jokių nepriklausomumo nuo politinės įtakos garantijų.

Projekto 7 straipsnyje įtvirtinta, kad bylos nagrinėjamos Administracinio teismo pirmininko ir dviejų teisėjų, o ypatingas atvejais pirmininko nuožiūra – visos teismo sudėties.

Visuotiniuose teisėjų susirinkimuose Administracinis teismas, pagal 8 straipsnį, turėjo aiškinti teisės klausimus, susijusius su administracijos subjektų taikomomis teisės normomis. Tuos klausimus jam turėjo pateikti Ministras pirmininkas arba Administracinio teismo pirmininkas. Ši funkcija labiau priminė realiai atliekamą Valstybės Tarybos veiklą. Susirinkimuose turėjo būti nagrinėjami teisės klausimai, kurie galėjo kelti abejonių administracinę bylą nagrinėjantiems teisėjams. Visuotiniuose teisėjų susirinkimuose turėjo būti nagrinėjami ir Administracinio teismo nukrypimai nuo tuose susirinkimuose išaiškintų teisės klausimų. Jeigu visuotinio susirinkimo teisėjas būtų kitos nuomonės, jis turėtų pateikti motyvuotą atskirą nuomonę.

Projekto 13 straipsnyje įtvirtinta, kad Administracinio teismo vidaus tvarka bus nustatyta Ministrų kabineto patvirtintu šio teismo statutu.

### **6.3. Administracinio teismo teisėjų nušalinimas**

Projekte bandyta reglamentuoti teisėjų nušalinimo aplinkybes. Tai buvo galima padaryti, jei tarp bylos šalių būtų giminytės ryšys, klostytusi asmeniniai santykiai, globos santykiai, jei teisėjas būtų šalies įgaliotinis ir jei teisėjas būtų dalyvavęs priimant skundžiamą aktą.

Buvo numatyta nuobauda tam, kuris piktnaudžiautų teise nušalinti teisėją, – iki 500 litų.

### **6.4. Bylos šalys, teisė kreiptis į teismą**

Projekto autoriai 18 straipsnyje nustatė, kad bylos šalimis turėtų būti skundėjas, skundžiamas valdžios organas ir trečiasis asmuo. Skundžiamas valdžios organas turi būti paskutinės instancijos institucija, kuri priėmė sprendimą, arba vienintelės instancijos organas, priėmęs skundžiamą aktą. Trečiuoju asmeniu buvo laikomas asmuo, kurio nenaudai skundėjas prašo panaikinti skundžiamą aktą. Trečiasis asmuo galėjo dalyvauti nagrinėjant bylą savo iniciatyva, skundėjas ar apskųstojo administracijos organo prašymu. Nutarimą dėl to turėjo priimti Administracinio teismo pirmininkas arba teisėjai, nagrinėjantys bylą.

Skundėjui, trečiajam asmeniui teisme turėjo atstovauti advokatas, išskyrus, jei šalys pačios yra advokatai, privatūs gynėjai ar turintys aukštąjį teisinį išsilavinimą. Vietoje advokato galėjo atstovauti teisės mokslų profesorius ar docentas. Skundžiamam administracijos organui galėjo atstovauti advokatas arba jo valdininkai.

Teisę skųsti norminius ir individualius administracinius aktus turėjo kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo. Tai, pagal projekto 21 straipsnį, buvo galima daryti lygiai tais pačiais pagrindais, kaip ir 1932 m. projekte buvo numatyta – jeigu „užgaunamas teisėtas reikalas“ administracijos organo aktu ir jeigu „be teisėto pagrindo yra uždėta prievolė“.

<sup>116</sup> ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo projektas <...>, p. 573.

## **6.5. Bylos pradžia, skundas, bylos nutraukimas, stabdymas, terminai**

Byla turėjo prasidėti, pagal projekto autorius, kai tiesiogiai gaunamas raštiškas skundėjo skundas. Taigi, skundas turėjo patekti į teismą ne per administracijos organą, bet būti atneštas pareiškėjo.

Šiame projekte, palyginti su 1932 m. projektu, yra mėnesiu pailgintas skundo padavimo terminas. Taigi, skundas turėjo būti paduodamas ne vėliau kaip per du mėnesius nuo skundžiamo akto paskelbimo skundėjui arba, jeigu apie jį nebuvo paskelbta skundėjui, tai nuo sužinojimo, tačiau tokiu atveju skundas galėjo būti paduotas tik dėl tokio administracinio akto, kuris buvo priimtas ne daugiau kaip prieš metus.

Pagal projekto 31 straipsnį, skunde turėjo būti nurodyta skundėjo ir jam atstovaujančio asmens vardas, pavardė, gyvenamoji vieta, skundžiamo akto paskelbimo arba sužinojimo apie jį data, skundo pagrindas, t. y. „ką skundėjas laikė neteisėtu“, ir skundo dalykas arba reikalavimas. Prie skundo turėjo būti pridėti pasirašiusio atstovo įgaliojimas arba teisės studijų diplomas, jei nėra atstovų, skundo ir jo priedų nuorašai bei 50 litų žyminis mokestis.

Administracinio teismo pirmininkas, gavęs skundą, turėjo patikrinti, ar skundas atitinka skundėjo ir trečiojo asmens procesinio veiksmingumo, atstovavimo, terminų kriterijus, skundui ir jo priedams keliamus reikalavimus. Jeigu skunde yra trūkumų, tada turėjo būti suteikiamas tam tikras terminas trūkumams pašalinti.

Projekto 34 straipsnyje apibrėžiami bylos nutraukimo pagrindai – jei byla nepriskirtina administraciniam teismui, praleistas terminas skundui paduoti, skundžiamas aktas nebuvo nagrinėtas „visų kompetentingų administracinių instancijų“, byla jau išspręsta (*res judicata*), skundėjas nėra veiksnus, pagal 39 straipsnį, jei mirus skundėjui arba likvidavus ar reorganizavus juridinį asmenį per metus nuo bylos nagrinėjimo sustabdymo neatsiranda teisėtų įpėdinių, vadovaujantis 41 straipsniu, jei skundėjas skundą atsiima prieš bylos išsprendimą, taip pat jei administracijos organas prieš priimant teismui sprendimą panaikins apskųstąjį sprendimą ir apie tai praneš Administraciniam teismui.

Bylos sustabdymo pagrindai buvo pareiškėjo mirtis ar juridinio asmens pasibaigimas, jeigu paaiškėja aplinkybių, kurių konstatavimas baudžiamojoje ar drausminėje byloje turėtų reikšmės administracinei bylai nagrinėti.

Atsakovas turėjo per mėnesį nuo skundo nuorašo gavimo dienos pateikti savo atsiliepimą ir visus dokumentus, susijusius su skundžiamu administraciniu aktu. Atsiliepimo nuorašas priešingai šaliai taip pat turėjo būti pridėtas – jei tokio nuorašo nėra arba atsiliepimas gautas po nustatyto termino, Administracinis teismas atsiliepimo būtų nesvarstęs.

## **6.6. Bylos nagrinėjimas teisme, viešumas**

Gavus atsiliepimus arba pasibaigus terminui gauti atsiliepimą, Administracinio teismo pirmininkas skiria teismo posėdžio datą. Apie tai šalims turėjo būti pranešta mažiausiai prieš savaitę iki bylos nagrinėjimo.

Projekte buvo numatyti dviejų tipų teismo posėdžiai – teisiamasis ir tvarkomasis. Byla paprastai turėjo būti išnagrinėta viešame teisiamajame posėdyje. Teismas savo nuožiūra galėjo ją išnagrinėti ir tvarkomajame posėdyje. Tvarkomajame posėdyje paprastai turėjo būti sprendžiami šie klausimai: pareiškėjo ir trečiojo asmens procesinis veiksnumas, bylos nutraukimo ar sustabdymo pagrindai. Teismas savo nuožiūra galėjo šiuos klausimus išnagrinėti ir teisiamajame posėdyje.

Bylos svarstymas turėjo būti viešas, nebent, pagal projekto 47 straipsnį, tai galėjo pakenkti valstybės interesams, viešajam saugumui, visuomenės tvarkai ir gerovei. Šalių prašymu byla galėjo būti nagrinėjama ir ne viešai, tačiau Teismo sprendimo rezoliucija turėjo būti skelbiama viešai.

Pagal projekto 48 straipsnį, proceso dalyvių neatvykimas nebuvo laikomas kliūtimi bylai nagrinėti ir sprendimui paskelbti.

Viešas bylos nagrinėjimas turėdavęs prasidėti nuo pirmininkaujančiojo paskelbimo apie tai, kuri byla bus svarstoma. Tada atsakoma į „prejudicialius“ šalių klausimus. Vėliau teisėjui pranešėjui pristatius bylos turinį, vykdoma ginčysena, t. y. šalys ar jų įgaliotiniai pakaitomis duoda paaiškinimus žodžiu. Pasibaigus šiai teismo posėdžio daliai, teismas atskirame kambaryje, apsvarstęs bylą, priima sprendimą. Teisėjų pasitarimas yra neviešas. Pirmasis turėjo balsuoti teisėjas pranešėjas. Sprendimas turėjo būti priimamas balsų dauguma. Jeigu teisėjas nesutiktų su daugumos nuomone, jis galėtų rašyti motyvuotą atskirą nuomonę.

Teismo posėdis turėjo būti protokoluojamas posėdžio sekretoriaus. Protokolas pasirašomas pirminko ir sekretoriaus.

### **6.7. Teismo sprendimo priėmimas**

Teismas galėjo spręsti tik remdamasis faktais ir skundu. Faktų konstatavimas turėjo būti paremtas atsakovo pristatytais raštais ir pareiškėjo pateiktais duomenimis – įrodymais. Jeigu atsakovas nepristatytų reikiamų raštų, tai sprendimas būtų priimamas remiantis bylos nagrinėjimo metu gautais duomenimis. Projekto 57 straipsnyje nustatyta, kad teismas nebūtų galėjęs remtis naujomis aplinkybėmis ar įrodymais, kuriais nebuvo remtasi priimant skundžiamą aktą arba kurie nebuvo pridėti prie bylos medžiagos, net jeigu tai ir išplėstų bylos turinį.

Pagal 60 straipsnio 1 dalį, sprendimo motyvuojamojoje dalyje turėjo būti esminiai bylos sprendimo pagrindai ir teisės normų išaiškinimas bei jų nurodymas.

### **6.8. Teismo sprendimai, jų padariniai ir vykdymas**

Vadovaujantis projekto 58 straipsniu, teismas gali panaikinti administracinį aktą arba jo dalį, jeigu aktas prieštarauja įstatymams, jeigu administracinis organas netinkamai įvertino faktines aplinkybes, jeigu administracijos organas, priimdamas skundžiamą aktą, nesilaikė atitinkamų procedūrų ir dėl to pareiškėjui kilo žala. Administracinio teismo sprendimai būtų buvę galutiniai.

Iš 59 straipsnio aišku, kad administracijos organams Teismo sprendimas yra privalomas, nes imperatyviai nurodyta, kad „visa, kas padaryta vykdant neteisėtą administracijos organo nutarimą, panaikintą Administracinio Teismo sprendimu, yra skundėjo ir reikalavusio tą nutarimą panaikinti trečiojo asmens atžvilgiu neteisėta ir turi būti jiems atitaisyta; jeigu atitaisyti negalima, tai turi būti jiems atlygintas nuostolis. Ginčus dėl nuostolių dydžių sprendžia civilinis teismas“. Remiantis 65 straipsniu, administracijos organas, priimdamas naują administracinį aktą vietoje panaikintojo, privalėtų laikytis Administracinio teismo samprotavimų, išdėstytų sprendimo motyvuojamojoje dalyje.

Administracinio teismo sprendimų vykdymą turėjo prižiūrėti Ministras pirmininkas.

Jeigu paaiškėtų, kad skundas buvo paduotas piktnaudžiaujant procesu, tai Teismas turėjo teisę apie surašiusį jį advokatą pranešti teisingumo ministrui.

Jeigu skundas būtų patenkintas arba jei administracijos organas atšauktų savo aktą ir byla būtų nutraukta, žyminis mokestis pareiškėjui būtų grąžinamas.

### **6.9. Kiti teisenos klausimai**

Projekte reglamentuojami įvairūs kiti teisenos klausimai, pavyzdžiui, pareiškėjo ar trečiojo asmens procesinio veiksnio nustatymo tvarka (23 straipsnis), advokato įgaliojimo įteikimo teismui tvarka (26 straipsnis), apskūsto administracinio akto vykdymo stabdymo sąlygos (35 straipsnis), proceso šalių susipažinimo su byla pagrindai (38 straipsnis), pirmininkaujančiojo teisėjo elgesio tvarka teismo posėdžio metu (50–51 straipsniai), numatytas bylų sujungimo institutas (51 straipsnis), teismo posėdžio protokolo pasirašymo tvarka (53 straipsnis), teismo sprendimo skelbimo, jo nuorašų įteikimo proceso šalims tvarka (61–62 straipsniai), teismo sprendimo klaidų ištaisymas (63 straipsnis), atleidimo

nuo viso ar dalies žyminio mokesčio sąlygos (68–70 straipsniai), kitos proceso išlaidos arba atleidimas nuo jų (71–74 straipsniai), valstybės teisinės pagalbos institutas (75–76 straipsniai), Teismo pranešimų įteikimo tvarka (77–81 straipsniai), terminų apskaičiavimo tvarka (82 straipsnis), skundo padavimo termino atnaujinimo institutas (83 straipsnis).

## **6.10. Vėliausių Administracinio teismo įstatymo projektų likimas**

1940 m. parengti Administracinio teismo įstatymo projektai niekada netapo įstatymais. Tačiau kyla klausimas, ar būtų tapę, jei nebūtų buvusios sovietinės valdžios invazijos. 1940 m. sausio 4 d. buvo patvirtinti Valstybės Tarybos darbai<sup>117</sup>, tačiau tarp jų nebūta Administracinio teismo įstatymo projekto svarstymo, tokio klausimo nebūta ir Seimo darbotvarkėje. Kas žino, kiek dar metų būtų prirėkę.

### **Išvados**

1. Administracinio teismo pirmtakais būtų galima laikyti praėjusio šimtmečio trečiajame dešimtmetyje įsteigtas Ministerijų juriskonsultų komisiją, Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisiją, Valstybės Tarybą. Tačiau visos šios institucijos negalėjo prilygti teismo institucijai, nes jos nepriimdavo imperatyvių sprendimų, be to, neturėjo teismams būdingų nepriklausomumo garantijų.
2. Matyti, kad tarpukariu būta bandymų įteisinti teisminę administracinių aktų teisėtumo kontrolę įvairios galios teisės aktuose. Tačiau šie bandymai niekada nevirto realiais įstatymais. Greičiausiai taip atsitiko dėl to, kad tuometiniams politikams administracinė teisė buvo visiškai nauja ir nepažinta teisės šaka. Be to, Administracinio teismo įstatymas buvo rengiamas atskirai be Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimų, numatančių tarnautojų priėmimo, atleidimo sąlygas, be iškristalizuotos administracinio akto doktrinos, viešojo valdymo veiklos sampratos.
3. Administracinio teismo įstatymo projektai, viena vertus, skyrėsi, kita vertus, buvo panašūs.
  - 3.1. Skyrėsi tuo, kad vėliausias rastas projektas detalčiau reglamentavo administracines procesines normas. Be to, pirmajame projekte Administracinis teismas buvo numatytas kaip Aukščiausiojo Teismo Administracinis skyrius, o vėliausiame rastame projekte – kaip atskira teismo institucija. 1932 m. projekte buvo nustatyta bendroji Administracinio teismo kompetencija, o 1940 m. projekte detalizuojama, kokiose srityse priimtų administracinių aktų teisėtumo klausimai teisingi Administraciniam teismui. 1932 m. projekte Administracinio teismo kompetencija turėjo apimti visus tarnybinius ginčus, o 1940 m. projekte – tik dėl atlygio už tarnybą. Vėliausias rastas projektas priskyrė Administraciniam teismui funkciją aiškinti Ministro pirmininko ar Administracinio teismo pirmininko pateiktus teisės klausimus. Tokios funkcijos pirmajame projekte nėra.
  - 3.2. Panašūs tuo, kad abiejuose projektuose buvo numatyta, jog administracinis teismas nagrinėja administracinių aktų teisėtumą, o neteisėtą aktą ar jo dalį panaikina, tačiau nesprendžia dėl sukeltų administracinio akto pasekmių. Klausimai dėl civilinių neteisėto administracinio akto pasekmių abiejuose projektuose buvo išskirti iš Administracinio teismo kompetencijos. Abiejuose projektuose buvo numatytas vienintelės instancijos administracinis teismas. Administracinio teismo teisėjus, pagal abu projektus, būtų skyręs valstybės vadovas, pasiūlius Ministrų kabinetui. Abiejuose projektuose nustatyti panašūs reikalavimai kandidatams į teisėjus – kito teismo teisėjo, aukštesnio pareigūno viešojoje administracijoje arba teisės mokslininko darbo patirtis (naujesniame projekte minima taip pat darbo patirtis prokuratūroje arba advokatūroje).

<sup>117</sup> Valstybės Tarybos darbai. 1940 m. sausio 4 d. LCVA, f. 468, ap. 1, b. 1079, lap 439–445.

- 3.3. Didžiausias indėlis į Administracinio teismo kūrimą tarpukario Lietuvoje priklauso M. Romeriui ir A. Merkiui. Be jų parengtų projektų analizės, jų pateikto teisminės viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolės poreikio suvokimo negali būti įsivaizduojama Lietuvos administracinės teisės mokslo istorija.

## LITERATŪRA

### Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Vyriausybės žinios*, 1922, nr. 100-799.
2. Lietuvos Valstybės Konstitucija. *Vyriausybės žinios*, 1928, nr. 275-1778.
3. Lietuvos Konstitucija. *Vyriausybės žinios*, 1938, nr. 600-4199.
4. Lietuvių tautininkų sąjungos įstatai ir programa. Kaunas, 1927.
5. Ministerijų juriskonsultų komisija. *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1920, nr. 23-290.
6. Steigiamojo Seimo Skundų ir Tardymo Komisijos Statutas. *Vyriausybės žinios*, 1920, nr. 40-423.
7. Teismų santvarkos įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1933, nr. 419-2900.
8. Valstybės Tarybos įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1928, nr. 283-1813.
9. Santarvės valstybių atstovo Odry 1920 m. rugsėjo 21 d. paliepiamas apie pertaisymą vyriausiosios krašto valdžios. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1920 m. rugsėjo 22 d., nr. 41.
10. Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. gegužės 9 d. paliepiamas Nr. A244. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1921 m. gegužės 13 d., nr. 55.
11. Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. rugsėjo 22 d. paliepiamas Nr. A311 kaslink Valdybos Teismo sudėjimui. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1921 m. rugsėjo 2 d., nr. 106.
12. Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1921 m. rugsėjo 27 d. paliepiamas Nr. A315. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1921 m. spalio 5 d., nr. 110.
13. Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. sausio 18 d. paliepiamas Nr. A395 kaslink Valdybos Teismo sustatymo. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1922 m. sausio 23 d., nr. 10.
14. Santarvės valstybių atstovo G. Pétisné 1922 m. vasario 13 d. paliepiamas Nr. A409. *Klaipėdos krašto valdžios žinios*, 1922 m. vasario 17 d., nr. 21.

### Specialioji literatūra

15. Administracinio teismo įstatymo projektas. *Teisė*, 1938, nr. 44, p. 522-525.
16. ANDRIULIS, V. Konstitucinės priežiūros Lietuvoje pradai Valstybės Tarybos (1928-1940) veikloje. Iš *Konstitucinis Teismas ir konstitucingumo garantijos Lietuvoje*: konferencijų medžiaga. Vilnius, 1995, p. 19-24.
17. DEVIATNIKOVAITĖ, I. „Administracinio teismo pradai“ iki Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 2017, nr. 19, p. 6-29.
18. DEVIATNIKOVAITĖ, I. Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje. *Teisė*, 2018, t. 106, p. 80-98.
19. FINKELŠTEINAS, M. Administracinis teismas. *Kultūra*, 1928, nr. 4, p. 161-163.
20. FRIDŠTEINAS, V. Dėl administracinio teismo Lietuvoje. *Teisė*, 1937, nr. 38, p. 187-205.
21. Iš M. Rėmerio dienoraščio. Iš *Teisė ir persitvarkymas*. Vilnius: Mintis, 1989.
22. KAIRYS, J. Kai kurių teisinių problemų išvakarėse. *Teisininkų žinios*, 1954, nr. 6, p. 4-5.
23. L. Š., J. G. Žvilgsnis praeitin. *Teisininkų žinios*, 1965, nr. 27-28, p. 8-11.
24. MAKSIMAITIS, M. Administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės problema tarpukario Lietuvoje. *Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas*: konferencijos medžiaga. Vilnius, 1997, p. 39-48.
25. MAKSIMAITIS, M. Teismų santvarkos pagrindų formavimas Lietuvoje (1918-1933). *Jurisprudencija*, 2013, nr. 20(2), p. 375-390.
26. MAKSIMAITIS, M. Legendinių Lietuvos teisininkų tandemas. *Jurisprudencija*, 2014, nr. 21(3), p. 866-884.
27. MAKSIMAITIS, M. Lietuvos 1933 m. Teismų reformos rengimas. *Jurisprudencija*, 2017, nr. 24(2), p. 220-237.

28. MAKSIMAITIS, M. *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija*. Vilnius: Justitia, 2005.
29. MAKSIMAITIS, M. *Mykolas Rōmeris – Lietuvos sūnus*. Vilnius: MRU, 2006.
30. MAKSIMAITIS, M. *Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje (1928–1940)*. Vilnius: Justitia, 2006.
31. MAKSIMAITIS, M.; MILIAUSKAITĖ, K.; ŠAPOKA, G. *Valstybės ir teisės problemos lietuvių išeivijos publikacijose (1944–1990)*. Vilnius: MRU, 2011, p. 132–133.
32. MASIULIS, B. Valstybės Taryba. *Teisinių žinių*, 1958, nr. 25–26, p. 10–14.
33. NARKEVČIUS, K. Administracinis teismas ir jo pradai mūsų įstatymuose: diplominis darbas (1938). VDU Teisų fakultetas. *VU Bibliotekos Rankraščių skyrius*. F. 85-VDU614.
34. RAČKAUSKAS, K. Lietuvos administracinio teismo pradai. *Teisė*, 1937, nr. 37, p. 55–65.
35. ROMERIS, M. *Administracinis teismas*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928.
36. ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo projektas. *Židinys*, 1940, nr. 5–6, p. 561–576.
37. ROMERIS, M. Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas. *Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius*, fondas 138 (Rōmerių giminės aktai), saug. vien. 2325, lap. 10–29.
38. ROMERIS, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Kaunas: Spindulys, 1931.
39. ROMERIS, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. Kaunas: Spindulys, 1937.
40. ROMERIS, M. Valstybės Taryba. *Teisė*, 1929, nr. 16, p. 23–36.
41. ROMERIS, M. Vietos savivaldybės. *Teisė*, 1922, nr. 3, p. 1–15.
42. RŌMER, M. Dziennik ištraukos. *VU Bibliotekos Rankraščių skyrius*, F 75, saug. vien. 12, 13.
43. RUŽELYTĖ, O. Teismų sistemos problematika lietuvių išeivijos teisininkų darbuose. *Lietuvos mokslas*, 1997, V tomas, 15 knyga, p. 223–224.
44. ŠIDLAUSKAS, K. Administracinio teismo problemos. *Aidai*, 1954, nr. 3, p. 128–132.
45. ŠIDLAUKAS, K. Piliečių saugojimas nuo valdžios saualio (trumpas Europos ir JAV teisės sistemų palyginimas). *Teisinių žinių*, 1958, nr. 25–26, p. 7–8.
46. ŠIDLAUSKAS, K. *Svarstybos visuomeniniais ir teisiniais klausimais*. Florida, St. Petersburg, 1987, p. 42–45.
47. ZERDINAS, I. Administracinis teismas Austrijoje: diplominis darbas (1932). VDU Teisų fakultetas. *VU Bibliotekos Rankraščių skyrius*, F. 85-VDU219.

### Teisės aktų projektai

48. Konstitucijos projektai (1936 m.). *LCVA*, f. 923, ap. 1, b. 898, lap. 323–336.
49. Teisinių draugijos Konstitucijos projektas, kiek jis liečia Teismą. *Teisė*, 1922, nr. 1, p. 51–52.
50. Seimo peticijų komisijos Administracinio teismo įstatymo projektas. 1940. *Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius*, fondas 138 (Rōmerių giminės aktai), saug. vien. 2273, lap. 6–20.
51. Valstybės Tarybos Teismų sutvarkymo komisijos projektas: Administracinio teismo įstatymas. 1932. *Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius*, fondas 138 (Rōmerių giminės aktai), saug. vien. 2325, lap. 1–9.

### Teismų praktika

52. Vyriausiojo Tribunolo praktika. *Teisė*, 1922–1923, nr. 4, p. 46–47.
53. Vyriausiojo tribunolo 1924–1933 metų visuotinių susirinkimų nutarimų rinkinys su Teisingumo ministerijos aplinkraščiais ir dalykine rodykle. Kaunas: Karvelio ir Rinkevičiaus knygyno leidinys, 1933.

### Kiti dokumentai

54. Ministrų kabineto 1931 m. birželio 9 d. posėdžio protokolas. *LCVA*, f. 923, ap. 1, b. 694, lap. 81.
55. Seimo peticijų komisijos 1937 m. kovo 12 d. raštas Seimo prezidiumui. *LCVA*, f. 923, ap. 1, b. 954, lap. 315.
56. *Seimo stenogramos*. 1936 m. spalio 22 d., 13-asis posėdis, p. 64–66.
57. *Seimo stenogramos*. 1936 m. lapkričio 28 d., 22-asis posėdis, p. 118.
58. *Seimo stenogramos*. 1937 m. kovo 17 d., 32-asis posėdis, p. 49–52.
59. *Seimo stenogramos*. 1937 m. balandžio 30 d., 42-asis posėdis, p. 147.

60. *Seimo stenogramos*. 1938 m. balandžio 30 d., 84-asis posėdis, p. 141.
61. *Seimo stenogramos*. 1939 m. gruodžio 30 d., 169-asis posėdis, p. 202.
62. Stasio Šilingo trumpa biografija. *Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius*, fondas 12, saug. vien. 2980, lap. 1.
63. Teismų santvarkos klausimai. *LCVA*, f. 923, ap. 2, b. 678, lap. 160.
64. Valstybės Tarybos darbai. 1940 m. sausio 4 d. *LCVA*, f. 468, ap. 1, b. 1079, lap. 439–445.
65. Vidaus reikalų ministerio 1940 m. vasario 3 d. raštas Ministrui Pirmininkui. *LCVA*, f. 923, ap. 1, b. 1549, lap. 195.

## **DRAFT LAWS ON ADMINISTRATIVE COURT IN THE INTERWAR PERIOD IN LITHUANIA**

### **Ieva Deviatnikovaitė**

#### **S u m m a r y**

The predecessors of the administrative court were created in the third decade of the 20th century in Lithuania. Notwithstanding, these authorities could not match the judicial review of public administrators' activity. It is noteworthy that sometimes the Senior Tribunal performed the functions of the administrative court and reviewed the legality of administrative acts. However, some laws did not provide the possibility to challenge administrative acts in the courts. That was the main reason to create Law on the Administrative Court of the Republic of Lithuania.

There were a number of attempts to establish judicial review in Lithuania in various laws: in Constitutions, State Council Statute, Law on the Judicial System. Around 10 draft laws on the Administrative Court were prepared by the State Council and the Seimas Commission. However, these attempts were unsuccessful.

The first draft law on the Administrative Court was drafted in 1932 by the State Council. The main proposals of this document were: first, the Administrative Court is an Administrative Division of the Supreme Court of Lithuania; second, the Administrative Court disposes general jurisdiction of judicial review of individual or regulatory administrative acts due to the violation of subjective rights of natural or legal person; third, the Administrative Court is the only judicial instance and before bringing an action into court, a plaintiff must go through all lower review processes. The draft law created in 1940 by the Seimas Commission was almost the same but more detailed in the provisions of administrative process, what is more, the Administrative Court was proposed to be a separate judicial body.

The main initiators of the Law on the Administrative Court were two lawyers: member of the State Council, judge of the Senior Tribunal, ad hoc judge of the Permanent Court of International Justice, constitutional and administrative law scholar M. Romeris and Memel Territory Governor, Meyer of Kaunas, member of the Seimas and last Prime Minister A. Merkys.

*Įteikta 2018 m. birželio 18 d.*

*Priimta publikuoti 2018 m. rugsėjo 27 d.*