

ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA IR MOKSLAS 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>

*„Visose šalyse administracinė teisė bunda,
apsivalo nuo kitų teisių
(civilinės, baudžiamosios) apvėlų <...>“¹.*

Gian Domenico Romagnosi 1814 m. išleido pirmą knygą apie administracinę teisę. Pirmąją administracinę bylą Prancūzijoje Ginčų teismas išnagrinėjo 1873 m. Teisininkas Antoni Okolski lenkų kalba administracinės teisės apibrėžimą pateikė 1880 m. Tarpukario Lietuvoje nei valstybė, nei aukštoji mokykla savo lėšomis neišleido nė vieno administracinės teisės vadovėlio, studijos ar mokomosios priemonės. Tačiau kai kurie šios teisės šakos institutai buvo analizuoti pavieniauose straipsniuose ir studijose. Taigi šio tyrimo tikslas – išanalizuoti straipsnius ir studijas, nes tai leidžia nustatyti administracinės teisės mokslo vystymąsi ir tuometes administracinės teisės problemas.

Gian Domenico Romagnosi published the first book about administrative law in 1814. The first administrative case in France was examined by the Tribunal des conflits in 1873. Lawyer Antoni Okolski introduced definition of administrative law in Polish language in 1880. In the interwar period, neither a state nor a higher education institution in Lithuania published at its own expense any administrative law book. However, it was analysed in some scientific articles. Thus, the purpose of this study is to analyse them as it allows to establish the development of administrative law in Lithuania.

Įvadas

Pasaulyje galima įžvelgti administracinės teisės užuomazgų anksčiau, nei pirmą kartą apie administracinę teisę buvo išleista knyga². Pavyzdžiui, XV amžiuje Anglijoje įsteigtas *Star Chamber Court* teismas, nagrinėjęs skundus dėl vietos valdžios priimtų sprendimų, 1799 m. įsteigta Valstybės taryba Prancūzijoje, turėjusi patarti vyriausybei teisės klausimais.

Dabartinėje Lietuvos teritorijoje taip pat galime atrasti senesnių administracinių teisinių santykių užuomazgų pavyzdžių negu 1935 m. buvo išleisti pirmieji administracinės teisės užrašai pagal profesorius Vaclavo Biržiškos programą³. Štai XIV amžiuje buvo sudaromos sutartys tarp LDK žemių

¹ VILUTIS, P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: VDU Teisių fakultetas, leidėjas – M. Kriaučiūnas, 1939, p. 21.

² ROMAGNOSI, G. D. *Principi fondamentali di diritto amministrativo*. Seconda Edizione. Firenze: Nella stamperia piatti, 1832.

³ Administracinės teisės konspektas. Pagal prof. Biržiškos programą. Rankraščio teisėmis. 1935.

ir kitų kunigaikštysčių, kuriose buvo nustatyti vaško, vario, alavo, apynių kokybės reikalavimai. Lietuvos Statutuose taip pat matoma administracinių teisinių santykių užuomazgų, pavyzdžiui, smuklėms laikyti buvo reikalingas didžiojo kunigaikščio leidimas. Statutuose minimos veikos, už kurias numatytos nuobaudos, pavyzdžiui, už slaptą smuklių steigimą, neteisėtą čigonų migraciją, tarnų samdymą, svorio, ilgio matų padirbimą⁴. Maža to, yra atliktų tyrimų, kurie akivaizdžiai byloja apie viešąją teisę ir viešąjį interesą Statutuose⁵.

Nepaisant to, kad kasdienybėje neišvengiamai klostėsi administraciniai teisiniai santykiai, administracinė teisė Lietuvoje dėl įvairių priežasčių (galbūt geopolitinių, politinių ar ekonominių) kaip atskira teisės šaka ėmė formuotis vėlai. Štai lenkų kalba pirmasis veikalas apie administracinę teisę⁶ pasirodė 1880 metais. O lietuviškai pirmoji nacionalinės administracinės teisės studija (įskaitant ir mokslinius straipsnius)⁷ buvo išspausdinta po daugiau nei šimto dvidešimties metų – 2004 m., kai Vilniaus universiteto profesorius A. Andruškevičius išleido monografiją „Administracinės teisės principai ir normų ribos“⁸. Be abejo, reiktų paminėti 1980 m. išleistą vadovėlį „Tarybinė administracinė teisė“⁹, tačiau kalbėti apie pagrįstą realiai veikiančiais administracinės teisės principais valstybę, kurioje vyravo totalitarinis režimas, yra sudėtinga.

Tarpukario Lietuvoje valstybei dėl nežinomų priežasčių neužteko valios išleisti administracinės teisės vadovėlio. 1935 m. tepasirodė profesorius V. Biržiškos, VDU Teisių fakulteto Administracinės teisės katedros vadovo, rankraščio teisėmis išleistas „Administracinės teisės konspektas“, išspausdintas rotatoriumi¹⁰. Po kelių metų privačiomis pastangomis buvo išleisti P. Vilučio užrašai, parengti VDU Teisių fakulteto vyriausiojo asistento S. Žakevičiaus paskaitų apie administracinę teisę pagrindu¹¹. Tarpukario teisininkai rašė ir pavienius straipsnius, kuriuose įžvelgtinos kai kurių administracinės teisės institutų studijos.

Tyrimo objektas yra administracinės teisės sampratos ir mokslo vystymasis tarpukario Lietuvoje. Straipsnio tikslas – išanalizuoti iki šiolei detaliau netirtus tarpukario parašytus veikalus, susijusius su administracinės teisės klausimais, ypač V. Biržiškos ir S. Žakevičiaus paskaitų konspektus. Siekiant tikslo keliami uždaviniai nustatyti administracinės teisės mokslo vystymąsi ir tuometes administracinės teisės problemas – valstybės tarnautojų statuso, valstybės atsakomybės, administracinės atsakomybės reglamentavimo, viešojo administravimo institucijų sistemos, jų veiklos teisminės kontrolės. Atliekant tyrimą naudotasi dokumentų analizės, loginiu, lyginamuoju metodais. Jais straipsnyje atskleidžiamos administracinės teisės mokslo ir praktikos raidos tendencijos tarpukario Lietuvoje.

⁴ Daugiau apie tai žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 185–215.

⁵ Pavyzdžiui, MACHOVENKO, J. Laukinės gyvūnijos teisinė apsauga Lietuvos Statutuose – viešojo ar privataus intereso gynimas? Iš *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis*: recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012, p. 585–595; MACHOVENKO, J. Miškų teisinė apsauga Lietuvos Statutuose. *Teisė*, 2013, t. 86, p. 7–19.

⁶ OKOLSKI, A. *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*. Warszawa, 1880.

⁷ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai. *Teisė*, 2001, t. 40, p. 7–15; ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinės teisės principai: konglomeratas ir katalogas. *Teisė*, 2004, t. 53, p. 27–37.

⁸ ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.

⁹ LAPINSKAS, K.; PETKEVIČIUS, P. *Tarybinė administracinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1980.

¹⁰ *Administracinės teisės konspektas* <...>.

¹¹ VILUTIS, P. *Administracinė teisė* <...>.

Apie tarpukariu išleistas studijas bei atskirus administracinės teisės klausimus yra rašę M. Maksimaitis¹², A. Andruškevičius¹³, A. Dziegoraitis¹⁴, D. Urbonas¹⁵, A. Mikalauskas¹⁶, J. Žilys¹⁷ ir kiti.

1. Administracinės teisės mokslas tarpukario Lietuvoje

Skyriuje apžvelgsime keliolika straipsnių, įskaitant monografijas, kuriose nėra pateikiama ar analizuojama administracinės teisės samprata, jos tikslai. Tačiau šiuose veikaluose gvildenami tam tikri administracinės teisės klausimai – valstybės tarnybos, administracijos principų, administracinių aktų, administracinės teisminės kontrolės, valstybės atsakomybės, administracinės atsakomybės.

1.1. M. Romerio indėlis į administracinės teisės mokslą

1928 m. pasirodė vienas iš fundamentaliausių ne tik lyginamosios administracinės teisės, bet ir apskritai Lietuvos lyginamosios teisės literatūroje veikalų – M. Romerio „stambesnis mokslo rašinys“ „Administracinis teismas“¹⁸, kuris buvo išspausdintas, laimėjus Lietuvos teisininkų draugijos paskelbtą konkursą.

Knygoje M. Romeris neatskleidžia administracinės teisės sampratos. Jis analizuoja teismo institutą „valdžios organų veikimo atžvilgiu“¹⁹, remdamasis Anglijos, Prancūzijos, Vokietijos, Austrijos, Čekoslovakijos ir Lenkijos patirtimi. Pabrėžtina, kad autorius ypač išsamiai aprašo Prancūzijos administracinių teismų kilmę ir jurisdikciją. Taip pat vartoja reikšmingas ir šiuolaikinėje administracinėje teisėje nevisiškai atskleistas kategorijas – administracinis aktas, diskrecinė galia, tarnybinė kaltė, piktnaudžiavimas įgaliojimais („galios peržengimas“, „galios iškreipimas“), administracijos atsakomybės nuostolių atlyginimo atžvilgiu, administracijos reglamentas ir kt.

Tokiu darbu M. Romeris gerokai aplenkė savo amžininkus: teisininkus, visuomenės veikėjus, politikus. Jis bandė supažindinti visuomenę, kurioje nebuvo administracinio teismo ir išgrynintos administracinių aktų teorijos, su sunkiai tuo metu įsivaizduojamais procesais – teismo jurisdikcija paskelbti administracinį aktą prieštaraujantį aukštesnės galios teisės aktams ar priimtą nekompetentingo asmens arba piktnaudžiaujant įgaliojimais, ar priimtą nesilaikant formalių reikalavimų. Arba štai mokslininkas apibūdino administracijos atsakomybės pagrindus – tarnybos kaltę, „pralobimą be teisinio titulo arba pagrindo“, viešųjų ir privačių interesų pusiausvyros pažeidimą („lygybė viešosios naštos atžvilgiu“), socialinę riziką – šalyje, kurioje nebuvo įstatymo, reglamentuojančio ne tik valstybės atsakomybę, bet ir valstybės tarnautojo atsakomybę. Maža to, jis aprašo, kaip prancūzai atskiria tarnybinę kaltę nuo asmeninės tarnautojo kaltės.

Tešiant tarpukario Lietuvos darbų apžvalgą administracinės teisės mokslo vystymo kontekste negalima nepaminėti dar vieno M. Romerio veikalo, kuriame jis rašo apie „administracijos darbų

¹² MAKSIMAITIS, M. *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija*. Vilnius: Justitia, 2005; MAKSIMAITIS, M. *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002; MAKSIMAITIS, M. *Valstybės taryba Lietuvos teisinėje sistemoje 1928–1940*. Vilnius: Justitia, 2006.

¹³ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Profesorius Mykolas Romeris *de lege ferenda* nuostatos administracinio teismo klausimu ir jų atspindys dabartinėje Lietuvos teisėje. *Jurisprudencija*, 2010, 3 (121), p. 25–37.

¹⁴ DZIEGORAITIS, A., et. al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: MRU, 2005.

¹⁵ URBONAS, D. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*, 2009, 3 (3), p. 317–331.

¹⁶ MIKALAUSKAS, A. *Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje (1918–1940)*: daktaro disertacija. Humanitariniai mokslai, istorija (05H). Kaunas: VDU, 2007.

¹⁷ ŽILYS, J. Administracinių teisės aktų teisėtumo problema prof. Mykolas Romeris mokslo darbuose. *Jurisprudencija*, 2005, 64 (56), p. 19–28.

¹⁸ ROMERIS, M. *Administracinis teismas*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928.

¹⁹ Ten pat, p. 11.

teisėtumo kontrolę²⁰, tačiau ir čia nepateikia administracinės teisės sampratos. Monografija „Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose“ yra svarbi, nes čia bandoma sugrupuoti administracijos veiklą. Ko gero, tai buvo pirmas toks bandymas Lietuvoje. Mokslininkas atskleidė lietuviškai visą *bloc de légalité*, kurioje išskyrė administracijos „reglamentinius aktus“, dabar vadinamus norminiais administraciniais aktais, ir M. Romerio įvardijamus „žemesnės rūšies įstatymais“²¹, taip pat administracinius „individualinius“ aktus arba administracijos įsakymus²². Pastaruosius mokslininkas išskyrė į vykdymo aktus, kuriais suvaržoma kompetencija ar pasireiškia administracijos diskrecinė galia. Abiejų tipų aktai, pasak M. Romerio, tikrintini teisėtumo požiūriu²³. Autorius pabrėžia ir reglamentinių aktų teisėtumo klausimus. Jis išskiria dviejų tipų norminius administracinius aktus: tie, kuriais įgyvendinami įstatymai, ir tie, kuriuos dabar vadiname vidaus administravimo aktais, o M. Romeris juos įvardijo „autonominiais reglamentais“²⁴. Šie taip pat yra teisėtumo požiūriu tikrintini. Be viso to, M. Romeris apibrėžia vyriausybės leidžiamus teisės aktus – vyriausybės įstatymus kaip konkurencinius įstatymų leidėjui teisės aktus (pavyzdžiui, 1928 m. Konstitucijos pavedimas valstybės vadovo įgaliojimas leisti įstatymus nesant Seimo²⁵) ir laikinuosius bei faktinius vyriausybės dekretus. Autorius veikale iškelia administracinių aktų neteisėtumo klausimą, į kurį atsako, remdamasis Prancūzijos teismų jurisprudencija. Jis aprašo trijų tipų viešosios administracijos kontrolę: pirmoji tokia, kurią atlieka pati administracija, antroji išplaukia iš teismų precedentų, nagrinėjant jiems baudžiamąsias ar civilines bylas, trečiąją vykdo specialiai įsteigti teismai, pavyzdžiui, administracinis teismas²⁶.

Konstitucinės teisės paskaitose²⁷ M. Romeris toliau gvildeno administracinio teismo steigimo galimybes²⁸, kritikavo įstatymų leidėjo neveikimą šioje srityje ir tvirtino, kad „<...> Lietuvoje įsivyravo t. vad. policinis valdymo metodas, nes administraciniai aktai, net ir būdami priešingi įstatymui, <...> galėjo nukonkuruoti įstatymų imperatyvus, negalėdami būti jų teisėtumo atžvilgiu teismo tikrinami <...>“²⁹. Jis taip pat trumpai aptarė reglamentines administracijos galias, apibūdindamas administracijos ir gyventojų santykį: „Valdiniai yra administracijos globoje, jie įstatymus mato ir junta per administracinių įsakymų akinius ir transmisijas.“³⁰ Paskaitose mokslininkas aptaria kai kuriuos valstybės vadovo įgaliojimus, pavyzdžiui, skirti ir atleisti valdininkus³¹, teikti malonę³².

Administracinio teismo klausimą M. Romeris taip pat gvildeno publikuotoje viešojoje paskaitoje apie Valstybės tarybą³³, kurią vadino „valdymo reikalams tarybos institucija“ ir kurios viena iš funkcijų buvo nuomonių teikimas dėl administracinių aktų teisėtumo.

Ne mažiau reikšmingas administracinės teisės mokslo vystymui yra M. Romerio straipsnis „Vietos savivaldybės“³⁴. Jame mokslininkas gvildena skundų, kurių viena iš šalių yra savivaldybė, nagrinėjimą. Čia iškeliamas klausimas, ar teismas turi nagrinėti ginčą tarp savivaldybės dėl jos kompetenci-

²⁰ ROMERIS, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1931.

²¹ Ten pat, p. 18.

²² Ten pat.

²³ Ten pat, p. 21.

²⁴ Ten pat, p. 22.

²⁵ Ten pat, p. 24.

²⁶ Ten pat, p. 36–46; 55–69.

²⁷ ROMERIS, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. VDU, Spindulio spaustuvė: Kaunas, 1937.

²⁸ Ten pat, p. 231–235; 377–381.

²⁹ Ten pat, p. 380.

³⁰ Ten pat, p. 233.

³¹ Ten pat, p. 344–345.

³² Ten pat, p. 345–349.

³³ ROMERIS, M. Valstybės Taryba. *Teisė*, 1929, nr. 16, p. 23–36.

³⁴ ROMERIS, M. Vietos savivaldybės. *Teisė*, 1922, nr. 3, p. 1–15.

jos ir Savivaldybių departamento prie Vidaus reikalų ministerijos. Pastaroji institucija buvo priimtu savivaldybių įstaigų sprendimų apeliacinė instancija. Viename iš sprendimų Vyriausiasis Tribunalas nurodė, kad tokio tipo ginčai yra neleistini spręsti teismams. Taigi mokslininkas, nors ir prisipažįsta pats dalyvavęs šį sprendimą priimant, kritikuoja jį, tvirtindamas, kad „Šių teisių sargas (Savivaldybių departamentas – *aut. past.*) gali būti linkęs daugiau rūpintis valstybės, negu savivaldybės teisėmis, ir gali imti siaurinti pastarųjų teises“³⁵.

1.2. Administracijos principai valdant valstybę

P. V. Raulinaičio monografijoje „Administracijos principai“³⁶ keletas puslapių yra skirta administracijos principams valdant valstybę. Autorius neįvardija konkrečių principų, tačiau svarsto apie valstybės vaidmenį, jos santykį su verslo industrijomis, apie valdininkų ir tarnautojų, kurių 1926 m. buvo 30 000, vaidmenį ir jų santykį su piliečių renkamais pareigūnais. Jis rašo, kad „<...> valstybei daug yra pareigų, kurioms atlikti turi būti tinkamas valdymo aparatas“³⁷, „Valdymo viršūnės keičiasi, bet patsai valdymas pasilieka <...>“³⁸. Mokslininko nuomone, Lietuvoje pakaktų keturių ministrų ir ministro pirmininko, „nes jeigu mes 1919 metais turėjome bent 14 ministerių, o šiandien jų turime 9, tai rodo, kad šioje krypty yra daroma pažanga“³⁹.

Ši knyga nėra teisės literatūros pavyzdys. Ją labiau galėtumėme priskirti prie tuometinės vadybos vadovėlių. Vis dėlto knygoje autorius aiškina, ką reiškia terminai „valdyti arba ministeriauti“, „administruoti“. Tai yra administracinės teisės kategorijos. Valdymo sąvoką jis sieja su pagrindinių gairių, į kurias „turi būti orientuojama šalies politika“⁴⁰, nustatymu. Administravimo kategorija reiškia priemonių, kuriomis bus siekiama įstatymų vykdomosios ir leidžiamosios valdžios tikslų, nustatymą.

Autorius iškelia administracijos reformos, kuria jis siūlo „suprastinti darbų atlikimą“ ir „kur tas prieinama mechaniniu būdu, mašinų pagalba pravedamas“⁴¹, klausimą. Įdomu tai, kad kai kurie šių dienų politikai siūlo visiškai tą patį, t. y. valdymą „suskaitmeninti“.

Taigi, monografijoje nerasime įvardytų principų, kuriais šiuolaikinis valdymas yra grindžiamas. Tačiau tai knyga, kurioje pirmąkart Lietuvoje aptariamas valstybės, kaip reguliuotojos ir kaip paslaugų teikėjos vaidmuo: „Reglamentavimo atveju valstybė rūpinasi prekybos, pramonės ir kitomis socialinio ir ekonominio gyvenimo sritimis <...>“⁴².

1.3. Valstybės tarnybos institutas

Darant ankstesnį tyrimą⁴³, buvo atsižvelgta į to meto valstybės tarnybą reglamentuojančius aktus. Reikia pritarti to laiko mokslininkų nuomonei, kad „valdininkų padėtis Lietuvoje nėra <...> sutvarkyta“⁴⁴, „Lietuvoje valstybės tarnautojų teisinė padėtis yra nenormali“⁴⁵. Tuo metu nebuvo jokio teisės akto, kuris numatytų valstybės tarnautojų atranką, keliamus jiems reikalavimus, karjeros galimybę, klasių

³⁵ Ten pat, p. 13.

³⁶ RAULINAITIS, P. V. *Administracijos principai*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1926.

³⁷ Ten pat, p. 96.

³⁸ Ten pat, p. 91.

³⁹ Ten pat, p. 98.

⁴⁰ Ten pat, p. 97.

⁴¹ Ten pat, p. 99.

⁴² Ten pat, p. 87–88.

⁴³ DEVIATNIKOVAITĖ, I. „Administracinio teismo pradai“ iki Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo.

Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka, 2017, t. 19, p. 14–15.

⁴⁴ VILUTIS, P. *Administracinė teisė <...>*, p. 112.

⁴⁵ Ten pat, p. 95.

ar kategorijų sistemą, atsakomybę. Tik Įstatyme dėl Valstybės Tarnybos sutvarkymo⁴⁶ buvo du straipsniai, numatantys tarnautojo priesaiką. O kiti teisės aktai buvo susiję tik su atlyginimais⁴⁷, priedais⁴⁸, pensijomis ir pašalpomis⁴⁹, komandiruočių išlaidomis⁵⁰.

Tačiau net ir šie įstatymai sulaukdavo to meto specialistų kritikos. I. Stankūnas straipsnyje apie valstybės tarnautojų atlyginimus, kvalifikacijas, atsakomybę⁵¹ aptaria priimtą „taip seniai laukiamą Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymą“. Teisininkas kritikuoja teismo darbuotojų atlyginimų, kvalifikacijų ir atsakomybės paskirstymą. Pavyzdžiui, jis nesupranta, kokiais kriterijais remiantis buvo pasiūlyta Teisingumo ministerijos darbuotojų atlyginimų lentelė. Jis tvirtina, kad tai turėjo būti padaryta remiantis pasirodymo, patyrimo ir atsakomybės kriterijais. Autorius stebisi, kad apygardos teismo sekretorius pateko į VIII kategoriją, į kurią įtraukti ir rūmų prievaizdas, ligoninės ūkio vedėjas, kuriems „pakanka tik mokėti skaityti ir rašyti“⁵². O teismo sekretoriaus atsakomybė daug didesnė. Jis stebisi, kodėl teisinio išsilavinimo reikalavimas taikomas tik taikos teisėjams, o štai teismo tardytojams ir valstybės gynėjo padėjėjui netaikomas. Maža to, taikos teisėjas buvo žemesnės kategorijos nei valstybės gynėjo padėjėjas. Autorius pateikia ir daugiau kritikos lentelės dėl valstybės tarnautojų atlyginimų sudarytojams.

To meto mokslininkai kėlė diskusijas dėl valdininko ir valstybės tarnautojo sąvokų. P. Vilutis atskleidžia šių sąvokų reikšmes, pasinaudodamas Vyriausiojo Tribunolo nuomone: „valdininkas yra valstybės tarnautojas, kuris turi valdžios dalį, gali ką kam įsakyti ar uždrausti; valstybės tarnautojai yra visi agentai, bet valdininkai yra tik tie, kurie turi diskrecinę galią <...>“⁵³. S. Vazbys⁵⁴ pažymi, kad „valst. tarnautojo terminas mūsų įstatymuose nenusistojęs ir imtas įprasmiai vartoti ne anksčiau kaip nuo 1920 m. pabaigos <...>“⁵⁵. Atskirdamas valdininko ir valstybės tarnautojo sąvokas jis taip pat naudoja Vyriausiojo Tribunolo jurisprudenciją. Valdininkais teismas įvardijo sprendimus priimančius asmenis, o tarnautojais – tuos, kurie patarnauja, padeda⁵⁶. Mokslininkas aptaria, ar Lietuvos įstatymų leidėjas laikosi šių sąvokų skirtumų. Autoriui nagrinėjant įvairius įstatymus, paaiškėjo, kad įstatymuose dažniausiai vartojama sąvoka „valdininkai“ apima ir tarnautojus. Jis kelia klausimą, kokios gali būti Vyriausiojo Tribunolo aiškinimo pasekmės. S. Vazbys tvirtina, kad tai galėtų lemti skirtingus valdininkų ir valstybės tarnautojų atsakomybės teisinius pagrindus – vieni iš jų išvengtų atsakomybės pagal Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo 34 straipsnį.

Mokslininkai pateikia siūlymų to meto Lietuvos įstatymų leidėjui – sukurti naują statutą, griežtai reglamentuojant priėmimą į tarnybą: priimti į tarnybą negalima vienasmeniškai „ir dar ne pagal tam tikras viešai nustatytas taisykles, bet pagal savo nuožiūrą“⁵⁷, „Civilinės tarnybos statute turi būti numatoma ne tik valdininkų teisės ir pareigos, bet ir jų pakėlimas, priėmimas, atleidimas ir bausmės“⁵⁸. Taip pat siūlo įsteigti darinį, kuris rengtų valstybės tarnautojus: „Būtų sveikas reiškinys administra-

⁴⁶ Įstatymas dėl valstybės tarnybos sutvarkymo. *Laikinosios vyriausybės žinios*, 1919.III.5.

⁴⁷ Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo. *Laikinosios vyriausybės žinios*, 1919.VII; Ministerių ir Valstybės Kontrolieriaus atlyginimo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1924.VIII. 20; Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1922.V.5; Atstovybių ir konsulatų tarnautojų atlyginimo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1924.V.17.

⁴⁸ Švenčių priedo išmokėjimo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1931.XII.22.

⁴⁹ Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1936.IV.10.

⁵⁰ Kelionės išlaidoms atlyginti įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1931.III.28.

⁵¹ STANKŪNAS, I. Dėl „etatinį valstybės tarnautojų atlyginimo lentelės“. *Teisė*, nr. 1, 1922, p. 43–46.

⁵² Ten pat, p. 44.

⁵³ VILUTIS, P. *Administracinė teisė* <...>, p. 110.

⁵⁴ VAZBYS, St. Dėl „valdininko“ sąvokos mūsų įstatymuose. *Teisė*, 1927, nr. 12, p. 98–101.

⁵⁵ Ten pat, p. 99.

⁵⁶ Ten pat, p. 98.

⁵⁷ VILUTIS, P. *Administracinė teisė* <...>, p. 113.

⁵⁸ Ten pat, p. 95.

cijoje, jei būtų sukurtas prie teisių fakulteto administracinis institutas, kuris būtų valstybės tarnautojų daigynas⁵⁹ ir kt.

Paminėtini ir kiti straipsniai, tačiau jie yra labiau susiję su baudžiamąja tarnautojų atsakomybe arba veikla⁶⁰.

1.4. Administracinio teismo klausimu

Minėta, kad šiuo klausimu didelį darbą yra atlikęs M. Romeris. Tačiau yra ir kitų mokslininkų pastangų pateikti savo įžvalgas viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolės atžvilgiu.

1931 m. buvo išleistas estų administracinės teisės specialisto Artur-Tõeleid Kliimann⁶¹ straipsnis apie Estijos administracinį teismą⁶². Tuo metu „administracijos veiksmų teisėtumą“⁶³ Estijoje sprendė administracinis teismas, kuris buvo dviejų pakopų (apygardos teismai ir Valstybės Teismo administracinė sekcija) ir inkorporuotas į bendrosios kompetencijos teismų sistemą. Straipsnyje detaliai aprašoma šių teismų kompetencija, šalių statusas, procesinis veiksnumas, teisnumas, *locus standi*, administracinio teismo proceso pradžia, teismo posėdis, teismo sprendimų priėmimo tvarka, apskundimo tvarka, sprendimų vykdymas. Reikia pripažinti, kad Estijoje administracinis procesas buvo daug labiau išsivystęs institutas.

K. Račkauskas straipsnyje „Lietuvos administracinio teismo pradai“⁶⁴ aprašo tuometę administracijos aktų ginčams spręsti tvarką, įvardija institucijas, kurių sprendimai gali būti skundžiami tiesiogiai Vyriausiajam Tribunalui, apylinkės teismui. Mokslininkas svarsto, ar reikėtų sukcentruoti viename teisme visų ginčų dėl administracijos nagrinėjimą, ir ar tas teismas turi būti atskirtas nuo bendrosios kompetencijos teismų. Autorius tvirtina, kad „administracijai būtų geriau, kad josios aktų teisėtumą spręstų toks teismas, kuris nebūtų visiškai nutraukęs savo ryšio su veikliąja administracija. <...>. Šis kontaktas geriausiai yra patikrinamas įtraukiant administracinio teismo teisėjus į įstatymų, reguliavimų, taisyklių <...> redagavimo darbą“⁶⁵.

V. Fridšteinas savo straipsnyje⁶⁶ taip pat kelia administracinio teismo įsteigimo klausimą. Jis aprašo realias problemas, ginčijant administracijos sprendimus, ir kai kuriais atvejais vadina galimybę apginti savo teises prieš viešąją administraciją „grynai iliuzorine“⁶⁷. Teisininkas, kaip ir K. Račkauskas, gvildena klausimą, ar administracinis teismas turi būti steigiamas kaip atskira teismo institucija, ar jo funkcijas galėtų atlikti bendrosios kompetencijos teismai. Autoriaus nuomone, reikėtų įsteigti administracinius skyrius pirmąja instancija prie Apygardos teismo, antrąja instancija – prie Vyriausiojo Tribunolo.

⁵⁹ Ten pat, p. 114.

⁶⁰ V. Mačys straipsnyje apie valdininkų traukimą atsakomybėn analizavo laikinojo Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo 34 straipsnį, kuris atėmė galimybę valdininko, padariusio nusikaltimą (pavyzdžiui, dėl korupcijos), vadovybei dalyvauti atliekant tokio nusikaltimo tyrimą. Tyrimą pagal naująjį reglamentavimą turėjo atlikti valstybės gynėjas. Tačiau autorius kelia klausimą, o kas atliktų valstybės gynėjo padarytų nusikaltimų tyrimą. Taip pat pažymi, kad įstatyme nėra numatyta galimybės apskųsti valstybės gynėjo priimtų sprendimų. Taigi, V. Mačys siūlo kitokią tvarką, traukiant valdininkus atsakomybėn, pavyzdžiui, įsteigti specialų teismą. Žr.: MAČYS, V. Dėl valdininkų traukimo atsakomybėn. *Teisė*, 1922, nr. 1, p. 45–49; AL. M. tiria teisėto tarnybinio smurto sąvoką policijos, kalėjimų, pasienio, sargybos tarnautojų veikloje, tvirtindamas, kad „Teisėtas tarnybinis smurtas turi didelės reikšmės valstybės gyvenime, kadangi valstybės teisinė tvarka remiasi ne tik gyventojų <...> sąmoningumu, bet ir <...> nustatytomis prievartos priemonėmis“. Žr.: AL. M. Tarnybinis smurtas. *Teisė*, 1926, nr. 10, p. 56–61.

⁶¹ A. T. KLIIMANN Tartu universitete 1932 m. apgynė disertaciją tema „Administracinių aktų teorija“.

⁶² KLIIMANN, A. T. Estijos administracinis teismas. *Teisė*, 1931, nr. 20, p. 24–44.

⁶³ Ten pat, p. 29.

⁶⁴ RAČKAUSKAS, K. Lietuvos administracinio teismo pradai. *Teisė*, 1937, nr. 37, p. 55–65.

⁶⁵ RAČKAUSKAS, K. Lietuvos administracinio <...>, p. 65.

⁶⁶ FRIDŠTEINAS, V. Dėl administracinio teismo Lietuvoje. *Teisė*, 1937, nr. 38, p. 187–205.

⁶⁷ Ten pat, p. 188.

A. Hesse straipsnyje „Apie teisinę valdymo kontrolę“⁶⁸, remdamasis Prūsijos, Prancūzijos, JAV pavyzdžiais, svarsto apie „administracinę ginčo teiseną“ ir „administracinę byloseną“, t. y. apie ginčo nagrinėjamą administraciniame teisme ir ginčo nagrinėjamą pačioje administracijoje ar ginčų komisijoje. Jis tvirtina, kad „administracinis kelias tam tikram reikalui turi tris instancijas, tai, įsteigus vien dvi administracinio teismo instancijas, penkios valdžios įstaigos turėtų viena paskui kitą spręsti bylą. Toks aparatas, atsižvelgiant į reikalingą laiką, darbo jėgą ir išlaidas, negalėtų būti pateisinamas net svarbiausiems valdymo reikalams“⁶⁹. Taip pat jis teigia, kad „<...> revizija administracinėje ginčo teiseje, o galbūt ir pati administracinė ginčo teiseną, turėtų būt leidžiama tik dėl tam tikros ginčo kainos, kad tuo būdu nebūtų eikvojama tarnybinė darbo jėga ir daromos išlaidos dėl palyginti menko ginčo objekto“⁷⁰. Taigi, ir šis mokslininkas svarsto administracinio teismo steigimo pranašumus ir trūkumus.

1937 m. rugsėjo 6 d. Lietuvos teisininkų draugijoje apie prancūzų Valstybės Tarybą skaitė paskaitą Tulūzos universiteto teisės profesorius Achille Mestre. Vėliau paskaita buvo išversta Teisių fakulteto vyriausiojo asistento S. Žakevičiaus ir publikuota⁷¹. Tai – trumpas, bet informatyvus įvadas į prancūzų administracinę teisę. Maža to, čia yra dalykų, kurių nebuvo aprašęs nė vienas Lietuvos mokslininkas. Profesorius lietuvių teisininkams papasakojo apie pačią pirmąją 1873 m. Ginčų teismo išnagrinėtą administracinę bylą – *Blanco*. Byloje teismas „įsakmiai nurodė“, kad Civilinio kodekso 1382 straipsnyje įtvirtintas civilinės teisės principas „Kas dėl savo kaltės kitam padaro žalą, tas turi ją atlyginti“ „yra visiškai netaikytinas valstybės atsakomybei, kuri nesanti nei bendra, nei absoliuti, bet turinti savas taisykles, kurios kinta pagal viešąsias tarnybas, nes tenka derinti valstybės ir privačių asmenų teises“⁷². Mokslininkas papasakojo apie pačias naujausias tendencijas atsakomybės atžvilgiu Valstybės Tarybos jurisprudencijoje: jų nurodė šešias, pateikdamas pavyzdžių ir dėl valstybės atsakomybės be kaltės, ir dėl naujai sukurtos „negalimų numatyti įvykių teorijos, kurios tikslas buvo neleisti subankrutuoti viešųjų tarnybų koncesioninkams, kai aplinkybės, kurių nebuvo galima numatyti sutartį sudarant, iš pagrindų pakeitė koncesinės sutarties sąlygas“⁷³. A. Mestre akcentuoja tris dalykus, dėl kurių „administracinio teisingumo institucija“ (Valstybės taryba) yra kritikuojama: pirma, sunkumai, kylantys atskiriant administracinius ir civilinius teisinius santykius, antra, teisėjų nepašalinamumo trūkumas, trečia, Valstybės tarybos, kaip administracinio organo ir kaip teisminio organo, vaidmenų suderinamumas.

1.5. Valstybės atsakomybė

Tarpukario Lietuvoje bandyta aprašyti valstybės atsakomybės institutą. „1937 m. Teisių fakultete buvo aprobuota disertacija „Administracijos atsakomybė už padarytus nuostolius valdomiesiems““⁷⁴. Nėra žinoma, kas yra šios disertacijos autorius, ir ar ji galiausiai buvo apginta. Manytina, kad autorius galėjo būti tuometis advokatas, Lietuvos advokatų tarybos narys Viktoras Fridšteinas, 1938 m. išleidęs panašios tematikos straipsnį⁷⁵, kurį ir apžvelgsime.

⁶⁸ HESSE, A. Apie teisinę valdymo kontrolę. *Teisė*, 1937, nr. 38, p. 171–179.

⁶⁹ Ten pat, p. 177.

⁷⁰ Ten pat, p. 178.

⁷¹ MESTRE, A. Prancūzijos Valstybės Taryba. Vertė S. Žakevičius. *Teisė*, 1938, nr. 42, p. 191–202.

⁷² MESTRE, A. Prancūzijos Valstybės Taryba <...>, p. 197. Daugiau apie *Blanco* bylą žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2017, p. 15–16.

⁷³ MESTRE, A. Prancūzijos Valstybės Taryba <...>, p. 189–199.

⁷⁴ *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Mokslinis redaktorius doc. dr. A. DZIEGORAITIS. Vilnius: MRU, 2005, p. 154. Autorei nepavyko rasti šios disertacijos.

⁷⁵ FRIDŠTEINAS, V. Valstybės atsakomybė už nuostolius, padarytus valdininkų neteisėtais veiksmais. *Teisė*, nr. 43, 1938, p. 267–278.

V. Fridšteinas, svarstydamas valstybės atsakomybės klausimus, rėmėsi Vokietijos, Prancūzijos, Rusijos patirtimi. Mokslininkas pateikė įvairiausias to meto vokiečių teisininkų nuomones dėl valstybės ir tarnautojo atsakomybės: vienų nuomone (Bliuntšli, Štein, Lening, Mohl ir kiti), valstybė jokios atsakomybės negali turėti, nes „šitokios atsakomybės padarinys bus toks, kad atitinkama vyresnybė pagaliau nepripažins valdininkų neteisėtų veiksmų neteisėtais, nenorėdama priversti išdą atlyginti tokiomis veiksmis padarytus nuostolius“⁷⁶. Kitų nuomone (Hefter, Meisterling, Zacharia ir kiti), valstybė turi atsakyti ir tais atvejais, kai tarnautojas veikia kaip „viešosios valdžios atstovas“⁷⁷. Autorius neapribotoje vienoje tik užsienio praktikos aptarimu. Straipsnyje jis rėmėsi ir Lietuvos Vyriausiojo Tribunolo jurisprudencija. Jis cituoja: „<...> vyriausybė apskritai turi būti atsakinga už valstybės tarnautojus, savaime aišku, nes tarnautojus ji skiria. <...> gi žmonių pasitikėjimą tarnautojai tegali turėti tik tada, kad už tarnybinius darbus atsako paskirusioji juos vyriausybė, kuri yra pasitikėjimo šaltinis. Tad sakytas dėsnis privalomas ir vyriausybei.“⁷⁸

Deja, valstybės atsakomybės instituto formavimas tarpukario Lietuvoje nebuvo pabaigtas.

1.6. Administracinė atsakomybė

Bene gausiausia tarpukariu administracinės teisės literatūra yra susijusi su administracinės atsakomybės tematika⁷⁹. Apžvelgsime keletą straipsnių, publikuotų „Teisės“ žurnale.

K. Laucius straipsnyje apie administracinį baudimą⁸⁰ įvardija ratą asmenų, taikančių atsakomybę, piniginių nuobaudų ribas, administracinio arešto skyrimo specifiką, administracinių nusižengimų (tada vadinamų administracinėmis bylomis) senaties terminus, nutarimų apskundimo tvarką. Specialistas daro išvadą, kad įstatymuose yra nenumatyta daugybės dalykų, pavyzdžiui, „bepročių ir mažamečių atsakingumas, bendrininkavimas, baudimas iš sudėties už pasikartojančius nusižengimus <...>“⁸¹.

J. Undraitis straipsnyje apie administracines baudas⁸² aprašo administracinę atsakomybę ir įvardija ją taip: „Paprastai administracine tvarka pavedama bausti dėl tokių nusižengimų, kurie nėra dideli, bet gali dažnai atsitikti.“⁸³ Jis tvirtina, kad dažniausiai nuobaudas skiria apskričių viršininkai, nors įstatymai suteikia tokią teisę ir miestų burmistrams, ir valsčių viršaičiams, ir mokesčių departamento direktoriui ir pan. Apskričių viršininkų paskirtas nuobaudas buvo galima apskųsti vidaus reikalų ministru. Ne visais atvejais, bet įstatymuose numatytais vidaus reikalų ministro priimtus sprendimus buvo galima apskųsti Vyriausiajam Tribunalui. Tokių administracinės atsakomybės taikymo institucinę tvarką, pasak autoriaus, lėmė tai, kad administracinė atsakomybė taikoma už nedidelius nusižengimus ir „jei jas spręstų teismas, tai dėl nelanksčios procedūros tvarkos sprendimas teisme galėtų ilgai užtrukti“⁸⁴.

⁷⁶ Ten pat, p. 276.

⁷⁷ Ten pat, p. 277.

⁷⁸ Ten pat, p. 273.

⁷⁹ UNDRAITIS, J. Administracinio baudimo aktualijos. *Policija*, 1939, 14–15; VOROBJOVAS, S. Administracinės baudos. *Policija*, 1929, 1; VOROBJOVAS, S. Administracinės baudos. *Policija*, 1929, 2; VOROBJOVAS, S. Piniginės baudos administracinėse bylose ir pakeitimas jų areštu. *Policija*, 1929, 17; VOROBJOVAS, S. Protokolas. *Policija*, 1929, 18; VOROBJOVAS, S. Teismo įsakymas ir administracinės baudos nutarimas. *Policija*, 1931, 13–14; VOROBJOVAS, S. Kaip būtų galima sutvarkyti administracinių baudų reikalą. *Policija*, 1931, 15; VOROBJOVAS, S. Administracinių baudų bylos 1932 metais. *Policija*, 1933, 14; VOROBJOVAS, S. Vyriausiojo tribunolo išaiškinimas dėl administracinių pabaudų. *Policija*, 1935, 19. Išsamią tarpukario Lietuvos administracinės atsakomybės instituto analizę atliko Darius Urbonas. Žr.: URBONAS, D. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*, 2009, 3 (3), p. 317–331.

⁸⁰ LAUCIUS, K. Administracinis baudimas mūsų įstatymo leidyboje. *Teisė*, 1939, nr. 45, p. 422–434.

⁸¹ Ten pat, p. 434.

⁸² UNDRAITIS, J. Administracinės baudos per 1938 metus. *Teisė*, 1939, nr. 48, p. 355–362.

⁸³ Ten pat, p. 356.

⁸⁴ Ten pat.

Straipsnio autorius pateikia administracinės atsakomybės taikymo statistiką, iš kurios daromos išvados: pirma, vienas apskrities viršininkas per 1938 metus sprendė daugiau kaip 1500 bylų; antra, beveik visais kartais įstatymas numato galimybę skirti iki 1000 litų piniginę baudą; trečia, pažeidėjai galėdavę pasirinkti piniginę baudą ar administracinį areštą; ketvirta, daugiausiai baudų buvo skirta dėl viešosios tvarkos, ramybės ir padarumo, eismo, švaros palaikymo pažeidimų.

Tarpukariu nebuvo vieno teisės akto, reglamentuojančio administracinės atsakomybės taikymą. Būdavo remiamasi įvairiais įstatymais. Vien apskrities viršininko įgaliojimus taikyti administracinę atsakomybę reglamentavo 26 įstatymai⁸⁵. Vienuose įstatymuose numatytas administracinės atsakomybės taikymas, kituose – ne. Juridiniams asmenims taikoma administracinė atsakomybė taip pat buvo „išblaškyta“ įvairiuose įstatymuose.

2. V. Biržiškos administracinės teisės programa

Manytina, rašytiniuose šaltiniuose pirmąkart Lietuvoje administracinės teisės sampratą pabandė pateikti prof. V. Biržiška. Ją galima perskaityti 1935 m. išspausdintame paskaitų rankraštyje⁸⁶. Mokslininkas konkrečiai nepateikia administracinės teisės apibrėžimo, bet tvirtina, kad „Administracinės teisės sritys priklauso nuo valstybės uždavinių ir veikimo turinio. Ji tiria valstybės valdymo organizaciją ir jos santykį tarp valstybės ir piliečių“⁸⁷. Autorius kartais vartoja administracinės teisės, kartais – administracijos teisės sąvokas, neskirdamas jų. Štai ir vėl jis rašo, kad „Per valstybės formą išsilėja žmonių reikalavimai, kurie tampa v-bės uždaviniai, tai: dvasios, fiziniai ir ekonominiai. Tuos tikslus vykdo v-bės organai. Iš čia susidarė v-bės ir piliečių tarpusavio vykdymo santykiai, valdymo formos, kurios nagrinėja administracijos teisę, kuri įgauna socialės administracinės teisės vardą“⁸⁸. Taigi profesorius pabrėžia, kad administracinė teisė yra teisės šaka apie valstybės ir piliečių santykius, vykdamas valstybės uždavinius, kuriuos iškelia žmonių poreikiai.

Prof. V. Biržiškos paskaitų konspektą galima įvardyti pirmuoju ir kol kas vieninteliu Lietuvoje administracinės teisės specialiosios dalies veikalu. Tai nėra administracinės teisės bendrosios dalies paskaitų medžiaga, nes joje nėra bendrajai daliai būdingų institutų apibūdinimo, išskyrus administracinius aktus. Juos mokslininkas mano esant administracinių įstaigų veiklos rezultatu⁸⁹, išskirdamas dviejų rūšių administracinius aktus – norminius („normatyvinius“, „reglamentus“) ir individualius („individualinius“)⁹⁰. Administracinės teisės šaltinių, normų, principų, administraciniams teisiniams santykiams būdingų bruožų mokslininkas neapibrėžia.

Taigi šis veikalas yra labiau specialiosios dalies konspektas, nes jame yra apibūdinami tokie institutai, kaip antai pilietybės, asmens tapatybės, kitų civilinės būklės aktų („gimimo, jungtvių, persikymo, mirimo“⁹¹), emigracijos, švietimo, vietos savivaldos, sveikatos apsaugos, alkoholinių gėrimų prekybos, labdaros, pataisos namų, „pasenusių“ prieglaudos, neįgaliųjų prieglaudos, socialinio draudimo, ligos draudimo, profesinių ligų, valstybės tarnybos, spaudos, asociacijų, žemėtvarkos, policijos veiklos, administracinės teisinės prievartos, administracinės teisminės kontrolės. Galima numanyti, kad šie klausimai tuometėje Lietuvoje buvo itin aktualūs – matyt, buvo piktnaudžiaujama prekyba al-

⁸⁵ LAUCIUS, K. Administracinis baudimas mūsų įstatymo leidyboje. *Teisė*, 1939, nr. 45, p. 423.

⁸⁶ *Administracinės teisės konspektas* <...>.

⁸⁷ Ten pat, p. 1.

⁸⁸ Ten pat, p. 2.

⁸⁹ Ten pat, p. 45.

⁹⁰ Ten pat, p. 47.

⁹¹ Ten pat, p. 12.

koholiniais gėrimais ir jų vartojimu, buvo nemažai nuskurdusių žmonių, nedaugelis dar turėjo asmens tapatybės dokumentus, daugelis (autorius duomenimis, 200 000 lietuvių⁹²) emigravo į JAV.

Teisių fakulteto profesorius savo paskaitose mini svarbius Lietuvos įstatymus, manytina, tuometės Lietuvos pagrindinius administracinės teisės šaltinius, taip pat viešojo administravimo institucijas, pareigūnus. Pavyzdžiui, jis akcentuoja 1919 m. priimtą Spaudos įstatymą, tais pačiais metais priimtą Lietuvos įstatymą apie draugijas, 1922 m. įstatymu įvestą žemės reformą, 1926 m. įsteigtas ligonių kasas, Vyriausiąją socialinio draudimo valdybą, 1929 m. priimtą Emigracijai tvarkyti įstatymą, reglamentuojantį vidaus reikalų ministro leidimu steigiamą Emigracijos įstaigos veiklą, Lietuvos sveikatos departamentą prie Vidaus reikalų ministerijos, 1934 m. priimtą Alkoholinių gėrimų pardavinėjimui tvarkyti įstatymą, reglamentuojantį leidimų gavimo sistemą, prekybos alkoholiniais gėrimais taisykles, 1931 m. priimtą Lietuvos savivaldybės įstatymą, nustatantį valsčių, apskričių ir miestų teises, valsčiaus tarybos, viršaičio, krivulės, seniūnų, apskrities tarybos, valdybos, miesto tarybos, burmistrų pareigas. Mokslininkas įvardija vyriausybę, kurią sudaro Respublikos Prezidentas ir Ministrų kabinetas, vardija ministerijas, policijos uždavinius, valdininkus.

Konspekte vartojamos iki šiolei administracinėje teisėje žinomos ir svarbios kategorijos – centralizacija, decentralizacija, dekoncentracija, administracinis režimas, diskrecinės galios.

Profesorius paskaitose apibrėžė ir administracinio teismo reikšmę: „Prieš tokį adm. režimą – neatsakingą įstatymų slopinimą – buvo sudarytas administracinis teismas, kuriam veikiant adm. režimas praranda savo ydą ir nėra teisėtumui kenksmingas, nes kiekvienas adm aktas dėl neteisėtumo (prieštaravimo įstatymo nuostatomis) gali būti adm. teismui apskūstas. Čia policinių valstybės žymių nebelieka. Todėl administracinis režimas pasidaro patogus.“⁹³

V. Biržiškos paskaitų konspektas yra ne tik pirmoji ir kol kas vienintelė administracinės teisės specialiosios dalies mokomoji priemonė Lietuvoje, bet ir pirmoji lyginamosios administracinės teisės specialiosios dalies mokomoji priemonė. Čia mokslininkas gausiai remiasi kitų šalių – JAV, Meksikos, Brazilijos, Portugalijos, Ispanijos, Italijos, Anglijos, Prancūzijos, Belgijos, Olandijos, Vokietijos, Šveicarijos, Čekoslovakijos, Švedijos, Norvegijos, Lenkijos patirtimi. Pavyzdžiui, jis papasakojo apie 1907 m. įsteigtą JAV emigracinę komisiją, kuri nagrinėjo „emigracijos klausimus, rasių ir tautų susimaišymo problemas, emigrantų dalyvavimą pramonėje ir prekyboje“⁹⁴. Taip pat jis papasakojo apie Anglijos, Londono administracinį padalijimą: „Šių grovijų teritorija labai įvairi – nuo 50.000 iki 1.500.000 akrų. Tiek pat įvairuoja ir gyventojų skaičius – nuo 20.000 iki 4.500.000 gyv., (Londonas, sudaręs atskirą ad-cinį padalymą turi tuos 4.500.000 gyv.).“⁹⁵ Arba štai jis aprašė Vokietijoje 1725 m. įsteigtą *Medical ordnung*, Prancūzijoje 1922 m. įsteigtą patariamąjį higienos komitetą, Anglijoje 1870 m. įsteigtą Sąjungą labdaringųjų draugijų, Švedijoje bei Norvegijoje 1865 m. įstatymais įtvirtintą Goteburgo sistemą, reglamentuojančią alkoholinių gėrimų gamybą, civilinės būklės aktų atsiradimą 1784 m. Austrijoje.

Maža to, toks nedidelis konspektas (48 puslapiai), tačiau jame galima rasti nemažai istorinių žinių. Profesorius mena Vytauto Didžiojo laikus, pasakodamas apie Lietuvos teritorijoje nuolatos vykstančią lietuvių migraciją⁹⁶. Mokslininkas mini ir kitokias svarbias istorines datas, įvykius. Pavyzdžiui, Lietuvos kolonizacijos pradžią Gedimino laikais⁹⁷, 1576 m. karaliaus Stepono Batoro įstatymą dėl besimokančiųjų užsienyje atleidimo nuo karo tarnybos, 1569 m. Liublino uniją, 1588 metų Statutą, 1772,

⁹² Ten pat, p. 5.

⁹³ Ten pat, p. 48.

⁹⁴ Ten pat, p. 6.

⁹⁵ Ten pat, p. 14.

⁹⁶ Cituojame tai, nes tokia situacija primena ir dabartinę Lietuvą. Žr.: *Administracinės teisės konspektas <...>*, p. 7.

⁹⁷ *Administracinės teisės konspektas <...>*, p. 4.

1793, 1795 metus dėl „Lietuvos ir bendrai vakarų prijungimo prie rusų“⁹⁸, 1815 m. Vienos kongresą, kurio metu buvo „likviduota Varšuvos hercogystė <...>“⁹⁹, 1863 m. sukilimą ir kt.

Perskaičius V. Biržiškos konspektą, darytina išvada, kad tuo metu dar nebuvo aiškiai nubrėžtų administracinės teisės galiojimo ribų, neaiškus jos objektas, uždaviniai, tikslai, bruožai, būdingi administraciniais teisiniais santykiams. Pavyzdžiui, konspekte aptariami ir civilinės, ir konstitucinės teisės normomis reglamentuojami klausimai – pilietybės institutas, butų nuoma, pažnytinė, civilinė metrikacija. Tačiau, kaip minėta, tai pirmas Lietuvoje rašytinis šaltinis, kuriame pirmąkart užsimenama apie administracinės teisės sritis, siejant jas su valstybės ir piliečių santykiais.

3. S. Žakevičiaus paskaitos apie administracinę teisę P. Vilučio užrašuose

Vienas iš išsamiausių rašytinių šaltinių apie administracinę teisę tarpukario Lietuvoje buvo 1939 m. studento P. Vilučio¹⁰⁰ sudaryta knyga pagal VDU Teisių fakulteto vyriausiojo asistento S. Žakevičiaus¹⁰¹ 1938 m. skaitytas paskaitas. Ši knyga buvo išleista privačia M. Kriaučiuo iniciatyva¹⁰².

Tai – administracinės teisės bendrosios dalies užrašai, kurių turinys primena ir šių laikų klasikinį administracinės teisės bendrosios dalies mokomųjų priemonių turinį. Čia aptariama valstybės reikšmė, viešosios administracijos samprata, administracinės teisės sąvoka ir bruožai, šaltiniai, lyginamieji su kitų valstybių administracine teise aspektai, viešojo administravimo subjektai, valstybės tarnyba, viešosios administracijos veikla (administraciniai aktai) ir tos veiklos kontrolė.

Tai viena iš intelektualiausių iki šiolei parašytų administracinės teisės mokomųjų priemonių, nes joje itin meistriškai operuojama išsamiais žiniomis apie Anglijos, Prancūzijos, Vokietijos administracinę teisę, pavyzdžiui, pateikiant Reichskammergerichto kontrolės idėją¹⁰³, fisko teoriją¹⁰⁴, Prancūzijos Valstybės Tarybos sudėtį¹⁰⁵, teismo administracinių aktų neteisėtumo pripažinimo motyvus Prancūzijoje ir administracinės valstybės atsakomybės pagrindus¹⁰⁶, precedento sampratą¹⁰⁷, taip pat išsamiai apibūdinant Prancūzijos, Anglijos, Vokietijos civilinę tarnybą¹⁰⁸.

Kai kur studentas P. Vilutis užrašuose pateikia vertimus iš klasikinių prancūzų veikalų, pavyzdžiui, Maurice Hauriou, ir kt.

Tačiau reikia pabrėžti, kad kai kur liko neaiškių vietų. Pavyzdžiui, nesuprantamai pateiktas vienas iš administracinės teisės tikslų – susidaryti valstybės administracijai sau nepaliečiamumo teisinės garantijas¹⁰⁹. Pernelyg sudėtingai aiškinamos kai kurios institucijos ir institutai, iš pradžių nepateikiant esminių žinių apie jas. Pavyzdžiui, Prancūzijos Ginčų teismo vaidmuo¹¹⁰.

Maža to, iš teksto aišku, kad Lietuvoje nebuvo administracinės teisės kategorijų, terminų. Mokojoje priemonėje pateikti išversti iš kitų kalbų terminai, daugiausiai iš prancūzų, pavyzdžiui, reglamentas, reglamentinė galia (pranc. *pouvoir réglementaire*), administracinė galia (pranc. *pouvoir*

⁹⁸ Ten pat, p. 7.

⁹⁹ Ten pat, p. 19.

¹⁰⁰ Deja, straipsnio autorė nerado daugiau biografijos duomenų apie šį žmogų.

¹⁰¹ Stasys Žakevičius-Žymantas buvo VDU, vėliau VU dėstytojas, Teisės fakulteto dekanas, stažavosi Paryžiaus, Londono, Harvardo, Čikagos universitetuose. Jo veikla po 1940 metų yra vertinama dviprasmiškai.

¹⁰² 1943 metais buvo įkalintas Štuthof koncentracijos stovykloje.

¹⁰³ VILUTIS, P. *Administracinė teisė* <...>, p. 43.

¹⁰⁴ Ten pat, p. 44.

¹⁰⁵ Ten pat, p. 49.

¹⁰⁶ Ten pat, p. 54.

¹⁰⁷ Ten pat, p. 59.

¹⁰⁸ Ten pat, p. 95–126.

¹⁰⁹ Ten pat, p. 21.

¹¹⁰ Ten pat, p. 25.

administratif), įstatymų leidžiamosios galios delegacija (angl. *delegated legislation*), diskrecinė administracijos galia (angl. *discretionary power*), viešoji tarnyba kaip viešasis administravimas (pranc. *service public*), viešieji steiginiai (pranc. *établissements publics* (dabar viešosios įstaigos)), ekonominio pobūdžio viešosios tarnybos (pranc. *établissements publics industriels et commerciaux*) ir kt. Kai kur ir pats teksto autorius pripažįsta, kad Lietuvoje nėra apsispręsta dėl terminų, pavyzdžiui, „Lietuvoje yra didelė painiava su reglamento terminu; čia yra įsakymas, įsakas, paliepimas, privalomas įsakymas, policijos įsakymas, administraciniai aktai ir t. t.“¹¹¹.

3.1. Administracinės teisės samprata

Užrašuose pateikiama administracinės teisės samprata. Tačiau ši samprata pradėta aiškinti svarstant keletą ir dabartyje aktualių administracinės teisės kategorijų.

Pirma, apsvarstant valstybės uždavinius, jos funkcijas ir išskiriant bendrų interesų tenkinimo uždavinį bei administracinę valstybės funkciją.

Antra, iškeliant valdymo funkcijos ir administracinės funkcijos, valdžios ir administracijos santykio klausimą: „valdžios uždavinys yra rūpintis išimtinai svarbiais reikalais, saugoti tautos bei valstybės didžiuosius interesus, administracijos uždavinys – rūpintis bėgamaisiais kasdieniais reikalais.“¹¹²

Trečia, išskiriant administracinės funkcijos objektą – „bendro intereso reikalų normavimas ir viešojo naudingumo tvarkymas <...>, šių reikalų tenkinimas“¹¹³ bei įvardijant šią funkciją kaip „žmogaus reikalų funkcija“¹¹⁴. Čia administracija įvardijama ūkvedžiu, atstovaujančiu valdžios reikalams, bei tarnu, patarnaujančiu visuomenei. Visuomenės ir administracijos santykis yra vaizduojamas pono ir tarno santykiu, pavyzdžiui, kai piliečiai moka mokesčius, jie veikia kaip tarnai, o kai administracija išduoda kokį nors dokumentą, ji veikia kaip tarnas, o visuomenė užima pono vietą.

Ketvirta, įvardijant viešąją tarnybą ir išskiriant jos sandarą bei tikslą – patarnavimą visuomenei.

Penkta, identifikuojant viešąją administraciją ir siejant ją ne su įstatymų kuriamąja ar teismo (įstatymų taikomąja) funkcija, bet su vykdomąja funkcija. Taip pat nurodant viešosios administracijos misiją, jos organizacijos principus bei nustatant viešosios administracijos struktūrą lygiai panašiai kaip šiuolaikinėje Lietuvoje ji yra įtvirtinta Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnyje: „Viešosios administracijos centro galią sudaro valstybės centriniai organai, kurie turi administracinį veikimą. <...> jiems dar netiesiogiai priklauso <...> sritinė galia. Centrinės galios techninius organus sudaro Respublikos Prezidentūra, Ministrų Taryba ir ministerijos <...> sritinė viešosios administracijos organizacija turi tiek galios, kiek jai yra suteikta centro valdžios. Lietuvoje prie sritinių viešųjų administracijų tenka priskirti savivaldybes.“¹¹⁵

Visa tai aptarus įvardijamas administracinės teisės tikslas – nustatyti administracijos organizaciją, jos kompetenciją, veikimo principus.

Pateikiamas kone pirmas ir išsamiausias tuo metu Lietuvoje administracinės teisės apibrėžimas. Jis yra pakankamai sudėtingas, akivaizdu, kad buvo verstas iš kitos kalbos, taip pat akivaizdu, kad administracinės teisės samprata to meto žmonėms nebuvo visiškai aiški. Remdamiesi tekstu, pateiksime šį apibrėžimą: tai yra viešosios teisės šaka, reglamentuojanti viešosios administracijos organizaciją, reguliuojanti valstybės atsakomybę, nustatanti viešosios administracijos prievartos galią, procedūrą, kuria priimami privalomi sprendimai.

¹¹¹ Ten pat, p. 34.

¹¹² Ten pat, p. 8.

¹¹³ Ten pat, p. 9.

¹¹⁴ Ten pat, p. 11.

¹¹⁵ Ten pat, p. 17.

Pirmąkart Lietuvoje buvo įvardyti administracinės teisės bruožai. Vienas iš jų yra administracijos ir piliečių, valdininkų ir pačių administracinių organų santykiai.

Taip pat pirmąkart išskirtas administracinės teisės objektas – viešosios administracijos organizacija, jos kompetencija, tos kompetencijos vykdymas. Čia kažkodėl nepaminėta valstybės atsakomybė ir, kaip dabar sakome, teisė apsiginti nuo administracijos veiksmų.

Pirmąkart rašoma ir apie administracinės teisės šaltinius – įstatymus („Į plieninę įstatymo uolą, subyra <...> prieštaraujant teisės nuostatai“¹¹⁶), kuriuos autorius išskiria į išorinius (tarp valstybės ir piliečio) ir vidinius (tarp valstybės ir valstybės tarnautojų), reglamentus, t. y. norminius administracinius aktus, dar įvardijamus „įstatymų leidžiamosios galios delegacija“¹¹⁷, pabrėžiant, kad jų yra daug rūšių ir kad jie turi būti skelbiami tokia pat forma kaip ir įstatymas. Prie administracinės teisės šaltinių priskiriama ir tai, ką šiais laikais vadiname „minkštąja“ teise – instrukcijos, aplinkraščiai, cirkuliarai. Papročių teisė taip pat aprašoma kaip šaltinis, bet nepateikiama jokių pavyzdžių iš Lietuvos. Administracinių teismų sprendimai taip pat minimi kaip šaltiniai. Labai gaila, kad autoriai nepasinaudojo Lietuvos Vyriausiojo Tribunolo praktika, o tik rėmėsi užsienio teismų jurisprudencija. Administracinės teisės doktrina taip pat priskiriama prie šaltinių, tačiau čia nepateikiama jokių Lietuvos mokslininkų darbų, pabrėžiant, kad „tobulą doktriną gali sukurti ilgas laiko tarpas, teisės mokslo tinkamoje aukštesnioje pastatymas, teisės mokslininkų raštai“¹¹⁸.

3.2. Viešoji administracija instituciniu požiūriu

P. Vilutis užrašuose stengiasi atskleisti ne tik viešosios administracijos institucinę struktūrą, bet ir funkcinę jos reikšmę. Tam jis telkiasi į pagalbą prancūzų sukurtas teorijas apie viešąją tarnybą (pranc. *service public*). Šiuo atveju viešoji tarnyba turi viešojo administravimo veiklos reikšmę: „viešoji tarnyba yra vienas būdų (pats svarbiausias) administracinio veikimo“¹¹⁹.

Užrašų autorius pirmąkart Lietuvoje vartoja sąvoką „ekonominės viešosios tarnybos“, perimdamas ją iš prancūzų patirties ir įvardija lietuviškas ekonomines viešąsias tarnybas arba „maišytas ekonomines tarnybas“¹²⁰. Dabar jas vadiname uždarosiomis akcinėmis bendrovėmis, akcinėmis bendrovėmis, kurių pagrindinė akcininkė yra valstybė arba savivaldybė, valstybės įmonėmis, savivaldybių įmonėmis. Tuo metu tai buvo – elektros tiekimo belgų bendrovė Kaune, švedų degtukų monopolis, „Valstybės Loterija“, „Valstybės Draudimo Įstaiga“, „Lietūkis“. Dabartinėje Lietuvoje tokio tipo institucijos nėra laikomos viešojo administravimo institucijomis. Tačiau P. Vilutis naudojo prancūzų viešojo administravimo institucinę struktūrą, o Prancūzijoje tokio tipo įmonės iki šiolei yra laikomos viešojo administravimo subjektais. Kita vertus, tarpukario Lietuvoje nebuvo apsispręsta dėl funkcinės viešojo administravimo reikšmės, tad nustatyti aiškią viešojo administravimo institucijų sistemą Lietuvoje buvo neįmanomas dalykas.

Tačiau P. Vilutis ir S. Žakevičius bandė apibrėžti Lietuvos administracinės valdžios organizaciją, išskirdami ją į centrinę (Prezidentas ir Ministrų Taryba, ministerijos, departamentai) ir „regionalinę“ (ministerijų ir departamentų organai ir agentai, „išblaškyti po visą valstybės teritoriją“¹²¹), grupuodami ministrų atsakomybę į atsakomybę prieš šeimą, baudžiamąją, civilinę prieš valstybę ir civilinę prieš privačius asmenis.

¹¹⁶ Ten pat, p. 32.

¹¹⁷ Ten pat, p. 33.

¹¹⁸ Ten pat, p. 38.

¹¹⁹ Ten pat, p. 67.

¹²⁰ Ten pat, p. 71.

¹²¹ Ten pat, p. 74.

Mokslininkai aptarė decentralizacijos (savivaldybės) ir dekoncentracijos (vietos valstybiniai organai) kategorijas, išsamiai išanalizavo to meto Lietuvos savivaldybių organus, savivaldybių administracinę priežiūrą, kurią teisėtumo ir tikslingumo požiūriu atlikdavo vidaus reikalų ministras pats arba per apskrities viršininkus.

3.3. Viešasis administravimas funkciniu požiūriu

Užrašų autoriai ėmėsi sudėtingo uždavinio – atskleisti viešojo administravimo subjektų veiklos turinį. Jie tvirtina, kad „viešasis interesas yra aukščiausia administracijos veikimo taisyklė, tuo tikslu administracijai yra suteikiama diskrecinė galia <...>. Bet, žinoma, diskrecinės galios vykdymas yra įstatymu paremtas. Ji negali būti piktam, ne viešajam interesui panaudota“¹²².

Taigi autoriai apibūdina diskrecinę viešosios administracijos galią ir aprašo, kada Prancūzijoje administracinis teismas naikina administracinius aktus, t. y. kai jie yra priešingi įstatymui, kai akte netinkamai aiškinamos įstatymo normos, kai paaiškėja, kad sprendimas priimtas, remiantis klaidingais duomenimis (faktinė klaida)¹²³.

Užrašų autoriai atkreipia dėmesį į tam tikrus skirtumus civilinėje ir administracinėje teisėje. Pavyzdžiui, administracinėje teisėje negalioja principas „nemo est iudex in sua causa“, nes kreipimasis į teismą dėl administracinio akto nestabdo jo galiojimo, o įrodinėjimo našta tenka besikreipusiam piliečiui. Kita vertus, viešojo administravimo subjektas gali nagrinėti skundą dėl žemesnės institucijos priimto sprendimo. Taip ir dabar yra Lietuvoje.

Mokslininkai nemažai dėmesio skiria policijos veiklai, viešajai tvarkai palaikyti, administracinės prievartos priemonėms, nuobaudų skyrimo tvarkai, tvirtindami, kad „policija savo tikslo turi siekti pirmiausia švelnesnėmis priemonėmis“¹²⁴.

Autoriai siūlo, kad būtų daugiau „specialių administracinių policijų“. Jie turi mintyje tai, ką mes šiandien vadiname inspektoriais maisto, statybų, sveikatos, alkoholinių gėrimų, tabako, darbo, konkurencijos kontrolės srityse.

Administracinių aktų institutui taip pat skiriama dėmesio. Tvirtinama, kad yra dviejų tipų aktai: aktai, „kuriais kuriama bendroji neasmeninė teisinė padėtis <...>, ir kuriais kuriama individualinė teisinė padėtis – vienašaliniai ar sutartiniai aktai“¹²⁵. Taigi, administraciniai aktai yra skirstomi lygiai taip kaip ir šių dienų Lietuvoje – norminiai ir individualūs administraciniai aktai. Norminiai administraciniai aktai (tada vadinami administraciniais reglamentais) buvo skirstomi į vykdomuosius, autonominius, ypatinguosius. Pastarieji skaidomi į dar smulkesnes grupes. Individualūs administraciniai aktai skirstomi į diskrecinės galios ir suvaržytos kompetencijos. Toks administracinių aktų grupavimas buvo daromas remiantis kitų šalių patirtimi, taip pat, manytina, M. Romerio atliktų tyrimų rezultatais. Reikia pripažinti, kad iki šiolei Lietuvoje nėra iškristalizuotų administracinių aktų rūšių – nei norminių, nei individualaus pobūdžio.

Užrašai baigiami administracinių aktų teisėtumo kontrolės klausimu. Čia įvardijami neteisėtų administracinių aktų bruožai: nekompetentingumas, „kompetencijos užgriebimas“ (tai, ką mes dabar vadiname piktnaudžiavimu įgaliojimais, *ultra vires*), aktų priėmimo procedūrų trūkumai.

Taigi, galima tvirtinti, kad tarpukario Lietuvoje viešosios administracijos veikla buvo suprantama kaip diskrecinės galios vykdymas, naujų taisyklių kūrimas, teisės normos taikymas, priežiūra ir kontrolė. Labai panašiai kaip ir šiuolaikinėje administracinėje teisėje.

¹²² Ten pat, p. 131.

¹²³ Ten pat, p. 133.

¹²⁴ Ten pat, p. 140.

¹²⁵ Ten pat, p. 148.

3.4. Siūlymai – Lietuvos administracinės teisės uždaviniai

Užrašų autoriai siūlo Lietuvos įstatymų leidėjui kelis dalykus. Pirmą, priimti administracijos aparatą tvarkančią įstatymą, apimančią viešosios tarnybos reglamentavimą. Antra, įsteigti administracinę teisę, nagrinėjančią administracinių aktų teisėtumą ir tarnybinius ginčus. Trečia, kodifikuoti administracinės teisės normas, „glūdį ar tai civilinėje ar tai baudžiamojoje teisėje <...>“¹²⁶. Manytina, užrašų autoriai galvojo apie administracinio proceso kodeksą.

4. Administracinės teisės mokslas ir studijos šiuolaikinėje Lietuvoje

Kaip teigė tarpukariu P. Vilitis, „Administracinės teisės mokslo reikalas tobulinti viešosios administracijos teisę, eiti kūrybos keliu, iškelti tobulus administracijos organizacijos principus, kad per tai darytųsi administracinis darbas našus, teisėtais pagrindais paremtas“¹²⁷. Šiems žodžiams ir dabar neįmanoma paprieštarauti.

Tačiau tarpukariu ir vystantis šiuolaikiniam Lietuvos administracinės teisės mokslui kilo ir kyla tam tikru požiūriu panašių problemų. Aišku, šiuolaikinė Lietuvos valstybė skiria daugiau dėmesio administracinės teisės mokslu plėtrai. Yra nemažai apgintų disertacijų tam tikrais administracinės teisės klausimais¹²⁸, parašytų mokslinių straipsnių.

Tačiau per kelis dešimtmečius Lietuvoje tėra parašyti vos keli administracinės teisės vadovėliai¹²⁹. Valstybėse kaimynėse administracinės teisės vadovėlių gausa ir įvairovė yra pribloškianti. Lenkijoje, Slovakijoje, Čekijoje spausdinami ES administracinės teisės¹³⁰, bendrosios administracinės teisės, materialinės arba specialiosios administracinės teisės¹³¹, procesinės administracinės teisės¹³² vadovėliai ir studijos.

Pabrėžtina, kad Lietuvoje iki šiolei nėra procesinės ir specialiosios administracinės teisės studijų¹³³, nėra Administracinių bylų teisenos įstatymo, Viešojo administravimo įstatymo, Administracinių

¹²⁶ Ten pat, p. 63.

¹²⁷ Ten pat, p. 21.

¹²⁸ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinės justicijos ypatumai Lietuvoje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2004; DANĖLIENĖ, I. *Proporcingumo principas administracinėje teisėje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2011; GAILIŪNIENĖ, I. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013; PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administravimo subjektas kaip sutarties šalis*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014 ir kt.

¹²⁹ ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004; DZIEGORAITIS, A., et. al. *Lietuvos administracinė teisė <...>*; ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centras, 2008; DEVIATNIKOVAITĖ, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009; BAKAVECKAS, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. 1 dalis. Vilnius: Mes, 2012.

¹³⁰ GRZESZCZAK, R.; SZCZERBA-ZAWAD, A. (eds.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut wydawniczy EuroPrawo, 2016; POMAHAČ, R.; HANDRLICA, J. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012.

¹³¹ MIEMIEC, M., et. al. *Materialne právo administracyjne*. Warszawa: Wolter Kuwer business, 2013; ŠKULTĖTY, P.; KAŠŠÁK, R. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Veda, 2014; SLÁDEČEK, V.; POUPEROVÁ, O. *Správní právo. Zvláštní část*. Praha: Leges, 2011.

¹³² KOČIČIAROVÁ, S. *Správné právo procesné. Všeobecná časť*. Šamorín: Heuréka, 2015; VRABKO, M. et. al. *Správné právo procesné. Osobitná časť*. Bratislava: Heuréka, 2015; ADAMIAK, B.; BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015; SKULOVÁ, S. et. al. *Správní právo procesní*. 2. Vydání. Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012.

¹³³ ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.

nusižengimų kodekso komentarų. Kitaip nei Lietuvoje, minėtose valstybėse skatinama rašyti įstatymų komentarus. Pavyzdžiui, Lenkijoje kone kas keletą metų išeina nuolatos pildomas Įstatymo dėl administracinių teismų proceso komentaras¹³⁴, Čekijoje taip pat¹³⁵.

Būtų galima vardyti daugiau pastabų, tačiau apsiribosime šiomis.

Išvados

1. Lietuvoje dėl įvairių priežasčių administracinės teisės mokslas pradėjo formotis vėlai. Nacionalinės administracinės teisės studijų, vadovėlių, kaip ir mokslinių straipsnių, pasirodė tik XXI amžiaus pradžioje. O kitose valstybėse veikalai, skirti administracinės teisės doktrinai, buvo pradėti rašyti dar XIX amžiuje.
2. Nepaisant to, tarpukario Lietuvoje mokslininkai, visuomenės veikėjai gilinosi į tam tikrus administracinės teisės institutus – valstybės tarnybos, administracinės atsakomybės, valstybės atsakomybės, administracinių aktų – remdamiesi Anglijos, Prancūzijos, Vokietijos ir kitų šalių patirtimi. Tačiau nė viena iš šių sričių nebuvo praktiškai įgyvendinta Lietuvoje: taip ir liko nepriimtas tarnautojų atsakomybę reglamentuojantis Valstybės tarnybos įstatymas, kiti įstatymai, nustatantys administracinę atsakomybę, valstybės atsakomybę, administracinę teiseną, viešojo administravimo veiklą.
3. Rašytiniuose šaltiniuose pirmąkart administracinės teisės sritys buvo apibrėžtos 1935 m. išspausdintame prof. V. Biržiškos paskaitų rankraštyje. Šį rankraštį galima laikyti pirmąja ir kol kas viintele administracinės teisės specialiosios dalies mokomąja priemone Lietuvoje.
4. Pats pirmas, atliepantis ir šiuos laikus, administracinės teisės apibrėžimas Lietuvoje buvo pateiktas 1939 m. P. Vilučio užrašuose, parengtuose S. Žakevičiaus paskaitų apie administracinę teisę pagrindu. Šis veikalas kartu yra pirmoji klasikinės administracinės teisės bendrosios dalies mokojoji priemonė Lietuvoje.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Atstovybių ir konsulatų tarnautojų atlyginimo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1924.V.17.
2. Įstatymas dėl valstybės tarnybos sutvarkymo. *Laikinosios vyriausybės žinios*, 1919.III.5.
3. Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo. *Laikinosios vyriausybės žinios*, 1919.VII.
4. Kelionės išlaidoms atlyginti įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1931.III.28.
5. Ministerių ir Valstybės Kontrolieriaus atlyginimo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1924.VIII. 20.
6. Švenčių priedo išmokėjimo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1931.XII.22.
7. Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1922.V.5;
8. Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1936.IV.10.

Specialioji literatūra

9. ADAMIAK, B.; BORKOWSKI, J. *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
10. *Administracinės teisės konspektas*. Pagal prof. Biržiškos programą. Rankraščio teisėmis. 1935.
11. AL. M. Tarnybinis smurtas. *Teisė*, 1926, nr. 10, p. 56–61.

¹³⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz. U. 2002 nr 153, poz. 1270. HAUSER, R.; WIERZBOWSKI, M. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa: CH. Beck, 2017.

¹³⁵ POTĚŠIL, L.; ŠIMÍČEK, V., et. al. *Soudní řád správní – Komentář*. Praha: Leges, 2014.

12. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
13. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centras, 2008.
14. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Profesoriaus Mykolo Romerio *de lege ferenda* nuostatos administracinio teismo klausimu ir jų atspindys dabartinėje Lietuvos teisėje. *Jurisprudencija*, 2010, 3 (121), p. 25–37.
15. BAKAVECKAS, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. 1 dalis. Vilnius: Mes, 2012.
16. DEVIATNIKOVAITĖ, I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009.
17. DEVIATNIKOVAITĖ, I. „Administracinio teismo pradai“ iki Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2017, nr. 19, p. 6–28.
18. DZIEGORAITIS, A., et. al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: MRU, 2005.
19. FRIDŠTEINAS, V. Dėl administracinio teismo Lietuvoje. *Teisė*, 1937, nr. 38, p. 187–205.
20. FRIDŠTEINAS, V. Valstybės atsakomybė už nuostolius, padarytus valdininkų neteisėtais veiksmais. *Teisė*, 1938, nr. 43, p. 267–278.
21. GRZESZCZAK, R.; SZCZERBA-ZAWAD, A. (eds.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut wydawniczy EuroPrawo, 2016.
22. HAUSER, R.; WIERZBOWSKI, M. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa: CH. Beck, 2017.
23. HESSE, A. Apie teisinę valdymo kontrolę. *Teisė*, 1937, nr. 38, p. 171–179.
24. KLIHMANN, A., T. Estijos administracinis teismas. *Teisė*, 1931, nr. 20, p. 24–44.
25. KOČIČIAROVÁ, S. *Správné právo procesné. Všeobecná časť*. Šamorín: Heuréka, 2015.
26. LAPINSKAS, K.; PETKEVIČIUS, P. *Tarybinė administracinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1980.
27. LAUCIUS, K. Administracinis baudimas mūsų įstatymo leidyboje. *Teisė*, 1939, nr. 45, p. 422–434.
28. MACHOVENKO, J. Laukinės gyvūnijos teisinė apsauga Lietuvos Statutuose – viešojo ar privataus intereso gynimas? Iš *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis*: recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012, p. 585–595.
29. MACHOVENKO, J. Miškų teisinė apsauga Lietuvos statutuose. *Teisė*, 2013, t. 86, p. 7–19.
30. MAČYS, V. Dėl valdininkų traukimo atsakomybėn. *Teisė*, 1922, nr. 1, p. 45–49.
31. MESTRE, A. Prancūzijos Valstybės Taryba. Vertė S. Žakevičius. *Teisė*, 1938, nr. 42, p. 191–202.
32. MIEMIEC, M., et. al. *Materialne prawo administracyjne*. Warszawa: Wolter Kuwer business, 2013.
33. OKOLSKI, A. *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*. Warszawa, 1880.
34. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.
35. POMAHÁČ, R.; HANDRLICA, J. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012.
36. POTĚŠIL, L.; ŠÍMÍČEK, V., et. al. *Soudní řád správní – Komentář*. Praha: Leges, 2014.
37. RAČKAUSKAS, K. Lietuvos administracinio teismo pradai. *Teisė*, 1937, nr. 37, p. 55–65.
38. RAULINAITIS, P. V. *Administracijos principai*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1926.
39. ROMAGNOSI, G. D. *Principi fondamentali di diritto amministrativo*. Seconda Edizione. Firenze: Nella stamperia piatti, 1832.
40. ROMERIS, M. Vietos savivaldybės. *Teisė*, 1922, nr. 3, p. 1–15.
41. ROMERIS, M. *Administracinis teismas*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928.
42. ROMERIS, M. Valstybės Taryba. *Teisė*, 1929, nr. 16, p. 23–36.
43. ROMERIS, M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1931.
44. ROMERIS, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. VDU, Spindulio spaustuvės: Kaunas, 1937.
45. SKULOVÁ, S. et. al. *Správní právo procesní*. 2. Vydání. Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012.
46. SLÁDEČEK, V.; POUPEROVÁ, O. *Správní právo. Zvláštní část*. Praha: Leges, 2011.
47. STANKŪNAS, I. Dėl „etatinių valstybės tarnautojų atlyginimo lentelės“. *Teisė*, 1922, nr. 1, p. 43–46.

48. ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Jusititia, 2006.
49. ŠKULTÉTY, P., KAŠŠÁK, R. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Veda, 2014.
50. UNDRAITIS, J. Administracinės baudos per 1938 metus. *Teisė*, 1939, nr. 48, p. 355–362.
51. URBONAS, D. Administracinės jurisdikcijos ištakos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*, 2009, 3 (3), p. 317–331.
52. VAZBYS, St. Dėl „valdininko“ sąvokos mūsų įstatymuose. *Teisė*, 1927, nr. 12, p. 98–101.
53. VILUTIS P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: VDU Teisių fakultetas, leidėjas – M. Kriaučiūnas, 1939.

CONCEPT AND SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE INTERWAR PERIOD IN LITHUANIA

Ieva Deviatnikovaitė

S u m m a r y

The article examines the roots of administrative law in the interwar period in Lithuania. Due to various reasons, administrative law, as a separate branch of law, began to develop late in Lithuania. The study on national administrative law, as well as scientific articles, appeared only at the beginning of the 21st century. Meanwhile, in the neighbouring countries scientists began to analyse administrative law at the end of 19th century. Nevertheless, Lithuanian researchers during the interwar period analysed separate administrative law institutes – state liability, civil service, judicial review, etc. However, none of these areas were either theoretically formulated or practically implemented in Lithuania.

Įteikta 2018 m. sausio 11 d.

Priimta publikuoti 2018 m. sausio 30 d.