

ADMINISTRACINIŲ TEISĖS AKTŲ TEISĖTUMO PROBLEMA PROF. MYKOLO ROMERIO MOKSLO DARBUOSE

Prof. dr. Juozas Žilys

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedra
Ateities g. 20, 08303 Vilnius
Telefonas 271 45 46
Elektroninis paštas ktk@mruni.lt

Pateikta 2005 m. balandžio 21 d.

Parengta spausdinti 2005 m. gegužės 4 d.

Pagrindinės sąvokos: administraciniai teisės aktai, teisėtumas, administracinis teismas, Valstybės Taryba, Konstitucija.

S a n t r a u k a

Administracinių teisės aktų teisėtumas, įstatymų konstitucingumas (teisėtumas) yra aktualios, kurias visapusiškai savo mokslo veikaluose nagrinėjo M. Romeris. M. Romeris teigė, kad teisėtumo principas yra vienas fundamentaliausių dėsningumų, kurį lemia teisinės valstybės filosofija ir be kurio negali egzistuoti demokratinė teisėtvara. Išskirtinį dėmesį savo mokslinėse studijose M. Romeris skyrė administracinių teisės aktų teisėtumo kontrolės formai ir turiniui.

Straipsnyje analizuojamos M. Romerio mokslinės nuostatos ir teiginiai dėl administracinių teisės aktų teisėtumo užtikrinimo socialinių, politinių ir teisinių prielaidų. Konstatuojama, kad M. Romeris įtaigiai įrodė, kad kontinentinės teisės tradicijos šalyse tik specializuotas administracinis teismas gali užtikrinti visapusišką administracinių teisės aktų teisėtumo kontrolę.

Straipsnyje siekiama plačiau atskleisti tas istorines, teisines aplinkybes ir priežastis, kurioms veikiant formavosi administracinių teisės aktų teisėtumo kontrolės koncepcija. Minimi ir konkretūs teisiniai reiškiniai, kuriuos mokslininkai apibūdina kaip administracinio teismo užuomazgas (Steigiamojo Seimo Skundų ir tardymo komisija ir Valstybės Taryba).

Atkreipiamas dėmesys į vieną esmingiausių M. Romerio mokslinių tezių, t. y. jo poziciją dėl teismo vaidmens teisinės valstybės konstrukcijoje. M. Romeris buvo įsitikinęs, kad įstatymų konstitucingumą turi kontroliuoti konstitucinis teismas, administracinių teisės aktų teisėtumą – administracinis teismas, o teismo aktų teisėtumą – kasacinis teismas.

Daroma išvada, kad M. Romerio mokslinės nuostatos dėl teisės aktų teisėtumo užtikrinimo institucinių formų ir turinio atsispindi dabartinėje Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje, kurioje Konstitucijoje įtvirtintais pagrindais veikia Konstitucinis Teismas ir administraciniai teismai.

I ž a n g a

Įstatymų ir administracinių teisės aktų teisėtumo klausimas yra viena esmingiausių demokratinės teisinės valstybės doktrinos sudėtinių dalių. Šiuolaikinė valstybės konstitucijos raida akivaizdžiai rodo, kad be konstitucinio teismo ir administracinio teismo tiesiog neįmanoma užtikrinti valstybės funkcijų realizavimo, siekti, kad būtų įgyvendinti visuomenės demokratijos, teisingumo ir teisėtumo lūkesčiai.

Reikėtų pabrėžti, kad šiuo metu Lietuvoje veikianti administracinių teismų sistema grindžiama ne tik Europos valstybių patirtimi kuriant administracinės justicijos koncepciją, bet ir Lietuvos mokslininkų

ninkų indėliu ieškant ir atrandant administracinių teisės aktų teisėtumo užtikrinimo institucinės sąrangos formą, administracinės justicijos ribas, t. y. administracinių teismų kompetencijos turinį.

Šiuo atžvilgiu vertinant Lietuvos valstybės bendrosios kompetencijos teismų, Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų įsteigimą, jų statuso konstitucinį įtvirtinimą ir raidą, akivaizdu, kad prof. M. Romerio mokslo darbai yra labai reikšmingi, išsiskiria iš kitų savo fundamentalumu. Nors teisminės valdžios tematiką prof. M. Romeris nagrinėjo daugelyje savo kūrinių, tačiau reikšmingiausios yra monografijos apie administracinį teismą [1] ir konstitucinę justiciją [2].

Administracinio teismo mokslinę koncepciją M. Romeris tyrė remdamasis teisinės valstybės doktrina. Analizuodamas galimybes teisinei tvarkai įsiviešpatauti, kurias objektyviai atveria demokratinė valstybė, jis rėmėsi klasikinės konstitucinės teisės teorijos teze apie steigiamąją ir įsteigtąją valdžias, taip pat teigė, kad teisinėje valstybėje įsteigtoji valdžia turi būti kontroliuojama ne tik socialinėmis politinėmis priemonėmis, bet ir teisinėmis institucinėmis formomis. Iš jų svarbiausios yra konstitucinis ir administracinis teismai [3].

Atkūrus nepriklausomą Lietuvos valstybę, M. Romerio darbai buvo prikelti antrajam gyvenimui: juos vėl studijuoja universitetų ir kitų aukštųjų mokyklų studentai, iš jo knygų išminties semiasi dėstytojai ir teisininkai praktikai. Ypač svarbu pabrėžti, kad buvo prisimintos ir profesoriaus svarbiausios idėjos apie konstitucinį ir administracinį teismus. Šios idėjos įgyvendintos atgimusiame Lietuvos valstybėje [4, p. 30].

Kad ir kokius M. Romerio darbus skaitytume, visada stebina įspūdis, kad knyga parašyta ne prieš 60–70 metų, o dabar. Gal taip yra dėl to, kad mes, atkūrę nepriklausomą Lietuvos valstybę, pradame naują Lietuvos istorijos tarpą – kuriame demokratinę atvirą visuomenę ir teisinę valstybę. Tai darydami suvokiame būtinumą formuoti teisinę dvasią ir diegti amžinąsias teisės ir teisingumo vertybes mūsų gyvenime [5, p. I–VIII].

Administracinio teismo teorijos esminiai bruožai M. Romerio mokslo veikaluose

Jau minėjome, kad administracinių teisės aktų teisėtumo problemos aktualumą M. Romeris kil-dina iš teisinės valstybės doktrinos, kurios šerdis – valstybės valdžių padalijimas į tris grandis, kiekvienai iš jų suteikiant atitinkamai apibrėžtas funkcijas. Konstatuodamas, kad valstybės valdžios įgyvendina tris pagrindines funkcijas – įstatymų leidimą, valdymą ir teisminę valdžią (civilinis ir baudžiamasis teismas), M. Romeris atkreipia dėmesį, kad šių funkcijų realizavimo procese turi būti nustatyta ir atitinkamų formų teismo kontrolė. Teismų darbo teisėtumo kontrolei įsteigiamas kasacinis teismas, valdymo kontrolei – administracinis teismas, o įstatymų leidimui – konstitucinis teismas. Teigiama, kad įgyvendinant valstybės valdžių darbų kontrolę turi būti einama tuo tradiciniu, kuris buvo žinomas Europos valstybėse, t. y. skundų ir ginčų, arba, kitaip sakant, arbitražo, keliu [1, p. VII]. Taigi M. Romeris konstruoja labai konkrečią ir logišką daugelio socialinių konfliktų sprendimų teisinę tvarką, kurioje pagrindinis veikėjas yra teismas, savo esme ir statusu išsiskiriantis iš kitų politinių valstybės valdžių. Atkreipdamas dėmesį į tai, kad egzistuoja trys esminės teismo funkcijos (civilinis teismas, baudžiamasis teismas, „valdžios organų darbų teismas“), M. Romeris pabrėžia, kad „valdžios organų teismas“ yra taikytinas visų valdininkų ir tų pagrindinių valdžios organų, kurie veikia neperžengdami valstybės konstitucijos ribų ir neturi diktatūros pobūdžio, darbams. „Ten, kur ima reikštis pats valdžios suverenumas, ten jau nėra ir negali būti valdžios darbo teisėtumo saiko, ir kartu šio darbo atžvilgiu negali būti vietos funkcijai, vadinamai teismu“ [1, p. VI].

Analizuodamas valstybės valdžios galių ribas, M. Romeris įtaigiai įrodinėjo, kad kiekviena valstybės valdžia turi vykdyti tik tas funkcijas, kurios numatytos konstitucijoje ir įstatymuose: įstatymų leidimo institucija (parlamentas) neturėtų vykdyti jokių kitų funkcijų, o leisti tik įstatymus; valdymo organai negali savintis įstatymų leidžiamosios valdžios ar teismo galių ir priimti tik administracinio pobūdžio teisės aktus. Teismų priedermė, M. Romerio nuomone, – nagrinėti jiems priskirtas bylas ir nesimti funkcijų, kurios neatitinka jų prigimties [2, p. 17].

Atsižvelgdamas į minėtą valstybės valdžių ir jų kompetencijos sandarą, M. Romeris pateikia tokią valdžios aktų hierarchijos schemą: įstatymai, kuriuos leidžia parlamentas; kiti parlamento aktai, kuriais iš esmės nesukuriamos teisės normos; administracijos reglamentiniai aktai, kuriuos leidžia vyriausybė ir kitos valdymo institucijos; administraciniai individualūs aktai arba administraciniai įsakymai; teismo sprendimai; teismo aktai, kuriuos priima teismo organai administraciniame procese [2, p. 18]. Visos valstybės valdžios institucijos, priimdamos teisės aktus, potencialiai gali pažeisti steigiamosios valdžios joms suteiktas galias. Aišku, kad tokiu atveju ne tik konstitucinėje, bet ir administra-

cinėje teisėje aktualizuojasi valdžios veiksmų ir darbų teisėtumo klausimas, kuris teisinės valstybės sąlygomis tampa viena opiausių ir reikšmingiausių demokratijos raidos problemų. Nurodyti teisės aktai, jų teisėtumo klausimas tampa svarbiausiu teismo kontrolės objektu.

Atskleisdamas administracinio teismo doktrinos genezę, M. Romeris ypač daug dėmesio skiria kontinentinės teisės tradicijai, o ypač – Prancūzijai, kur ir iškelta administracinio teismo idėja. Kartu pažymima ir tai, kad nereikėtų nutylėti Anglijos ir Amerikos patyrimo. Šiose šalyse, nors ir neigiama specializuoto administracinio teismo koncepcija, taikomas decentralizuotas valdymo aktų teisėtumo kontrolės metodas, „kurio išvados savaime nėra menkesnės negu kitur administracinio teismo vaisiai“ [1, p. 3].

M. Romeris, nagrinėdamas konstitucijos apsaugos ir iš jos kylančią įstatymų teisėtumo problemą, svarstė, kokiais būdais ir formomis būtų galima užtikrinti šią kontrolę. Profesorius atkreipė dėmesį į priesaikos ar iškilmingo pasižadėjimo [2, p. 126] vaidmenį, t. y. į politinę moralę, viešosios nuomonės reikšmę [2, p. 127], tiesioginės demokratijos (referendumo) galimybes veikti valdančiųjų elgesį [1, p. 197]. Jis taip pat abejojo baudžiamosios, administracinės, civilinės ir politinės atsakomybės paveikumu užtikrinti įstatymų teisėtumą [2, p. 137–132].

Panašiai samprotaudamas ir ieškodamas atsakymo į tai, kokios yra prielaidos užtikrinti administracinių teisės aktų teisėtumą, M. Romeris formuluoja klausimą, ar tarnybinė (hierarchinė) kontrolė gali garantuoti visišką valdymo institucijų ir jų pareigūnų veiksmų ir aktų teisėtumą. Vertindamas tarnybinės valdininkų darbų kontrolės galimybes užtikrinti įstatymų laikymąsi, jis atkreipia dėmesį į tai, kad tarnybinės kontrolės procese nerealizuojamas „ginčo“ principas, t. y. svarbiausias teismo proceso esmės elementas. „Vyresnybė kontroliuoja priklausomų organų darbą, kada jai patinka ir kaip jai patinka, atsižūrėdama į jos atstovaujamoji tarnybos labą ir viešuosius reikalus: šioje savo atsakomybėje ji yra apibrėžta tikta savo atsakomybe prieš savo aukštesnę vyresnybę, pagaliau prieš valdančių, kurių rankose visa šita tarnybinė priežiūra pasiekia savo aukščiausiojo laipsnio, koncentruojasi ir baigiasi“ [1, p. 52]. Tarnybinėje kontrolėje įžvelgiami du aspektai – tikslingumo ir teisėtumo. Nors ir viename, ir kitame yra skiriamųjų bruožų, tačiau savo turiniu abu yra panašūs. Pripažindamas tai, kad tikslingumo motyvą labai retai galima pastebėti ir teismo darbe, pabrėžia, kad tarnybinėje kontrolėje jis yra reikšmingas, o dažnai – lemiamas. Tarnybinėje kontrolėje visada svarstoma, ar tarnautojo veiksmai atitinka valstybės valdžios socialinius tikslus. Aišku, kad teisėtumo elementas ir šiuose santykiuose neeliminuojamas, tačiau veikiant tikslingumo motyvams, teisėtumo principo turinys gali savotiškai iškrypti.

Taigi M. Romeris atkreipia dėmesį į tai, kad tarnybinėje kontrolėje gali įsivyrėti politinių tikslų nulemti interesai, o kai siekiamus socialinius tikslus nėra galimybių suformuluoti įstatymuose, tai atliekama panaudojant „tiesioginį valdymą“ [1, p. 54]. „Tarnybinė teisėtumo kontrolė visuomet turi savy tikslingumo, įvairių oportunistinių valdančiųjų sumetimų momentą ir pastarajam priklauso lemiantis vaidmuo; jis yra neišskiriamas iš tarnybinės kontrolės, ir būtų klaidinga iliuzija manyti, kad sukoncentravimas aukščiausiosios tarnybinės kontrolės parlamente, politinės ministerių atsakomybės pavidale, galėtų pajėgti nuvalyti ką nuo oportunistinio tikslingumo veiksnio“ [1, p. 55].

M. Romerio mokslo darbuose nuolat pabrėžiama, kad teismo kontrolė visais atžvilgiais yra pranašesnė už tarnybinę kontrolę, ir akcentuojami šie teismo pranašumo elementai: 1) virš teismo nėra viršininko net tada, kai sprendimas daromas „suvereno“ vardu; 2) teismas nėra įpainiotas į politiką, kurioje reiškiamos socialinės aistros ir siekiama politinių tikslų; teismas yra neįautrus arba ne per daug įautrus socialiniams lūkesčiams ir lozungams; remdamasis profesine teisine drausme, teismas labiau negu kitos valstybės institucijos tinka teisei kultūrai palaikyti socialiniame bendravime ir vykdyti teisingumą; teisminėje sistemoje veikiant žemesnėms ir aukštesnėms instancijoms ir specialioms procesinėms taisyklėms, mažėja politinio poveikio tikimybė [1, p. 67]. Darydamas sprendimą, kiekvienas teisėjas ar teisėjų kolegija, kiekvienas taikos teisėjas savo galia yra lygus Seimui, Respublikos Prezidentui, piliečiams – rinkėjams [1, p. 68]. Tačiau M. Romeris mato ir teismui gresiančius pavojus: „Tarp kita ko, teismo sprendimui pavojinga yra kaip tik sprendėjų vyresnybės nusistatymo spaudimas. Ten, kur šis spaudimas veikia, – o administracijoje jo veikimas yra žymiausias ir tiksliai organizuotas, taigi ten šio spaudimo išvengimas yra neįmanomas, – ten teismo sprendimas negali būti teisėjo autonominio darbo išdava“ [1, p. 67].

Administracinio teismo projekcija M. Romerio veikaluose

M. Romeris, apibendrinamas savo mokslinius tyrimus ir įžvalgas, formuluoja pasiūlymus, kuriais turėtų būti remiamasi kuriant administracinės justicijos sistemą:

1. Būsimojo administracinio teismo (administracinės justicijos) statusas turi remtis nepriklausomumu nuo kitų valdžių, t. y. „deleguoto nepriklausomumo dėsniais“. Tik toks pagrindas gali lemti tai, kad ši institucija įgyvendins teisėtumą ir jo apsaugą valstybės valdyje. Profesorius mano, kad, egzistuojant gyvastingoms policinės valstybės tendencijoms, negalima pasitikėti valdančiais ir politinėmis partijomis, kurių politinės nuostatos neišreiškia besąlygiško teismo gerbimo. Taigi profesorius buvo įsitikinęs, kad be formaliųjų teismo pagarbos garantijų įtvirtinimo neįmanoma užtikrinti visavertės administracinio teismo valdžios ir jo nepriklausomumo.

2. Svarstydamas, koks turėtų būti administracinio teismo santykis su kitais teismais, M. Romeris darė prielaidą, kad esminės reikšmės neturės, ar bus įsteigtas savarankiškas teismas, ar įkurtas specialios paskirties padalinys aukščiausiam bendrosios jurisdikcijos teisme („administracinis skyrius“, „administracinis departamentas“, „administracinis senatas“). Vis dėlto prioritetą teikė atskirai teisminei institucijai. Jeigu būtų pasirenkamas kitas variantas, tai reikėtų labai skrupulingai įstatyme apibrėžti tokios organizacinės struktūros kompetenciją, procesą, jos narių statusą. Šio teisinio reguliavimo nebūtų galima palikti jokiai kitai valstybės institucijai („bendrajam organui“).

3. M. Romeris teigė, kad administracinio teismo teisėjams turėtų būti nustatyti ypač dideli kvalifikaciniai reikalavimai. Be bendrojo reikalavimo turėti teisinį išsilavinimą, reikėtų nustatyti aukštus viešosios teisės, t. y. konstitucinės ir administracinės teisės, išmanymo kriterijus, taip pat reikalavimą turėti administracinio darbo patirties. Profesorius reiškė nuomonę, kad administraciniame teisminiame procese (bent jau aukščiausioje institucijoje) neturėtų dalyvauti visuomenė („pilietiškas elementas“). Beje, tokia išvada ir tada, ir dabar yra visiškai pagrįsta, kadangi specifinė administracinio teismo paskirtis ir funkcijos reikalauja iš teisėjų visapusiško profesionalumo ir teisinių dalykų išmanymo. Administraciniame procese turi būti sprendžiamas ne tik kaltės klausimas, bet ir plačioje socialinio teisinio gyvenimo panoramoje vertinami administracijos veiksmai.

4. Reiškiamas įsitikinimas, kad administracinio teismo kompetencija turėtų būti bendrojo pobūdžio, o ne „atributyvinė“, t. y. ši valstybės valdžios institucija turėtų spręsti visus ginčus, kurie kyla viešojo administravimo srityje, taip pat ir administracinių teisės aktų teisėtumo klausimu. Pasiremdamas Prancūzijos Respublikos pavyzdžiu, profesorius teigė, kad administracinis teismas turėtų nagrinėti ne tik „skundus dėl aktų naikintinumo“, t. y. ginčus dėl valdymo institucijų aktų teisėtumo, bet ir teisinius konfliktus („pilnas teisingumo procesas“), kurie kyla viešosios administracijos veikloje ir susiję su konkrečių teisių pažeidimu ir atsiradusios žalos atlyginimu.

Administracinių teisės aktų teisėtumo klausimus („dėl galios iškreipimo“) galėtų nagrinėti kasacinis ar *quasi* kasacinis teismas – aukščiausioji administracinės justicijos instancija. Šiuo atveju bylos kėlimo pagrindas turėtų būti ne pažeistoji subjektinė teisė, bet viešasis interesas. Būtent toks teisminis procesas, anot M. Romerio, geriausiai apsaugotų „objektyviąją teisinę tvarką“. Profesorius buvo įsitikinęs, kad valdymo aktų teisėtumo klausimo nagrinėjimas administraciniame teisme nesukeltų jokio pavojaus valdymo tvarkai. Tai ir patvirtino to meto Prancūzijos ir Lenkijos pavyzdžiai. Pastebėdamas tai, kad nors ir gali būti diskutuojama dėl „pilno teisingumo proceso“ tikslingumo ir pagrįstumo, tačiau jį vis dėlto reikėtų įtvirtinti teisinėje sistemoje. Šias bylas galėtų nagrinėti žemesnioji administracinės justicijos instancija. Tokio pobūdžio ginčai paprastai yra labai sudėtingi ir iš teisėjų reikalauja ypač gerai išmanyti administracinę teisę, nes susiję su žalos atlyginimu. M. Romeris atkreipia dėmesį į tai, kad būtent šie teisiniai konfliktai, nors yra labai sudėtingi (pvz., tarp valdininkų ir valstybės), tačiau nenumatyti bendrosios kompetencijos teismo jurisdikcijai ir lieka „nepaprastoje *extra legem* būklėje“.

Sprendžiant žalos, kurią piliečiui padarė valstybė, savivaldybė ar kitos administracinės įstaigos, atlyginimo klausimą, reikėtų vadovautis ne „socialinės rizikos“, bet „tarybinės kaltės“ veiksmu, kuris tuo metu jau buvo visiškai pripažintas prancūziškoje administracinės teisės doktrinoje. Profesorius manė, kad sprendžiant valdininko civilinės atsakomybės už padarytą valdymo veiksmu žalą klausimą, reikėtų vadovautis būtent asmenine kalte, bet ne socialine rizika, kuri visada egzistuoja įgyvendinant valstybės valdymo funkcijas, ir kurios teisiškai (formaliai) beveik neįmanoma apibrėžti. Taip pat atkreipiamas dėmesys į tai, kad asmeninės valdininko atsakomybės principo negalima pakeisti administracijos, kaip visuminės valdymo grandies, atsakomybe.

5. Prognozuodamas tai, kad gali kilti kompetencijos konfliktai tarp administracinio ir bendrosios jurisdikcijos teismų, M. Romeris siūlė įsteigti teisminį darinį, kurį būtų galima apibūdinti kaip „konfliktų teismas“. Nors jis ir nesiūlė įsteigti atskirą teismo organą, tačiau manė, kad šias funkcijas galėtų įgyvendinti „paritetinis skyrius“. Taigi ir šiuo atveju M. Romeris įžvelgė administracinės justicijos raidos problemų, kurios vėliau neišvengiamai turėjo būti sprendžiamos. Pavyzdžiui, šiuo metu daugelyje Europos valstybių kompetencijos ginčus ne tik tarp vykdomosios valdžios institucijų, bet ir tarp teismų sprendžia konstituciniai teismai.

M. Romeris, apibūdindamas savo veikalą „Administracinis teismas“ prasmę, rašė, kad šiam darbui jis teikia mokslinę reikšmę ir pabrėžė, jog vengia politikos. Tikėjosi, kad šį veikalą skaitys Universiteto studentai, pastebės politikai ir įstatymų leidėjai. Vylėsi, kad išvadose reiškiami samprotavimai ir pasiūlymai dėl administracinio teismo gali būti suderinti su „bendraja Lietuvos konstitucine santvarka“ ir „socialine mūsų būkle“. Konstatuodamas tai, kad administracinio teismo klausimas yra opus ir jį reikia neišvengiamai spręsti, pabrėžė, jog tik tokiu keliu reikia eiti, jeigu rūpi ne policinė, bet teisinė Lietuva. Buvo įsitikinęs, kad šią problemą turėtų suprasti ir buvusieji, ir esamieji valdantieji.

Administracinės justicijos prielaidos Lietuvos Respublikos (1918–1940 m.) konstitucinėje sistemoje

Ieškant atsakymo į klausimą, kodėl 1918–1940 m. Lietuvos Respublikoje nebuvo sukurta administracinių teisės aktų teisėtumo tikrinimo institucinė forma ir apskritai nebuvo numatyta tokia valstybinė jurisdikcinė funkcija, reikėtų atidžiau pažvelgti į kai kuriuos tada galiojusius konstitucinių aktų turinio bruožus.

Šia prasme vertinant valdymo aktų teisėtumo tikrinimo prielaidas, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad Lietuvos valstybės laikinosiose konstitucijose, t. y. 1918 m. lapkričio 2 d. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniuose Dėsnuose [6], 1919 m. balandžio 4 d. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatiniuose Dėsnuose [7], 1920 m. birželio 10 d. Laikinojoje Lietuvos Valstybės Konstitucijoje [8] ne tik kad nebuvo rašoma apie įstatymų atitikties konstitucijai ar administracinių teisės aktų teisėtumo patikrinimo galimybes, bet ir apie teismus kaip valstybės valdžios neatimamąją dalį [9, p. 146]. Prof. M. Romeris, atkreipdamas dėmesį į tokią akivaizdžią laikinųjų konstitucijų teisinio reguliavimo spragą, tvirtino, kad tuo metu konstitucijos rengėjams labiau rūpėjo politinės valdžios problema, politinės galios institucijos, o ne teismai [10, p. 66].

Reikėtų pasakyti, kad sprendžiant teisės aktų teisėtumo problemą akivaizdus žingsnis buvo žengtas rengiant ir priimant 1922 m. rugpjūčio 1 d. Lietuvos Valstybės Konstituciją [11]. Skelbiant reikšmingiausias konstitucines nuostatas, kad Lietuvos Valstybė yra nepriklausoma demokratinė Respublika, kad suvereninė Valstybės Valdžia priklauso Tautai ir kad Valstybės Valdžią vykdo Seimas, Vyriausybė ir Teismas, šioje Konstitucijoje buvo deklaruojama, jog „Lietuvos Valstybėje neturi galios joks įstatymas, priešingas Konstitucijai“. Taigi jau tada buvo suformuluotas esminis teisinės valstybės įstatymų konstitucingumo principas – teorinė konstrukcija, kuri galėjo būti pagrindas konstitucinės kontrolės jurisdikcinei institucijai atsirasti. Įstatymų konstitucingumo oficialioji doktrina buvo pripažinta vienu svarbiausių visuomenės ir valstybės raidos dėsnų. Tačiau reikia sutikti, kad be specialaus teisinio reguliavimo tokia valstybės funkcija taip ir liko tik demokratinė konstitucinė vizija. Šiuo atžvilgiu 1922 m. Konstitucija iš esmės perėmė prancūzų konstitucingumo tradiciją, kurioje vyravo ir iki šiol išliko atsaini nuomonė dėl teisėjų (teismų) prerogatyvų spręsti įstatymų teisėtumo klausimus [12, p. 41].

Panašiai atsitiko ir sprendžiant valdymo teisės aktų teisėtumo problemą Lietuvos teisinėje sistemoje. 1922 m. rugpjūčio 1 d. Lietuvos Valstybės Konstitucijos 68 str. buvo deklaruojama: „Teismas sprendžia administracijos įsakymų teisėtumą“. Nors vadovaujantis šia nuostata buvo visiškai akivaizdu, kad bendrosios jurisdikcijos teismai pagal Konstituciją privalėjo spręsti administracinių teisės aktų teisėtumo klausimą, tačiau dėl šios normos praktiškojo įgyvendinimo buvo įvairių nuomonių.

Štai K. Račkauskas rašė: „1922 m. Konstitucija, pirmą kartą išreiškdamą, kad teismas yra taip pat valstybės valdžios vykdytojas, ir pasakydamą, kad Lietuvos valstybėje neturi galios joks įstatymas, priešingas Konstitucijai ir kad teismai sprendžia eidami įstatymais ir jų sprendimai negali būti keičiami ar naikinami kitaip, kaip tik teismo, įstatymo nurodyta tvarka – nustatė, kad Lietuvos valstybė yra teisinė valstybė. Visi valdžios organų veiksmai turi būti visuomet pagrįsti įstatymu; jokių būdu ne valdininko asmenine nuomone ar kuria ideologija, priešinga įstatymui. Tą legalumą teismai turėjo galios tikrinti, pirmiausia – netaikindami įstatymų, kurie prieštarauja konstitucijai, ir pagaliau naikindami tuos administracijos įsakymus, kurie prieštaravo įstatymui“ [13, p. 64]. Beje, rengiant 1922 m. Konstitucijos projektą, Lietuvos teisininkų draugija Konstitucijos skyriaus dėl teismų projektą siūlė formuluoti taip: „Teismas sprendžia įstatymais Lietuvos Respublikos vardu. Teismas aiškina įstatymus ir žiūri įstatymų konstitucingumo ir administracijos įsakymų teisėtumo“ [14, p. 51, 52].

Nors ir buvo diskutuojama, ar teismai gali tiesiogiai taikyti Konstitucijos 68 str., tačiau dauguma laikėsi nuomonės, kad, neišleidus specialaus įstatymo, teismai negali panaikinti ar nesivadovauti vykdomosios valdžios aktu, kuris, jų nuomone, prieštarauja įstatymams. M. Romeris rašė: „(...) bendriesiems teismams toji funkcija jų kompetenciją tvarkančiu įstatymu nebuvo pavesta, administracinio tei-

smo tam tikro organo tas nuostatas nebuvo numatęs, o neteisėtų, administracinių aktų netaikymą, kuris nesudaro jų teisėtumo sprendimo funkcijos, nebuvo reikalingas to nuostato, nes jis iki šiol rėmėsi ir, eidamas 1928 m. Konstitucija, turės remtis kitu esminiu konstituciniu nuostatu, kuris sako, jog „teismas sprendžia eidamas įstatymais“..., tad teismas negali daryti jokių teisinių išvadų iš to, kas prieštarauja įstatymui ir tuo pačiu yra neteisėta“ [15, p. 39].

Panašiai minėtą Konstitucijos normą interpretavo ir Vyriausiasis Tribunolas. 1923 m. vasario 1 d. ir gegužės 23 d. sprendimuose Tribunolas konstatavo, kad pagal Konstitucijos 68 str. pavedama teismui spręsti administracijos teisės aktų teisėtumą. Tačiau Tribunolas atkreipė dėmesį ir į tai, kad Konstitucijos 66 str. rašoma, kad teismų organizacija, kompetencija ir jurisdikcija nustatoma įstatyme. Tribunolas atkreipė dėmesį, kad to meto Teismų santvarkos ir kiti įstatymai, kurie reglamentuoja teismų organizaciją, kompetenciją ir jurisdikciją, nenurodo jokios ypatingos administracijos teisės aktų apskundimo tvarkos. Paminėjęs šiuos konstitucinio reguliavimo aspektus, Tribunolas darė išvadą, kad atitinkamu įstatymu turi būti nustatyta ta tvarka, kuria remiantis teismai gali nagrinėti šias ypatingas bylas dėl valdymo aktų teisėtumo. Kol nėra tokio įstatymo reguliavimo dėl Konstitucijos 68 str. taikymo tvarkos, vadinasi, nei apygardos teismas, nei Vyriausiasis Tribunolas, nei kuris nors kitas teismo organas negali savo iniciatyva imtis funkcijos, kurios jam nepavedė Konstitucijos ar įstatymų leidėjas [16, p. 46, 47].

Dar galima pasakyti, kad teismų sistemos organizavimo, teismų kompetencijos nustatymo, teisėjų teisinio statuso klausimai pirmą kartą buvo sprendžiami 1919 m. sausio 16 d. paskelbtame Laikinajame Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatyme [17]. Pagal šį įstatymą buvo įsteigta trijų pakopų teismų sistema: taikos teisėjai (teismai), apygardų teismai, Vyriausiasis Lietuvos Tribunolas. 1933 m. buvo priimtas naujas Teismų santvarkos įstatymas [18] ir sukurti keturių grandžių teismai: apylinkių teismai, apygardų teismai, Apeliaciniai rūmai ir Vyriausiasis Tribunolas. Konstitucijos ir įstatymų leidėjas per nepriklausomo valstybingumo laikotarpį, t. y. 1918–1940 m., neįsteigė specializuoto administracinio teismo, kuris būtų vykdęs valdymo aktų teisėtumo kontrolės funkciją. Taigi Lietuvos Respublika buvo viena iš nedaugelio Europos valstybių, kurioje nebuvo įsteigta ir neveikė viena iš svarbiausių teisinės valstybės konstrukcijos grandžių – administracinių teisės aktų teisėtumo kontrolės institucija.

Tiesa, reikėtų atkreipti dėmesį ir į tai, kad ši problema nebuvo užmiršta. Administracinio teismo įsteigimo prielaidos fragmentiškai buvo nagrinėjamos tiek M. Romerio, tiek ir kitų mokslininkų darbuose. Beje, Valstybės Taryba parengė Administracinio teismo įstatymo projektą. Jis buvo svarstomas Seime nuo 1936 m. [19, p. 23].

Kai kurie instituciniai administracinių teisės aktų teisėtumo kontrolės požymiai

Nors, kaip minėjome, administracinio teismo institucinė idėja ir nebuvo įgyvendinta, M. Romeris vis dėlto pastebėjo kai kurių požymių, bylojančių apie valstybės institucijų pastangas spręsti administracinių teisės aktų teisėtumo klausimą. Konstatuodamas, kad administracinio teismo Lietuvoje nėra, profesorius atkreipė dėmesį į tai, kad „teisėtumo administracijos darbuose sutvarkymo reikalas Steigiamajam Seimui rūpėjo“ [20, p. 110]. Pažymėdamas šį aspektą, M. Romeris rašė, kad pasitenkinti valdininkų baudžiamąja atsakomybe nebuvo galima, nes ne kiekvienas valdininko neteisėtas veiksmas ar neteisėtas aktas gali užtraukti baudžiamąją atsakomybę. Jis nurodė, kad neteisėtų administracinių aktų priėmimo priežastis dažnai yra ne nusikalstami tikslai, bet klaidingas teisės nuostatų interpretavimas, valdininko nepakankamas teisinis išprusimas, o kartais politiškai nors ir suprantami, tačiau teisiškai nepateisinami veiksmai ir aktai. Pastarosios priežastys nepataiso tokių aktų trūkumų teisėtumo prasme. Vertindamas Steigiamojo Seimo, kaip vienintelio įstatymo leidėjo, prigimtį, M. Romeris pastebi, kad steigiamajai valdžiai negalėjo nerūpėti, kad „jojo nustatoma teisė, jos imperatyvai, būtų administracijos vykdomi, kad jojo įstatyminė politika būtų realizuojama“ [20, p. 110].

Analizuodamas prielaidas, dėl kurių Steigiamasis Seimas rūpinosi valdymo aktų ir veiksmų teisėtumu, M. Romeris nurodo, kad tuo metu valdininkija dar neturėjo reikiamo išsilavinimo, valstybės tarnyboje pradėjo dirbti daug atsitiktinių ir neprofesionalių jaunų žmonių, galėjo pasitaikyti ir slaptų valstybės priešų, sąmoningai sabotuojančių valstybės tikslų įgyvendinimą vadovaujantis konstituciniais ir kitais teisės aktais. Pagaliau buvo matoma ir tai, kad valdininkai gali pažeisti žmonių, kurie rinko Steigiamąjį Seimą, interesus. Visa tai gali daryti neigiamą įtaką ir toms socialinėms grupėms, kurios buvo suinteresuotos valstybės valdžios autoritetu, stabilia valstybės tvarka ir nuo kurių iš esmės ir priklausė Steigiamasis Seimas [20, p. 110, 111]. Vadinasi, akcentuojamas valdininkijos veiksmų poli-

tinis aspektas, t. y. Tautos pasitikėjimo politinė valdžia klausimas. Mąstydamas apie tai M. Romeris rašė: „Visa tai vertė Seimą susirūpinti ne tiktai pačios administracijos viršūnės – vyriausybės, bet ir viso administracinio aparato sudraudimu, jo vertimu laikytis tam tikros teisėtumo drausmės. Tad iš vienos pusės buvo vengiama, organizavus administracinę teisnę, išleisti šią administracijos teisėtumo drausmės funkciją iš savo rankų, bet iš antros – pati funkcija vis dėlto rūpėjo“ [20, p. 111].

1920 m. liepos 7 d. einantis Respublikos Prezidento pareigas Steigiamojo Seimo Pirmininkas A. Stulginskis paskelbė Steigiamojo Seimo priimtą Skundų ir tardymo komisijos statutą (aktą kontrastnavo Ministras Pirmininkas K. Grinius) [21]. Pagrindiniai Komisijos teisinio statuso bruožai buvo šie: 1) Komisijos nariais galėjo būti tik Steigiamojo Seimo nariai; 2) Komisijos kompetencija buvo priimti skundus ir organizuoti tardymą dėl civilinės ir karinės valdžios įstaigų ir jų atstovų neteisėtų darbų; 3) visos valdžios ir visuomenės įstaigos ir jų atstovai, taip pat ir teismo organai privalėjo teikti Komisijai ir jos nariams reikalingas žinias, dokumentus ir vykdyti visus Komisijos ar jos narių reikalavimus; 4) vykdant tardymą, Komisija arba jos narys galėjo iškviešti liudytojus, vietoje atlikti daiktų apžiūrą, paimti reikalingus daiktus ir dokumentus, o atliekant šiuos veiksmus turėjo būti vadovaujamas teismo tardytojams privalomomis taisyklėmis, kurios buvo taikomos baudžiamajame procese; 5) apie surinktą medžiagą Komisija turėjo pranešti Steigiamajam Seimui plenariniame posėdyje, o atskirais atvejais medžiaga galėjo būti perduodama ir Valstybės gynėjui dėl atitinkamų asmenų patraukimo baudžiamajon atsakomybėn.

M. Romeris, apibūdinamas Komisijos teisinį statusą, atkreipia dėmesį, kad šios institucijos, kuri priminė administracinio teismo paliatyvą (erzacą), esminė užduotis buvo „aptarnauti teisėtumo drausmę“ ir išlaikyti šią funkciją tiesioginėje Steigiamojo Seimo žinioje. Kartu buvo pastebima, kad Komisijai buvo leidžiama veikti ir politinio tikslingumo sumetimais. Pabrėžiant tai, kad ši nuolatinė Steigiamojo Seimo komisija buvo įsteigta tiktai teisėtumo, bet ne administracijos politinei priežiūrai vykdyti, konstatuojama, jog tai buvo tarnybinės kontrolės organo atmaina.

Skundų ir tardymo komisija piliečių skundus nagrinėjo kaip *actio popularis*, nes šiems skundams nebuvo keliamas reikalavimas apibrėžti juos žalos ar „nukentėjimo“ faktą. Taigi šie skundai buvo viešo pobūdžio. Komisijos statute buvo suteikta subjektinė teisė visiems piliečiams iškelti administracijos aktų teisėtumo klausimą ir skatinti Komisijos tyrimą šiais klausimais. Kadangi Komisijos nariai buvo Steigiamojo Seimo nariai, todėl Komisijos veikla buvo naudinga ir „politinei administracijos darbų tikslingumo priežiūrai“, kurią įgyvendino Steigiamasis Seimas.

Bendrais bruožais apibūdinus Steigiamojo Seimo įkurtos Skundų ir tardymo komisijos statusą, yra prielaidų teigti, kad tai nebuvo nei administracinis teismas, nei administracinio teismo struktūrinės organizacijos užuomazga. Tačiau atsižvelgus į tai, kokioje teisinės ir politinės veiklos srityje veikė Komisija, vis dėlto galima daryti išvadą, kad Komisijos funkcijos artėjo prie tos ribos, už kurios buvo galima įžvelgti tą jurisdikcinę valią ir galią, kuria remiantis buvo vertinama valdymo aktų kokybė teisėtumo aspektu, jų atitiktis aukštesnės galios teisės aktams (įstatymams ir kitiems poįstatyminiams teisės aktams).

1928 m. gegužės 15 d. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje (53 str.) buvo numatyta, kad įstatymams tvarkyti ir jiems rengti bei svarstyti steigiama Valstybės Taryba, o jos sudėty, teises ir pareigas turėjo nustatyti atskiras įstatymas [22]. 1928 m. rugsėjo 21 d. buvo paskelbtas Valstybės Tarybos įstatymas, kuriuo šios institucijos kompetencija buvo gerokai išplėsta. Be įstatyme numatytų funkcijų, kurios tiesiogiai rėmėsi 1928 m. Konstitucijos 53 str., buvo įtvirtintos ir tokios, kurios akivaizdžiai prieštaravo Konstitucijos normoms [12, p. 65].

Vienas iš Valstybės Tarybos įgaliojimų buvo: „(...) pastebėjusi, kad vykdomosios valdžios organų įsakymai, taisyklės ir instrukcijos nesutinka su veikiančiais įstatymais, praneša apie tai Ministerių kabinetui arba atitinkamam ministeriui“. Kai kurie mokslininkai daro prielaidą, jog tai buvo administracinio teismo užuomazga.

Vertinant šią Valstybės Tarybos prerogatyvą pagal formuluojamą tikslą, galima manyti, kad įstatymo leidėjo siekinys buvo sudaryti prielaidas tikrinti valdymo aktų teisėtumą. Tačiau akivaizdu ir tai, kad tai buvo tik pirmas iš parengiamųjų žingsnių rodant tam tikrą rūpestį užtikrinti valdymo institucijų aktų atitiktį to meto teisėtumo sampratai. Kitaip sakant, tartum ir atsirado galimybė pastebėti neteisėtą aktą, bet teisinės pasekmės ne tik kad nebuvo numatytos, bet ir neapibrėžtos teisinio reguliavimo prasme. Aišku, galima samprotauti, kad į Valstybės Tarybos pastebėtą teisės pažeidimą turėjo būti reaguojama jau vien tik remiantis Valstybės Tarybos autoritetu, tačiau tokia menama prielaida yra tik neapibrėžta teisinė abstrakcija.

Valstybės Tarybos minėtos funkcijos genezės galima ieškoti ir 1922 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 68 str., kuriame buvo skelbiama apie bendrosios kompetencijos teismų prerogatyvą tikrinti administracinių teisės aktų teisėtumą. Tačiau 1928 m. Konstitucijoje ši teismų funkcija jau nebe-

buvo numatoma, o Valstybės Tarybai buvo suteikiama teisė pranešti kitoms valstybės institucijoms apie administracinių teisės aktų padarytą įstatymo pažeidimą. Aišku, Valstybės Tarybos galimybės pareikšti savo nuomonę dėl pastebėtų vykdomosios valdžios aktų neatitikties įstatymams negalima vertinti kaip administracinio teismo tradicinės funkcijos jurisdikcine galia vertinti šių aktų atitikties aukštesnės galios aktams. Šiuo atžvilgiu M. Romeris samprotavo taip: „Tad tai dar nėra administracinis teismas, nes nėra ir teismo sprendimo. Tai nėra ir administracinio teismo formalinė užuomazga, nes šita Valstybės Tarybos funkcija nėra surišta su skundais dėl administracinių aktų neteisėtumo“ [23, p. 34]. „Teisės“ redaktorius J. Byla reiškė įsitikinimą, kad Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais bus vertingos tada, kai bus įkurtas administracinis teismas [24, p. 2].

Šiuo metu taip pat įvairiai apibūdinamas Valstybės Tarybos statusas ir šios institucijos vieta valstybės institucijų sistemoje. Štai S. Stačiokas mano, kad Taryba vykdė dalį konstitucinės priežiūros funkcijų [25, p. 11]. P. Vinkleris, samprotaudamas apie tai, nuo kada prasideda teisės aktų konstitucingumo tradicija, teigia, kad yra prielaidų manyti, jog šią tradiciją pradėjo ir Valstybės Tarybos įsteigimas [26, p. 229]. V. Andriulio nuomone, Valstybės Tarybos įstatymas faktiškai sukūrė prielaidas administracinio teismo užuomazgai, o įkurta specialistų įstaiga bet kada galėjo virsti administraciniu teismu [19, p. 22]. M. Maksimaitis rašo, kad Valstybės Taryba vaidino tam tikrą įstatymų leidybos vaidmenį, o J. Švoba mano, kad Valstybės Tarybos, arba antrųjų rūmų, įvedimas buvo labai svarbus įnašas performuojant Lietuvos valstybinę santvarką [28, p. 134]. Buvęs Valstybės Tarybos Pirmininkas B. Masiulis pabrėžė, kad Valstybės Taryba tebuvo „aukšta teisės dalykų patariamoji institucija, skirta valstybės administracijos viršūnių reikalams“ [29, p. 10].

Atkreipiant dėmesį į pareikštas nuomones dėl Valstybės Tarybos teisinio statuso apibūdinimo ir jos vietos valstybės institucijų sąraangoje, akivaizdu, kad ir anksčiau, ir dabar nebuvo vienos nuomonės dėl Valstybės Tarybos esmės ir jos vykdomų funkcijų. Šiuo atžvilgiu vertindami nuomonių įvairovę atkreipsime dėmesį tik į tai, kad kai kurie autoriai Valstybės Taryboje matė administracinio teismo pradmenis ir valstybės siekinį spręsti valdymo aktų teisėtumo problemą, kuri buvo aktuali tiek platesniame socialiniame politiniame, tiek ir teisiniame kontekste.

Beje, buvęs Valstybės Tarybos narys, o nuo 1938 m. – jos pirmininkas B. Masiulis straipsnyje teigia, kad Valstybės Tarybos statuso projekto autorius M. Romeris siūlė Valstybės Tarybos darbą organizuoti administracinio teismo pavyzdžiu, t. y. kad ji privalėtų priimti asmenų, kurių teises pažeidžia vykdomosios valdžios organų įsakymai, taisyklės ir instrukcijos, skundus, juos nagrinėti civilinio proceso įstatymo nustatyta ginčo byloms spręsti tvarka ir priimti sprendimus. Šie sprendimai, nors ir neturėtų vykdomosios galios, būtų pranešami Ministrų Kabinetai ar atskiriems ministrams. Sprendimais būtų išreikšta nuomonė, kuri būtų neprivaloma vykdyti, tačiau išreikšta autoritetingos įstaigos [19, p. 22, 23].

Išvados

1. Viena pagrindinių M. Romerio mokslinių tyrimų sričių buvo valstybės institucijų leidžiamų teisės aktų teisėtumo klausimas. Jis atkreipė dėmesį ne tik į įstatymų konstitucingumo, bet ir į valdymo institucijų, taip pat teismo priimamų aktų teisėtumo užtikrinimo politines, socialines ir teisines prielaidas. Konstatuotina, kad dar prieš Antrąjį pasaulinį karą M. Romerio konstitucinio ir administracinio teismų koncepcija darė poveikį kuriant šiuolaikinę Lietuvos Respublikos konstitucinės administracinės justicijos sistemą.

2. Analizuodamas konstitucinio teismo ir administracinio teismo įkūrimo prielaidas Lietuvos Respublikos (1918–1940 m.) teisinėje sistemoje, M. Romeris šį klausimą besąlygiškai siejo su teisinės valstybės doktrina. Įrodinėdamas, kad teismas vaidina išskirtinį vaidmenį teisinėje valstybėje, M. Romeris teigė, jog tik teismo institucijos gali įgyvendinti visų lygių teisės aktų teisėtumo kontrolę. Politinės, baudžiamosios, administracinės, civilinės ir kitokio pobūdžio sankcijos už neteisėtų aktų priėmimą ir visuomenės nuomonė niekada nebus veiksmingos kuriant demokratinę teisėtą tvarką.

3. Lietuvos Respublikos (1918–1940 m.) konstitucinėje sistemoje buvo kai kurių administracinių teisės aktų teisėtumo užtikrinimo orientyrų. Štai 1922 m. Konstitucijoje buvo įtvirtinta, kad „Teismas sprendžia administracijos įsakymų teisėtumą“. Tačiau konstatuotina ir tai, kad ši konstitucinė nuostata nebuvo įgyvendinta, nes buvo laikomasi nuomonės, kad minėtai konstitucinei normai įgyvendinti reikia papildomo teisinio reguliavimo. Nors ir buvo kai kurių administracinės teisės aktų teisėtumo kontrolės institucinių užuomazgų, tačiau skirtingai nuo daugelio Europos valstybių, Lietuvos Respublikoje administracinės justicijos institucinė sistema nebuvo suskurta.



LITERATŪRA

1. **Römeris M.** Administracinis teismas. Lietuvos universiteto Teisės fakulteto darbai. – Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928. T. 4. Kn. 2.
2. **Römeris M.** Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto darbai. – Kaunas: „Spindulio“ B-vės spaustuvė, 1931. T. 6. Kn. 1.
3. **Maksimaitis M.** Teisinės valstybės modelis // Mykolo Römerio mokslas apie valstybę. – Vilnius: Mokslo aidai, 1997.
4. **Lapinskas K. M.** Römeris ir administracinė justicija Lietuvoje // Mykolas Romeris ir šiandiena. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000.
5. **Stačiokas S.** Mykolas Römeris ir mūsų dienų Lietuva (įžanginis straipsnis) // Römeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Fotogr.leid. – Vilnius: Pozicija, 1994.
6. **Lietuvos aidas.** 1918 m. lapkričio 13 d. Nr. 130–178.
7. **Laikinosios** Vyriausybės žinios. 1919. Nr. 6–24^a (priedėlis).
8. **Laikinosios** Vyriausybės žinios. 1920. Nr. 37–407.
9. **Maksimaitis M.** Lietuvos valstybės konstitucijų istorija. – Vilnius: Justitia, 2005.
10. **Römeris M.** Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Kaunas, 1937.
11. **Vyriausybės** žinios. 1922. Nr. 100–799.
12. **Žilys J.** Konstitucinis Teismas – teisinės ir istorinės prielaidos. – Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2001.
13. **Račkauskas K.** Lietuvos konstitucinės teisės klausimais. – New York: Tėvų pranciškonų spaustuvė, 1967.
14. **Teisė.** 1922. Nr. 1.
15. **Römeris M.** Lietuvos valstybės Konstitucijos reforma (žurnalo Teisės priedas). – Kaunas, 1928.
16. **Teisė.** 1922. 1923. Nr. 4.
17. **Laikinosios** Vyriausybės žinios. 1919. Nr. 2/3–26.
18. **Vyriausybės** žinios. 1933. Nr. 419–2900.
19. **Andriulis V.** Konstitucinės priežiūros Lietuvoje pradai Valstybės Tarybos (1928-1940) veikloje // Konstitucinis Teismas ir konstitucingumo garantijos Lietuvoje. – Vilnius, 1995.
20. **Römeris M.** Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. – Vilnius: Mintis, 1990.
21. **Vyriausybės** žinios. 1920. Nr. 40–423.
22. **Vyriausybės** žinios. 1928. Nr. 275–1778.
23. **Römeris M.** Valstybės Taryba // Teisė. 1929. Nr. 16.
24. **Byla J.** Prakalba // Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais 1924–1937. – Kaunas: Lietuvos teisininkų draugija, 1937.
25. **Stačiokas S.** Lietuvos Respublikos konstitucingumo tradicijos // Lietuvos teisės kūrimo principai. – Vilnius, 1995.
26. **Vinkleris P.** Lietuvos konstitucinės teisės tradicijų klausimu // Lietuvos teisės tradicijos. – Vilnius: Justitia, 1997.
27. **Maksimaitis M., Vansevičius S.** Lietuvos valstybės ir teisės istorija. – Vilnius: Justitia.
28. **Švoba J.** Seiminė ir prezidentinė Lietuva. – Vilnius: Vyturys, 1990.
29. **Masiulis B.** Valstybės Taryba // Teisininkų žinios. 1958. Nr. 25/25.



The Problem of Legality of Administrative Legal Acts in Prof. Mykolas Romeris' Works

*Prof. dr. Juozas Žilys
Mykolas Romeris University*

Keywords: administrative legal acts, legality, administrative court, The Council of the State, the Constitution.

SUMMARY

The legality of administrative legal acts as well as the constitutionalism of legislation are those actualities which M. Romeris comprehensively analyzed in his works. M. Romeris contended that the principle of legality being one of the most fundamental regularities is determined by the philosophy of the rule of law and is inherent in democratic law and order. In his scientific works M. Romeris put an exceptional emphasis on the form and content of the control of legality of administrative legal acts.

With respect to this, M. Romeris' scientific provisions and statements concerning the political and legal prerequisites of reassurance of the legality of administrative legal acts have thoroughly been analyzed in the present article. It has been contended that M. Romeris successfully proved that in the countries with the continental law tradition only a specialized administrative court can ensure the comprehensive control of the legality of administrative legal acts.

The article seeks to more thoroughly disclose those historical and legal circumstances and reasons the influence of which formed the concept of the control of legality of administrative legal acts. One could notice those specific legal phenomena which law scientists define as the rudiments of the administrative court (Complaints and Investigation Commission of the Reconstructive Seimas and the Council of the State).

Attention has been drawn to M. Romeris' one of the essential scientific thesis, i.e. his position regarding the role of court in the construction of the rule of law. M. Romeris was utterly convinced that the constitutionalism of legislation must be controlled by the constitutional court, the legality of administrative legal acts – by the administrative court and the legality of court rulings – by the court of cassation.

In conclusion, M. Romeris' scientific provisions concerning the reassurance of the form and content of the legality of legal acts are realistically reflected in the modern legal system of the Republic of Lithuania where the Constitutional Court and administrative courts function on the basis entrenched in the Constitution.

