



IEVA DEVIATNIKOVAITĖ

Mykolo Romerio universitetas, Lietuva  
Mykolas Romeris University, Lithuania

# ADMINISTRACINĖS TEISĖS RAIDA TARPUKARIO LIETUVOJE: MOKSLINĖS STAŽUOTĖS

Evolution of Administrative Law in Interwar Lithuania:  
Research Internships

## SUMMARY

European administrative law began to develop intensively in the second half of the 19th century. Many countries established administrative courts and adopted codes of administrative procedure. In interwar Lithuania, administrative courts, rules of administrative procedures, civil service law, Government Regulations and other important administrative legal acts were not established or adopted. This happened not only because the state that faced economic, foreign policy complaints but also because there were no administrative law specialists. The staff of the Faculty of Law realized that Lithuanian specialists of administrative law needed to deepen their knowledge at universities in foreign countries where the formation of administrative law had been already advanced. This article analyzes administrative law studies in interwar Lithuania, scientific internships in higher education institutions of that time and evaluates their results. Such research helps to understand not only the origins of Lithuanian administrative law, but also how the doctrines of administrative law have developed in other countries.

## SANTRAUKA

Europoje administracinės teisės šaka intensyviau ėmė rutuliotis XIX a. antroje pusėje. Daugelis Europos valstybių steigė administracinius teismus, kūrė administracinių procedūrų kodeksus. Tarpukario Lietuvoje nebuvo įsteigtas nei administracinis teismas, nei priimtoms administracinių procedūrų taisyklės ar Valstybės tarnybos įstatymas, Vyriausybės darbo reglamentas ir kiti svarbūs administracinės teisės aktai. Taip atsitiko ne tik todėl, kad ką tik atsikūrusi valstybė susidūrė su ekonominiais, užsienio politikos sunkumais, bet ir dėl to, kad nebuvo administracinės teisės specialistų. Teisių fakulteto personalas suvokė, kad reikalingas

RAKTAŽODŽIAI: administracinė teisė, mokslinė stažuotė, universitetas.

KEY WORDS: administrative law, research internship, university.

administracinės teisės specialistas, kuriam būtina buvo gilinti administracinės teisės žinias užsienio valstybių, kuriose administracinės teisės formavimasis jau buvo pažengęs, universitetuose. Šiame straipsnyje analizuojamos administracinės teisės studijos tarpukario Lietuvoje, mokslinės stažuotės to meto aukštojo mokslo įstaigose bei vertinami jų rezultatai. Toks tyrimas padeda suvokti ne tik Lietuvos administracinės teisės ištakas, bet ir tai, kaip administracinės teisės doktrinos plėtojosi kitose valstybėse.

## ĮVADAS

Europoje administracinės teisės šaka intensyviai pradėjo plėtotis XIX a. antroje pusėje. Prancūzijoje tai siejama su 1872 m. priimtu įstatymu, kuriuo Prancūzijos Valstybės tarybai suteikta teisminė kompetencija, Austrijoje-Vengrijoje – su Administracinio teismo Vienoje įsteigimu 1867 m., Vokietijoje – Administracinio teismo įsteigimu 1863 m. Badene (Sládeček 2010: 141, 182), Ispanijoje – 1889 m. priimtu administracinių procedūrų kodeksu (Ceccarini 2017), Čekoslovakijoje – 1918 m. priimtu įstatymu dėl Aukščiausio administracinio teismo ir jo kompetencijos (Zákon č. 3 ze dne 2. listopadu 1918), Lenkijoje – 1922 m. priimtu įstatymu dėl Aukščiausio administracinio tribunolo (Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r.), Latvijoje – 1918 m. priimtu įstatymu, numačiusiu administracinę teisumą (Dišlers 1936: 1), Estijoje – 1919 m. priimtu Administracinio teismo įstatymu 1919 m. (Kalacs 1936: 870).

Lietuvoje aiškios administracinės teisės šakos plėtojimosi pradžios nustatyti neįmanoma. Pirmiausia tai grįstina tuo, kad Lietuvoje administracinis teismas buvo įsteigtas labai vėlai, tik 1999 m., priėmus Administracinių teismų įsteigimo įstatymą. O pasaulyje šios institucijos istorija skaičiavo jau daugiau negu šimtmetį. Tai, kad nebuvo administracinio teismo, reiškė, jog Lietuvoje ilgą laiką nebuvo institucijos, kuri vienodai aiškintų admi-

nistracinės teisės normas, prižiūrėtų administracinių aktų teisėtumą, kurtų viešojo administravimo principų bazę.

Tarpukario Lietuvoje siekta įsteigti administracinę teisumą, tačiau nesėkmingai. Taip atsitiko dėl to, jog iš pradžių nenorėta, kad įstatymų leidžiamoji valdžia prarastų administracijos teisėtumo priežiūros funkciją, o vėliau nepageidauta, kad teismai kištųsi į administracijos reikalus. Tačiau pagrindinė to priežastis buvo menkas administracinės teisės ir jos principų suvokimas, apskritai silpnas to meto visuomenės teisinis išprusimas, jaunos valstybės valdininkų nepakankama patirtis. Tai puikiai suprato Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto (toliau – Teisių fakultetas) personalas, organizavęs jaunų teisės mokslininkų stažuotes į Jungtines Amerikos Valstijas (toliau – JAV) ir Europos universitetus. Studijuoti administracinę teisę, gilinti viešojo administravimo žinias buvo pavesta Teisių fakulteto jaunesniajam asistentui S. Žakevičiui.

Straipsnyje siekiama atskleisti administracinės teisės šakos formavimosi pradžios Lietuvoje vieną iš aspektų. Šio formavimosi aspektų yra daug: pastangos steigti administracinę teisumą, administracinės teisės studijos Teisių fakultete, administracinės teisės paskaitų konspektai, seminarų užduotys, moksliniai straipsniai, monografijos, parašytos

administracinės teisės šakos institutų temomis, Valstybės tarnybos įstatymo, Administracinio teismo įstatymo, Ministrų Tarybos statuto, Administracinės santvarkos statuto projektų rengimas ir pan. Šiame straipsnyje analizuojamas kitas aspektas – mokslinės Teisių fakulteto asistento S. Žakevičiaus stažuotės JAV ir Europos universitetuose, turint tikslą rinkti medžiagą disertacijai apie viešąją atsakomybę, gilinti administracinės teisės žinias, rinkti informaciją apie naujausias administracinės teisės šakos institutų tendencijas, stebėti, kokie administracinės teisės institutai pritaikomi Lietuvos teisės sistemoje. Tokį aspektą išanalizuoti paskatino Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyriuje rasti S. Žakevičiaus laišškai to meto Teisių fakulteto dekanui ir ilgamečiam administracinės teisės dėstytojui V. Biržiškai, taip pat

noras suvokti, kaip Lietuvoje pradėjo plėtotis administracinės teisės mokslas. Siekiant šio tikslo keliami uždaviniai: apibūdinti administracinės teisės studijas Teisių fakultete, išanalizuoti Teisių fakulteto asistento S. Žakevičiaus mokslinių stažuotčių eigą ir įvertinti jų rezultatus. Straipsnyje naudojamos lietuvių kalba dar nepublikuotais ir niekada tokio pobūdžio tyrimuose nenaudotais fragmentais iš M. Romerio dienoraščių.

Aptariamam aspektui Lietuvoje nėra daryta jokių tyrimų. Atliekant tyrimą naudotasi istoriniu, lyginamuoju, analitiniu, aprašomuoju dokumentų analizės metodais. Nuorodų sąrašė vartojami trumpiniai: LCVA (Lietuvos centrinis valstybės archyvas), LMAVB RS (Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius), VUB RS (Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyrius).

## ADMINISTRACINĖS TEISĖS STUDIJOS TARPUKARIO LIETUVOJE

Administracinės teisės dalykas Lietuvos universiteto Teisių fakultete pradėtas dėstyti 1922 m. Ilgus metus šį dalyką dėstė profesorius V. Biržiška. Tačiau dėstytoją labiau domino bibliografijos, knygotyros, lituanistikos, biografistikos, dokumentotyros sritys, o ne administracinės teisės mokslas. Antai M. Romeris savo dienoraščiuose pažymėjo, kad profesorius neturėjo nei traukos, nei meilės administracinei teisei, nes tai nebuvo jo specialybė (f. 75-MR11 1934: 257). Istorikas P. Čepėnas rašė, kad V. Biržiška savo dėstomuoju dalyku nesidomėjo ir administracinės teisės klausimais nieko nerašė (Lietuvos universitetas 1972: 565).

Studentai pasakojo, kad administracinė teisė buvo vienas „iš monotoniškiausių ir neįdomiausių dalykų“, kuriam nebuvo tinkamos medžiagos, o tik neretai klaidinantys užrašai (L. Š. 1965: 23).

Ir iš tikrųjų 1918–1940 m. Lietuvoje administracinės teisės vadovėlių nebuvo parašyta (pirmasis toks vadovėlis sovietinėje Lietuvoje pasirodė 1980 m., o nepriklausomoje Lietuvoje – 2005 m.: Lapinskas, Petkevičius 1980; Dziegoraitis 2005), todėl apie administracinės teisės paskaitų turinį galime spręsti tik iš studentų parengtų administracinės teisės konspektų (Administracinės teisės konspektas 1935; Biržiška 1937; Vanagas 1937)

bei administracinės teisės, kaip dėstomo dalyko, programų (Teisių fakulteto apyskaitai 1924; Teisių fakulteto programos 1931, Deviatnikovaitė 2018a; Deviatnikovaitė 2021: 68–70), taip pat iš M. Romerio dėstomų konstitucinės teisės paskaitų (Römeris 1930: 171–176, 234–235, 241, papildymai: 21–26), kuriose mokslininkas analizavo administracinių aktų teisėtumo teisminės kontrolės aspektus, o jo dėstomos konstitucinės teisės programoje keleta temų buvo skirta valdžios darbų teisėtumo, administracinio teismo istorinei raidai, kompetencijos ir organizacijos klausimams (Teisių fakulteto programos 1931: 8, 10).

Iš išlikusių Teisių fakulteto studentų administracinės teisės pratybų sąsiuvinių spręstina, kad daugiausia uždavinių buvo susijusių su policijos veikla, tačiau būta situacijų, susijusių ir su ministru įgaliojimais, pavyzdžiui:

Susisiekimo Ministeris savo įsakymu 1925 m. gegužės 22 d. nustatė rinkliavą už naudojimąsi plentu. Įsakyme nustatyta, kad sunkieji automobiliai ir autobusai moka kas mėnuo 40 litų už toną,

likusieji – 25 lt. Arklių vežimai nuo 30 lt liki 10 litų ir t. t. ir nurodė, kad įsakymo pagrindu Ministerijų Kabineto nutarimas 1925 m. kovo mėn. 20 d.

Ar turėjo teisės Susisiekimo Ministeris nustatyti įsakymo keliu rinkliavą už naudojimąsi plentu.

Įstatymai: Kelių įstatymai (XII t. 1 d.) 846 str., Konstitucijos 91 str., Įsakymas paskelbtas laikraštyje „Lietuva“ 1925 m. 118 Nr. 8, psl. (f. 12-1718, l. 4, daugiau užduočių galima rasti f. 12-1099).

V. Biržiškos dėstomų administracinės teisės paskaitų konspektai, sudaryti jo studentų, neatskleidė nei administracinės teisės institutų, nei administracinės teisės principų. Jie daugiau priminė administracinės teisės specialiosios, o ne bendrosios dalies paskaitų medžiagą. Konspektuose nebuvo nei administracinių aktų doktrinos, nei jų teisėtumo kontrolės teorijos. Norėdami gvildinti šias temas, studentai turėjo naudotis sudėtingai parašyta M. Romerio monografija *Administracinis teismas* (Romeris 1928). Akivaizdu, kad Teisių fakultetui reikėjo administracinės teisės specialisto. Tai suprato ir V. Biržiška.

## MOKSLINIŲ STAŽUOČIŲ TARPUKARIU RĖMĖJAI

S. Žakevičius 1933 m. baigė Teisių fakultetą. Tais pačiais metais jis paskirtas šio fakulteto jaunesniuoju asistentu (F. 631, ap. 12, b. 697: 118). Dėl jo prašymą pateikė Teisių fakulteto dekanas V. Biržiška (F. 163-105: 1). M. Romeris dienoraščiuose atkreipė dėmesį, kad studentas buvo sumanus, tačiau kartu tai buvo M. Biržiškos dukters sužadėtinis. Taigi, teisininkas įžvelgė pernelyg didelį prielankumo Biržiškų šeimai atvejį, nes

studentas neturėjo jokios praktinės patirties (f. 138-2260 1933: 447).

Tais pačiais metais Teisių fakulteto personalas pradėjo megzti ryšius dėl jaunųjų mokslininkų stažuočių. 1933 m. lapkritį buvo pranešta, kad Rokfelerio fondas skiria stipendiją socialinių mokslų stažuotėms. Tų pačių metų gruodžio 10 d. Teisių fakulteto taryba apsisprendė, kad kandidatu stažuotei, remiantis V. Biržiškos prašymu, išrenkamas S. Žakevi-

čius, norintis tobulintis administracinės teisės srityje. Tą patį mėnesį iš Rokfelerio fondo Paryžiuje į Kauną atvyko Fondo delegatas amerikietis kapitonas B. Tracy Kittredge'as susipažinti su kandidatu. M. Romeris dienoraštyje rašė, kad ir būdamas gabus, jaunas teisininkas nepadarė gero įspūdžio delegatui: „lietuviai nemoka savęs pristatyti, nors tikrai daugiau duoda negu žada. Jie pilki savo išore, <...> tačiau viduje slepia gryną aukšą“ (f. 75-MR11 1933: 104.). Delegatas, anot M. Romerio, visada važiuodavo susipažinti asmeniškai su kandidatais gauti stipendijas ir teikdavo savo nuomonę Paryžiuje įsikūrusioje Fondo valdyboje, kuri priimdavo galutinį sprendimą dėl stažuotiųjų (f. 75-MR12 1937: 207).

Matyt, buvo planuota, kad S. Žakevičius stažuosis Europos universitetuose – juk būtent ten glūdėjo administracinės teisės šaknys. Tačiau, anot M. Romerio, dėl dolerio kurso kritimo Fondas siuntė mokslininkus stažuotis į JAV, o stipendijos skyrimas turėjo priklausyti nuo anglų kalbos mokėjimo lygio (f. 75-MR11 1933: 104). S. Žakevičiui teko tobulinti anglų kalbos žinias bei sudaryti studijų programą. Nors tuo metu Jungtinėse Valstijose administracinės teisės šaka nebuvo išplė-

tota, tačiau M. Romeris akcentavo, kad toje šalyje sparčiai vystėsi valstybės funkcijos, kurios padėjo pagrindus valstybės administracinei veiklai. Tad M. Romeris tikėjosi, kad S. Žakevičius ištirs JAV valstybės administracinės veiklos raidą, nustatys esmines gaires, teisine formas, palygins jas su Europoje vyraujančia Prancūzijos administracine teisine sistema (f. 75-MR11 1933: 104).

Maža to, kadangi vyresnės kartos profesorai (P. Leonas, A. Kriščiukaitis, A. Jaščenko, V. Mačys) jau nebegalėjo dėstyti, Teisų fakultetui reikėjo kvalifikuotų mokslininkų ir dėstytojų. Taigi tikėtasi, kad naujai priimti teisininkai (S. Žakevičius, K. Račkauskas, A. Penkaitis) rašytų daktaro disertacijas, gintųsi jas ir įgytų teisę savarankiškai dėstyti. Reikėjo jaunų mokslininkų, taip pat ir gero administracinės teisės specialisto, o jų Lietuvoje beveik nebuvo. Administracinės teisės studijos – sudėtingas dalykas dar ir dėl to, kad ši teisės šaka dar nebuvo galutinai susiformavusi jokioje valstybėje. Antai ir P. Leonas pažymėjo, kad „baudžiamai teisei žymiai lengviau pasiruošti, negu administracinei, kuri ne tik Lietuvoje, bet ir kitur yra tik augimo stadijoje“ (f. 163-614 1936: 3).

## S. ŽAKEVIČIAUS MOKSLINĖ STAŽUOTĖ PRANCŪZIJOJE

Taigi S. Žakevičius išvyko į mokslinę stažuotę, tačiau ne į JAV, kaip tikėjosi M. Romeris, bet į Prancūziją, manytina, į Paryžiaus universitetą. Taip atsitiko dėl to, kad, kaip vėliau prisipažino S. Žakevičius, jis nespėjo gerai išmokti anglų kalbos, be to, nebuvo publikavęs mokslinių straipsnių (f. 163-617 ? : 10).

Apie S. Žakevičiaus stažuotę Prancūzijoje galime spręsti iš jo laiškų V. Biržiškai. Antai 1934 m. lapkritį jis rašė, jog randa tiek daug medžiagos, kad sunku „susigaudyti“, jog turi teisę lankyti konstitucinės ir administracinės teisės užsiėmimus, be teisės laikyti egzaminų, turi teisę lankytis bibliotekoje. Laiškuose

teisininkas nurodė svarbiausią stažuotės tikslą – rinkti medžiagą ir rašyti disertaciją apie viešąją atsakomybę, t. y. valstybės ar savivaldybių atsakomybę už savo veiksmus ar neveikimu sukeltą žalą asmenims, taip pat atsakomybę be tarnybinės kaltės, socialinės rizikos teoriją viešosios atsakomybės institute. Teisininkas tvirtino, kad viešosios atsakomybės institutas – naujas klausimas, keliantis „ūpą ir norą dirbti“. Teisininkas prisipažino, kad domisi ir Vokietijos patirtimi, paminėjo vokiečių konstitucinės ir administracinės teisės specialistus G. Meyerį ir G. Anschützą (f. 163-612 1934: 2).

Kitame laiške S. Žakevičius rašė, kad disertacijai dar labai daug trūksta, ir nurodė, kad Prancūzijoje socialinių mokslų teisės krypties disertacijose tiriami labai siauri vieno teisės instituto klausimai, pavyzdžiui, jeigu tema susijusi su viešąja atsakomybe, tai tiriamas klausimas dėl administracinės rizikos kaip atsakomybės pagrindo arba klausimas dėl neteisėto praturtėjimo ir pan. Teisininkas prisipažįsta, kad jis negali taip siaurai nagrinėti šio klausimo, kaip tai daro prancūzai, bet kartu negali ir pernelyg teoriškai bei plačiai pristatyti šio klausimo. S. Žakevičius prisipažino, kad „per plačiai užsimojus bijau neištesėsiu“. Matyt, teisininkas turėjo galvoje, kad nesužadinos su sudėtinga užduotimi (f. 163-612 1934: 5).

Jaunąjį mokslininką galima suprasti – lietuvių kalba šia tema beveik nieko nebuvo rašoma, išskyrus 1928 m. publikuotą M. Romerio veikalą *Administracinis teismas*, teisinės praktikos Lietuvoje nebuvo, valdininkai teisiniu būdu neatsakydavo už savo veiksmus ar neveiki-

mu sukeltą žalą asmenims. Todėl visiškai suprantama, kad mokslininkas negalėjo pernelyg siaurai rašyti šia tema, nes Lietuvoje reikėjo viešosios atsakomybės instituto pagrindų, o vieno klausimo išnagrinėjimas, neapibūdinus visumos, nebūtų buvęs naudingas. Taip pat mokslininko abejones dėl savo galimybių galima suprasti – susidurta su didele gausa medžiagos, turtinga Valstybės tarybos jurisprudencija, kitokia prancūzų teisės aktų struktūra. Visa tai juk reikėjo susirasti, perskaityti sudėtinga prancūzų teisine kalba ir rašyti. Galbūt dėl to S. Žakevičius troško dirbti su viešosios tarnybos kaltės, klaidos ir socialinės administracinės rizikos teorijos klausimais (f. 163-612 1934: 5). Teisininkas laiške minėjo 1932 m. rugpjūčio 2–6 d. Hagoje vykusį Lyginamosios teisės kongresą, kurio rezoliucijoje buvo pasisakyta ir administracinės arba viešosios atsakomybės klausimais. Taigi jaunas teisininkas planavo visą dėmesį skirti viešosios atsakomybės pagrindams iširti.

Kituose laiškuose S. Žakevičius akcentavo, kad nors viešosios atsakomybės pagrindai glūdi viešosios teisės normose, negalima ignoruoti civilinės teisės pagrindų. Jaunas mokslininkas džiaugėsi Paryžiaus universiteto Teisės fakultete L. Rollando skaitomomis paskaitomis doktorantams. Čia buvo dėstomi viešosios atsakomybės pagrindai, viešoji tarnyba, kurią S. Žakevičius įvardijo „pranc. adm. teisėje yra lyg kertiniu akmeniu“ (f. 163-617 ? : 5). S. Žakevičius klausėsi net keturių dėstytojų skaitomų administracinės teisės paskaitų – bendrąją dalį, administracinės sutartis, administracinį teisingumą (gal turėta galvoje admi-

nistracinė justicija) ir kai kurių koncesijų režimus. Teisininkas žavėjosi garsaus prancūzų teisininko G. Jèze rengtais užsiėmimais (f. 163-617 ? : 11).

Suvokdamas begalinį prancūzų administracinės teisės platumą, jaunas teisininkas žadėjo domėtis tik tais administracinės teisės principais, kuriuos galima būtų, jo teigimu, perkelti į Lietuvos administracinę teisę (F. 163-617 ? : 5). Tai reiškė, kad mokslininkas vis tiek turėjo studijuoti visą prancūzų administracinę teisę, taip pat labai gerai išmanyti Lietuvos teisinę sistemą.

Matyt, ir vėl pradėta kalbėti apie Rokfelerio fondo finansuojamas stažuotes, todėl S. Žakevičius laiškuose pabrėžė, kad apie viešąją atsakomybę (jis ją vadi-

no „administracine civiline atsakomybe“) reikėtų rašyti lyginamuoju metodu, t. y. analizuoti ne tik prancūzų, bet ir anglosaksų, vokiečių administracinės atsakomybės institutus. Jis pažymėjo, kad vienas Čikagos universiteto administracinės teisės ekspertų profesorius E. Freundas specializavosi administracinės teisės klausimais ir minėtame Lyginamosios teisės kongrese skaitė pranešimą apie viešąją atsakomybę JAV, o B. Tracy Kittredge'as kaip tik dar 1933 m. gruodžio mėnesį vykusiame susitikime ir siūlė S. Žakevičiui stažuotis Čikagos universitete. Be to, teisininkas atkreipė dėmesį, kad M. Romeris jam iškėlė užduotį tapti anglosaksų viešosios teisės sistemos specialistu (F. 163-617 ? : 6).

## S. ŽAKEVIČIAUS MOKSLINĖ STAŽUOTĖ JAV IR DIDŽIOJOJE BRITANIJOJE

S. Žakevičius maždaug 1935 m. vasarą gavo Rokfelerio fondo skiriamą stipendiją mokslinei stažuotei (f. 631, ap. 1, b. 848 1935: 67) ir nuo 1935 m. rudens iki 1937 m. rudens stažavosi JAV bei Didžiosios Britanijos universitetuose. M. Romeris rašė, kad jaunas mokslininkas ten studijavo valdymo sistemą ir administracinę teisę (f. 75-MR12 1934: 207). M. Romeris padarė išvadą, kad tiek stažavęsis ir mokęsis jaunas specialistas buvo rimta investicija (*Zdaje się, że będzie z niego dla nas nabytek wielkiej wagi*) (f. 75-MR12 1934: 207) moksliniame Lietuvos teisės gyvenime.

Apie stažuotes JAV ir Didžiojoje Britanijoje spęstina iš išlikusių S. Žakevičiaus laišku V. Biržiškai. Manytina, kad 1935 m. ir dalį 1936 m. jaunas teisininkas praleido Harvardo universiteto Menu

ir mokslų fakulteto Valdymo departamente (*Department of Government*) (f. 163-969 1936: 1). Harvardo universitete S. Žakevičius lankė seminarus „Konstitucinės ir administracinės teisės aktualijos“. Seminaruose jis perskaitė pranešimą, kuriame palygino prancūzų ir JAV administracinės teisės sistemas. Profesorius O. P. Fieldas pažymėjo, kad tai buvo išsiskiriantis iš kitų studentų pranešimų (f. 163-969 1936: 1). Taip pat jaunas teisininkas lankė viešosios administracijos seminarus, kuriuos vedė profesorius M. B. Lambie. Su šiuo mokslininku S. Žakevičius tarėsi dėl Viešosios administracijos instituto steigimo Lietuvoje bei tikėjosi patarimų dėl mokslinių tyrimų viešosios administracijos srityje organizavimo (f. 163-614 1936: 5). S. Žakevičius

primygtinai siūlė šį institutą steigti tik prie Teisių fakulteto, o ne prie Politikos ir socialinių mokslų instituto (f. 163-614 1936: 9). Viešosios administracijos seminaruose S. Žakevičių nustebino tai, kad amerikiečiai „daro“ mokslą iš to, ką Lietuvoje veikė apskričių viršininkai ar departamentų direktoriai. Jo nuomone, Europoje tokių dalykų nebuvo (f. 163-614 1936: 9). S. Žakevičius atkreipė dėmesį, kad JAV politikos mokslų mokyklose dėstoma ir konstitucinė, ir administracinė teisė. Pastaroji buvo vadinama angl. *Public administration*. Čia buvo studijuojami tokie dalykai kaip valdininkų atranka, biurokratizmo draudimas, savivaldybių veiklos organizavimas. Teisininkas pastebėjo, kad čia nebuvo skiriama pakankamai dėmesio administracinės teisės principams. Jo nuomone, būtų buvę idealu sujungti administracinę teisę su viešojo administravimo dalykais (f. 163-613 1935: 12).

Taip pat lankė garsaus JAV teisininko F. Frankfurterio konstitucinės teisės paskaitas. Mokslininkas pažymėjo, kad JAV teisių mokyklose dėstymas buvo be galo „techniškas, sakyčiau siauras klausimų nagrinėjimo metodas“ (f. 163-614: 9). Šiomis savo pastabomis teisininkas pasidalino su profesoriumi O. P. Fieldu, kuris įvardijo amerikiečių teisių mokyklas „prekybos mokyklomis, nurodydamas milžinišką skirtumą su Europos teisių fakultetais“ (f. 163-614: 9). Be to, buvo juntamas susipriešinimas tarp teisių mokyklų ir politikos mokslų mokyklų JAV universitetuose. Vieni tvirtino, kad teisių mokyklose nieko neįmanoma išmokti apie valdymą, o politikos mokslų mokyklose niekas nesupranta teisiųjų problemų.

S. Žakevičius pabrėžė, kad toks antagonizmas tik kenkia (f. 163-614 1936: 10).

Stažuotės JAV tikslas buvo ne tik geresnis administracinės teisės, bet ir anglosaksų viešosios teisės sistemos pažinimas. S. Žakevičius prisipažino, kad ši užduotis sudėtinga, nes viešojo teisė JAV „yra dideliame tranzicijos periode“ ir kad patiems amerikiečiams dėl to sunku ją tirti, bei pacitavo profesorius, vėliau tapusio JAV Aukščiausiojo federalinio teismo teisėju F. Frankfurterio žodžius: „sistemingam administrac. teisės dėstymui dar laikas nėra atėjęs“ (f. 163-614 1936: 3). Maža to, teisininkas prisipažino, kad „po Prancūzijos grynai administracinės teisės mokslas man čia atrodo menkas“ (f. 163-614 1936: 1). Jam nepatiko nei metodas, nei amerikiečių pasirinktas kelias. S. Žakevičius papasakojo, kaip amerikiečiai stebėjosi prancūzų pasiektais rezultatais, tačiau negalėjo jais pasinaudoti, nes „per daug suardytą savo sistemą“ (f. 163-614 1936: 1).

Jaunasis mokslininkas susidūrė su iššūkiais studijuodamas amerikiečių viešąją teisę. Antai jis rašė:

Federalinėje teisėje yra vienoks klausimo atsakymas, atskirose valstybėse kitoks, o jų yra 48, ir jeigu reikia, kaip man dabar, rasti pav. kaip atsako už valdininkų veiksmus municipal corporation /miestų savivaldybės/ galima tikrai galą gauti. Be to, tenka knistis ne vien dėl administracinės teisės klausimų, bet ir dėl konstitucinės, o neretai ir dėl common law, nes jei Dievas ką pagailėjo anglo-amerikiečio sistemai tai tikrai logikos ir sistemingumo. Milžiniškas skirtumas su prancūzais, ir jei tenka paimti paskaityti prancūzų knygą kokių klausimų, tiesiog pasils. Tai nėra vieno mano nuomonė. Tokia painiava baisiai vargina ir sunkina darbą (f. 163-614 1936: 3).



Taip pat teisininkas laiškuose pažymėjo:

Jūs negalit įsivaizduoti kiek anglų-saksų teisės sistema, tradicinis, istorinis pagrindas skiriasi nuo mūsų. Visa tai yra man kaip naujas pasaulis, kaip man atrodo, reikalingas pažinti kiekvienam Europos teisininkui turint galvoje vykstančius Europos teisės pasikeitimus, Prancūzijoje taip ryškiai iškeltos pav. prof. Geny darbai, iškeliančiais teisėjų kuriamos teisės svarbumą, taip netolimą anglų-amerikos, judge-made teisei. Labai įdomu būna palyginti kaip priešingais keliais ir priešingomis formulomis pasiekiami tų pačių rezultatų, pav. Prancūzijos viešosios teisės sutartys ypač viešųjų tarnybų koncesijos ir public utilities (čia geležinkelių, šviesos, vandens tiekimo tarnybų) reglamentacija. Faktinai tas pats vyksta ir Lietuvoje, tačiau kaip uždromis akimis, be jokių principų (f. 163-614 1936: 6).

S. Žakevičius labiau norėjo studijuoti Prancūzijoje, tačiau M. Romeris manė, kad Lietuvoje reikalingas anglosaksų teisės sistemos žinovas. Taigi 1936 ir 1937 m. planuota praleisti arba kitame JAV universitete, arba Londono universitete. Jaunasis teisininkas labiau linko pasirinkti stažuotę Londono universitete, tvirtindamas, kad ten dėsto garsus Jungtinės Karalystės administracinės teisės pradininkas profesorius W. A. Robsonas, taip pat žymūs viešojo administravimo ir teisės specialistai H. Fineras ir H. Laski. Be to, anot S. Žakevičiaus, britų viešosios teisės lygis esąs ryškesnis, pasiekta daugiau rezultatų. Maža to, jaunasis teisininkas prisipažino, kad nori rinkti medžiagą kitam darbui – apie įstatymų leidimo galios delegavimą administracijai, t. y. deleguotąją teisėkūrą. Taip pat

S. Žakevičius akcentavo, kad norėtų dar pasistažuoti Paryžiaus universitete arba Ciuriche, kur darbavosi žymiausias vokiečių administracinės teisės specialistas F. Fleineris, o pakeliui susipažinti ir su Briuselyje veikusio Tarptautinio administracinių mokslų instituto veikla (f. 163-614 1936: 6).

Iš laiškų sprendžiant, S. Žakevičius kartu su savo žmona Maryle vertė F. Fleinerio veikalą apie administracinės teisės principus (turėta galvoje F. Fleinerio knyga *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts* (Fleiner 1928)) į lietuvių kalbą, nes ne kartą minėjo, kiek daug „klapato su terminais“ (f. 163-614 1936: 8; f. 163-613 1935: 13). Deja, knyga niekada nebuvo išleista Lietuvoje. Nežinoma ir tai, ar ji buvo baigta versti. Pats S. Žakevičius minėjo, kad jeigu pavyks tą knygą išleisti, tai būtų „žymus „darbas“ [laiške pavartotas neįskaitomas žodis] mūsų teisinėje literatūroje – aš nežinau geresnės už tą knygą adm. teisės bendrai teorijai“ (f. 163-613 1935: 13). Tačiau jos fragmentų galima rasti 1939 m. P. Vilučio išleistuose paskaitų pagal S. Žakevičiaus paskaitas konspektuose (Vilutis 1939). Maža to, laiškuose S. Žakevičius minėjo, kad skaitė prancūzų administracinės teisės formuotojo M. Hauriou knyga *Précis élémentaire de droit administratif* (Hauriou, 1926) (f. 163-617: 4). Šios knygos medžiaga taip pat naudotasi vėliau Teisių fakultete dėstant administracinę teisę.

1936 m. vasarą S. Žakevičius planavo dirbti Čikagos universitete JAV. Čia jis tikėjosi aplankyti administracines institucijas, pavyzdžiui, Niujorko Kolumbijos universiteto Viešosios administracijos institutą (f. 163-614 1936: 4). Ar taip buvo, ar ne, sunku pasakyti, tačiau viena

aišku, kad 1936 m. pabaigoje S. Žakevičius jau stažavosi Londono universitete, kur lankė W. A. Robsono ir H. Finero paskaitas. Vis dėlto labiausiai teisininkas norėjo gilintis į prancūzų ir vokiečių administracinę teisę. Antai savo laiškuose prasarė, kad norėtų apsilankyti pran-

cūzų administraciniame teisme (matyt, turėta galvoje Valstybės taryba), nes „jo inkvizitorinės procedūros smulkmenas sunku pagauti“ (F. 163-614 1936: 11). Taip pat troško pasistažuoti Ciuriche, nes pripažino, kad vis dar reikia gilinti vokiečių administracinės teisės žinias.

## MOKSLINIŲ STAŽUOČIŲ REZULTATAI

A. Dziegoraitis rašė, kad 1937 m. Teisių fakultete buvo aprobuota disertacija „Administracijos atsakomybė už padarytus nuostolius valdomiesiems“ (Dziegoraitis 2005: 154). Kadangi S. Žakevičius mokslinėse stažuotėse rinko medžiagą disertacijai apie viešąją atsakomybę, manytina, būtent šio jaunojo mokslininko disertaciją A. Dziegoraitis turėjo omenyje. Autorė nerado šios disertacijos, nerado ir užuominų apie ją Teisių fakulteto tarybos posėdžių protokoluose (tačiau galbūt ne visi išlikę, o išlikę ne visi įskaitomi). Tačiau dėl teiginio apie aprobutą disertaciją kyla abejonė dar ir dėl to, kad M. Romeris 1942 m. savo dienoraščiuose minėjo, jog S. Žakevičius nebuvo įgijęs daktaro laipsnio (f. 75-MR14 1942: 228). Vadinasi, S. Žakevičius nesigynė disertacijos, nors savo laiškuose ją minėjo. Antai 1937 m. kovą jis rašė, kad kitais metais planuoja pabaigti disertaciją (F. 163-615 1937: 1).

Vis dėlto S. Žakevičiaus mokslinių stažuočių nauda buvo didelė. Antai jis ir pats savo laiškuose pabrėžė supratęs, kiek daug dar Lietuvoje reikia atlikti tyrimų („valdininkų statusas, savivaldybių viešos tarnybos, administraciniai teismai pačioj administracijoje“ (f. 163-614 1936: 10)), organizuoti administraci-

nę reformą, keisti teisinį reguliavimą. Galbūt S. Žakevičiaus patirtis buvo viena iš paskatų 1939–1940 m. pradėti Lietuvoje administracinę reformą, rengti Administracinės santvarkos įstatymo, Valstybės tarnybos įstatymo projektus ir pan. (Vakarai 1939: 3). Antai Ministrų Taryba 1940 m. vasario 17 d. posėdyje nusprendė, kad turi būti rengiamas administracinės reformos planas ir tam sudaryta komisija, į kurią įėjo S. Žakevičius (Ministrų Taryba 1940: 22).

S. Žakevičius planavo vietoj V. Biržiškos vesti administracinės teisės seminarus, ruošti administracinės teisės paskaitoms, o ruošiantis viską užrašyti, kad vėliau būtų galima atspausdinti: „<...> mėginsiu su studentais Lietuvos administracinę teisę nagrinėti“ (f. 163-615 1937: 1). Ir iš tikrųjų 1939 m. pasirodė geresnės kokybės, palyginti su konspektais pagal V. Biržiškos paskaitas, administracinės teisės paskaitų užrašai. Konspektus sudarė Teisių fakulteto studentas P. Vilutis pagal S. Žakevičiaus administracinės teisės skaitytas paskaitas (Vilutis 1939). Apie šį leidinį buvo pranešta netgi spaudoje, minint, kad visi valdininkai ir tarnautojai turi susipažinti su administracine teise, o tam labiausiai tinka ką tik atspausdinta knyga *Administracinė*

teisė. *Bendroji dalis*, kurioje galima rasti medžiagos apie tarnautojų rengimą įvairiose valstybėse, jų priėmimo į tarnybą tvarką, karjerą, atlygį, atsakomybę, tarnybinių santykių nutraukimą ir pan. (XX amžius 1939: 2; 1940: 3). Tai tik rodo, kaip trūko literatūros apie administracinę teisę, valstybės tarnybą ir viešąją administraciją (plačiau apie P. Vilučio leidinį žr. *Deviatnikovaitė b* 2018: 91–95).

Pamatęs, kaip kituose universitetuose organizuojamos viešosios teisės studijos, viešosios administracijos tyrimai, S. Žakevičius planavo po grįžimo į Lietuvą praėjus ketveriems ar penkeriems metams iš tarptautinių organizacijų gauti finansavimą Socialinių mokslų institutui steigti. Šį institutą turėjo sudaryti ekonomikos, tarptautinės teisės ir santykių, viešosios teisės ir viešosios administracijos skyriai, o tikslas tokio instituto turėjo būti palaikyti santykius su tarptautinėmis organizacijomis, rinkti medžiagą, atlikti studijas, kurios padėtų spręsti ki-

liusias „kokias nors“ Lietuvoje problemas. Jaunasis teisininkas minėjo, kad tokie institutai jau įsteigti ir veikė Švedijoje, Rumunijoje ir Vengrijoje (f. 163-615 1937: 2). Deja, šiems planams nebuvo lemta išsipildyti, nors veikti buvo pradėta. Antai M. Romeris 1939 m. spalį Teisių fakulteto tarybai pateikė planą dėl Administracijos skyriaus steigimo prie Teisių fakulteto. Buvo sudaryta komisija, į kurią įėjo ir S. Žakevičius. Komisija turėjo pateikti savo nuomonę dėl M. Romerio pateikto plano (f. 631, ap. 12, b. 1173: 22).

Grįžęs į Lietuvą S. Žakevičius nuo 1937 m. rudens pradėjo dėstyti administracinės teisės dalyką antrojo kurso studentams (f. 631, ap. 12, b. 999: 22). Apskritai tais metais Teisių fakultete buvo nuspręsta sustiprinti administracinės teisės dėstymą, dėstyti administracinės teisės dalyką Ekonomikos skyriaus studentams, pradėti vesti administracinės teisės seminarus (f. 631, ap. 12, b. 999: 35–36.)<sup>1</sup>.

## IŠVADOS

S. Žakevičiaus administracinės teisės mokslinių stažuočių tyrimas atskleidė vieną iš Lietuvos administracinės teisės mokslo raidos aspektų: Lietuvoje nebuvo priimtų svarbiausių administracinės teisės aktų. Tačiau kartu atskleidė tai, kad administracinės teisės šaka ir kitose valstybėse dar tik formavosi. Toks tyrimas leido iš arčiau, amžininko akimis, susipažinti su žymiausiais to meto JAV ir Europos viešosios teisės profesoriais (L. Rollando, G. Jèze, F. Frankfurtu), jų dėstomomis paskaitomis.

Deja, S. Žakevičius nepaliko jokių mokslo straipsnių, taip pat ir nesigynė disertacijos pasirinkta viešosios atsakomybės tema. Nėra aišku, ar ji apskritai buvo parašyta. Taip pat nebuvo išleistas F. Fleinerio veikalas apie administracinės teisės principus, kurį jaunasis teisininkas prisipažino verčias stažuočių metu.

Vis dėlto S. Žakevičiaus žinios, įgytos mokslinių stažuočių metu, įkvėpė tuometę valdančiąją daugumą imtis administracinės reformos šalyje, o Teisių fakulteto vadovybę – stiprinti administracinės tei-

sės studijas Vytauto Didžiojo universitete. S. Žakevičiaus ir Teisių fakulteto studento P. Vilučio dėka pagaliau buvo išleistas

aukštesnės kokybės administracinės teisės vadovėlis arba tiksliau – administracinės teisės paskaitų konspektas.

## Literatūra

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

*Administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis*, mokslinis redaktorius ir koordinatorius A. Dziegoraitis. 2005. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

Biržiška Vaclovas. 1937. *Administracinės teisės programa*. Kaunas: VDU Teisių fakultetas, 1937.

Ceccarini Cristina. 2017. *El órgano instructor del procedimiento administrativo en España y el responsable del procedimiento administrativo en Italia: un estudio comparado*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Deviatnikovaitė Ieva. 2018. Administracinė teisė V. Biržiškos akimis, *Teisė* 108: 35–50.

Deviatnikovaitė Ieva. 2018. Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje, *Teisė* 106: 80–98.

Deviatnikovaitė Ieva. 2021. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

Dienos žinios. 1939 m. gruodžio 28 d., *XX amžius* 297 (1049): 2.

Dišlers Kārlis. 1936. Latvijas administratīvā procesa ievadjautājumi, *Tieslietu Ministerijas Vēstnesis* 1: 1–54.

Fleiner Fritz. 1928. *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Hauriou Maurice. 1926. *Précis Élémentaire de Droit Administratif*. Paris: Recueil Sirey.

Kalacs Jānis. 1936. Parallēles starp Igaunijas un

Latvijas likumiem par *administratīvoām tiesām, Tieslietu Ministerijas Vēstnesis* 4: 870–872.

Lapinskas Kęstutis, Petkevičius Pranas. 1980. *Tarybinė administracinė teisė*. Vilnius: Mintis.

*Lietuvos universitetas*. 1972. Chicago: Lietuvių profesorių draugija Amerikoje.

L. Š. 1965. Lietuvos teisininkų draugija, *Teisininkų žinios* 27/28: 23.

Raulinaitis Viktoras Pranas. 1940 m. kovo 16 d. Administracinės reformos pagrindai. *XX amžius* 62 (1113): 3.

Römeris, Mykolas. 1928. *Administracinis teismas*. Kaunas: Valstybės spaustuvė.

Römeris Mykolas. 1930. *Valstybinė teisė. Prof. Romerio skaitytų paskaitų stenogramos*. Kaunas.

Ruošiamasi administracinei reformai. 1939 m. sausio 23 d. *Vakarai* 19 (929): 3.

Sládeček Vladimír, Tomoszková Veronika ir kt. 2010. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer.

*Teisių fakulteto apyskaita 1922–24 mokslo metams. Teisių fakulteto darbai*. 1924. Kaunas.

*Teisių fakulteto programos 1931/1932 m.* 1931. Kaunas: Vytauto Didžiojo Teisių fakulteto leidinys.

Vanagas Stasys. 1937. *Administracinė teisė (užrašai), paruošti prisilaikant 1936/1937 m. m. prof. Biržiškos administracinės teisės programos*. Rankraščio teisėmis.

Vilutis Petras. 1939. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: VDU Teisių fakultetas, leidėjas – M. Kriaučiūnas.

## Teisės aktai

Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas. 1999. *Valstybės žinios* 13-309.

Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

Zákon č. 3 ze dne 2. listopadu 1918 o nejvyšším správním soude a o řešení kompetenčních konfliktů.

## Nuorodos

Administracinės teisės pratybų darbams VII ir VIII semestrų temos 1929/30 mokslo met. Sudaryta

Kauno Universiteto prof. Ign. Končiaus. LMAVB RS, f. 12-1718.

- Kauno VDU IV kursto studento St. Stulginskio administracinės teisės santraukos pagal egzaminų bilietus; civilinės teisės paskaitų užrašai, teisės paskaitų, skaitytų dr. Krivicko, prof. Žilinsko, St. Šilingo, užrašai. LMAVB RS, f. 12-1099.
- Ministrų Tarybos 1940 m. vasario 17 d. posėdžio protokolas. LCVA, F. 923, ap.1, b. 1557.
- Nenustatytos datos S. Žakevičiaus laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-617, l. 5.
- Nenustatytos datos S. Žakevičiaus laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-617, l. 6.
- Nenustatytos datos S. Žakevičiaus laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-617, l. 10.
- Nenustatytos datos S. Žakevičiaus laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-617, l. 11.
- Politikos mokslų profesorius Oliverio P. Field 1936 m. balandžio 24 d. rekomendacija dėl S. Žakevičiaus Rokfelerio fondo komitetui. LMAVB RS, f. 163-969, l. 1.
- Römer Michał, Dziennik. 1933 m. sausio 29 d. LMAVB RS, f. 138-2260.
- Römer Michał, Dziennik. 1933 m. gruodžio 11 d. VUB RS, f. 75-MR11.
- Römer Michał, Dziennik 1934 m. spalio 14 d. VUB RS. F 75-MR11.
- Römer Michał, Dziennik. 1937 m. gegužės 15 d. VUB RS, f. 75-MR12.
- Römer Michał, Dziennik. 1942 m. birželio 3 d. VUB RS, f. 75-MR14.
- S. Žakevičiaus 1934 m. lapkričio 1 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-612.
- S. Žakevičiaus 1934 m. lapkričio 29 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-612.
- S. Žakevičiaus 1935 m. lapkričio 12 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-613.
- S. Žakevičiaus 1935 m. lapkričio 22 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-613.
- S. Žakevičiaus 1936 m. sausio 10 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-614.
- S. Žakevičiaus 1936 m. sausio 23 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-614.
- S. Žakevičiaus 1936 m. vasario 5 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-614.
- S. Žakevičiaus 1936 m. vasario 11 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-614.
- S. Žakevičiaus 1936 m. balandžio 30 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-614.
- S. Žakevičiaus 1936 m. rugsėjo 6 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-614.
- S. Žakevičiaus 1937 m. kovo 7 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-615.
- S. Žakevičiaus 1937 m. rugsėjo 14 d. laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-615.
- S. Žakevičiaus laiškas V. Biržiškai. LMAVB RS, f. 163-617.
- Teisės terminų ir kitų reikalingų teismams žodžių žodynėlio projektas. LMAVB RS, f. 256-551.
- Teisių fakulteto tarybos 1933 m. vasario 19 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 631, ap. 12, b. 697.
- Teisių fakulteto tarybos 1935 m. rugsėjo 5 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 631, ap. 12, b. 848.
- Teisių fakulteto tarybos 1937 m. rugsėjo 9 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 631, ap. 12, b. 999.
- Teisių fakulteto tarybos 1939 m. spalio 26 d. posėdžio protokolas. LCVA, f. 631, ap. 12, b. 1173.
- V. Biržiškos 1933 m. sausio 12 d. prašymas. LMAVB RS, F. 163-105, l. 1.

<sup>1</sup> Teisių fakulteto tarybos 1937 m. rugsėjo 9 d. posėdžio protokolas, LCVA, f. 631, ap. 12, b. 999, l. 35–36.