MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Gytis Kuncevičius

ADMINISTRACINĖS SUTARTIES INSTITUTAS IR JO TEORINIS PAGRINDIMAS

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2011

Disertacija rengta 2007-2011 metais Mykolo Romerio universiteto Administracinės teisės ir proceso katedroje.

Mokslinis vadovas:

prof. dr. Algimantas Urmonas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

ISBN 978-9955-19-379-1
© Mykolo Romerio universitetas, 2011

TURINYS

ĮVADAS 4
I. ADMINISTRACINĖS SUTARTIES GENEZĖ IR PLĖTRA 21
1.1. Klasikinė administracinės teisės ideologija ir sutartis: suderinamumo problema 21
1.2. Sutarties instituto pritaikymą administracinėje teisėje lemiantys veiksniai: lyginamasis požiūris 35
1.3. Viešosios administracijos sudaromų sutarčių klasifikavimo bendrosios tendencijos lyginamojoje teisėje 38
1.4. Administracinės sutarties instituto formavimosi ir plėtros evoliucija 42
1.4.1. Sutarties pritaikymo administracinėje teisėje sritys ir ribos 42
1.4.2. Administracinės sutarties santykio su viešojo valdymo (administravimo) formomis problema 51
1.4.3. Administracinės sutarties instituto teisinė prigimtis 56
II. ADMINISTRACINĖS SUTARTIES INSTITUTO TEISINIS TAPATUMAS: LYGINAMASIS TYRIMAS 71
2.1. Administracinės sutarties institutas Prancūzijos teisinėje sistemoje 71
2.2. Administracinės sutarties institutas Vokietijos Federacijos teisinėje sistemoje 94
2.3. Administracinės sutarties institutas Rusijos Federacijos teisinėje sistemoje 111
2.4. Viešosios administracijos sudaromų sutarčių vertinimo tendencijos bendrosios teisės tradicijoje 130
III. ADMINISTRACINĖS SUTARTIES INSTITUTO FORMAVIMO LIETUVOS TEISINĖJE SISTEMOJE TEORINIAI PAGRINDAI 134
3.1. Bendrieji administracinės sutarties instituto vertinimo Lietuvos teisinėje sistemoje klausimai 134
3.2. Administracinės sutarties instituto formavimosi Lietuvos teisinėje sistemoje poreikį lemiantys veiksniai 152
3.3. Požiūris į administracinės ir civilinės teisės sąveikas kaip metodologinis administracinės sutarties instituto tyrimo ir vystymo Lietuvos teisinėje sistemoje orientyras 161
3.4. Administracinių sutarčių teisinio tapatumo paieškos Lietuvos teisinėje sistemoje 171
3.4.1. Administracinių sutarčių teisinio tapatumo paieškos Lietuvos teisės doktrinoje 171
3.4.2. Administracinių sutarčių teisinio tapatumo paieškos Lietuvos pozityviojoje teisėje 184
3.4.3. Administracinių sutarčių teisinio tapatumo paieškos Lietuvos teismų praktikoje 191
IŠVADOS 202
PASIŪLYMAI 207
SUMMARY 208
LITERATŪROS SĄRAŠAS 221
PRIEDAS 231

ĮVADAS

Tiriamoji problema. Šiandieninė Lietuvos administracinė teisė išgyvena turininguosius vertybinių orientacijų kaitos laikotarpį, reikalaujantį prisitaikyti prie itin dinamiškos aplinkos, kurioje plėtojasi šios teisės šakos reguliuojami santykiai. Lyginamosios teisės, kaip ir Lietuvos teisės, moksle ilgą laiką buvo įprasta manyti, kad tradicinė ir vienintelė viešosios administracijos veiklos teisinė forma yra vienašalis administracinis aktas, kurio ryškiausi akcentai – viešosios valdžios prerogatyvos, įgyvendinamos daugiau remiantis valstybės prievarta nei teisinių santykių subjektų tarpusavio sutarimu. Toks vertinimas ilgą laiką dominavo ir apibūdinant pačios administracinės teisės ideologinę orientaciją, kadangi būtent šios teisės šakos priedermė nuo seno buvo reguliuoti viešosios administracijos veiklą, suteikiant jai reikiamą teisinį instrumentarijų. Lyginamosios teisės erdvėje pasireiškę visuomeninio, ekonominio, politinio, kultūrinio, socialinio gyvenimo pokyčiai neaplenkė nė vienos valstybės teisinės sistemos. Akivaizdu, kad aplinkos, kurioje susiklosto visuomeniniai santykiai, kaita tiesiogiai padarė įtaką ir požiūriui į pagrindinių administracinės teisės institutų sąrangas bei vaidmenį reguliuojant visuomeninius santykius. Todėl neatsitiktinai užsienio šalių mokslininkai vis dažniau atkreipia dėmesį į turininguosius administracinės teisės reguliacinės technikos[1] pokyčius: „Pačioje teisėje vyksta vidiniai pokyčiai. Įstatymo viršenybės užtikrinimas derinamas su reguliavimo sutartimis srities išplėtimu“[2]. Šį teiginį globalesnėje plotmėje pagrindžia Belgijos Leveno universiteto profesorės F. Delpérée žodžiai: „Jūs parodėte, kad mes dalyvaujame tikroje administracinės srities revoliucijoje, sukeltoje sutarties. Tai nėra tik administracinės teisės ir administravimo mokslo fenomenas. Jis tampa kultūros ir visuomenės fenomenu“[3].

Tikriausiai istoriškai reikėtų aiškinti, kad daugelio valstybių teisės doktrinoje ir praktikoje sutartis, kaip teisinis instrumentas, ilgą laiką buvo tapatinamas išimtinai su privatinės (civilinės) teisės kategorija[4]. Šiandieną jau nekelia nuostabos faktas, kad teisinės valstybės viešoji administracija lygiais pagrindais su privačiais asmenimis dalyvauja sutartiniuose santykiuose, o privatinės teisinės (civilinės) sutartys administracinės teisės moksle pripažįstamos privatine teisine viešosios administracijos veiklos forma. Tačiau nepaisant pripažinimo, kad viešoji administracija savo veikloje vis dažniau renkasi

---

1 Kategorija „teisinio reguliavimo technika“ vartojama kaip bendroji viešosios ir privatinės teisės kategorija ir suprantama kaip visuma teisėkūros ir teisės taikymo teisinių būdų ir priemonių, leidžiančių įgyvendinti (realizuoti) teisę siekiant apibrėžtų tikslų. Žr. Guillien, R., *et al*. *Lexique des termes juridiques*. 16^{e} édition. Paris: Dalloz, 2007, p. 638.

2 Tikhomirov, Ju. A. *Upravlenie na osnove prava* [Law-based administration]. Moskva: Formula prava, 2007, p. 64.

3 Šiais žodžiais buvo apibendrintos Vokietijos, Belgijos, Ispanijos, Prancūzijos, Didžiosios Britanijos, Italijos, Norvegijos, Olandijos, Lenkijos, Šveicarijos, Čekijos mokslininkų tarptautiniame moksliniame seminare „Valdžia ir sutartis moderniajame valdyme (administravime)“ išsakytos mokslinės idėjos dėl vis platesnio sutarties, kaip universalaus teisinio reguliatoriaus, potencialo panaudojimo viešajame valdyme (administravime). Žr. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 210–211.

4 Turime omenyje nacionalinę teisę, kadangi tarptautinės viešosios teisės srityje sutarties vaidmuo iš esmės skiriasi.

sutartį, tokia situacija pasižymi itin probleminiu atspalviu, kadangi peržengia vien tik privatinės (civilinės) teisės reguliavimo ribas ir suformuoja naujus iššūkius ne tik administracinės teisės, bet ir visam teisės mokslui. Teisės doktrinoje sutariama, kad sutartis ir ja grindžiami teisinio reguliavimo mechanizmai teisine prigimtimi yra privatinės (civilinės) teisės kūrinys, kuris tik vėlesniuose teisinės valstybės raidos etapuose buvo pritaikytas administracinėje teisėje. Todėl mokslininkai nuolat pastebi, kad vis daugiau teorinių ir praktinių problemų sukelia daugelyje užsienio šalių gana sparčiai evoliucionuojantis reiškinys, kai viešoji administracija remiasi sutartimi veikdama ne kaip civilinės, o kaip administracinės teisės subjektas. Štai prancūzų profesorius J. B. Auby, lyginamuoju aspektu tyrinėjęs sutarties pritaikymo viešajame valdyme (administravime) problematiką, atkreipė dėmesį į tai, kad intensyvus viešojo valdymo (administravimo) srities „kontraktualizavimas" daugelio valstybių administracinei teisei iškėlė labai opių problemų[5]. Vertinant per lyginamosios administracinės teisės prizmę ši praktika reiškia, kad susiformavo naujas, gana radikaliai klasikinę administracinės teisės ideologiją pakoregavęs teisės institutas – administracinė sutartis. Administracinės sutarties instituto mokslinių tyrimų poreikį itin sustiprina tai, kad, nepaisant lyginamosios administracinės teisės erdvėje pastebimų skirtumų, šio instituto formavimąsis tampa globaliu reiškiniu, kuris per didesnę šios srities patirtį turinčių valstybių teisės tradicijų įtaką pasiekia ir tokios patirties neturinčių valstybių teisinę mintį bei praktiką. Lyginamojoje administracinėje teisėje ir Lietuvos teisės moksle pripažįstama, kad administracinės sutarties ištakos yra Prancūzijos ir Vokietijos teisinėse sistemose, kurių tradicijos vėliau veikė kitų kontinentinės Europos valstybių administracinės teisės institutų formavimąsi. Minėtose valstybėse administracinės sutarties instituto genezė užtruko daugiau nei amžių, o jos pagrindas buvo bendroji administracinės sutarties doktrina (teorija), vėliau esminiai paveikusi pozityviojoje teisėje įtvirtintą (Vokietija) arba administracinių teismų suformuotą (Prancūzija) administracinių sutarčių teisinį reguliavimą.

Administracinės sutarties doktrinos problematika ypatingą svarbą įgauna teisinėse sistemose valstybių, neturinčių gilių sutarties pritaikymo administracinėje teisėje tradicijų ir kol kas dar neišnaudojančių šio universalaus teisinio instrumento reguliacinio potencialo administracinės teisės reguliavimo srityje. Prie tokių valstybių turėtume priskirti ir Lietuvą, kurios teisinės sistemos plotmėje administracinės sutarties instituto vertinimas yra itin problemiškas ir kol kas nesulaukęs deramo mokslininkų dėmesio. Mūsų šalies teisės moksle kol kas nebuvo apibendrintos ir įvertintos pagrindinės lyginamojoje teisėje vystomos bendrosios administracinės sutarties doktrinos nuostatos, kas lemia, kad nėra suformuota nei kokia nors aiškesnė administracinės sutarties doktrina, nei kokių nors aiškesnių viešosios administracijos sudaromų sutarčių teisinės prigimties vertinimo nuostatų. Darytina išvada, kad administracinės teisės mokslas nespėja su teisine praktika, t. y. nėra jungiamosios dalies tarp bazinio fundamento – teorijos ir atskirų teisinio reguliavimo sričių (teisės normų, teisinių santykių), kuriose sudaromos ne iki galo aiškios teisinės prigimties sutartys. Todėl šiandieniniam Lietuvos administracinės teisės mokslui tampa aktualus bendrosios administracinės sutarties doktrinos, vysto-

[5] Auby, J. B. Les problèmes posés par le dévéloppement du contrat en droit administratif comparé. *Contrats publics.* Volume I. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 412.

mos lyginamojoje administracinėje teisėje, teorinis tyrimas ir apibendrinimas, galintis tapti tolesnio šio instituto vystymo Lietuvos teisinėje sistemoje orientyru[6].

Disertacinio tyrimo aktualumas. Anksčiau minėta ne vienoje užsienio šalyje susiformavusi tradicija kiekvienai viešosios administracijos sudaromai sutarčiai priskirti civilinę teisinę prigimtį, manytina, nulėmė ir tai, kad sutarties, kaip administracinės teisės instituto, klausimas yra nepakankamai moksliškai ištirtas ir įvertintas. Į šią problemą atkreipė dėmesį rusų mokslininkė O. V. Shirabon: „būtina pripažinti, kad teisės moksle daugiau dėmesio skiriama „šakinėms" sutartims – privatinėms sutartims, sudaromoms civilinės, komercinės teisės ribose, taip pat rodant išskirtinį dėmesį sutarties veikimui tarptautinės teisės srityje. Tačiau principiniai svarbūs klausimai, susiję su sutartiniais teisiniais santykiais viešosios teisės srityje, nėra pakankamai ištirti"[7]. Tokios situacijos egzistavimas gali būti aiškinamas dviem priežastimis. **Pirma**, teisinėje sistemoje susiformavusios ir visuotinai pripažįstamos tradicijos nepripažinti sutarčių skyrimo į administracines ir civilines (bendrosios teisės tradicijos šeima arba Italijos pavyzdys); **Antra**, senų sutarties pritaikymo administracinėje teisėje tradicijų nebuvimas ir nebuvimas teisės moksle aktyvesnių diskusijų šiuo klausimu. Pažymėsime, kad žvelgiant lyginamosios teisės aspektu pastaroji valstybių grupė yra ganėtinai gausesnė. Prie jų priskirtina ir Lietuva[8].

Kaip nurodo prof. V. Mikelėnas, sutarties institutas yra nepaprastai svarbus tiek pavieniams asmenims, tiek visai visuomenei ir valstybei. Sutartis yra visos visuomenės ir valstybės egzistavimo ir funkcionavimo sąlyga[9]. Toks vertinimas atitinka lyginamojoje teisėje paplitusią praktiką, kada sutartis, kaip universalus teisinis instrumentas, jau pritaikomas ne tik privatinės, bet ir viešosios teisės srityje. Tarsi tęsdamas šią mintį A. N. Kolokolcev

---

[6] Tarp svarbiausių bendrosios administracinės sutarties doktrinos aspektų, plačiai tyrinėtų užsienio šalių administracinės teisės moksle, išskirtume šiuos: administracinės sutarties idėjos ir jos suderinamumo su administracinės teisės logika pagrindimo problema; administracinės sutarties instituto susiformavimą ir plėtrą lemiantys veiksniai; administracinės sutarties instituto formavimosi ir plėtros evoliucija; administracinės sutarties teisinio tapatumo identifikavimas.

[7] Shirabon, O. V. *Normativno-pravovoj dogovor kak istochnik sovremennogo rossijskogo prava*. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata juridicheskikh nauk [Shirabon, O. V. Agreement of normative-legal character as the source of contemporary Russian law. Thesis of doctoral research in the field of law]. Moskva, 2007, p. 4–5.

[8] Disertacinio tyrimo autoriui dalyvaujant neformaliose teisininkų diskusijose ne kartą teko išgirsti išsakomas abejones, ar Lietuvoje administracinės sutartys apskritai egzistuoja. Drįstume teigti, kad tokia pozicija negali būti laikoma metodologiškai pagrįstu orientyru, šį klausimą vertinant visos teisinės sistemos kontekste. Paminėtos pozicijos pagrįstumas daugiau kildintinas iš esamos Lietuvos pozityviosios teisės, kurioje nėra įtvirtintas viešosios administracijos sudaromų sutarčių skyrimas į administracines ir civilines, būklės. Manytume, šios bendrosios tendencijos vertinimui galima pateikti Italijos pavyzdį, kurioje didelė dalis doktrinos atmetė administracinės sutarties sąvoką, todėl šis institutas nebuvo pripažintas. Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvoje nors ir fragmentiškai, tačiau administracinės teisės moksle ir teismų praktikoje administracinės sutartys pripažįstamos. Lygindami su Italijos pavyzdžiu turime pasakyti, kad Lietuvos teisės moksle kol kas dar nebuvo kokių nors nuodugnesnių teorinių diskusijų administracinių sutarčių egzistavimo (bendrosios administracinės sutarties teorijos nuostatų suderinamumo su Lietuvos teisės tradicija) klausimu, todėl darytina išvada, kad šio instituto savaiminis atmetimas neturėtų kokio nors tvirtesnio mokslinio pagrindimo. Autoriaus nuomone, ši problematika pagrindžia teorinių šios srities tyrimų aktualumą.

[9] Mikelėnas, V. *Sutarčių teisė. Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija*. Vilnius: Justitia, 1996. p. 13.

teigia, kad „Sutarčių taikymas jau keletą tūkstančių metų paaiškinamas visų pirma tuo, kad tai lanksti teisinė forma, galinti įkūnyti skirtingo pobūdžio visuomeninius santykius. Tai reiškia, kad sutartis gali būti pritaikoma civiliniuose, konstituciniuose, administraciniuose ar net baudžiamuosiuose teisiniuose santykiuose“[10]. Norėtume akcentuoti, kad prof. V. Pakalniškis yra užsiminęs, kad Lietuvoje viešosios teisės reglamentuojamiems santykiams reikėtų taikyti civilinei teisei būdingus teisinio reguliavimo instrumentus, įskaitant ir sutartį[11]. Nors profesorius plačiau nepakomentavo, kokiomis konkrečiai formomis civilinei teisei būdingi teisinio reguliavimo instrumentai galėtų būti pritaikomi administracinėje teisėje, tačiau svarbu atkreipti dėmesį į tokio siūlymo svarbą šio tyrimo kontekste. Ši mintis ne tik atitinka lyginamojoje teisėje pastebimas tendencijas plėsti sutarties pritaikymą įvairiose teisės srityse, bet ir, vertinant globaliame kontekste, iškelia naujus iššūkius visam Lietuvos teisės mokslui, kuris turi paaiškinti, kaip šis instrumentas vertintinas bei dera su aplinka, kurioje susiklosto administracinės teisės reguliuojami santykiai. Kitaip tariant, būtina atsižvelgti ir įvertinti tai, kad pagal lyginamojoje teisėje susiklosčiusią praktiką būtent administracinės sutarties institutas laikomas sutarties pritaikymo administracinėje teisėje reiškinio objektyvacijos išraiška[12].

Lietuvos teisės mokslininkai jau atkreipia dėmesį į viešojo valdymo (administravimo) srityje sudaromų sutarčių teisinės prigimties tyrimo poreikius[13]. Iš esmės sutinkame, kad į šiuos klausimus teisės mokslas turės atsakyti. Tačiau nepaisant šios srities mokslinių tyrimų įvairovės galimybių bei poreikių, remdamasis lyginamosios teisės patirtimi autorius laikosi nuomonės, kad administracinės sutarties instituto tyrimai Lietuvoje turėtų būti vykdomi nuosekliai, kiek tai įmanoma atsižvelgiant į teisinio reguliavimo ir teisminės praktikos nuostatas, o būtent laikantis trijų teisės ontologi-

---

[10] Kolokolcev, A. N. Administrativnyj dogovor kak pravovaja forma upravlenija [Administrative Contract as a Legal Form of Administration]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. 2008. Nr. 5. Moskva: Nb.-Media, 2008, p. 62.

[11] Baranauskas, E., *et al. Civilinė teisė. Bendroji dalis.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 24.

[12] Atkreipsime dėmesį, kad lyginamojoje administracinėje teisėje evoliucionuojantis sutarties pritaikymo šioje teisės šakoje reiškinys neturėtų būti tapatinamas su platesniu – sutarties pritaikymo viešajame valdyme (administravime), kurį reglamentuoja administracinė teisė, reiškiniu. Šiandieną visuotinai pripažįstama, kad viešoji administracija gali sudaryti privatines teisines (civilines) sutartis ir dalyvauti sutartiniuose santykiuose lygiais pagrindais su privačiais asmenimis. Tačiau tai, kad viena ar net abi sutarties šalys yra viešojo administravimo subjektai, savaime nekeičia tokios sutarties civilinės teisinės prigimties. Todėl nors tokiais atvejais susiduriame su administracinės ir civilinės teisės sąveikomis (administracinės teisės normos nustato specialųjį viešojo administravimo subjektų civilinį teisnumą, o civilinė teisė savo reguliaciniais instrumentais aptarnauja viešosios administracijos veiklos įgyvendinimą), tačiau šios sutartys dėl to netampa išimtiniu administracinės teisės mokslo tyrimo objektu ir toliau priskiriamos civilinės teisės tyrimo objektui. Taigi abu minėtus reiškinius sieja visumos ir dalies (papildymo, subsidiarumo) santykis, pasireiškiantis visoje teisinėje sistemoje. Šiame disertaciniame tyrime bus laikomasi nuostatos, kad sutarties pritaikymo administracinėje teisėje reiškinys sietinas su sutarties, kaip administracinės teisės, t. y. administracinės sutarties, instituto formavimusi. Tai reiškia, kad bus tiriami tik tie teisiniai instrumentai, kurie lieka administracinės teisės reguliavimo ribose. Civilinės teisės instrumentai disertaciniame tyrime nebus ignoruojami, tačiau į juos bus žiūrima per administracinės ir civilinės teisės sąveikų prizmę, t. y. tik tiek, kiek tai būtina atskleisti sutarties, kaip administracinės teisės instituto problematiką.

[13] Štai L. Paškevičienė atkreipė dėmesį į tai, kad kai kurių Lietuvos teisinėje sistemoje egzistuojančių sutarčių teisinio pobūdžio, jų klasifikavimo ir kiti klausimai dar laukia savo mokslinių tyrimų eilės. Žr. Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*.Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 115.

nių lygmenų idėjos[14]. Vadovaujantis šia idėja, esamos būklės Lietuvos teisinei sistemai ypač aktualus lyginamojoje teisėje vystomos administracinės sutarties doktrinos tyrimas, vertinimas ir apibendrinimas. Apibendrinti tokio teorinio tyrimo rezultatai galėtų būti pavyzdine administracinės sutarties instituto vertinimo Lietuvos teisės mokslo, teisėkūros (tolesnio teisinio reguliavimo modeliavimo) ir teisės taikymo lygmeniu matrica (instrumentarijumi).

Disertacinio tyrimo objektas. Lyginamojoje administracinėje teisėje vystoma administracinės sutarties doktrina, atskleidžianti ir apibūdinanti administracinės su-

[14] Atkreipsime dėmesį, kad nors Lietuvoje dar nėra suformuota aiškios administracinės sutarties doktrinos, o teisės moksle šiais klausimais net nebuvo išsamiai diskutuota, tačiau tai nereiškia, kad administracinės sutarties institutas mūsų teisinėje sistemoje dar nėra pradėjęs formuotis. Nors ir fragmentiškai, tačiau teisės moksle ir teismų praktikoje kai kurioms sutartims jau pripažįstama administracinė teisinė prigimtis, todėl į šį aspektą būtina atsižvelgti atliekant teorinius administracinės sutarties doktrinos tyrimus. Ši situacija taip pat nulemia, kad administracinės sutarties instituto moksliniai tyrimai gali būti vykdomi keliomis kryptimis. Pavyzdžiui, vienas galimų šio objekto tyrimo variantų yra tirti Lietuvos viešojo valdymo (administravimo) praktikoje egzistuojančių sutarčių teisinę prigimtį taip siekiant nustatyti, ar tarp jų yra administracinių sutarčių ir, nustačius tokius faktus, bandyti jas suklasifikuoti taip atskleidžiant administracinių sutarčių sistemą. Tačiau praktika rodo, kad remiantis šia taktika paprastai „pasiskolinami" prancūziškieji ar vokiškieji administracinių sutarčių ypatumai, kuriuos bandoma lyginti su konkrečios valstybės teisinėje praktikoje egzistuojančiomis sutartimis, taip siekiant įrodyti jų administracinę teisinę prigimtį. Tokia taktika nereta rusų administracinės teisės mokslininkų darbuose. Autoriaus žiniomis, panašią taktiką, nors ir siauru aspektu, Lietuvoje tirdamas administracines sutartis buvo pasirinkęs S. Šedbaras. Pripažindami šio mokslininko atliktų tyrimų rezultatų reikšmingumą ir svarbą tolesniems šio instituto tyrimams vis dėlto manytume, kad administracinės sutarties institutas Lietuvos teisinėje sistemoje šiuo metu turi būti tiriamas kiek kitu kampu. Tokią poziciją grįstume šiais argumentais. **Pirma**, autorius mano, kad kiekvieno teisės instituto teorinis (doktrininis) vystymas turėtų būti nuoseklus procesas, apimantis visus tris teisės ontologinius lygmenis. Nesant teorinio įdirbio bendraisiais administracinių sutarčių klausimais atsiranda sunkumų ieškant išeitinės pozicijos (matricos), pagal kurią galėtume vertinti konkrečių sutarčių teisinę prigimtį konkrečios valstybės teisinėje sistemoje. **Antra,** Vokietijos istorinis pavyzdys rodo, kad chronologiškai administracinių sutarčių fundamentiniai klausimai buvo tapę doktrininių diskusijų objektu ir tik tada, kai įstatymų leidėjas šį institutą oficialiai įteisino, teisės moksle pasirodė jo vertinimai, nukreipti kitomis kryptimis, t. y. teisinio reguliavimo tobulinimo ir pan. Nors Vokietijos atvejis nėra pavyzdys kitoms šalims dėl pernelyg ilgo įstatymų leidėjo delsimo įteisinti tai, kas doktrinoje buvo aptarinėjama daugiau nei pusę amžiaus, tačiau jis parodo nuoseklumą, o būtent kad iš mokslo atėjo impulsas įstatymų leidėjui sureguliuoti ši institutą, o dabar reiškiasi grįžtamasis ryšys iš teisės normų ir teisinių santykių lygmens, kada mokslininkai tiria ir vertina šiais lygmenimis kylančias problemas. Manytume, tai optimalus ir nuoseklus teisės tapsmo ciklas. **Trečia**, Lietuvoje yra poreikis būtent teorinio administracinių sutarčių tyrimo, kadangi šiuo metu ši sritis vystosi ganėtinai stichiškai, kas suformuoja inversiją: nesant pakankamo lygmens mokslinio įdirbio bei įstatyminio administracinių sutarčių sureguliavimo, teisinių santykių lygmeniu šis institutas jau pripažįstamas (teismų praktikos išaiškinimai kvalifikuojant santykių teisinę prigimtį). Mokslas negali atsilikti nuo teisinių santykių realijų, o turi jas pagrįsti. Keltinas klausimas, kiek metodologiškai pagrįsta tokia taktika, kai neįvertinus bendrųjų administracinės sutarties doktrinos nuostatų konkrečios valstybės teisės tradicijos požiūriu, šios valstybės teisinėje praktikoje egzistuojančias sutartis bandoma kvalifikuoti administracinėmis remiantis vien tik kitų valstybių patirtimi? Ši teiginį sustiprinsime pavyzdžiu: Prancūzijoje viešųjų pirkimų sutartys laikomos administracinėmis, o Vokietijoje civilinėmis, nors abi šios valstybės turi įteisinę administracinės sutarties institutą. Taigi kyla klausimas, ar kurios nors iš paminėtų šalių pavyzdys gali būti tiesiog perkeltas į, pavyzdžiui, Lietuvos teisinę sistemą ir pripažįstamas vertinamuoju kriterijumi? Jeigu taip, tai kaip nuspręsti ir pagrįsti, kuris variantas mūsų šaliai tinkamiausias? Todėl darytina išvada, kad kiekvienos valstybės teisės mokslas turi vertinti klasikinius administracinės sutarties doktrininius modelius per savo teisės tradicijos prizmę ir formuoti bendrąją administracinės sutarties doktriną (teoriją), kurios nuostatos vėliau galėtų būti projektuojamos į pozityviosios teisės ir teisinių santykių lygmenis. Laikantis anksčiau aprašytų nuostatų būtų ne tik pagrindžiama nacionalinės teisės tradicijos svarba viešosios administracijos sudaromų sutarčių teisinės prigimties vertinimui, bet ir palaikoma teisės ontologinių lygmenų idėjos svarba šios srities moksliniuose tyrimuose.

tarties instituto kūrimosi, raidos tendencijas (kryptis) bei teisinio tapatumo apibrėžties ypatumus kitose šalyse, jų raiškos santykį su Lietuvos teisine sistema[15].

Disertacinio tyrimo tikslas: moksliškai išnagrinėti bei apibendrinti pagrindinius lyginamojoje administracinėje teisėje vystomos administracinės sutarties doktrinos elementus, įvertinti juos ir susisteminti per Lietuvos teisinės sistemos prizmę, atskleidžiant esamas ir galimas šio instituto doktrinos formavimo ir plėtros Lietuvos teisinėje sistemoje gaires (kryptis).

Siekiant užsibrėžto tikslo, darbe iškelti šie **uždaviniai:**

1. Išanalizuoti, įvertinti ir apibendrinti administracinės sutarties instituto atsiradimo ir plėtros procesus lyginamojoje administracinėje teisėje.
2. Lyginamuoju požiūriu ištirti administracinės sutarties instituto teisinį tapatumą, apibendrinti šį tapatumą apibūdinančius kriterijus (ypatumus).
3. Remiantis lyginamuoju metodu ištirtomis ir apibendrintomis administracinės sutarties doktrinos nuostatomis išanalizuoti ir holistiniu požiūriu įvertinti jas per Lietuvos teisinės sistemos prizmę orientuojantis į teisės mokslo, pozityviosios teisės ir teisinių santykių (teisminės praktikos) lygmenis.
4. Įvertinus administracinės sutarties doktrinos nuostatų derėjimą su Lietuvos teisine sistema pateikti apibendrintas konceptualias įžvalgas dėl galimo šio instituto formavimo ir plėtros gairių.

Disertacinio tyrimo mokslinis naujumas bei praktinė reikšmė. Administracinės sutarties institutas ir bendrosios doktrinos nuostatos Lietuvos teisės mokslui nėra visiškai nežinoma problema, tačiau jos mokslinio ištyrimo laipsnis nėra pakankamas. Keliuose Lietuvos mokslininkų darbuose buvo užsiminta apie šio instituto egzistavimą, taip pat fragmentiškai paminėti lyginamojoje administracinėje teisėje formuojami (vystomi) šį institutą identifikuojantys kriterijai ir sutarčių pavyzdžiai. Šiame disertaciniame tyrime Lietuvoje pirmą kartą sistemiškai tiriama ir apibendrinama lyginamojoje administracinėje teisėje plėtojama administracinės sutarties doktrina, atskleidžianti administracinės sutarties instituto formavimosi ir plėtros procesus, teisinį tapatumą, vertinamas pagrindinių jos nuostatų derėjimas su Lietuvos teisine sistema. Disertacinis tyrimas daugiau orientuojamas į teorinę kryptį, tačiau, autoriaus nuomone, jo rezultatai gali turėti ir praktinę reikšmę.

Pirma, apibendrinti teorinio administracinės sutarties doktrinos tyrimo rezultatai gali būti panaudoti kaip instrumentarijus tolesniems administracinių sutarčių empiriniams tyrimams[16], kurie, tikėtina, ateityje Lietuvoje taip pat bus vykdomi.

[15] Atsižvelgdamas į pasirinktą tyrimo objektą ir taktiką autorius netirs konkrečių Lietuvos viešojo valdymo (administravimo) srityje sudaromų sutarčių teisinės prigimties. Disertacijoje konkrečių sutarčių pavyzdžiai bus pateikiami tik siekiant iliustruoti ir pagrįsti tam tikrus bendruosius administracinių sutarčių ypatumus, išskiriamus lyginamojoje administracinėje teisėje. Autorius sutinka, kad tokia taktika, pagal kurią, nustačius, kad konkrečios sutartys atitinka lyginamojoje teisėje suformuotos administracinės sutarties doktrinos nuostatas, galima daryti išvadas apie tokių sutarčių administracinę teisinę prigimtį, gali būti pasirenkama, tačiau mano, kad tam reikėtų atskiro tyrimo.

[16] Turime omenyje neretai mokslininkų pasirenkamą taktiką tirti konkrečių viešosios administracijos sudaromų sutarčių teisinę prigimtį. Šiuo atveju teorinio tyrimo apibendrinti rezultatai gali būti vertinami kaip administracinės sutarties teisinės prigimties nustatymo orientyras (kriterijai).

Antra, administracinės sutarties instituto apžvalgos ir vertinimo lyginamosios teisės aspektu rezultatai gali būti naudingi Lietuvos įstatymų leidėjui ir būti panaudojami tobulinant esamą viešojo valdymo (administravimo) teisinių formų teisinį reguliavimą, taip pat formuojant naują specialių viešojo valdymo (administravimo) sričių teisinį reguliavimą, panaudojant administracinės sutarties reguliacinį potencialą.

Trečia, atsižvelgiant į Lietuvoje besiformuojančią teismų praktikos tendenciją kai kurioms sutartims pripažinti administracinę teisinę prigimtį, ypatingą praktinę reikšmę įgyja administracinės sutarties doktrinos apibendrinimo rezultatai. Teisi L. Paškevičienė teigdama, kad kriterijai, kuriais remiantis būtų galima aiškiai atskirti, kada viešojo administravimo subjektas yra civilinių sutartinių santykių dalyvis lygiais pagrindais, o kada viešosios teisės pagrindu (*acte iuris imperii*), neretai priklauso nuo konkretų teisinį sutartinį santykį nagrinėjančio teisėjo ar teisėjų kolegijos traktavimo ir vertinimo, kas laikytina subordinacija, „veikimu lygiais pagrindais", viešojo administravimo veikla ir pan. Itin reikšmingu laikytinas mokslininkės teiginys, kad tai lemia ir argumentacijos šiuo klausimu skirtingumą, o kai kuriais atvejais – ir visišką nebuvimą[17]. Norime atkreipti dėmesį, kad šiame vertinime pagrįstas bendrosios administracinės sutarties doktrinos (teorijos) formavimo poreikis. Akivaizdu, kad teismai, formuodami vieningą praktiką, neturi iš kur semtis žinių apie administracinės sutarties teisinio tapatumo kriterijus, kad galėtų identifikuoti jų atitiktį Lietuvos teisės principams ir normoms, todėl ta praktika ir formuojama chaotiškai. Darytina išvada, kad šio tyrimo rezultatai galėtų teismams padėti pasiremiant lyginamosios administracinės teisės patirtimi formuoti aiškesnę administracinės sutarties doktriną Lietuvoje.

Ketvirta, viešojo valdymo (administravimo) teisinės formos, kokia pripažįstama administracinė sutartis, pasirinkimas nulemia taikytiną teisę, ginčo rūšinį teisingumą[18], pažeistos teisės gynimo būdus. Vertinant šį aspektą per Lietuvos teisinės sistemos aktualijas pasakytina, kad aiškios administracinės sutarties doktrinos formavimas sudaro galimybes teisinių santykių dalyviams aiškiau suvokti, kokie teisės principai ir normos bus taikomi jų santykiams su viešąja administracija, kokiomis formomis jie galės apginti savo galimai pažeistas teises ir teisėtus interesus. Lietuvos teismų praktikoje jau yra indikacijų, kada aiškios teisinės pozicijos administracinių sutarčių klausimu nebuvimas suponuoja neaiškias situacijas, kurioms esant galimai pažeidžiami asmenų teisėti lūkesčiai[19]. Todėl administracinės sutarties doktrinos apibendrinimas galėtų padėti įgy-

---

[17] Andruškevičius, A; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 110–111.

[18] Lyginamojoje administracinėje teisėje pripažįstama, kad administracine sutartimi sukuriami, pakeičiami ar nutraukiami administraciniai teisiniai santykiai, todėl šie ginčai nagrinėjami administraciniuose teismuose. Vertindami Lietuvos teisinės sistemos aspektu pažymėsime, kad galimas ir mišrus teisinis ginčas, kuris pagal suformuotą absorbcijos principo taikymo praktiką būtų priskirtas bendrosios kompetencijos teismams. Tačiau šiuo atveju ne mažiau svarbu suvokti taikytinos teisės taisykles, kurios pirmumą suteikia būtent administracinės teisės normoms, todėl klausimo aktualumas išlieka ne mažiau svarbus.

[19] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2005 m. lapkričio 25 d. nutartyje, autoriaus žiniomis, pirmą kartą išreikšta pozicija dėl administracinės sutarties teisinio kvalifikavimo itin svarbi vertinant ją procesiniu aspektu, susisiekiančiu su asmens teisių ir teisėtų interesų apsaugos klausimu. Pakomentuosime plačiau. Šiame ginče buvo nesutariama dėl muitinės mokestinės pretenzijos teisinės prigimties. Privati ginčo šalis bandė pagrįsti, kad tai yra civilinis sandoris, todėl jam taikomos sando-

vendinti teisinio reguliavimo aiškumo reikalavimą ir sudaryti sąlygas ne tik viešojo valdymo (administravimo) subjektams, bet ir privatiems asmenims numatyti, kokia teisė bus taikoma jų santykiuose su minėtais subjektais, kas lemia ir galimai pažeistų teisių ir teisėtų interesų gynimo galimybes.

Ginamieji disertacinio tyrimo teiginiai

1. Administracinės sutarties institutas yra klasikinio administracinio akto transformacijos išraiška, kurioje suderinamos administracinio akto (administracinio teisinio reguliavimo metodo) ir civilinės sutarties (civilinio teisinio reguliavimo metodo) logikos.
2. Pagrindinės lyginamojoje administracinėje teisėje vystomos administracinės sutarties doktrinos nuostatos suderinamos su Lietuvos teisine sistema, todėl šis institutas gali būti pritaikomas stiprinant Lietuvos administracinės teisės reguliacines galias.
3. Esamas administracinės sutarties instituto raidos lygmuo Lietuvoje suponuoja šio instituto įtvirtinimo įstatymų lygmeniu ir bendrojo teisinio reguliavimo nustatymo poreikį. Toks teisinis reguliavimas įstatymų lygmeniu įtvirtintų jau suformuotą teismų praktiką ir sudarytų palankias teisines sąlygas toliau vystyti administracinės sutarties institutą Lietuvos teisinėje sistemoje.

Tyrimų apžvalga. Disertaciniame tyrime remiamasi administracinės sutarties doktriną ir su ja susijusius bendruosius administracinės teisės klausimus tyrinėjusių užsienio šalių, ypač Prancūzijos, Vokietijos, Rusijos, taip pat Lietuvos mokslininkų darbais.

---

rių negaliojimą reglamentuojančios teisės normos, taip pat bendrieji ieškinio senaties terminai, įtvirtinti Civiliniame kodekse. Iš to buvo daroma išvada, kad Muitinės įstatyme nustatytas vieno mėnesio terminas šiuo atveju netaikytinas, nes mokestinės pretenzijos pateikimas yra ne viešojo administravimo aktas, o civilinis sandoris. Tai reiškia, kad ginčo šalys nesutarė, kuri teisė – viešoji ar privatinė turi būti taikoma jų santykiams. Muitinės departamentas ir Kauno teritorinė muitinė teigė, kad nepriklausomai nuo sudarytos sutarties jie veikė viešosios teisės aktų nustatyta tvarka, tuo tarpu privatus subjektas rėmėsi tuo, kad buvo sudaryta sutartis, todėl savo veiklą grindė civilinės teisės normomis ir dėl šios priežasties praleido viešosios teisės normų nustatytą skundo padavimo terminą, kurį atnaujinti buvo atsisakyta. Atkreipsime dėmesį, kad išplėstinei teisėjų kolegijai pripažinus, kad sudaryta bendrosios garantijos sutartis yra administracinė, tai nulėmė, kad pirmumas buvo suteiktas viešosios teisės normoms. Toks išaiškinimas atėmė galimybę iš privataus subjekto apskųsti jam nepalankų sprendimą ir taip apginti galimai pažeistas jo teises ir teisėtus interesus. Mes keliame klausimą, kaip tokia situacija galėtų būti vertinama per bendruosius teisės principus, t. y. ar tai nepažeidžia teisėtų lūkesčių, teisinio saugumo ir teisinio tikrumo principų? Jeigu nė viename teisės akte nėra įtvirtinta administracinės sutarties sąvoka ir nė viename ankstesniame teismo išaiškinime nebuvo pripažinta, kad Lietuvoje egzistuoja administracinės sutartys, ar galima reikalauti iš teisės subjekto suprasti, kad jo santykiams su viešojo administravimo institucija, atsirandanties iš sudarytos sutarties, bus taikoma ne civilinė, o administracinė teisė? Teisės subjektams turi būti numatyta galimybė suprasti, kokio elgesio iš jų reikalaujama. Todėl darytina išvada, kad aiškesnės administracinės sutarties doktrinos formavimas teisės moksle ir teismų praktikoje nors ir nereikštų, kad visada būtų aišku, kaip atriboti administracines ir civilines sutartis, tačiau manytina, kad teisės subjektai žinodami, kad jų sudaroma sutartis su viešojo administravimo subjektais gali būti kvalifikuojama kaip administracinė, sueidami į tokius sutartinius santykius galės numatyti ir įvertinti, kad pagrindinės šiam santykiui taikytinos taisyklės galės būti kildinamos ne iš civilinės, o iš administracinės teisės. **Žr. plačiau:** Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje *Asociacija „Linava“ v. Muitinės departamentas* (bylos Nr. A[14]-1479/2005).

Administracinės teisės klasikinės ideologijos, šios šakos teisinio reguliavimo technikos ypatumus ir problemas nagrinėjo O. Mayer[20], F. Fleiner[21], E. Forsthoff[22], L. Duguit[23], M. Hauriou[24], H. Kelzen[25], R. Chapus[26], F. Colin, Ch. Debbasch[27], Y. Gaudemet[28], A. Vaišvila[29], A. Andruškevičius[30], P. Vilutis[31], A. I. Elistratov[32].

Viešojo valdymo (administravimo) formų sistemos problemas nagrinėjo J. F. Lachaume, H. Pauliat[33], I. M. Masharov[34], N. Ju. Khamaneva[35], D. N. Bakhrakh[36], N. I. Glazunova[37].

Administracinio akto teisinės prigimties ypatumus ir transformacijas, susijusias su sutarties instituto formavimusi administracinėje teisėje, taip pat administracinio akto ir

---

20 Mayer, O. *Le droit administratif allemand. Tome premier. Partie générale*. Publiée sous la direction de Max Bougrard et Gaston Jèze. Paris: V. Giard & E. Brière, 1903.

21 Fleiner, F. *Les pricipes généraux du droit administratif allemand*. Traduction de Ch. Eisenmann. Paris: Librairie Delagrave, 1933.

22 Forsthoff, E. *Traité de droit administratif allemand.* Traduit de l'allemand par Michel Fromont. Bruxelles: Etablissements Emille Bruylant, 1969.

23 Duguit, L. *Les transformations du droit public*. La Mémoire du droit, 1999; Duguit, L. *Traité de droit constitutionnel*. Troisième edition. Tome premier. Paris: Ancienne librairie fontemoing & C^{ie} éditeurs, 1927.

24 Hauriou, M. *Précis de droit administratif et de droit public*. 12^{e} édition. 1933, réédité par Dalloz, Paris, 2002.

25 Kelzen, H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002.

26 Chapus, R. *Droit administratif général*. Tome I. 15^{e} édition. Paris: Montchrestien, E.J.A., 2001.

27 Debbasch, Ch.; Colin, F. *Droit administratif*. 8e édition. Paris: Ed. économica, 2007.

28 Gaudemet, Y. Introduction. *L'exorbitance du droit administratif en question (s).* Etudes réunies par Fabrice Melleray. Collection de la Faculté de Droit et des Sciences sociales de Poitiers. Edité par : Université de Poitiers (France), 2004, p. 3–8.

29 Vaišvila, A. *Teisės teorija.* Vilnius: Justitia, 2009.

30 Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos.* Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004; Andruškevičius, A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. *Teisė*. 2003, 46:19–27; Andruškevičius, A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis. *Teisė*. 2002, 43: 24–32; Andruškevičius, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*. 2002, 42: 7–14.

31 Vilutis, P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939.

32 Elistratov, A. I. *Ocherk administrativnogo prava* [The Essay of Administrative Law]. Moksva: Gosudarstvennoe izdatelstvo, 1922.

33 Lachaume, J. F.; Pauliat, H. *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurispudence.* 14^{e} édition. Presses Universitaires de France, 2007.

34 Masharov, I. M. *Administrativno-publichnaja deitelnost v Rossii. Problemy pravovogo regulirovanija* [Public Administrative Activities in Russia. The Problems of Legal Regulation]. Moskva: Zakon i pravo, 2009.

35 *Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Pod redakciej N. Ju. Khamanevoj. Moskva: Prospekt, 2008.

36 Bakhrakh, D. N. *Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Moskva: Eksmo, 2007.

37 Glazunova, N. I. *Gosudarstvennoe (administrativnoe) upravlenie* [Public (Administrative) Government]. Moskva: Prospekt, 2006.

administracinės sutarties santykį tyrinėjo Ch. Eisenmann[38], P. Idoux[39], D. S. Andreev[40], A. V. Barkov[41], S. Flogatis[42], A. Andruškevičius[43].

Valios autonomijos ir sutarties laisvės principus, įskaitant jų administracinį teisinį vertinimą, tyrinėjo J. Gumbis[44], S. Nicinski[45], F. X. Fort[46], Ch. Brechon Moulènes[47], L. Leveneur[48], B. Stirn[49], E. Picard[50], Ch. Maugué[51], V. Šlapkauskas[52].

Bendruosius sutarčių teisės klausimus, sandorio sampratas tyrinėjo A. Dambrauskaitė[53], V. Mikelėnas[54], D. Ambrasienė[55], O. V. Shirabon[56], J. Carbonnier[57].

---

38 Eisenmann, Ch. *Cours de droit administratif. Tome I. Régimes de droit public et régimes de droit privé*. Paris: L.G.D.J., 1983.

39 Idoux, P. Dynamique contractuelle et dynamique délibérative dans le renouvellement des méthodes d'action publique. *Contrats publics.* Volume II. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 547–574.

40 Andreev, D. S. Administrativnyj dogovor i pravovoj akt gosudarstvennogo upravlenija [Administrative Contract and Legal Act of Public Administration]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 146–161.

41 Barkov, A. V. Osobennosti dogovorov s uchastiem publichnykh subektov v sfere socialnoj zashchity [Barkov, A. V. Particularities of Agreements Involving Public Entities in the Sphere of Social Security]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 117–121.

42 Flogatis, S. Contrat et acte administratif unilatéral. *L'état de droit. Mélanges en l'honeur de Guy Braibant.* Paris: Dalloz, 1996, p. 229–251.

43 Andruškevičius, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informatikos departamentas, 2008.

44 Gumbis, J. *Sutarties laisvės teisinės ribos.* Daktaro disertacijos santrauka. Socialiniai mokslai, teisė. Vilnius, 2002.

45 Nicinski, S. Le dogme de l'autonomie de la volonté dans les contrats administratifs. *Contrats publics.* Volume I. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 45–61.

46 Fort, F. X. Les aspects administratifs de la liberté contractuelle. *Contrats publics.* Volume I. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 27–43.

47 Bréchon-Moulènes, Ch. Liberté contractuelle des personnes publiques. *AJDA*. Nr. 9-20 septembre. Paris: Dalloz, 1998, p. 643–650.

48 Leveneur, L. La liberté contractuelle en droit privé. *AJDA*. Nr. 9-20 septembre. Paris: Dalloz, 1998, p. 676–682.

49 Stirn, B. La liberté contractuelle, droit fondamental en droit administratif? *AJDA*. Nr. 9-20 septembre. Paris: Dalloz, 1998, p. 673–675.

50 Picard, E. La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental? *AJDA*. Nr. 9-20 septembre. Paris: Dalloz, 1998, 651–666.

51 Maugué, Ch. Les variations de la liberté contractuelle dans les contrats administratifs. *AJDA*. Nr. 9-20 septembre 1998. Paris: Dalloz, 1998, p. 694–700.

52 Šlapkauskas, V. *Teisės sociologijos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.

53 Dambrauskaitė, A. *Sandorių negaliojimo teisinės pasekmės*. Vilnius: Justitia, 2009.

54 Mikelėnas, V. *Sutarčių teisė. Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija*. Vilnius: Justitia, 1996.

55 Ambrasienė, D., *et al*. *Civilinė teisė. Prievolių teisė.* Antroji laida. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.

56 Shirabon, O. V. *Normativno-pravovoj dogovor kak istochnik sovremennogo rossijskogo prava*. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata juridicheskikh nauk [Agreement of normative-legal character as the source of contemporary Russian law. Thesis of doctoral research in the field of law]. Moskva, 2007.

57 Carbonnier, J. *Introduction au droit civil*. 23e édition. Paris: PUF, 1995.

Administracinės ir civilinės teisės sąveikas, administracinės teisės (ir teisės apskritai pokyčius) kaip sutarties pritaikymo administracinėje teisėje orientyrą ir skatinančius veiksnius tyrinėjo A. Urmonas[58], A. Bakaveckas[59], J. J. L Rubira[60], Y. Jégouzo [61], V. D. Melgunov[62], Ju. A. Tikhomirov[63], Ju. N. Starilov[64], O. Beaud[65], J. Caillosse[66], J. Morand-Deviller[67], D. Truchet[68], V. Pakalniškis[69], M. Kunnecke[70].

Administracinės sutarties doktriną tyrinėjo G. Jèze[71], G. Péquignot[72], A. de Laubadère, P. Delvolvé, F. Moderne[73], L. Richer[74], J.-M. Pontier[75], A. Roblot-Troi-

---

58 Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija.* 2006, 5 (83): 37–47.

59 Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.

60 Rubira, J. J. L. Some trends in administrative law in the 21st century. *Texas International Law Journal.* 2001, 36: 599–603.

61 Jégouzo, Y. L'administration contractuelle en question. *Mouvement du droit public. Mélanges en l'honeur de Franck Moderne.* Paris: Dalloz, 2004, p. 543–556.

62 Melgunov, V. D. *Administrativno-pravovoe regulirovanie i administrativno-pravovye rezhimy v sfere predprinimatelskoj dejatelnosti* [Administrative-Legal Regulation and Administrative-Legal Regimes in the Sphere of Commercial Activities]. Moskva: Volters Kluver, 2008.

63 Tikhomirov, Ju. A. *Upravlenie na osnove prava* [Law-based administration]. Moskva: Formula prava, 2007; Tikhomirov, Ju. A. *Administrativnoe pravo i process* [Administrative Law and Process]. Moskva: izdanie Tikhomirova, M. Ju., 2007.

64 Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moskva: Norma, 2006.

65 Beaud, O. La distinction entre droit public et droit privé: un dualisme qui résiste aux critiques. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2001, p. 29–46.

66 Caillosse, J. Droit public-droit privé. Sens et portée d'un partage académique. *AJDA*. Paris: Dalloz, 1996.

67 Morand-Deviller, J. *Droit administratif.* 10e édition. Paris: Montchrestien, E.J.A., 2007.

68 Truchet, D. La distinction du droit public et droit privé dans le droit economique. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Éditions Panthéon-Assas, 2001, p. 57–67.

69 Baranauskas, E., *et al. Civilinė teisė. Bendroji dalis.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.

70 Kunnecke, M. *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison.* Berlin, New York: Springer, 2007.

71 Jèze, G. *Théorie générale des contrats de l'administration*. Paris: Giard, 1930.

72 Péquignot, G. *Théorie générale du contrat administratif*. Paris: Pédone, 1945.

73 Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A. *Traité des contrats administratifs*. Tome I. Paris: L.G.D.J., 1983; Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A., *Traité des contrats administratifs*. Tome II. Paris: L.G.D.J., 1983.

74 Richer, L. *Droit des contrats administratifs.* Paris: L.G.D.J., 2004.

75 J.-M. Pontier yra Paryžiaus Sorbonos I universiteto, taip pat Eks-Marselio Polio Sezano III universiteto viešosios teisės profesorius, taip pat pastarojo universiteto Administracinių tyrimų centro direktorius. Šis profesorius Prancūzijoje žinomas kaip žymus mokslininkas, besispecializuojantis administracinių sutarčių srityje. Autoriui atliekant stažuotę Eks-Marselio universiteto Teisės fakultete ir Administracinių tyrimų centre prof. J.-M. Pontier buvo stažuotės vadovas, konsultavo disertacinio tyrimo klausimais. Todėl rengiant disertaciją buvo remiamasi profesoriaus paskaitų medžiaga, kurią jis įteikė autoriui asmeniškai, taip pat individualiai suteiktomis konsultacijomis.

zier[76], F. Lichère[77], M. Lombard, G. Dumont[78], J. Rivero, J. Waline[79], T. S. Krasilnikov[80], S. V. Kurchevskaja[81], A. V. Demin[82], A. N. Kolokolcev[83], E. G. Babeliuk[84], N. A. Morozova[85], I. Ju. Sindeeva[86], A. P. Korenev, A. A. Abdurakhmanov[87], Ja. B. Grebenchikova[88], A. A. Savostin[89], S. Šedbaras[90], L. Paškevičienė[91].

---

[76] Roblot-Troizier, A. Le pouvoir de contrôle de l'administration à l'égard de son cocontractant. *RFDA*. 2007 septembre-octobre. Paris: Dalloz, 2007, p. 990–1003.

[77] Lichère, F. *Droit des contrats publics*. Paris: Dalloz, 2005.

[78] Lombard, M.; Dumont, G. *Droit administratif*. 7e édition. Paris: Dalloz, 2007.

[79] Rivero, J.; Waline, J. *Droit administratif*. Paris: Dalloz, 2006.

[80] Krasilnikov, T. S. *Administrativnyj dogovor v sfere obrazovanii* [Administrative Contract in the field of Education]. Disertacija kandidata juridicheskikh nauk. Moskva, 2003.

[81] Kurchevskaja, S. V. *Administrativnyj dogovor: formirovanie sovremennoi teorii i osnovnye problemy* [Administrative Contract: The Formation of Modern Theory and Fundamental Issues]. Avtoreferat dissertacii juridicheskikx nauk. Voronezh, 2002.

[82] Demin, A. V. *Administrativnyj dogovor: voprosy teorii* [Administrative Contract: Questions of a Theory]. Avtoreferat dissertacii kandidata juridicheskikh nauk. Ekaterinbur, 1996.

[83] Kolokolcev, A. N. Administrativnyj dogovor kak pravovaja forma upravlenija [Administrative Contract as a Legal Form of Administration]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. Nr. 5, 2008. Maskva: Nb.-Media, 2008, p. 61–66.

[84] Babeliuk, E. G. Dogovornye nachala pri realizacii gosudarstvenno-vlastnykh polnomochij [Contractual Basics Realizing Peremptory State Power]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 133–145.

[85] Morozova, N., A. Soglashenie, zakliuchaemoe pri rassmotrenii sudami sporov iz publichnykx pravootnoshenij kak vid administrativnogo dogovora [The Agreements as an Administrative Type of Contract made by The Courts dealing with Disputes Arising from Public Legal Relations]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 122–132.

[86] Sindeeva, I. Ju. Sootnoshenie chastnogo i publichnogo v administrativnom dogovore [The Intercommunion between Public and Private Aspects in Administrative Contract]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. 2009, Nr. 5 (17). Moskva: Nb.-Media, 2009, p. 78–82.

[87] Korenev, A. P.; Abdurakhmanov, A., A. Administrativnye dogovory: poniatie i vidy [The Administrative Contracts: Types and Conception]. *Zhurnal rossijskogo prava*. 1998, Nr. 7. Moskva: Norma, 1998, p. 83–91.

[88] Grebenchikova, Ja. B. Poniatie municipalnogo kontrakta i ego pravovaja priroda [Conception and Legal Nature of Municipal Contract]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. 2009, Nr. 2. Moskva: Nb.-Media, 2009, p. 66–71.

[89] Savostin, A. A. Administrativnye dogovory i ikh realizacija v sfere publichnogo upravlenija [Administrative Contracts and their Implementation in the Field of Public Government]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. 2008, N. 1. Maskva: Nb.-Media, 2008, p. 43–47.

[90] Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006; Šedbaras, S. *Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai.* Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

[91] Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*.Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.

Administracinės sutarties institutą lyginamuoju aspektu tyrinėjo T. Kirat[92], L. Vidal[93], A. F. Vasileva[94], L. A. Mickevich[95], J. B. Auby[96], Ch. Autexier[97], G. Clamour[98].

Administracinės sutarties institutą konkrečios valstybės teisinėje sistemoje tyrinėjo H. A. Wolff, A. Decker[99], K. P. Sommermann[100], G. Mansenn[101], H. Maurer[102], M. Fromont[103], G. d'Auria[104], J. Tornos i Mas[105], H. Delzangles[106], R. Andersen[107], E. Smith[108],

---

92 Kirat, T. L'exorbitance du droit du contrat administratif: une perspective d'analyse économique. *L'exorbitance du droit administratif en question (s).* Etudes réunies par Fabrice Melleray. Collection de la Faculté de Droit et des Sciences sociales de Poitiers. Edité par : Université de Poitiers (France), 2004, p. 61–69.

93 Vidal, L. L'apport du droit des contrats américains au droit des contrats publics français : l'exemple des „Equitable Adjustmens". *Contrats publics.* Volume I. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 471–497.

94 Vasileva, A. F. Dogovory v sfere predostavlenie publichnykh uslug: sravnitelno pravovoj analiz [Agreements in the Sphere of Render of Public Services: Comparative Legal Analysis]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 188–204.

95 Mickevich, L. A. Administrativnye dogovory v Germanii i v Rossii [Administrative Contracts in Germany and Russia]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 167–187; Mickevich, L. A. Osnovy administrativnogo prava germanii [The Basics of German Administrative Law]. Krasnojarsk, 2003.

96 Auby, J. B. Les problèmes posés par le dévéloppement du contrat en droit administratif comparé. *Contrats publics.* Volume I. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 411–426.

97 Autexier, Ch. L'introduction des contrats de partenariat en droit allemand: une autre façon de légiférer. *RFDA*. Mars-avril, Nr. 2. Paris: Dalloz, 2006, p. 234–238.

98 Clamour, G. Esquisse d'une théorie générale des contrats publics. *Contrats publics.* Volume II. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 637–689.

99 Wolff, H. A.; Decker, A. *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Studienkommentar.* 2. Auflage. Munchen: Verlag C. H. Beck, 2007.

100 Sommermann, K. P. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Allemagne. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 19–33.

101 Mansenn, G. Publichno-pravovoj dogovor v Germanii [A Public Legal Contract in Germany]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 161–166.

102 Maurer, H. *Manuel de droit administratif allemand.* Traduit par M. Fromont. Paris, 1994.

103 Fromont, M. L'administration répressive en Allemagne. *XVIII Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1995, p. 65–72.

104 D'Auria, G. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Italie. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 93–121.

105 Tornos i Mas, J. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Espagne. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 47–72.

106 Delzangles, H. La codification du droit de la commande publique est possible : les enseignements du droit espagnol. *Droit administratif*. Nr. 4, avril 2009. Paris: Lexis Nexis, 2009, p. 13–20.

107 Andersen, R. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Belgique. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 35–46.

108 Smith, E. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Norvege. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 123–134.

W. Konijnebelt[109], F. Bellanger[110], C. Graham[111], P. Birkinshaw[112], J. B. Auby, E. Breen[113], H. Beale, D. Tallon[114], A. C. Davies[115], F. Lichère [116], J. Letowski[117], I. I. Maskaeva[118], J.-F. Brisson, A. Rouyère[119], A. V. Madrianova[120].

Darbo struktūra. Disertacijos struktūra pasirinkta atsižvelgiant į disertacinio tyrimo objektą, tikslą ir uždavinius. Disertaciją sudaro įvadas, dėstomoji dalis, susidedanti iš trijų skyrių, išvados, pasiūlymai, santrauka, literatūros sąrašas, taip pat vienas priedas, kuriame pateikiami autoriaus parengti „Administracinės sutarties instituto įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje metmenys".

Pirmoje disertacijos dalyje analizuojama ir atskleidžiama administracinės sutarties instituto genezė ir plėtra. Siekiant šio tikslo nuosekliai analizuojama lyginamojoje administracinėje teisėje (daugiausiai remiantis Prancūzijos bei Vokietijos teisės tradicija) susiformavusi sutarties, kaip administracinės teisės instituto, idėja ir jos suderinamumo su klasikine administracinės teisės ideologija problema. Autorius analizuoja lyginamojoje administracinėje teisėje itin dažnai nagrinėjamą Vokietijos pavyzdį, kurioje bene ilgiausiai buvo neigiama sutarties, kaip administracinės teisės instituto, idėjos legitimumas. Taip pat nagrinėjamas mokslininkų plačiai tyrinėtas valios autonomijos ir sutarties laisvės principų vertinimas per administracinės teisės logikos prizmę. Toliau apibendrintai atskleidžiami administracinės sutarties instituto susiformavimą nulėmę veiksniai, taip pat viešosios administracijos sudaromų sutarčių klasifikavimo tendencijos lyginamojoje teisėje. Taip siekiama atskleisti lyginamojoje teisėje susiformavusią ir plačiai pripažįstamą praktiką, pagal kurią viešojo valdymo (administravimo) srityje sudaromos sutartys yra skiriamos į administracines (viešąsias teisines) ir civilines (privatines teisines). Be

---

[109] Konijnebelt, W. Autorité et contrat dans l'administration moderne aux Pays-Bas. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 135–144.

[110] Bellanger, F. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Suisse. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 165–179.

[111] Graham, C. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Grand Bretagne. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 89–92.

[112] Birkinshaw, P. Contrats publics et contractualisation de l'action publique: un point de vue anglais. *RFDA*. Nr. 5 septembre-octobre 2006. Paris: Dalloz, 2006, p. 1015–1038.

[113] Auby, J.-B.; Breen, E. Actualité du droit anglais des contrats publics. *RFDA*. Nr. 5 septembre-octobre 2006. Paris: Dalloz, 2006, p. 1013–1014.

[114] Beale, H., Tallon. D. *Cases, Material and Text on Contract Law*. Oxford: Hart Publishing, 2002.

[115] Davies, A. C. L. Le droit anglais face aux contrats administratifs en l'absence de principes généraux garantissant l'intérêt public : une maison sans fondation? *RFDA*. Nr. 5 septembre-octobre 2006. Paris: Dalloz, 2006, p. 1039–1047.

[116] Lichère, F. Le droit anglais des contrats publics comme modèle? *Contrats publics.* Volume I. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 449–470.

[117] Letowski, J. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Pologne. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 145–164.

[118] Maskaeva, I. I. Subordinacionnyj administrativno-pravovoj dogovor v germanskom prave [The Subordinate Administrative Contract in Germany]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 205–213.

[119] Brisson, J.-F.; Rouyère, A. *Droit administratif*. Paris: Montchrestien, E.J.A, 2004.

[120] Madrianova, A. V. Vidy publichno-pravovykh dogovorov v municipalnom prave [The Types of Public Legal Contracts in Municipal Law]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 60–73.

abejo, pateikiama ir vienintelė žymiausia išimtis iš tokios praktikos – bendrosios teisės tradicija. Vėliau sistemiškai analizuojama administracinės sutarties instituto priskyrimo administracinei teisei problema, taip atskleidžiant šio instituto vietą administracinės teisės sistemoje ir jos teisinės prigimties bendrumo su administraciniu aktu doktrininį pagrindimą, vystytą Prancūzijos, Vokietijos, Rusijos mokslininkų.

Antroje disertacijos dalyje aprašomas atliktas lyginamasis administracinės sutarties teisinio tapatumo tyrimas. Autorius išsamiai analizuoja Prancūzijos, Vokietijos, Rusijos patirtį administracinių sutarčių srityje, remdamasis šių šalių teisės mokslu, pozityviąja teise ir teismų praktika atskleidžia šio instituto vietą ir svarbą teisinėje sistemoje, santykį su kitomis viešojo valdymo (administravimo) formomis. Daugiausia dėmesio skiriama administracinės sutarties teisinio tapatumo kriterijų teoriniam tyrimui. Taip siekiama nustatyti ir apibendrinti bendruosius administracinės sutarties teisinio tapatumo apibrėžties elementus, galinčius tapti pavyzdine matrica vertinant šio instituto apibrėžtumo problematiką tose valstybėse, kuriose dar tik randasi jo užuomazgų. Šioje dalyje atsižvelgiama ir į bendrosios teisės tradiciją vertinant viešosios administracijos sudaromų sutarčių teisinę prigimtį nepaisant to, kad šiose šalyse vyrauja nuostata nepripažinti administracinės sutarties instituto.

Trečioje disertacijos dalyje aprašomas atliktas tyrimas, kuriuo pirmoje ir antroje disertacijos dalyse aprašytų tyrimų rezultatai lyginami ir vertinami per Lietuvos teisinės sistemos prizmę. Šioje dalyje siekiama išanalizuoti ir įvertinti lyginamosios administracinės teisės aspektu tirtos problematikos santykį su mūsų šalies teisės tradicija, atskleisti pagrindinius dėsningumus. Pirmiausiai vertinami bendrieji administracinių sutarčių klausimai: šios idėjos suderinamumo su mūsų teisės tradicija problema; sutarties pritaikymą Lietuvos administracinėje teisėje skatinantys veiksniai, akcentuojama bei pagrindžiama integracinio požiūrio į administracinės ir civilinės teisės sąveikas svarba šio instituto moksliniams tyrimams, vertinimui ir teisiniam reguliavimui. Toliau ieškoma lyginamuoju tyrimu nustatytų administracinės sutarties teisinio tapatumo užuomazgų trimis Lietuvos teisinės sistemos lygmenimis: teisės moksle, pozityviojoje teisėje ir teisiniuose santykiuose (teisminėje praktikoje). Šiame tyrimo etape surandamas pagrindimas, kad administracinės sutarties institutas Lietuvos teisinėje sistemoje jau pradėjęs formuotis. Autorius daro išvadą, kad tai yra viena esminių aplinkybių, kuri turi būti įvertinta ir nuo kurios priklauso administracinių sutarčių teisinio reguliavimo Lietuvos teisinėje sistemoje gairės.

Disertacijos pabaigoje autorius formuluoja apibendrinančias išvadas ir pateikia pasiūlymus, taip pat disertacijos priede pateikiami parengti „Administracinės sutarties instituto įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje metmenys“.

Tyrimo metodologija. Administracinės sutarties institutas yra daugiadimensinis ir tarpdisciplininis[121] mokslinių tyrimų objektas. Tai lemia galimų šio objekto tyrimo krypčių įvairovę, o krypties pasirinkimas suponuoja tyrimo metodų pasirinkimą. Atsižvelgdamas į pasirinktą tyrimo objektą, tikslą ir uždavinius autorius taikė šiuos tyrimo metodus.

---

[121] Caillosse, J. Interrogations méthologiques sur le „tournant“ contractuel de l'action publique. Les contrats publics entre théorie juridique et sciences de l'administration. *Contrats publics*. Volume II. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 472.

Metaanalizės metodas taikytas[122] jau atliktiems moksliniams tyrimams apibendrinti bei įvertinti. Šiuo tikslu analizuoti ir apibendrinti Lietuvos ir užsienio mokslininkų tyrimai, kurių rezultatai publikuoti moksliniuose straipsniuose, konferencijų medžiagoje (pranešimuose), monografijose ir komentaruose.

Lyginamasis (komparatyvinis) metodas taikytas siekiant išskirti ir apibendrinti esminius lyginamojoje administracinėje teisėje susiformavusio administracinės sutarties instituto ypatumus. Autoriaus žiniomis, Europos Sąjungos teisė neskiria dėmesio viešosios administracijos sudaromų sutarčių skyrimui į administracines ir civilines[123], todėl esminį vaidmenį šioje srityje vaidina nacionalinės teisės tradicijos kurios globalizacijos erdvėje daro įtaką ir kitų valstybių teisės tradicijoms. Siekiant atskleisti administracinės sutarties teisinį tapatumą lyginamuoju aspektu pasirinktos Prancūzijos bei Vokietijos teisinės sistemos, kuriose susiformavę administracinės sutarties institutai pripažįstami klasikiniais, o tradicijos padariusios didžiausią įtaką kitų kontinentinės Europos valstybių administracinės teisės sistemų raidai. Taip pat analizuojama administracinių sutarčių padėtis Rusijos teisinėje sistemoje, kurioje aptinkamos abiejų minėtų tradicijų įtakos, neretai pastebimos ir Lietuvos teisinėje sistemoje. Bendrais bruožais apžvelgiama bendrosios teisės tradicijos valstybių (Didžioji Britanija, JAV) patirtis, kaip žinomiausias lyginamojoje teisėje administracinių sutarčių idėjos oponavimo pavyzdys. Taikydamas lyginamąjį metodą disertaciniame tyrime autorius išryškina atskirose valstybėse susiformavusių administracinės sutarties institutų skirtumus. Tačiau pagrindinė lyginamojo metodo taikymo kryptis – išskirti bendrus administracinės sutarties institutą charakterizuojančius ypatumus, o ne jų skirtumus, todėl šis metodas taikytas kartu su abstrakcijos metodu.

Abstrakcijos metodo[124] sisteminį taikymą kartu su lyginamuoju metodu suponavo tyrimo objekto ir tyrimo krypties pasirinkimas. Mokslininkai, tyrinėję administracinių sutarčių problematiką lyginamuoju aspektu, pastebėjo, kad bendrų šio instituto dėsningumų išskyrimo ir apibendrinimo informatyvumas priklausys nuo to, kaip tinkamai pasirinktas abstrahavimosi nuo šio instituto detalių, skiriančių vieną administracinės teisės sistemą nuo kitos, lygmuo[125]. Todėl siekiant ištirti ir apibendrinti administracinės sutarties doktrinos ypatumus būtinas atitinkamo lygmens abstrahavimasis nuo specialių šio instituto ypatumų, siejamų tik su konkrečios valstybės teisės tradicija.

---

[122] Kardelis, K. *Socialinių mokslų tyrimo metodologija ir metodai.* Šiauliai: Lucilijus, 2007, p. 231.

[123] Patikslinsime, kad Europos Sąjungos teisė gali gana detaliai reguliuoti atskiras sutarčių rūšis, jų ypatumus, tačiau ši teisės sistema nereguliuoja principinio tokių sutarčių kvalifikavimo, t. y. jų teisinės prigimties (administracinės teisinės ar civilinės teisinės).

[124] Abstrakcija – atitrūkimas (atsiejimas) pažinimo procese nuo neesminių nagrinėjamo reiškinio dalykų, siekiant susikoncentruoti ties pagrindiniais, esminiais jo bruožais, atskleisti jų esmę. (...) Abstrahavimu sukuriami apibendrinti mąstymo produktai (sąvokos, modeliai, teorijos, klasifikacijos, kategorijos, principai ir kt.) Abstrakcijos subjektui padeda išskirti reikšmingus realybės objektų ryšius, santykius ir atsieti juos nuo kitų. Žr. Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 370.

[125] Pavyzdžiui, prancūzų mokslininkas O. Moreteau, tyrinėdamas teisinių sistemų lyginamųjų tyrimų metodologinius aspektus, atkreipė dėmesį į tai, kad tam tikrose srityse lyginant teisines sistemas būtina pasirinkti „tinkamą aukštį“, iš kurio bus žvelgiama į tyrimo objektą. Anot mokslininko, žvelgiant per fotografijos, darytos iš paukščio skrydžio, prizmę galima įžvelgti svarbiausias tyrimo objekto linijas (kontūrus), o „nusileidus iki pernelyg žemo lygmens“ iškyla rizika nepamatyti jo principinių charakteristikų arba pamatyti tik atskiras detales, bet nematyti visumos. Žr. Lichère, F., *supra* note 116, p. 450.

Sisteminės analizės metodas[126] sudaro galimybes tyrimo objektą matyti bei vertinti per įvairių sąveikų pjūvius. Pasitelkus šį metodą administracinės sutarties institutas tirtas kaip administracinės teisės sistemos ir apskritai teisinės sistemos sudedamasis elementas, atskleidžiant jo susiformavimo teisinį sąlygotumą, taip pat ryšius su administracinio akto ir civilinės sutarties institutais. Taip sukuriamos galimybės išryškinti kompleksinį tyrimo objekto pobūdį, taip pat atskleisti administracinės sutarties doktrinos, pozityviosios teisės bei teisminės praktikos sąveikas bei jų dėsningumus.

Dokumentų analizės metodu[127] renkami duomenys, kai dokumentai naudojami kaip pagrindiniai informacijos šaltiniai. Disertaciniame tyrime šis metodas taikytas tiriant dokumentinius šaltinius – pozityviosios teisės aktus bei teismų priimtus aktus, siekiant identifikuoti ir apibendrinti šiuose šaltiniuose įtvirtintus administracinės sutarties institutą charakterizuojančius ypatumus, taip pat atskleisti jų sąsajas su doktrinoje jau suformuotomis ir vystomomis nuostatomis.

[126] Tidikis, R. *supra* note 124, p. 378–379.

[127] Tidikis, R. *supra* note 124, p. 488.

I. ADMINISTRACINĖS SUTARTIES GENEZĖ IR PLĖTRA

1.1. Klasikinė administracinės teisės ideologija ir sutartis: suderinamumo problema

Administracinės teisės likimas kaip ir civilinės teisės:
spindėti, išsisemti, atsinaujinti.

Cormenin, Administracinė teisė (1840).

Sutarties ir ja grindžiamos teisinio reguliavimo technikos taikymo administracinėje teisėje reiškinys skirtingų valstybių teisinėse sistemose pasireiškė įvairiais pavidalais. Vienose šalyse apsiribojo pripažinimu, kad viešoji administracija gali rinktis privatines teisines veiklos formas (privatines sutartis), kitose susiformavo administracinės sutarties institutas. Vis dėlto pradiniuose administracinės teisės raidos etapuose sutarties institutas ne tik kad nebuvo taikomas, bet ir buvo abejojama jo suderinamumu su fundamentalia šios teisės šakos ideologija. Sutarties instituto taikymo administracinėje teisėje užuomazgos XIX a. ir iki šių laikų besitęsiantis šis procesas ilgą laiką atrodė kaip revoliucinis reiškinys, inspiravęs fundamentalius viešosios administracinės veiklos ir pačios administracinės teisės pokyčius.

Administracinės teisės ir jos reguliavimo technikos fundamentinė logika ryškiausiai matoma jos formavimosi ištakose. Šios teisės šakos išsikristalizavimą iš bendrosios (privatinės) teisės be kitų veiksnių lėmė atsiradęs poreikis sukurti kitokią teisinio reguliavimo techniką, negu galėjo pasiūlyti privatinė teisė, kurios epicentre visada buvo sutartis. Formaliuoju požiūriu administracinė teisė yra palyginti nauja teisės šaka, turinti maždaug dviejų šimtmečių istoriją. Jos susiformavimas, ypač Vakarų Europoje, siejamas su pramoninėmis revoliucijomis ir moderniosiomis valstybėmis, pareikalavusiomis viešąjį valdymą reglamentuoti specialiomis normomis[128]. Kontinentinės teisės sistemos šalyse administracinė teisė visada buvo siejama su viešosios administracijos veikla, jos santykius su privačiais asmenimis reglamentuojančia teisės šaka. Štai vokiečių klasikas F. Fleiner teigė, kad „administracinei teisei priklauso sureguliuoti teisinius santykius, atsirandančius tarp valstybės kaip administratoriaus (arba bet kurio kito viešosios teisės juridinio asmens, įgalioto atlikti viešąjį valdymą) ir jos subjektų (individų ar jų grupių)“[129]. Paminėtina ir Vokietijos administracinės teisės doktrinoje išvystyta subjekto arba specialiosios teisės teorija, taikoma siekiant atriboti viešąją (administracinę) ir privatinę (civilinę) teisę. Pagal šią teoriją viešajai teisei priskirtinos normos, kurios įpareigoja ar įgalioja tik valstybę arba kitus viešosios valdžios reiškėjus (turėtojus), kadangi viešoji teisė skirta valstybės įgaliojimų bei jų realizavimo vienašališka tvarka piliečio atžvilgiu pagrindimui. Privatinei teisei priskirtinos normos, kurios veikia visiems (taigi, yra bendroji teisė – *autoriaus pastaba*), nustato atskirų subjektų privatinę autonomiją ir apima taisykles, kuriomis gali būti sureguliuotas privačių asmenų konfliktas[130]. Tai

[128] Andruškevičius, A., *Administracinės teisės principai ir normų ribos, supra* note 30, p. 20.

[129] Fleiner, F., *supra* note 21, p. 35.

[130] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 198.

suponuoja, kad administracinės teisės ypatumai kyla iš to, kad ji yra kitokia nei bendroji privatinė teisė. Žvilgterėję į Prancūzijos administracinės teisės doktrinoje visą XX a. vykusias diskusijas dėl administracinės teisės autonomiškumo[131] (specialumo) bendrosios (privatinės, civilinės) teisės atžvilgiu matome, kad tokiu būdu mokslininkai grindė šios teisės šakos ir fundamentinių jos institutų, tokių kaip vienašalis administracinis aktas, legitimaciją. Administracinės teisės autonomiškumo idėja paprastai grindžiama keturiais elementais[132], iš kurių nagrinėjamame kontekste svarbiausi du: vienašalio akto (pranc. *acte unilatéral*) istorinis vaidmuo administracinės teisės formavimesi bei tokiam aktui taikoma tiesioginio veikimo privilegijos (pranc. *privilège du préalable*) teorija[133].

Pirmojo elemento esmė yra ta, kad istoriškai administracinės teisės kūrimosi epicentre atsidūrė vienašalis aktas, kaip teisinis viešosios administracijos veiklos instrumentas. Kuriantis privatinei teisei centrinį branduolį sudarė prievolių teisė. Žinoma, vienašalis aktas nėra nežinoma kategorija privatinėje teisėje, tačiau „jis yra administracinės teisės dvasia, vienintelis galimas (įvykdomas) daugelyje administracinės veiklos sričių"[134].

Antrasis elementas – tiesioginio veikimo privilegija (pranc. *privilège du préalable*) reiškia, kad viešajai administracijai daugelyje sričių yra suteikta teisė priimti vykdomuosius sprendimus. Tokiu būdu vienašalė administracijos valia sukelia teisinius padarinius. Tai reiškia, kad viešosios administracijos priimtas aktas pradeda veikti ir tam nereikalingas jokios teisminės institucijos patvirtinimas[135].

Taigi natūraliai kyla klausimas, kokie būdingi paminėtų elementų ypatumai pagrindžia administracinio teisinio ir civilinio teisinio reguliavimo technikų skirtumus? Administracinio akto, kaip centrinio administracinės teisės instituto, formavimuisi kontinentinės Europos erdvėje itin didelę įtaką padarė Vokietijos administracinės teisės tradicija. Siekiant suteikti tvirtą pamatą administracinės veiklos teorijoms ir principams, įvairūs viešosios administracijos aktai XIX a. antroje pusėje buvo įvardinti viena sąvoka „administracinis aktas" (vok. *Verwaltungsakte*). Autoriai pažymi, kad ši sąvoka yra doktrininės prigimties, kadangi Vokietijos įstatymų leidėjas ir administracinė jurisprudencija ją adaptavo gana vėlai. Iki administracinio akto sąvokos įtvirtinimo įstatymu administracinė veikla buvo apibūdinama vartojant atskiras sąvokas, reiškiančias teisės aktų pavadinimus (nutarimas, ordonansas, sprendimas, rezoliucija ir pan.). Tačiau tada, kai administracinis aktas tapo administracinio skundo dėl jo panaikinimo objektu, įstatymų leidėjas ją įtraukė į įstatymų tekstus, o kartu ji buvo adaptuota ir administracinės jurisprudencijos. Administracinio akto sąvoka, kuri visą laiką buvo daugiau empirinė, atlieka metodologinę ir sistematizacijos funkciją, o apibrėžiama ji per jos svarbą administracinėje teisėje[136].

---

[131] Autonomiškumas čia suprantamas ne kaip uždarumas ar izoliavimąsis nuo kitų teisės sistemos sudedamųjų dalių, o administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, susiformavimo, kuris siejamas su jos atsiskyrimu nuo bendrosios (privatinės, civilinės) teisės, prasme.

[132] Skiriami tokie elementai: vienašalio administracinio akto centrinis vaidmuo istoriniame administracinės teisės formavimesi; tiesioginio veikimo privilegija; specialioji jurisdikcija (specializuota administracinės justicijos sistema); šaltinių autonomiškumas. Žr. Gaudemet, Y., *supra* note 28, p. 3–8.

[133] Gaudemet, Y., *supra* note 28, p. 3–8.

[134] Gaudemet, Y., *supra* note 28, p. 3–8.

[135] Žr. Van Lang, A., *et al. Dictionnaire de droit administratif*. 5e édition. Paris: Dalloz, 2008, p. 316; Guillien, R., *et al*., *supra* note 1, p. 518.

[136] Forsthoff, E., *supra* note 22, p. 310–325.

Administracinio akto sąvoka nėra vienareikšmė, dėl jos turinio, galima sakyti, virė karštos diskusijos XIX a. pabaigoje – XX a. pirmoje pusėje. Pačia plačiausia prasme administracinio akto sąvoka apima bet kokį individualizuotą[137] administracijos aktą, koks bebūtų jo tikslas ir objektas ir, būtent, koks bebūtų kontekstas, kuriame jis yra: privatinės ar viešosios teisės. Norint patikslinti administracinio akto sąvoką reikia atsižvelgti į funkciją, kurią jis atlieka administracinėje teisėje. Tai reiškia, kad administracinio akto sąvoka apima tik tuos aktus, kurie sukelia tiesioginius teisinius padarinius, t. y. teisiniai padariniai turi būti sukelti paties akto, nes priešingu atveju jie nebus tiesioginiai. Taigi administracijos veiksmai, kurie sukuria tiesiog išeities tašką, iš kurio atsiranda sprendimas, sukeliantis tiesiogines teisines pasekmes, nėra administraciniai aktai.

Itin didelį indėlį į Vokietijos administracinės teisės, ir ypač administracinių aktų, doktrinos formavimą įnešęs O. Mayer teigė, jog administracinis aktas yra iš administracijos kylantis valdžios aktas, kuris apibrėžia subjektui tai, kas jam turi būti teisė individualiu atveju. Šis autorius, lygindamas administracinį aktą su civilinio teismo sprendimu, pažymėjo, kad „administracinis aktas turi laisvesnę ir kintančią misiją perkelti administracijos veiklą į individualių atvejų teisinę determinaciją“[138]. Atkreiptinas dėmesys, kad ir šiandieną neretai pasitaikantis administracinės teisės apibūdinimas kaip „nelygybės teisės“ kyla iš viešosios administracijos, per kurią veikia valstybė, prerogatyvų pripažinimo. Prancūzų administracinės teisės klasikas M. Hauriou teigė: „norint įgyvendinti savo administracinę funkciją ir užtikrinti įstatymų vykdymą, viešajai valdžiai būtina turėti prerogatyvas“[139]. Viena esminių prerogatyvų ir yra minėta tiesioginio veikimo (arba tiesioginio vykdymo) prerogatyva. Paminėtina, kad ji buvo žinoma ir tarpukario Lietuvos teisės doktrinoje[140]. Taigi paminėtuose pagrindinio administracinės teisės reguliavimo instrumento – administracinio akto ypatumuose atsiskleidžia ir klasikinė administracinės teisės ideologija. Priimdama administracinius aktus, viešoji administracija galėjo įpareigoti valdomuosius nepriklausomai nuo jų valios. Akivaizdu, kad tokia logika iš esmės skyrėsi nuo sutartimi grindžiamo santykio, kurio šalys disponuoja autonomija, yra traktuojamos kaip lygiateisės ir gali prisiimti pareigas (prievoles) laisvai išreikšdamos savo valią. Iš esmės tokį aiškinimą surasime ir H. Kelzen „Grynojoje teisės teorijoje“[141]. Taigi matome, kad išskirti du administracinės teisės autonomiškumo elementai, sietini

---

[137] Atkreiptinas dėmesys kad Vokietijos ir Prancūzijos teisėje norminio pobūdžio aktai nėra laikomi administraciniais aktais. Lietuvos pozityviojoje teisėje įtvirtintas visiškai priešingas modelis, skiriant norminius ir individualius administracinius aktus. Nors doktrinoje (A. Andruškevičius) taip pat pastebima, kad norminiai aktai vadinami valdymo aktais, o individualūs – administraciniais aktais, tačiau akcentuotina, kad, pavyzdžiui, Prancūzijos administracinėje teisėje, norminiai teisės aktai nėra priešinami individualiems teisės aktams traktuojant, kad visuose teisės aktuose yra teisės normos, tiesiog jos yra bendrosios ir individualiosios. Tokia traktuotė atitinka ir prof. A. Vaišvilos vystomą teisės aktų teoriją. Žr. Eisenmann, Ch., *supra* note 38, p. 400–411; Vaišvila, A., *supra* note 29, p. 313.

[138] Mayer, O., *supra* note 20, p. 120–122.

[139] Beaud, O., *supra* note 65, p. 43.

[140] Ši prerogatyva buvo įvardinta „tiesioginiu *ex officio* vykdymu“. P. Vilučio teigimu, tiesioginio vykdymo privilegija yra administracijos galia pačiai vykdyti savo nutarimus be teisėjo tarpininkavimo, net ir tais atvejais, kai tas vykdymas paliečia ir trečiųjų asmenų interesus. Civilinėje teisėje nieko negalima vykdyti prieš trečią asmenį be teisėjo kontrolės. Skolai atsiimti, jei skolininkas nemoka, pilietis turi kreiptis į teismą – tik su jo sprendimu ir vykdomuoju raštu jis galės savo skolą išieškoti. Žr. Vilutis, P., *supra* note 31, p. 133.

[141] Kelzen, H., *supra* note 25, p. 230–233.

su administraciniu aktu, leido argumentuotai pagrįsti, kad administracinės teisės reguliavimo technika ir, ypač, reguliavimo metodo prigimtis esminiai skiriasi nuo privatinės teisės.

Tokios statinės būsenos administracinė teisė išbuvo neilgai. Vystantis visuomeniniams santykiams, kintant žmogaus ir valstybės santykiui, ši teisės šaka neišvengė socialinių, ekonominių ir kitokių pokyčių poveikio, todėl klasikinis jos branduolys – administracinis aktas, pradėjo kisti tiek formos, tiek turinio požiūriu. Akivaizdu, kad šie pokyčiai pasireiškė būtent privatinei teisei būdingos logikos, kurioje egzistuoja didesnis ar mažesnis valių suderinimas, skverbimusi į administracinės teisės erdvę. Kadangi kontinentinės Europos šalyse nuo seno egzistuoja tradicija griežtai skirti viešąją teisę nuo privatinės, todėl ir instituto, prigimtiniai susijusio su privatine teise, priskyrimas administracinei teisei neišvengiamai sukėlė mokslines diskusijas. Tai suformavo itin sudėtingą situaciją, kuri, atrodytų, neturėjo loginio paaiškinimo: jeigu sutartis yra bendras institutas abiem teisės šakoms, tai gal tarp jų nėra esminių skirtumų ir tada teorinis bei praktinis jų atribojimas nebetenka prasmės? Tokia situacija sukėlė abejonių dėl kai kurių elementų, kuriais buvo grindžiamas administracinės teisės specifiškumas, pagrįstumu. Todėl nenuostabu, kad administracinės teisės teoretikai gana aktyviai priešinosi tokiai logikai, bandydami tiek paneigti sutarties pritaikymo administracinėje teisėje galimybę, tiek atrasti naujas administracinio akto esmės interpretacijas, galinčias paaiškinti šiuos pokyčius neperžengiant klasikinės administracinės teisės ideologijos ribų.

Prancūzų profesorė S. Nicinski teisingai pastebi, kad XXI amžiuje faktas, jog viešoji administracija gali sudaryti sutartis (sueiti į sutartinius santykius) nebesukelia keblumų, tačiau praėjusio amžiaus pradžioje buvo kitaip[142]. Suvereniteto teorijos prieštaravo tam, kad valstybei būtų pripažinta autonomiška valia, ekvivalenti privatiems asmenims ir galinti ją įpareigoti sutartiniu aktu. Taigi teisės įsipareigoti sutartimi suteikimas viešajai administracijai (kuri plačiuoju požiūriu yra valstybės valios reiškėja) prieštaravo suverenios valstybės vizijai. Šiuo klausimu pasisakė ir konstitucinės teisės klasikas L. Duguit, kritikuodamas vokiečių autorių plėtotas valstybės savilimitacijos teorijas: „Jei valstybė, galima sakyti, pagal apibrėžimą yra suverenus asmuo, ji išlaiko šią savybę, šį originalumą visuose aktuose, kuriuos ji vykdo, tiek sutartiniuose, tiek vienašaliuose. Iš to kyla, kad valstybė negali būti susaistyta sutartimi, kadangi, jei ji būtų susaistyta, jos subjektiškumas būtų subordinuotas kitam ir nuo tada ji nustotų būti suvereni, nes suverenios valios esmė yra nebūti subordinuotai jokiai kitai valiai“[143]. Svarbų indėlį į šias diskusijas įnešė ir teoretiko G. Jellinek vystyta valstybės savilimitacijos teorija, paaiškinusi, kad suvereni valstybė vis dėlto turi laisvą valią, galinčią ją susaistyti (įpareigoti). Kai valstybė sudaro sutartis (sueina į sutartinius santykius), ji pati sutinka save apriboti, ji įsipareigoja savo pačios valia, tačiau jos valia neapibrėžiama kitaip, kaip tik jos pačios. Taigi valstybė lieka suverenu net ir įsipareigodama sutartimi[144].

Atrodytų paradoksalu, tačiau lyginamosios administracinės teisės mokslas sutarties suderinamumo su administracinės teisės logika problematiką dažniausiai atskleidžia būtent per Vokietijos pavyzdį. Šios šalies teisės tradicijoje sutarties pritaikymo administ-

[142] Nicinski, S., *supra* note 45, p. 47.

[143] Duguit, L., *Les transformations du droit public*, *supra* note 23, p. 161.

[144] Nicinski, S., *supra* note 45, p. 48.

racinėje teisėje idėja itin sunkiai skynėsi kelią, o šiuo klausimu nuo XIX a. pabaigos iki aštuntojo XX a. dešimtmečio pabaigos vystyti doktrininiai debatai, galima teigti, buvo ir šiandieną yra žinomi bene visos kontinentinės Europos administracinės teisės moksle.

Vienas žymiausių visų laikų vokiečių administracinės teisės teoretikų O. Mayer teigė, kad sutartys tarp valstybės ir piliečio viešosios teisės srityje neįmanomos, nes valstybės ir piliečio santykiai yra subordinaciniai, o sutartys sudaromos tarp subjektų, turinčių vienodą statusą ir nepavaldžių vienas kitam. Idėja, kad valstybė gali įsipareigoti sutartimi, kuri nebūtų privatinės teisės sutartis, ilgai buvo traktuojama kaip loginis neįmanomumas, prieštaravimas pats iš savęs: „Valstybė nesitaria" (vok. *Der Staat paktiert nicht*). Ši gerai žinoma O. Mayer tezė išreiškė idėją, kad viešojoje teisėje santykiai tarp valstybės ir privačių asmenų yra nelygiaverčiai pagal prigimtį ir kad tik vienašalis administracinis aktas atitinka šią asimetriją[145]. C. Bornhak taip pat neigė administracinių sutarčių tarp valstybės ir piliečių leistinumą, nes įžvelgė neišsprendžiamą nelygiareikšmės sutarties šalių (viešosios valdžios ir piliečių) padėties prieštaringumą[146].

Tačiau dėl šios nuomonės nuolat buvo ginčijamasi. P. Labandt teigė, kad valstybė yra valdytoja. Ji gali visas naudingas teisines formas naudoti savo nuožiūra. Jei valstybė, taikydama privatinę teisę, nustato teisinius santykius su subjektais (piliečiais), tai taip pat reiškia jos laisvės ir suverenios valdžios panaudojimą. Tačiau šią idėją kiti mokslininkai ilgą laiką ignoravo. 1920 metais Vokietijoje buvo išleista V. Apelt monografija „Administracinė teisinė sutartis", kuri atskleidė visiškai naują požiūrį į administracines sutartis. Vis dėlto platesnė diskusija administracinių sutarčių tema Vokietijoje prasidėjo tik šeštajame dešimtmetyje. Taigi 1976 m. Administracinio proceso įstatymu, įsigaliojusiu 1977 m. sausio 1 d., Vokietijos įstatymų leidėjas galutinai pripažino sutarčių tarp administracijos ir piliečių viešosios teisės srityje legitimumą. Iki šio įstatymo priėmimo buvo autorių, kurie, sekdami O. Mayer tradicija, ginčijo, kad viešoji teisinė (administracinė) sutartis, kurios viena šalių privatus asmuo, galėtų būti suderinama su šios teisės šakos logika[147].

Akivaizdu, kad vokiečių mokslininkų vystytos valstybės savilimitacijos idėjos tapo neatsiejama modernios teisinės valstybės ideologine detale, todėl šiandieną analizuojama problema jau nesukelia tokios apimties aštrių prieštaravimų, kadangi praktika, pagal kurią valstybė, viešoji administracija ir kiti viešosios teisės subjektai savo veiklą grindžia sutartiniais santykiais, tapo aksioma, o šis reiškinys plečiasi visose valstybės ir visuomenės gyvenimo srityse. Vertinant faktą, kad šiandieninė administracinė teisė turi veikti kokybiškai naujoje socialinėje, ekonominėje ir kultūrinėje aplinkoje, lyginant su ta, kurioje ji veikė jos formavimosi ištakose, akivaizdu, kad ši teisės šaka nebegali išvengti privatinei teisei būdingos teisinio reguliavimo logikos (valių suderinimo elementų) skverbimosi. Tačiau ši logika, įgavusi itin skirtingus pavidalus, neretai maskuojama išoriškai panašiais į klasikinės administracinės teisės instrumentus, pavidalais, nors turinio prasme priartėjusiais prie atskirų valių derinimo praktikos. Vis dėlto savotiškas administracinės teisės siekis išvengti sutarties ekspansijos pakeičiant ją išoriškai kitokiais pavidalais lemia ir sutarties pritaikymo administracinėje teisėje ribas. Puikiausias to pavyzdys

[145] Autexier, Ch., *supra* note 97, p. 235.

[146] Wolff, H. A.; Decker, A., *supra* note 99, p. 799.

[147] Sommermann, K., P., *supra* note 100, p. 27.

– Italijos teisinė sistema, kurios doktrina atmetė viešosios teisinės (administracinės) sutarties galimybę, todėl mokslininkai pažymi, kad šios šalies teisinėje sistemoje sutartimi grindžiamas viešosios administracijos veikimo būdas neišplito plačiai[148].

Taigi kaip matome, analizuojama problematika turi būti vertinama remiantis sisteminiu požiūriu. Šiandieną nekelia diskusijų tik faktas, kad viešoji administracija, įgyvendindama savo funkcijas, gali sudarinėti privatines teisines (civilines) sutartis, t. y. kaip lygiavertis dalyvis sueiti į civilinius teisinius santykius su kitais asmenimis. Viešajai administracijai sudarant civilines sutartis administracinės teisės veikimas apsiriboja subsidiariu statusu, todėl civilinė sutartis vien dėl to fakto, kad viena jos šalių, viešoji administracija, netampa administracinės teisės tyrimo objektu. Tačiau administracinės teisės ideologinį perversmą sukėlė kita analizuojamo reiškinio pusė. Itin opus ir šiandieną ne vienoje valstybėje dar neišspręstas klausimas – administracinės, neretai dar vadinamos viešosios teisinės, sutarties instituto pripažinimo problema. Būtent šis sutarties implikacijų į administracinę teisę reiškinio aspektas ir yra administracinės teisės mokslo tyrimo objektas. Galima teigti, kad susiformavusi sutarčių dichotomija iškėlė teisės mokslui (tiek viešosios, tiek privatinės) naujus uždavinius, išsidėsčiusius tam tikroje amplitudėje (priklausomai nuo šalies teisės tradicijų): pradedant klausimo dėl sutarčių, sudaromų viešojo valdymo (administravimo) srityje, teisinės prigimties ir baigiant klausimu, iki kokios ribos gali būti pritaikoma sutartis administracinės teisės veikimo lauke.

Tirdami sutarties pritaikymo administracinėje teisėje reiškinį neišvengiamai susiduriame su kertinėmis bendrosios sutarčių teisės kategorijomis – valios autonomija ir sutarties laisve. Neišvengiamą poreikį tyrinėti šias kategorijas ir administracinės teisės mokslo lauke suponuoja keletas priežasčių. Visų pirma pastebėtina, kad valios autonomijos ir sutarties laisvės kategorijomis grindžiamas privatinės teisės esmės apibūdinimas, tokiu būdu ją atskiriant nuo viešosios teisės ir jai būdingų principų[149]. Tačiau automatiškai kyla klausimas, kaip toks charakterizavimas siejasi su lyginamosios administracinės teisės lauke egzistuojančiu faktu, kad viešoji administracija savo veikloje sudaro tiek privatines (civilines), tiek administracines sutartis? Apie išryškintos problemos gilumą liudija dar ir tai, kad net tokiose šalyse, kaip, pvz., Prancūzijoje, turinčiose šimtmečius siekiančias sutarties pritaikymo administracinėje teisėje tradicijas, dar ir šiandieną vystomos mokslinės diskusijos įvardintais klausimais. Pažymėtina, kad ir Lietuvos teisės doktrinoje bei teisminėje praktikoje neretai užsimenama apie „valios autonomiją“, „autonomiją“, „viešojo administravimo subjekto autonomiją“, „sutarties laisvę“ ir pan. Problemos tyrimą itin apsunkina aplinkybė, kad ji yra kompleksinė, t. y. neretai persidengianti civilinės ir administracinės teisės prasme, todėl netgi lyginant atskirų valstybių patirtį bendrus principus išvesti itin sudėtinga. Vis dėlto apibendrintai išskirtume šiuos pagrindinius aspektus.

Pirma, poreikis atskleisti valios autonomijos ir sutarties laisvės sampratas. Šis uždavinys turėtų būti įgyvendinamas privatinės teisės ribose, kadangi visuotinai pripažįstama, kad šių kategorijų pagrindu buvo suformuota bendroji sutarčių teisė.

---

148 D'Auria, G., *supra* note 104, p. 93–121.

149 Žr., pvz., Baranauskas, E., *et al*., *supra* note 69, p. 20–23.

Antra, poreikis atsakyti į klausimą, ar valios autonomijos ir sutarties laisvės idėjos vaidina kokį nors vaidmenį administracinėje teisėje ir, jeigu taip, kaip tai dera su administracinės teisės logika.

Valios autonomijos ir sutarties laisvės sampratos. Privatinės teisės atstovai valios autonomiją sieja su sutarties laisve, todėl ne paslaptis, kad šios kategorijos neretai tapatinamos. Prancūzų teoretikas F. X. Fort pažymi, kad ilgą laiką privatinėje teisėje vyko valios autonomijos ir sutarties laisvės asimiliacija[150]. Sukurta remiantis XVII ir XIX a. mados epicentre buvusiomis individualistine filosofija ir ekonominiu liberalizmu, ši teorija sutarčių teisėje aiškinama tvirtinimu, kad sutartinė prievolė atsiranda išimtinai iš šalių valios. Tik asmens valia vienintelė turi galią sukurti sau pačiai nuosavą įstatymą. Būdama autonomiška, valia iš esmės yra laisva sukurti subjektines teises. Tačiau būdama autonomiška, valia neturi leisti jai uždėti prievolių. Vienintelės iš sutarties atsirandančios legitimios prievolės yra tos, kurios buvo pageidaujamos, t. y. kilo iš laisvos valios. Bet kuri kita prievolė, kurią bus bandoma uždėti, bus laikoma tironiška[151].

Prancūziškuose teisės terminų žodynuose pateikiamos įvairios valios autonomijos definicijos. Kaip pavyzdį galima pacituoti apibrėžimą, pagal kurį valios autonomija priskirtina bedrajai teisei (tiek privatinei, tiek viešajai) ir apibūdintina kaip „teisės filosofijos ir bendrosios teisės teorijos principas, pagal kurį laisvai išreikšta valia turi galią sukurti prievoles“[152]. Kitame šaltinyje pažymima, kad kalbant apie valios autonomiją turima mintyje „fundamentali teorija, pagal kurią žmogaus valia, įstatymų leidėjo valios atžvilgiu, gali sau sukurti savo pačios įstatymą, iš kur kyla tokios pasekmės: individo teisė sudaryti arba nesudaryti sutartį (sutarties laisvė); laisvė apibrėžti sutarties turinį ribose, neperžengiančiose viešosios tvarkos ir gerų papročių; laisvė išreikšti savo valią bet kokia forma (konsensualizmas); ir tvirtinimas, kad šalių valia yra sutartinės prievolės bei sutarties interpretavimo šaltinis“[153]. Prof. S. Nicinski patikslina, kad valios autonomijos principo rezultatai įtvirtinami sutarties prigimtyje jos sudarymo momentu ir tęsiasi kaip privatinės sutarties teisinio režimo visumos matrica, įsikūnydama trijose dimensijose: sutarties laisvėje, sutarties privalomoje galioje, sutarties pasekmių galiojime tik jos šalims[154]. Taigi kaip matome, sutarties laisvės principas yra kildinamas iš valios autonomijos doktrinos ir yra jo sudėtinė dalis. Lietuvos civilinės teisės doktrinoje pripažįstama, kad sutarties laisvės principas, esantis civilinės teisės subjekto autonomiškumo išraiška, įtvirtintas Prancūzijos civiliniame kodekse, o vėliau išplito ir į kitų šalių teisines sistemas[155]. Tačiau, kaip teigia kai kurie prancūzų autoriai, valios autonomijos doktrina tokia išraiška (kokia mes ją suprantame – *autoriaus pastaba*) niekada nebuvo tiesiogiai atspindėta Prancūzijos civiliniame kodekse. Ir net gi pati kategorija „valios autonomija“ nebuvo vartojama ganėtinai kukliuose XIX a. prancūzijos autorių darbuose. Tik pačioje XIX a. pabaigoje, kai socialiniai įstatymai pradėjo grasinti teisiniam individualizmui, kai kurie civilistai pradėjo vartoti šią sąvoką. Mokslininkų teigimu, tai lėmė, kad pati valios

[150] Fort, F. X., *supra* note 46, p. 31.

[151] Leveneur, L., *supra* note 48, p. 677.

[152] Guillien, R., *et al*., *supra* note 1, p. 69.

[153] Nicinski, S., *supra* note 45, p. 45.

[154] Nicinski, S., *supra* note 45, p. 45.

[155] Baranauskas, E., *et al*., *supra* note 69, p. 73.

autonomijos teorija nebuvo iki galo suformuluota iki žinomos 1912 m. E. Gounot disertacijos, kurioje autorius suformulavo valios autonomijos principo kritiką[156]. Nepaisant to, kaip pažymi L. Leveneur, valios autonomijos sąvoka vis dar dažnai vartojama doktrinoje, dažniausiai norint pasakyti, kad ši doktrina patyrė nuosmukį, sietiną su XIX a. pabaigos XX a. legislatyvinėmis intervencijomis. Mokslininko teigimu, kai kurie autoriai nesidrovi šią sąvoką traktuoti kaip fundamentinį principą, dominuojantį bet kokios sutarties (taigi tiek civilinės, tiek administracinės – *autoriaus pastaba*) teisiniame režime. Taigi šiandieną apie valios autonomiją kalbama kaip apie principą, turintį išimčių ir dažniausiai pabrėžiant tradiciškai iš jo kildinamus rezultatus: sutarties laisvę, konsensualizmą ir privalomą sutarties galią jos šalims. Nors Prancūzijos Konstitucinė Taryba (Konstitucinio Teismo atitikmuo – *autoriaus pastaba*) nepripažino sutarties laisvės principui konstitucinės vertės, tačiau joje įžvelgė vieną iš fundamentalių civilinių ir komercinių prievolių režimo principų, kurio apibrėžimą Konstitucija priskiria įstatymui[157].

Kas gi sudaro sutarties laisvės turinį? Literatūroje išsakoma įvairių nuomonių. L. Leveneur teigimu, „Tradiciškai sutarties laisvė susideda iš dviejų elementų, t. y. laisvė sudaryti ar nesudaryti sutarties ir laisvė apibrėžti sutarties turinį“[158]. Lietuvos civilinės teisės doktrinoje šis principas traktuojamas ir plačiau. Štai prof. D. Ambrasienė teigia, kad sutarties laisvės principas apima tokius aspektus: laisvę sudaryti sutartį; laisvę atsisakyti sudaryti sutartį; laisvę nustatyti sutarties turinį (išskyrus imperatyvias normas); laisvę sudaryti sutartis, kurių įstatymas nenumato, jei tokia sutartis neprieštarauja teisei, viešajai tvarkai ir gerai moralei[159].

Apibendrinant pasakytina, kad privatinės teisės doktrinoje vertinant valios autonomijos ir iš jos kylančio sutarties laisvės principo esmę vyrauja ta pati kryptis: tai yra vienas pagrindinių sutarčių ir visos civilinės teisės principų kuris, šiuolaikinėmis sąlygomis, turi derėti su gausiomis išimtimis. Ir nepriklausomai nuo to, kiek tų išimčių ir kokio jos pobūdžio, visuotinai preziumuojama, kad visa sutarčių teisės koncepcija buvo ir toliau bus konstruojama ant šio principo pamato. Taigi nekelia abejonių faktas, kad valios autonomijos ir sutarties laisvės principas yra privatinės teisinės prigimties, todėl jo turinio atskleidimas priskirtinas privatinei teisei. Nei lyginamosios administracinės teisės, nei juo labiau Lietuvos administracinės teisės darbuose neteko aptikti bandymų apibrėžti valios autonomijos ir sutarties laisvės turinį kitaip, nei tai daroma privatinėje teisėje. Tačiau faktas, kad šių principų veikimas administracinės teisės srityje analizuojami Prancūzijos, Vokietijos, Rusijos ir iš dalies Lietuvos administracinės teisės mokslininkų, liudija apie problemos aktualumą. Todėl logiškai turi būti pereinama prie kito etapo – šių principų vaidmens administracinės teisės erdvėje ir jų derėjimo su šios teisės šakos logika.

Valios autonomijos ir sutarties laisvės administracinio teisinio vertinimo problema. Autoriaus žiniomis, plačiausiai ir anksčiausiai šie klausimai buvo tyrinėti Prancūzijos teisės doktrinoje ir teisminėje praktikoje. Analizuojamos problemos ištakų reikėtų ieškoti istorinėse projekcijose. Kaip pažymi F. X. Fort, XX a. antroje pusėje vykęs fun-

[156] Leveneur, L., *supra* note 48, p. 676.

[157] Stirn, B., *supra* note 49, p. 673–675.

[158] Leveneur, L., *supra* note 48, p. 677.

[159] Ambrasienė, D., *et al*., *supra* note 55, p. 110.

damentinių teisių pripažinimo judėjimas sietinas su itin plačiu sutartimi grindžiamų teisinio reguliavimo technikų pritaikymo vystymusi, kuris sudarė prielaidas sutarties laisvės įtraukimui į administracines sutartis ir kartu šio principo pripažinimui administracinės teisės erdvėje. Vis dėlto sutarties laisvės principo pripažinimas administracinėje teisėje vyko lėtai, kadangi tam trukdė būtent šio principo prigimtis, kuri iš esmės buvo privatinė teisinė. Mokslininkas taip pat pažymi, kad šiandieną „laisvės" sąvoka įėjo į viešosios teisės lauką, kaip rodo nesena tiek konstitucinė, tiek administracinė Prancūzijos jurisprudencija. Bet kokiu atveju, autoriaus teigimu, toks įtraukimas ir pripažinimas negali būti grindžiamas sąvokos prigimtimi, t. y. priklausomybe prievolių teisei, o administracinių sutarčių autonominiu pobūdžiu[160]. Pasakysime, kad Prancūzijos administracinė jurisprudencija vis dėlto pripažino, kad sutarties laisvė yra fundamentalus principas, kadangi „čia kalbama apie bendrąjį teisės principą"[161].

Idėjos dėl valios autonomijos ir sutarčių laisvės principų projekcijų į administracinę teisę Prancūzijos teisės doktrinoje sukėlė debatus, siejamus su pagrindinių teisių ir laisvių pripažinimo viešiesiems asmenims (viešajai administracijai – *autoriaus pastaba*) problema. Nors Valstybės Taryba (Vyriausiojo administracinio teismo atitikmuo – *autoriaus pastaba*) pripažino, kad viešieji asmenys[162] taip pat turi sutarties laisvę, tačiau doktrinoje tokia pozicija neretai kritikuojama ir netgi atmetama[163]. Taip mokslininkai susiskirstė į dvi stovyklas: valios autonomijos ir sutarties laisvės pripažinimo viešajai administracijai neigimo šalininkai; ir šių principų pripažinimo viešajai administracijai šalininkai.

Pirmoji grupė. Teisės moksle pasirodė nuomonių, kad viešieji asmenys iš esmės skiriasi nuo privačių asmenų, todėl būtų keblu jiems pripažinti sutarties laisvę. Štai, pvz., E. Picard, gindamas administracinės teisės autonomiškumą, neigė sutarties laisvės pripažinimą viešiesiems asmenims. Maža to, šis autorius apskritai suabejojo tokios sampratos realumu teigdamas, kad viešieji asmenys ne tik kad nesinaudoja fundamentalia teise į sutarties laisvę, tačiau jie neturi sutarties laisvės nei teisės principų, nei praktiniu lygmeniu. Mokslininko teigimu, viešiesiems asmenims suteikiamos ir priskiriamos misijos (pavedimai, užduotys) ar funkcijos, kompetencijos, galios ir net prerogatyvos ar privilegijos, kaip ir prievolės ar pareigos, tačiau ne pagrindinės teisės, kadangi teisinės valstybės teisinė tvarka, kuri remiasi šiomis pagrindinėmis teisėmis, nėra sukurta viešie-

---

[160] Įdomu, nors Prancūzijoje taip pat pripažįstama, kad viešoji administracija sudarinėja ir privatines teisines sutartis, neteko aptikti darbų, kuriuose valios autonomija ar sutarties laisvė būtų vertinama administracinėje teisėje būtent siejant ją su faktu, kad viešoji administracija sudaro privatines teisines sutartis.

[161] Fort, F. X., *supra* note 46, p. 28–33.

[162] Ch. Bréchon-Moulènes teigimu, daugelyje Valstybės Tarybos nutarčių sunku suprasti, ar kalbama apie privačių, ar apie viešųjų asmenų sutarties laisvę. Tačiau jeigu kalbama konkrečiai apie viešųjų asmenų sutarties laisvę, administracinis teisėjas dažniausiai ją suvokia nustatyto teisinio reglamentavimo ribose. Formulavimas būna negatyvus: jokia įstatymo ar reglamento dispozicija nedraudžia arba „joks bendrasis teisės principas nedraudžia". Žr. Bréchon-Moulènes, Ch., *supra* note 47, p. 643–650.

[163] **Manytume, kad čia reikalinga tam tikra pastaba.** Turime omenyje kad klausimas keliamas ne tuo kampu, ar faktą, kad viešoji administracija sudarinėja sutartis, mechaniškai įvardijame sutarties laisve norėdami paaiškinti susiformavusią praktiką. Esminė mokslininkų kelta problema yra ta, ar viešoji administracija turi valios autonomiją ir sutarties laisvę ta prasme, kurią šiems principams suteikia teisės filosofijos ir privatinės teisės mokslas. Šią pastabą suformulavome tuo pagrindu, kad neatmestina tikimybė, jog, pagal prancūzų mokslininkų užuominas, galima daryti prielaidą, kad Valstybės Taryba sutarties laisvę galėjo tiesiog sutapatinti su pačiu faktu, kad viešoji administracija sudaro sutartis, o ne su šio principo ideologiniu turiniu.

siems asmenims ir jų naudai. Viešieji asmenys turi teises, iš kurių kai kurios yra beveik tokios pačios kaip privačių asmenų pagrindinės teisės, tokios kaip teisė turėti nuosavybę (turtą), teisė sudaryti sutartis, būti ieškovu teisme ir pan. „Tačiau negalima piktnaudžiauti kalba ar klaidinga turinio interpretacija darant išvadą, kad jie turi pagrindines teises“[164]. Pritardama tokiai pozicijai S. Nicinski daro išvadą, kad administracinėje teisėje kalbama daugiau apie diskrecinę galią nei apie autonomiją, apie funkcijas daugiau negu apie teises, apie kompetenciją daugiau nei apie laisvę ir pan. Vis dėlto, kaip pažymi mokslininkė, jeigu šnekamojoje kalboje dar galima kalbėti apie valios autonomiją, reikia pripažinti, kad ji yra apribota ir išvestinė, todėl ji negali įgauti tokios prasmės ir pasekmių, kurios jai priskirtos privatinėje teisėje ir kuriomis grindžiamas privatinių sutarčių teisinis režimas[165]. Prie analizuojamos nuomonių grupės reikėtų paminėti ir dar vieną aspektą, kylantį iš valios autonomijos bei sutarties laisvės – sutarties privaloma galia. Pritartume mokslininkų išsakomai nuomonei, kad į privalomą sutarties galią nuvesti du teisiniai keliai: ar administracija išleidžia vienašalį aktą ar įsipareigoja sutartimi, ji turi gerbti savo įsipareigojimus ne dėl valstybės valios autonomijos idėjos, bet dėl teisinės valstybės, o dar tiksliau – teisinio saugumo idėjos, kuri vis labiau įsiskverbia į administracijos ir administruojamųjų santykių reguliavimą[166].

Prancūzų mokslininkai pažymi, kad pagal tai, ar kontrahentas yra administracija, ar privatus asmuo, jo tinkamumas sueiti į sutartinius santykius pasireiškia dviem formomis : arba kompetencijos sąvoka, kuri yra viešosios teisės sąvoka, kylanti iš viešosios teisės principų, arba teisnumo sąvoka, kuri yra visiškai kitokia ir kuri kyla iš privatinės teisės[167]. Kaip aiškina L. Richer, viešųjų juridinių asmenų situacija kartu yra ir skirtinga nuo privačių asmenų ir palyginama su jais. Ji yra palyginama tuo, kad, kaip ir privatinėje teisėje, sutartis turi įeiti į institucijos veiklos objektą (sritį) ir būti pasirašyta tam įgalioto asmens. Tačiau skirtinga ji tuo, kad objekto ir įgaliojimo pasirašyti apribojimai viešojoje teisėje kyla iš kompetencijos sąvokos, kuri sukuria viešojo intereso funkciją, o ne subjektinę teisę[168]. Anot mokslininko, viešųjų asmenų sutarties laisvė skiriasi nuo privačių asmenų dar ir tuo, kad kai kuriais atžvilgiais viešosios teisės taisyklės neišvengiamai nurodo specifines ribas, atsižvelgiant į tai, kad viešieji asmenys gali veikti tik tuo atveju, jeigu jie gavo kompetenciją ir gali šia kompetencija disponuoti[169].

Apžvelgta prancūzų mokslininkų pozicija, drįstume teigti, atspindi ir kitų šalių administracinės teisės doktrinoje pasitaikančias tendencijas. Štai A. F. Vasileva, remdamasi vokiečių mokslininkais, teigia, kad valstybinio valdymo subjekto įgaliojimas veikti pasirenkant administracinės sutarties formą nesuformuoja laisvės apibrėžti tokios sutarties turinį, kadangi toks subjektas, skirtingai nei pilietis, nedisponuoja privačia autonomija. „Valstybinio valdymo subjektas turi kompetenciją, įgaliojimus, o ne abipuses teises ir pareigas“[170].

---

164 Picard, E., *supra* note 50, p. 651.

165 Nicinski, S., *supra* note 45, p. 49–50.

166 Nicinski, S., *supra* note 45, p. 59.

167 Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A., *Traité des contrats administratifs*. Tome I, *supra* note 73, p. 472.

168 Richer, L., *supra* note 74, p. 132–133.

169 Richer, L., *supra* note 74, p. 2.

170 Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 195.

N. A. Morozova nuomone, valdžios organų įgaliojimai sudaryti administracines sutartis yra neatskiriama jų kompetencijos dalis. „Sudarydamas tokias sutartis valdžios organas yra ribojamas savo kompetencijos ribomis. Jis negali sudaryti sutartis klausimais, nepriskirtais jo kompetencijai, arba naudoti išteklius, nesančius jo žinioje. Tokios sutartys yra niekinės, kaip niekinis būtų ir aktas, priimtas klausimais, nesančiais jo kompetencija“[171].

Taigi apibendrinant darytina išvada, kad administracinės teisės moksle yra susiformavusi kryptis, viešosios administracijos dalyvavimo sutartiniuose santykiuose ideologinio pagrindimo nesiejanti su valios autonomijos ar sutarties laisvės principais.

Antroji grupė. Kai kurie prancūzų mokslininkai, tikriausiai sekdami Valstybės Tarybos jurisprudencija, operuoja sąvokomis „valios autonomija“ ir „administracijos sutarties laisvė“, taip grįsdami viešosios administracijos veiklą renkantis sutarties formą. Vis dėlto manytume, kad šiuo terminu tiesiog paaiškinamas viešosios administracijos dalyvavimas sutartiniuose santykiuose (tiek viešuosiuose teisiniuose, tiek privatiniuose), tačiau šio reiškinio prigimties ideologinis pagrindimas nėra tapatintinas su privatinės teisės sampratomis. Tačiau bet kokiu atveju reikėtų atskleisti tokios pozicijos turinį. Atsakant į šį klausimą lemiamu veiksniu laikytina viešosios administracijos vaidmens svarbos augimas modernios valstybės ir visuomenės socialiniame, kultūriniame ir, ypač, ekonominiame gyvenime. Tokia situacija lemia, kad viešoji administracija tampa svarbiu rinkos santykių dalyviu. Ypatingos svarbos viešosios administracijos veiklai pripažinimas leidžia daryti įžvalgas apie jos ir privačių asmenų teisių bei laisvių įgyvendinimo sisteminius ryšius. Šį aspektą taikliai apibūdino ir argumentuotai paaiškino Ch. Bréchon-Moulènes, keldama klausimą, kokius poreikius atspindi viešųjų asmenų sutarties laisvė ir kur slypi jos racionalumas? Mokslininkės teigimu, viešųjų asmenų sutarties laisvės ištakų negalima ieškoti vien tik remiantis globaliu požiūriu, susivedančiu į schemą – viešųjų asmenų ir jų kontrahentų sutarties laisvė. Tai yra tik dvi tos pačios problemos pusės. Kiekvienos iš šių laisvių realybė negali būti suvokiama kitaip, kaip tik per vienos iš jų santykį su kita. Taigi viešųjų asmenų sutarties laisvė gali būti sukurta ir grindžiama viešosios valdžios politine valia pripažinti tam tikras laisves privatiems asmenims. Tokiu būdu viešųjų asmenų sutarties laisvė progresyviai atsirado kaip privatiems asmenims pripažintų laisvių padarinys. Šis fenomenas aiškiausiai pasireiškė ekonomikos srityje. Rinkos ekonomikoje viešųjų asmenų sutarties laisvė yra būtina privačių asmenų sutarties laisvei, kadangi tokiu būdu ji užtikrina viešųjų asmenų patikimumą prieš privačius kontrahentus. Iš to kyla, kad viešųjų asmenų sutarties laisvė yra būtina tiek, kiek ji sueina į santykį su kitomis laisvėmis, kadangi ji yra jų sudedamoji dalis[172]. Tokia pozicija, mūsų nuomone, yra gana taikli ir pagrįsta. Ja tik dar kartą patvirtinama mintis, kad viešoji administracija neturi ir negali veikti kaip savitikslis subjektas. Vertinant ideologiniu aspektu, sutarties laisvės pripažinimas viešajai administracijai sietinas su tokios laisvės pripažinimu privatiems asmenims ir su abipusiais poreikiais kurti teisinius santykius sutarčių pagrindu. Užtikrindama administracinės teisės socialinio kompromiso funkciją, viešoji administracija neišvengiamai sąveikauja su privačiais asmenimis. Vertinant praktiniu aspektu reikia konstatuoti, kad administracijai pripažįstama

[171] Morozova, N., A., *supra* note 85, p. 130.

[172] Bréchon-Moulènes, Ch., *supra* note 47, p. 643–650.

sutarties laisvės apimtis iš esmės gali nulemti ir privačių asmenų sutarties laisvės apimtį. Todėl ir privatiems asmenims gali būti ne mažiau svarbu, kokius veiklos instrumentus viešoji administracija gali ar turi pasirinkti konkrečiu atveju, dėl to juos sieja abipusė priklausomybė[173].

Teisus F. X. Fort teigdamas, jog iš esmės viešųjų asmenų sutarties laisvė yra apribota būtent siekimu išsaugoti viešosios valdžios esmę. Esamos būklės viešojoje teisėje sutarties laisvė negali turėti analogiškas pasekmes kaip prievolių (civilinėje – *autoriaus pastaba*) teisėje[174]. Panašios pozicijos laikosi ir S. Nicinski, teigdama, kad trys valios autonomijos rezultatai – sutarties laisvė, sutarties privaloma galia ir sutarties padarinių galiojimas tik jos šalims privatinėje teisėje yra ribojami daugelio išimčių, tačiau išlaiko principo statusą. Ir, kas yra itin svarbu, „jeigu sutarties laisvės ribojimai privatinėje teisėje turi būti tvirtai pagrindžiami, tai administracinėje teisėje jie traktuotini kaip kylantys patys iš savęs“[175].

Vokietijos teisės doktrinoje taip pat galima surasti panašių svarstymų: „tampa pavojingu reiškiniu, kai sutartiniai įsipareigojimai darosi jau nebe išimtimi, o taisykle. Valstybės suverenumas tada yra įtraukiamas į sutarčių tinklą“[176]. Atkreipsime dėmesį, kad šios pozicijos svarba glūdi ne tiek užuominoje apie sutarties pritaikymo ribas, kas irgi sietina su sutarties laisvės principu, bet mintyje, kad sutartis viešosios administracijos veiklos sferoje negali būti kildinama iš taisyklės, t. y. principo. Paminėtinas ir E. Forsthoff, kalbėjęs apie valios autonomiją, tačiau teigęs, kad viešojoje teisėje ji yra daug labiau apribota[177]. Tokie vertinimai, mūsų nuomone, yra dar vienas svarus argumentas patvirtinantis, kad netgi pripažinus, jog viešoji administracija naudojasi sutarties laisve, tai negali būti traktuojama privatinės teisės prasme, t. y. kaip principas.

Valios autonomijos ir sutarties laisvės principo vertinimas administracinės teisės erdvėje susisiekia su platesnės apimties administracinės ir visos viešosios teisės ideologiniais principais. Todėl atskleidžiant sutarties logikos derėjimo su administracinės teisės ideologija klausimą reikia nagrinėti, kaip valios autonomijos ir sutarties laisvės idėja dera su klasikiniu administracinės teisės reguliavimo technikos esmę įkūnijančiu principu „leidžiama tik tai, kas tiesiogiai numatyta įstatymo“. Ši problematika analizuojama Prancūzijos, Rusijos, Vokietijos teisės moksle, taip pat pasitaiko ir Lietuvos doktrinoje, tiesa, kalbant kiek bendresniame kontekste nei sutarties pritaikymo klausimas.

Ch. Bréchon-Moulènes klausia, ar viešiesiems asmenims turi prasmę pasakymas „leidžiama viskas, kas nėra uždrausta“[178]? F. X. Fort į šį klausimą atsako teigiamai: „Viešojoje teisėje, kaip ir privatinėje, iš principo viskas, kas nėra uždrausta, yra laisva ir, pačia

[173] Pateiktas teiginys gali būti iliustruojamas pavyzdžiu: jeigu viešoji administracija neturi teisės sudaryti sutartį kokrečioje srityje ir konkrečiu atveju, tai reiškia, kad tokios teisės neturi ir joks privatus asmuo, nes jis negali reikalauti iš viešosios administracijos veikti tokia forma, kurios ji pagal galiojančią teisinę tvarką negali rinktis. Tai patvirtina Ch. Bréchon-Moulènes nuomonę, kad viešųjų asmenų sutarties laisvės klausimas negali būti suprastas tuo pačiu metu nesigilinant į jų kontrahentų sutarties laisvės klausimus, kadangi reikia tyrinėti, kaip kiekvienos iš šalių interesai yra suvokiami (suderinami), turint omenyje ir viešojo intereso, ir privačių asmenų interesų užtikrinimą.

[174] Fort, F. X., *supra* note 46, p. 41,43.

[175] Nicinski, S., *supra* note 45, p. 51.

[176] Forsthoff, E., *supra* note 22, p. 417.

[177] Forsthoff, E., *supra* note 22, p. 424.

[178] Bréchon-Moulènes, Ch., *supra* note 47, p. 643–650.

bendriausia prasme, viskas, kas nėra reglamentuota, gali būti vykdoma laisvai“[179]. Tokia traktuotė atspindi Prancūzijos teisės doktrinoje ir administracinėje jurisprudencijoje prigijusį požiūrį, o tai patvirtina Valstybės Tarybos jurisprudencija[180]. Manytina, kad šis požiūris atspindi modernios administracinės teisės vertybinę orientaciją. Tačiau ne visų valstybių teisinėse sistemose jis yra vieningai pripažįstamas. Štai rusų mokslininkas D. N. Bakhrakx skiria dvi situacijas: administracinės sutarties atveju viešoji administracija veikia kaip viešosios teisės subjektas, o privatinėje sutartyje kaip įprastas juridinis asmuo, todėl jos teisinis statusas apibrėžiamas civiliniu teisnumu. Su tokiu aiškinimu turėtume sutikti. Tačiau mokslininkas teigia, kad pirmuoju atveju viešoji administracija paklūsta draudžiamajam teisinio reguliavimo tipui (uždrausta viskas, kas tiesiogiai nėra leista įstatymo), o antruoju atveju visuotinai leidžiamajam (leidžiama viskas, kas tiesiogiai neuždrausta įstatymo)[181]. Pastarasis aiškinimas, mūsų manymu, nėra pagrįstas, kadangi lyginamojoje teisėje mokslininkai pateikia gan svarių argumentų, kad net ir privatinės sutarties atveju viešoji administracija negali būti tapatinama su privačiu asmeniu.

Rusų autoriai, cituodami vokiečių mokslininkus, pažymi, kad valstybė (per savo institucijas – *autoriaus pastaba*), net ir sudarydama civilines teisines sutartis, nedisponuoja privatine autonomija. Tuo atveju, jeigu viešojo valdymo subjektas veikia privatine teisine forma siekdamas tiesiogiai realizuoti viešąją funkciją (uždavinį), tai, daugelio vokiečių autorių nuomone, turimu atveju turi būti taikoma administracinė privatinė teisė (vok. *Verwaltungsprivatrecht*)[182]. Tai suponuoja, kad bet kuriai privatinės teisinės veiklos rūšiai veikia administracinė privatinė teisė, nors iš viešosios, t. y. administracinės, teisės kylantys privatinės teisės ribojimai skiriasi kiekiu ir intensyvumo laipsniu. Vokietijos teisės doktrinoje pažymima, jog privatinės administracinės teisės bruožas tas, kad išsiskiria viešojo valdymo subjekto veiklos forma (privatinė teisinė) ir jo veiklos tikslas (viešasis teisinis), kas suponuoja privatinės ir viešosios teisės „koegzistavimą“. Tačiau tai, kad viešojo valdymo subjektas naudojasi privatine teise, nedaro jo privatinės teisės subjektu, disponuojančiu privatine autonomija tikrąja šio žodžio prasme. Jeigu viešojo valdymo subjektas sueina į privatinius santykius turėdamas tikslą realizuoti viešojo valdymo uždavinius, tai jis jokiomis sąlygomis negali veikti kaip autonomiškas privatinės teisės subjektas. Tokiu atveju, vykdant bet kuriuos privatinius teisinius veiksmus, ir tai yra visuotinai pripažinta vokiškoje literatūroje, administracija yra suvaržyta apribojimų, nustatytų viešosios teisės. Tai reiškia, jog tokia veikla reguliuojama administracinės privatinės teisės[183].

---

179 Fort, F. X., *supra* note 46, p. 33.

180 Tokia išvadą mokslininkai daro cituodami Valstybės Tarybos suformuotą poziciją, kad jokia įstatymo ar reglamento sąlyga nedraudžia administracijai perduoti savo funkciją. Nors mokslininkų neretai cituojamoje nutartyje kalbama apie kokrečią sritį, atkreiptinas dėmesys į formuluotę, kad „jei nedraudžia, tai reiškia, jog leidžia“, kas iš esmės atitinka privatinės teisės logiką. Žr. Bréchon-Moulènes, Ch., *supra* note 47, p. 643–650.

181 Mickevich, L. A., Administrativnye dogovory v Germanii i v Rossii [Administrative Contracts in Germany and Russia], *supra* note 95, p. 183.

182 Pvz., Vokietijos administracinės teisės teorijoje pripažinta, kad netgi tada, kai valstybės organas įgyvendina savo funkcijas privatine teisine forma, jis turi būti ypatingai kontroliuojamas, jo teisinis statusas nėra visiškai analogiškas piliečio ar juridinio asmens statusui. Todėl tokie santykiai reguliuojami specialiomis administracinės privatinės teisės normomis. Žr. Mickevich, L. A., *Osnovy administrativnogo prava germanii* [The Basics of German Administrative Law], *supra* note 95, p. 25–26.

183 Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 196–197.

Itin įdomu pažymėti, kad privatinės administracinės teisės kategorija pripažinta ir Prancūzijos teisėje (pranc. *droit administratif privé*)[184] nors paprastai šių dviejų valstybių administracinės teisės institutai iš esmės skiriasi.

Grįždami prie Rusijos situacijos paminėsime mokslininkų keliamą klausimą – ar gali administracinės teisės subjektai sudaryti administracinę sutartį, jeigu jos sudarymas nenumatytas administracinės teisės normomis, o vienas iš administracinės sutarties dalyvių yra valstybės organas, veikiantis vadovaudamasis savo įgaliojimais? I. Ju. Sindeeva mano, kad kol kas klausimas lieka atviras, kadangi rasti atsakymą galima tik detaliai analizuojant konkrečias administracinių sutarčių rūšis, kurias reguliuoja skirtingų lygmenų teisės aktai[185]. Vis dėlto kai kurie mokslininkai ryžtasi atsakyti konkrečiau. A. F. Vasileva mano, kad Rusijoje kol kas egzistuoja visiškai priešinga situacija nei Vokietijoje: valstybės organams uždrausta viskas, kas tiesiogiai nėra leista. Kadangi įstatymuose nėra nuostatų apie tai, kad valstybinio valdymo subjektai gali sudaryti administracines sutartis, tokios sutartys gali būti sudarytos tik tais atvejais, kai tai numatyta galiojančiais įstatymais. Priešingu atveju administracinė sutartis bus laikoma prieštaraujančia įstatymui tuo pagrindu, kad valstybinio valdymo subjektas neturėjo įgaliojimo sudaryti tokios sutarties ir ji teismo bus pripažinta negaliojančia[186].

Taigi šiandieną jau niekam nekelia klausimų, kad valstybė ir jos institucijos (viešoji administracija) gali įsipareigoti sutartimi ir tokiu būdu apriboti savo suverenitetą. Juoba kad pagal teisinės valstybės idėją viešoji administracija nesinaudoja neribota autonomija, o turi veikti neperžengdama teisės (įstatymo) ribų. Todėl tarsi ir nelieka esminio skirtumo, ar sudaroma sutartis, ar priimamas vienašalis aktas, nes abiem atvejais viešosios administracijos veiklą riboja teisė. Tačiau tuo pačiu metu, kai privatinėje teisėje ir toliau dominuojantį vaidmenį vaidina sutarties laisvės principas, nors ir veikiamas daugelio išimčių, pats sutarties egzistavimo administracinėje teisėje faktas reikalauja kitokio paaiškinimo. Iš aptartų administracinės teisės mokslo atstovų pozicijų matyti, kad sutariama tik dėl vieno – viešoji administracija turi tam tikrą laisvę nustatytose ribose dalyvauti sutartiniuose santykiuose. Tačiau nesutariama dėl tokios praktikos ideologinio pagrindimo. Akivaizdu, kad visomis minėtomis kategorijomis bandoma apibūdinti tą patį reiškinį – viešosios administracijos galimybes ir ribas dalyvauti sutartiniuose santykiuose. Privatinės administracinės teisės kategorijos suformavimas ir pripažinimas Vakarų Europos valstybių teisės doktrinose iš esmės atlieka tą pačią funkciją – patvirtina, kad viešajai administracijai nėra visa apimtimi taikomi privatinės teisės principai nepriklausomai nuo to, kad ji renkasi privatines teisines veiklos formas.

Apibendrinant darytinos tokios išvados: **Pirma**, net vadovaujantis vakarietiška pozicija pripažįstančia, kad viešoji administracija turi sutarties laisvę, tokia laisvė turi būti vertinama ne kaip fundamentali, bet kaip išvestinė (specialioji). Iš to kyla, kad administracinėje teisėje valios autonomijos ir sutarties laisvės idėjoms negali būti suteikiamas fundamentalaus principo, iš kurio kildinamas sutarties, kaip viešosios administracijos veiklos teisinio instrumento statusas, kaip tai yra privatinėje (civilinėje) teisėje. **Antra**, sutartinių administracinių teisinių santykių idėja neprieštarauja administracinės tei-

[184] Guillien, R., *et al*., *supra* note 1, p. 250.

[185] Sindeeva, I. Ju., *supra* note 86, p. 81.

[186] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 201.

sės ideologinėms nuostatoms ir yra suderinama su jos teisinio reguliavimo technika. Administracinės teisės reguliavimo technikos principas „leidžiama tik tai, kas tiesiogiai numatyta“ negali būti absoliutinamas, o turi būti interpretuojamas santykyje su kitais bendraisiais ir net privatinės teisės principais, kadangi priešingu atveju administracinės teisės pozicija išliktų statinė ir neatitiktų šiuolaikinių žmogaus, visuomenės ir valstybės poreikių.

1.2. Sutarties instituto pritaikymą administracinėje teisėje lemiantys veiksniai: lyginamasis požiūris

Teisė, kaip socialinis reiškinys, yra nuolat atsinaujinantis ir dinamiškas procesas, veikiamas daugelio socialinių veiksnių, egzistuojančių tarpusavio sąveikomis susietoje grandinėje. Šiuolaikinės valstybės administracinė teisė, kaip ir kitos teisinės sistemos sudedamosios dalys, yra veikiamos įvairių integralių veiksnių, nulemiančių jos turiningąsias transformacijas. Todėl iškyla poreikis diagnozuoti ir įvertinti, kokie socialiniai pokyčiai lemia klasikinės administracinės teisės reguliavimo technikos turininguosius pokyčius. Mūsų nuomone, ypatingas dėmesys šiems klausimams turi būti skiriamas teisės moksle šalių, kuriose dar tik formuojasi sutarties pritaikymo administracinėje teisėje reiškinio užuomazgos. Nors teisės moksle gausu darbų, kuriuose užsimenama apie itin įvairius nagrinėjamas administracinės teisės transformacijas nulemiančius veiksnius, apibendrintos analizės neteko rasti[187]. Tyrinėjant lyginamosios administracinės teisės darbus, kuriuose bandoma aiškinti sutarties skverbimosi į administracinę teisę fenomeną, pastebėta, kad išvesti bendrą vardiklį yra sudėtinga. Manytume, tai lemia dvi esminės aplinkybės.

Pirma, teisinių tradicijų skirtumai. Tikslinga prisiminti M. Kunnecke mintį, kad lyginamoji administracinės teisės analizė dėl savo nacionalinio aspekto reikšmės remiasi ne tam tikrų taisyklių ir principų nustatymu, bet istorinėmis perspektyvomis ir konstituciniu kontekstu, kuriame veikia viena ar kita teisinė sistema[188]. Taigi reikia konstatuoti, kad kiekvienoje valstybėje šiems procesams skirtingomis apimtimis įtakos turi tiek bendrieji, tiek specifiniai veiksniai, ypač atsižvelgiant į tai, kad administracinės sutarties institutas skirtingose teisinėse sistemose susiformavo skirtingais laikotarpiais.

Antra, sutarties pritaikymo administracinėje teisėje reiškinio plėtra į iš esmės savo prigimtimi ir teisinio reguliavimo principais skirtingas viešosios administracijos veiklos sritis. Štai, pavyzdžiui, sutarties, kaip viešosios administracijos veiklos instrumentą, ekonomikos reguliavimo srityje gali lemti vienos priežastys ir visai kitos priežastys gali sąlygoti tokias tendencijas vietos savivaldos institucijų tarpusavio santykiuose.

Glaustai apžvelgsime, kaip aiškinamos šio fenomeno priežastys skirtingų valstybių teisės moksle.

---

187 Pasakytina, kad dažniausiai sutarties pritaikymą lemiančius veiksnius analizuoja rusų mokslininkai savo darbuose, susijusiuose su bendraisiais administracinės teisės pokyčiais. Tai sietina su teisinės sistemos pertvarka. Nors panašių klausimų nesunku surasti ir prancūzų mokslininkų darbuose, akcentuotina, kad ten šis klausimas nėra ypač svarbus. Tai nulemta fakto, kad sutarties pritaikymas administracinėje teisėje turi senas tradicijas, todėl tarsi ir nelieka tikslo pateisinti jo egzistavimą. Tuo metu šalių, kuriose šie procesai dar tik užuomazgos stadijoje, teisės mokslas analizuojamam klausimui skiria daugiau dėmesio.

188 Kunnecke, M., *supra* note 70, p. 7.

Rusų teoretikas D. N. Bakhrakh mano, kad vienas iš viešosios administracijos veiklos demokratizacijos svarbiausių aspektų yra sutartimi grindžiamo metodo taikymo išplėtimas. Šio autoriaus aiškinimu, reguliavimo sutartimis vaidmuo šalyje priklauso pirmiausia nuo tokių veiksnių, kaip civilizacijos ir demokratijos lygis, požiūris į privačią nuosavybę, valstybinio visuomeninių santykių reguliavimo metodų sistema ir pan. „Viešoji administracija jau seniai vykdo sutartimi grindžiamą veiklą. Pastaruoju metu tokios veiklos apimtis gerokai padidėjo ir toliau auga“[189]. Jam antrina ir A. V. Demin: „Administracinės teisės moksle pažymima, kad su demokratinių santykių valstybinio valdymo sistemoje vystimusi atsiranda administracinių santykių, kuriuose skirtingomis proporcijomis derinama valdžia ir lygiateisiškumas“[190].

Ju. A. Tikhomirov sutarties vaidmens didėjimą viešojoje (ir administracinėje) teisėje aiškina „objektyviomis priežastimis“: „Svarbiausia kyla iš objektyvių reguliavimo sutartimis vaidmens augimo priežasčių. Ši tendencija tapo universali, apimanti visas ekonominio ir socialinio gyvenimo sferas ir atspindinti ūkio ir kitų subjektų savarankiškumą. Valdymo objektai vis didesne apimtimi įgauna savireguliacijos organizacijos savybių. Daugelis fizinių ir juridinių asmenų santykių dabar reguliuojama sutartimis. Besikeičiantys valdymo ir reguliavimo tikslai ir funkcijos suformuoja vykdomųjų organų statuso ir jų veiklos metodų pokyčius“[191].

Apie sutarties vaidmens augimo priežastis reikšmingų įžvalgų pateikė rusų mokslininkė O. V. Shirabon, disertaciniame tyrime tyrinėjusi norminę teisinę sutartį kaip šiuolaikinės teisės šaltinį. Autorė pažymi, kad visame šiuolaikiniame pasaulyje vykstantys ekonominiai, socialiniai ir politiniai procesai negali aplenkti ir teisės, o tai savo ruožtu turi įtakos sutartimi grindžiamo visuomeninių santykių reguliavimo vystymuisi. Sutarties vaidmens augimo tendencija, būdinga visam pasauliui, posovietinėse šalyse visų pirma siejama su esmine ekonominės, teisinės ir politinės sistemos pertvarka. Autorė taip pat neaplenkia nuostatos sutarties vaidmens augimo tendencijas sieti su pačios teisės ir teisinio reguliavimo mechanizmo demokratėjimu[192].

Iš esmės turėdami omenyje socialinį teisinį klimatą, kuriame vystoma posovietinių šalių administracinės teisės doktrina, galėtume daryti prielaidą, kad į šią kategoriją patenkančių valstybių teisinės sistemos dar nėra galutinai reformuotos, todėl itin akcentuojami demokratizavimo pradai ir tai priimama kaip aksioma: viešoji (administracinė) teisė turi būti demokratinės visuomenės santykių reguliavimo priemonė, todėl joje būtina plačiau pritaikyti tokius demokratinius ir lanksčius reguliavimo mechanizmus, kokie yra nuo seno naudojami privatinėje teisėje. Tačiau itin įdomu pažymėti, kad demokratiškumo pradų siejimas su reguliavimo sutartimis išplėtimu administracinėje teisėje pasitaiko ir kitų šalių administracinės teisės doktrinoje. Štai seniausias Europoje sutarties pritaikymo administracinėje teisėje tradicijas turinčios Prancūzijos administracinės teisės doktrinoje nėra gausiai tyrinėjamos šio reiškinio socialinės-teisinės prielaidos, nors tam tikrų atskirų pastebėjimų galima rasti.

---

189 Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 285.

190 Demin, A. V., *supra* note 82.

191 Tikhomirov, Ju. A., *Administrativnoe pravo i process* [Administrative Law and Process], *supra* note 63, p. 160.

192 Shirabon, O. V., *supra* note 56, p. 3–4.

Anot P. Idoux, sutarties vaidmens administracinėje teisėje išaugimas sietinas su bendrąja tendencija ieškant sprendimo tam, kas vadinama „teisinio modernizmo krize“[193].

J. Morand-Deviller teigimu, mūsų dienomis kreipimasis į sutartimi grindžiamas teisinio reguliavimo formules yra „madoje“. Kiekviena sutartis yra suvokiama kaip partneriškas būdas administruoti ir gerinti santykius tarp viešosios teisės asmenų. Šiuo atveju santykiai daugiau grindžiami suderinimo, o ne nurodymo būdu. Todėl jie susiriša į glaudų tinklą labiau negu santykiai, organizuojami piramidės (hierarchiniu – *autoriaus pastaba*) būdu[194].

G. Vlachos bando sutarties skverbimosi į viešąją teisę fenomeną aiškinti istorinėmis-ekonominėmis priežastimis: „Administracinės sutarties teorija yra viena originaliausių prancūzų administracinėje teisėje ir buvo adaptuota daugelio užsienio šalių. Ji buvo sukurta Liberalios valstybės laikotarpiu (IX a. pabaiga, XX a. pradžia), siekiant sudaryti sąlygas viešajai valdžiai užtikrinti ekonominių valstybės uždavinių, būtinų tautos gyvenimui, užtikrinimą“[195].

Naujausioje Prancūzijos administracinės teisės literatūroje išsakomos užuominos apie vis aktyvesnį anglosaksų teisės tradicijos, kuri visada sutarčiai teikė prioritetą prieš vienašalį aktą, skverbimąsi į kontinentinės teisės tradiciją. Kartu užsimenama tiek apie sutarties efektyvumą reguliuojant teisinius santykius, tiek apie jos reprezentuojamus demokratiškus pradus[196].

Vokietijos administracinės teisės mokslininkai skiria tokius administracinės sutarties naudojimo pranašumus lyginant su vienašaliu administraciniu aktu, kurie kartu atspindi ir sutarties pritaikymo administracinėje teisėje plėtros sąlygotumą. Visų pirma, asmuo įtraukiamas į valdymo sprendimo priėmimo procesą. Kartu administracinė sutartis leidžia surasti sprendimą netipinėse, kompleksinio požiūrio reikalaujančiose valdymo situacijose, todėl ji netinka masinėms, standartinėms valdymo situacijoms. Mokslininkai pažymi ir tai, kad pagerėja valdymo sprendimo įvykdomumas, kadangi asmuo, sudaręs administracinę sutartį, taip išreiškė savo sutikimą. Taip pat nurodoma, kad viešojo valdymo (administravimo) subjektas administracinėje sutartyje gali numatyti ir tokius sprendimus, kurių nebūtų galima priimti administracinio akto forma[197].

Mokslininkai tyrinėdami viešojo valdymo (administravimo) formų evoliucijos etapus pagrįstai teigia, kad Europos valstybių istorijoje pačia bendriausia prasme galima skirti tris esminius etapus, kurie charakterizuojami santykio „valstybinė administracija – pilietis“ sampratos ir teisinio reguliavimo principiniu skirtumu. Išskirtini policinės valstybės, teisinės valstybės ir socialinės valstybės etapai, kadangi būtent šiuose etapuose formavosi ir evoliucionavo įvairios viešosios administracijos veiklos formos. Atkreiptinas dėmesys, kad būtent teisinės valstybės etape valdymo santykiuose susiformuoja visiškai naujas abipusės žmogaus ir valdžios subordinacijos modelis, kurio pagrindą sudaro teisiniai aktai. Būtent šiuo laikotarpiu valstybinės administracijos veiklos praktiko-

---

193 Idoux, P., *supra* note 39, p. 552.

194 Morand-Deviller, J., *supra* note 67, p. 412.

195 Vlachos, G. *Les principes généraux du droit administratif*. Paris: Editeur des préparations grandes écoles médecine, 1993, p. 183.

196 *Conseil d'Etat, Rapport public 2008. Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*. Paris: La documentation française, 2008, p. 15.

197 Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 199.

je pasirodo toks reiškinys, kaip valstybinio valdymo teisės aktas (administracinis aktas – *autoriaus pastaba*). Tačiau tik socialinėje valstybėje valstybinis valdymas pasireiškia ne kaip vienašališkas valdingas poveikis, o kaip sąveika „valdantis subjektas (valstybinis aparatas) – valdomasis subjektas (pilietis)“. Taigi, socialinė valstybė – tai viešųjų tarnybų valstybė, kurioje piliečiui teikiamos įvairios paslaugos. Taip pilietis realizuoja savo subjektines teises, todėl daugeliu atvejų teisinis rezultatas gali atsirasti tik piliečio ir valstybinio subjekto suderintų valių dėka. Būtent šiuo laikotarpiu ir pasirodė tokia valstybinio valdymo forma kaip administracinė sutartis[198]. Taigi apibendrinant galima konstatuoti, kad ryšium su pačios valstybės evoliucija ir viešojo valdymo įgyvendinimo praktika kartu evoliucionavo ir viešojo valdymo formos.

Panašių aiškinimų galima rasti ir daugiau. Darytina išvada, kad visi anksčiau minėti ir mokslininkų neretai fragmentiškai įvardijami socialiniai, ekonominiai, politiniai ir kitokie pokyčiai padarė integralią įtaką pačios administracinės teisės ideologinei orientacijai ir jos teisinio reguliavimo technikos sąrangai. Tai leidžia išvesti tam tikrą apibendrintą vardiklį (prielaidą), paaiškinantį tyrinėjamo reiškinio sąlygotumą, mūsų nuomone, tinkantį apibūdinti ir Lietuvos situaciją: sparti administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtra lemia, kad ši teisės šaka turi veikti kokybiškai naujoje aplinkoje, suponuojančioje tiek administracinės teisės sampratos, tiek jos funkcijų pokyčius. Šie veiksniai tiesiogiai daro įtaką sutarties pritaikymo administracinėje teisėje plėtrai[199].

1.3. Viešosios administracijos sudaromų sutarčių klasifikavimo bendrosios tendencijos lyginamojoje teisėje

Sutarties pritaikymo viešajame valdyme (administravime) reiškinio objektyvacija lyginamosios teisės plotmėje įgavo įvairias, gana originalias, formas. Siekiant išryškinti bendrąsias kryptis būtina apžvelgti viešosios administracijos sudaromų sutarčių klasifikavimo tendencijas. Akivaizdu ir suprantama, kad šiuolaikinės teisinės valstybės administracija aktyviai veikia kaip civilinės teisės subjektas, kartu su kitais rinkos dalyviais sudarinėdamas įvairias civilines sutartis. Minėta, kad vis daugiau problemų kelia daugelyje užsienio šalių sparčiai evoliucionuojantis reiškinys, kai administracija remiasi sutartimi veikdama ne tik kaip civilinės, bet ir kaip administracinės teisės subjektas. Taip pat pažymėtina, kad neretai administracijos veikloje civiliniai teisiniai ir administraciniai teisiniai metodai susipina, papildydami vieni kitus. Šios tendencijos suponuoja poreikį atsakyti į klausimus, kokie kiekvienos valstybės viešojo valdymo (administravimo) srityje sutarties instituto pritaikymo būdai (formos), kaip šis institutas kinta priklausomai nuo valstybės teisės tradicijos, koks jo santykis su bendrąja sutarčių teisės (privatinės teisės) tradicija, kaip vertinama viešosios administracijos sudaromų sutarčių teisinė prigimtis ir vieta konkrečios valstybės teisinėje sistemoje.

Pasaulio šalių patirtis analizuojamuoju klausimu yra itin įvairi. Štai Prancūzijos ir Vokietijos teisės tradicija, turėjusi įtakos daugelio kitų kontinentinės teisės grupei priklausančių valstybių teisei, skiria dvi administracijos sudaromų sutarčių kategorijas –

[198] Andreev, D. S., *supra* note 40, p. 146–148.

[199] Administracinės sutarties instituto formavimąsi Lietuvoje lemiantys veiksniai detaliau nagrinėjami trečioje disertacijos dalyje.

kylančias iš privatinės arba iš viešosios teisės. Pirmuoju atveju administracija veikia kaip privatinės, antruoju – kaip viešosios teisės subjektas. Atitinkamai skiriasi tokioms sutartims taikomas teisinis režimas, o iš jų kylantys ginčai priskiriami administracinių teismų jurisdikcijai. Prancūzijoje tai vadinama administracine[200], Vokietijoje – viešąja teisine sutartimi[201]. Prof. J. B. Auby remdamasis lyginamosios administracinės teisės tyrimais teigia, kad pagal pasirinktą sutarties pritaikymo administracinėje teisėje modelį valstybes galima skirstyti į tris grupes[202].

Pirmoji grupė pasirinkusi modelį, kurio pagrindinis akcentas yra pripažinimas, kad tam tikros viešosios administracijos sudaromos sutartys skiriasi joms būdingomis ypatybėmis. Tai reiškia, kad dauguma tokių sutarčių yra reglamentuojamos visumos specialių taisyklių, suformuojančių administracinių sutarčių teisę. Šios grupės lydere, be abejo, laikytina Prancūzijos teisinė sistema, turinti bene seniausias administracinės sutarties instituto tradicijas, paplitusias ir už šios teisinės sistemos ribų. Vienas ryškesnių šios tradicijos sekėjų pavyzdžių yra Ispanijos teisinė sistema, kurioje egzistuoja administracinių sutarčių teisė. Apibūdinant Ispanijos patirtį pasakytina, tais atvejais, kai administracija veikia sudarydama administracinę sutartį, iš šių santykių kylantys ginčai, kaip ir kitose šalyse, priskiriami administracinių teismų jurisdikcijai[203]. Akcentuotina, kad Ispanija 2007 m. pabandė kodifikuoti taisykles, taikomas kai kurioms administracinėms sutartims. Mokslininkai pažymi, kad nors šis kodifikacijos modelis ir yra kritikuojamas, jis yra tyrinėjamas užsienio šalių mokslininkų ir pripažįstamas kaip svarus žingsnis, įrodantis, kad vis dėlto įmanoma sujungti į vientisą sistemą tokias taisykles[204].

Antrajai grupei priskirtina bendrosios teisės tradicijos šeima, kurioje viešosios administracijos sudaromos sutartys teisiškai nėra skiriamos nuo kitų sutarčių. Jas reglamentuoja tos pačios taisyklės, joms taikomos tos pačios procedūros, o iš jų kylančius ginčus nagrinėja tie patys teismai, kaip ir iš privačių asmenų sudarytų sutarčių. Ši pozicija neretai yra kritikuojama, ypač nagrinėjant šalių, priklausančių bendrosios teisės šeimai, patirtį, tačiau kuriose kartu galima įžvelgti tam tikrų kontinentinės teisės tradicijos elementų (Kanada, Kvebekas).

Trečiajai grupės priskirtinos valstybės, kuriose laikomasi nuostatos, kad sutartis ir jos pagrindu atsirandantys santykiai iš esmės kyla iš privatinės teisės, tačiau taip pat pažymima, kad viešosios sutartys arba bent kai kurios iš jų yra reglamentuojamos itin plataus spektro specialiųjų taisyklių (normų). Šios taisyklės tarsi turi išimties statusą, nes tai nėra įprasta viešųjų sutarčių būklė, tačiau ji pripažįstama pakankamai reikšminga. Prie šios grupės pirmiausiai priskirtina Vokietijos teisinė tradicija. Čia ilgą laiką buvo teigiama, kad net viešoji teisinė (administracinė) sutartis priskirtina privatinei teisei. Šiuolaikinėje teisėje viešoji teisinė sutartis jau yra įtvirtinta, tačiau jos taikymo mastai, lyginant su prancūziškuoju modeliu, yra gana apriboti.

---

[200] Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A., *Traité des contrats administratifs*. Tome I, *supra* note 73, p. 125–126.

[201] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 217–218.

[202] Auby, J. B., *supra* note 96, p. 417–418.

[203] Plačiau žr. Tornos i Mas, J., *supra* note 105, p. 47–72.

[204] Plačiau žr. Delzangles, H., *supra* note 106, p. 13–20.

Manytume, kad pateikta klasifikacija yra tik viena iš galimų, kadangi joje įžvelgiamas Prancūzijos teisinės tradicijos, kaip atskaitos taško, dominavimas. Tai suponuoja, kad laikantis atliekamo tyrimo krypties šią klasifikaciją reikėtų patikslinti. Pirmos J. B. Auby įvardytos valstybių grupės galėtų būti skiriamos analogiškai: **pirmąją** grupę sudarytų valstybės, oficialiai pripažįstančios sutarčių skirstymą į administracines ir civilines; **antrąją –** tokio skirstymo nepripažįstančios. Tačiau prie **trečiosios** grupės būtų galima priskirti šalis, kuriose administracinės sutarties institutas dar nėra pakankamai išvystytas arba šis reiškinys paliktas savaiminiam vystymuisi, o konkretūs klausimai sprendžiami per konkrečius praktinius kazusus. Šiame tyrimo etape būtent pastaroji grupė valstybių yra pati įdomiausia, kadangi prie jos turėtume priskirti ir Lietuvą. Todėl tikslinga glaustai apžvelgti kitų kontinentinės Europos šalių poziciją analizuojamu klausimu, o ji yra ganėtinai įvairi.

Belgijos teisėje yra skiriamos administracinės sutartys ir privatinės sutartys. Tačiau administracijos sudaromos sutartys paprastai yra reglamentuojamos privatinės teisės. Maža to, iš sutarčių kylantys ginčai yra priskiriami bendrosios kompetencijos, o ne administraciniam teismui. Taigi tiek administracinė, tiek privatinė sutartis yra pavaldžios Civilinio kodekso nustatytoms taisyklėms, todėl vienintelis skirtumas yra tam tikri bendrosios sutarčių teisės pažeidimai (sąlygos, neleistinos privatinėje sutartyje – *autoriaus pastaba*), pasireiškiantys viešųjų pirkimų, koncesijos sutarčių atveju[205]. Matome, kad nors administracines sutartis Belgijoje reguliuoja privatinės teisės aktai, tačiau pripažįstama, kad kai kurioms sutartims įstatymų leidėjas numatęs tam tikras sąlygas, išeinančias už bendrosios sutarčių teisės ribų.

Norvegijos teisinė tradicija nuo seno pripažįsta sutartimi grindžiamus administracijos veiklos instrumentus. Tačiau administracijos sudaromos sutartys ekonominėje srityje (prekių ir paslaugų pirkimai ir pan.) remiasi į „privatinę autonomiją“. Kaip žinome, Norvegijoje nėra dualistinės teismų sistemos. Todėl nepaisant fakto, kad viešajai valdžiai yra pripažįstamos tam tikros prerogatyvos, būtent bylos esmė (turinys) yra tas faktorius, kuris kiekvienu atveju nulemia, ar bus taikomos administracinės, ar civilinės teisės normos. Esant abejonėms dėl tinkamo teisinio režimo, viešosios administracijos veiklos forma (sutartis ar vienašalis aktas) laikomas antraeiliu faktoriumi kvalifikuojant santykio teisinę prigimtį[206]. Manytume, reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad nors Norvegijoje nėra tradicijos skirti administracines ir civilines sutartis, tačiau priklausomai nuo bylos esmės, gali būti pripažįstama, kad iš sutarties gali kilti administraciniai teisiniai santykiai. Tai reiškia, kad neegzistuoja kategoriškas sutarties administracinėje teisėje nepripažinimas, kaip, pavyzdžiui, anglosaksų teisės tradicijos šalyse.

Olandijos teisinėje sistemoje pripažįstama, kad viešoji administracija gali sudaryti tiek civilines, tiek administracines sutartis. Tačiau čia administracinė sutartis ir jos taikymo laukas suprantami gan siaurai. Grynai administracinėmis sutartimis Olandijoje pripažįstamos tokios sutartys, kurių objektą (dalyką) sudaro viešosios administracijos institucijos veikla, taikant viešąją valdžią. Retai būdamos tiesiogiai įtvirtintos įstatymų tekstuose, tokios sutartys dažniausiai yra viešosios administracijos pasirinkimo jos diskrecinės teisės ribose rezultatas. Iš tiesų nėra suformuoto paketo ar jurisdikcinės kom-

[205] Andersen, R., *supra* note 107, p. 23–24.

[206] Smith, E., *supra* note 108, p. 123–134.

petencijos, išimtinai susijusių su viešosios administracijos sutartimis. Tai lemia, kad būtent civilinis teisėjas sprendžia ieškinius dėl administracinės sutarties nevykdymo[207].

Šveicarijoje pripažįstamas viešosios administracijos sudaromų sutarčių skyrimas į administracines ir civilines. Tačiau šioje šalyje susiklosčiusi tradicija, pagal kurią administracijos institucijos neretai rodo neryžtingumą taikyti sutartį, kaip veiklos formą, dažniau pasirinkdamos administracinio sprendimo formą. Viešoji administracija daugiausiai renkasi sutartį suteikiant subsidijas ir kontroliuojant jų panaudojimą, taip pat srityse, kur viešosios svarbos uždaviniams vykdyti pasitelkiama privataus sektoriaus pagalba. Siekiant apibrėžti administracijos sudarytoms sutartims taikytiną teisę, jurisprudencija ir doktrina remiasi metodu, išimtinai nukreiptu į sutarties objektą ir jos tiesioginį ryšį su viešosios svarbos uždavinio vykdymu, arba į sritį, reglamentuojamą išimtinai viešosios teisės normomis[208]. Matysime, tokia praktika bendraja prasme atitinka tiek prancūziškąjį, tiek vokiškąjį administracinių sutarčių vertinimą.

Rusijos Federacijos situacija iš esmės panaši į Lietuvos, kadangi šios šalies pozityviojoje teisėje nėra įtvirtintas administracinės sutarties institutas. Pagrindinis sutarčių teisės šaltinis, kaip ir Lietuvoje, yra Civilinis kodeksas, kuris neįtvirtina kokių nors ypatingo viešųjų teisinių (administracinių) sutarčių reguliavimo ir joms taikomo režimo. Tačiau tai nesutrikdė administracinės teisės doktrinos aktyvumo šioje srityje. Nepriklausomai nuo įvairių veiksnių įtakos, Rusijos administracinės teisės moksle pastebima visuotinė tendencija pripažinti administracinių sutarčių egzistavimą *de facto*.

Sutarčių, sudaromų įgyvendinant viešąjį valdymą (administravimą), skirstymas į administracines ir civilines skirtinga apimtimi pripažįstamas ir Čekijoje, Estijoje, Latvijoje, Lenkijoje. Įdomi išimtis iš visos sistemos yra Italijos pavyzdys. Autoriai pripažįsta, kad pastaruoju metu vis daugėja įstatymų formuluočių, leidžiančių kreiptis į sutartimi grindžiamą teisinio reguliavimo techniką. Tačiau itin įdomu tai, kad didesnė dalis doktrinos atmetė viešosios teisinės (administracinės) sutarties sąvoką, todėl Italijoje viešosios administracijos sutartys priskiriamos privatinės (bendrosios) teisės sričiai. Tai reiškia, kad civilinė teisė perėmė specialias administracines teisines taisykles, siekdama apibrėžti tokiai sutarčiai taikomą teisinį režimą. Nesant specializuotos administracinės justicijos sistemos, Italija nėra sukūrusi ir administracinės sutarties teisinio režimo, besiskiriančio nuo privatinės teisės nustatomų taisyklių. Sutarčių, kurios kitose šalyse laikomos „viešosiomis pagal objektą", teisinis režimas yra pavaldus civilinei teisei nepaisant to, kad administracija išlaiko tam tikras galias, turint tikslą apsaugoti viešąjį interesą. Vis dėlto kai kuriose srityse, tokiose kaip, pvz., viešieji pirkimai, specialūs teisiniai režimai egzistuoja[209].

Apibendrinant pasakytina, kad pateiktuose pavyzdžiuose iš esmės išsiskiria tik anglosaksų šeimos valstybių teisės tradicija, nepripažįstanti savarankiško administracinės sutarties instituto. Kalbant apie kitų valstybių patirtį svarbu akcentuoti, kad nepriklausomai nuo to, ar administracinės sutarties institutas įtvirtintas pozityviojoje teisėje, ar ne, pastebima tendencija kai kuriais lygmenimis (teisės doktrinoje ar teisminėje praktikoje) pripažinti, kad sutarties pagrindu gali atsirasti administraciniai teisiniai santykiai. Tai atveria galimybes formuotis administracinės sutarties institutui.

---

[207] Konijnebelt, W., *supra* note 109, p. 135–144.

[208] Bellanger, F., *supra* note 110, p. 165–179.

[209] Plačiau žr. D'Auria, G., *supra* note 104, p. 93–121.

1.4. Administracinės sutarties instituto formavimosi ir plėtros evoliucija.

Administracinės sutarties instituto susiformavimas yra sutarties, kaip universalaus teisinio reguliavimo instrumento, implikacijų į administracinės teisės reguliacinę techniką padarinys. Kadangi administracinės sutarties instituto formavimosi genezė negali būti atskleista neatsižvelgiant į susijusius reiškinius, šio klausimo tyrimas projektuotinas į keletą orientyrų. Tarp svarbiausių išskirtini du.

Pirma, sutarties pritaikymas administracinėje teisėje suponuoja poreikį nustatyti sutarties, kaip teisinio instituto, vietą administracinės teisės sistemoje. Šio uždavinio turinys atsiskleidžia per sutarties pritaikymo administracinėje teisėje sritis bei ribas, taip pat sutarties sąsajas su viešojo valdymo (administravimo) formų sistema.

Antra, administracinės sutarties instituto genezei atskleisti itin svarbu nustatyti administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajas su administraciniu aktu. Taip atsiskleidžia daugiafunkciniai sisteminiai administracinio akto, administracinės sutarties ir civilinės sutarties (sutarčių teisės) tarpusavio ryšiai o per juos ir administracinės sutarties instituto priskyrimo administracinei teisei klausimas.

1.4.1. Sutarties pritaikymo administracinėje teisėje sritys ir ribos

Minėjome, kad pradiniuose administracinės teisės raidos etapuose jos reguliacinę techniką esminiai charakterizavo vienašalio administracinio akto institutas, tuo metu kai privatinės teisės epicentre nuo seno buvo sutartis. Jeigu žvelgtume siaurai ir formaliai, turėtume įsivaizduoti du polius, kurių antipoduose yra administracinis aktas ir sutartis. Tačiau akivaizdu, kad šiandieninėje teisinėje realybėje šių dviejų polių egzistavimas grynuoju pavidalu pasireiškia ganėtinai siauresnėje amplitudėje, nei gali pasirodyti iš pirmo žvilgsnio. Ne paslaptis, kad administracinė teisė vis labiau perima daugiašališkumo (valių suderinimo) elementus, tuo metu kai civilinėje teisėje, nors ir siauresnėse ribose, atsiranda vienašališkumo elementai. Darytina išvada, kad tiek administracinėje, tiek civilinėje teisėje vyksta teisinio reguliavimo technikos pokyčiai, kurie, priklausomai nuo reguliavimo aplinkos, valstybės teisės tradicijų ir kitų veiksnių, įgauna įvairias formas. Reikėtų pripažinti, kad viešajame valdyme (administravime) egzistuoja valdančiojo ir valdomojo sąveikos: mažiausia sąveika yra tada, kai viena šalis įpareigota tik pranešti apie priimtą sprendimą, didžiausia – kai abi šalys turi surasti bendrą poziciją. Ir tai įgauna atskiras formas – nuo vienašalio akto iki sutarties.

Prancūzų mokslininko P. Idoux teigimu, besiplečiantis dialogo naudojimas viešojo valdymo (administravimo) sprendimų priėmimo ir taikymo procese atspindi vieną ryškiausių viešosios administracinės veiklos metodų atnaujinimo aspektų. Tokia praktika Prancūzijos teisės doktrinoje neretai įvardijama „suderintos ar sutartinės“ teisės (pranc. – *droit négocié*), arba plačiau – dialogo teisės (pranc. *droit dialogique*) fenomenu[210]. Toks administracinės teisinės praktikos posūkis reiškia ne ką kitą, kaip klasikinio vienašalio administracinio akto taikymo sferų siaurėjimą. Taigi P. Idoux teigimu, kategorija „Suderinta teisė“ apima dvi kryptis: viešosios administracijos veiklos „kontraktualizavimą“ (pranc. *contractualisation*) ir išankstinio svarstymo įtraukimą į administraci-

[210] Idoux, P., *supra* note 39, p. 547.

nių aktų priėmimo procedūras. Abu šie fenomenai, anot mokslininko, pasireiškia itin įvairiomis modifikacijomis. Atliekamo tyrimo ribose itin svarbus tampa keliamas klausimas: ar tai išreiškia dvi konkurencines teisinio reguliavimo logikas, ar vis dėlto tai yra bendra tendencija[211]? Iš paminėtų dviejų administracinės teisės reguliavimo technikos transformacijos formų būtent sutartis radikaliau konfrontavo su klasikinės administracinės teisės logika. Todėl progresuojantis sutarties pritaikymo administracinėje teisėje reiškinys susilaukė teisės mokslininkų dėmesio keliant klausimus, iki kokios ribos jis gali plėstis. Sutarties pritaikymo administracinėje teisėje sričių ir apimties problemos vertinimas skirtingų valstybių teisinėse sistemose gan skiriasi. Įdomu tai, kad nepriklausomai nuo to, ar konkrečioje valstybėje yra įtvirtintas administracinės sutarties institutas, ar dar tik randasi jo užuomazgos, teisės mokslas kelia šį klausimą įvairiais kampais. Dėl šios priežasties analizuojamai problemai būdinga ypatinga dinamika, nes jos sprendimas neretai susisiekia su fundamentaliais teisės mokslo klausimais, tokiais kaip administracinės ir civilinės teisės veikimo lauko atribojimas, sąveikos ir pan.[212]. Manytume, kad fundamentinis analizuojamo klausimo vertinimo orientyras yra šių procesų suvokimas per sutarties funkciją administracinėje teisėje, kuri paaiškinama teiginiu: išnaudojant sutarties instituto reguliacinį potencialą stiprinti administracinės teisės reguliacines galias. Mūsų žiniomis, šis konceptualus klausimas Lietuvos teisės moksle nebuvo keliamas,[213] todėl būtina remtis užsienio valstybių patirtimi. Seniausias sutarties pritaikymo administracinėje teisėje tradicijas turinčios Prancūzijos teisės moksle ir teisinėje praktikoje šis klausimas keliamas nuolat. Pavyzdžiui, 2008 m. Prancūzijos Valstybės Tarybos viešoji ataskaita skirta būtent analizuojamiems klausimams: „Sutartis, viešosios veiklos ir normų kūrimo būdas (priemonė)“[214]. Norėtume išskirti pirmąjį ir paskutinįjį iš keliamų klausimų.

---

[211] Atreiptinas dėmesys, kad įtraukimas į vienašalio akto svarstymo procedūras nėra tapatinama su akto svarstymu kolegialioje institucijoje, o reiškia būtent įtraukimą į akto priėmimo procedūrą tų asmenų, kuriuos tas aktas vienaip ar kitaip paliečia. Tokia logika panašėja į sutartį, kadangi asmuo, kuriam tas aktas nustato teises ir pareigas tam tikra apimtimi, gali išreikšti savo valią dėl jo priėmimo. Žr. Idoux, P., *supra* note 39, p. 548–550.

[212] Pavyzdžiui, minėjome, kad sutarties pritaikymo administracinėje teisėje ribų ir sričių klausimas koreliuoja su platesniu klausimu, t. y. sutarties pritaikymo viešajame valdyme (administravime) ribomis. Tais atvejais, kai kalbame apie civilinės sutarties implikacijų į viešąjį valdymą (administravimą) plėtrą, turime turėti omenyje, kad nuo to priklauso ir pačios administracinės teisės galiojimo ribos konkrečioje valstybėje. Taigi šis klausimas visada turi sąlyčio taškus su platesne problematika - administracinės ir civilinės teisės reguliavimo dalyko atribojimu.

[213] Autoriui nepavyko surasti doktrininių diskusijų apie sutarties pritaikymo administracinėje teisėje sritis ir ribas, išskyrus keletą fragmentinių užuominų apie tai, kad sutartis turi būti pritaikoma vis plačiau atskirose viešojo valdymo (administravimo) srityse.

[214] Šiame mokslo ir praktikos sintezės pagrindu parengtame veikale keliami klausimai, kurie turėtų būti keliami ir teisės moksle valstybių, neturinčių sutarties pritaikymo administracinėje teisėje tradicijų. Tarp esminių išskirtini šie: ar sutarties skverbimosi į viešosios administracijos veiklą evoliucija paprasčiausiai sutampa su mados fenomenu, ar yra lemiama tikrų poreikių; kodėl šiais laikais vis dažniau susiformuoja poreikis viešajai administracijai rinktis sutartį, kaip veiklos priemonę (formą); kam iš tiesų pasitarnauja sutartis administracinėje teisėje; kuo sutartis skiriasi nuo kitų normų kūrimo ar viešosios administracijos veiklos būdų (priemonių); kokiais atvejais viešajai administracijai naudingiau pasirinkti sutartį negu vienašalį administracinį aktą; ar reikia numatyti naujas sutarties pritaikymo plėtros sritis, kokiomis sąlygomis ir kokiose ribose. Žr. *Conseil d'Etat, Rapport public 2008, supra* note 196, p. 16.

Vertinant, ar sutarties skverbimasis į viešosios administracijos veiklą ir kartu administracinę teisę yra nulemtas tikrų poreikių, prisimintina jau minėta aplinkybė, kad mokslininkai tokio reiškinio priežastis nevengia įvardyti „objektyviomis“. Galima teigti, kad toks traktavimas sietinas tiek su santykių tarp valstybės ir privataus asmens modelių vertybiniais pokyčiais, tiek su visuotinai pripažįstamu sutarties, kaip universalaus visuomeninių santykių reguliatoriaus vaidmens augimu visų teisės šakų katalogo ribose. Kadangi pripažįstama, jog viešosios administracijos sprendimas pasirinkti savo veiklos formą įstatymų nustatytose ribose negali būti grindžiamas kokia nors mada ar savitiksliškumu, o turi būti padiktuotas efektyvumo ir optimalaus tikslų pasiekimo kriterijaus, todėl ir kreipimasis į sutartį turi savo racionalų pagrindimą. Taip tampa akivaizdu, kad administracinė teisė susidūrė su iššūkiu prisitaikyti prie reguliuojamosios aplinkos pokyčių, kadangi tai lemia ir jos, kaip visuomeninių santykių reguliatoriaus, reikšmę visoje teisinėje sistemoje.

Kitas – sutarties plėtros ribų klausimas taip pat tapo ne vieno mokslininko dėmesio objektu. Štai J. B. Auby, tyrinėdamas viešųjų sutarčių evoliuciją lyginamosios administracinės teisės požiūriu, akcentuoja, kad sutarties ekspancija į viešąją (viešosios teisės – *autoriaus pastaba*) sferą iškelia klausimą žinoti, iki kokios ribos administracija gali remtis sutartimi: kokie yra įmanomi sutarties objektai ir turiniai? Savo ruožtu kitas šio klausimo aspektas yra susijęs su tuo, ar konkrečioje situacijoje, norėdama pasiekti konkretų teisinį rezultatą, administracija gali panaudoti sutartį vietoj to, kad priimtų vienašalį sprendimą[215]? Šiuo klausimu vienos nuomonės nėra, todėl reikėtų apžvelgti lyginamojoje administracinėje teisėje išsakomas mokslininkų pozicijas.

Natūralu, kad didžiausią susidomėjimą analizuojama problema rodo mokslininkai šalių, kuriose įteisintas administracinės sutarties institutas. Reprezentatyviausi yra Prancūzijos ir Vokietijos pavyzdžiai. Metodologiškai modeliuojant išeities poziciją tikslinga sugrįžti prie administracinės teisės autonomiškumo epicentro – vienašalio administracinio akto ir sutartimi grindžiamos teisinio reguliavimo logikos suderinamumo klausimo. Nepaisant to, kad sutarties pritaikymo sfera administracinės teisės reguliaciniame lauke sparčiai plečiasi, ši tendencija nepaneigia prigimtinių administracinės teisės charakteristikų. R. Chapus, pripažindamas sutarties plėtros administracinėje teisėje tendencijas, atkreipia dėmesį, kad viešoji administracija gan plačiai savo veikloje remiasi sutartimi. Tačiau vienašalis administracinis aktas gali būti laikomas viešosios administracijos veiklos simboliu, todėl „reikia būti atsargiems ir nepervertinti sutartimi grindžiamo veikimo būdo“[216]. Panašios nuomonės laikosi ir Ch. Debbasch bei F. Colin teigdami, kad „Tradiciškai administracija veikia vienašalio akto, o ne sutarties keliu. Imperiumas administracinėje teisėje yra daug svarbesnis nei sutikimas. Tačiau šiuolaikinėje epochoje sutartimi grindžiamos procedūros evoliucionuoja (...)“[217]. Vertinant šias nuomones darytina išvada, kad, nepriklausomai nuo reguliuojamosios aplinkos pokyčių, visada lieka tokia sfera, kurios reguliavimas modeliuojamas dominuojant vienašaliam administraciniam aktui, išreiškiančiam viešosios administracijos prerogatyvas. Todėl akivaizdu, kad sutartis administracinės teisės galiojimo lauke turi tam tikras ribas,

[215] Auby, J. B., *supra* note 96, p. 420–421.

[216] Chapus, R., *supra* note 26, p. 499.

[217] Debbasch, Ch.; Colin, F., *supra* note 27, p. 445.

net jei ir turime pripažinti, kad susiformuoja tam tikros pereinamosios (ribinės) sritys, kuriose galima vienašalio administracinio akto ir sutarties konkurencija, vertinant jas kaip alternatyvias, vienodą teisinę galią turinčias viešojo valdymo (administravimo) formas. Nepriklausomai nuo valstybės, kurios teisinę sistemą vertiname, bendraja prasme galime skirti dvi plačias sutarties pritaikymo administracinės teisės lauke sritis. Šių sričių iškyrimo kriterijus yra sutarties pagrindu susiklostančių teisinių santykių pobūdis, kadangi juose skirtingomis proporcijomis derinami valdžios-pavaldumo bei valių suderinimo (lygiateisiškumo) metodai.

Pirma, vadinamieji „vidiniai" administraciniai teisiniai santykiai. Šiuo atveju kalbama apie teisinius santykius, susiklostančius tarp dviejų ar daugiau viešosios teisės asmenų, t. y. viešosios administracijos viduje. Lietuvos teisinės sistemos ribose tai būtų įvardijama kaip santykiai tarp viešojo administravimo subjektų, įskaitant valstybės ir vietos savivaldos institucijų santykius[218]. Itin įdomu, kad sutartiniai santykiai šioje srityje gan sparčiai evoliucionuoja, nors ši forma chronologiškai yra ganėtinai vėlesnė nei viešosios administracijos sutartys su privačiais asmenimis. Galima teigti, kad sutartimi grindžiami santykiai tarp viešojo administravimo subjektų pripažįstami visuotinai, ir tą patvirtina Italijos pavyzdys. Kaip minėjome, šioje šalyje nepripažįstamas administracinės sutarties institutas. Vis dėlto mokslininkai pastebi, kad yra praktikuojamos sutartys tarp dviejų viešosios administracijos subjektų, kurios apibrėžiamos kaip „suderintas planavimas." Tačiau, kaip nurodoma, jos dažniausiai yra tarsi būdas kompensuoti administracijos kompetencijos fragmentaciją ir centralizuoti išteklius siekiant tam tikrų tikslų[219]. Panašiai tokios sutartys vertinamos ir Prancūzijos teisinėje sistemoje, kurioje nuolat akcentuojama decentralizacijos proceso įgyvendinimas, turėjęs įtakos sutartimi grindžiamų santykių tarp viešosios teisės asmenų vystymuisi. L. Richer teigimu, teritorinio valdymo srityje viešoji administracija remiasi sutartimi, kadangi ji sudaro sąlygas derėtis su savivaldos bendruomenėmis, siekiant pašalinti kliūtis, atsiradusias dėl teisinių taisyklių vienodumo[220]. Be abejo, doktrinoje galima surasti ir kiek kitokių vertinimų. Štai rusų mokslininkas T. S. Krasilnikov savo disertaciniame tyrime kategoriškai aiškina, kad vidiniame vykdomosios valdžios aparate susiklostantys teisiniai santykiai negali būti įforminami administracine sutartimi[221]. Tačiau tyrinėjant administracinės sutarties institutą neteko pastebėti, kad minėta nuomonė būtų plačiai pripažįstama. Ji greičiau vertintina kaip fragmentinė mokslinės diskusijos, fokusuojamos į klausimą, ar gali susiklostyti sutartiniai santykiai viešojo valdymo (administravimo) proceso viduje, apraiška. Įdomumo dėlei pasakysime, kad minėtas mokslininkas taip pat teigia, kad sutartiniu būdu negali būti sureguliuoti ir deliktiniai administraciniai santykiai, tačiau akivaizdu, kad toks požiūris jau nebeatitinka teisinių realijų.

Antra, „išorinio tipo" administraciniai teisiniai santykiai. Tai pati seniausia, sudėtingiausia ir plačiausia sutarties pritaikymo administracinėje teisėje sritis. Būtent dėl tokių sutarčių galimumo ir kilo žinomos Vokiečių teisės mokslininkų diskusijos, kurios šian-

---

[218] Prancūzijos teisės doktrinoje, priešingai nei Lietuvoje, paprastai nėra taip deliai skirstomi viešojo administravimo subjektai, o vartojamas bendrasis „administracijos" terminas.

[219] D'Auria, G., *supra* note 104, p. 93–121.

[220] Richer, L., *supra* note 74, p. 47.

[221] Krasilnikov, T. S., *supra* note 80, p. 25.

dieniniame teisės moksle vystomos kita kryptimi – siekiant atsakyti, iki kokios ribos viešoji administracija, įgyvendindama jai patikėtą misiją, gali tartis su privačiais asmenimis. Kiekvienoje valstybėje sutarties pritaikymo administracinės teisės galiojimo sferoje laukas yra ribojamas tiek teisės tradicijų, tiek įstatymų leidėjo bei teisminės praktikos suformuotų taisyklių pagrindu. Tai lemia šių ribojimų įvairovę, kurią apibendrinti pagal vieningus kriterijus ne visada įmanoma. Vis dėlto reikėtų sutikti su tuo, kad pats radikaliausias sutarties plėtros ribojimas sietinas su valstybės suverenitetui tradiciškai priskirtinomis sritimis. Šiose srityse ryškiausiai atsiskleidžia viešosios administracijos, kaip valstybės suverenios valios reiškėjos santykyje su privačiais asmenimis, prerogatyvos, sukuriančios vienašalio administracinio akto dominavimo sferą. Akivaizdu, kad kalbame apie jau minėtą mokslininkų keliamą klausimą, koks gali būti sutarties objektas (dalykas) administracinės teisės veikimo ribose. Imant Prancūzijos pavyzdį pasakytina, kad mokslininkai sutarties pritaikymo ribų problemą tiesiogiai sieja su sutarties objekto apibrėžimu ir su sutarties tikslu. Valstybės Tarybos aiškinimu sutartys, susijusios su tam tikros kategorijos viešosios (valstybės) nuosavybės[222] ribų nustatymu (apribojimu), yra niekinės, kadangi jos siejasi su objektu, kuris paliečia valstybės suverenitetą. Panašūs reikalavimai keliami ir sutarties tikslui: „Viešojoje teisėje sutarties tikslo neteisėtumas, lygiai kaip ir priimant vienašalį administracinį aktą, yra sietinas su įgaliojimų panaudojimu ne pagal paskirtį“[223].

Paminėtinas ir Vokietijos pavyzdys, kuriame taip pat įžvelgtinas principas sutarties pritaikymo ribas sieti su suverenios valdžios įgyvendinimo sritimi. Literatūroje ir teismų praktikoje išskiriami atvejai, kada draudžiama sudaryti administracinę sutartį. Tarp tokių paminėtina fizinio ar juridinio asmens atitikties įstatymų reikalavimams patikrinimo atvejai tiek, kiek tai susiję su tų reikalavimų turinio, jų apimties nustatymu, ir ta dalimi, kurioje įforminami patikrinimo rezultatai, taip pat sprendžiant klausimą dėl pilietybės suteikimo[224]. Fr.-J. Peina teigimu, Vokietijoje iš esmės sutartis uždrausta mokestinėje srityje, jeigu įstatymu nenumatyta kitaip. Nors kartu pasakytina, kad valdingo valstybinio valdymo įsikišimo sferoje administracinė sutartis iš principo leidžiama[225]. Tačiau, kaip pažymi G. Mansenn, toks administracinės sutarties galimumas yra ribojamas įstatymo leidėjo turint tikslą išvengti „suverenių valstybės teisių išpardavimo“. Kaip pavyzdį autorius pateikia situaciją statybų teisės srityje: sutartis dėl statybos leidimo gali būti sudaryta tik tuo atveju, jeigu tokio leidimo išdavimas būtų teisėtas ir išleidžiant administracinį aktą. Negalima leisti susidaryti situacijoms, kada asmuo, disponuodamas didelėmis finansinėmis lėšomis, galėtų nusipirkti statybos leidimą sudarydamas administracinę sutartį, nors Statybos kodeksas numato, kad bendruomenė gali sudaryti miestų statybos sutartis tikslu skatinti ir užtikrinti užstatymo planavimą[226].

Žvelgiant per sutarties implikacijų į administracinę teisę tikslingumo prizmę reikia pripažinti, kad bene plačiausia sutarties pritaikymo administracinėje teisėje erdvė susiformuoja viešojo valdymo (administravimo) funkcijų delegavimo (suteikimo) srity-

[222] Prancūzijoje ši sritis įvardijama terminu „*Domain public*“, reiškiančiu viešosios nuosavybės dalį, kuriai taikomas itin griežtas apsauginis administracinis teisinis režimas ir kurią sudaro turtas, kuris negali būti perleidžiamas. Žr. Guillien, R., *et al*., *supra* note 1, p. 245.

[223] Lichère, F., *supra* note 77, p. 56.

[224] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 201.

[225] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 200–202.

[226] Mansenn, G., *supra* note 101, p. 161–166.

je. Dar kitaip tokią praktiką prancūzų mokslininkai vadina „eksternalizacija“, o britai „contracting out“ terminu. Iš esmės tai reiškia tam tikrų viešojo valdymo (administravimo) funkcijų ar įgaliojimų perkėlimą už institucinio lygmens, taip modeliuojant viešojo ir privataus sektorių subjektų santykius. Tačiau tokioje praktikoje slypi itin aštrus prieštaravimas, sukeliantis problemų atribojant, kurias funkcijas galima perduoti sutartimi, o kurios besąlygiškai turi likti viešosios administracijos dispozicijoje. Todėl šios srities apibrėžtumas neatsiejamas nuo minėtos suverenios valdžios veikimo srities.

Prancūzijoje viešiesiems juridiniams asmenims (viešajai administracijai), be pagrindinio reikalavimo, kad sutarties objektas (dalykas) būtų teisėtas, kaip to reikalaujama ir privatinėje teisėje, papildomai nustatoma, kad sutartis nebūtų nukreipta į tas veiklas, kurios negali būti deleguojamos. Pvz., teritorinės bendruomenės negali perduoti funkcijų, vykdomų valstybės vardu. O viešajai administracijai apskritai taikomas bendrasis draudimas patikėti tretiesiems asmenims funkcijas, kurios pagal prigimtį arba įstatymų leidėjo valią negali būti perduodamos (pvz., administracinės policijos funkcijos, viešosios nuosavybės (vadinamosios *domain public*) ribų fiksavimas sutartimi, kompetencijos vykdymo perdavimas sutartimi ir kt.). Šis ribojimas dar vadinamas kompetencijų suvaržymo principu, taikomu viešojoje teisėje išskyrus atvejus, kai teisės aktai nustato kitaip[227]. Tačiau vertinant apskritai, viešosios paslaugos[228] perdavimo privačiam sektoriui institutas Prancūzijoje išvystytas gana plačiai ir apima įvairias sritis.

Vokietijos situacija analizuojamu klausimu vertinga dėl tos priežasties, kad leidžia daryti prielaidas apie administracinių sutarčių teisinio režimo sąrangos daromą įtaką sutarties paplitimo viešajame valdyme (administravime) riboms. Viešosios (administracinės) funkcijos perdavimo praktika šioje šalyje taip pat egzistuoja, tačiau jos teisinis reguliavimas nėra tiek išvystytas, todėl apie tai daugiau diskutuojama doktrinoje. H. Hetzel teigimu, funkcijų teikiant viešąsias paslaugas paskirstymo mechanizmas, pasireiškiantis tiesiogiai paslaugas teikiant privatinės teisės subjektams, tačiau išsaugant valstybės atsakomybę už jų teikimą, vadinamas „autsorsingu.“ Mokslininkai pažymi, kad būtent administracinė sutartis gali tapti svarbia viešųjų funkcijų tarp valstybės ir privačių asmenų paskirstymo forma[229]. Norėtume akcentuoti, kad būtent faktas, jog šioje schemoje išlaikoma valstybės atsakomybė už vykdomas funkcijas ir suponuoja specialaus teisinio reguliavimo poreikį. Šiuo atveju teisinio reguliavimo schema skiriasi nuo bendrosios sutarčių teisės, kadangi vien sutarties sudarymo faktas dar nereiškia, kad privačiam kontrahentui pereina ir visa atsakomybė visuomenei už tinkamą funkcijos vykdymą.

Vokietijos Federacijos administracinio proceso įstatyme nėra įtvirtintų bendrų normų apie administracinio organo ir privačių asmenų bendradarbiavimą vykdant viešojo valdymo (administravimo) funkcijas. Tačiau mokslininkai (H. J. Bonk) pažymi, kad pribrendo panašaus teisinio reguliavimo poreikis, todėl būtina įstatymu įtvirtinti bendrąją normą, kuria vadovaudamiesi administraciniai organai galėtų perduoti pri-

---

[227] Lichère, F., *supra* note 77, p. 55–56.

[228] Svarbu paminėti, kad prancūziškoji viešosios paslaugos samprata, priešingai nei Lietuvoje, apibrėžia administracinio teisinio režimo galiojimo sritį. Todėl šios funkcijos perdavimas paprastai įforminamas administracine sutartimi, kuri sudaro sąlygas viešajai administracijai išlaikyti svertus, užtikrinančius pakankamą įtaką sutarties vykdymo kontrolei. Lyginant su Lietuvos situacija, tai galėtų būti administracinės paslaugos arba dar plačiau – viešojo administravimo funkcijos atitikmuo.

[229] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 203.

vatinės teisės subjektams valstybinio valdymo funkcijų įgyvendinimą. Itin svarbu, kad kartu su tokia nuostata mokslininkai siūlo įtvirtinti reikalavimus, kuriuos turėtų atitikti administracinė sutartis. Svarbiausias iš jų – kad būtų užtikrinta administracinio organo įtakos valstybinio valdymo funkcijų, įgyvendinamų privataus asmens, realizavimo procesui garantijos. H. Hetzel nuomone, tai reiškia, kad privatinės teisės subjektų veikla šioje srityje turi atitikti viešuosius interesus, būti kontroliuojama valstybės turint galimybę efektyviai veikti sutartinius santykius[230]. Taigi iš pateiktų nuomonių matyti, kad sutarčiai skverbiantis į vis naujas viešosios administracijos veiklos sritis susiformuoja poreikis modeliuoti tokių sutarčių teisinį režimą, skirtingą nuo privatinėms teisinėms sutartims taikytinų taisyklių. Kadangi Prancūzijos administracinė teisė šią idėją adaptavo daugiau nei prieš šimtą metų, tai šioje šalyje panašūs klausimai jau nebekeliami, o štai Vokietijoje apie tai dar tik diskutuojama. Kita vertus, ši mintis patvirtina ir faktą, kad Vokietijos administracinės sutarties modelis vadintinas „siauruoju“ ir pagal savo sąrangą negali būti pritaikytas taip plačiai, kaip Prancūzijoje.

Viešosios (administracinės) funkcijos ar įgaliojimų perdavimo sritis, atverianti plačias erdves administracinių sutarčių pritaikymui, sietina ir su viešosios privatinės partnerystės institutu, kadangi pastarasis gali būti traktuojamas kaip viena iš funkcijos perdavimo atmainų. Mokslininkai pastebi, kad administracinės sutarties vaidmuo išaugo ryšium su viešosios privatinės partnerystės paplitimu Vokietijos viešojo valdymo praktikoje[231]. Ir administracinė sutartis, ir viešoji privatinė partnerystė yra sąveikos viešajame valdyme formos, kadangi ir sutarties šalys, ir viešosios privatinės partnerystės šalys nėra valdžios-pavaldumo santykiuose. H. Hetzel atkreipia dėmesį, kad paprastai tokiems santykiams įforminti, atsižvelgiant į jų kompleksinį pobūdį, vienos sutarties nepakanka, todėl šalys sudaro sutarčių kompleksą, kurių kiekviena reguliuoja atskirus jų tarpusavio santykių aspektus[232]. Tai reiškia, kad vis platesnė viešosios administracijos ir privačių asmenų santykių visuma įgauna sutartinę formą.

Vokietijos patirtis analizuojamu klausimu vertinga keliais aspektais. Viešosios privatinės partnerystės instituto pavyzdys šios šalies teisinės sistemos kontekste liudija apie administracinių sutarčių teisinio režimo sąrangos reikšmę šio instituto plėtrai. Viena viešosios privatinės partnerystės teisinių formų šalia institucinio modelio yra būtent sutartis. Tačiau viešoji privatinė partnerystė yra idėja, turinys, o jos pritaikymo sritys ir riba priklauso nuo tų sutarčių teisinės sąrangos. Būtent kalbama apie tai, kad ryšium su šio instituto plėtra iškilo poreikis revizuoti Vokietijos administracinių sutarčių teisinį reguliavimą. Toks vertinimas kyla iš nuomonės, kad egzistuojantis administracinių sutarčių teisinis reguliavimas nėra pritaikytas kompleksiniams projektams, kokiais laikoma viešoji privatinė partnerystė, įgyvendinti. Matomas siekis Vokietijoje viešosios privatinės partnerystės sutartis priskirti administracinių sutarčių kategorijai, todėl svarstoma, kaip revizuoti būtent administracinių sutarčių teisinį reguliavimą, įtvirtintą įstatymuose. Tai reiškia, kad numatoma nauja administracinės sutarties plėtros sritis, iš dalies atitinkanti Prancūzijos pavyzdį. Kitas ne mažiau svarbus aspektas – įvardytas teisinio reguliavimo revizavimo kryptingumas, t. y kokios pataisos, mokslininkų nuomone, yra

[230] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 202.

[231] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 202.

[232] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 202.

reikalingos[233]. Vertinant dabar galiojančią Administracinio proceso įstatymo redakciją pažymėtina, kad aptarti pakeitimai nebuvo padaryti, todėl administracinei sutarčiai nustatytas teisinis režimas šiuo aspektu nepriartėjo prie Prancūzijos modelio, kuriame itin ryškios viešosios administracijos prerogatyvos privataus kontrahento atžvilgiu[234].

Ryškiausiu pavyzdžiu, kada sutarties pritaikymo viešosios administracijos veikloje apimtis veikia teisės tradicijos, o ne tų sutarčių instituto sąranga, laikytina Didžiosios Britanijos teisinė sistema. Administracinės sutarties instituto nepripažinimas nesutrukdė funkcijų perdavimo praktikos susiformavimui ir paplitimui. Maža to – su administracine sutartimi neretai siejamas viešosios privatinės partnerystės institutas kontinentinės Europos šalių buvo importuotas būtent iš anglosaksų sistemos. Mokslininkai pastebi, kad būtent viešosios privatinės partnerystės sutartys reprezentuoja ryškiausią viešųjų sutarčių inovaciją Didžiosios Britanijos teisinėje sistemoje, nes šiomis sutartimis šioje šalyje ir įforminama viešojo (administracinio) pobūdžio funkcijų delegavimas privatiems partneriams. Ši politika, pradėta 1992 metais, paprastai buvo nukreipta į ligoninių, mokyklų ir kalėjimų sektorių[235], taip pat paminėtinos ir švietimo bei geležinkelių transporto valdymo sritys[236]. Vertinant santykyje su prancūziškąja ar vokiškąja patirtimi, kuriose sutarčių sudarymo ribojimai yra gana griežti, pasakytina, kad Didžiojoje Britanijoje tokie ribojimai nėra labai gausūs. Vienas pagrindinių reikalavimų yra paremtas ekonomiškumo kriterijumi, t. y. išankstinės derybos būtinos tam, kad būtų galima sužinoti, ar kreipimasis į privatųjį sektorių sudaro sąlygas gauti paslaugą už geriausią kainą, lyginant su atvejais, kai tą paslaugą teiktų valstybės institucijos (įmonės). Be to, 1994 m. priimtas įstatymas, vadinamasis „Deregulation and Contracting Out Act", suteikė galimybę ministrams perduoti jų kompetencijų vykdymą privačioms įmonėms[237], tačiau kartu apibrėžė vadinamąsias „regalines" veiklas, kurios negali būti perduodamos[238]. Itin svarbu paminėti, kad šis aktas, kaip ir minėtas Vokietijos pavyzdys, įtvirtino draudimą deleguoti funkcijas tais atvejais, kai tas tiesiogiai nėra numatyta įstatymo tekste[239]. Taigi laikantis šios praktikos, pvz., Britanijos vidaus reikalų ministerijos slaptų dokumentų sunaikinimo paslauga yra vykdoma privačios įmonės darbuotojų[240].

Apibendrinant Didžiosios Britanijos pavyzdį pasakytina, kad šioje šalyje sutarties implikacijų ribos į viešojo valdymo (administravimo) sritį lemiamos išimtinai teisės tradicijos, pagal kurią visada buvo pripažįstamas sutarties primatas prieš tradiciškai suprantamus administracinius aktus. Tačiau tai daugiau išimtinis pavyzdys, kai tokios praktikos plėtros ribos nesietinos su ypatingu administracinių sutarčių režimu, sudarančiu sąlygas viešajai administracijai išlaikyti esminę įtaką vykdant sutartį taip užtikrinant viešojo intereso patenkinimą bet kokiomis sąlygomis.

---

233 Plačiau analizuojama antroje dalyje tyrinėjant administracinės sutarties institutą Vokietijos teisinėje sistemoje. Plačiau žr. Autexier, Ch., *supra* note 97, p. 234–238.

234 Vokietijos Federacijos teisingumo ministerijos internetinė svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2011 09 20]. < http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

235 Lichère, F., *supra* note 116, p. 460.

236 Graham, C., *supra* note 111, p. 91.

237 Lichère, F., *supra* note 116, p. 460.

238 *Conseil d'Etat, Rapport public 2008, supra* note 196, p. 190.

239 Graham, C., *supra* note 111, p. 91.

240 Lichère, F., *supra* note 116, p. 460; Graham, C., *supra* note 111, p. 91.

Kalbėdami apie sutarties pritaikymo administracinėje teisėje specialiąsias sritis pagal jų reguliavimo dalyką turime pasakyti, kad spektras yra nevienalytis, todėl bendrą vardiklį išvesti sudėtinga. Tačiau reikia turėti omenyje, kad sutarties plėtros sritis vertinant pagal reguliavimo dalyką, toks vertinimas kompleksiškai turi būti siejamas su anksčiau minėtais principais, kadangi ir šiose srityse pasireiškia tam tikra valstybės suverenios valdžios galiojimo sritis[241]. Vis dėlto analizuojant užsienio šalių praktiką galima įžvelgti, kad sutarties pritaikymo sritys daugiau siejamos su ta valstybės (viešosios administracijos) veiklos ir kartu administracinės teisės galiojimo sritimi, kurioje ji suprantama kaip paslaugų asmenims teikėja. Šioje srityje vėl gi esminį vaidmenį vaidina konkrečios šalies teisės tradicija, kadangi atskirose šalyse susiklostė skirtingi sutarties pritaikymo viešajame valdyme (administravime) modeliai. Ypač pažymėtina, kad administracinė sutartis konkuruoja su civiline sutartimi, kadangi priklausomai nuo teisės tradicijos šios sritys yra arba paliktos privatiniam teisiniam reguliavimui, arba administracinių sutarčių veikimo sferai.

Prancūzijos kontekste pastebima, kad viešosios administracijos veiklos „kontraktualizavimas" labiausiai paplito tokiuose administracinės veiklos sektoriuose, kaip ekonomikos valdymas. Būtent šioje srityje viešoji administracija savo veiklą grindžia sutartimi, kadangi taip sukuriamos galimybės derėtis su ekonominiais (ūkiniais) operatoriais[242]. P. Idoux atkreipė demesį į tai, kad viešosios veiklos (viešosios administracinės veiklos – *autoriaus pastaba*) „kontraktualizavimo" suintensyvėjimas plečiasi į „naujas teritorijas": policijos, baudžiamojo persekiojimo, mokesčių sistemos ir net kompetencijų, nepaisant jų suvaržymo[243]. Kaip matome, šios įžvalgos tik patvirtina, kad Prancūzijoje administracinės sutarties pritaikymo laukas itin sparčiai plečiasi ir net keičia per ilgą laiką nusistovėjusius dėsnius, liekant vis mažiau sričių, kuriose tokios sutartys nėra galimos. Todėl išskiriant specialiąsias administracinės sutarties pritaikymo sritis pagal reguliavimo dalyką kiek informatyvesnis yra Vokietijos pavyzdys.

Mokslininkai pastebi, kad nevienodai plačiai administracinė sutartis tokiose šalyse kaip Graikija, Prancūzija, Vokietija naudojama statybos, subsidijavimo, švietimo, socialinės apsaugos, viešųjų tarnybinių santykių, žemės išteklių naudojimo ir kitose viešojo valdymo srityse[244]. Vokiečių mokslininkas T. Klindt akcentuoja, kad reikia skirti ypatingą dėmesį gana paplitusioms Vokietijoje administracinėms sutartims, sudaromoms tarp vykdomosios valdžios organų, veikiančių ekonomikos valdymo srityje, ir verslininkų. Pagrindinė jų vertybė yra ta, kad panaudojant administracinių sutarčių pranašumus ši sutarčių rūšis sudaro sąlygas efektyvesniam vartotojų teisių gynimui[245]. Vis dėlto analizuojant Vokietijos praktiką dažniausiai nurodoma, kad administracinė sutartis tradiciškai naudojama statybos ir socialinių paslaugų sferoje[246]. K. P. Sommermann patvirtina, kad urbanizmo sritis visada buvo svarbus administracinės sutarties taikymo laukas, taip

[241] Pavyzdžiui, šiandieną sutartis jau pritaikoma ir mokesčių teisės srityje, nors pastaroji tradiciškai pripažįstama kaip valstybės suverenios valdžios įgyvendinimo laukas, todėl sutartis joje vaidina papildomą vaidmenį ir negali pakeisti vienašalio valdingo poveikio pagrindu modeliuojamo teisinio reguliavimo.

[242] Richer, L., *supra* note 74, p. 47.

[243] Idoux, P., *supra* note 39, p. 558.

[244] Maskaeva, I. I., *supra* note 118, p. 209.

[245] Maskaeva, I. I., *supra* note 118, p. 209.

[246] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 201.

pat paminėdamas ir aplinkos teisę[247]. G. Mansenn teigimu, svarbios administracinių sutarčių taikymo sritys yra subsidijų teisė (vok. *Subventionsrecht*) ir miestų statybos teisė (vok. *Stadtebaurecht*). Anot mokslininko, investicinių projektų įgyvendinimas viešosios administracijos ir privačių investuotojų bendradarbiavimo ribose neretai suponuoja susitarimų pasiekimą, kurie gali būti įforminami sudarant administracinę sutartį[248].

Apibendrinant pasakytina, kad lyginamojoje administracinėje teisėje sutarties pritaikymo sritys ir ribos vertinamos skirtingai. Vis dėlto pastebima tendencija, kad kiekvienoje šalyje yra susiformavusi sritis, kurioje dominuoja vienašalis administracinis aktas, reprezentuojantis išskirtines viešosios administracijos prerogatyvas. Tokia sfera apibrėžiama per tradiciškai su suverenios valstybės valdžios pasireiškimu siejamomis sritimis, todėl sutarties intervencija į šią sritį yra ribota arba apskritai negalima. Sutarties pritaikymo specialiose administracinės teisės galiojimo srityse, skiriant jas pagal teisinio reguliavimo dalyką, ribas atskirose valstybėse lemia teisės tradicijos ir jų veikiama susiformavusi administracinių sutarčių teisinio režimo sąranga.

1.4.2. Administracinės sutarties santykio su viešojo valdymo (administravimo) formomis problema

Administracinės teisės susiformavimo ištakose administracinės sutarties institutas nebuvo žinomas, todėl, siekiant atskleisti jo genezę, būtina išanalizuoti jo ryšius su anksčiau susiformavusiais kertiniais administracinės teisės institutais. Kad viešoji administracija galėtų kasdien veikti, pasireikšti įvairiuose visuomeniniuose santykiuose, ji turi turėti efektyvų savo veiklos realizavimo mechanizmą. Vienas pagrindinių šio mechanizmo elementų, mokslininkų teigimu, yra administracinės teisinės valstybinio valdymo formos (vykdomosios valdžios realizavimo formos)[249], neretai įvardijamos vis kitomis sąvokomis[250]. Administracinės sutarties, kaip galimos teisinės viešojo valdymo (admi-

---

[247] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 24.

[248] Kaip pavyzdį galima paminėti, kad Vokietijos įstatymų leidėjas numatė galimybę pasiekti susitarimus tarp komunos ir privataus investuotojo. Praktikoje tai atrodo taip: bendruomenė (komuna) ir investuotojas sudaro sutartį, kuria įsipareigoja paruošti atitinkamą plano projektą ir jį įgyvendinti su sąlyga, jeigu bendruomenė priims atitinkamus sprendimus. Tokiu atveju bendruomenė įprasta tvarka sprendžia, ar priims atitinkamą užstatymo planą. Jeigu užstatymo planas priimamas bendruomenės sprendimu, investuotojas privalės realizuoti atitinkamą projektą. Žr. Mansenn, G., *supra* note 101, p. 161, 164.

[249] *Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Pod redakciej N. Ju. Khamanevoj, *supra* note 35, p. 317.

[250] Mokslinėje literatūroje viešosios administracijos veikla, įgyvendinant viešąjį valdymą (administravimą) apibrėžiama vartojant vis kitas sąvokas, pavyzdžiui, viešasis valdymas, valstybinis valdymas, viešasis administravimas, viešojo administravimo veikla, administracinė veikla ir pan. Žvelgiant į Lietuvos situaciją pažymėtina, kad pozityviojoje teisėje vartojama sąvoka viešasis administravimas, kurios turinys nuolat kinta. Į sąvokų, apibūdinančių tą patį reiškinį, gausą dėmesį pagrįstai atkreipė ir A. Andruškevičius, tačiau kartu pažymėjo, kad nėra principinio reikalo vienodinti viešąjį valdymą apibūdinančią terminologiją. Anot šio autoriaus, svarbiausia yra nagrinėti, kokiais veiksmais daroma įtaka valdymo santykių dalyvių elgsenai (**Žr.** Andruškevičius, A., *supra* note 43, p. 138). Disertacinio tyrimo ribose su šiuo teiginiu sutiktume iš dalies. Kada kalbame apie sutartį ir jos pritaikymą viešosios administracijos veikloje, susiduriame su problemine situacija, kylančia iš to, kad skirtingų valstybių administracinės teisės doktrinoje sutarties vertinimas yra skirtingas ir neretai nevienareikšmiškas. Kitaip tariant, vienas svarbiausių klausimų, į kurį reikia atsakyti – su kokia administracinės teisės sistemos grandimi tokia sutartis yra sietina. Neapsiribojant Lietuvos pozityviojoje teisėje įtvirtinta viešojo administravimo samprata reikėtų

nistravimo) formos klausimas, yra vienas labiausiai diskutuojamų ir iki galo neištirtų administracinės teisės mokslo klausimų.

Taigi kas yra viešojo valdymo (administravimo) forma ir kaip ji siejasi su administracine sutartimi? Iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, kad viešojo valdymo (administravimo) forma nėra toks svarbus institutas, kadangi pati sąvoka daugiau orientuoja į formaliąją tam tikros visuomeniškai svarbios veiklos išraišką. Tai susiję su įprastu reiškiniu, kad kiekviena materija turi savo išorinės išraiškos formą, tačiau kartu ją sudaro ir tam tikras turinys, kuris neretai laikomas svarbesniu už formaliąja išraišką. Vis dėlto būtina akcentuoti, kad šiame kontekste viešojo valdymo (administravimo) formos kategorijai suteikiamas kompleksinis turinys. Tarptautinių žodžių žodynas pateikia keletą sąvokos „forma" reikšmių, iš jų tikslinga išskirti tokias: forma (lot. *forma* – išvaizda, pavidalas): [...] 2. ko nors sandara, pvz., valdymo f.; [...] 5. filosof. objektų, procesų struktūra, jų organizacija, egzistavimo būdas, pavidalas; Aristotelio filosofijoje – aktyvioji būties pusė [....][251]. Dabartinės lietuvių kalbos žodyne taip pat pateikiama keletas reikšmių, iš jų mums informatyviausia tokia : forma [...] 5. daikto, reiškinio vyksmo sandaros organizavimo, reiškimosi būdas: valdymo, elgesio, mąstymo formos[252]. Taigi net lingvistinėje nagrinėjamos sąvokos prasmėje jau galima įžvelgti, kad ji neapsiriboja išoriniu, materialiuoju kokio nors proceso ar objekto išraiškos apibūdinimu, o atskleidžia ir tam tikrus tų objektų ar procesų turininguosius požymius: struktūrą, būdus, pavidalus.

Teisės moksle viešojo valdymo (administravimo) formų klausimas tyrinėjamas įvairiais aspektais. Gilesnės diskusijos apie administracinės veiklos formas ir jų klasifikavimą vystomos Rusijos administracinės teisės doktrinoje, taip pat ši tematika nesvetima ir Lietuvos administracinės teisės mokslui. Tačiau žvilgterėję, pavyzdžiui, į Prancūzijos administracinės teisės doktriną, pastebėsime, kad tokia kategorija kaip administracinės veiklos forma paprastai nėra vartojama. Vietoj to, vienašalis administracinis aktas ir administracinė sutartis yra traktuojami kaip teisinis administracinės veiklos būdas arba priemonė (pranc. *moyen de l'action administrative arba procédé de l'action administrative*)[253]. Itin svarbu, kad mokslininkai akcentuoja būtinybę į viešosios veiklos instrumento definiciją integruoti ne tik jo technines charakteristikas, bet ir jo socialinį suvokimą:

---

paminėti tiek užsienio šalių (Prancūzijos, Rusijos), tiek mūsų šalies administracinės teisės doktrinoje vartojamą administracinės veiklos kategoriją. A. Andruškevičius teisingai pažymėjo, kad „viešosios administracinės veiklos santykius reglamentuojančios ir bendraisiais teisės principais grindžiamos pozityviosios teisės normos sudaro centrinį administracinės teisės institutą" (**Žr.** Andruškevičius, A., *supra* note 43, p. 255). Nesiekdami suvienodinti doktrinoje vartojamų sąvokų pastebėsime, kad gan išsamiai ir pagrįstai įvardintą kategoriją atskleidė rusų mokslininkas I. M. Masharov. Šis autorius cituoja ir pritaria dar 1917 m. rusų mokslininko N. I. Lazarevskij suformuluotai pozicijai, kad valdinga viešoji veikla gali būti skiriama į tokia dalis: įstatymų leidyba; vietos savivaldos atstovaujamoji teisėkūros; teisminė; ikiteisiminė baudžiamoji procesinė; operatyvinė paieškos; baudžiamoji vykdomoji (bausmių vykdymo); administracinė. Susipažinę su šio mokslininko išskiriamais viešosios administracinės veiklos požymiais matome, kad ji iš esmės (nevertinant tam tikrų smulkių išimčių) atitinka mūsiškąją nuolat kintančią viešojo administravimo sampratą (**Žr.** Masharov, I. M., *supra* note 34, p. 17–18, 20–25). Darytina išvada, kad mūsų valstybės teisės moksle vartojama viešojo valdymo (administravimo) formos kategorija gali būti laikoma lyginamojoje teisėje vartojama administracinės veiklos arba viešosios administracinės veiklos formos (priemonės, būdo) sinonimu.

[251] Vaitkevičiūtė, V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. IV leidimas. Vilnius: Žodynas, 2007, p. 349.

[252] Keinys, S., *et al. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas.* Vilnius, 2000, p. 158.

[253] Žr., pvz., Lachaume, J. F.; Pauliat, H., *supra* note 33.

„Viešosios veiklos instrumentai nėra aksiologiškai neutralios ir indiferentiškai dispozicijoje esančios priemonės. Priešingai, jie yra vertybių nešėjai, todėl viešosios veiklos instrumentas sukuria kartu techninį ir socialinį mechanizmą, organizuojantį specifinius socialinius santykius tarp viešosios valdžios ir jos adresatų“[254].

Svarbu pažymėti, kad nors Lietuvos administracinės teisės doktrinoje vyrauja viešojo valdymo (administravimo) formos kategorija, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas vartoja į prancūziškąją panašią terminologiją, teritorinės ligonių kasos sutartis su privačia vaistine įvardindamas kaip „priemonę pagal įstatymo nustatytą paskirtį paskirstyti privalomojo sveikatos draudimo fondo lėšas (...)[255]. Paminėtina ir „teisinio instrumento“ terminologija, vartojama Specialiosios teisėjų kolegijos nutartyse[256]. Iš pateiktų aiškinimų matome, kad bet kokiu atveju išorinė veiklos pasireiškimo forma, kaip ją bepavadintume, apima tam tikrus turininguosius elementus, t. y. tiek veiklos metodus, tiek ir jos priemones bei būdus.

Viešojo valdymo (administravimo) formų klausimai yra laikomi svarbiais ir Vokietijos administracinėje teisėje. A. F. Vasileva teigimu, mokymas apie valstybinio valdymo formas yra būdingas kontinentinės teisės šeimos valstybėms ir yra seniausias bei centrinis elementas vokiečių administracinėje teisėje[257]. Vokiečių teoretiko E. Schmidt-Assmann teigimu, mokymas apie viešojo valdymo formų reikšmę pasireiškia tuo, kad: pirma, viešojo valdymo subjektas apsirūpina teisiniu instrumentarijumi savo funkcijoms vykdyti, kartu užtikrinamas viešojo valdymo subjektų veiklos skaidrumas; antra, viešojo valdymo subjektų veiklos teisinis įforminimas užtikrina piliečio teisinės padėties gynimą[258].

M. Wallerath atkreipia dėmesį, kad viešojo valdymo išorinio pasireiškimo formų klasifikavimas vykdo ne tik aprašomąją ir sistematizacijos funkciją, bet ir turi didelę pridėtinę reikšmę, kadangi kiekvienos formos naudojimas turi atitikti apibrėžtas sąlygas ir, be to, kiekviena forma numato pažeistos teisės gynimo būdą[259].

Pravartu paminėti ir I. I. Maskaeva įžvalgas, kad būtent valdymo veiksmų realizavimo forma labiausiai apibrėžia valstybinio valdymo procesą bendrąja prasme ir atitinkamai veikia jo efektyvumą. Kruopščiai pasirinkta forma prisideda prie viešojo valdymo optimizavimo, o būtent operatyvesnio ir rezultatyvesnio valstybės funkcijų atitinkamoje srityje įgyvendinimo[260]. Žvelgiant per efektyvumo ir viešojo valdymo (administravimo) įgyvendinimo optimizavimo kampą turime pripažinti, kad atsiveria galimybės į viešojo valdymo (administravimo) priemonių sistemą įtraukti ir administracinę sutartį. Todėl teisus P. Idoux teigdamas, kad pasirinkimas naudoti vieną instrumentą daugiau nei kitą mažiau grindžiamas jo vidinėmis savybėmis, nei pajėgumu daryti įtaką, kuria jis disponuoja konkrečiu momentu reguliuojamoje aplinkoje. Todėl reguliavimas turi būti suvo-

---

254 Idoux, P., *supra* note 39, p. 573.

255 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2008 m. gegužės 6 d. Nutartis administracinėje byloje *UAB „Baltic Orthoservice“ v. Vilniaus teritorinė ligonių kasa* (bylos nr. Nr. A261-339/2008).

256 Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. birželio 13 d. nutartis. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*. Nr. 5(15), 2008. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2008, p. 252–254.

257 Vasileva, A. F., supra note 94, p. 188.

258 Vasileva, A. F., supra note 94, p. 188.

259 Vasileva, A. F., supra note 94, p. 188.

260 Maskaeva, I. I., *supra* note 118, p. 205.

kiamas per jo nuolatinio prisitaikymo prie reguliuojamosios aplinkos kompleksiškumo prizmę[261]. Apibendrinant galima teigti, kad toks šio instituto reikšmingumo išskyrimas tiesiogiai sietinas su jo jungiamuoju vaidmeniu perkeliant statines administracinės teisės principų ir normų konstrukcijas į administracinę teisinę realybę.

Sekant logine klausimo analizavimo eiga, kyla poreikis išskirti viešojo valdymo (administravimo) formų sistemą, kuri tiesiogiai susijusi su administracinės sutarties vieta administracinės teisės sistemoje. Kalbėdami apie sutarties pritaikymą administracinėje teisėje, susiduriame su problemine situacija, kadangi skirtingų valstybių administracinės teisės doktrinoje sutarties vertinimas yra skirtingas. Vienais atvejais sutartis nagrinėjama kartu su tradicine laikoma viešosios administracijos veiklos teisine forma – administraciniu aktu ir pripažįstama jo rūšimi, kitais atvejais tik užsimenama apie tokią formą, kaip galimą, o dar kitais atvejais toks klausimas apskritai neliečiamas. Todėl natūraliai kyla klausimas, kas atskirų valstybių teisės doktrinose ir teisinėje praktikoje pripažįstama viešojo valdymo formomis?

Nors teisinėje literatūroje pateikiama itin daug viešojo valdymo (administravimo) formų klasifikavimo pagrindų ir jų rūšių, apsiribosime daugelio autorių pateikiama klasifikacija į teisines ir neteisines formas[262]. Šioje plotmėje paminėtinas ir Ju. N. Starilov pasiūlymas teisines formas skirstyti į viešąsias teisines ir privatines teisines. Šio mokslininko nuomone, viešosios teisinės formos – tai formos, kurias nustato viešoji teisė ir kurios užtikrina suverenių valdingų įgaliojimų realizavimą. Savo ruožtu privatinės teisinės valdymo formos yra tos iš jų, kurios nustatytu lygmeniu reglamentuojamos ir civilinės teisės normomis, tačiau naudojamos viešojo valdymo tikslams ir uždaviniams pasiekti[263].

Taigi kokiais konkrečiais pavidalais pasireiškia teisinės viešojo valdymo formos? S. Šedbaras, cituodamas vokiečių mokslininkus (P. Badura ir D. Ehlers) atkreipia dėmesį, kad vykdomosios valdžios įgyvendinimas turi remtis teisinės valstybės principu. „Ši idėja Europoje dar iki Antrojo pasaulinio karo buvo grindžiama valdymo teisėtumo principu ir tam tikra valdymo formos doktrina, kurios išraiška yra vadinamasis valdymo (arba administracinio akto) institutas (...)“[264]. D. N. Bakhrakh teigimu, Vakarų Europos administracinės teisės literatūroje pateikiama keletas viešojo valdymo formų. Pavyzdžiui, vokiečių teisininkai (I. Rikhter, G. F. Shuppert) skiria tokias valdymo formas: teisėkūra (nutarimai, įstatai, statutai, administraciniai paliepimai); administraciniai aktai; administracinės sutartys; paprastas administracinis veiksmas; privatinė teisinė administracinė veikla, pavyzdžiui, subsidijų teikimas[265].

---

[261] Idoux, P., *supra* note 39, p. 565–566.

[262] Toks skirstymas neretai pasitaiko rusų autorių darbuose, tačiau to negalima tapatinti vien tik su šios šalies administracinės teisės doktrina. Štai prancūzų prof. Ch. Eisenmann, atlikęs itin išsamią teisės aktų privatinėje ir viešojoje teisėje lyginamąją studiją, taip pat kalba apie „teisinius aktus“ ir „materialinius aktus“, egzistuojančius tiek viešojoje, tiek privatinėje teisėje. Be to, šio autoriaus teigimu, toks pats bendriausias aktų skirstymas yra praktiškai visuotinai pripažįstamas ir neginčijamas nei viešosios, nei privatinės teisės mokslo atstovų. Vis dėlto pats mokslininkas nepripažįsta esminiu skirstymo į teisės aktus ir materialinius aktus teigdamas, kad labiau pagrįsta būtų bendriausia klasifikacija į teisinius aktus ir neteisinius aktus (pranc. *actes juridiques ir actes non juridiques*). Žr. Eisenmann, Ch., *supra* note 38, p. 365–371.

[263] Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 345.

[264] Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 176.

[265] Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 341.

Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, drįstume teigti, kad administracinės sutarties, kaip viešojo valdymo (administravimo) formos, klausimas tiesiogiai koreliuoja su kitu – administracinės sutarties oficialaus pripažinimo valstybės pozityviojoje teisėje – klausimu. Darytina išvada, kad tose šalyse, kurios yra įteisinusios administracinės sutarties institutą, panašūs klausimai nekyla, kadangi abejotina, ar atsisakymas minėtas sutartis pripažinti viešojo valdymo (administravimo) forma surastų teisinį pagrindimą. Tuo tarpu kitų šalių teisės moksle tokios abejonės keliamos. Šiuo aspektu verta dėmesio yra Rusijos administracinės teisės doktrina. Drąsiai galima teigti, kad Rusijos administracinės teisės doktrinoje ryški tendencija pripažinti administracinės sutarties egzistavimą *de facto* neatsižvelgiant į tai, kad pozityvioji teisė tokio administracinėje teisinėje praktikoje sudaromų sutarčių kvalifikavimo nenumato. Ryšium su tuo mokslininkai pažymi, jog vis aktualesne problema tampa valstybinio valdymo institucijų veiksmų, sudarant administracines sutartis, pripažinimas teisine valstybinio valdymo forma. Šią problemą patvirtina diskusijos, kuriose aiškėja, kad ne visi administracinės teisės mokslininkai linkę tokių sutarčių sudarymą besąlygiškai laikyti viena iš teisinių viešojo valdymo (administravimo) formų. Kai kurie autoriai administracinę sutartį traktuoja kaip valdymo veiksmų formą sistemoje, aprūpinančioje valdymą. Kiti teigia, kad tokios sutartys gali būti ir kaip valstybinio valdymo forma, ir kaip viena iš valstybinio valdymo administracinių teisės aktų rūšių[266]. Šiuo klausimu įdomi ir verta dėmesio I. M. Masharov pozicija, kadangi ji iliustruoja, jog problema tikrai opi. Šis autorius teigia, kad administracinių sutarčių (susitarimų) sudarymas iš dalies yra viešosios administracinės veiklos teisinė forma[267]. Įvardytose pozicijose galima įžvelgti itin svarbų aspektą: mokslininkai neneigia administracinės sutarties, kaip viešosios administracinės veiklos teisinės formos, egzistavimo apskritai, tačiau reiškia abejones dėl tokio jos statuso konkrečios valstybės teisinėje sistemoje[268]. Drįstume teigti, kad požiūris į administracinės sutarties kaip viešojo valdymo (administravimo) formos vertinimą per konkrečios valstybės teisinės sistemos, ir ypač pozityviosios teisės, prizmę gali suklaidinti. Nors administracinės sutarties oficialus pripažinimas įstatymų lygmeniu yra itin svarbus akcentas, tačiau manytume, kad jis nekeičia administracinės sutarties priskirtinumo viešojo valdymo (administravimo) formoms klausimo. Manytume, kad administracinės sutarties pripa-

[266] *Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Pod redakciej N. Ju. Khamanevoj, *supra* note 35, p. 328–329.

[267] Galima kelti klausimą, ką reiškia „iš dalies"? Mokslininkas bando paneigti, kad sutartys, sudaromos vidinėje administracinės veiklos subjektų organizacinėje struktūroje, taip pat viešosios administracinės veiklos subjektų sudaromos sutartys su jiems organizacine tvarka nepavaldžiais fiziniais ir juridiniais asmenimis, yra laikytinos teisine viešosios administracinės veiklos forma. Anot I. M. Masharov, tokios sutartys (kurios realiai yra sudaromos administracinėje teisinėje praktikoje) yra ne teisinė išorinės viešosios administracinės veiklos forma, o tik teisinė kai kurių klausimų, reikšmingų tiek tiems privatiems asmenims, tiek turinčių viešąją reikšmę, suderinimo forma. Taip autorius daro išvadą, kad esama situacija liudija apie „priešlaikinį" administracinės sutarties įtraukimą į teisinių viešosios administracinės veiklos formų sąrašą. Iš esmės ši pozicija atitinka anksčiau išsakytą žinomo teoretiko Ju. M. Kozlov nuomonę, kad „esant dabartiniam administracinės sutarties teisiniam reguliavimui vargu ar galima administracinę sutartį (arba mišrias sutartis) apibūdinti kaip savarankišką administracinę teisinę valstybinio valdymo veiklos formą" (Žr. Masharov, I. M., *supra* note 34, p. 23; 81–82).

[268] Tokią išvadą galėtų pagrįsti ir Vokietijos istorinė patirtis, puikiai parodanti, kad iki tol, kol įstatymų leidėjas neįteisino administracinės sutarties, mokslininkai ginčijosi dėl jos legitimumo ir vietos teisinėje sistemoje apskritai. Tačiau įteisinus administracinę sutartį diskusijos pakrypo visiškai kita linkme.

žinimo viešojo valdymo (administravimo) forma pagrindimas kyla iš atskirų viešosios administracijos veiklos formų sistemos elementų sisteminių ryšių. Šią sisteminių ryšių grandinę sudaro administracinės sutarties santykių su administraciniu aktu ir su civiline sutartimi grandis. Todėl svarbiausias klausimas vertinant konkrečios šalies teisinę sistemą analizuojamu aspektu yra tas, ar administracinės sutartys apskritai pripažįstamos *de jure*. Jeigu jos tokiomis pripažįstamos, jos laikytinos teisinėmis viešojo valdymo (administravimo) formomis. Formuluodami tokios tezės pagrindimą teikiame tokius argumentus.

Pirma, lyginamojoje teisėje visuotinai pripažįstama bendroji nuostata, kad pagrindinė teisinė viešojo valdymo (administravimo) forma yra teisės aktas. Administracinė sutartis, kaip ir bet kuri kita sutartis, yra teisės aktas, todėl nėra jokio loginio pagrindo eliminuoti ją iš viešojo valdymo (administravimo) formų sistemos, jeigu konkrečios valstybės teisėje tokios sutartys pripažįstamos.

Antra, iš pateiktų pozicijų matėme, kad lyginamojoje teisėje visuotinai sutariama dėl to, kad pagrindinė viešojo valdymo (administravimo) teisinė forma yra būtent administracinis aktas. Remiantis kai kuriose šalyse (Prancūzijoje, iš dalies Rusijoje, Lietuvoje) palaikoma kryptimi, kad administracinė sutartis yra administracinio akto rūšis, nebeliktų jokio pagrindo administracinę sutartį viešojo valdymo (administravimo) formų sistemoje vertinti kitaip nei administracinį aktą.

Trečia, pripažįstant lyginamojoje administracinėje teisėje pasitaikantį viešojo valdymo (administravimo) formų skirstymą į viešąsias teisines ir privatines teisines reikia pripažinti, kad privatine teisine viešojo valdymo (administravimo) forma bus ir civilinė sutartis. Iš to kyla, kad net jei nepripažinsime administracinės sutarties administracinio akto rūšimi, bet kokiu atveju viešosios administracijos sudaromos sutartys bus laikomos teisinėmis jos veiklos formomis. Tai tik dar kartą patvirtina, kad esminis klausimas turi būti administracinės sutarties, kaip administracinės teisės instituto, pripažinimas *de jure,* o bandymai įrodyti, kad egzistuojančios sutartys neturi pakankamai savybių, kad būtų pripažintos viešojo valdymo (administravimo) teisine forma, mūsų nuomone, nėra metodologiškai pagrįsti.

Logiškai tęsiant analizę prisimintina, kad administracinė sutartis yra administracinės teisės institutas, jai priskirtina viešoji teisinė (administracinė) prigimtis, todėl jos įtraukimas į viešojo valdymo (administravimo) viešųjų teisinių formų sistemą gali būti grindžiamas įrodant jos teisinės prigimties sąsajas su administraciniu aktu. Šiam tikslui apžvelgsime Vakarų Europos (Prancūzijos, Vokietijos) administracinės teisės mokslininkų vystytas doktrinines kryptis, kuriose ryškėja tendencijos pripažinti, kad lemiamos administracinės sutarties charakteristikos sietinos ne su civiline sutartimi, o su administraciniu aktu.

1.4.3. Administracinės sutarties instituto teisinė prigimtis

Administracinės sutarties instituto susiformavimas lyginamosios administracinės teisės moksle vertinamas kaip klasikinio administracinio akto ir privatinės (civilinės) sutarties suartėjimo (suderinimo) rezultatas. Nors pripažįstama, kad administracinėje sutartyje yra ir esminių privatinės sutarties akcentų, tačiau jos teisinė prigimtis dau-

giau sietina su administracinio akto transformacijomis, sukeltomis privatinės teisės reguliavimo technikos ypatumų įtraukimu į administracinę teisę. Teisinėje literatūroje administracinė sutartis neretai vadinama „tarpiniu dariniu tarp administracinio akto ir civilinės sutarties“[269], „jaunesniuoju administracinio akto broliu“[270], „administracinio akto rūšimi“[271], „istorine administracinio akto konkurente“[272] ir pan. Tai reiškia, kad administracinės sutarties teisinė prigimtis yra dvilypio pobūdžio, joje svarbų vaidmenį vaidina tiek administracinio akto, tiek civilinės sutarties elementai.

Tyrinėjant šį klausimą lyginamosios teisės erdvėje pastebima, kad jį kėlė būtent administracinės teisės mokslininkai ir, iš dalies, bendrosios teisės teorijos (filosofijos) atstovai. Tai patvirtina, kad interesas paaiškinti administracinių sutarčių susiformavimą daugiau sietinas su administracinės teisės mokslu. Kadangi tuo metu sutarties egzistavimas administracinės teisės galiojimo lauke jau buvo tapęs faktu, tikėtina, kad taip buvo bandoma pagrįsti bei apginti administracinės teisės autonomiškumą (specifiškumą) bendrosios (civilinės) teisės atžvilgiu nepaisant to, kad pastarųjų teisės šakų reguliavimo technikos jų istorinės evoliucijos tėkmėje suartėjo. Manytume, istoriškai susiklosčiusi situacija suponuoja, kad administracinės sutarties instituto genezei atskleisti vienas svarbiausių klausimų yra jos teisinės prigimties atskleidimas, o būtent paaiškinimas, kas joje kyla iš administracinės, o kas iš civilinės teisės[273].

Kategorijos „sutartis“ esmė kategorijoje „administracinė sutartis“. Apskritai administracinė sutartis yra administracinės teisės mokslo tyrimo objektas, nors jo dvejopa prigimtis reikalauja ir tarpdisciplininio požiūrio. Todėl sutarties sampratos administracinėje teisėje reikšmė sietina su bendrosios kategorijos „sutartis“ reikšme kompleksinėje kategorijoje „administracinė sutartis“. Teisės moksle neginčijamai pripažįstama, kad sutartis, kaip teisinis institutas, yra privatinės teisės kūrinys, kuris tik vėlesniuose visuomenės ir valstybės raidos etapuose buvo pritaikytas viešosios (nacionalinės) teisės šakose. Todėl sutarties pritaikymas administracinėje teisėje reikalauja sugrįžti prie jos sampratos bei jos funkcijos kitoje teisinėje erdvėje, nei ji susiformavo. Kadangi sutarties pritaikymo administracinėje teisėje reiškinio objektyvacija pasireiškė administracinės sutarties instituto susiformavimu, tai suponuoja poreikį nagrinėti dvi skirtingas kate-

---

269 Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 287; Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 180.

270 Mansenn, G., *supra* note 101, p. 161–166.

271 Šiai pozicijai Lietuvoje atstovauja A. Andruškevičius, ji pripažįstama ne vieno Rusijos mokslininko, o Prancūzijos teisėje laikoma aksioma.

272 Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 200.

273 Administracinės sutarties teisinės prigimties problema gali būti atskleidžiama per du pagrindinius pjūvius parodant, kokius esminius elementus ji perėmė iš civilinės sutarties, o kuriuos iš administracinio akto. Manytume, kad pirmoji kryptis esminiai atsiskleistų per bendrosios sutarties sampratos funkciją administracinėje teisėje. Antroji kryptis atskleistina per pagrindinius administracinio akto transformacijos etapus, paveiktus jo suartėjimo su civiline sutartimi. Kitaip tariant, reikia atskleisti, kaip sutarčiai būdingų elementų įtraukimas į administracinio akto konstrukciją pakeitė paties administracinio akto sąrangą ir jo teisinės prigimties aiškinimą. Tačiau toks tyrimo pjūvio pasirinkimas reikalauja paaiškinimo. Žvelgiant plačiau nei doktrininiu ideologiniu aspektu reikia pripažinti, kad civilinės teisės indėlis į administracinės sutarties konstrukciją jokiu būdu neapsiriboja bendrosios sutarties sampratos „paskolinimu“. Tačiau čia apsiribosime tik šiuo aspektu, kadangi kiti bendro administracinės ir civilinės teisės normų veikimo aspektai gali būti atskleidžiami tik tiriant administracinių sutarčių teisinį tapatumą lyginamuoju požiūriu ir vertinant atskirų valstybių patirtį bei tradicijas.

gorijas: „administracinė“ ir „sutartis“. Atsižvelgiant į tai, kad šiame santykyje kategorija „sutartis“ yra bendroji, o kategorija „administracinė“ yra specialioji, pirmiau apžvelgsime sutarties sampratos vertinimą administracinės teisės erdvėje. Taigi būtina atsakyti į klausimus: kokį vaidmenį vaidina sutarties samprata administracinės teisės erdvėje ir kas tą sutartį daro administracine[274]? Prisimindami, kad sutartis susiformavo privatinės teisės erdvėje ir nuo seno buvo pagrindinė privatinių teisinių santykių reguliavimo priemonė, turime pasakyti, kad sutarties sampratos klausimas privatinės teisės moksle gana detaliai išnagrinėtas. Tačiau kalbant apie sutarties sampratą administracinės teisės erdvėje pasakytina, kad interesas suvokti jos turinį egzistuoja. Natūraliai keltinas klausimas, ar šiose dviejose teisės šakose sutarties sampratos vertinimas turi sąlyčio taškų, ar pasižymi radikaliais skirtumais? Kitaip tariant, ar administracinė teisė turi interesą formuluoti kitokią sutarties sampratą, nei ji yra susiformavusi bei itvirtinta valstybės pozityviojoje civilinėje teisėje? Atsakymo ieškosime lyginamosios administracinės teisės moksle.

Imant pavyzdžiu Prancūzijos teisinę sistemą pažymėtina, kad nors mokslininkai domisi sutarties sampratos administracinėje teisėje klausimu, tačiau principinių nesutarimų dėl jo nekyla. Galima sakyti, visuotinai pripažįstamas labai svarbus momentas, kad sutarties samprata tiek viešojoje (administracinėje), tiek privatinėje (civilinėje) teisėje yra vienoda[275]. Nemažai mokslininkų rodė interesą patvirtinti, kad egzistuoja bendroji sutarties sąvoka, o administracinė sutartis yra jos išvestinė forma. Administracinės sutarties susiformavimo istorinis kontekstas Prancūzijoje leidžia teigti, kad esminė šio instituto specifika kyla iš administracinės sutarties kvalifikavimo kriterijų, o ne iš sutarties sąvokos skirtumo administracinėje ir privatinėje teisėje[276].

Nežinia, ar galima laikyti sutapimu, ar Prancūzijos teisinės tradicijos įtaka, tačiau Vokietijos pozityviojoje teisėje sumodeliuota analogiška situacija. Administracinio proceso įstatymo 54 str. viešoji teisinė (administracinė) sutartis apibrėžiama kaip sutartis, kurios pagrindu atsiranda, pasikeičia ar pasibaigia teisiniai santykiai viešosios teisės srityje[277]. Taigi kaip matome, Vokietijos įstatymų leidėjas išeities tašku pasirinko bendrąjį sutarties apibrėžimą, žinomą civilinėje teisėje ir jį konkretizavo nurodydamas viešąjį teisinį sutarties dalyką (objektą), todėl tai yra susitarimas, kurio samprata identiška civilinio susitarimo sampratai.

Įdomumo dėlei pasakysime, kad siekis formuoti savarankišką administracinės sutarties sampratą, bandant įvardyti kategorijos „sutartis“ turinį, neretai įžvelgiamas Rusijos administracinės teisės doktrinoje. Tačiau susipažinus su tomis sampratomis galima teigti, kad tokiu būdu autoriai vis dėlto išskiria ne kokius nors kategorijos „sutartis“ ypatumus, o būtent sutarties administracinį teisinį pobūdį – šalis, objektą (dalyką), tikslą, režimą[278]. Tačiau problema egzistuoja. A. A. Savostin pažvelgė į šią problemą per Rusijos administracinės teisės doktrinos prizmę. Šis mokslininkas atkreipia dėmesį ir

---

[274] Kas nulemia sutarties administracinį teisinį pobūdį galima atskleisti tik analizuojant administracinių sutarčių teisinį tapatumą lyginamuoju aspektu. Tai analizuojama antroje disertacijos dalyje.

[275] Lichère, F., *supra* note 77, p. 10–11.

[276] Fort, F. X., *supra* note 46, p. 29.

[277] Vokietijos Federacijos teisingumo ministerijos interneto svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2011 09 20]. <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

[278] Rusų mokslininkų pateikiamos administracinės sutarties definicijos analizuojamos antroje disertacijos dalyje.

į egzistuojančius prieštaravimus tarp bendrosios sutarties sampratos ir jos vaidmens administracinės sutarties konstrukcijoje. Jo teigimu, administracinėje teisinėje literatūroje terminas „administracinė sutartis“ paprastai vartojamas atitinkamiems vykdomosios valdžios organo ir piliečio santykiams apibrėžti. O štai terminas „administracinis susitarimas“ vartojamas siekiant apibrėžti tokio pobūdžio santykius tarp dviejų viešojo valdymo (administravimo) institucijų. Tačiau, teisingai pastebi mokslininkas, tokiuose vertinimuose slypi prieštaravimai, kadangi iš esmės tai yra sinonimai, kaip privatinėje teisėje. Tai suponuoja, kad viešųjų teisinių santykių srityje terminus „sutartis“ ir „susitarimas“ reikėtų vartoti kaip lygiaverčius, sekant tarptautinės teisės pavyzdžiu, kur jie taip pat vartojami kaip sinonimai[279]. Su tokia traktuote iš esmės sutiktume, kadangi neįžvelgiame jokio teisine logika pagrįsto pagrindo skirti sutartis ir susitarimus turint omenyje, kad abu jie vertintini kaip teisės aktai[280]. Be to, toks vertinimas visa apimtimi atitinka klasikinių administracinės sutarties modelių – prancūziškojo ir vokiškojo – logiką.

Apibendrinant išskirtina lyginamojoje administracinėje teisėje pastebima tendencija, kad administracinė teisė neturi jokio intereso formuluoti kitokią sutarties sąvoką, nei ji yra privatinėje teisėje. Tai reiškia, kad vienas pagrindinių administracinės sutarties formavimosi elementų buvo iš privatinės (civilinės) teisės pasiskolinta bendroji sutarties samprata. Iš to kyla, kad formuojantis administracinės sutarties institutui administracinė teisė panaudojo privatinės teisės suformuotą sutarties sampratą ir priskyrė jai administracinius teisinius elementus, skiriančius ją nuo civilinės sutarties (disertacijoje tai įvardijome administracinės sutarties teisiniu tapatumu). Iš to darytina išvada, kad administracinė teisė neturi tokio gilaus intereso tyrinėti bendrąją sutarties sampratą kaip civilinė teisė, o apsiriboja tik tais jos aspektais, kurie leidžia apibrėžti bendrosios kategorijos „sutartis“ teisinį turinį siekiant atskleisti sampratos „administracinė sutartis“ teisinį turinį, taip pat atriboti sutartį nuo kitų išoriškai panašių viešojo valdymo (administravimo) formų, neturinčių teisinės reikšmės.

Administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajos. Administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajų analizė nebus visavertė neapibendrinus XIX a. pabaigoje XX a. pirmoje pusėje Vokietijos ir Prancūzijos mokslininkų vystytos bendrosios administracinių aktų teorijos (doktrinos).

Pats pirmasis reikšmingas teisės moksle tyrinėtas galimas administracinio akto ir administracinės sutarties prigimties bendrumo aspektas sietinas su valios išreiškimu. Siekdami paaiškinti administracinės sutarties priskyrimą administracinei teisei mokslininkai kėlė klausimą: ar administracinį aktą ir sandorį (taigi ir sutartį) galima kildinti iš valios išreiškimo? Akcentuotina, kad tiek administracinės teisės klasikai, tiek šiuolaikiniai mokslininkai administracinį aktą neretai įvardija kaip valios išreiškimą. Būtent šis elementas sukėlė karštų diskusijų bangą vystant administracinių aktų doktriną, kurioje atsirado šakos, bandančios sujungti viešosios (administracinės) ir privatinės (civilinės) teisės aktus (sandorius) į vieną – teisės akto – sąvoką. Vokietijos administracinės teisės

[279] Savostin, A. A., *supra* note 89, p. 43.

[280] Reikia pasakyti, kad neretai viešojo valdymo (administravimo) procese sudaromi teisiškai neįpareigojantys susitarimai, kurie negali būti laikomi teisine viešojo valdymo (administravimo) forma, nors yra pakankamai paplitę lyginamojoje administracinėje teisėje. Manytume, kad sutarties ir susitarimo sąvokos gal ir galėtų būti vartojamos kaip atskiri terminai, tačiau tik siauresniame kontekste, o būtent atskiriant teisinę viešojo valdymo (administravimo) formą nuo neteisinės.

doktrinoje pastebima, kad paprastai administracinis aktas tiesiogine išraiška formuluoja rezultatą, kurį jis turi sukelti. Šis deklaracijos elementas (vok. *Erklarungsmoment*), visada esantis administracinio akto elementu, ir nulėmė, kad kai kurie autoriai administracinį aktą pradėjo traktuoti kaip viešosios administracijos valios išraišką. Tokiu būdu administracinis aktas buvo prilygintas bendrajai teisės akto (vok. *Rechtsgeschaft*, pranc. *acte juridique*, kurio lietuviškas atitikmuo – sandoris) sąvokai, vartojamai civilinėje teisėje. Įdomu, kad tokios administracinio akto traktuotės užuominos įžvelgiamos O. Mayer, F. Fleiner, W. Jellinek, P. Labandt ir kt. darbuose[281]. Kai kurie autoriai tokioje praktikoje įžvelgė teorinį interesą, todėl buvo norima sujungti į vieną sąvoką privatinės ir viešosios teisės aktus ir tokiu būdu suformuoti sistemą, kuri būtų bendrosios teisės aktų teorijos pagrindas. E. Forsthoff nuomone, įdomu, kad net tie autoriai, kurie palaikė metodinį ir materialųjį civilinės ir administracinės teisės atskyrimą, nevengė vartoti tokios sąvokos, kaip „valios išreiškimas“ arba „teisės aktas“ (sandoris)[282].

Vis dėlto tokia administracinio akto traktuotė atskirų valstybių teisės doktrinose įgavo skirtingus vertinimus, kas nulėmė ir administracinio akto sampratos ypatumus konkrečioje teisės sistemoje. Minėtas vokiečių mokslininkas E. Forsthoff atsisako administracinį aktą traktuoti kaip teisės aktą, kylantį iš valios išreiškimo tokia prasme, kokia jai suteikta privatinėje teisėje. Fundamentalus administracinio akto ir privatinės teisės akto (sandorio), sukuriančio prievoles, skirtumas, anot E. Forsthoff, yra akivaizdus ir neretai pabrėžiamas: administracinis aktas ta apimtimi, kuria jis sukuria prievolę (pareigą), paprastai ją nukreipia į jo adresatą. Iš administracinio akto prigimties kyla jo galia įpareigoti kitus ir panaudoti aukščiausią prievartinę galią. Valios išreiškimas privatinės teisės aktuose negali sukurti prievolės niekam kitam, kaip tik jo paties autoriui. Tai glūdi valios išreiškimo prigimtyje, kadangi pagal fundamentalų privatinės teisės principą, asmuo neturi teisės įpareigoti kitą asmenį. Tais atvejais, kai administraciniame akte atskleidžiamas valios elementas, ta valia neturi nieko bendro su sutartine valia, egzistuojančia privatinėje teisėje. Dėl šios priežasties administracinį aktą traktuoti kaip asmeninės valdininko valios išreiškimą absoliučiai neįmanoma. Čia iškyla dar vienas principinis skirtumas tarp valios išreiškimo civilinėje teisėje ir administracinio akto: pastarasis neturi būti vertinamas žvelgiant iš asmeninės valdininko psichologinės situacijos, o išimtinai žvelgiant per administracinės funkcijos objektyvios teisinės aplinkos prizmę[283]. Manytume, kad išsakyta pozicija gali būti vertinama dvejopai. Sutiktume su teiginiu, kad esminis administracinio akto ir privatinės teisės akto (sandorio) skirtumas yra tas, kad administraciniu aktu viešoji administracija turi teisę įpareigoti kitą asmenį nepriklausomai nuo jo valios. Tai aiškintina viešajai administracijai suteiktomis prerogatyvomis. Tačiau nesutiktume su teiginiu, kad administracinį aktą ir privatinės teisės aktą (sandorį) skiria būtent ir tik tai, kad administracinis aktas negali būti vertinamas kaip asmeninės valdininko valios išreiškimas. Kaip tada reikėtų traktuoti atvejus, kai, pavyzdžiui, samdomas įmonės direktorius sudaro sandorius juridinio asmens vardu, pastarojo naudai ir interesais? Ar tokius sandorius galėtume traktuoti kaip asmeninės direktoriaus valios išreiškimą? Manytume, kad atsakymas turėtų būti neigiamas, todėl

[281] Mayer, O., *supra* note 20, p. 126–128; Forsthoff, E., *supra* note 22, p. 326–327.

[282] Forsthoff, E., *supra* note 22, p. 325–326.

[283] Forsthoff, E., *supra* note 22, p. 327–328.

paminėtas argumentas priimtinas tik iš dalies ir tik ta apimtimi, kad administracinis aktas iš tiesų pasižymi išoriniu kryptingumu. Būtent tai jį skiria nuo sandorio, t. y. kad jo galia nukreipiama į asmenis nepriklausomai nuo jų valios.

Aprašyta mokslinė pozicija svarbi tuo kad, galima sakyti, jos šalininkai Vokietijoje triumfavo. Šiuolaikinėje Vokietijos administracinėje teisėje administracinis aktas ir administracinė sutartis traktuojamos kaip atskiros, nors ir vienodą teisinę galią turinčios kategorijos. Tokia išvada darytina tiek vertinant teisinį reguliavimą, tiek jo pagrindu susiformavusius dominuojančius doktrininius vertinimus[284]. Iš to logiškai išplaukia, kad teisės aktas ir sandoris vokiečių, kaip ir lietuvių kalboje, turi atskirus atitikmenis.

Visiškai kitokią eigą ši diskusija įgavo Prancūzijos teisinėje sistemoje. Vertinant nagrinėjamą problematiką Prancūzijos teisės doktrinos kontekste pasakytina, kad prancūzų kalboje nėra tokios kategorijos, lietuvių kalboje įvardijamos „sandoriu", tiesioginio atitikmens. Sandoris prancūzų kalboje apibūdinamas terminu „acte juridique", kas pažodžiui išvertus reiškia „teisės aktas". Primintina, kad tai yra tiek privatinės, tiek viešosios teisės kategorija[285]. To rezultatas – Prancūzijos teisės doktrinoje vystoma bendroji teisės aktų teorija, apimanti tiek privatinės, tiek viešosios teisės aktų ypatumus (pranc. *théorie des actes en droit privé et public*). Tyrimo objekto ribose svarbu paminėti, kad pateikiama ir bendroji viešosios bei privatinės teisės akto sąvoka, tinkanti ir administraciniam aktui apibūdinti: teisės aktas – „valios išreiškimas, nukreiptas į teisinių padarinių sukūrimą"[286]. Kaip matome, tokia traktuotė atitinka poziciją, kurią Vokietijos teisės tradicija atmetė.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad tokios teorinės krypties suformavimo inspiracija buvo siekis surasti doktrininį pagrindimą, sušvelninantį administracinio akto ir sutarties logikų prieštaravimus ir tokiu būdu legitimuoti neišvengiamą administracinės sutarties instituto formavimosi reiškinį. Drįstume teigti, kad tai buvo tik pirmoji analizuojamo reiškinio evoliucijos pakopa, neturinti kokios nors svarbesnės savarankiškos reikšmės. Todėl toliau natūraliai buvo bandyta sugretinti kitus administracinio akto ir sutarties teisinės prigimties elementus, taip administracinei sutarčiai priskiriant administracinę teisinę prigimtį.

Antroji pakopa analizuojamoje diskusijoje fokusuojama į vieną būdingiausių ir neretai per daug suabsoliutinamų administracinio akto požymių – vienašališkumą (pranc. *unilatéralité*), arba vienašališką valios išreiškimą (pranc. *déclaration unilatérale de volonté*). Šis elementas teisės moksle buvo tyrinėjamas daug išsamiau ir plačiau nei pirmasis. Iš esmės jis atliko tą pačią funkciją – sutarties priskirtinumo administracinei teisei pagrindimą, buvo jo tąsa. Taigi mokslininkai kėlė fundamentalų klausimą: ar vienašališkumas (vienašališkas valios išreiškimas) yra tas universalus administracinio akto požymis, skiriantis pastarąjį nuo privatinės teisės aktų (sandorių) ir, ypač, sutarčių? Akivaizdu, kad nuo atsakymo į šį klausimą priklausė sprendimas ir kitos problemos, dar ir šiandieną keliamos mokslininkų, – ar administracinė sutartis yra administracinio akto rūšis.

Vokiečių autorius E. Forshoff, kaip ir kitų šalių mokslininkai, būtinu administracinio akto požymiu įvardija tai, kad jis yra valdinga, vienašalė priemonė, todėl ši kategorija neapima daugiašalių susitarimų (sutarčių), sudaromų viešosios teisės srityje. Mokslinin-

[284] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 25.

[285] Guillien, R., *et al*., *supra* note 1, p. 15.

[286] Guillien, R., *et al*., *supra* note 1, p. 11, 14.

ko teigimu, administracinius aktus sudaro visi vienašališki viešosios valdžios aktai, kylantys iš administracinės institucijos ir sukeliantys tiesiogines teisines pasekmes. Taigi administracinė sutartis (vok. *Offentlich-rechtlicher Vertrag*) nėra administracinis aktas. Administracinėje sutartyje trūksta valdingo vienašališko elemento, kuris reprezentuotų įsakymą, patvirtinimą ar konstatavimą. Net ir viešojoje teisėje sutartis remiasi į valios išreiškimą[287]. Kadangi vienašalis administracinis aktas istoriškai vertintinas kaip administracinės teisės autonomiškumo formavimosi epicentras, todėl natūralu, kad šį atspalvį ši teisės šaka išlaikė iki šiol. Tačiau prisimintinas Ch. Debbasch ir F. Colin teiginys, kad „Šiuolaikinėje epochoje (...) administracija nebegali remtis vien valdžios naudojimu. Ji turi save priversti sutikti, derėtis"[288]. Tenka konstatuoti, kad didžiausią posūkį teisinėje mintyje sukėlė administracinėje teisinėje praktikoje pastebimos gana gausios tradiciškai suprantamo vienašališkumo išimtys, taikomos priimant administracinius aktus. Stiprėjant teisinės valstybės ideologijai, susiformavo tendencijos į viešojo valdymo procesą vis plačiau įtraukti ir suinteresuotus asmenis, taip atsisakant griežto ir absoliutaus viešosios administracijos vienašališko veikimo suabsoliutinimo. Modernėjant viešojo valdymo procesui atsiranda vis daugiau sričių, kuriose viešoji administracija negali veikti išimtinai vienašališkai, todėl kai kurie administraciniai aktai gali būti išleisti tik to pageidaujant suinteresuotam asmeniui arba esant jo sutikimui. Šiuos administracinio akto sąrangos pokyčius tyrinėjo tiek administracinės teisės klasikai, tiek šiuolaikiniai autoriai. A. Andruškevičius atkreipia dėmesį į gana plačiai taikomus pavaldumu negrindžiamo valdymo realizavimo procese priimamus, pvz., sankcionavimo aktus, dėl kurių suinteresuoti asmenys patys kreipiasi į atitinkamas valstybės ar savivaldybių institucijas (pareigūnus)[289]. Tokiu būdu suinteresuotasis asmuo tam tikra apimtimi dalyvauja akto kūrime, kadangi jis nulemia administracijos veikimą, išreikšdamas savo asmeninę valią, t. y. prašydamas administracijos veikti, o jo vaidmuo baigiasi, kai aktas yra priimamas. Taigi suinteresuoto asmens prašymas yra tai, kas lemia administracijos veikimą, nukreiptą į sprendimo priėmimą. Toks prašymas įgauna dar daugiau svarbos, kai pageidaujamas administracinis aktas sukuria ne tik teises, bet ir pareigas.

Mokslininkai pastebi, kad analizuojama administracinių aktų rūšis (vok. *Der mitwirkungsbedurftige Verwaltungsakt*) visada domino doktriną ir praktiką[290]. Ilgą laiką buvo manoma, kad individo ir administracijos valios bendradarbiavimas sukuria sutartį, o tokia pozicija ilgą laiką atsispindėjo tiek Prancūzijos, tiek Vokietijos teisinėje mintyje, ypač vertinant valdininkų skyrimo akto teisinę prigimtį. Tačiau vokiškoji teisinė mintis suformavo itin stiprų pasipriešinimą tokiai traktuotei. O. Mayer suformulavo idėją, kad valdininko teisinės padėties sukūrimas, kaip ir kitais šio tipo atvejais, remiasi į viešosios valdžios aktą, tai yra į administracinį vienašališką aktą. Jis pasiūlė tokį aktą pavadinti „administraciniu aktu, sukurtu suinteresuoto asmens įsipareigojimo pagrindu" (vok. *Verwaltungsakt auf Unterwerfung*)[291]. Kaip gi aiškintina ši pozicija? O. Mayer

[287] Forsthoff, E., *supra* note 22, p. 315.

[288] Debbasch, Ch.; Colin, F., *supra* note 27, p. 445.

[289] Andruškevičius, A., *supra* note 43, p. 140–141.

[290] Forsthoff, E., *supra* note 22, p. 334–336.

[291] Autoriaus laisvas vertimas i lietuvių kalbą siekiant atskleisti tokio pavadinimo esmę. Verčiant pažodžiui gali būti neatitikimų, todėl toks vertimas naudojamas tik šiame disertaciniame tyrime.

teigimu, administracinis aktas, numatantis tam tikrus suvaržymus, turi turėti įstatymo pagrindą. Tačiau kai kurie aktai, numatantys įpareigojimus, gali būti priimti remiantis ne įstatymu, o suinteresuoto asmens sutikimu. Tai yra tokie atvejai, kai administracinis aktas išleidžiamas su suinteresuoto asmens įsipareigojimu. Šiuo atveju savanoriškas įsipareigojimas tarsi pavaduoja įstatymo suteikiamą leidimą numatyti įpareigojimus[292]. Savo prašymu suinteresuotas asmuo sutinka sueiti į šį specialaus pavaldumo santykį, kurį sukuria administracinis aktas. Būtent iš čia ir kyla administracinio akto, sukurto suinteresuoto asmens įsipareigojimo pagrindu (vok. *Verwaltungsakt auf Unterwerfung*), sąvokos prigimtis. Tokiu būdu administracinis aktas tampa laisvas ir pats sukuria teisinius padarinius. Ši terminologija buvo greitai adaptuota Vokietijos teisinėje sistemoje. Įdomu paminėti, kad O. Mayer, žinomo kaip vieno didžiausių sutarties pripažinimo administracinėje teisėje priešininkų, aiškinimu koncesijos aktas, kuriuo privačiam asmeniui suteikiama teisė teikti viešąsias paslaugas, yra ne sutartis, o administracinis aktas, vadinamasis „*Verwaltungsakt auf Unterwerfung*“ [293].

Augant viešosios administracijos veiklos apimtims ir jos socialinei svarbai, susiformavo daugiau administracinio akto rūšių, savo prigimtimi panašių į valių suderinimo išraišką. Tai lėmė aplinkybė, kad didžiąją šiuolaikinės administracinės teisės (administracinio proceso teisės) dalį užima pozityvus viešasis valdymas (administravimas). Vokiečių autoriai (O. Bachof, T. Maunz) pažymi, kad valdymo praktikoje svarbus ir būtinas pozityvaus valstybinio valdymo įgyvendinimo instrumentas yra teikiantis naudą (gerovę) administracinis aktas (vok. *Der beguenstigende Verwaltungsakt*). Literatūroje tokia padėtis yra kritikuojama, kadangi administracinis aktas, kaip liberalios valstybės koncepcijos produktas, orientuotas į schemą įsakymas-pavaldumas, įsakymas-gynyba, skirtas valdžios-pavaldumo santykių reguliavimui. Todėl mokslininkai atkreipia dėmesį, kad valstybės ir piliečio santykiuose teikiant viešąsias paslaugas pirmiausiai kalbama ne apie prievartinę viešųjų interesų realizaciją, o apie valstybės ir piliečio sąveiką[294].

Pateiktos vokiečių teoretikų pozicijos parodo, kad, net atsiradus gausioms vienašališkumo išimtims, mokslininkai sugebėjo rasti paaiškinimus ir, galiausiai, pagrįsti vienašalio administracinio akto sąvokos, apimančios visas minėtas aktų rūšis, legitimumą. Tačiau tai nebuvo vienintelis šios problemos sprendimas. Ryšium su analizuojamais procesais, teisės moksle atsirado kryptis, vysčiusi dvišalių administracinių aktų teoriją. Šiai kateogrijai (vok. *Zweiseitiger Verwaltungsakt*) platesnį mokslinį pagrindimą suteikė W. Jellinek, teigdamas, kad kai kurių administracinių aktų teisėtumas (galiojimas) priklauso tiek pat nuo suinteresuoto asmens dalyvavimo, kaip ir nuo pačios valstybės (administracijos) veiklos. W. Jellinek laikė administracinį aktą kaip neegzistuojantį (niekinį) tuo atveju, kai trūksta šio teisės akto adresato prašymo. Iš kitos pusės, kaip pažymi E. Forsthoff, W. Jellinek dvišalis administracinis aktas nėra identiškas administraciniam aktui, sukurtam O. Mayer pavadintam aktui, priimtam „suinteresuoto asmens įsipareigojimo pagrindu“. Pats W. Jellinek pripažino, kad kai kurie aktai, kuriems reikalingas prašymas, gali galioti net ir be jo. Tai pasakytina apie administracinius aktus, paprastai priimamus be suinteresuoto asmens prašymo, tačiau kurie tam tikrais atvejais pagal ga-

[292] Mayer, O., *supra* note 20, p. 123–124.

[293] Flogatis, S., *supra* note 42, p. 243.

[294] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 198.

liojančią tvarką priklauso nuo jų sutikimo. Dažniausiai tai taikoma norint pakeisti jau priimtus administracinius aktus[295].

Šiuolaikinėje doktrinoje taip pat galima surasti panašių vertinimų kurie, manytume, yra svarbūs ir Lietuvos teisės mokslui. Vokiečių mokslininkai (H. Maurer, W. Krebs) atkreipia dėmesį, kad suvokimas, jog administracinis aktas pasižymi imperatyviu, valdingu charakteriu, tik iš dalies atitinka tikrovę. Administracinis aktas yra neatskiriama viešųjų paslaugų teikimo forma. Asmenys taip pat įtraukiami į administracinio akto priėmimo procesą, kadangi, kaip numato administracinio akto išleidimo tvarka, administracinis organas įpareigotas ne tik išklausyti asmenį, bet ir išaiškinti jam administracinio akto esmę. Todėl dar iki administracinio akto priėmimo administracinis organas ir asmuo gali pasiekti susitarimą. Vokiečių mokslininkai H. J. Bonk ir W. Braun pažymi, kad šiuolaikinės tikrovės sąlygomis skirtumai tarp administracinio akto ir administracinės sutarties nustoja būti esminiai[296]. Itin svarbu pažymėti, kad šioje nuomonėje įžvelgtina idėja, kad administracinis aktas su administracine sutartimi teisinės prigimties ir teisinės logikos požiūriu nėra visiškai priešingi dariniai, kadangi jie susisieja ir per tokius elementus, kaip dviejų ar daugiau valių suderinimas.

Vis dėlto tenka akcentuoti, kad vyraujantis administracinio akto vertinimas Vokietijos teisinėje sistemoje nepakito. Šiandieninėje pozityviojoje teisėje, minėjome, nustatytas teisinis reguliavimas aiškiai parodo, kad šioje šalyje dvišalių administracinių aktų doktrina neįsitvirtino. Administraciniai aktai, priimami ne vienašališkai, o viena ar kita forma dalyvaujant suinteresuotam asmeniui, vokiškoje teisinėje mintyje ir pozityviojoje teisėje vis dėlto buvo pripažinti vienašaliais administraciniais aktais. Tokiu būdu buvo išspręstas administracinio akto bei administracinės sutarties santykio klausimas. Administracinis aktas ir administracinė sutartis Vokietijoje laikomos atskiromis viešojo valdymo (administravimo) formomis. Tai reiškia, kad administracinis aktas yra vienašalis (net jeigu jo priėmimui būtinas dviejų ir daugiau valių suderinimas), o sutartis – daugiašalis (dvišalis) aktas. Manytume, kad tokią doktrinos vystymosi kryptį galėjo nulemti aplinkybė, kad tuo metu Vokietijos pozityviojoje teisėje dar nebuvo įtvirtintas administracinės sutarties institutas, todėl bet koks tradiciškai suprantamo administracinio akto priartinimas prie sutarties kategorijos ar bent ja grindžiamos logikos tikriausiai atrodė nelabai turintis racionalų pagrindimą.

Visiškai kitokia kryptimi paraleliai vystyta diskusija pasisuko Prancūzijos teisės moksle, o jos rezultatai atsispindi ir šiandieninėje teisinėje sistemoje. Prancūzijos teisėje buvo pripažinta daugiašalių (dvišalių) administracinių aktų doktrina. Jie neretai vadinami sutartiniais administraciniais aktais[297]. Tikėtina, kad tokią jos eigą nulėmė aplinkybė, kad šioje teisinėje sistemoje jau buvo susiformavęs ir pripažintas administracinės sutarties institutas, apimantis gana daug viešosios administracijos veiklos sričių. Tai galėjo lemti administracinio akto ir sutarties turiningųjų požymių suartinimą, nes sutartis buvo pripažįstama ne tik kaip privatinės, bet ir kaip viešosios teisės kategorija, t. y. viena iš administracinio akto rūšių. Pabrėšime, kad tokia traktuotė tiesiogiai integruoja administracinę sutartį į viešojo valdymo (administravimo) formų sistemą, nes tam nereika-

[295] Forsthoff, E., *supra* note 22, p. 334–337.

[296] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 200.

[297] Guillien, R., *et al*., *supra* note 1, p. 11; Van Lang A., *et al., supra* note 135, p. 5–6.

lingas joks atskiras paaiškinimas. Taigi priešingai nei Vokietijoje, Prancūzijos teisinėje sistemoje buvo pripažintas administracinių aktų klasifikavimas į vienašalius ir dvišalius arba daugiašalius (pranc. *acte administratif unilatéral, acte administratif bilatéral, plurilatéral*). Prancūzų administracinės teisės klasikas A. de Laubadère atkreipė dėmesį į tai, kad sutarties identifikavimas administracinėje teisėje pirmiausiai turi prasidėti nuo jos identifikavimo su vienašaliu aktu. Sekant mokslininko aiškinimu, sutartis tiek viešojoje, tiek privatinėje teisėje yra daugiašalis (dažniausiai dvišalis) aktas. Taigi tarp vienašalio akto ir sutarties, galima sakyti, yra visiška antinomija. Tai reiškia, kad sutarties ir vienašalio akto atskyrimas įsikomponuoja į platesnį – daugiašalio ir vienašalio akto – skyrimą, kadangi kategorija, kuri oponuoja vienašaliam aktui, yra ne tik sutartis, bet ir daugiašalis aktas apskritai, nes pastaroji sąvoka neapsiriboja vien tik sutartimi. Akcentuotina, kad šis mokslininkas gana originaliai pažvelgė į kompleksinę situaciją, tyrinėtą vokiečių autorių darbuose, kai administracinė priemonė (administracinis aktas) iš savo adresato reikalauja tam tikro elgesio (valios išreiškimo). Jis kėlė klausimą, ar tai reikėtų vertinti kaip sutikimą, reiškiantį, kad yra sutartis, ar tiesiog kaip prisijungimą (suderinamą su įsipareigojimu) prie vienašalio akto[298]?

Prancūzijos teisės moksle buvo skirta itin daug dėmesio vienašalio akto atskyrimo nuo daugiašalio akto problemai. Autoriaus žiniomis, vieną išsamiausių lyginamųjų studijų šiuo klausimu atliko prancūzų profesorius Ch. Eisenmann, savo skaitytame paskaitų cikle Paryžiaus universiteto doktorantams 1950 – 1954 m. išdėstęs doktriną, suradusią nemažai šalininkų tarp teisės mokslininkų. Šis autorius apibendrino iki tol vystytas žymiausių prancūzų viešosios ir privatinės teisės mokslininkų mintis ir pateikė savąją kritiką[299].

Prancūzijos doktrinoje ilgą laiką vyravo nuomonė, kad privatinėje teisėje neegzistuoja vienašaliai aktai, kadangi pastarieji yra viešosios teisės monopolis. Tą patvirtina daugelio autorių išsakytos panašios pozicijos. Vadovaujantis tokia logika, administracinėje teisėje viskas vyksta priešingai nei privatinėje teisėje. Vykdydama viešąją valdžią, administracija yra aukštesnėje padėtyje už privačius asmenis ribose, apibrėžtose įstatymų, todėl čia kalbame apie nelygybės teisę, iš kur ir kyla administracinio akto prigimtinė sritis. Savo įsakymais ir potvarkiais, rašė M. Mestre, administracija turi teisę išleisti paliepimus privatiems asmenims, diktuoti jiems savo valią, tokiu būdu sukurdama jiems pareigas (prievoles). Ch. Eisenmann teigimu, šios administracinės teisės mokslininkų pozicijos sutapo su simetriškai vystyta Prancūzijos civilinės teisės doktrina, kurioje taip pat ilgą laiką dominavo minėta nuomonė, kad privatinėje teisėje neegzistuoja vienašaliai teisės aktai (sandoriai). Kita vertus, siekiant išvengti šios radikalios pozicijos, kai kurie autoriai teigė, kad jie vis dėlto egzistuoja, tačiau jų vaidmuo yra minimalus, o tai leidžia į juos nekreipti jokio dėmesio. Šiandieną situacija iš esmės pasikeitė, nes Prancūzijos privatinės ir viešosios teisės mokslas pripažįsta vienašalių aktų egzistavimą abiejose teisės šakose. Tai patvirtina ir aplinkybė, kad teisinių terminų žodynuose vienašalis aktas pateikiamas ir kaip civilinės teisės kategorija[300].

---

[298] Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A., *Traité des contrats administratifs*. Tome I, *supra* note 73, p. 54–71.

[299] Žr. plačiau: Eisenmann, Ch., *supra* note 38, p. 412–443.

[300] Guillien, R., *et al.*, *supra* note 1, p. 18.

Grįžtant prie doktrinos apžvalgos pasakytina, jog Ch. Eisenmann gana įtikinamais argumentais pagrindė, kad vienašalis aktas ne tik kad egzistuoja abiejose teisės sistemose, tačiau tiek viešojoje, tiek privatinėje teisėje jo vaidmuo yra ganėtinai reikšmingas. Idėja, kad vienašalis aktas yra viešosios teisės monopolis ir privatinės teisės silpnumas, anot mokslininko, yra klaidinga. Privatinėje teisėje, be abejo, dvišalis aktas, dažniausiai sutartis, užima svarbesnę vietą nei vienašalis aktas, kadangi jis atsirado daug anksčiau kaip forma, galinti įgauti gausybę įvairių turinių, kaip būdas, leidžiantis sukurti daug įvairesnius teisinius santykius, nei vienašalis aktas. Tiek viešojoje, tiek privatinėje teisėje vienašalis aktas kartais yra „imperatyvus", t. y. tiek prievolės tretiesiems asmenims šaltinis, tiek teisių bei įgaliojimų suteikimo tretiesiems asmenims pagrindas. Tai suponuoja, kad vertinant per turinio prizmę, neegzistuoja joks radikalus ir absoliutus skirtumas tarp viešosios teisės vienašališko akto ir privatinės teisės vienašališko akto. Ir būtent, pabrėžia Ch. Eisenmann, kai kalbame apie vienašališką aktą administracinėje teisėje, niekada nereikia galvoti primityviai: įsakymas, paliepimas, reikalavimas, nurodymas, instrukcija. Reikia galvoti apie leidimus, sutikimus, suteikimus ir visus aktus, kuriais suteikiamos arba pripažįstamos teisės.

Natūraliai kyla klausimas, koks gi turiningasis elementas gali būti kriterijumi, padedančiu apibrėžti minėtų aktų rūšis ir tokiu būdu atskleisti administracinio akto ir administracinės sutarties sąsajas? Ilgą laiką daugelis prancūzų administracinės teisės teoretikų, siekdami apibrėžti vienašalio ir daugiašalio (dvišalio) akto kategorijas, išeities tašku rinkdavosi kiekybinį kriterijų, kas reiškia, kad pakanka žinoti teisės akto autorių, t. y. valių, iš kurių kyla tas aktas, skaičių. Vadovaujantis šia logika vienašaliais aktais turėtų būti laikomi tokie aktai, kurie turi vieną autorių ir kurie atsiranda iš vienintelės valios, o daugiašaliai (dvišaliai) aktai turi keletą autorių ir atsiranda iš keleto valių. Štai ir žymus teoretikas L. Duguit savo „Konstitucinės teisės traktate" rašė: „iki šiol aš analizavau teisės aktą kaip patį iš savęs. Aš numačiau skirtingus teisės akto momentus, sueinančius į vienintelį subjektą. Sekant šia terminologija, aš turėjau omenyje vienašalį teisės aktą. Iš esmės dažnai teisės aktas pasižymi šiuo paprastu charakteriu, tačiau neretai jis turi daug labiau komplikuotą charakterį: jis yra dviejų ar daugiau valių dalyvavimo produktas, jis yra daugiašalis"[301]. Vis dėlto gilinantis į teisės akto prigimtį tampa akivaizdu, kad jai atskleisti kiekybinio kriterijaus nepakanka. Minėtoje pozicijoje, išreiškiamoje daugelio prancūzų autorių darbuose, bendra tai, kad kalbama apie vienos ar daugiau valių išreiškimą, dalyvavimą formuojant teisės aktą, tačiau nevertinama tų valių teisinis vaidmuo formuojant teisės aktą. Itin svarbu, kad Ch. Eisenmann tokią poziciją atmetė argumentuodamas tuo, kad tokiu atveju bet kuris įstatymas ar reglamentas, bet kuris kolegialaus teismo sprendimas turėtų būti laikomas daugiašaliu aktu, nes jį formuojant dalyvauja tam tikras skaičius individų. Reikėtų sutikti su mokslininko teiginiu, kad tokie aktai bet kokiu atveju išreiškia viena valią: valstybės, institucijos ir kitų subjektų, nepriklausomai nuo to, kad ji suformuojama iš atskirų individų valios. Iš to kyla, kad teisės akto autoriai nėra visi tie, kurie dalyvauja jį kuriant. Tai turėtų būti tie asmenys, kurie pagal teisę asmeniniu ir laisvu sprendimu gali duoti ar atsisakyti duoti sutikimą normoms, kurias aktas turi sukurti. „Sutikimo arba oponavimo galia, štai kur yra akto autoriaus teisinės koky-

[301] Duguit, L., *Traité de droit constitutionnel, supra* note 23, p. 367.

bės kriterijus“[302]. Grįsdamas šį teiginį profesorius siūlė atsigręžti į etimologinę sąvokos prasmę. Visuose prancūziškuose terminuose „vienašalis“, „dvišalis“, „daugiašalis“ (pranc. *unilatéral, bilatéral, plurilatéral*, kurių vokiški atitikmenys *enseitiger Akt, zweiseitiger Akt, mehrseitiger Akt*) yra lotyniškos kilmės šaknis „latus, lateris“, reiškianti „pusė, šalis“. Tokia traktuotė suponuoja, kad vienašalis aktas yra tas aktas, kuris kyla iš vienos pusės (šalies), daugiašalis aktas – kyla iš kelių pusių (šalių). Taigi kyla klausimas, kokios teisinės savybės lemia, ar teisės akto autoriai sudaro vieną, dvi ar daugiau šalių? Itin įdomus ir šiame tyrimo etape reikšmingas Ch. Eisenmann pasiūlymas prisiminti sutarties teisinę konstrukciją, kadangi visuotinai pripažįstama, kad tai yra dvišalis arba daugiašalis aktas. Siūloma įvertinti tą savybę, kad sutarties normos sukuria teises ir pareigas tik jos autoriams, t. y. akto šalims. Iš to išplaukia išvada, kurią puikiai apibūdino G. Dupuis: „Tikrasis skirtumas tarp daugiašalio ir vienašalio akto yra tas, kad daugiašalės normos reguliuoja elgesį tų subjektų, kurie tam aktui davė savo sutikimą, taip kaip vienašalės normos įpareigoja asmenis nepriklausomai nuo jų sutikimo. Pirmuoju atveju norma gimsta iš normos adresatų sutikimo, kurie tuo pačiu metu yra ir jos autoriai. Antruoju atveju norma gimsta iš jos autorių valios, nereikalaujant jos adresatų sutikimo. Trumpai tariant, kvalifikavimas remiasi į kokybinį fundamentą, t. y. abipusę akto ir jo normų subjektų padėtį: suvienyti daugiašalio akto atveju jie yra visiškai skirtingi vienašalio akto atveju“[303]. Kaip matome, administracinių aktų klasifikavimas į vienašalius ir dvišalius (daugiašalius) yra išimtinai kokybinės prigimties ir neturi nieko bendro su kiekybiniu kriterijumi – teisės akto autorių ar bendraautorių skaičiumi. Todėl vadovaujantis šia logika galima pagrįsti tik tokių aktų teisinės prigimties turinį, kadangi aktus klasifikuodami formaliai, gausime kitokį rezultatą. Manytume, kad mokslinėje literatūroje neretai pateikiamas administracinio akto kaip vienašalio akto apibūdinimas turi būti papildomas požymiu, kad tai yra į išorę nukreiptas valdingas valios išreiškimas, siekiant sukurti teisinius padarinius. Toks išorinio kryptingumo požymis aiškiau atskleistų klasikinio administracinio akto esmę – pareigų nustatymą asmenims, nepriklausomai nuo jų valios, pvz., mokesčių administratoriaus vienašališkas nurodymas sumokėti mokestį.

Kokie analizuojamo klausimo vertinimai vyrauja šalyse, kuriose administracinė teisė nėra plačiai išvysčiusi ir pritaikiusi sutarties institutą ir kuriose nėra aiškiai atsakyta į klausimą, ar administracinio akto prigimtis gali būti dvišalė (daugiašalė)? Šiuo klausimu tikslinga žvilgterėti į Rusijos administracinės teisės doktriną[304]. Ne paslaptis, kad šios šalies administracinės teisės doktrinoje itin pabrėžiamas administracinio akto vienašališkumas, tačiau kartu pastebima tendencija pripažinti sutarties įtraukimą į viešosios administracijos veiklos priemonių arsenalą. Analizuojant žymių teoretikų mokslines pozicijas pastebima daug nenuoseklumo ir prieštaravimų, kurie, manytina, įspėja apie nepakankamą problemos mokslinio ištyrimo lygį.

Ju. N. Tikhomirov kaip būtiną viešosios administracijos akto požymį skiria tai, kad jis neatsiejamas nuo viešosios administracijos valdingų įgaliojimų ir yra vienašališkas valdingas valios išreiškimas. Tačiau kartu autorius įneša ir tam tikros painiavos teig-

[302] Eisenmann, Ch., *supra* note 38, p. 418.

[303] Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A., *Traité des contrats administratifs*. Tome I, *supra* note 73, p. 56.

[304] Šis klausimas Lietuvos teisės doktrinos požiūriu analizuojamas trečioje disertacijos dalyje.

damas, jog „valios išreiškimo vienašališkumas nereiškia, kad administracinės valdžios subjektai neatsižvelgia į pavaldžių ir nepavadžių asmenų valią“[305]. Tampa neaišku, ar vienašališkumas mechaniškai tapatintinas su administracinio akto autorių skaičiumi, ar vis dėlto turi būti atsižvelgiama į kokybinę administracinio akto prigimtį, t. y. iš kokios valios jis kyla. Manytume, kad tokia nuomonė vertintina kartu ir kaip pripažinimas, kad šiuolaikinėmis sąlygomis viešosios administracijos veiklos vienašališkumas turi gausias išimtis, ir kaip vengimas nuodugniau tyrinėti ne administracijos, o kitos santykio šalies valios teisinę svarbą vertinant administracinio akto teisinę prigimtį. Drįstume teigti, kad tokioje, nors ir ne visai nuoseklioje, mokslinėje pozicijoje įžvelgtina Vokietijos administracinės teisės tradicijos įtaka.

Pravartu paminėti ir žinomo teoretiko D. N. Bakhrakh samprotavimus, kuriuose, mūsų nuomone, taip pat įžvelgtini tam tikri prieštaravimai. Šio autoriaus pateikiamoje administracinės sutarties definicijoje nurodoma, kad ši sutartis įvardijama kaip „daugiašalis aktas“. Tačiau po to mokslininkas atskirai aprašinėja administracinės sutarties ir administracinio akto skirtumus, kas lyg ir suponuoja išvadą, kad tai yra visiškai skirtingos kategorijos. Negana to, autorius teigia, kad „yra pakankamas pagrindas administracinę sutartį laikyti „viešosios vykdomosios valdžios teisės aktu, pasižyminčiu daugiašališku pobūdžiu“[306]. Pabrėšime, kad išsakytos nuomonės suponuoja tą patį neaiškumą – ar administracinė sutartis yra savarankiškas darinys, ar vis dėlto tai yra administracinio akto rūšis. Ir jeigu taip, tai kaip tai dera su vienašališkumo požymiu.

Prisimenant prof. N. Ju. Khamaneva keltą klausimą, ar administracines sutartis galima laikyti viena iš administracinio akto rūšių, reikia pasakyti, kad ši mokslininkė pateikė gana įtikinamą argumentaciją, pagrindžiančią, kad kategorija „administracinė sutartis“ labiau atitinka sampratą „administracinis teisės aktas“[307].

Nors pateikėme tik keletą pozicijų, drįstume teigti, kad jos atspindi vyraujančias Rusijos administracinės teisės mokslo nuostatas, todėl panašių samprotavimų galima surasti ir daugiau. Apibendrinant pasakytina, kad Rusijos teisės doktrinoje nėra aiškios pozicijos nei dėl administracinio akto ir administracinės sutarties santykio, nei dėl administracinių aktų dvišalės (daugiašalės) prigimties pripažinimo. Apibendrindamas rusų mokslininkas D. S. Andreev teigia, kad visus požiūrius į valstybinio valdymo teisės akto (administracinio akto – *autoriaus pastaba*) ir administracinės sutarties santykį galima suskirstyti į tris grupes[308].

Pirmoji pozicija yra ta, kad valstybinio valdymo teisės aktas ir administracinė sutartis yra dvi glaudžiai sąveikaujančios, tačiau ne mažiau savarankiškos valstybinio valdymo formos. Esminis atribojantis požymis yra tas, kad valstybinio valdymo teisės aktas – tai teisinę reikšmę turintis vienašališkas valstybinio valdymo subjekto valios išreiškimas, o administracinė sutartis – tai teisinę reikšmę turintis dviejų ar daugiau administracinės teisės subjektų, iš kurių bent vienas įgyvendina valstybinio valdymo subjekto funkcijas, suderintos valios išreiškimas. Šios pozicijos šalininkai mano, kad

[305] Tikhomirov, Ju. A., *Upravlenie na osnove prava* [Law-based administration], supra note 63, p. 49.

[306] Bakhrakh, D. N., *supra note* 36, p. 287–298.

[307] Žr. plačiau: *Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Pod redakciej N. Ju. Khamanevoj, *supra* note 35, p. 386–387.

[308] Andreev, D. S., *supra* note 40, p. 149–151.

sampratos „valstybinio valdymo teisės aktas“ ir „administracinė sutartis“ yra nesuderinamos, t. y. nesusikertančios viena su kita pagal apimtį.

Antrojo požiūrio esmė ta, kad valstybinio valdymo teisės aktas ir administracinė sutartis yra ne savarankiškos valstybinio valdymo formos, o dvi vienos valstybinio valdymo formos, t. y. valstybinio valdymo teisės akto atmainos. Išreiškiamų valių skaičius nesukuria tokios teisinės valstybinio valdymo teisės akto ir administracinės sutarties specifikos, kuri leistų juos priskirti prie atskirų valstybinio valdymo formų. Išreiškiamų valių skaičius yra tik kriterijus, pagal kurį įgyvendinama valstybinio valdymo teisės akto, kaip vieningos valstybinio valdymo formos, rūšinė diferenciacija į vienašališkus aktus (valstybinio valdymo teisės aktai tradicine šio žodžio prasme) ir daugiašalius aktus (administracines sutartis). Šio požiūrio šalininkai mano, kad samprata „administracinė sutartis“ yra platesnės pagal apimtį sampratos „valstybinio valdymo teisės aktas“ dalis.

Trečiojo požiūrio šalininkai siūlo skirti valstybinio valdymo aktą siaurąja ir plačiaja prasme. Pagal tradicinę, siaurąją prasmę valstybinio valdymo teisės aktas – tai vienašališkas valdingas valstybinio valdymo subjekto valios išreiškimas. Plačiąja prasme prie valstybinio valdymo teisės aktų būtina priskirti taip pat bendrus valstybinių organų sprendimus ir administracines sutartis.

Su tokia klasifikacija iš esmės galima sutikti, kadangi joje atsispindi tiek anksčiau aprašyti atskirų valstybių teisės mokslo suformuoti požiūriai, tiek konkrečios šalies teisės moksle egzistuojančių požiūrių įvairovė. Aktų skirstymas į vienašalius ir daugiašalius, kaip ir bet koks klasifikavimas, negali būti absoliutinamas. Tačiau šio skyrimo vertinimas žvelgiant per aktų teisinės prigimties prizmę galėtų atlikti metodologinę funkciją atskleidžiant bendrus administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąlyčio taškus. Tai suponuoja išvadą, kad netikslu bendrąją ir kompleksinę kategoriją „administracinis aktas“ priešinti kategorijai „sutartis“ vien tuo pagrindu, kad pirmasis yra vienašalis, o antrasis – daugiašalis aktas. Formalusis kriterijus (pavadinimas ir teisės akto autorių skaičius) ne visada gali reprezentuoti turininguosius teisinio reguliavimo technikos prigimties vertinimus: ne visada tai, kas vadinama administraciniu aktu, vertinant per turinio prizmę, yra išimtinai vienašališka.

Kitas itin svarbus administracinio akto ir administracinės sutarties gimiringumą liudijantis elementas, skiriantis šią sutartį nuo civilinės sutarties – teisinė galia. Šis bendras bruožas tiesiogiai sietinas su dviem minėtom administracinio akto ir administracinės sutarties santykio formomis – teisine prigimtimi arba administracinės sutarties prilyginimu administraciniam aktui teisinės galios požiūriu. Privatinėje teisėje visuotinai pripažįstama, kad sutartis ją sudariusiems asmenims turi įstatymo galią. Tas pats pasakytina ir apie sutartis tarptautinėje viešojoje teisėje[309]. Itin svarbu paminėti Lietuvos teisės teorijoje pateikiamą šio principo aiškinimą. Kadangi sutartis kyla iš laisvų asmenų valios autonomijos ir sutarties laisvės principo, tokiam aktui pripažįstama įstatymo teisinė galia. Tai reiškia, kad šis aktas negali būti pakeistas ar panaikintas žemesnės galios teisės aktais, ir, kas tyrimo ribose labai svarbu, – administraciniais aktais[310]. Iš esmės pritardami tokiam aiškinimui

[309] Turime omenyje Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, kad ratifikuotos tarptautinės sutartys turi įstatymo galią.

[310] Štai prof. A. Vaišvila teigia, kad piliečių teisėkūros aktai (testamentai, sandoriai) turi įstatymo galią, nes sukurti pagal įstatymo piliečiams suteiktą teisę ir reiškia, kad jokie įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai neturi jiems prieštarauti, jų pakeisti ar atšaukti. Vaišvila, A., *supra* note 29, p. 316.

teigtume, kad būtent šioje vietoje atsiskleidžia esminiai administracinės sutarties teisinės sąrangos logikos (egzistuojančios užsienio valstybėse) ypatumai, skiriantys ją nuo civilinės sutarties. Vienas klasikinio administracinės sutarties modelio sąrangos logikos ypatumų yra tas, kad viešoji administracija turi teisę vienašališkai daryti intervenciją į administracinę sutartį[311]. Vadovaujantis teisine logika darytina išvada, kad minėtos intervencijos teisinė forma – administracinis, t. y. poįstatyminis aktas. Prancūzijos pavyzdys šiuo atveju yra itin specifinis, kadangi administracinė sutartis pripažįstama administracinio akto rūšimi, tačiau visuotinai pripažįstama, kad ji, kaip ir civilinė sutartis, turi įstatymo galią jos šalims[312]. Kartu pripažįstama, kad šis principas turi išimtis, kas ir pagrindžia administracinių sutarčių specifiškumą. Tačiau šios šalies teisės tradicija analizuojamu klausimu išsiskiria iš bendros sistemos. Analizuojant administracinių sutarčių ypatumus kito panašaus varianto šiuo aspektu surasti nepavyko. Minėjome, kad esminiai keliami klausimai ar administracinė sutartis gali būti laikoma administracinio akto rūšimi, kas automatiškai nulemia ir jos teisinę galią. Štai net prisimindami doktrinoje išsakomas nuomones, kad administracinė sutartis yra viešosios administracijos daugiašalis aktas, turime pasakyti, kad, pavyzdžiui, Lietuvoje administracija negali priimti įstatymo galią turinčių teisės aktų. Taigi darytina išvada, kad tiek pripažįstant administracinę sutartį administracinio akto rūšimi (Prancūzija, iš dalies Rusija ir Lietuva), tiek pripažįstant jam analogišką teisinę galią (Vokietija) turėsime pripažinti, kad tai yra dar vienas elementas, rodantis, kad administracinė sutartis labiau priskirtina administracinio akto kategorijai, negu tradiciškai suprantamai sutarčiai.

Apibendrinant vystytas doktrininės idėjas darytina išvada, kad jos liudija apie administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties bendrumą. Tai grįstume teiginiu, kad administracinės sutarties formavimosi evoliucijoje galima įžvelgti, jog ši sutartis yra administracinio akto teisinės sąrangos transformacijos išraiška, priartinanti šį aktą prie dvišalio (daugiašalio) administracinio akto. Tačiau šios problemos sprendimui didelę įtaką padarė konkrečios šalies teisės tradicija, nulėmusi administracinio akto sampratos ir teisinės prigimties vertinimo ypatumus. Prancūzijos pavyzdys rodo, kad, pripažinus dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų institutą, teisinės logikos požiūriu prie šios kategorijos priskiriama ir administracinė sutartis. Vokietijos pavyzdys reprezentuoja, kad nepripažinus dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų instituto, administracinės sutarties logika tampa nesuderinama su administracinio akto sąranga, todėl jai suteikiama tokia pati teisinė galia, tačiau ji nepripažįstama administracinio akto rūšimi. Nors Rusijos teisės moksle galima įžvelgti vokiškosios teisės tradicijos įtaką vertinant administracinių aktų teisinę prigimtį, tenka pripažinti, kad nėra nusistovėjusios aiškios pozicijos dėl dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų pripažinimo. Tai liudija ne tik nepakankamą problemos ištyrimo lygį, bet ir suponuoja išvadą, kad tradiciškai susiformavęs administracinio akto prigimties vienašališkumo suabsoliutinimas, neretai pasitaikantis ir Lietuvos teisės moksle, ne tik neatitinka teisinių realijų, bet ir apsunkina administracinės sutarties teisinės prigimties doktrininio pagrindimo formavimą.

---

311 Analizuojama antroje disertacijos dalyje.

312 Prancūzijos doktrinoje galima surasti nuomonių, kad administracinė sutartis privalomą galią įgyja iš pozityviosios teisės normos, o šiuo atveju būtent iš analogiškos Civilinio kodekso 1134 straipsnio nuostatos, kurią mokslininkai nuolat cituoja. Tačiau autoriui nepavyko surasti kokios nors platesnės diskusijos šiuo klausimu, tad darytina išvada, kad tai tiesiog pripažįstama, neįžvelgiant jokios problematikos. Žr., pvz., Nicinski, S., *supra* note 45, p. 52.

II. ADMINISTRACINĖS SUTARTIES INSTITUTO TEISINIS TAPATUMAS: LYGINAMASIS TYRIMAS

Administracinės sutarties instituto teisinio tapatumo lyginamasis tyrimas yra komplikuotas dėl keleto priežasčių. Pasakytina, kad atskirose valstybėse itin skiriasi ne tik šio instituto sąrangos ir teisinis reguliavimas, bet ir jo išplėtojimas apskritai. Kadangi šis institutas kildintinas išimtinai iš nacionalinės teisės tradicijos, tai ne tik lemia skirtingumus, kuriuos ne visada įmanoma ar net tikslinga palyginti, tačiau ir informacijos pobūdį, kuri prieinama tyrėjui apie kiekvieną administracinės sutarties modelį, t. y. itin skiriasi ne tik teisinis reguliavimas, bet ir konkrečios šalies doktrinoje analizuojamų problemų pobūdis. Atsižvelgdami į paminėtą atskirų šalių administracinės sutarties instituto teisinį tapatumą nagrinėsime ne tik pagal vieningus ir palyginamus kriterijus, bet analizuosime ir kitą, mūsų nuomone, naudingą informaciją, kuri gali atskleisti konkrečios valstybės patirties šioje srityje ypatumus.

2.1. Administracinės sutarties institutas Prancūzijos teisinėje sistemoje.

Administracinės sutarties instituto tyrimas nebus visavertis, neįsigilinus į Prancūzijos patirtį, kadangi ši šalis turi bene giliausias ir seniausias sutarties pritaikymo administracinėje teisėje tradicijas[313]. Prancūzijoje nuo seno galioja griežtas viešosios administracijos sudaromų sutarčių skyrimas į privatines (civilines) ir administracines. Tikslinga paminėti, kad egzistuoja tam tikros bendros taisyklės, taikomos viešosios administracijos sudaromoms sutartims nepriklausomai nuo to, kokia būtų jų teisinė prigimtis – viešoji ar privatinė. Tai taisyklės, susijusios su administracinių institucijų kompetencija, draudimu kreiptis į arbitražą, draudimu sudaryti sutartis tam tikrose srityse. Vis dėlto dauguma taisyklių, taikomų administracinėms sutartims, yra priskirtinos administracinei teisei ir siejamos su administracinių teismų kompetencija.

Priešingai nei Vokietijoje, Prancūzijoje valstybės (viešosios administracijos) ir privačių asmenų sutarčių legitimumo klausimas buvo išspręstas anksčiau. Jau XIX amžiuje valstybė sudarinėdavo vadinamąsias koncesijos sutartis su privačiais asmenimis dėl kanalų, vėliau – dėl geležinkelių tiesimo. Svarbu akcentuoti, kad dėl fakto, jog viešieji juridiniai asmenys lengvai perėmė sutartimi grindžiamą veikimo būdą, jau XIX a. pradžioje administracinis teismas turėjo pripažinti skundų, susijusių su netinkamu viešojo juridinio asmens sutartinių įsipareigojimų vykdymu, pagrįstumą.

Administracinės sutarties teisinis režimas, kuris iš esmės yra viešosios (administracinės) teisės režimas, yra daugiau jurisprudencinės prigimties, tačiau bendroji administracinės sutarties teorija buvo sukurta sujungiant jurisprudencijos ir doktrinos pa-

[313] Įdomus faktas, kad neretai rusų, o kartais ir lietuvių mokslininkai administracinėms sutartims automatiškai priskiria savybes, kurios iš esmės galioja tik Prancūzijos teisėje. Tačiau kartu tai parodo, kad šios šalies administracinės sutarties idėja yra plačiai žinoma ir daranti įtaką bendrajai administracinės sutarties teorijai. Atsižvegiant į šiuos veiksnius, šios šalies administracinės sutarties institutą analizuosime plačiausiai ir sieksime išryškinti jo elementų apraiškas kitų šalių administracinės sutarties institutuose.

stangas. Todėl atkreiptinas dėmesys, kad pozityvioji teisė bendrajame administracinių sutarčių režime vaidina antraeilį vaidmenį. Tačiau administracinių sutarčių režimas neapsiriboja bendrąja administracinės sutarties teorija, jis skiriasi priklausomai nuo sutartyje dalyvaujančių viešųjų asmenų pareigų ir sutarties objekto (dalyko). Taigi, kai kalbame apie specifinių taisyklių apibrėžimą konkrečių sutarčių rūšių atveju, pozityvioji teisė vaidina svarbų vaidmenį. Galima teigti, kad Prancūzijos teisinėje sistemoje išvystyta itin originali administracinės sutarties doktrina, akivaizdžiai besiskirianti nuo kitose šalyse suformuotų modelių[314].

Administracinės sutarties samprata Prancūzijos teisinėje sistemoje. Priešingai nei Rusijos ar Vokietijos, Prancūzijos teisėje nesurasime administracinės sutarties sąvokos (apibrėžimo), kuris apimtų šios sutarties kvalifikavimo kriterijų ir kitų ypatumų įvairovę. Vietoj to administracinei sutarčiai identifikuoti yra suformuoti kriterijai, nulemiantys tokių sutarčių teisinį tapatumą, t. y. skiriantys jas nuo privatinių sutarčių. Kadangi Prancūzijoje pripažįstama, kad viešoji administracija gali sudaryti tiek privatines (civilines), tiek administracines sutartis, būtina žinoti, kada sutartis kyla iš privatinės, kada iš viešosios teisės. Iš esmės sutarties prigimtis apibrėžia tiek taikytiną teisę, tiek kompetetingą teismą. Prof. J.-M. Pontier[315] nurodo, jei sutartis yra administracinė, jai bus taikoma administracinė sutarčių teisė, kuri daugeliu aspektų yra skirtinga nuo privatinėms sutartims taikomos teisės, o jos pagrindu kylančius ginčus spręs administracinis teismas[316].

Nesant nei įstatyme įtvirtintos, nei doktrininės administracinės sutarties sąvokos, svarbiausią reikšmę įgyja jos kvalifikavimo (teisinio tapatumo) kriterijai. Prancūzijoje nusistovėjusi tradicija skirti administracinės sutarties kvalifikavimą pagal įstatymą ir pagal kitus kriterijus, suformuotus administracinių teismų jurisprudencijoje.

Klausimas, kaip kvalifikuoti sutartį, kyla ne visada, kadangi tam tikrais atvejais atsakymas yra duodamas iš anksto – įstatymo. Prof. J.-M. Pontier teigimu, daugelyje šalių, kuriose pripažįstamas teisės šakų dualizmas (viešosios ir privatinės, teismų dualizmas nebūtina sąlyga – *autoriaus. pastaba*), daugelis sutarčių yra tiesiogiai kvalifikuotos įstatymų leidėjo. Vertindami šią mintį per Lietuvos teisinės sistemos prizmę pažymėsime, kad jai negalima pritarti, kadangi nors mes turime ir dualistinę teismų, ir teisės šakų sistemą, administracinės sutarties institutas mūsų pozityviojoje teisėje kol kas nėra įtvirtintas ir pripažįstamas įstatymų lygmeniu.

---

[314] Tarp svarbiausių Prancūzijos administracinių sutarčių modelį apibendrinančių ypatumų išskirtume šiuos: **pirma**, šis modelis gali būti vadinamas „plačiuoju“, kas nulemia administracinės sutarties pritaikymo ribų išplėtimą. Kartu paminėtina, kad šis modelis įvairiais pavidalais buvo eksportuotas į kitas šalis (Ispanija, Kvebekas). **Antra**, šioje teisinėje sistemoje suformuluoti konkretūs (nors ne visada lengvai identifikuojami praktikoje) administracinės sutarties kvalifikavimo kriterijai. **Trečia**, šioje teisinėje sistemoje susiformavęs itin originalus administracinėms sutartims taikomas teisinis režimas, apjungiantis tokias sutartis į vieną institutą.

[315] Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

[316] Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75. Pacituota nuostata yra besąlygiškai pripažįstama kaip bendra taisyklė, sietina su administracinių sutarčių specifiškumo pripažinimu, todėl paprastai ją surasime bet kuriame doktrininiame veikale.

Taigi Prancūzijoje kai kurios sutartys administracinėmis kvalifikuojamos tiesiogiai įstatymo[317]. Reikia paminėti, kad galimas ir priešingas variantas – įstatymų leidėjas gali kvalifikuoti konkrečias viešosios administracijos sutartis kaip privatines (civilines), nors, kaip pažymi mokslininkai, tokia praktika yra mažiau įprasta ir retesnė, negu administracinių sutarčių kvalifikavimas pagal įstatymą.

Itin įdomus faktas, kad pačiuose įstatymuose taip pat nėra apibrėžiama administracinės sutarties sąvoka. Jeigu kalbama apie administracinės arba privatinės sutarties kvalifikavimą pagal įstatymą, tai turima omenyje, kad konkretus įstatymas arba konkrečią sutartį įvardija administracine ar privatine, arba iš tokių sutarčių kylančių ginčų sprendimą priskiria administraciniam ar bendrosios kompetencijos teismui. Iš esmės tai reiškia tą patį – sutartis, kurios pagrindu kylantys ginčai priskiriami administracinio teismo kompetencijai, automatiškai laikoma administracine, o tai reiškia, kad jai galioja ir visos kitos bendrosios tokioms sutartims taikomos taisyklės. Tačiau neretai atsitinka taip (kai kurie autoriai tai net vadina bendrąja taisykle), kad įstatymų leidėjas nėra pasisakęs dėl konkrečių sutarčių kvalifikavimo. Taigi jeigu įstatyme nėra administracinės sutarties kvalifikavimo, tada lemiamą reikšmę įgyja administracinių teismų suformuoti kriterijai. Galima teigti, kad būtent jie reprezentatyviausiai atspindi Prancūzijos administracinės sutarties instituto originalumą. Be to, jie yra gana sudėtingi, todėl ilgą laiką buvo ir šiuo metu vis dar yra gausių mokslinių tyrimų objektai. Administracinės sutarties kvalifikavimą nulemiantys kriterijai apibendrintai skiriami į **organininius** ir **materialinius**. Juos apžvelgsime plačiau.

Organinis administracinės sutarties kriterijus. Vienas žymiausių šiuolaikinių administracinių sutarčių tyrinėtojų prof. L. Richer pastebi, kad bent viena administracinės sutarties šalių turi būti viešosios teisės asmuo, todėl taisyklė, pagal kurią privačių asmenų sudarytos sutartys, net jeigu jos įpareigoja vykdyti viešąją paslaugą[318], yra privatinės teisės sutartys, anot mokslininko, traktuotina kaip vienas iš prancūziškosios kompetencijų paskirstymo sistemos tvirtumų[319]. Tačiau tai yra principas, turintis išimtis. Administracinė sutartis savotiškai kontrastuoja su vienašaliu administraciniu aktu, kadangi privataus asmens, įgalioto vykdyti viešąją funkciją, sprendimai gali būti pripažįstami administraciniais aktais[320]. Tai kyla iš mūsų jau minėtos idėjos, kad viešoji administracija santykyje su privačiais asmenimis atstovauja valstybei ir visuomenei, o ne veikia kaip savitikslis subjektas. Kartu pabrėžtina ir tai, kad privatus asmuo taip pat gali įgyti panašų statusą, kas ir sudaro mūsų minėto principo išimtis. Prancūzijos teisinėje sistemoje įprasta ma-

---

317 Pati didžiausia ir dažniausiai pavyzdžiu nurodoma sutarčių grupė yra viešųjų pirkimų sutartys, kurios pripažintos administracinėmis dar 1800 m. vasario 17 d. įstatymu. Vėliau ši kvalifikacija buvo patvirtinta ir Viešųjų pirkimų kodekso, kas reiškia, kad viešųjų pirkimų, patenkančių į šio kodekso reguliavimo sritį, sutartys kvalifikuojamos administracinėmis. Taip pat paminėtinos ir viešųjų paslaugų koncesijos bei 2004 m. įteisinto viešosios privatinės partnerystės instituto sutarčių priskyrimas administracinėms pagal įstatymą. Plačiau žr.: Richer, L., *supra* note 74, p. 107–112.

318 Priminsime, kad Prancūzijoje viešoji paslauga laikoma viena kertinių administracinės teisės sąvokų (šalia tokių kaip viešasis interesas ir pan.), o tai skiriasi nuo lietuviškosios sistemos. Lietuvoje atitikmuo būtų administracinė paslauga, kadangi viešųjų paslaugų teikimas mūsų šalyje traktuojamas kaip civilinės teisės reguliavimo sritis.

319 Richer, L., *supra* note 74, p. 116.

320 Richer, L., *supra* note 74, p. 117.

nyti, kad administracinės sutarties šalis yra valstybė, nepaisant to, kad praktikoje neretai sutarties šalimis būna nepriklausomos administracinės institucijos, turinčios viešojo juridinio asmens statusą[321]. Taigi kad sutartis galėtų būti administracinė (bet nebūtinai administracinė, kadangi ši sąlyga nėra pakankama – *autoriaus pastaba*) bent viena jos šalių turėtų būti viešasis juridinis asmuo[322]. Praktikoje šis reikalavimas neretai sukelia sunkumų, kadangi sukuria dvejopą situaciją.

Pirma situacija, kai sutartys sudaromos tarp dviejų viešosios teisės asmenų. Iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, kad šis reikalavimas suponuoja, jog tarp dviejų viešosios teisės asmenų sudaryta sutartis būtinai turi būti administracinė, kas lyg paneigtų privatinių sutarčių tarp tokių subjektų galimybę. Tačiau taip nėra. Egzistuoja taisyklė, pagal kurią kai kurios sutartys tarp viešosios teisės asmenų, priklausomai nuo jų objekto (dalyko), laikomos privatinėmis teisinėmis sutartimis nepaisant to, kad abu kontrahentai yra viešosios teisės asmenys. Privatinių sutarčių tarp viešosios teisės asmenų galimybę pripažino Valstybės Taryba. Tačiau tokios situacijos yra gana retos, todėl ir ginčai iš jų kyla taip pat retai[323].

Minėjome, kad kiekvienas atskirose valstybėse susiformavęs administracinės teisės institutas negali būti paaiškinamas atsietai nuo teisinių tradicijų istorijos. Prancūzijoje šio instituto formavimąsi, be kitų veiksnių, veikė ir decentralizacijos procesas, nulėmęs santykių tarp viešosios teisės asmenų, t. y. tarp valstybės ir teritorinių bendruomenių arba tarp pačių teritorinių bendruomenių, vystymąsi. Todėl teismai turėjo vėl sugrįžti prie šios situacijos. „Tribunal des conflits“[324] 1983 m. kovo 21 d. sprendime byloje „*Union des assurances de Paris*“ suformulavo „administraciškumo prezumpciją“, skambančią taip: sutartis, sudaryta tarp dviejų viešosios teisės asmenų, preziumuojama kaip administracinė. Tačiau ši prezumpcija nėra nenuneigiama. Ji vertintina kaip indikacija, kuri vis dėlto negali paneigti, kad sutartis gali būti privatinė, jeigu nėra kitų administracinės sutarties kriterijų ir, aišku, jeigu tarp šalių susiklosto tik privatiniai teisiniai santykiai[325].

Antra situacija įgauna probleminį atspalvį, kai sutartis sudaroma tarp privačių asmenų. Egzistuoja bendrasis principas, pagal kurį sutartys, sudarytos tarp dviejų ar daugiau privačių asmenų, yra privatinės teisinės prigimties. Tačiau tai bendra taisyklė, turinti konkrečias išimtis. Jeigu privatus asmuo yra viešojo asmens įgaliotinis, arba, nors ir neturintis viešojo asmens mandato (įgaliojimo), tačiau jį su viešuoju asmeniu sieja tam tikras ryšys, tokia sutartis gali būti kvalifikuojama kaip administracinė.

Pirmas aspektas – jeigu sutartyje tarp privačių asmenų vienas jų yra viešosios teisės asmens įgaliotinis, sutartis gali būti kvalifikuojama kaip administracinė esant kitoms reikiamoms sąlygoms. Tokiu atveju privatus asmuo turi būti traktuojamas ne kaip vei-

[321] Richer, L., *supra* note 74, p. 14.

[322] Pasakysime, kad šiuo atveju viešasis asmuo negali būti tapatinamas su lietuviškąja viešojo juridinio asmens samprata. Šio administracinės sutarties kriterijaus esmė ta, kad tai yra administracinės teisės ribose veikiantis ir administracinius įgaliojimus turintis viešosios teisės asmuo. Taigi Prancūzijoje ši sąvoka platesnė už lietuviškąją „viešojo administravimo subjekto“ sąvoką, kadangi viešosios teisės, arba kitaip vadinamas viešasis, asmuo sutapatinamas su bendresniu „administracijos“ terminu.

[323] Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

[324] „Tribunal des conflits“ yra institucija, sprendžianti kompetencijos atribojimo ginčus tarp aministracinių ir bendrosios kompetencijos teismų, susidedanti iš Valstybės Tarybos ir iš „Cour de cassation“ (Kasacinio teismo) narių, pirminkaujama teisingumo ministro. Lietuvoje atitikmuo galėtų būti Specialioji teisėjų kolegija.

[325] Richer, L., *supra* note 74, p. 126.

kiantis savo paties vardu, bet viešosios teisės asmens vardu ir lėšomis (sąskaita). Anot prof. J.-M. Pontier, vienintelis klausimas, kuris gali čia kilti – ar yra „normali“ praktika, kad privatus asmuo reprezentuoja viešosios teisės asmenį. Kadangi tokia situacija nėra įprasta ir kasdieninė, todėl teisėjas tokiais atvejais yra itin atidus, o tokios situacijos yra gana retos[326].

Antras aspektas – administracinės sutarties kvalifikavimas tais atvejais, kai nėra aišku, ar įgaliojimas yra, ar jo nėra. Tačiau šiuo atveju idėja yra ta pati: privataus asmens ir viešosios teisės asmens tarpusavio ryšio pobūdis ir prigimtis[327].

Mokslininkai pažymi, kad įgaliojimas neturėtų būti vertinamas kaip organinio administracinės sutarties kriterijaus išimtis, o veikiau kaip jo taikymo ypatumas: sutartis, materialiai sudaryta tarp dviejų privačių asmenų, teisiškai traktuojama kaip sudaryta tarp viešojo asmens (atstovaujamo savo įgaliotinio) ir kito privataus asmens. Nepaisant gausių doktrininių debatų šiuo klausimu ir tam tikrų jurisprudencinių abejonių, teismai galiausiai suteikė šiam įgaliojimui tokią reikšmę, kokia ji yra privatinėje teisėje[328].

Materialiniai administracinės sutarties kriterijai. Organinis kriterijus nėra pakankamas pagrindas pripažinti sutartį administracine. Tam reikia, kad sutartis atitiktų dar vieną alternatyvų kriterijų: arba privatus asmuo įpareigojamas dalyvauti įgyvendinant viešąją paslaugą, arba pačioje sutartyje yra sąlygos, kurios Prancūzijos teisėje įvardijamos terminu „*clauses exorbitantes*“[329]. Žvelgiant chronologiškai, pastarasis kriterijus yra pirmasis, tačiau dalyvavimas įgyvendinant viešąją paslaugą tapo dažniausiai praktikoje pritaikomu kriterijumi. Kitaip tariant, šalia organinio kriterijaus reikalingas ir materialinis, kuris pasireiškia arba sutarties ryšiu su viešąja paslauga, arba sutarties elementais, išeinančiais už bendrosios sutarčių (privatinės) teisės ribų. Įmanomos įvairios šių kriterijų sąrangos, iš kurių nė vienos administraciniai teismai nėra linkę privilegijuoti. Tačiau pažymima, kad teismai pragmatiškai remiasi ta sąranga, kuri jiems atrodo akivaizdžiausiai charakterizuojanti administracinę sutartį tuo konkrečiu atveju[330]. Taigi galima teigti, kad materialinis administracinės sutarties kriterijus sietinas arba su sutarties objektu (dalyku) (tiesioginis dalyvavimas viešosios paslaugos vykdyme), arba su jos sąlygų, išeinančių už bendrosios teisės ribų, turiniu[331].

---

326 Prof. J. M. Pontier, *supra* note 75.

327 Šiuo klausimu ne kartą pasisakė tiek administraciniai teismai, tiek „Tribunal des conflits“. Paprastai tai apibendrinama trimis situacijomis: **pirma,** sutartys srityse, kurios pagal prigimtį priskirtinos valstybei ir jos institucijų kompetencijai (pvz., automagistralių, tunelių statyba ir eksploatavimas); **antra**, kai privatus asmuo nėra viešosios teisės asmens įgaliotinis tiesiogine prasme, tačiau veikia jo vardu ir sąskaita; **trečia** situacija, kai kalbama, pavyzdžiui, apie asociacijas, kurios yra administracijos „pseudopodai“, t. y jos neretai finansuojamos viešosios teisės asmens ir yra visiškai nuo jo priklausomos. Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

328 Lichère, F., *supra* note 77, p. 21.

329 „Clause exobitante“ Prancūzijos teisės moksle ir teismų praktikoje reiškia salygą, išeinančią už bendrosios sutarčių (privatinės) teisės ribų. Tiesioginį lietuvišką atitikmenį ar tikslų vertimą pateikti gana sudėtinga. Ši sąvoka kildintina iš termino „exorbitant“, kuris aiškinamas kaip tai, „kas išeina už ribų (sienų)“. Šis terminas kildinamas iš lotynų kalbos : *ex* (už) *orbita* (takas, vėžės). Juo aiškinamas tiek pačios administracinės teisės, tiek jos institutų, tokių kaip administracinė sutartis, specifiškumas, kuris reiškia tai, kad jie išeina už bendrosios, t. y. privatinės, teisės ribų, todėl nepriklauso privatinės teisės sričiai. Patogumo dėlei tekste vartosime terminą originalo kalba. **Žr. plačiau**: Gaudemet, Y., *supra* note 28, p. 4.

330 Lichère, F., *supra* note 77, p. 21.

331 Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 245.

Administracinės sutarties kvalifikavimas pagal ryšį su elementais, išeinančiais už bendrosios teisės ribų. Vienas sudėtingiausių ir chronologiškai anksčiausias materialinis administracinės sutarties kriterijus yra vadinamoji „*clause exorbitante*“ sąlyga. Šis kriterijus iki žinomos *Bertin* bylos buvo vienintelis, kuriuo remdavosi teismai. Jis skiriamas į dvi dalis: klasikinė „clause exorbitante“ ir kita mažiau aiški „*régime exorbitant*“, t. y. režimo, išeinančio už bendrosios teisės ribų, sąvoka[332]. „*Clause exorbitante*“ sąvoka kyla iš idėjos, kad tais atvejais, kai teisės aktai palieka pasirinkimo laisvę, viešoji administracija gali savo funkcijas įgyvendinti tiek rinkdamasi privatines teisines, tiek viešąsias teisines priemones (būdus, formas)[333]. Šios nevienareikšmės ir neretai sunkiai identifikuojamos kategorijos užuomazgos sietinos su 1912 m. liepos 12 d. Valstybės Tarybos nutartimi byloje „*Societé des granits porpxyroides des Vosges*“. Priimdamas nutartį šioje byloje teismas atsižvelgė į Vyriausybės komisaro L. Blum teiginį, kad ne tik sutarties objektas ir tikslas, bet ir jos turinys turi reikšmę sutarties kvalifikavimui. Nors šioje nutartyje „*clause exorbitante*“ sąvoka neminima, tačiau mokslininkai pažymi, kad čia aptinkama jos idėja[334]. Apibendrintai „*clause exorbitante*“ kriterijus reiškia, kad jeigu viešosios administracijos sudarytoje sutartyje galima identifikuoti buvimą vienos ar daugiau sąlygų, išeinančių už bendrosios (privatinės) teisės ribų, sutartis bus administracinė. Pažymėtina, kad tokia sąlyga turi būti aiški (formalizuota), o ne numanoma. Neišvengiamai kyla esminis klausimas – kaip reikėtų suprasti sąlygą, išeinančią už bendrosios teisės ribų? Akcentuotina, kad Prancūzijos teisės doktrinoje šiam klausimui skirta itin daug dėmesio, o įvairūs „*clause exorbitante*“ sąvokos aiškinimai pateikiami tiek teisės moksle, tiek teismų praktikoje. Drįstume teigti, kad šis administracinių sutarčių originalumo aspektas itin svarbus ir kitų šalių teisės mokslui, kadangi išreiškia vieną pagrindinių administracinių sutarčių idėjų[335].

Pavyzdžiui, M. Waline pateikia gan griežtą apibrėžimą: tai „bet kuri sąlyga, kuri privatinėje sutartyje būtų niekinė dėl jos prieštaravimo viešajai tvarkai“[336]. Ši definicija kelia nemažai klausimų, susijusių su viešosios tvarkos sąvoka, kadangi pastaroji pripažinta tiek viešojoje, tiek privatinėje teisėje, o jų turinys šiose teisės šakose nėra vienodas. Tačiau su tokia pozicija sutinka ne visi autoriai. F. Lichère akcentuoja, kad vien faktas, kad sąlyga būtų neteisėta privatinėje teisėje, nėra pakankamas, kad ją būtų galima kvalifikuoti kaip „*exorbitante*“[337]. Nėra bendrojo „*clause exorbitante*“ kriterijaus ir teismų sprendimai kartais būna nenuspėjami, teigia L. Richer. Anot mokslininko, kartais tai

---

[332] Tai reiškia, kad sutarties administracinį teisinį pobūdį nulemia arba tai, kad pačioje sutartyje yra sąlyga (sąlygos), išeinančios už bendrosios sutarčių teisės ribų, arba sutarčiai taikomas režimas, išeinantis už bendrosios sutarčių teisės ribų. Režimą reikėtų traktuoti kaip taisyklių, kurios nustatomos išoriniuose aktuose (pavyzdžiui, įstatymuose, reglamentuose),visumą. Kitaip tariant, tai taisyklės, taikytinos administracinėms sutartims, dėl kurių šalys negali susitarti, t. y. nustatytos imperatyviomis normomis.

[333] Lichère, F., supra note 77, p. 22.

[334] Richer, L., *supra* note 74, p. 90–91.

[335] Turime omenyje vieną esminių idėjų, kad konkrečioje valstybėje modeliuojant teisinį reguliavimą galima nustatyti tokias taisykles, kurios išeitų už bendrosios sutarčių teisės ribų. Šiuo atveju svarbiausia yra požiūris, kad bendroji sutarčių teisė nenustato absoliučių ribų atskirų specifinių sutarčių reguliavimui, todėl kai kurios taisyklės gali būti kildinamos ir iš viešosios teisės. Be abejo, tokia praktika turi ribas, kadangi bet kokia teisėkūros sritis yra varžoma bendrųjų teisės principų ir negali jų pažeisti.

[336] Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

[337] Lichère, F., *supra* note 77, p. 23.

nutinka todėl, kad jos įvertinimas pasižymi tam tikru subjektyvumu, sąlygojamu fakto, kad pati privatinė teisė evoliucionuoja ir gali pritaikyti tam tikras technikas, kurias kadaise ignoravo ar laikė išimtinėmis[338]. Nepriklausomai nuo to, kad „*clause exorbitante*“ gali įgauti itin įvairius pavidalus, Valstybės Taryba vis dėlto pabandė pateikti bendrąją definiciją: „tai yra sąlygos, kurių tikslas suteikti šalims teises arba uždėti prievoles (pareigas), pagal savo prigimtį svetimas toms, kurios yra laisvai prisiimamos ar suteikiamos kiekvienam asmeniui civilinių ir komercinių įstatymų ribose“. Kiek vėliau šiek tiek aiškesnę definiciją pateikė „Tribunal des conflits“: „sąlyga, pagal kurią abipusė kontrahentų situacija nėra tokia, kokia normaliai susiklostytų sutartyje, sudarytoje pagal privatinę teisę“[339]. Įdomu, kad Kasacinis teismas taip pat aiškiai pasisakė patvirtindamas „Cour d'appel“ (Apeliacinis bendrosios kompetencijos teismas – *autoriaus pastaba*) nuomonę, kad tai „įvairios sąlygos, kurios būtų uždraustos bendrojoje (privatinėje – *autoriaus pastaba*) teisėje ta apimtimi, kuria jos suteikia komunai kontrolės, vadovavimo ir priežiūros galias savo kontrahento atžvilgiu, arba uždeda pastarajam prievoles patenkinti viešąjį interesą“[340]. Taigi „*clause exorbitante*“ yra tokia sąlyga, kuri įprastai nepasitaiko privatinėje teisėje. Taip gali būti dėl to, kad privatinėje teisėje ji būtų neteisėta. Tačiau visi autoriai sutinka su tuo, kad tokios sąlygos, kurios yra neteisėtos privatinėje teisėje, tačiau teisėtos viešojoje teisėje, yra retos[341]. Iš to kyla, kad „*clause exorbitante*“ gali būti arba neįmanoma, arba neįprasta privatinėje teisėje. Šioje vietoje pravartu paminėti M. Chapus pateikiamas galimas „*clauses exorbitantes*“ rūšis, o būtent: sąlygas, neįmanomas privatiniuose santykiuose, arba nelygiateises sąlygas atsižvelgiant į tai, kaip jos suprantamos privatinėje teisėje[342]. Antroji paminėta sąlygų kategorija susilaukė mokslininkų dėmesio, nors yra kildinama iš minėtos teisminės jurisprudencijos, kai buvo išaiškinta, kad „*clause exorbitante*“ sukuria abipusę kontrahentų situaciją, kuri nėra tokia, kokia normaliai galėtų kilti iš susitarimo, sudaryto pagal bendrąją (privatinę – *autoriaus pastaba*) teisę[343]. Keltinas klausimas, kodėl būtent ši pozicija susilaukė mokslininkų dėmesio? Tikriausiai todėl, kad čia įvedamas „normalumo“ ar „nenormalumo“ vertinamasis kriterijus privatinės teisinės sutarties atžvilgiu[344]. Vis dėlto R. Chapus pažymi, kad, pavyzdžiui, sutarties vykdymo kontrolės teisės vienam iš kontrahentų pripažinimas privatinės teisės požiūriu tik tada bus laikoma „nenormalia“ sąlyga, kai ji sukels nelygybę tarp šalių[345].

Sąlygos, išeinančios už bendrosios teisės ribų, gali būti įvairios. Pavyzdžiui, kaip tokia sąlyga gali būti vertinama administracijai suteikta vienašalio sutarties nutraukimo prerogatyva. Tačiau vėlgi, vertinant santykyje su privatine sutarčių teise, pasakytina, kad

---

338 Norėtume atkreipti dėmesį į šios pozicijos svarbą, tinkančią ir kitoms teisės sistemoms, įskaitant ir Lietuvą. Kuo daugiau naujų specifinių taisyklių apimtų privatinė teisė, tuo mažiau lieka erdvės pripažinti administracinių sutarčių egzistavimą remiantis šiuo kriterijumi. Tačiau tai jau atskiro tyrimo reikalaujantis klausimas. Žr. Richer, L., *supra* note 74, p. 91.

339 Žr. komentarą: Richer, L., *supra* note 74, p. 94.

340 Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 993.

341 Richer, L., *supra* note 74, p. 94.

342 Chapus, R., *supra* note 26, p. 724.

343 Richer, L., *supra* note 74, p. 94.

344 Richer, L., *supra* note 74, p. 96.

345 Chapus, R., *supra* note 26, p. 724.

tokia sąlyga pati iš savęs nėra svetima privatinei teisei[346]. Vis dėlto išsakoma nuomonių, kad sąlyga, kuri suteikia administracijai, kaip sutarties šaliai, teisę vienašališkai nutraukti sutartį nepriklausomai nuo to, ar nutraukimo motyvas būtų viešasis interesas, ar tai būtų kaip sankcija kontrahentui, dažniausiai kvalifikuojama kaip „*clause exorbitante*“[347].

Apibūdindamas visas „*clause exorbitante*“ įvairoves L. Richer pabrėžia du aspektus, išreiškiančius operacinę šios sąvokos vertę: pirma, neretai „*clause exorbitante*“ yra ne kas kita, kaip išryškinimas bendrų taisyklių, taikomų administracinėms sutartims, tokiu būdu išreiškiant sutarties priklausomumą viešajai teisei. Antra, ši sąlyga neretai pabrėžia viešojo asmens dalyvavimą sutartyje taip parodant organinio kriterijaus svarbą administracinėje sutarčių teisėje[348].

Atkreiptinas dėmesys, kad analizuojama sąlyga negali būti neribota. Ne be reikalo ji pažodžiui verčiama kaip išeinanti už bendrosios (privatinės) teisės. Tai reiškia, kad administracinėje sutartyje esančios sąlygos negali išeiti už pačios administracinės teisės ribų, t. y. pažeisti administracinės teisės principų ir normų. Pavyzdžiui, administraciniai teismai traktuoja niekinėmis sąlygas, kurios nesuderinamos su viešosios nuosavybės teisinio režimo principais[349].

Atkreipsime dėmesį, kad viešosios valdžios prerogatyvų išraiška yra kartu ir indikatorius, rodantis, kad egzistuoja viešosios teisės asmuo, kuris sutarties vykdymo metu naudoja savo prerogatyvas, išeinančias už privatinės teisės ribų. Todėl A. Roblot-Troizier nurodo, kad jurisprudencija kvalifikuoja administracinę sutartį ne dėl sąlygos, kuri pripažįsta administracijai, pavyzdžiui, kontrolės prerogatyvą, bet daugiau dėl sąlygų visumos, išreiškiančios viešojo kontrahento persvarą prieš privatų kontrahentą. Taigi administracine sutartis pripažįstama arba todėl, kad kontrolės prerogatyva susiejama su kitomis administracijos prerogatyvomis (pvz., vienašalio nutraukimo), arba dėl to, kad skirtingų vadovavimo ir kontrolės formų visumos pakanka pripažinti sutarčiai administracinę teisinę prigimtį[350]. Manytume, kad toks aiškinimas gana vaizdžiai atskleidžia vieną administracinių sutarčių originalumo aspektų, kurie neretai vertinami ir kitų valstybių mokslininkų darbuose ir kartu yra argumentas naudai to, kad tokios sutartys yra administracinės teisinės prigimties, kadangi jose šalys nėra tokioje lygiateisėje padėtyje, kokioje turi būti privatinės sutarties atveju.

Administracinės sutarties kvalifikavimas pagal režimą, išeinantį už bendrosios (privatinės) teisės ribų. Kartais atsitinka taip, kad sutartyje nėra jokios „*clause exorbitante*“, tačiau ją vertinant matosi, kad sutartis „maudosi viešosios teisės klimate“[351]. Administracine sutartis gali būti kvalifikuojama dėl administracinio konteksto, kurioje ji veikia, ir taisyklių, išeinančių už bendrosios sutarčių teisės ribų. Iš čia ir sąvoka „režimas, išeinantis už bendrosios teisės ribų“ (pranc. *régime exorbitant de droit commun*).

---

[346] Reikia skirti sąlyginę ir diskrecinę vienašalio nutraukimo teisę. Privatinėje teisėje ji yra sąlyginė, o Prancūzijos administracinėje teisėje pripažįstama kaip diskrecinė, t. y. egzistuojanti nepriklausomai nuo to, ar ji numatyta sutartyje, ar ne. Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

[347] Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 993.

[348] Richer, L., *supra* note 74, p. 97–98.

[349] Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

[350] Roblot-Troizier, *supra* note 76, p. 994.

[351] Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75. Anot profesoriaus, šios sąvokos nėra teisinės, tačiau jos vartojamos Vyriausybės komisaro.

Prof. P. Amselek tai pavadino „tiesioginio identifikavimo metodu“. Iš esmės tai reiškia, kad ne sutarties sąlygos, o norminių aktų nustatytos taisyklės, taikomos toms sutartims, yra „išeinančios už bendrosios sutarčių teisės ribų“[352]. Taigi šiuo atveju tas išėjimas iš ribų kyla ne iš pačios sutarties, o iš išorinių taisyklių, nustatomų įstatymais ir kitais teisės aktais ir tokiu būdu pastatančių sutartį į viešosios teisės aplinką.

Doktrinoje buvo itin ginčijamasi dėl režimo, išeinančio už bendrosios teisės ribų, kaip administracinės sutarties kriterijaus. Visus disputus galima apibendrinti dviem pozicijom. Vieni autoriai mano, kad režimas, išeinantis už bendrosios teisės ribų, yra skirtingas nuo „*clause exorbitante*“. Kitų nuomonė labiau linksta į tai, kad susieti šį režimą su „*clause exorbitante*.“ Kaip ten bebūtų, visi komentatoriai sutinka su tuo, kad režimo, išeinančio už bendrosios teisės ribų, kaip kriterijaus taikymas yra retas. Tačiau jis egzistuoja ir gali būti taikomas praktikoje[353].

Apibendrinant būtina akcentuoti, kad administracinės sutarties kvalifikavimas pagal sąlygas ar režimą, išeinantį už bendrosios sutarčių teisės ribų, ir šių kriterijų nagrinėjimas gali praversti ir platesniame nei Prancūzijos teisinė sistema kontekste. Iš esmės kiekvienos valstybės administracinės teisės moksle gali būti vertinama būtent ši idėja. Tai reiškia, kad modeliuojant atskirų viešojo valdymo (administravimo) sričių teisinį reguliavimą panaudojant sutarties reguliacinį potencialą, nebūtina apsiriboti privatinės sutarčių teisės ribomis, o galima išeiti į viešosios teisės erdvę. Kitaip tariant, galima panaudoti bendrosios sutarčių teisės ir administracinės teisės reguliavimo technikos privalumus viename institute. Taip nekyla grėsmė tam tikras nuostatas laikyti neteisėtomis (privatinės teisės normų atžvilgiu), o tokia sutartis peržengtų privatinės teisės ribas ir jos reguliavimo teisėtumą, tačiau jos sąlygas riboja tiek bendrieji teisės principai, tiek administracinės teisės principai ir normos. Kartu pasakytina, kad būtent tas privatinės sutarčių teisės ribų peržengimas ir suteikia sutarčiai administracinį pobūdį, skiriantį ją nuo privatinės teisinės sutarties.

Administracinės sutarties kvalifikavimas pagal jos ryšį su viešosios paslaugos įgyvendinimu. Ryšio su viešąja paslauga sąlyga administracinėje jurisprudencijoje buvo transformuota į keletą formų, kuriose būtent sutarties objektas (dalykas) suteikia jai administracinę teisinę prigimtį[354]. Norint šio kriterijaus pagrindu kvalifikuoti sutartį kaip administracinę būtina, kad ryšys su viešąja paslauga būtų pakankamai stiprus, ir būtent šio klausimo analizavimas davė pagrindą gausiai jurisprudencijai. Sutartys, sudarytos viešosios paslaugos reikmėms tenkinti ir įtraukiančios kontrahentą į viešųjų paslaugų valdymą, visada buvo sudaromos viešųjų asmenų, nelabai sureikšminant jų teisinę prigimtį. Tačiau su viešosios paslaugos teisinės sąvokos ir jos reikšmės evoliucija atsirado problemos. Prancūzijos teisės doktrinoje buvo iškeltas klausimas – ar bet kuri sutartis, sudaryta tikslu įgyvendinti viešąją paslaugą, turėtų būti priskiriama administracinei teisei? Taip buvo išreikštas susirūpinimas dėl galimo tokių sutarčių panašumo į privatines sutartis. Vis dėlto šiandieną aišku, kad ne bet kuri sutartis, turinti ryšį su viešąja paslauga, kvalifikuotina kaip administracinė. Administracine ji gali būti laikoma nuo tada, kai įgauna pakankamai glaudų ryšį su viešąja paslauga. Kaip matome, tai dar

[352] Richer, L., *supra* note 74, p. 112.

[353] Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

[354] Lichère, F., *supra* note 77, p. 22.

vienas vertinamasis kriterijus, kurį objektyviai paaiškinti sudėtinga. Norint apibrėžti, nuo kada ryšys su viešąja paslauga yra pakankamai stiprus, kyla daug problemų. Šios problemos buvo bandomos spręsti administracinių teismų per kazuistines bylas, taip formuojant bendrąsias administracinių sutarčių kvalifikavimo taisykles. Apibendrintai galima pasakyti, kad sutartis bus kvalifikuojama administracine tais atvejais, kai: ja sukuriamas viešosios paslaugos vykdymas; ji įpareigoja kontrahentą dalyvauti vykdant viešąją paslaugą; ja patikimas (perduodamas) viešosios paslaugos vykdymas; ja organizuojamas viešosios paslaugos vykdymas[355]. Praktikoje analizuojamas ryšys gali turėti keletą išraiškos formų, atsiskleidžiančių teisminės jurisprudencijos pavyzdžiuose.

Galima teigti, kad pirmą kartą analizuojamas kriterijus buvo pripažintas Valstybės Tarybos 1956 m. balandžio 20 d. sprendime Prancūzijoje itin žinomoje sutuoktinių *Bertin* byloje[356]. Šis kriterijus buvo nuolat taikomas vėlesnėje jurisprudencijoje ir, kas įdomu, juo remiantis daug sutarčių rūšių buvo pripažintos administracinėmis. Itin svarbu pažymėti, kad šiuo atveju kalbama apie dalyvavimą vykdant viešąją paslaugą, o ne apie paprasčiausią bendradarbiavimą. Jeigu administracijos kontrahentas tiesiog suteikia savo bendradarbiavimą (pagalbą), to nepakanka, kad sutarčiai būtų pripažintas administracinis pobūdis[357]. Tą pačią dieną, kai buvo priimtas sprendimas *Bertin* byloje, Valstybės Taryba sprendė kitą bylą, susijusią su teisine prigimtimi sutarčių, sudarytų vandenų ir miškų administracijos ryšium su privačių žemių atželdinimo operacijomis. Šioje byloje buvo nuspręsta, kad tokios sutartys yra administracinės, kadangi jos sukuria „vieną iš viešosios paslaugos vykdymo būdų“[358]. Kai kurių autorių nuomone, šis kriterijus skiriasi nuo anksčiau minėto tuo, kad čia viešasis asmuo tiesiogiai administruoja viešąją paslaugą arba, galima sakyti, vadovauja jos įgyvendinimui. Šio kriterijaus svarba yra ta, kad juo remiantis daug sutarčių galima kvalifikuoti administracinėmis[359].

---

355 Richer, L., *supra* note 74, p. 98–99.

356 Bylos esmė: kalbama apie žodinę sutartį, sudarytą tarp administracijos ir sutuoktinių Bertin. Sutarties dalykas buvo sovietinių išeivių, apgyvendintų centruose iki jų repatrijavimo, maitinimo užtikrinimas. Šioje byloje sutuoktinių Bertin interesai buvo supriešinti su administracijos interesais. Iki to laiko egzistavusių klasikinių administracinės sutarties kriterijų taikymas turėjo tokią sutartį kvalifikuoti kaip privatinę, kadangi nors viena sutarties šalių ir buvo viešasis asmuo, tačiau vienintelio tuo metu egzistavusio materialiojo kriterijaus – „clause exorbitante“ sutartyje nebuvo. Šioje byloje Vyriausybės komisaras M. Long teigė: užsienio išeivių repatrijavimas, jų apgyvendinimas iki jų išvykimo įeina į tradiciškiausias, mažiausiai diskutuojamas valstybės funkcijas. Nuo šiol, komisaro teigimu, mes turime savęs paklausti, ar tais atvejais, kai sutarties objektas yra viešosios paslaugos vykdymas, jo neužtenka, kad būtų galima kvalifikuoti sutartį kaip administracinę, netgi jeigu joje nėra „clause exorbitante“. Valstybės Taryba pasekė šia nuomone ir nusprendė, kad kai „sutarties objektas yra patikėti, šiuo atžvilgiu, suinteresuotiems asmenims patiems vykdyti viešąją paslaugą (...). Šios aplinkybės pakanka, kad sutarčiai būtų galima priskirti administracinį pobūdį“. Žr. Lombard, M.; Dumont, G., *supra* note 78, p. 267–268.

357 Manytume, kad šis reikalavimas reprezentuoja vieną kertinių prancūzų administracinės sutarties modelio pagrindų, kadangi čia atsiskleidžia specialaus teisinio režimo, taikomo administracinėms sutartims, poreikis. Sudarius sutartį administracija tarsi perleidžia savo funkciją privačiam asmeniui, todėl išlieka poreikis esminę įtaką viešosios paslaugos įgyvendinimui išlaikyti administracijos rankose (per priežiūros ir kontrolės įgaliojimus). Tuo atveju, jeigu kontrahentas neperima administracijos funkcijos, o tik prisideda prie jos įgyvendinimo, tokio specialaus teisinio režimo poreikio nėra, kadangi jo ryšys su sutarties objektu nėra pakankamai glaudus.

358 Žr. Lombard, M.; Dumont, G., *supra* note 78, p. 268.

359 Prof. J.-M. Pontier, supra *note* 75.

Iš šio nagrinėjamo kriterijaus kyla dar viena administracinių sutarčių rūšis – sutartys su valstybės tarnautojais. Ši sutarčių kategorija yra ne mažiau problematiška, kadangi tokių sutarčių taip pat negalima sujungti į vieną grupę. Pavyzdžiui, pagal bendrą taisyklę, jeigu su tarnautoju sudaryta sutartis jį susieja su viešosios teisės statusu, ji kvalifikuojama kaip administracinė tuo atveju, jei to tarnautojo funkcija yra tiesiogiai dalyvauti įgyvendinant viešąsias paslaugas. Tačiau vėliau, „Tribunal des conflits" nusprendė, kad sutartys, pagal kurias viešosios administracinės tarnybos samdo personalą, yra preziumuojamos administracinėmis, kokios bebūtų to personalo funkcijos[360]. Šioje plotmėje prisimintina klasiko G. Jèze mintis, kad „Administracijos kontrahentas nėra įpareigotas tik vykdyti savo prievolę taip, kaip tai darytų privatus asmuo kito privataus asmens atžvilgiu. Jo prievolės turi būti interpretuojamos kaip nukreiptos į viską, kas yra absoliučiai būtina, norint užtikrinti tinkamą ir nenutrūkstamą viešosios paslaugos funkcionavimą"[361]. Cituotoje mintyje įžvelgiamas ir vienas iš administracinių sutarčių specialaus teisinio režimo egzistavimo pagrindimų. Valstybės funkcijos, susijusios su visuomenės gerove, ne visada gali būti tvarkomos remiantis vien privatinės teisės principais bei logika. Todėl Prancūzijos teisinėje sistemoje susiklostė praktika, pagal kurią sutarties institutas buvo koreguojamas atsižvelgiant į tai, kad sutartis turi veikti viešosios teisės aplinkoje ir turi padėti įgyvendinti jos funkcijas. Taip ir susiformavo administracinių sutarčių teisė, besiskirianti nuo privatinės sutarčių teisės.

Bendrojo administracinės sutarties teisinio režimo ypatumai. Administracinės sutarties kvalifikavimo kriterijai tik iš dalies atskleidžia šio instituto teisinį tapatumą, kadangi esminiai administracinės sutarties skirtumai nuo privatinės sutarties kyla iš to, kad administracinę sutartį veikia specifinis teisinis režimas, kildintinas iš viešosios (administracinės) teisės. L. Richer teigia, kad administracinės sutarties ryšys su viešuoju interesu ir su viešąja paslauga sukuria specialių administracijos galių savo kontrahento atžvilgiu egzistavimą[362]. Prancūziškasis administracinės sutarties teisinis režimas gan skiriasi nuo privatinių sutarčių teisinio režimo, kadangi jis yra sąlygojamas idėjos, pagal kurią primygtinai, bet kokiomis aplinkybėmis turi būti reikalaujama viešojo intereso užtikrinimo. Būtent viešojo intereso užtikrinimas ir sukuria specifines taisykles, kurių, daugumos prancūzų mokslininkų nuomone, nėra privatinėje sutarčių teisėje[363].

Prancūzijos administracinių sutarčių teisė didelį dėmesį skyrė *intuitu personae*, principui, kuris palieka plačią veiklos laisvę administracijai pasirenkant savo kontrahentą. Ši *intuitu personae* svarba aiškinama dviem idėjom: **pirma**, administracinė sutartis nėra sudaryta vienos iš šalių interesais, net jei tai ir būtų administracija, tačiau tik viešajam interesui tenkinti; **antra**, faktas, kad sutartis nuo jos sudarymo iki įvykdymo privalo

---

360 Rivero, J.; Waline, J., *supra* note 79, p. 383.

361 Jèze, G., *supra* note 71, p. 14.

362 Richer, L., *supra* note 74, p. 213.

363 Atkreiptinas dėmesys, kad taip yra grindžiamas administracinės sutarties instituto autonomiškumas. Jeigu minėtos viešojo intereso užtikrinimo priemonės tokia pačia apimtimi egzistuotų privatinėje teisėje, tai administracinės sutarties idėja prarastų savo pagrįstumą. Taigi viešasis interesas yra vienas kertinių pagrindų, kuriuo grindžiamas administracinių sutarčių (o kartu ir pačios administracinės teisės) egzistavimo legitimumas.

atitikti ir patenkinti viešojo intereso reikmes, reikalauja palikti administracijai plačiausiai įmanomą veikimo laisvę prižiūrint (kontroliuojant) sutarties vykdymo eigą[364].

Prancūzijos teisės tradicijoje administracinės sutarties teisinį režimą įprasta skirti į tris etapus: administracinės sutarties formavimas ir sudarymas (įskaitant ikisutartinius santykius, sutarties sudarymo procedūras); administracinės sutarties vykdymas; administracinės sutarties pasibaigimas[365]. Administracinės sutarties vykdymas laikytina stadija, kurioje labiausiai atsiskleidžia administracinių sutarčių teisės (režimo) originalumas[366]. Prancūzų administracinė teisė suformavo tam tikras sutarties privalomos galios principo išimtis, kurios nėra žinomos privatinėje teisėje. Pasakytina, kad prancūziškasis administracinių sutarčių vykdymo režimas apima tiek bendrąsias nuostatas, tiek ir atskirų sutarčių kategorijoms taikomus ypatumus.

Administracinės sutarties vykdymo režimas. Administracinės sutarties privalomos galios principas reiškia, kad šalys turi gerbti teises ir pareigas, įtvirtintas sutartyje, o neretai ir išoriniuose aktuose[367]. Mokslininkų darbuose nuolat cituojamas Prancūzijos Civilinio kodekso 1134 straipsnis, nustatantis, kad teisėtai sudaryti susitarimai šalims turi įstatymo galią. Jie negali būti panaikinti kitaip, kaip tik abipusiu sutarimu arba įstatymo nustatytais pagrindais. Teisės moksle pažymima, kad šios taisyklės pritaikymas administracinėms sutartims yra vienas labiausiai diskutuojamų administracinės teisės mokslo klausimų[368].

Siekiant užtikrinti, kad administracijos kontrahentas gerbtų sutartyje įtvirtintas teises ir pareigas, administracija disponuoja vienašalėmis galiomis (pranc. *pouvoirs unilatéraux*). Įprastai administracinė sutartis turi būti vykdoma pagal jos sąlygas ir šiuo aspektu ji niekuo nesiskiria nuo privatinės sutarties. Tačiau tai galioja tuo atveju, jeigu nėra pavojų, galinčių sutrikdyti normalų sutarties vykdymą. Neretai įvairūs faktai

---

364 J.-M. Pontier, *supra* note 75.

365 Kalbėdami apie administracinių sutarčių formavimo stadiją pažymėsime, kad, mūsų nuomone, jį nėra tikslinga tirti, todėl šiame tyrimo etape nuo jo abstrahuosimės. Toks sprendimas reikalauja komentaro. Daugelis Prancūzijos mokslininkų nepateikia kokių nors bendrų šio režimo elementų, o nagrinėja jį per atskirų sutarčių, iš kurių populiariausios ir didžiausią grupę sudarančios – viešųjų pirkimų bei koncesijų sutartys, sudarymo ypatumus. Be abejonės, šiuos nacionalinės teisės aspektus veikia ir Europos Sąjungos teisė, ypač viešųjų pirkimų srityje. Nors Europos Sąjungos teisės įtaka kai kurių sutarčių teisiniam reguliavimui vis didėja, minėjome, kad ši teisės sistema neskiria sutarčių į privatines ir viešąsias (administracines). Tai reiškia, kad administracinė sutartis daugiau sietina su nacionaline teisės tradicija. Iš šios išvados logiškai kyla ir kitas aspektas. Pirmoji administracinės sutarties teisinio režimo stadija (formavimas ir sudarymas) platesniame nei Prancūzijos teisė kontekste negali būti laikoma pagrindu, esminiai atskleidžiančiu administracinių sutarčių teisinį tapatumą. Drįstume teigti, kad esminiai skiriasi Prancūzijos ir kitų šalių mokslininkų požiūris į tokių sutarčių sudarymo tvarkos svarbą vertinant sutarties teisinę prigimtį. Prancūziškoje sistemoje visuotinai pripažįstama, kad būtent viešųjų pirkimų sutarčių sudarymo procedūros, joms taikomi reikalavimai esminiai skiria tokias sutartis nuo privatinių sutarčių, kuriose ikisutartiniai santykiai nėra tiek suvaržyti teisės normų reikalavimų. Tačiau šis elementas kitose šalyse, pavyzdžiui Vokietijoje, Lietuvoje, autoriaus žiniomis, nėra vertinamas kaip elementas, „išvedantis" visą sutartį iš privatinės teisės ribų ir nulemiantis jos teisinę prigimtį.

366 Lichère, F., *supra* note 75, p. 79.

367 Teisės ir pareigos paprastai yra apibrėžiamos sutartimi, tačiau tam tikrų administracinių sutarčių sudarymas lemia ir teisės aktų, kurie patiki (priskiria) šalims kitas teises ir pareigas, taikymą. Minėjome, jog tokie teisės aktai vadinami „išoriniais". Atkreiptinas dėmesys, kad administracinėse sutartyse tokių normų yra gerokai daugiau nei privatinėse, tai kartu reiškia, kad jomis daug labiau ribojama sutarties laisvė.

368 Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 273.

(įvykiai) sutrikdo šį vykdymą, ir būtent šioje aplinkoje atsiskleidžia visas sutarties viešosios (administracinės) teisinės prigimties originalumas. Minėta, jog administracinių sutarčių vykdymo teisinio režimo ypatumai sukurti siekiant patenkinti viešąjį interesą. Ši aplinkybė paaiškina administracinės sutarties vykdymo ypatumus, lyginant juos su privatine sutartimi: pastaroji yra įstatymas jos šalims, ji turi būti vykdoma remiantis tuo, kas yra nuspręsta, ir nepriklausomai nuo to, kokios yra to pasekmės (atsižvelgiant į keletą niuansų). Viešojoje teisėje negali būti lygiai taip pat, kadangi viešojo intereso reikalavimai suponuoja tam tikrus ypatumus, galinčius pasireikšti vykdant sutartį. Tai paaiškina tiek tam tikrų ypatingų administracijos prerogatyvų, tiek ir jas atitinkančių pareigų pripažinimą administracijai[369].

Pagal dominuojančią doktriną, administracinių sutarčių režimo ypatumai grindžiami idėja, kad sutartys, sudarytos tenkinti viešosios paslaugos poreikius (reikmes), neturi integraliai paklusti Civilinio kodekso taisyklėms, kurių paskirtis reguliuoti sutartis, sudarytas tarp privačių asmenų. G. Péquinot dar 1946 m. savo „Bendrojoje administracinės sutarties teorijoje“ aiškino, kad administracija turi galėti be kliūčių pritaikyti teikiamas paslaugas prie socialinių poreikių evoliucijos. Iš to kyla, kad šios srities nesaisto civilinė teisė, nes, siekiant užtikrinti gerą viešųjų paslaugų funkcionavimą, administracijai pripažinta prerogatyvų sistema vykdant sutartis, t. y. privilegijų, išeinančių už bendrosios sutarčių teisės ribų, kurios jai leidžia, kontroliuojant teisėjui, užtikrinti viešosios paslaugos ir viešojo intereso pirmenybę prieš kontrahento teises[370]. Be abejo, tai nereiškia, kad administracinių sutarčių teisė ignoruoja civilinę teisę. Iš esmės administracinės sutarties teorija suformuota santykyje su civilinės teisės principais, tačiau ne jų ribose[371].

Skirtingai nei civilinė teisinė sutartis, kuri remiasi šalių lygybe, administracinė sutartis taip pat laikoma sutartimi. Tačiau kas yra itin svarbu, tai sutartis tarp teisiškai nelygių asmenų: tarp administracijos, iš vienos pusės, kuri pagal savo viešosios valdžios statusą ir jos funkcijų socialinę svarbą įgyja galias, išeinančias už bendrosios teisės ribų, leidžiančias jai daryti intervenciją į sutarties vykdymą; ir iš kitos pusės – jos kontrahento, kuris turi mažesnes (apribotas) teises, lyginant su kontrahentu civilinės teisės prasme ir, *a fortiori*, komercinės teisės prasme[372].

Administracijos prerogatyvos administracinėje sutartyje. Administracija disponuoja nepaneigiamu pranašumu (persvara) vykdant administracines sutartis: ji gali nesikreipdama į teisėją skirti sankcijas, vienašališkai pakeisti kai kurias sutarties sąlygas ar net paskelbti jos nutraukimą. Tačiau kartu privalo gerbti savo įsipareigojimus, todėl administracinis teisėjas gali spręsti jos atsakomybės klausimą. Iš to kyla, kad administracijos naudojimasis savo prerogatyvomis yra subordinuotas ne tik viešosios paslaugos interesui, kurį tenkinti administracija įpareigota, bet lygiai taip pat ribojamas finansinėmis teisėmis, pripažintomis jos kontrahentų naudai[373]. Autoriai pažymi, kad šių teisių privatinėje teisėje nėra, nors pripažįstama, kad dėl kai kurių iš jų diskusijos yra įmanomos,

[369] Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

[370] Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 276.

[371] Šis svarbus momentas disertaciniame tyrime minimas nuolat: konstruojant sutarties modelį, civilinė teisė taikoma subsidiariai, tačiau jos ribos nėra nepajudinamos. Modeliuojant teisinį reguliavimą atskirose srityse galima išeiti už bendrosios sutarčių teisės ribų.

[372] Brisson, J.-F., Rouyère, A., *supra* note 119, p. 277.

[373] Brisson, J.-F., Rouyère, A., *supra* note 119, p. 273.

t. y. tam tikrais pavidalais jos gali pasitaikyti ir privatinėje teisėje. Taigi kaip apibūdintina administracijos galių (prerogatyvų) sistema? Jos gali būti skiriamos į atskiras dalis.

Administracijos galios, susijusios su sutarčių vykdymo būdais (variantais). Pagal bendrą nuostatą, kontrahentas sutartį turi vykdyti asmeniškai. Aišku, yra tam tikrų išimčių, kadangi kai kuriose sutartyse prievolės perleidimas yra neišvengiamas, o kartais net ir pageidautinas. Prancūzijos teisinėje sistemoje sutartinių prievolių perleidimas yra plačiai leidžiamas, tačiau jį riboja tam tikros sąlygos, viena iš jų – viešojo kontrahento sutikimas. Akcentuosime, kad šis aspektas paliečia jau nagrinėto organinio kriterijaus svarbą, kadangi čia vėl iškyla principinis klausimas, ar gali būti sudaryta administracinė sutartis tarp privačių asmenų? Klausimas nėra paprastas, kadangi tai natūraliai sietina su specialiu teisiniu režimu ir prerogatyvomis: jeigu privatus kontrahentas sutartinę prievolę perleidžia kitam asmeniui ir jeigu tokią sutartį kildiname iš privatinės teisės, tai kokias galimybes administracija turi užtikrinti tinkamą tokios sutarties vykdymą? Atskleidžiant nagrinėjamą aspektą išskirtinos tokios pagrindinės administracijai suteikiamos prerogatyvos: vadovavimo bei kontrolės (priežiūros) prerogatyva, vienašalio sutarties sąlygų pakeitimo prerogatyva ir sankcijų skyrimo prerogatyva.

Vadovavimo ir kontrolės prerogatyva. Ši prerogatyva gali šiek tiek nustebinti, kadangi tam tikromis formomis, nors ir mažiau aiškiomis, ji gali pasireikšti ir privatinėse sutartyse. Itin svarbu, kad viešojoje teisėje ši prerogatyva sistemiškai pripažinta administracijai, kaip sutarties šaliai, įskaitant gausius jos variantus, priklausančius nuo atskirų sutarčių tipų. Būtent tai ir skiria ją nuo privatinės teisės taisyklių. Vis dėlto diskusijos dėl šios prerogatyvos teisės moksle vyksta. Taigi klausimas, ar administracijos kontrolės jos kontrahento atžvilgiu prerogatyva yra bendrosios administracinių sutarčių teorijos elementas, traktuojamas kaip klasikinis. Vis dėlto loginė jo seka orientuojama į kitą teisės mokslininkų keltą klausimą – ar administracija gali daryti intervenciją į sutarties vykdymą nepriklausomai nuo to, ką numato sutarties sąlygos ir sutarčiai taikomi teisės aktai[374]? A. Roblot-Troizier nuomone, apskritai kontrolės galia (prerogatyva) nėra tas akcentas, kuris esminiai charakterizuotų administracines sutartis: teisėjas jos niekada netraktavo kaip „bendrosios“ sutartims taikomos taisyklės nepaisydamas to, kad didelė dalis doktrinos ją laikė būtent tokia. Mokslininkės teigimu, kontrolės prerogatyva suformavo prieštaringą teismų praktiką, rodančią šios sąvokos daugiareikšmiškumą: „kontrolė-priežiūra“ yra visų administracinių sutarčių režimo elementas, tuo metu „kontrolė-vadovavimas“ priklauso nuo sutarties objekto, jos turinio ir jį reglamentuojančių teisės aktų[375]. Vis dėlto svarbu suvokti, kad tradiciškai doktrina šias prerogatyvas įvardija kaip bendrąsias administracinėms sutartims taikytinas taisykles, todėl jų įtvirtinimas teisės akte ar pačioje sutartyje nėra būtinas. Kaip pavyzdį galima pateikti klasikų, teigusių, kad kontrolės prerogatyva egzistuoja visose administracinėse sutartyse, kadangi jos atitinka viešąjį interesą, mintis. Štai G. Jèze aiškinimu, viešosios paslaugos koncesijoje administracija „neišvengiamai turi pareigą bei teisę vykdyti kontrolę“, kadangi „koncesija negali būti kliūtimi tinkamam viešosios paslaugos funkcionavimui“[376]. G. Péquignot pasisakė dar radikaliau:

---

[374] Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A., *Traité des contrats administratifs*. Tome II, *supra* note 73, p. 386.

[375] Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 990.

[376] Jèze, G. *Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics*. Tome II. Paris: L.G.D.J., 1932, p. 382.

„visose administracinėse sutartyse administracija turi tam tikrą kontrolės teisę, kuri jai yra pirmapradė (...). Ji egzistuoja net jeigu sutartyje apie ją nėra užsiminta. Sutartimi ši kontrolės teisė gali būti organizuojama, tačiau negali būti panaikinama. Kontrolės teisė sietina su viešaja tvarka ir yra pačios administracinės sutarties esmė“[377]. Tačiau doktrinoje išsakoma ir visiškai priešingų nuomonių. Štai F.-P. Bénoit manymu, administracijos teisė kontroliuoti savo kontrahentą nėra bendrojo pobūdžio taisyklė ir nesukuria bendrojo administracinių sutarčių režimo elemento. Ji tiesiog atitinka prerogatyvą, pripažintą kai kuriuose administracinių sutarčių tipuose[378]. Žvelgiant istoriškai, sutarčių tipai sietini su sutarties objektu, o būtent viešosios paslaugos koncesija. Būtent viešosios paslaugos teisinė prigimtis ir yra administracijai pripažįstamos kontrolės prerogatyvos pagrindas[379]. Nepaisant egzistuojančios nuomonių įvairovės galima teigti, jog vyraujanti tendencija krypsta bendrosios taisyklės naudai. F. Lichère manymu, kai kurių teisės mokslininkų atlikta jurisprudencijos analizė parodo, kad teismas linkęs pripažinti šią teisę arba tada, kai ji nustatyta įstatyme ar reglamente, arba kai ji įtvirtinta pačioje sutartyje. Tačiau šiandieną vis dėlto pripažįstama, kad tai daugiau bendroji taisyklė, todėl papildomas jos įtvirtinimas sutartyje nėra būtinas, nors neretai tai yra daroma (pvz., kai kurie elementai, tokie kaip materialiniai priežiūros aktai, įtvirtinami kiekvienoje sutartyje)[380].

Prof. J.-M. Pontier pažymi, kad vadovavimo ir kontrolės teisė susideda iš gero (tinkamo) sutarties vykdymo priežiūros, pasireiškiančios dviem formomis: arba materialinių aktų vykdymu (vizitai ar informaciniai paklausimai), arba teisės aktais (įsakymai, reikalavimai, paliepimai)[381]. Tačiau kiti autoriai užsimena apie tris sąvokas: kontrolė, priežiūra ir vadovavimas bei pažymi, kad tai yra atskiri šios prerogatyvos laipsniai (pakopos)[382].

Vadovavimo teisė suponuoja pačią didžiausią viešosios administracijos intervenciją į sutarties vykdymą, kuri fiksuoja vykdymo būdus (formas), išeinančius už sutarties sąlygų ribos[383]. Skirtingai nei kontrolės prerogatyva, ši teisė papildo sutartį, tačiau, skirtingai nei vienašalio sutarties pakeitimo prerogatyva, ji nepakeičia sutarties turinio[384]. Atrodytų, jog vadovavimo teisė prieštarauja idėjai, pagal kurią kontrahentas turi laisvai pasirinkti būdus, jam atrodančius labiausiai tinkančius geram sutarties įvykdymui. Tačiau pateisinimas kyla iš to, kad tokia prerogatyva kildintina iš fakto, jog kai kuriose sutartyse ne privatus kontrahentas, o būtent administracija turi iniciatyvą.

Norėtume pabrėžti, kad analizuojamos prerogatyvos vertinimas išeinant už Prancūzijos teisinės sistemos ribų gali būti naudingas ne tiek analizuojant, kokiomis formomis ir būdais ji yra įgyvendinama, bet atskleidžiant jos funkcinę paskirtį. Itin svarbu suvokti, kad administracijos kontrolės prerogatyva yra ne tik jos teisė, bet ir pareiga. Prancūzijos administracinė jurisprudencija būtent ją įvardijo kaip administracijos pareigą, kurios nevykdymas ar netinkamas vykdymas gali suponuoti jos atsakomybę tiek viešosios pa-

[377] Péquignot, G., supra note 72, p. 310.

[378] Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 992.

[379] Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 995–996.

[380] Lichère, F., *supra* note 77, p. 87.

[381] Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

[382] Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 991.

[383] Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A., *Traité des contrats administratifs*. Tome II, *supra* note 73, p. 379–387.

[384] Lichère, F., *supra* note 77, p. 87.

slaugos vartotojams, tiek kontrahentams[385]. To padarinys, kad administracijos sudarytos sutartys neretai peržengia jos šalių ir paliečia trečiųjų asmenų interesus. Analizuojama prerogatyva būtent ir atspindi tai, kad tretieji asmenys turi tam tikrus svertus siekiant užtikrinti tinkamą sutarties vykdymą. Šios idėjos esmė yra paprasta: viešųjų paslaugų vartotojai turi teisę reikalauti gero prievolių vykdymo. Ši teisė suponuoja, kad vartotojai gali kreiptis į teisėją jam apskųsdami viešojo kontrahento arba prižiūrinčiosios institucijos (bet kokiu atveju – administracijos) atsisakymą vykdyti galias, kurias ji turi privataus kontrahento atžvilgiu[386]. Šios teisės ištakos yra fundamentali idėja, pagal kurią, kaip tvirtino Vyriausybės komisaras L. Blum savo išvadose „*Compagnie générale des Tramways*“ byloje 1910 m., „Valstybė lieka paslaugos vykdymo garantu visiems piliečiams (...), ji lieka atsakinga už viešąjį saugumą, kurį netinkamas paslaugos vykdymas gali sutrikdyti“. Todėl „valstybė negali nesidomėti viešąja paslauga, jeigu ji ją delegavo“[387]. Priešingai, administracija turi pareigą prižiūrėti gerą viešosios paslaugos vykdymą, kad užtikrintų jos atitiktį viešiesiems poreikiams. Iš to darytina išvada, kad egzistuoja bendroji administracijos pareiga vykdyti kontrolės teisę ir, atitinkamai, vartotojų teisė reikalauti jos vykdymo, kreipiantis į teismą. Be abejo, ši teisė turi ribas, įskaitant ir aplinkybę, kad tretieji asmenys turi teisę reikalauti jos įgyvendinimo tik tuo atveju, jeigu tai susiję su sutarties sąlygomis, kurios paliečia jų interesus. Tai reiškia, kad ir pačios sutarties sąlygos, kurioms ši kontrolė gali būti taikoma, yra dvejopos. Vienos sąlygos liečia tik sutarties šalis, jos laikomos sutartinėmis, todėl tretieji asmenys negali reikalauti vykdyti jų kontrolę[388]. Taigi didelė dalis doktrinos pažymi, kad, nors administracijos kontrolės prerogatyva yra bendroji administracinių sutarčių režimo taisyklė, reikia pažymėti, kad ji nėra absoliuti ir turi tam tikras pakopas. Jos apimtis priklauso tiek nuo sutarties objekto, tiek nuo sutartį reglamentuojančių teisės aktų, tiek ir nuo sutarties sąlygų, dėl kurių šalys susitarė. Pasakysime, kad nors šios prerogatyvos, kaip savarankiško administracinių sutarčių teisinio režimo elemento, statusas yra diskutuotinas, tačiau jos vykdymas būtinas, kad administracija galėtų pasinaudoti kitomis jai suteiktomis prerogatyvomis, egzistuojančiomis net tais atvejais, kai jos nėra įtvirtintos sutartyje. Šiuo atveju kalbama apie teisę skirti sankcijas, taip pat teisę vienašališkai pakeisti arba nutraukti sutartį.

Vienašalio sutarties pakeitimo ir nutraukimo prerogatyva. Administracija disponuoja teise vienašališkai pakeisti ar nutraukti sutartį, o ši prerogatyva, anot Europos Žmogaus Teisių Teismo, gali būti pateisinama „aukščiausiųjų valstybės interesų pirmenybe prieš sutartines prievoles ir poreikį išsaugoti sutarties pusiausvyrą“[389]. Vertinant tokią nuostatą Prancūzijos administracinių sutarčių teisinio režimo aplinkoje pasakytina, kad nors šios prerogatyvos iš tiesų kelia klausimą dėl administracinių sutarčių sutartinės prigimties, tačiau bet kokiu atveju joms yra sukurti atsvaros mechanizmai, pasireiškiantys privataus kontrahento apsaugos priemonėmis. Vienašalio administracinės sutarties nutraukimo prerogatyva pateisinama bendra idėja, kad viešosios paslaugos

---

385 Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 1002.

386 Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 1002.

387 Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 995.

388 Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 1003.

389 Europos Žmogaus Teisių Teismas [Interaktyvus]. [žiūrėta 2011-09-26]. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=raffineries&sessionid=73864353&skin=hudoc-fr>.

turi būti nuolat prisitaikančios, t. y. pakeičiamos (modifikuojamos), arba net panaikinamos, kadangi jų poreikiai yra kintantys. Būtent dėl to viešasis kontrahentas turi turėti galimybę visada panaikinti prievoles, tapusias nenaudingomis viešajam interesui. Ir čia taikomas tik vienas apribojimas, kad privatus kontrahentas dėl tokių intervencijų nenukentėtų finansiškai[390]. Kaip matome, administracinė sutartis gali būti veikiama vienašalėmis administracijos intervencijomis, kurios gali arba pakeisti, arba nutraukti sutartį nesant jokios kontrahento kaltės.

Vienašalis sutarties sąlygų pakeitimas, kitaip tariant, sutarties pakeitimas be privataus kontrahento sutikimo yra, be abejonės, pati tipiškiausia administracijai pripažintų privilegijų iliustracija. Iš visų administracinės jurisprudencijos sprendimų matyti, kad ši prerogatyva labiausiai nutolsta nuo Prancūzijos civilinio kodekso nuostatų, kuris tiesiogiai draudžia tokią praktiką. Administracija iš esmės įgyja šią galią ne iš pačios sutarties, bet iš savo viešosios valdžios statuso[391]. Vienašalio sutarties pakeitimo prerogatyva doktrinoje buvo vertinama nevienareikšmiškai ta prasme, kad kai kurie autoriai suabejojo administracinės sutarties sutartine prigimtimi. Kitaip tariant, buvo keliamas klausimas: jeigu administracija disponuoja vienašalio sutarties pakeitimo teise net ir tais atvejais, kai nėra tai numatančios teisės normos arba pačioje sutartyje nėra tokios sąlygos, tai kyla klausimas, ar, sekant Civilinio kodekso nuostata, tokia sutartis jos šalims turi įstatymo galią? Tačiau nežiūrint į doktrinoje išsakytas abejones, ši prerogatyva pripažinta administracinės jurisprudencijos[392].

Prof. J.-M. Pontier rašo, kad vienašalio sutarties pakeitimo prerogatyva tarytum reprezentuoja teisę, išeinančią už bendrosios sutarčių teisės ribų ir gali netgi šokiruoti teisininką, kadangi ji tarsi paneigia bendrą šalių valią, išreikštą sutartyje[393]. Taigi kyla klausimas, ar administracija turi vienašalio pakeitimo teisę vien dėl to fakto, kad sutartis yra administracinė? Doktrinoje paprastai visada cituojamas žymus jau minėtas Valstybės Tarybos sprendimas „*Compagnie générale des Tramways*“ byloje, kurioje buvo pripažinta prefekto teisė komunalinės tramvajų tarnybos koncesininkui priskirti prievoles, išeinančias už to, kas buvo numatyta sutartyje. Minėjome, kad ši byla verta dėmesio ir dėl kito aspekto, kurį atskleidžia Vyriausybės komisaro L. Blum aiškinimas apie viešosios paslaugos koncesijos institutą: „Koncesija reprezentuoja delegavimą, kitaip tariant, ji sukuria netiesioginio valdymo būdą, tačiau ji neprilygsta funkcijos atsisakymui“[394]. Komentuojant plačiau teigiama, kad tai yra socialinė funkcija, priskirta viešosios valdžios institucijoms. Būtent ši funkcija pateisina, kad pritaikant sutarties turinį prie socialinių poreikių evoliucijos, administracija turi teisę savo kontrahentams priskirti

[390] Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 281.

[391] Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 287.

[392] Lichère, F., *supra* note 77, p. 13.

[393] Aiškinantis šios prerogatyvos turinį reikia skirti dvi hipotezes. Pirma, administracinė sutartis gali apimti sąlygas, numatančias galimybes administracijai sutartyje apibrėžtais atvejais vienašališkai pakeisti sutartį. Ši hipotezė nesukelia daug diskusijų, kadangi ji nesukuria administracijai prerogatyvos, išeinančios už bendrosios teisės ribų, o tik sutarties sąlygų įgyvendinimą. Tokia sąlyga gali būti lygiai taip pat numatyta ir privatinėje sutartyje. Taip administracija į savo sudaromas sutartis (ar bent į tas, kuriose, kaip manoma, tokia sąlyga bus naudinga) įtraukia panašias sąlygas. Visiškai kitokia yra antroji hipotezė, pagal kurią viešasis kontrahentas gali pateikti vienašališkus sutarties pakeitimus jos vykdymo stadijoje nepriklausomai nuo to, kad sutartyje nėra tai numatančios sąlygos. Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

[394] Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 995.

naujus įpareigojimus, nenumatytus sutartyje[395]. Grįždami prie cituotos bylos vertinimo pažymėsime, kad vėliau doktrina įvairiai interpretavo šią nutartį: vieni mokslininkai teigė, kad tai yra fragmentinis sprendimas, kiti priešingai – kad tai bendrąją taisyklę sukurianti nutartis. Tiesa, šiandieną šios diskusijos nėra tokios reikšmingos, kadangi administracinis teisėjas aiškiai patvirtino, kad net tais atvejais, kai sutarties sąlygos apie tai neužsimena, egzistuoja vienašalio administracinių sutarčių pakeitimo prerogatyva, kylanti „iš bendrų taisyklių, taikomų administracinėms sutartims"[396]. Tačiau primintina, kad reglamentas (norminis teisės aktas – *autoriaus pastaba*) gali panaikinti šią teisę konkrečios sutarties tipo atveju, todėl tada ji gali būti pakeista tik tokiomis sąlygomis, kaip tai daroma privatinėje teisėje, – papildomu susitarimu[397].

Nagrinėjamos prerogatyvos pripažinimas jokiu būdu nereiškia, kad ji yra absoliuti. Todėl būtina atskleisti, kokios gi suformuotos atsvaros tokiai vienašalei administracijos intervencijai į sutartį.

Pirma, kadangi vienintelis tikslas, kurio gali siekti viešoji administracija, yra viešojo intereso patenkinimas, todėl ši prerogatyva negali būti taikoma bet kurioms sutarties sąlygoms, o tik toms, kurios susijusios su viešosios paslaugos vykdymu. Tai reiškia, kad negalima vienašališkai pakeisti finansinių sutarties sąlygų, kadangi taip būtų pažeidžiama sutarties finansinė pusiausvyra. Kitas aspektas – šios prerogatyvos įgyvendinimas, padaręs kontrahentui žalą, turi būti finansiškai kompensuojamas. F. Lichère pažymi, kad vienašalio sutarties pakeitimo teisės įgyvendinimas yra gana retas, o teisėjas, spręsdamas ginčus, neretai orientuojasi į bendruosius šalių ketinimus, net jei šios teisės vykdymas neatrodo prieštaraujantis bendrajai sutarties teorijai. Sutartimi administracija įsipareigoja užtikrinti tam tikrą jos pusiausvyrą, kurios ji negali pakeisti: sutartinių prievolių pakeitimas yra privalomai kompensuojamas visiškai atlyginant nuostolius. Tačiau mokslininkas atkreipia dėmesį, kad tokia situacija doktrinoje interpretuojama įvairiai. M. Walin nuomone, iš to darytina išvada, kad administracinė sutartis Prancūzijoje yra „dviejų nelygių asmenų valių suderinimas"[398]. Įdomumo dėlei pasakysime, kad toks administracinės sutarties apibūdinimas pasitaiko ir lietuvių bei rusų administracinės teisės mokslininkų darbuose.

Antra atsvara kyla iš to, kad jurisprudencija apribojo vienašalio pakeitimo teisę: ji negali sukelti bendrosios sutarties ekonomijos (finansinių sąlygų) sutrikdymo (perversmo) nei pakeisti sutarties esmės[399].

Vienašalio sutarties nutraukimo prerogatyva. Įprastai sutartis pasibaigia pasibaigus jos terminui arba iki galo įvykdžius sutartines prievoles, taip pat kitais atvejais, kurie yra bendri tiek viešojoje, tiek privatinėje teisėje. Tačiau sutarties pabaiga gali būti priešlaikinė ir sietina su jos nutraukimu. Apskritai egzistuoja daug administracinės sutarties nutraukimo formų[400]. Priešingai nei vienašalio sutarties pakeitimo prerogatyva,

[395] Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 287.

[396] Roblot-Troizier, A., *supra* note 76, p. 990.

[397] Lichère, F., *supra* note 77, p. 91.

[398] Lichère, F., *supra* note 77, p. 13.

[399] Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

[400] Pvz., Nutraukimo gali reikalauti privatus kontrahentas, jeigu administracija įvykdė sutarties ekonomijos (finansinių sąlygų) sutrikdymą (perversmą) arba jeigu jos kaltė gali pateisinti nutraukimą. Sutarties nutraukimą taip pat gali paskelbti teismas.

vienašalis sutarties nutraukimas niekada nebuvo ginčijamas doktrinos. Jurisprudencija taip pat ėjo šiuo keliu. Valstybės Taryba pripažino administracijai teisę vienašališkai nutraukti sutartį nesant kontrahento kaltės, įvardindama ją kaip vieną iš administracinėms sutartims taikytinų taisyklių[401]. Analizuojama prerogatyva gali įsikūnyti į dvi formas: nutraukimas kaip sankcija ir nutraukimas viešojo intereso motyvu. Kas yra itin įdomu, kad abiem atvejais šios prerogatyvos vykdymas atleidžia administraciją nuo pareigos kreiptis į teisėją, kad būtų galima paskelbti sutarties anuliavimą[402].

Nutraukimas kaip sankcija. Tai yra pati griežčiausia priemonė, taikoma kontrahentui. Todėl šios sankcijos taikymui turi būti tam tikri pagrindai, t. y. kontrahento veikimu ar neveikimu padaryti rimti sutarties pažeidimai. Nutraukimas kaip sankcija subordinuojama tam tikrų sąlygų visumos egzistavimui. Tarkime, pirmiausiai turi būti kontrahento kaltė (vykdymo trūkumai). Be to, net ir tada, kai tokia sankcija numatoma pačios sutarties sąlygose, teisėjas bet kokiu atveju turi turėti galimybę kontroliuoti šios priemonės pritaikymo teisėtumą. Taip pat paminėtina, kad ši sankcija gali būti kumuliuojama su pinginėmis sankcijomis bei žalos atlyginimu. Jeigu kontrahento klaida yra pripažįstama, jis turi prisiimti įsipareigojimus padengti žalą, atsiradusią, pavyzdžiui, dėl viešosios paslaugos funkcionavimo užtikrinimo. Ir priešingai, pripažinus, kad nutraukimas buvo neteisėtas, administracija savo kontrahentui privalo atlyginti padarytą žalą.

Nutraukimas viešojo intereso motyvu. Administracinės sutarties nutraukimo prerogatyva, pripažinta administracijai, gali būti laikoma viena iš vienašalio sutarties pakeitimo prerogatyvos atmainų. Jos pagrindas visada yra tas pats – viešojo intereso patenkinimas. Akcentuotina, kad jurisprudencija šią prerogatyvą pripažino visoms administracinėms sutartims, nepriklausomai nuo jų tipo. Ne mažiau svarbu paminėti, kad analizuojama prerogatyva buvo patvirtinta ir Konstitucinės Tarybos, pasisakiusios, kad „galia nutraukti administracinę sutartį, patikėta reprezentuojant valstybę, yra suderinama su principais, taikomais administracinėms sutartims“[403]. Mokslininkai nuolat pabrėžia, kad ši prerogatyva pripažįstama tiek Konstitucinės Tarybos, tiek Europos Žmogaus Teisių Teismo, kadangi šių teisminių institucijų nuomone, „sutartinių situacijų stabilumas turi nusileisti valstybės išreiškiamo viešojo intereso reikalavimams“[404].

Jeigu administracinė sutartis yra nutraukiama nesant kontrahento kaltės, tai atlyginimas už šios priemonės pritaikymą turi būti integralus. Tai reiškia, kad jis apima ne tik patirtus nuostolius, vadinamus *damnum emergens*, bet ir negautas pajamas, vadinamas *lucrum cessans*. Tačiau tais atvejais, kai nutraukimas grindžiamas tuo, kad sutartis tapo neįvykdoma, kontrahentas neturi teisės į žalos atlyginimą[405].

Baigiant vienašalio nutraukimo prerogatyvos atskleidimą paminėtinas dar vienas įdomus ir svarbus ypatumas, itin vaizdžiai atskleidžiantis prancūziškojo administracinių sutarčių režimo originalumą. Kadangi administracija pati gali vienašališkai pakeisti ar nutraukti sutartį, administracinis teisėjas paprastai neturi teisės anuliuoti šios priemonės. Jis turi teisę nuspręsti, ar šios priemonės buvo pritaikytos tokiomis sąlygomis,

401 Maugué, Ch., *supra* note 51, p. 699.

402 Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 288.

403 Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

404 Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 290.

405 Lichère, F., *supra* note 77, p. 93.

kurios suponuoja teisę į žalos atlyginimą. Tokia situacija, kai teismas pats apsiribojo savo teisę, aiškintina daugiau ne teisinėmis, o praktinėmis priežastimis: ši prerogatyva administracijai suteikta tam, kad ji pati galėtų įvertinti, ar viešasis interesas reikalauja konkrečių priemonių pritaikymo[406]. Norėtume akcentuoti, kad būtent šis pavyzdys atskleidžia vienašalių administracijos intervencijų operatyvumą ir tikslinę paskirtį, kurių iš esmės negali būti privatinėje sutartyje.

Administracijos teisė skirti sankcijas. Administracijai, kaip sutarties šaliai, teismai pripažino prerogatyvą skirti sankcijas privačiam kontrahentui. Tačiau ši prerogatyva taip pat nėra absoliuti, kadangi jos turinys yra griežtai kontroliuojamas administracinių teismų. Sankcijų prerogatyva, kaip ir vienašalio pakeitimo teisė, traktuotina kaip išeinanti už bendrosios sutarčių teisės ribų. Jos legitimumas grindžiamas tuo pačiu motyvu: privatinės teisinės priemonės gali pasirodyti nepakankamos, kad užtikrintų viešojo intereso patenkinimą. Norėtume akcentuoti, kad ši bendra nuostata yra ne tik viena iš kertinių administracinių sutarčių pripažinimo pamatų, tačiau panašias nuomones galima sutikti ir Lietuvos teisės doktrinoje. Vertinant analizuojamos prerogatyvos turinį pabrėžtina, kad jos taikymas negali būti automatinis, kadangi administracinis teisėjas griežtai kontroliuoja, kaip administracija ja naudojasi. Taigi administracija turi teisę skirti sankcijas privačiam kontrahentui, jeigu jis nepripažįsta sutartinių prievolių arba nevykdo (nesilaiko) gautų instrukcijų. Prof. J.-M. Pontier nurodo, kad reikia skirti kelis teiginius, charakterizuojančius šią prerogatyvą[407]. Ne mažiau svarbu paminėti ir procedūrinį aspektą. Administracija privalo gerbti nustatytas šios prerogatyvos formos bei taikymo procedūrines taisykles. Iš esmės sankcija negali būti taikoma (išskyrus esant būtinam reikalui) kitaip, kaip tik po reikalavimo neįvykdymo. Ši procedūrinė garantija yra labai svarbi, kadangi jeigu po reikalavimo administracija vis tiek mano esant reikalinga taikyti sankcijas, jos gali būti susijusios tik su tomis prievolėmis, kurios buvo nurodytos reikalavime ir kurios nebuvo įvykdytos[408].

Sankcijų rūšys. Skiriamos dvi sankcijų rūšys: **pinginės** (pranc. *pécuniaires*) ir **prievartinės** (pranc. *coercitives*).

Piniginės sankcijos taip pat yra dviejų formų. Administracija gali imtis atsargumo priemonių į sutartį įtraukdama sąlygas, numatančias pinigines sankcijas (sutartinės sankcijos), kurios gali būti kaip baudos. Tokiu atveju administracija jas taiko, kai paaiškėja faktai, galintys būti jų taikymo pagrindu, pavyzdžiui, vėlavimas vykdyti prievoles. Tačiau gali būti ir taip, kad jokia tai numatanti sąlyga nėra įtraukta į sutartį. Tai nepanaikina piniginių sankcijų taikymo galimybės, tačiau tam būtina, kad būtų privataus kontrahento kaltė ir kad viešasis kontrahentas dėl to patirtų žalą. Šiuo atveju piniginė sankcija tarsi yra skiriama, kad būtų atlyginta padaryta žala.

---

406 Lichère, F., *supra* note 77, p. 93.

407 **Pirma**, pagal bendrą nuostatą administracija neturi kreiptis į teisėją, kad pritaikytų sankcijas sutarties ribose, o gali jas taikyti pati. **Antra**, kai pačioje sutartyje numatoma viešojo asmens prerogatyva taikyti sankcijas ir kai išvardijamos sankcijos, kurios gali būti taikomos, administracija nėra saistoma šių sąlygų ir gali taikyti kitas sankcijas nei numatytosios sutartyje. **Trečia**, administracija gali taikyti sankcijas ir tais atvejais, kai sutartyje jos nenumatytos. Ši prerogatyva nuo seno buvo pripažinta administracinių teismų. Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

408 Prof. J.-M. Pontier, *supra* note 75.

Prievartinės sankcijos yra nukreiptos į neigiamos situacijos, atsiradusios dėl to, kad kontrahentas nevykdo sutarties, sušvelninimą. Tokiu atveju kontrahentas gali būti pakeičiamas arba gali būti kreipiamasi į trečiuosius asmenis dėl sutarties vykdymo tęstinumo. Šios sankcijos gali būti tiek sutarties sąlygų taikymo rezultatas, tiek kilti iš bendrosios administracinėms sutartims taikomos taisyklės. Tai reiškia, kad jos gali būti taikomos nuo to momento, kai atsiranda rimti sutarties vykdymo trūkumai ir kai tokios sankcijos tampa būtinos siekiant užtikrinti viešosios paslaugos tęstinumą.

Nevykdymo išimties prerogatyva. Akcentuotina, kad ne visuose doktrininiuose veikaluose apie administracines sutartis ši prerogatyva išskiriama, tačiau kai kurie mokslininkai, be visų ypatumų, dar išskiria ir šią, kaip charakterizuojančią administracinių sutarčių teisinį režimą. Nepaisydami to manytume, kad platesniame kontekste nei Prancūzijos teisinė sistema, ši prerogatyva gali būti vertinama kaip vienas esminių ypatumų, atskleidžiančių administracinės ir civilinės sutarties teisinio režimo skirtumus. Pagal šią idėją administracija turi teisę nevykdyti sutartinių įsipareigojimų, jeigu kontrahentas nevykdo savųjų. Ši nevykdymo išimtis žinoma kaip lotyniška formulė: „*exeptio non adempleti contractus*“. Atrodytų, kad joje nėra nieko specifinio, kadangi tokią nuostatą surasime ir privatinėje teisėje. Administracinių sutarčių originalumas čia pasireiškia būtent tuo, kad šia teise disponuoja tik administracija, todėl tai sukuria privilegiją jos naudai[409]. Toks vertinimas suponuoja, kad administracijos kontrahentui ši teisė nepripažįstama, todėl jis turi tęsti savo prievolių vykdymą net jei administracija nevykdo savųjų. Anot F. Lichère, viešojo intereso, kurio siekia administracija, patenkinimas pateisina šį skirtumą nuo privatinės teisės: administracijos kontrahentas savo susilaikymu neturi kompromituoti gerą viešosios paslaugos funkcionavimą. Viešosios paslaugos tęstinumas, viešasis interesas, kuris susiejamas su tinkamu administracijos užsakytų prievolių vykdymu, įpareigoja kontrahentą tęsti sutarties vykdymą netgi kai administracinė institucija nevykdo savo pareigų[410]. Šiuo atveju privatus kontrahentas negali nieko kito, kaip tik kreiptis į teismą ir reikalauti žalos, padarytos administracijos prievolių nevykdymu, atlyginimo. Mokslininkai pažymi, kad šios teisės nepripažinimas privačiam asmeniui nėra sutarties privalomos galios principo pakeitimas: anksčiau ar vėliau administracija vykdys sutartį arba administracinis teismas pritaikys priemones, atsirandančias dėl sutartinių įsipareigojimų nevykdymo[411]. Be abejo, kaip ir kiekviena taisyklė, ši taip pat turi išimčių.

Antroji administracinių sutarčių teisinio režimo sistemos pusė yra pačios administracijos pareigos (prievolės). Iki šiol administracinę sutartį charakterizavome atskleisdami administracijos prerogatyvas, todėl dabar reikia atskleisti atsvarą toms prerogatyvoms – privataus kontrahento teises. Akivaizdu, kad teisės negali atsirasti be pareigų, todėl kuo reikalaujamos ar pripažįstamos teisės yra svarbesnės, tuo svarbesnės turi būti ir jas atitinkančios pareigos. Kalbant apie administracines sutartis pripažįstama, kad yra legitimu ir logiška, kad teisės (prerogatyvos), suteiktos administracijai ir išeinančios už bendrosios sutarčių teisės ribų, yra lydimos atitinkamų pareigų, lygiai taip pat išeinančių už bendrosios sutarčių teisės ribų. Šios pareigos (prievolės) gali būti įvairiausios,

[409] Lichère, F., *supra* note 77, p. 89.

[410] Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 297.

[411] Lichère, F., *supra* note 77, p. 89.

tačiau paprastai jos neišvengiamai įgauna finansinių prievolių formą. Pačia bendriausia prasme galima išskirti sutarties finansinę pusiausvyrą, kas suponuoja, kad administracijos prievolės negali būti suprantamos ir vertinamos kitaip, kaip tik per šios pusiausvyros palaikymo ar atkūrimo perspektyvą[412].

Administracijos kontrahento teisės administracinėse sutartyse. Iš atliktos analizės matyti, kad administracijos kontrahentas administracinėje sutartyje turi daugiau pareigų nei teisių. Minėjome, kad net tuo atveju, kai administracija negerbia savo įsipareigojimų, jis neturi kito pasirinkimo, kaip tik tęsti sutartinių prievolių vykdymą, kadangi priešingu atveju gali kilti jo sutartinė atsakomybė. Taigi tuo atveju, kai kontrahentui atsiranda (nustatomi) nauji įpareigojimai, jis gali kreiptis į administraciją ir, jeigu nepavyksta dalykinės diskusijos, į teisėją, kad šis užtikrintų sutarties finansinę pusiausvyrą[413].

Pažymėtina, kad Prancūzijos administracinė teisė išvystė sutartinės atsakomybės be kaltės sistemą, grindžiamą L. Blum taisykle, pateikta minėtoje „*Compagnie générale des tramways*“ byloje. Ši taisyklė vadinama „sutarties finansine pusiausvyra“ arba „garbinga prievolių ekvivalencija“[414]. Neretai pažymima, kad sutarties finansinės pusiausvyros principas yra vienas esminių akcentų, charakterizuojančių administracinę sutartį. Prancūzijos administracinių sutarčių teisėje tai apibūdina dvi teorijos: vadinamoji „Princo veiksmo (veikos) teorija“ (pranc. *la théorie du fait du prince*) ir „Nenumatomumo teorija“ (pranc. *la théorie de l'imprévision*).

„Princo veiksmo (veikos) teorija“. Ši teorija yra gana sudėtinga ir susijusi su senais teismų sprendimais, kurie neretai yra prieštaringi. Tai lemia, kad ji yra viena nenuosekliausių teorijų administracinių sutarčių teisėje. Apibendrintai ją galima paaiškinti per kontrahentui suteikiamą teisę į žalos atlyginimą, kuris sąlygojamas viešosios intervencijos į sutartį autoriaus ir tokios intervencijos objekto. Tai reiškia, kad privačiam kontrahentui gali būti atlyginama tais atvejais, kai intervencinę priemonę pritaiko administracija, būdama sutarties šalimi, o ta priemonė arba nukreipiama į sutarties objektą, arba pakeičia jos esminį elementą[415]. „Princo veiksmas (veika)“ turi kilti iš administracijos, kuri yra sutarties šalis, sprendimo. Tačiau doktrinoje skiriami ir tokie atvejai, kai šis veiksmas kyla iš administracijos, kuri nėra sutarties šalis. Pavyzdžiui, naujas įstatymas ar reglamentas, dėl kurio sutartis patenka į ekonominį kontekstą, nepalankų privačiam kontrahentui. Kitaip tariant, tai įvardytina naujo teisinio reguliavimo, taikomo sudarytai sutarčiai, nustatymu. Analizuojamu atveju kalbama apie administracinį įvykį, t. y. atsirandantį iš to, kad viešoji sutarties šalis savo kontrahento atžvilgiu taiko prerogatyvas[416].

„Nenumatomumo teorija“. Sukurta viešosios paslaugos koncesijos pagrindu šiandieną ši teorija yra taikoma visoms administracinėms sutartims, kurių vykdymas yra

[412] Šis atlyginimo mechanizmas yra sudėtingas, šiuo klausimu itin gausi jurisprudencija. Kadangi kalbama apie finansinius klausimus,vėl gi prisimintina, kad Prancūzijoje administracinėmis sutartimis pripažįstamos būtent finansinius elementus turinčios sutartys: koncesijos (viešosios paslaugos delegavimas), viešųjų pirkimų, viešosios privatinės partnerystės. Atsižvelgiant į tai, kad šie klausimai svarbesnę reikšmę turi tik Prancūzijos teisinėje sistemoje, juos apžvelgsime tik bendrais bruožais.

[413] Lombard, M.; Dumont, G., *supra* note 78, p. 282.

[414] Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 299.

[415] Lombard, M.; Dumont, G., *supra* note 78, p. 283.

[416] Rivero, J.; Waline, J., *supra* note 79, p. 398–400.

būtinas viešųjų paslaugų tęstinumui[417]. Nenumatomumo teorija skirta tam, kad įvykus netikėtam, staigiam ir nenumatomam įvykiui, administracijos kontrahentas tęstų sutarties vykdymą. Kontrahentas, nustojęs užtikrinti sutartyje numatytas paslaugas, ne tik praranda teisę reikalauti atlyginimo, bet dėl to gali kilti ir jo sutartinė atsakomybė[418]. Taigi kalbama apie ekonominį įvykį. Gali atsitikti taip, kad vykdant sutartį įvairūs ekonominiai trikdžiai, nesusiję su šalių valia, gali sukelti kontrahentui didelių išlaidų (papildoma finansinė našta). Tokiu atveju materialiai sutarties vykdymas yra įmanomas, kadangi priešingu atveju jau būtų kalbama apie *force majeure* ir kontrahentas būtų atleidžiamas nuo savo prievolių. Privatinėje teisėje, kai tokios aplinkybės atsiranda, jos neturi įtakos iš sutarties kylančioms prievolėms[419]. Matome, kad šios teorijos tikslas užtikrinti viešosios paslaugos tęstinumą. Ji padalija ekonominio įvykio naštą abiem kontrahentams, ir tokiu būdu viešasis kontrahentas atlygina privačiajam, kas leidžia pastarajam tęsti sutarties vykdymą. Šios teorijos pritaikymui iš esmės reikalingos tam tikros sąlygos[420]. Taigi kyla klausimas, kokios gi yra „nenumatomumo teorijos“ pritaikymo pasekmės? Kai nurodytos sąlygos egzistuoja, sutartis nebegali reguliuoti ją „peržengiančios“ situacijos. Todėl susiformuoja situaciją, kurią administracinė jurisprudencija pavadino „ekstrasutartiniu periodu“ (pranc. *la période extracontractuelle*). Jeigu šalys pačios nesusitaria dėl papildomų sąlygų, tai būtent teisėjas nustato taisykles, taikytinas šiuo periodu. Tačiau ši sąvoka „ekstrasutartinis periodas“ neturėtų sudaryti iliuzijos: sutarties esmė – ryšys tarp šalių egzistuoja. Kontrahento įsipareigojimas vykdyti sutartį išlieka. O vertinant administracijos atžvilgiu pasakytina, kad ši teorija atlieka vienintelę funkciją – užtikrina jos pareigos įgyvendinti sutarties finansinę pusiausvyrą realizavimą. Kuo gi skiriasi „nenumatomumo teorija“ nuo „princo veiksmo“ teorijos? Tuo, kad atlyginimas niekada nebūna lygus visumai patirtų nuostolių ar ekstrasutartiniam įsipareigojimui. Teisėjas suskaičiuoja išlaidas nuo ekstrasutartinio periodo pradžios ir nustato, kokią jų dalį kiekviena šalis turi prisiimti. Taigi, nenumatomumo teorijos atlyginimas sudaro tą dalį, kurią administracija turi atlyginti už „ekstrasutartinį isipareigojimą“ [421].

Apibendrindami Prancūzijos patirtį vystant administracinės sutarties doktriną pasakysime, kad iš esmės ji buvo suformuluota per kazusus, kai kur įsikišant įstatymų leidėjui, kai kur administracinių teismų jurisprudencijai. Tačiau šis atvejis gali būti paaiškinamas tam tikromis objektyviomis aplinkybėmis. Visų pirma, administracinės sutarties doktrina pradėta formuoti tada, kai ekonominiai santykiai, kuriuose dalyvauja administracija, nebuvo tokie dinamiški ir visa apimantys, todėl vargu ar buvo įmanoma numatyti kryptis, kuriomis turi vystytis administracinės sutarties koncepcija ir įtvirtinti tai pozityviojoje teisėje. Reikia pažymėti, kad administracinės sutarties koncepcijos inspiracija išimtinai buvo siekis užtikrinti viešąjį interesą. Administracija, veikdama viešojo intereso vardu ir, pasikeitus įprastoms socialinėms-ekonominėms sąlygoms, negalėdama neribotai naudotis valdingais įgaliojimais, turėjo ieškoti mechanizmų, kaip,

[417] Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 303.

[418] Brisson, J.-F.; Rouyère, A., *supra* note 119, p. 303.

[419] Rivero, J.; Waline, J., *supra* note 79, p. 399.

[420] Tarp svarbiausių išskirtinos šios : kontrahentai pagrįstai negalėjo numatyti faktų, kurie iš esmės pakeistų situaciją, todėl jie yra išimtinio pobūdžio (karas, sunki ekonominė krizė); šie faktai turi nepriklausyti nuo šalių valios; šie faktai turi sukelti sutarties vykdymo sąlygų sutrikdymą (perversmą).

[421] Rivero, J.; Waline, J., *supra* note 78, p. 400.

sueinant į sutartinius santykius, neprarasti svertų, leidžiančių įgyvendinti jai patikėtus uždavinius. Tai iš dalies paaiškina, kodėl administracinės sutarties koncepcija buvo vystoma per praktinius kazusus, ypatingą vaidmenį šiame procese suvaidinus administracinės justicijos institucijoms, kadangi jos daug operatyviau nei įstatymų leidėjas galėjo reaguoti į praktikoje susiklostančias problemines situacijas.

Darant įžvalgas apie Prancūzijos patirties administracinių sutarčių srityje naudingumą kitoms teisinėms sistemoms išskirtina keletas esminių momentų.

Pirma, nors literatūroje neretai užsimenama, kad šis modelis turėjo įtakos ir kitų valstybių teisės tradicijoms, autoriaus žiniomis, visa apimtimi jis nebuvo pritaikytas nė vienoje šalyje. Prancūzijos administracinės sutarties institutas yra labai sudėtingas ir gremėzdiškas. Jo susiformavimą lėmė itin stipri administracinės teisės ideologija ir siekis išlaikyti šios teisės šakos įtaką kintant socialinėms, ekonominėms, sąlygoms. Todėl šios šalies teisės mokslas tarsi tapo įkaitu ir atskiroms administracinių sutarčių kategorijoms taikytinas specifines taisykles ne visada visapusiškai pagrįstai priskyrė prie bendrųjų administracinių sutarčių ypatumų. Dėl šios priežasties ir šiandieną pasitaiko nenuoseklių ir prieštaringų taisyklių, kurias sudėtinga paaiškinti vadovaujantis vien teisine logika.

Antra, nepaisant to, kas išdėstyta, pasakytina, kad nė vienoje kitoje teisinėje sistemoje nerasime tokios originalios, plačios ir išvystytos administracinių sutarčių kvalifikavimo kriterijų ir joms taikomo teisinio režimo sąrangos. Lyginamosios administracinės teisės teorijoje neretai pastebima tendencija, kai mokslininkai, galbūt nevisiškai sąmoningai, administracinių sutarčių esmę bando paaiškinti būtent prancūziškosios prigimties administracinių sutarčių ypatumais. Tokia praktika gali būti indikatoriumi, kad jokios kitos šalies teisės moksle nėra taip plačiai ištirti administracinių sutarčių ypatumai ir atskleistas jų turinys, todėl pavyzdžiu imama prancūziškoji sistema taip ją tapatinant su „klasikiniu" ir plačiausiai pasaulyje žinomu administracinės sutarties modeliu.

Trečia, reikia pripažinti, kad prancūziškieji administracinės sutarties kriterijai ir jos teisinio režimo elementai galėtų būti pažangiai panaudojami modeliuojant atskirų administracinių sutarčių reguliavimą skirtingos teisinėse sistemose, kadangi juose bene aiškiausiai atsiskleidžia sutarties ir vienašalio administracinio akto logikų suderinimas. Tikriausiai šią įžvalgą reikėtų vertinti su tam tikru apdairumu patikslinant, kad nors prancūziškųjų administracinės sutarties elementų visuma visa apimtimi nelabai tiktų kuriai nors kitai teisinei sistemai, tačiau atskiri elementai, manytina, galėtų būtų pritaikyti tobulinant teisinį reguliavimą.

2.2. Administracinės sutarties institutas Vokietijos Federacijos teisinėje sistemoje

Vokietijos administracinės sutarties institutas apibūdintinas kaip originalus, analogų pasaulinėje praktikoje neturintis darinys. Tikriausiai nesuklysime pasakę, kad jo užuomazgų galime rasti ir kitų kontinentinės Europos valstybių teisinėse sistemose, įskaitant ir Lietuvą. Tai tik neginčijamai įrodo šios šalies patirties svarbą atliekamam tyrimui. Vokietijos administracinės sutarties instituto lyginimas su prancūziškuoju (klasikiniu) modeliu galimas tik iš dalies. Nors sutarties, kaip administracinės teisės instru-

mento, idėja yra ta pati, paminėtų dviejų šalių patirtis šiuo klausimu skiriasi iš esmės. Esame minėję, kad šiandieną Vokietijoje viešosios teisinės (administracinės) sutarties institutas sureguliuotas pozityviojoje teisėje ir tai yra vienas esminių formaliųjų kriterijų, skiriančių jį nuo prancūziškojo modelio. Kartu tai lemia ir kitą ypatumą – administracinės sutarties instituto apimtį. Lyginant su prancūziškuoju modeliu, vokiškasis drąsiai gali būti apibūdintas kaip „siaurasis". Taigi šiame tyrime tampa svarbūs Vokietijos pozityviosios teisės šaltiniai, kuriais sureguliuotas administracinės sutarties institutas. Pagrindinis šaltinis yra 1976 m. gegužės 25 d. „Administracinio proceso įstatymas" (vok. *Verwaltungsverfahrensgesetz*).[422]

Pagal susiformavusią bendrąją taisyklę, iš esmės viešojo teisinio santykio atsiradimas, pasikeitimas ir pasibaigimas sutartine tvarka yra leidžiamas. Sutartis Vokietijos viešojoje teisėje santykinai jaunas teisinis institutas. Jis buvo pasiskolintas iš civilinės teisės ir pertvarkytas viešajai teisei. Tokiu būdu pozityviosios teisės lygmeniu buvo padėtas taškas lyginamojoje administracinėje teisėje plačiai žinomame ginče, ar gali viešoji administracija sueiti su piliečiu į sutartinius santykius, o viešoji teisinė sutartis tapo pripažinta viešosios teisės realizavimo forma[423]. Literatūroje pabrėžiama, kad teisės aktai, kuriais buvo sureguliuotas administracinės sutarties institutas, sustiprino teisėtumo principą ir privataus asmens teisių apsaugą nuo pat jo kontakto su administracija pradžios momento, taip pat suformavo sutartimi grindžiamos administracijos veiklos ribas[424].

Esame minėję, kad iki atitinkamų įstatymų priėmimo, neatsižvelgiant į priešingą praktiką, visada buvo autorių, pagal O. Mayer tradiciją ginčijusių, kad viešoji teisinė (administracinė) sutartis, kurios viena šalių privatus asmuo, galėtų būti suderinama su šios teisės šakos logika[425]. Todėl nenuostabu, kad Vokietijos tyrėjai skyrė didžiausią dėmesį administracinės sutarties galimumo, o ne šios viešojo valdymo (administravimo) formos teisinės prigimties, jos požymių, sudarymo ir nutraukimo tvarkos tyrinėjimams, kas suponavo tiek nepakankamą administracinės sutarties teisinį reglamentavimą, tiek teisę taikančių subjektų neryžtingumą naudoti šią formą[426]. Šiandieną Vokietijoje pripažįstama, kad administracinė sutartis yra administracinio proceso (procedūros) produktas (rezultatas), itin panašus į administracinio akto išleidimą. Šios dvi viešosios admi-

---

[422] Atskirų šalių mokslininkai šio teisės akto pavadinimą verčia nevienodai. Štai rusiškas pažodinis vertimas yra Administracinės teisenos įstatymas (žr. *Administrativno-processualnoe pravo Germanii. Kniga 4. Zakon ob administrativnom prizvodstve. Zakon ot administrativno-sudebnom procese. Zakonodatelstvo ob ispolnenii administrativnykh reshenij* [German Administrative Procedure Law. The Fourth Book. The Administrative Proceeding Act.The Administrative Judicial Procedure Act. The Laws due to Administrative Enforcement]. Perevod s nemeckogo. V. Bergmann vved., sost. Moskva: Volters Kluver, 2007, p. 50). Prancūzų autoriai vartoja terminus „ne ginčo administracinės procedūros (proceso) įstatymas". Disertaciniame tyrime vadovausimės lietuvių mokslininko S. Šedbaro pasiūlytu vertimo variantu. Šis mokslininkas teigia, kad pažodžiui šio teisės akto pavadinimą reikėtų versti „Valdymo proceso įstatymas", tačiau siūlo vartoti sąvoką „Administracinio proceso įstatymas". Taip pat paminėtini ir tokio paties pavadinimo Žemių įstatymai, bei 1960 m. sausio 21 d. priimtas Administracinių teismų veiklos tvarkos įstatymas (vok. Verwaltungsgerichtsordnung) Žr. Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 185–186.

[423] Mansenn, G., *supra* note 101, p. 164.

[424] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 30.

[425] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 27.

[426] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 200, 204.

nistracijos veiklos formos ir yra reglamentuojamos administracinio proceso įstatyme, kuris konkretizuoja teisinės valstybės principą administraciniame procese.

Administracinė sutartis kaip viešosios administracijos veiklos forma ir jos santykis su kitomis formomis. Sutartimi grindžiama veikla yra tik viena iš formų, leidžiančių sukurti bendradarbiavimo santykius tarp viešosios administracijos ir privačių asmenų. Anot H. Maurer, vadovaujantis klasikiniu vokišku požiūriu, viešojo valdymo subjektas disponuoja laisve pasirinkti savo funkcijų įgyvendinimo teisinę formą. Iš to kyla, kad viešojo valdymo subjektas savo funkcijų įgyvendinimui gali pasirinkti tiek privatinės, tiek viešosios teisės formas[427].

Nenuostabu, kad naujos viešojo valdymo formos įvedimas į administracijos veiklos instrumentų arsenalą sukūrė ir konkurencinę aplinką, kurioje vėlgi pasireiškia trišaliai konkurenciniai santykiai tarp administracinio akto, administracinės sutarties ir civilinės sutarties. Administracinė sutartis konkuruoja su privatine teisine sutartimi ypač tais atvejais, kai viešojo valdymo subjektas realizuoja valstybines funkcijas naudodamas privatinės teisės formas. W.-R Schenke nuomone, viešųjų paslaugų teikimas, kaip valstybinio valdymo rūšis, reikalauja naujų bei lankstesnių valstybinio valdymo formų nei administracinis aktas, esantis klasikiniu valdingo valstybinio valdymo instrumentu. Todėl kai kurie vokiečių mokslininkai (E. Schmidt-Assman) pažymi, kad valstybinio valdymo subjekto galimybė veikti tiek privatinės, tiek ir administracinės sutarties forma yra veiksnys, sulaikantis administracinių sutarčių teisės vystymąsi[428]. Kaip šios minties tąsą galime pateikti mokslininkų nuomonę, kad skirtumai tarp privatinės teisinės ir administracinės sutarties šiuolaikiniame valstybinio valdymo vystymosi etape palaipsniui išsitrina. Literatūroje siūloma (W. Krebs) „suartinti“ civilinę teisinę sutartį tarp valstybės ir piliečio ir administracinę sutartį, pripažįstant ją administracinės sutarties rūšimi[429]. Tačiau su tokia pozicija negalime sutikti, o nesutikimą grįstume argumentu, kad joks teisinis instrumentas neturėtų būti laikomas savitiksliai egzistuojančiu dariniu. Prisiminę administracinių sutarčių formavimosi aplinką turime pripažinti, kad nė vienoje šalyje jos formavimosi poreikis nebuvo grindžiamas siekiu eliminuoti privatinės teisės instrumentus, o priešingai – pritaikyti juos administracinės teisės reguliacinėms reikmėms. Todėl iki tos ribos, kol privatinės (civilinės) sutartys gali tinkamai reguliuoti santykius viešosios teisės srityje, nėra jokio poreikio neigti jų egzistavimo ir juo labiau grįsti tai ideologiniais motyvais. Manytume, kad administracinių sutarčių teisės vystymąsi stabdo ne civilinės sutarties taikymas viešojo valdymo (administravimo) srityje, o sutarties pritaikymo administracinės teisės srityje globalūs mastai. Drįstume teigti, kad šis reiškinys daugiau aiškintinas konkurencija su klasikiniu administraciniu aktu, t. y. vengimu plačiau įtraukti sutartį į administracinio teisinio reguliavimo priemonių arsenalą. Tai suponuoja išvadą, kad egzistuoja konkurencija tarp administracinio akto ir sutarties (tiek civilinės, tiek administracinės), o būtent šį reiškinį, mūsų nuomone, ir galėtume įvardyti kaip veiksnį, stabdantį administracinių sutarčių vystymąsi valstybėse, neturinčiose gilių sutarties pritaikymo administracinėje teisėje tradicijų, įskaitant ir Lietuvą.

---

427 Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 195–196.

428 Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 195.

429 Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 197.

Minėjome, kad vokiečių administracinėje teisėje administracinė sutartis turi tokią pačią teisinę reikšmę ir galią, kaip administracinis aktas. Tačiau mokslininkai atkreipia dėmesį, kad net neatsižvelgiant į jos įtvirtinimą įstatymu, administracinė sutartis ir šiandieną yra viena iš diskusinių Vokietijos valstybinio valdymo formų[430]. W. Krebs pažymi, kad žvelgiant funkciniu aspektu, administracinė sutartis santykyje su vienašalėmis viešojo valdymo (administravimo) formomis atlieka papildymo ir pakeitimo funkciją. Tai reiškia, kad ji naudojama tais atvejais, kai administracinio akto išleidimas ne visa apimtimi leidžia išspręsti valdymo situaciją arba iš esmės nėra tinkamas jos sprendimui[431]. Administracinio proceso įstatymo 54 straipsnis įtvirtina alternatyvų pasirinkimą tarp administracinio akto ir administracinės sutarties, kas reiškia, kad pastaroji gali būti administracinio akto išleidimo ar neįvykdymo pagrindas. Be to, administracinis aktas ir administracinė sutartis gali būti derinami. Tai yra dažnas reiškinys subsidijų atvejais[432]. Nors S. Šedbaras teigia, kad administracinės sutarties taikymo sritis Vokietijoje aiškiai atribota nuo administracinio akto bei kitų teisinių valdymo formų[433], vis dėlto pasakysime, kad toks aiškumas pasireiškia tik tuo, kad administracinė sutartis negali būti sudaroma tik tada, kai įstatymas aiškiai nurodo, kad turi būti priimamas administracinis aktas. Autoriaus žiniomis, jokio baigtinio kriterijų, apibrėžiančių, kada gali būti taikoma administracinė sutartis, o kada administracinis aktas, sąrašo kaip ir Prancūzijoje, nėra.

Kitas svarbus santykis tarp atskirų viešojo valdymo formų yra susijęs su jų atribojimo problema. Akivaizdu, kad egzistuojant viešojo valdymo formų dichotomijai, kyla jų atribojimo poreikis, sietinas ne tik su žinojimu, kokia teisė bus taikoma (administracinės sutarties atveju galima taikyti specialias administracinio proceso įstatymo nustatytas taisykles), tačiau turi svarbią reikšmę ir dėl jurisdikcinės apsaugos[434]. Apibendrinant pasakytina, kad kaip ir kitose šalyse, Vokietijos teisinėje sistemoje administracinės sutarties atribojimas nuo privatinės sutarties atsiskleidžia per jos teisinį tapatumą (kvalifikavimo kriterijus), kurį iš esmės apibrėžia nacionalinės teisės tradicija bei pozityvioji teisė.

Administracinės sutarties samprata. Priešingai nei Prancūzijoje, Vokietijos administracinė teisė yra apibrėžusi administracinės sutarties sąvoką pozityviojoje teisėje. Tačiau pravartu šiek tiek žvilgterti ir į doktriną, taip pat ir į Lietuvos. Paminėtina prof. V. Mikelėno lyginamoji studija sutarčių teisės klausimais, kurioje išreikšta nuomonė, kad „Vokietijoje pripažįstamas teisės skirstymas į viešąją ir privatinę. Tačiau sutarčių teisei šis klasifikavimas daug reikšmės neturi. (...) Vokietijoje, priešingai nei Prancūzijoje, nežinomos administracinės sutartys. Visus ginčus, kylančius iš sutartinių santykių, nagrinėja bendrieji teismai“[435]. Manytume, kad išsakytas teiginys yra atviras mokslinėms diskusijoms, kadangi sudėtinga spręsti, kas buvo turėta omenyje: ar tai, kad Vokietijos administracinės sutarties institutas iš esmės skiriasi nuo prancūziškojo modelio ir nėra toks autentiškas bei žinomas, ar tai, kad Vokietijoje jokių šio instituto analogų apskritai nėra. Akivaizdu, kad antrasis variantas negali būti laikomas pagrįstu, kadangi tiek dokt-

[430] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 193.

[431] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 200.

[432] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 26.

[433] Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 199.

[434] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 25–27.

[435] Mikelėnas, V., *supra* note 54, p. 71.

rina, tiek pozityvioji teisė įrodo visiškai priešingą faktą. Vis dėlto reikėtų atkreipti dėmesį į Vokietijos teisinėje sistemoje egzistuojančių sąvokų nevienareikšmiškumą. Vokiečių kalboje ši sutartis įvardijama terminu „*Offentlich-rechtlicher Vertrag*“[436]. Iš esmės tai reikštų, kad Administracinio proceso įstatymas kalba apie „viešosios teisės sutartį“ arba „viešąją teisinę sutartį“[437]. Akcentuotina, kad neretai kitų šalių, ypač Rusijos, mokslininkai būtent taip ir verčia šios sutarties reikšmę. Tačiau manytume, kad svarbu įsiklausyti į pačių vokiečių mokslininkų nuomonę. Atsižvelgiant į tai, jog analizuojama sutartis reguliuoja administracinių institucijų veiklą, šią sutartį tiksliau būtų įvardyti „administracinės teisės sutartimi“ arba „administracine teisine sutartimi“[438]. Tačiau daug svarbiau yra kitas doktrinoje pabrėžiamas momentas: „Didžioji doktrinos dalis vartoja sutrumpinimą „administracinė sutartis“, t. y. terminą, kuris yra oponuojantis privatinės teisės sutarties terminui. Todėl pavadinimai „viešoji teisinė sutartis“ ar „administracinė teisinė sutartis“, iš vienos pusės, ir „privatinė teisinė sutartis“, iš kitos, rodo jau sprendžiamąjį dviejų sutarčių kategorijų skyrimo kriterijų“[439]. Manytume, kad būtent pastarasis akcentas sudėlioja visus taškus šioje diskusijoje, nes būtent analizuojamų sutarčių skyrimas nuo privatinės teisės sutarčių ir tampa lemiamu kriterijumi pripažįstant, kad Vokietijoje egzistuoja administracinės sutarties institutas pagal savo viešąją (administracinę) prigimtį, nepriklausomai nuo jį apibūdinančių terminų.

Rusų mokslininkės I. I. Maskaeva nuomone, reikia pažymėti vokiečių teorijos pasiekimus vystant administracinės sutarties definicijas, aiškius jos atribojimo kriterijus tiek nuo privatinių teisinių sutarčių, tiek nuo kitų viešųjų sutarčių, taip pat administracinių sutarčių klasifikavimo srityje[440]. Abejotume, ar su tokiu teiginiu galima sutikti besąlygiškai. Minėjome, kad administracinės sutarties sąvoka yra apibrėžta pozityviojoje teisėje – Administracinio proceso įstatyme. Šio įstatymo 54 straipsnyje administracinė sutartis apibrėžiama kaip sutartis, kurios pagrindu atsiranda, pasikeičia ar pasibaigia teisiniai santykiai viešosios teisės srityje. Vokietijos įstatymų leidėjas išeities tašku pasirinko bendrąjį sutarties apibrėžimą, žinomą civilinėje teisėje, ir jį konkretizavo nurodydamas viešąjį teisinį sutarties dalyką (objektą). Kitaip tariant, tai susitarimas, kurio samprata identiška civilinei susitarimo sampratai. Doktrinoje (H. Mauer) pastebima, kad šiuo metu tarp mokslininkų egzistuoja vienybė tik administracinės sutarties sampratos klausimu, kadangi ji yra įstatyme įtvirtinta[441]. Nors ši sąvoka išoriškai ir atrodo paprasta ir gali būti laikoma tam tikra išeitimi, tinkančia ir kitoms teisinėms sistemoms, tačiau jos elementų abstrakcija suponuoja tą pačią situaciją, kokia yra Prancūzijoje, tik sukoncentruotą į kitą elementą. Kaip matėme, ten nėra administracinės sutarties sąvokos, tik sudėtingi jos kvalifikavimo kriterijai, todėl ir čia turime tą pačią situaciją, tik suprojektuotą į kitą elementą. Vienas administracinės sutarties elementų yra „viešieji teisiniai (administraciniai) santykiai“, kuriuos apibrėžti kokia nors tikslia sąvoka vargu ar įmanoma. Todėl tas pats taikytina ir administracinės sutarties sąvokai: esant aiškumui, kas yra sutartis, atsiranda

[436] Autexier, Ch., *supra* note 97, p. 235.

[437] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 27.

[438] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 27.

[439] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 27.

[440] Maskaeva, I. I., *supra* note 118, p. 206.

[441] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 200.

neaiškumas, kas ją daro administracinę. Šį aspektą pabrėžia ir mokslininkai teigdami, kad skirtumas tarp administracinės sutarties ir privatinės sutarties iš pirmo žvilgsnio atrodo pakankamai aiškus: kada institucija įsipareigoja suteikti leidimą ar lengvatą, kalbama apie administracinę sutartį, kai viešoji administracija perka popierių ar vykdo viešųjų darbų pirkimus, sutartis priklauso civilinei teisei. Tačiau sutarties priklausymas viešajai ar privatinei teisei ne visada akivaizdus, todėl tam tikrais atvejais gali būti sunku pasakyti, ar teisinis santykis kyla iš viešosios, ar iš privatinės teisės[442]. Vis dėlto nors ir suvokdami šiuos netobulumus manytume, kad Vokietijos pasirinktas variantas šioje grandyje kitoms valstybėms yra geresnis pavyzdys nei Prancūzijos ir, ypač Rusijos, kadangi abejotina, ar tokį sudėtingą darinį apskritai įmanoma apibrėžti konkrečia sąvoka. Taigi manytume, kad Vokietijos pavyzdys gali būti naudingas labai svarbiam klausimui – administracinės sutarties, kaip teisinės viešojo valdymo (administravimo) formos, oficialiam įteisinimui ir atribojimui nuo kitų viešojo valdymo (administravimo) formų.

Fr.-J Peine teigimu, vokiečių teisės taikymo praktikoje administracinės sutarties atribojimui nuo privatinės sutarties naudojama intereso teorija (vok. *Interessentheorie*) ir subjektinė teorija (vok. *Subjektstheorie*)[443]. Taigi tokioje praktikoje įžvelgtina bendrųjų administracinės ir civilinės teisės atribojimo taisyklių panaudojimas nustatant siauresnės kategorijos – sutartinių santykių – teisinę prigimtį. Kita vertus, yra sutarčių, sudaromų viešojo valdymo (administravimo) srityje, kurios gali apimti ir administracines, ir civilines teises ir pareigas. Vokiečių mokslininkai (W. Krebs) atkreipia dėmesį, kad dėl šios priežasties neretai iškyla sunkumų kvalifikuojant teisinius santykius, kylančius iš tokių sutarčių. Reiškiamos ir nuomonės (H. J. Bonk), kad tokias sutartis reikėtų traktuoti kaip mišrias, o iš jų kylantiems santykiams taikyti tiek administracinės, tiek civilinės teisės normas[444]. Tokiais atvejais sprendžiama, ar nėra galimybės išskirti dvi atskiras sutartis – privatinę ir viešąją. „Remiantis teisine literatūra ir teismų praktika, kvalifikavimas, ar vadinamoji mišrioji sutartis yra viešoji teisinė sutartis, priklauso nuo to, ar tokioje sutartyje egzistuoja viešieji teisiniai įsipareigojimai. Kartu nurodoma, ar sandoris grindžiamas daugiau privatinės, ar administracinės teisės elementais ir kuriems iš jų yra teikiama lemiama reikšmė“[445].

Taigi kokius būtų galima skirti administracinės sutarties kriterijus pagal Vokietijos teisę?

Sutarties objektas (dalykas) ir turinys. Šis kriterijus vokiečių teisėje yra esminis atskiriant administracinę ir privatinę (civilinę) sutartį. Todėl subjektyvus administraci-

---

[442] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 28.

[443] **Intereso teorija** kuriama ant teisės normoje įtvirtinto intereso diferenciacijos, viešasis interesas tapatinamas su viešąja, privatus su privatine teise. Atitinkamai viešajai teisei priskirtinos normos, įkūnijančios viešąjį interesą, privatinei – privatųjį interesą. Vokietijos Federalinis administracinis teismas nurodė, kad vien tik viešojo intereso buvimo nepakanka, kad ginčytinus santykius būtų galima kvalifikuoti kaip administracinius teisinius**. Subjektinė, arba specialiosios teisės, teorija** siūlo naudoti kriterijų, sujungiantį teisės normą ir specialųjį subjektą. Viešajai teisei priskirtinos tokios teisės normos, kurios įpareigoja ar įgalioja tik valstybę ar kitus viešosios valdžios turėtojus, kadangi viešoji teisė skirta valstybės įgaliojimų ir jų realizavimo vienašališka tvarka piliečio atžvilgiu pagrindimui. Privatinei teisei priskirtinos normos, kurios veikia visiems, nustato atskiro subjekto privačią autonomiją ir apima taisykles, kurias taikant gali būti sureguliuotas privačių asmenų interesų konfliktas. Žr. Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 197.

[444] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 198.

[445] Wolff, H. A.; Decker, A., *supra* note 99, p. 802–803.

nės sutarties šalių supratimas apie sutarties dalyką ir jų teisinį statusą neturi reikšmės[446]. Remiantis sutarties objektu (dalyku), vokiečių teisė sutartį pripažįsta administracine, jeigu ji nukreipta į viešosios teisės normų įgyvendinimą (vykdymą), jeigu joje yra vykdomosios valdžios organo prievolė išleisti administracinį aktą ar atlikti kitą valdingą veiksmą (pvz., prievolė išduoti statybos leidimą), jeigu sutartis susijusi su viešuoju privataus asmens įgaliojimu ar įpareigojimu (įgaliojimas ar prievolė). „Teisinė sutarties prigimtis priklauso nuo to, ar sutarties dalykas, kuris išplaukia iš sutarties turinio, yra priskiriamas viešajai, ar privatinei teisei. Be to, svarbus yra ir sutarties tikslas“[447]. Lygindami su prancūziškosiomis administracinės sutarties kvalifikavimo taisyklėmis surasime esminių skirtumų, kadangi Vokietijos administracinių sutarčių teisė šiuo atžvilgiu yra siauresnė. Tik tos sutartys, kurios nukreipiamos į santykio, kylančio iš viešosios teisės, sukūrimą, pakeitimą ar pasibaigimą, gali būti traktuojamos administracinėmis. Kitaip tariant, sutartis gali būti kvalifikuojama kaip administracinė tik tada, jeigu jos objektas (dalykas) ir turinys sukuria teisinius padarinius viešosios teisės srityje. K. P. Somermann teigimu, kiti identifikavimo kriterijai, taikomi Prancūzijos administracinių sutarčių teisėje, Vokietijos teisėje neturi svarbos, išskyrus „*clause exorbitante*“. Šis kriterijus turi įrodomojo požymio vertę[448]. Manytume, kad tai yra itin svarbu, nes šis elementas susieja dviejų gana skirtingų administracinės sutarties modelių logiką. Todėl darytina išvada, kad šis kriterijus gali būti analizuojamas ir kitų šalių teisės moksle atliekant sutarčių teisinės prigimties tyrimą.

Sutarties šalys. Šis kriterijus atitinka prancūziškąjį organinį kriterijų. Autoriaus žiniomis, Vokietijos teisės moksle jis nebuvo itin plačiai analizuotas, kas leidžia daryti išvadą, kad jis nepasižymi kokia nors ypatinga problematika. Taigi būtina administracinės sutarties sąlyga yra ta, kad bent viena sutarties šalių yra viešoji administracija. Nors ši sąlyga yra būtina, tačiau ji nėra pakankama. Vien tas faktas, kad viena sutarties šalis (ar net abi sutarties šalys) yra viešoji administracija, dar nereiškia, kad sutartis yra administracinė. Lygiai taip pat kaip ir Prancūzijoje, Vokietijoje sutartis sudaryta tarp dviejų vykdomosios valdžios institucijų gali būti privatinės teisinės prigimties[449].

Administracinių sutarčių rūšys. Priešingai nei Prancūzijoje, kur neretai pateikiami administracinių sutarčių pavyzdžiai ar net tipai, tačiau nėra tradicijos jas kaip nors klasifikuoti, Vokietijos teisės tyrinėtojai nuolat atkreipia dėmesį į šią sritį. Kadangi Vokietijos administracinės sutarties instituto ribas nubrėžia pozityvioji teisė, šis orientyras dominuoja ir tokias sutartis klasifikuojant. Iš esmės galima teigti, kad nėra *numerus clausus*. Administracinio proceso įstatymas bendrąja prasme skiria koordinacines ir subordinacines sutartis, mokslininkai šį skirstymą neretai traktuoja kaip esminį, o grindžiamas jis tarp šalių susiklostančių santykių pobūdžiu.

---

446 Maskaeva, I. I., *supra* note 118, p. 206.

447 Wolff, H. A.; Decker, A., *supra* note 99, p. 801–802.

448 Autorius plačiau nepaaiškino šios sąlygos. Darytina prielaida, kad kalbama apie iš viešosios teisės kildinamą taisyklę, kuri automatiškai išeina už bendrosios sutarčių teisės ribų. Tokiu atveju viešosios ir privatinės teisės atskyrimas grindžiamas „susiejimo su asmeniu teorija“. Pagal šią teoriją teisinis santykis kyla iš viešosios teisės tada, kai taikytinos teisinės taisyklės siejamos su subjekto, kuriam suteikta suvereni valdžia, statusu. Ir priešingai – kai teisinė taisyklė gali būti taikoma privačių asmenų tarpusavio santykiams, be administracinio tarpininko, kalbama apie privatinės teisės taisyklę. Žr. Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 27.

449 Maskaeva, I. I., *supra* note 118, p. 206.

Koordinacinio tipo sutartis (vok. *koordinationsrechtlicher Vertrag*). Tai sutartis tarp viešųjų partnerių, iš esmės lygių ir nepriklausomų ta prasme, kad nė vieno iš jų valia negali dominuoti prieš kito valią. Tai reiškia, kad sutartis sudaroma tarp šalių, kurių teisinė padėtis yra lygiateisė[450]. Esant tokiai sutarčiai nė vienai iš sutarties šalių nėra leidžiama nukreipti į kitą sutarties šalį atitinkamo administracinio akto[451]. Toks aiškinimas, manytume, iš esmės atskleidžia šios sutarties rūšies esmę: kadangi subjektai yra lygiateisiai, tai vienintelis būdas sukurti jų tarpusavio santykius yra sutarties sudarymas, kadangi priešingu atveju nė viena šalis negali teisiškai įpareigoti kitos šalies kitaip, nei su jos sutikimu. Paprastai koordinacinėmis būna sutartys tarp dviejų viešosios teisės asmenų. Kaip pavyzdį galima pateikti sutartį, kuria dvi komunos sureguliuoja tarpusavio santykius, susijusius su bendros mokyklos išlaikymu, arba sutartį, kuria sukuriama administracinė konfederacija (bendrija) turint tikslą racionaliau pasiekti viešosios funkcijos (uždavinio) įgyvendinimą[452]. Kitas mokslininkų pateikiamas pavyzdys – sutartys, pakeičiančios dviejų komunų ribas[453].

Subordinacinio tipo sutartis (vok. *subordinationsrechtlicher Vertrag*). Tai yra sutartys tarp struktūriškai nelygių partnerių ta prasme, kad vienas gali diktuoti savo valią kitam. Autoriai pažymi, kad iš esmės tik į šio tipo sutartis gali būti nukreipta visuotinai žinoma O. Mayer maksima ir tik jos yra specifinių dispozicijų, įtvirtintų administracinio proceso įstatyme, objektas[454]. Taigi būtent šis sutarties tipas ir jo legitimumas ilgą laikė kėlė mokslininkų diskusijas ir sulaukė gan stiprios opozicijos. Akcentuotina, kad šios sutartys geriausiai atspindi mokslininkų pabrėžiamą viešojo valdymo (administravimo) formos laisvo pasirinkimo principą, įtvirtintą Administracinio proceso įstatymo 54 straipsnyje. Ši norma numato, kad administracinė institucija vietoj administracinio akto išleidimo gali sudaryti administracinę sutartį su tuo asmeniu, kurio atžvilgiu ji priimtų administracinį aktą. Būtent tokia situacija ir atitinka administracinę sutartį, vadinamą „subordinacine“. Itin įdomiai šią rūšį atskleidžia rusų mokslininkė I. I. Maskaeva teigdama, kad subordinacinė administracinė sutartis sudaroma tarp šalių, kurios už ta sutartimi nustatomų santykių ribų yra teisinės nelygybės padėtyje[455]. Tai aiškintina tuo, kad šalių teisinis nelygiateisiškumas egzistuoja tik už sutarties ribų, tačiau šių subjektų teisinis statusas sudarius administracinę sutartį iš esmės pasikeičia. Būtent čia ir slypi bendrosios sutarties logikos esmė vokiškojoje administracinės sutarties sąrangoje.

Vis dėlto nepaisant įtvirtinimo įstatymu, Vokietijoje, galima sakyti, tradiciškai vis dar pasitaiko tokios formos kritika. Todėl mokslininkai atkreipia dėmesį, kad subordinacinė administracinė sutartis neturėtų būti instrumentu apeiti teisės normų nustatytus reikalavimus, taikomus valdingo viešosios administracijos akto (administracinio akto) išleidimui. Jeigu valstybė (viešoji administracija) pasirenka konkrečią viešojo valdymo įgyvendinimo formą, toks pasirinkimas negali tapti būdu išvengti griežtesnių reikalavimų, taikomų kitoms formoms. Iš to kyla, kad valstybės galimybė naudoti administraci-

[450] Maurer, H., *supra* note 102, p. 368.

[451] Wolff, H. A.; Decker, A., *supra* note 99, p. 807.

[452] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 26.

[453] Autexier, Ch., *supra* note 97, p. 234–238.

[454] Autexier, Ch., *supr*a note 97, p. 234–238.

[455] Maskaeva, I. I., *supra* note 118, p. 206.

nę sutartį kaip viešojo valdymo (administravimo) instrumentą priklauso nuo jos gebėjimo laikytis lygybės, įstatymo prioriteto, proporcingumo ir kompetetingos nuožiūros principų[456]. Ir kitas svarbus aspektas, matysime, yra administracinei sutarčiai keliamų reikalavimų susiejimas su administraciniam aktui keliamais reikalavimais.

Kitas vokiškųjų administracinių sutarčių klasifikavimo pagrindas grindžiamas sutarties turiniu. Subordinacinių sutarčių kategorijoje dar skiriamos dvi sutarčių rūšys, kurias, beje, tiesiogiai įtvirtina Administracinio proceso įstatymas: taikos sutartis ir mainų sutartis[457].

Taikos sutartis (kompromisinis susitarimas) (vok. *Vergleichsvertrag*). Jos paskirtis rasti išeitį iš egzistuojančios teisiškai neapibrėžtos (neaiškios) situacijos, šalims darant abipuses nuolaidas. Atkreipsime dėmesį, kad prancūziškoje literatūroje ji taip pat įvardijama kaip kompromisas (pranc. *transaction*), rusiškoje literatūroje ši sutartis kartais verčiama kaip „taikos susitarimas“ (rus. *мировое соглашение*)[458]. Administracinio proceso įstatymo 55 straipsnyje įtvirtinta nuostata, pagal kurią atitinkamai įvertinus konkrečios bylos arba teisinės situacijos aplinkybes, egzistuojantis neapibrėžtumas panaikinamas abipusėmis nuolaidomis. Todėl administracinė institucija, savo nuožiūra įvertinusi tikslingumą, gali sudaryti administracinę sutartį ir taip išspręsti teisiškai neapibrėžtą situaciją.

Mainų sutartis (vok. *Austauschvertrag*), kuria privatus kontrahentas įsipareigoja įvykdyti priešpriešinę prievolę, numatytą sutartimi ir tokiu būdu sutartimi įeiti į viešosios teisės asmens misijų (tikslų) sritį[459]. Įstatymas numato, kad mainų sutartis turi būti nukreipta į viešųjų administracinės institucijos uždavinių (tikslų) vykdymą ir būti sudaryta konkrečiai apibrėžtam tikslui. Tačiau itin daug diskusijų vokiečių administracinės teisės moksle kelia įstatymo reikalavimas, kad tokioje sutartyje įtvirtinta priešpriešinė privataus asmens prievolė, santykyje su administracinės institucijos prievole ir atsižvelgiant į visumą aplinkybių, būtų adekvati (lygiavertė)[460]. Mokslininkų nuomone, toks reikalavimas reiškia proporcingą abipusių prievolių sąveiką administracinėje sutartyje. Administracinė institucija gali leisti savo kontrahentui įgyvendinti tik tokias priešpriešines prievoles, kurios yra proporcingos, o jų objektas susietas su sutartine viešojo valdymo organo prievole[461]. Į mainų sutarties kategoriją įeina sutartys dėl lengvatų statybos darbams, pvz., kada privatus asmuo, atleistas nuo prievolės įrengti stovėjimo aikštelę savo žemėje, įsipareigoja sumokėti sumą pinigų, kuri būtų nukreipta į tokios aikštelės statybą. Manytume, šis reikalavimas siejamas su sutarties dalyku kaip jos kvalifikavimo kriterijumi.

---

456 Maskaeva, I. I., *supra* note 118, p. 210.

457 Autexier, Ch., *supr*a note 97, p. 235.

458 Žr. *Administrativno-processualnoe pravo Germanii. Kniga 4. Zakon ob administrativnom prizvodstve. Zakon ot administrativno-sudebnom procese. Zakonodatelstvo ob ispolnenii administrativnykh reshenij* [German Administrative Procedure Law. The Fourth Book. The Administrative Proceeding Act. The Administrative Judicial Procedure Act. The Laws due to Administrative Enforcement], supra note 422, p. 50.

459 Autexier, Ch., *supra* note 97, p. 236.

460 Šios diskusijos kyla tiek dėl to, kad abipusių prievolių proporcingumo samprata vis dar lieka neapibrėžta, tiek analizuojant, ar esamas teisinis administracinių sutarčių reglamentavimas gali patenkinti poreikį įforminti viešosios privatinės partnerystės institutą tokiomis sutartimis. Pataruoju atveju norima parodyti, kad egzistuojantis teisinis reguliavimas turi būti tobulinamas, išplečiant administracinės sutarties institutą. Žr. Mansenn, G., *supra* note 101, p. 162; Autexier, Ch., *supra* note 97, p. 235–236.

461 Mansenn, G., *supra* note 101, p. 162.

Administracinių sutarčių teisinis režimas Vokietijos teisėje. Sutarties, kaip viešojo valdymo (administravimo) formos naudojimo galimybė, susijusi su jos atitikties teisinės valstybės principams problema. Spręsdamas šį klausimą Vokietijos įstatymų leidėjas įtvirtino formaliąsias ir materialiąsias administracinių sutarčių bendrąsias sąlygas, kadangi visos viešojo valdymo formos, įskaitant ir sutartį, turi atitikti konstitucinius viešojo valdymo principus[462]. Akcentuotina, kad administracinių sutarčių konstitucingumo klausimas yra ne mažiau svarbus kiekvienos valstybės teisinėje sistemoje[463].

Administracinių sutarčių teisinio režimo reguliavimas sistemiškai įtvirtintas Administracinio proceso įstatymo ketvirtoje dalyje. Šio instituto teisinis reguliavimas nėra toks išplėtotas ir sudėtingas, kaip prancūziškųjų administracinių sutarčių. Teisus S. Šedbaras teigdamas, kad minėtame įstatyme įtvirtintos tik principinės administracinių sutarčių nuostatos, jame nėra normų, nustatančių valdymo institucijų kompetenciją sudarant administracines sutartis[464]. Administracinio proceso įstatyme administracinei sutarčiai skirta vos devyni straipsniai, kuriuose surasime dar keletą blanketinių nuorodų. Tačiau tai anaiptol nereiškia, kad visas administracinių sutarčių reguliavimas apsiriboja analizuojamu įstatymu. Kitos administracinėms sutartims galiojančios taisyklės konkretizuojamos ir papildomos Federacijos ir žemių įvairių teisės sričių įstatymų normomis, todėl administracinio proceso įstatymas apsiriboja tik pagrindinių principų nustatymu[465].

Įstatymo norma, įtvirtinanti viešosios administracijos laisvę pasirinkti sutartinę formą vietoj administracinio akto, suformuluota kaip negatyvi sąlyga: „jeigu tai neprieštarauja teisės normoms“. Pagal bendrąja taisyklę administracinės sutarties sudarymui nereikia specialaus nurodymo įstatyme, jeigu pats įstatymas nenumato kitaip. Taigi administracinė sutartis leidžiama visais atvejais, kai jos sudarymas neprieštarauja teisės normoms ir teisės principams. Kitaip tariant, nors tai yra principas, bet jis formuluojamas kaip „leidimas su draudimo išlyga, reiškiančia, kad turi būti užtikrinta įstatymo viršenybė prieš administracinę sutartį“[466]. Toliau ši sąlyga konkretizuojama ryšium su atskiromis sutarčių rūšimis, tarp jų ir subordinacinėmis. Ypač tai pasakytina apie tuos atvejus, kai sutartys gali būti sudaromos vietoj daugiapakopių administracinių aktų, reikalaujančių suderinimo su kitomis viešosios administracijos institucijomis. Tokiais

---

462 Maskaeva, I. I., *supra* note 118, p. 211.

463 Pavyzdžiui, nors Prancūzijoje nuo seno pripažįstamas administracinės sutarties institutas, kai kurie jo klausimai buvo vertinami ir konstitucingumo požiūriu. Tiesa, reikia pripažinti, kad tokių sutarčių galimumo klausimas konstituciniu lygmeniu, mūsų žiniomis, spręstas nebuvo. Tai daugiau sietina su atskirų specialiųjų klausimų, susijusių su administracinių sutarčių teisiniu režimu, konstitucingumo įvertinimu.

464 Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 199.

465 Wolff, H. A.; Decker, A., *supra* note 99, p. 799. Mūsų manymu, šis aspektas yra viena is vokiškojo modelio stipriųjų pusių, galinti tapti pavyzdžiu kitoms valstybėms, kadangi jis sudaro prielaidas išvengti prancūziškojo modelio gremėzdiškumo ir nelankstumo, kai detaliai reglamentuojamos bendrosios taisyklės, turinčios tikti visoms administracinių sutarčių rūšims, pasireiškiančioms itin skirtingose pagal reguliavimo pobūdį viešojo valdymo (administravimo) srityse. Šiuo atveju vokiškasis variantas vertintinas kaip lankstesnis, kadangi nustatyti bendri administracinių sutarčių principai detalizuojami specialiuose įstatymuose, reglamentuojančiuose atskiras viešojo valdymo (administravimo) sritis. Tokio reguliavimo modelio užuomazgas surasime ir Lietuvoje. Tai patvirtina argumentas, kad mokslininkai, nesant administracinės sutarties įtvirtinimo įstatymu, bando administracinių sutarčių egzistavimą grįsti specialių įstatymų nuostatomis (pvz., S. Šedbaras, L. Paškevičienė), ieškodami jas atitinkančių pavyzdžių.

466 Wolff, H. A.; Decker, A., *supra* note 99, p. 809.

atvejais taikomi reikalavimai, kurių laikantis administracinė sutartis tik tada gali būti pripažinta teisėta ir įgauti teisinę galią, kai viešosios administracijos partnerio (kontrahento) prievolių tikslas yra viešojo teisinio pobūdžio uždavinių įgyvendinimas. Tarp kitų būtinų sąlygų paminėtina, kad tos prievolės turi būti proporcingos susitarimo aplinkybėms, abipusiškai sietis su viešosios administracijos sutartinėmis prievolėmis. Be to, privataus asmens prievolė atsižvelgiant į Administracinio proceso įstatymo 36 straipsnį galėtų būti papildoma administracinio akto sąlyga. Taigi, kaip matome, kai kurie administracinės sutarties teisinio režimo reikalavimai susiejami su administraciniam aktui keliamais reikalavimais, kas ne tik atskleidžia šios priemonės santykį su administraciniu aktu, bet kartu ir apibrėžia ją kaip administracinio teisinio reguliavimo priemonę.

Anksčiau aprašyti reikalavimai parodo, kad teisėtumo principas administracinėse sutartyse veikia ne tik kaip negatyvioji sąlyga, reikalaujanti atitikti tiek norminę hierarchiją apskritai, tiek viešosios teisės normas pagal teisinę galią. Šis reguliavimas formuluojamas ir kaip pozityvioji sąlyga, reikalaujanti suderinti sutartį su materialine viešąja teise apskritai. Iš kitos pusės, įstatymų leidėjas administracinės sutarties teisinę galią suvaržė veikimo tretiesiems asmenims apribojimais ir tiesioginiu priklausomumu nuo jos turinio formalaus suderinimo su trečiaisiais asmenimis, kurių interesus paliečia tokios sutarties sudarymas. Tai reiškia, kad jeigu administracinė sutartis paliečia trečiųjų asmenų teises, ji laikoma sudaryta tik nuo jos suderinimo su trečiaisiais asmenimis momento. Be to, Administracinio proceso įstatymo 58 straipsnis imperatyviai nurodo, kad trečiojo asmens sutikimas turi būti rašytinės formos[467]. Itin svarbu pažymėti, jog taip atsiskleidžia dar prancūzų administracinės teisės klasikų plėtotas aiškinimas, kad tokios sutartys neretai peržengia jos šalių interesus, todėl įgauna visuotinę svarbą ir reikalauja specialaus teisinio reguliavimo. Be to, įstatymiškai įtvirtinta, kad viešajai administracijai įgyvendinant savo įgaliojimus administracinės sutarties forma subsidiariai taikomos bendrosios administracinio proceso įstatymo ir kitų specialių įstatymų procesinės taisyklės, taip pat bendrieji administracinio proceso teisės principai[468].

Minėjome, kad Administracinio proceso įstatymo 54 straipsnis skelbia teisėtomis visas administracines sutartis, neprieštaraujančias teisinėms taisyklėms. Sutarties neteisėtumas gali kilti, pavyzdžiui, dėl draudimo naudoti sutartinę formą, dėl rašytinės sutarties formos pažeidimo ir, be abejo, dėl jos turinio neatitikties materialiosios teisės normoms. Vis dėlto ne kiekvienas teisinės taisyklės pažeidimas nulemia sutarties negaliojimą. Viena svarbiausių ir problemiškiausių laikytina 59 straipsnio nuostata, pagal kurią administracinė sutartis yra niekinė, kai tai išplaukia iš Civilinio kodekso normų taikymo pagal analogiją. Ši nuostata reikalauja komentaro. Minėta, jog vienas esminių ne tik Vokietijos, bet ir administracinės sutarties instituto apskritai ypatumų yra tas, kad jam subsidiariai taikomos civilinės sutarčių teisės normos. Svarbu akcentuoti mokslininkų įžvalgas, kad 59 straipsnio 1 dalies bendroji nuoroda į Civilinio kodekso nuostatas, taikomas pagal analogiją, kelia daug klausimų, iš kurių pats sudėtingiausias yra šio kodekso 134 straipsnio normų interpretavimas viešosios teisės erdvėje. Paminėtame Ci-

[467] *Administrativno-processualnoe pravo Germanii. Kniga 4. Zakon ob administrativnom prizvodstve. Zakon ot administrativno-sudebnom procese. Zakonodatelstvo ob ispolnenii administrativnykh reshenij* [German Administrative Procedure Law. The Fourth Book. The Administrative Proceeding Act.The Administrative Judicial Procedure Act. The Laws due to Administrative Enforcement], *supra* note 422, p. 50–51.

[468] Maskaeva, I. I., *supra* note 118, p. 211.

vilinio kodekso straipsnyje įtvirtinta nuostata, pagal kurią sutartys, pažeidžiančios įstatymų draudimus, laikomos niekinėmis. Išeina taip, kad administracinio proceso įstatyme įtvirtintas sutarties trūkumų katalogas neturėtų reikšmės, jeigu kiekvienas teisinės taisyklės pažeidimas prilygtų įstatymo draudimo pažeidimui Civilinio kodekso prasme. Todėl, anot H. Maurer, jurisprudencija ir doktrina linkusios interpretuoti šį straipsnį ribotai[469]. Literatūroje pažymima, kad 62 straipsnio pagrindu Civilinio kodekso normos yra taikomos tik tuo atveju, kai neprieštarauja Administracinio proceso įstatymo normoms, „todėl jas taikant kruopščiai tikrinama, ar tokios normos yra suderinamos su administracinių sutarčių esme“[470]. Norėtume pasakyti, kad kartu čia atsiskleidžia ir subsidiaraus civilinės sutarčių teisės normų galiojimo ypatumai, t. y. bendrasis teisinis reguliavimas negali paneigti specialiojo. Čia ir slypi administracinės sutarties logika, kad joje kompleksiškai veikia bendroji sutarčių teisė su viešąja (administracine) sutarčių teise. Todėl reikia sistemiškai vertinti vokiškąjį teisinį reguliavimą per 54-62 Administracinio proceso įstatymo straipsniuose įtvirtintą režimą, netaikomą privatinėms sutartims. Civilinio kodekso dispozicijos administracinėms sutartims taikomos tik pagal analogiją ir subsidiariai, nors ir tiesiogiai.

Analizuojamas Administracinio proceso įstatymo 59 straipsnis numato ir kitas kategorijas trūkumų, lemiančių sutarties negaliojimą. Atkreipsime dėmesį, jog šie trūkumai susiejami su administracinio akto trūkumais, įvardytais kituose to paties įstatymo straipsniuose. Pats ryškiausias santykis atsiskleidžia per bendrąją nuostatą, skelbiančią, kad administracinė sutartis laikoma niekine, jeigu niekiniu būtų atitinkamo turinio administracinis aktas[471]. Kitos nuostatos detalizuoja kitus trūkumus, nulemiančius negaliojimą: jeigu atitinkamo turinio administracinis aktas būtų neteisėtas ne tik dėl procesinių ar formaliųjų trūkumų remiantis 46 straipsniu[472], apie kuriuos šalims buvo žinoma; jeigu nebuvo sąlygų, kuriomis administracinė institucija gali sudaryti taikos susitarimą ir atitinkamo turinio administracinis aktas būtų neteisėtas ne tik dėl procesinių ar formaliųjų trūkumų remiantis 46 straipsniu; jeigu administracinė institucija įsipareigoja įvykdyti priešpriešinę prievolę, kuri negali būti leidžiama remiantis 56 straipsniu[473]. Darytina išvada, kad toks teisinis reguliavimas yra dar vienas sraigtas, susiejantis administracinę sutartį su administraciniu aktu ir per šį ryšį nulemiantis tokios sutarties vietą administracinio teisinio reguliavimo mechanizme. Šiuo atveju nėra taip svarbu doktrininės pozicijos dėl administracinės sutarties ir administracinio akto santykio, kadangi pozityviojoje teisėje aiškiai įtvirtintos bendrosios taisyklės, galiojančios tiek

469 Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 28.

470 Wolff, H. A.; Decker, A., *supra* note 99, p. 800–801.

471 Administracinio akto pripažinimo niekiniu pagrindai išvardyti Administracinio proceso įstatymo 44 straipsnyje. Jų plačiau nenagrinėsime, kadangi mūsų tikslas buvo parodyti, kaip glaudžiai įstatymų leidėjas administracinę sutartį susieja su administraciniu aktu.

472 Šiame administracinio proceso straipsnyje teigiama, kad „neįmanoma reikalauti atšaukimo administracinio akto, kuris pagal 44 straipsnį nėra niekinis tik dėl to, kad jį išleidžiant buvo pažeistos procedūrinės, formos arba teritorinės kompetencijos taisyklės ir jeigu akivaizdu, kad toks pažeidimas neturėjo įtakos sprendimo priėmimui“.

473 *Administrativno-processualnoe pravo Germanii. Kniga 4. Zakon ob administrativnom prizvodstve. Zakon ot administrativno-sudebnom procese. Zakonodatelstvo ob ispolnenii administrativnykh reshenij* [German Administrative Procedure Law. The Fourth Book. The Administrative Proceeding Act.The Administrative Judicial Procedure Act. The Laws due to Administrative Enforcement], *supra* note 422, p. 50–51.

administraciniam aktui, tiek administracinei sutarčiai. Manytina, kad toks teisinis reguliavimas nukreiptas ir į siekį išvengti atskiros viešojo valdymo (administravimo) formos privilegijavimo, taip panaikinant galimybes sutartimi apeiti norminius reikalavimus, dėl ko vokiškoje doktrinoje ne kartą buvo išreikštas susirūpinimas.

Itin svarbu paminėti administraciniam aktui būdingų elementų veikimą administracinės sutarties konstrukcijoje, kadangi šiuo klausimu gana radikaliai išsiskiria vokiškasis ir prancūziškasis administracinės sutarties modeliai. Rusų mokslininkė A. F. Vasileva, remdamasi vokiečių teoretikų darbais, kaip būdingą administracinių sutarčių teisinio režimo bruožą pamini tai, kad privaloma administracinės sutarties galia užtikrinama jos vykdymo mechanizmu, analogišku prievartiniam administracinio akto vykdymo mechanizmui[474]. Iš pirmo žvilgsnio atrodytų, kad ši nuostata priartina Vokietijos modelį prie prancūziškojo, kadangi tai traktuotina kaip ganėtinai radikali išimtis iš privatinės sutarties logikos. Tačiau Vokietijoje tai nėra bendra taisyklė, taikoma plačioje amplitudėje, o priešingai – turinti esminių išimčių, kuriose ir atsiskleidžia vokiškojo režimo „sušvelnėjimas“, lyginant jį su prancūziškuoju. Taigi aptarsime atskirus administracinės sutarties vykdymo teisinio režimo ypatumus, numatytus Administracinio proceso įstatymo 61 straipsnyje.

Vienas vokiškosios administracinės sutarties vykdymo teisinio režimo ypatumų yra tas, kad tais atvejais, kai valdžios institucija ar privatus asmuo nori priverstine tvarka įgyvendinti savo teises, kylančias iš administracinės sutarties, pirmiausia turi pateikti skundą kompetetingam administraciniam teismui. Tai reiškia, kad intervencijai į sutarties vykdymą reikalingas tam tikras teisminės institucijos sankcionavimas nepriklausomai nuo to, kurios šalies iniciatyva tai vyksta. Pagal federacinių administracinių teismų suformuotą praktiką administracinė institucija be įstatymo leidimo negali pasinaudoti vykdomuoju vienašaliu administraciniu aktu. Vis dėlto, kaip pažymi mokslininkai, paprastai į administracines sutartis įtraukiama sąlyga dėl sutikimo skubiai (tiesiogiai) vykdyti sutartį leidžiama pagal Administracinio proceso įstatymo 61 straipsnį. Kada kalbama apie tokį sutikimą iš administracijos pusės, pasakytina, kad jis sukelia teisinius padarinius tik tuo atveju, jeigu buvo aprobuotas kontroliuojančios institucijos[475]. Matome, kad vokiškojo režimo ypatumas šiuo atveju yra tas, jog dėl skubaus sutarties vykdymo gali susitarti abi šalys. Tai reiškia, kad skubus sutarties vykdymas nėra laikomas bendrąja taisykle, kurios paskirtis užtikrinti tam tikros funkcijos nenutrūkstamumą, kaip tai yra Prancūzijos sistemoje. Vis dėlto reikia pasakyti, kad įstatymas numato išimtį – galimybę sutarties vykdymui taikyti normas, reglamentuojančias administracinių aktų vykdymo tvarką. Tokia galimybė susiaurinama per sutarties viešosios šalies ypatumų kriterijų nurodant, kad minėtos taisyklės gali būti taikomos tada, kai sutarties šalis yra Federacijos organai arba tiesioginio federacinio pavaldumo korporacijos, įstaigos ir fondai, t. y. institucijos[476].

---

[474] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 201.

[475] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 31.

[476] *Administrativno-processualnoe pravo Germanii. Kniga 4. Zakon ob administrativnom prizvodstve. Zakon ot administrativno-sudebnom procese. Zakonodatelstvo ob ispolnenii administrativnykh reshenij* [German Administrative Procedure Law. The Fourth Book. The Administrative Proceeding Act.The Administrative Judicial Procedure Act. The Laws due to Administrative Enforcement], *supra* note 422, p. 7.

A. F. Vasileva nurodo, kad administracinėje sutartyje gali būti numatytos baudos kaip sankcijos už jos nevykdymą ar netinkamą vykdymą nepaisant to, kad administracinio proceso įstatymas tiesiogiai to nenumato. Mokslininkai (H. Maurer) pažymi, kad baudų (sankcijų) nustatymo galimybė išvedama tiek iš administracinio proceso įstatymo, tiek iš Vokietijos civilinio teisyno nuostatų[477].

Kaip matome, abiem anksčiau aprašytais atvejais kalbama apie klasikinio administracinės sutarties modelio bruožą – vienašales intervencijas į sutarties vykdymą, kurios, ypatingai kontrastuodamos su privatinės sutarčių teisės logika, esminiai charakterizuoja administracinės sutarties specifiškumą. Tačiau lyginant su klasikine (prancūziškąja) administracinės sutarties sąranga tampa akivaizdu, kad Vokietijos įstatymų leidėjas neįtvirtino tokių radikalių išimčių. Negalima nepastebėti, kad pagal bendrą principą minėtos intervencijos (tiek priverstinis vykdymas, tiek sankcijos) suformuotos kaip tiesiogiai priklausančios nuo suderintos šalių valios. Ir kas yra itin įdomu, jog, priešingai nei Prancūzijoje, priverstinio vykdymo galimybė numatyta ne tik administracijai, bet ir privačiam kontrahentui. Ši nuostata, manytume, kertasi su visa tradicinės administracinės sutarties logika ir jos paskirtimi. Todėl abejotina, ar būtent šis vokiškojo režimo elementas (prievartinis administracinės sutarties vykdymo mechanizmas) gali būti vertinamas kaip charakterizuojantis administracinių sutarčių teisinio režimo specifiką apskritai. Kita vertus, neatmestina galimybė, kad protingai viešajam interesui atstovaujanti administracija turėtų įtraukti į sudaromas sutartis sąlygą dėl skubaus administracinės sutarties vykdymo, juoba kad įstatymas tokią galimybę numato.

Su administracinių sutarčių vykdymo ypatumais susijęs ir kitas įdomus aspektas – administracinės kontrolės (administracinės globos) vykdymo galimybės tais atvejais, kai renkamasi administracinė sutartis. Vadovaujantis bendra logika, aukštesnė institucija vykdo teisėtumo kontrolę atsiradus pagrindui ir neatsižvelgiant į veiklos formą (administracinis aktas ar sutartis). Tačiau jeigu ji gali atšaukti administracinį aktą[478], ji negali panaikinti galiojančios administracinės sutarties, išskyrus atvejus, kai yra esminis aplinkybių, determinuojančių sutarties turinį, pasikeitimas. Taigi bendrasis sutarčių teisės pricipas „*pacta sunt servanda*“ apriboja administracinės kontrolės būdus, todėl daugiau svarbos įgauna prevencinė veikla[479]. Kaip pavyzdį galima paminėti Administracinio proceso įstatymo 58 straipsnio 2 dalies nuostatą, skelbiančią, kad kai sutartis sudaroma vietoj administracinio akto, kuriam išleisti reikalingas kitos administracinės institucijos sutikimas ar pritarimas, tai tokia sutartis įsigalios tik po to, kai minėta administracinė institucija išreikš savo valią nustatyta tvarka. Nors ši nuostata daugiau priskirtina administracinės sutarties sudarymo teisiniam režimui, joje atsiskleidžia prevencinės administracinės globos (kontrolės) esmė.

L. A. Mickevich nurodo, kad vienas vokiškąsias administracines sutartis charakterizuojančių ypatumų yra ypatinga jų sudarymo, pakeitimo ir nutraukimo tvarka[480]. Toks vertinimas atitiktų prancūziškąjį modelį, tačiau vokiškajame šie momentai nėra tokie

---

[477] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 201.

[478] Fromont, M., *supra* note 103, p. 65–72.

[479] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 30.

[480] Mickevich, L. A. *Osnovy administrativnogo prava germanii* [The Basics of German Administrative Law], *supra* note 95, p. 92–96.

ryškūs. Tikriausiai labiau reikėtų išskirti sutarties pakeitimą ir nutraukimą, kurių salygas nustato Administracinio proceso įstatymo 60 straipsnis, kadangi sudarymo ypatumai charakterizuojami bendra nuostata dėl galimumo sudaryti administracinę sutartį, dėl rašytinės jos formos ir pan. Minėtame straipsnyje teigiama, kad jeigu po sutarties sudarymo momento pasikeitė esminės sutarties sąlygų apibrėžimui reikšmės turėjusios aplinkybės ir tas pasikeitimas yra toks reikšmingas, kad iš vienos sutarties šalių neįmanoma reikalauti ankstesnio sutarties vykdymo, tai ta šalis gali pareikalauti suderinti sutartį atsižvelgiant į pasikeitusias aplinkybes arba ją nutraukti, jeigu toks suderinimas neįmanomas arba negali būti reikalaujamas. Atkreipsime dėmesį, kad įvardyta nuostata suteikia teisę nutraukti administracinę sutartį ir privačiam kontrahentui. Toks atvejis galimas tik tada, kai sutarties šalis, vykdydama pirmines sudarytos sutarties sąlygas, patirtų žalą. Literatūroje pažymima, kad dėl viešojoje teisėje galiojančio principo „*pacta sunt servanda*“ į tokį sutarties pakeitimą reikia žiūrėti griežtai. Visų pirma reikia patikrinti, ar aplinkybės, egzistavusios sutarties sudarymo momentu, tikrai pasikeitė ir ar tokie pasikeitimai yra esminiai. Jei egzistuoja įstatyme numatytos aplinkybės, tada galima reikalauti pakeisti sutartį. „Skirtingai nei civilinėje teisėje, čia neegzistuoja joks savaiminis sutarties pakeitimas, yra tik nurodytos aplinkybės, kurioms esant sutarties turinys gali būti pakeistas. Sutarties turinio pakeitimui turi pritarti abi šalys, todėl prieš pakeičiant sutartį tarp šalių vyksta derybos“[481]. Taigi matome, kad toks reguliavimas visiškai priešingas prancūziškajam variantui, kuriame egzistuoja vienašalio sutarties pakeitimo prerogatyva. Vokietijoje toks atvejis paliktas šalių susitarimui, kas labiau panašu į civilinės sutarties logiką.

Tačiau itin svarbi kita to paties straipsnio nuostata, kuri suformuluota tarsi atsvara, pagal kurią administracijai suteikiama papildoma galimybė: „Administracinė institucija gali nutraukti sutartį, kad užkirstų kelią arba pašalintų didelės žalos bendrajai gerovei (viešajam interesui – *autoriaus pastaba*) atsiradimą arba tokią žalą pašalintų“[482]. Norėtume akcentuoti, kad tokia formuluotė yra pakankamai griežta, nors ir abstrakti. Todėl pakanka pažvelgti į Prancūzijos pavyzdį, kad suprastume, jog ši norma reikalauja begalės detalizuojančių taisyklių, kurias paprastai suformuluoja teismų praktika per ilgą laiką. Jeigu lyginsime, pasakytina, kad Prancūzijoje tai atitinka nutraukimo viešojo intereso motyvu prerogatyvą. Vokietijos įstatymų leidėjas vėlgi abstrakčiai įvardijo tokią teisę, kuri lyg ir esminiai charakterizuotų administracinės sutarties teisinio režimo specifiškumą, tačiau nenustatė jokių pasinaudojimo šia teise sąlygų. Literatūroje išsakoma nuomonė, kad nors administracinio proceso įstatyme ir nėra tiesiogiai minima, bet sutarties anuliavimo atveju nukentėjusiajai šaliai priklauso kompensacija[483]. Vis dėlto akivaizdu, kad šis aspektas, nors ir nėra iki galo aiškus, turi panašumo su prancūziškuoju privataus kontrahento kompensavimo mechanizmu.

Pabrėžtina, kad tame pačiame straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog sutarties nutraukimas turi būti įforminamas rašytine forma, jeigu teisės aktų nenustatyta kitaip. Be to, sutarties nutraukimas turi būti pagrįstas, nors įstatyme nedetalizuojama, ką tai reiškia, tad darytina išvada, kad turi būti nurodomi jau minėti įstatymo numatyti pagrindai, kuriais remiantis sutartis nutraukiama.

---

[481] Wolff, H. A.; Decker, A., *supra* note 99, p. 830–831.

[482] Wolff, H. A.; Decker, A., *supra* note 99, p. 830–831.

[483] Wolff, H. A.; Decker, A., *supra* note 99, p. 832.

Administracinės sutarties instituto teisinio reguliavimo vertinimas. Nors Vokietijoje administracinės sutarties institutas sureguliuotas pozityviosios teisės normomis, kurias taikant jau suformuota praktika, vis dėlto mokslininkai neretai ne tik užsimena apie mažą šio instituto patrauklumą, bet nevengia ir kritikuoti tam tikras nuostatas. Mokslininkai (D. Hetzel, G. Mansenn, K. P. Sommermann) neretai užsimena tiek apie mažą administracinės sutarties patrauklumą dėl esamų griežtų administracinio proceso įstatymo reikalavimų bei nepakankamo sureguliavimo, tiek apie to rezultatą – pralaimimą konkurencinę kovą administraciniam aktui ir civilinei sutarčiai[484]. Todėl mokslo ir įstatymų leidėjo užduotis yra artimiausiu metu tobulinti administracinės sutarties institutą įvertinant, kaip galima būtų skatinti jo pritaikymą sumažinant gan griežtas įstatymo ribas[485]. K. P. Sommermann pastebi, tiesa, kiek bendresniame kontekste, kad administracinio proceso įstatymas neretai kritikuojamas dėl to, kad jis reglamentuoja tik dvi viešosios administracijos veiklos formas (administracinę sutartį ir administracinį aktą) ir taip susiaurina *a priori* administracijos lankstaus reagavimo į besikeičiančius visuomenės poreikius perspektyvą panaudojant kitas veiklos formas. Štai, pavyzdžiui, siekiant pritaikyti sutartimi grindžiamą veiklą prie įprastų situacijų, administracija neretai dirba su tipinėmis sutartimis, kurios neskatina lankstaus administracijos elgesio, nors ir prisideda prie standartizuotos bei numatomos praktikos palaikymo. Tačiau mokslininkas šią kritiką atmeta kaip nelabai pagrįstą teigdamas, kad įstatymas nepaneigia kitų veiklos formų ir netgi savo galiojimo lauke palieka daug erdvės naujų administracijos ir privačių asmenų bendradarbiavimo formų integravimui į tradicines procedūras[486].

Darytina išvada, kad Vokietijos teisės moksle susiformavusi pozicija, kad galiojantis teisinis reguliavimas nesudaro optimalių prielaidų išnaudoti šios viešojo valdymo (administravimo) formos reguliacinį potencialą. Atsižvelgdami į kintančius visuomenės poreikius mokslininkai formuluoja galimas administracinės sutarties instituto reguliavimo tobulinimo gaires. Minėta, kad prancūzų mokslininkas Ch. Autexier išsamiai ištyrė ir apžvelgė galimus administracinio proceso įstatymo patobulinimus į Vokietijos teisinę sistemą įtraukus viešosios privatinės partnerystės sutarčių institutą[487]. Žinome, kad pagal Prancūzijos teisės tradiciją, viešosios privatinės partnerystės sutartys laikomos administracinėmis sutartimis ir yra viena didžiausių jų grupių. Vokietijoje atsiradus tokių sutarčių poreikiui buvo pradėtas kelti ne tiek jų teisinės prigimties klausimas, kiek galimybės jas inkorporuoti į jau esamą administracinių sutarčių teisinį reguliavimą. Akivaizdu, kad šiuo atveju reikėtų kalbėti apie vadinamąsias mainų sutartis. Tačiau, kaip pabrėžia Ch. Autexier, šioje sutartyje nekalbama apie paprastą apsikeitimą prievolėmis tarp administracijos ir privataus kontrahento, bet apie kompleksinę visumą abipusių prievolių, nukreiptų į greitą infrastruktūros ar viešai naudingų paslaugų teikimo projektų realizavimą. Minėjome, kad būdingas mainų sutarties požymis tas, kad kontrahento prievolė turi būti adekvati atsižvelgiant į aplinkybių visumą ir turėti loginį ryšį su viešojo asmens sutartine prievole. Anot mokslininko, šis administracinio proceso įstatymo 56 straipsnio reikalavimas yra

---

[484] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 199; Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 31–32; Mansenn, G., *supra* note 101, p. 165.

[485] Mansenn, G., *supra* note 101, p. 166.

[486] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 30.

[487] Autexier, Ch., *supra* note 97, p. 234–238.

suformuluotas taip, kad padaro šį antrąjį subordinacinių sutarčių variantą nepritaikytą įgyvendinti kompleksinius projektus, kokie yra viešoji privatinė partnerystė. Taigi mokslininkas daro išvadą, kad viešosios privatinės partnerystės sutartys Vokietijoje taip pat sukuria trečiąją autonomišką sutarčių kategoriją, kuriai reikalingas papildomas teisinis reguliavimas. Beje, tokią išvadą mokslininkas daro remdamasis ne savo subjektyviu dviejų teisinių sistemų lyginimu, bet darbo grupės parengtomis Administracinio proceso įstatymo 54 ir 56 straipsnių pataisomis (papildymais), kurie sudaro bendrą sistemą, manytina, iš esmės keičiančią dabar galiojančio teisinio reguliavimo esmę. Iš svarbiausių paminėtinas 54 straipsnio papildymas trečia dalimi: „Administracinė institucija gali sudaryti administracinę sutartį, kad įtrauktų privačius asmenis į savo viešųjų funkcijų (uždavinių) vykdymą. Viešosios valdžios įgaliojimai negali būti perduoti kitaip, kaip tik teisės normų nustatyta tvarka“. Atkreipsime dėmesį, kad ši nuostata yra tarsi saugiklis, nes jos formuluotės sąranga panaši į draudžiamąjį teisinį reguliavimą: „leidžiama tik tai, kas tiesiogiai numatyta“. Tačiau itin svarbu, kad sistemiškai su šia pataisa sietinas kitas, 65 straipsnio a papildymas: kooperacinė sutartis 54 straipsnio 3 dalies prasme gali būti sudaryta, kai administracinė institucija garantuoja, kad jai lieka pakankama įtaka įgyvendinant viešąją funkciją (uždavinį). Administracinė institucija gali pasirinkti tik kompetentingą ir patikrintą kontrahentą. Ryšium su šiomis pataisomis sistemiškai buvo siūloma praplėsti ir administracinės sutarties negaliojimo pagrindus, o būtent papildyti 59 straipsnį tokiomis nuostatomis: Sutartis 54 straipsnio 3 dalies prasme yra niekinė, jeigu ją sudarydama administracinė institucija neužtikrino, kad jai liktų pakankama įtaka įgyvendinant viešąją funkciją (uždavinį)[488]. Vis dėlto Komitetas permainoms rengti nusprendė atsisakyti esminės reformos ir pasiūlė apsiriboti griežtu minimumu Administracinio proceso įstatyme įvedant pataisas, būtinas pripažinti kooperacinių sutarčių specifiškumą ir jų igyvendinimo saugiklių užtikrinimą. Taigi buvo pasiūlyta įtraukti trečiąją administracinių sutarčių kategoriją, vadinamą „kooperacinėmis“ sutartimis. Šiomis sutartimis administracija gali susivienyti su privačiais asmenimis viešųjų funkcijų (uždavinių) vykdymui (54 str.) su sąlyga išsaugoti pakankamą įtaką šiame įgyvendinime (56 s str.). Kalbant apie 59 straipsnį, reglamentuojantį sutarties negaliojimo pagrindus, buvo pasiūlyta vietoj sutarties besąlygiško pripažinimo negaliojančia įtraukti galimybes persiderėti iš naujo, pakeičiant negaliojančias sutarties sąlygas[489]. Nesunku pastebėti, kad bendra šių pataisų kryptis – priartinti vokiškąjį administracinės sutarties modelį prie daug radikalesnio – prancūziškojo per jos teisinio režimo ypatumus. Priminsime, kad Prancūzijoje šiuo pagrindu buvo suformuota itin plati taisyklių sistema. Todėl akivaizdu, tokia abstrakti formuluotė „pakankama įtaka vykdant viešąją funkciją“ vėliau turėtų būti detalizuojama galbūt net konkrečių sutarčių kategorijų atžvilgiu ir ne tik įstatymuose, bet, kas itin svarbu, formuojant teisminę praktiką. Atliekamo tyrimo ribose svarbiausia konstatuoti, kad tokiose pataisose įžvelgtinas administracinės sutarties teisinio tapatumo gryninimas formuojant specialų teisinį režimą. Tiesa, mūsų turimais duomenimis, iki šiol siūlytos įstatymo pataisos nebuvo priimtos[490], todėl Vokietijos administracinės sutarties instituto teisinio reguliavimo lygmuo išlieka toks, koks jis buvo pateiktas nagrinėtuose mokslininkų darbuose. Tačiau darytina išvada, kad vien faktas, jog šiais

[488] Autexier, Ch., *supra* note 97, p. 236.

[489] Autexier, Ch., *supra* note 97, p. 237.

[490] Vokietijos Federacinės Respublikos teisingumo ministerijos internetinė svetainė [interaktyvus]. [žiūrėta 2011 09 20].< http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

klausimais oficialiai diskutuojama, parodo, jog yra suvokiamas poreikis išgryninti administracinių sutarčių teisinio režimo reguliavimą jo išplėtimo linkme. Konstatuotina, kad galiojantis administracinių sutarčių teisinis reguliavimas, nors ir yra bendrojo pobūdžio, tačiau pakankamai griežtas. Priešingai nei galėtume pagalvoti, tas „bendrumas" nesuteikia jam lankstumo, kaip privatinėje sutarčių teisėje, todėl tikėtina, kad daugelio mokslininkų išsakomos pastabos dėl pataisų poreikio turi racionalų pagrindimą.

Apibendrinant darytina išvada, kad Vokietijos patirtis administracinių sutarčių srityje gali būti pažangiai panaudojama modeliuojant šį institutą kitų valstybių teisinėse sistemose. Ypač naudinga būtų pritaikyti šią patirtį administracinės sutarties teisinio reguliavimo sąrangos aspektu, nustatant bendrąjį administracinių sutarčių teisinį reguliavimą pozityviosios teisės aktuose, o specialiuosius teisinio reguliavimo klausimus projektuojant į šakinius įstatymus.

2.3. Administracinės sutarties institutas Rusijos Federacijos teisinėje sistemoje

Bendroji apžvalga. Administracinės sutarties instituto padėtis Rusijos Federacijos teisinėje sistemoje yra ypatinga ir nestandartinė dėl keleto priežasčių. Todėl analizuojama problematika šios šalies teisės tradicijos kontekste, vertinant ją per kontinentinės Europos valstybių patirtį, net ir šio disertacinio tyrimo ribose reikalauja įvadinių pastabų.

Pirma, administracinės sutarties kaip viešojo valdymo (administravimo) formos klausimas Rusijos administracinės teisės moksle buvo žinomas bene visą praėjusį amžių. Tačiau šioje srityje Rusijos administracinės teisės situacija palyginama su ilgą laiką Vokietijoje egzistavusia situacija, kai visos mokslinės diskusijos buvo kreipiamos į administracinių sutarčių leistinumo (galimumo), o ne į jų teisinio reglamentavimo problemas. Šiandieną drąsiai galima pasakyti, jog vyraujanti tendencija yra pripažinti administracinių sutarčių egzistavimą *de facto*. Tačiau, nepaisant mokslo įdirbio, ši idėja nesukėlė kokių nors esminių permainų Rusijos pozityviojoje teisėje ar teisminėje praktikoje[491].

Antra, nepaisant milžiniško mokslinio indėlio iki šiol nėra suformuota (išgryninta) kokia nors aiškesnė ar originali šio instituto doktrina, kaip tai yra Prancūzijoje ar Vokietijoje. Drįstume teigti, kad Rusijos, kaip ir Lietuvos, administracinės teisės doktrinoje neretai įžvelgtina tiek Prancūzijos, tiek Vokietijos administracinės sutarties institutų užuomazgos. Tačiau mokslininkų darbuose pastebima itin daug painiavos, kadangi neretai darosi neaišku, ar konkrečiai pateikiami teiginiai pripažįstami kaip bendrosios administracinės sutarties teorijos postulatai, ar kaip konkrečios valstybės teisės tradicijos ypatumai. Prisimenant minėtą faktą, kad administracinės sutarties teisinis tapatumas iš esmės apibrėžiamas nacionalinės teisės tradicijos, šis klausimas įgauna ypatingą problematiką tiek Rusijos, tiek ir kitų valstybių, esančių panašioje situacijoje, teisinių sistemų erdvėje.

[491] Rusijos administracinės teisės mokslui būdinga ypatinga įvairaus lygmens darbų apie administracines sutartis gausa. Atskirus skyrius apie administracines sutartis rasime absoliučioje daugumoje per pastaruosius dvidešimt metų išleistų administracinės teisės vadovėlių, skirtų aukštųjų mokyklų teisės krypties studentams. Taip pat šie klausimai nagrinėjami monografijose, be to, autoriaus žiniomis, yra keliolikos disertacinių tyrimų bei daugelio mokslinių straipsnių tyrimų objektas. Ši faktinė situacija parodo, kad teisinių idėjų lygmenyje Rusijoje administracinių sutarčių klausimui skiriamas ypatingas dėmesys.

Trečia, kad administracinė sutartis neįtvirtinta įstatymu, nulemia šios srities mokslinių tyrimų kryptis. Rusijos administracinės teisės doktrinoje nesurasime nei nuodugniai išgvildentų administracinių sutarčių kvalifikavimo kriterijų, nei jos teisinio režimo ypatumų, kaip tai yra Prancūzijos ir Vokietijos sistemose. Pagrindiniai tyrimai nukreipti į makrolygmens problematiką: administracinių sutarčių galimumą ir svarbą, jų vietą teisinėje sistemoje. Itin didelis dėmesys skiriamas definicijų pateikimui, bandymams pateikti galimas tokių sutarčių klasifikacijas. Pastebima tendencija disertaciniuose tyrimuose nagrinėti „administracines" sutartis, sudaromas specialiose valdymo srityse, tokiu būdu tarsi pasiskolinant bendrąją teoriją iš Vakarų Europos valstybių (dažniausiai Prancūzijos, Vokietijos) ir, ja remiantis konstatavus tam tikras sutartis kaip administracines, toliau tyrinėti jų specifinius ypatumus. Dėl nurodytų priežasčių ir dėl mokslinių darbų šia tematika gausos tampa itin sudėtinga palyginti Rusijos įdirbį su klasikiniais – prancūziškuoju ir vokiškuoju institutais, todėl tai įmanoma tik per atskirus pjūvius. Tai nulemia ir šio disertacijos skyriaus struktūrą[492].

Ketvirta, Rusijos administracinės teisės mokslo įdirbis kai kuriais aspektais sutampa su Lietuvos situacija, todėl turi būti tiriamas, o kai kurios idėjos gali būti ir panaudotos. Ši situacija nulemta daugelio veiksnių: aplinkos, kuriose vystėsi teisinės sistemos, panašumo, istoriškai nulemtos vienos teisinės sistemos įtakos kitai, esamo kai kurių institutų teisinio reguliavimo raidos lygmens panašumo. Drįstume teigti, kad kai kuriuos administracinės teisės doktrinos elementus Lietuvos teisės mokslas nevengia „pasiskolinti" iš kitų kontinentinės Europos valstybių, tačiau ne tiesiogiai, o būtent per Rusijos teisinės tradicijos įtaką, kas atsiliepia ir egzistuojantiems administracinės sutarties instituto vertinimams[493].

Administracinės sutarties pripažinimo ir jos vietos teisinėje sistemoje problema[494]. Ne vienas mokslininkas yra pastebėjęs, kad dėl fakto, jog administracinė sutartis

[492] Dėl egzistuojančių Rusijos mokslininkų darbų gausos apsiribosime pateikdami ir pakomentuodami bendrąsias šios šalies teisės moksle vyraujančias nuostatas administracinių sutarčių tematiką, kartu išryškindami, kurios iš pateikiamų nuostatų atitinka klasikinių administracinės sutarties modelių (prancūziškojo ir vokiškojo) principus. Sistemiškai išskirti Rusijos teisės mokslo suformuotus administracinių sutarčių kvalifikavimo kriterijus ir joms taikomą teisinį režimą kaip Prancūzijos ir Vokietijos atveju reikėtų atskiro mokslinio tyrimo. Mūsų žiniomis, tokios apimties mokslinis tyrimas kol kas nebuvo atliktas net ir Rusijos mokslininkų. Autoriaus pasirinkti doktrininiai darbai, kuriais remiamasi šioje disertacinio tyrimo dalyje, nėra išskirtiniai ir paneigiantys kitų mokslinių darbų svarbą. Tačiau, manome, kad juose pakankamai informatyviai atspindimos bendros Rusijos administracinės teisės moksle vystomos idėjos, apibūdinančios šios šalies administracinės sutarties instituto specifiką.

[493] Kaip pavyzdį galime pateikti administracinio akto instituto vertinimą, nes šio tyrimo ribose tai tampa svarbiu akcentu dėl administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties bendrumo. Lietuvoje nėra daug dėmesio skirta administracinio akto doktrinai, todėl, autoriaus nuomone, kol kas pastebima Rusijos teisės tradicijos įtaka šio instituto vertinimui susisiekia ir su administracinės sutarties vertinimu Lietuvos teisės doktrinoje.

[494] Nors Vakarų Europos valstybių teisės moksle šis klausimas jau nebekeliamas arba nėra vertinamas kaip itin aktualus, tiek Rusijos, tiek Lietuvos teisinėms sistemoms jis įgauna ypatingą svarbą, kadangi kol kas administracinės sutarties klausimai daugiausiai gvildenami moksliniuose darbuose. Nors pasigirsta nuomonių (S. Šedbaras), kad šiuo klausimu jau nebereikia diskutuoti, o reikėtų orientuotis į konkrečius šio instituto reguliavimo klausimus, vis dėlto manytume, kad analizuojama problema išliks iki tol, kol pozityviojoje teisėje nebus įtvirtinta (įteisinta) administracinė sutartis, kaip tą puikiai įrodo Vokietijos istorinis pavyzdys. Taip pat pastebėtina, kad absoliučioje daugumoje Rusijos mokslininkų darbų šiam klausimui skiriamas ypatingas dėmesys. Atsižvelgiant į tai, nagrinėjant Rusijos mokslo įdirbį administracinių sutarčių klausimais, šis aspektas turi būti apžvelgtas, nors žvelgiant per lyginamosios teisės prizmę tai šiek tiek ir išsiskiria iš bendros sistemos.

Rusijos pozityviojoje teisėje nėra įtvirtinta, sutarties pagrindu susiklostančius santykius neretai bandoma sulyginti su privatiniais teisiniais iš esmės todėl, kad nėra kito varianto. Tačiau, anot mokslininkų, tokia padėtis suponuoja klausimą: kodėl sutartiniams santykiams vykdomosios valdžios realizavimo procese turint savo vietą, vien kategorijos „sutartis" buvimas administracinių teisinių santykių ribose sukelia prieštaravimą, kildinamą iš sutarties tapatinimo su privatinės teisės kategorija[495]? Pabrėšime, kad tokia padėtis visą laiką lėmė ir dar dabar lemia doktrinos šioje srityje vystymosi eigą.

Žvelgiant istoriniu rakursu pažymėtina, jog kaip administracinės teisės šaltinis administracinės sutartys ir susitarimai anksčiau Rusijos administracinės teisės doktrinoje praktiškai nebuvo išskiriami. Apie juos įprastai buvo kalbama kaip apie vieną iš valdymo formų, pasitaikančių administracinėje teisinėje praktikoje. XX amžiaus pradžios rusų teisinėje literatūroje administracinės sutartys nagrinėtos kaip šalutinė valdymo veiklos forma. Tačiau jau 1922 m. A. I. Elistratov pripažino, kad ne visose valdymo srityse administracinis aktas yra vienintelė valdymo forma ir kad atskirais atvejais, siekiant efektyvaus valstybinio valdymo, gali būti sudaromos administracinės sutartys. Šis autorius pirmiausiai administracines sutartis priskyrė turtiniams santykiams, kuriuose dalyvauja valstybė. Kartu mokslininkas atkreipė dėmesį į dvigubą administracinės sutarties prigimtį: valdymo (individualią) ir norminę. Pasak A. I. Elistratov, administracinės sutartys sudaromos tarp valdymo organų ir tarp privataus asmens valdymo organų. Administracinė sutartis sudaroma tik administracinio akto pagrindu ir jos paskirtis yra privačių asmenų interesų gynyba[496]. Matome, šio autoriaus darbuose galima įžvelgti aiškių administracinės sutarties pripažinimo užuomazgų, o tuo laikotarpiu toks požiūris vertintinas kaip pažangus.

Pastebimiau prie administracinės sutarties problemos grįžta šeštajame–septintajame dešimtmetyje,[497] patyrus Rytų Europos šalių, kur buvo pripažįstamas ribotas nevalstybinis ekonomikos sektorius, administracinės teisės specialistų darbų įtaką[498]. Šioje plotmėje mokslininkai pavyzdžiu neretai pateikia bulgarų mokslininko J. Starosjak darbą apie administracinės veiklos formas, kuriame įvardytos ir administracinės sutartys. Administracinės sutarties tyrimą J. Starosjak pradėjo išskirdamas tris jos pagrindus: administracinės sutarties šalių savarankiškumo ribas; administracinės sutarties sudarymo galimybių (laisvės) ribas; ryšį su administraciniu aktu, kuris buvo laikomas administracinės sutarties sudarymo pagrindu. Autorius ypatingai pabrėžė, kad sutartis, kaip administracinės veiklos forma, tiesiogiai susieta su turtinių santykių sritimi, o jos paskirtis – užtikrinti piliečių teisių gynybą santykiuose su valstybe, kurios organai netenka nuožiūros laisvės ir gali veikti tik sudarytos sutarties ribose. J. Starosjak nuomone, iš to darytina išvada, kad teisinis administracinės sutarties sudarymo pagrindas yra kompleksinis civilinės ir administracinės teisės normų taikymas. Minimas mokslininkas administracines sutartis skyrė į dvi grupes: sudaromas tarp valstybinio valdymo organų arba kuriose toks organas yra viena iš šalių. Pastarosios dar skirstomos į sutartis su vals-

[495] Kolokolcev, A. N., *supra* note 83, p. 66.

[496] Elistratov, A. I., *supra* note 32, p. 95–101.

[497] Priminsime, kad būtent tuo metu administracinės sutarties vystymasis buvo įgavęs itin didelį pagreitį Prancūzijoje, siejamą su ekonomikos augimu ir valstybės intervencijomis į ekonomiką, o Vokietija, galima sakyti, buvo ant administracinės sutarties oficialaus įteisinimo slenksčio.

[498] Krasilnikov, T. S., *supra* note 80, p. 12.

tybinėmis organizacijomis, su nevalstybinėmis organizacijomis ir su piliečiais**.** Esminė administracinės sutarties sudarymo sąlyga yra nebuvimas hierarchinio pavaldumo, kuris panaikina bet kokią sutarties prasmę. Kartu bet kurios administracinės sutarties teisinis pagrindas turi būti konkretus specialus administracinis aktas. Tačiau administracinė sutartis ir administracinis aktas yra atskiros administracinio valdymo formos: administracinė sutartis gali būti pagrindas veiksmų, priimant administracinį aktą, arba būti sudaryta administracinio akto pagrindu, arba jį papildyti. T. S. Krasilnikov, apibendrinusio rusų autorių tyrinėjimus administracinės sutarties tematika, teigimu iš J. Starosjak padarytų išvadų reikėtų paminėti tvirtinimą, kad administracinė sutartis užtikrina jos šalių administracinę autonomiją ir yra jų tarpusavio santykių detalaus reglamentavimo pagrindas. Matome, to laikmečio moksliniuose darbuose svarbiausias akcentas buvo administracinės sutarties pripažinimas viešojo valdymo forma. Taip pat negalima nepastebėti mokslininkų intencijų pagrįsti tokios formos priklausomumą nuo administracinio akto. Tarp žymesnių administracinės sutarties problematiką nagrinėjusių mokslininku darbų sovietiniu laikotarpiu paprastai išskiriami C. A. Jampolskaja ir V. I. Novoselov tyrinėjimai[499].

Persikeliant į šių dienų teisės mokslo aktualijas paminėtina moderniai vakarietiškai pozicijai atstovaujanti A. F. Vasileva, teigianti: „Šiuolaikinės sampratos esmė ta, kad sutartis nėra griežtai civilinė kategorija, o yra bedrateisinė kategorija, todėl gali egzistuoti bet kurioje visuomeninių santykių srityje“[500]. Itin reikšmingų įžvalgų pateikęs prof. Ju. N. Starilov, savo darbuose gana plačiai nagrinėjęs administracinių sutarčių problematiką. Šis mokslininkas, kaip ir prancūzų autoriai, pripažįsta, kad svarbiausia administracinės valdymo veiklos forma yra ne sutartis (kaip civilinėje teisėje), o valdymo aktas (norminis ar individualus). Kai kuriais atvejais, anot autoriaus, gali būti sudaromos ir administracinės sutartys, patenkančios į viešosios teisės sritį[501]. Šio mokslininko aiškinimuose įžvelgtina vokiškosios administracinių sutarčių koncepcijos įtaka. Tikriausiai vokiškosios tradicijos paveiktas mokslininkas, autoriaus žiniomis, bene pirmasis Rusijos teisės moksle pabandė įrodyti, kad administracinių sutarčių klausimai turėtų būti sureglamentuoti atskiru tam skirtu įstatymu: „Iki šiol nebuvo bandymų sukurti norminio akto, reglamentuojančio administracinių sutarčių sudarymą, modelio. Be to, nebuvimas pagrįstų mokslinių teiginių dėl jų vaidmens valdymo praktikoje, skiriamųjų

[499] Atsižvelgdami į tai, kad sovietinės administracinės teisės vertybinė orientacija buvo priešinga teisinės valstybės ideologijai, apsiribosime tik keletu nurodytų autorių minčių įvardijimu. Autoriaus nuomone, užsiminti apie tai tikslinga vien jau dėl paties fakto, įrodančio, kad nors ir labai specifine linkme, tačiau administracinės sutarties teorija buvo vystoma net ir tos teisinės sistemos aplinkoje ir jos suformuotomis sąlygomis. C. A. Jampolskaja nuomone, administracinės sutarties teorijos vystymas susijęs su teisėtumo stiprinimu, su valstybės vaidmens ginant piliečių teises ir interesus sustiprinimu, taip pat su sukūrimu geresnių piliečių teisių realizavimo galimybių. V. I. Novoselov teigė, kad administracinė sutartis reprezentuoja dviejų pradų (pagrindų) susijungimą: vienos šalies valdingumo kitos atžvilgiu ir abiejų šalių sutarimo (suderinimo) sudaryti atitinkamą administracinę sutartį. Be to, jis manė, kad administracinės sutarties sudarymo ir vykdymo tvarka yra numatyta administraciniu aktu. Esminį administracinės sutarties privalumą V. I. Novoselov matė jos demokratiškume lyginant su vienašaliu paliepimu. Apsiribodami šių įžvalgų įvardijimu pasakysime, kad jose, kaip ir šiuolaikinių mokslininkų darbuose, įžvelgtina dvejopa administracinės sutarties teisinė prigimtis ir natūraliai iš to išplaukiantis administracinės sutarties ryšys su administraciniu aktu. **Plačiau apie minėtus darbus žr.**: Krasilnikov, T. S., *supra* note 80, p. 14.

[500] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 193.

[501] Bakhrakh D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 61–62.

požymių, turinio, sudarymo ir vykdymo procedūrų neigiamai paveikė tokio įstatymo rengimo procesą“[502]. Pastaruoju metu panašią poziciją dėl atskiro akto, reglamentuojančio administracines sutartis, būtinybės ir svarbos šio instituto vystymuisi palaiko ir kiti mokslininkai[503]. Ju. N. Starilov aiškinimu, administracinės sutartys vis dažniau pasireiškia vykdomosios valdžios ir savivaldos organų praktikoje, nors jų realizavimo administracinis režimas, valstybinio valdymo organų atsakomybė už savo pareigų pažeidimą, kylančių nesutarimų sprendimo tvarka įstatymu iki šiol nesureguliuota[504]. Atkreipsime dėmesį, kad toks vertinimas iš dalies tinka apibūdinti ir Lietuvos teisinės sistemos aktualijas: administracinių institucijų praktikoje daugėja sutarčių, sudaromų pagal specialius įstatymus, kurios galimai yra administracinės teisinės prigimties. Tačiau bendrosiose pozityviosios teisės nuostatose šie klausimai visiškai neatspindėti. Tai reiškia, kad administracinė teisinė praktika plėtojasi neturėdama aiškesnės atramos nei doktrinoje, nei pozityviojoje teisėje. Būtina paminėti ir tai, kad šis mokslininkas pateikė aiškinimą, turintį ypatingą metodologinę reikšmę visos administracinės sutarties teorijos vystymuisi ir paneigdamas pasitaikančią ydingą tokių sutarčių vertinimo praktiką: „Kai kurie administracinėms sutartims priskiria vidaus reikalų organų sutartis su organizacijomis ir piliečiais dėl nuosavybės apsaugos, inventoriaus pirkimo ir pan., tačiau akivaizdu, kad jokio santykio su vykdomosios valdžios įgyvendinimo formomis šios sutartys neturi, juo labiau kad vykdomosios valdžios subjektas čia nedalyvauja kaip valdingų įgaliojimų turėtojas. Todėl čia greičiau ne administracinės sutartys, o civiliniai sandoriai“[505]. Manytume, kad atitinkamame administracinės sutarties teorijos vystymosi etape toks vertinimas laikytinas vienu svarbiausių postūmių, atspindinčių prancūziškosios ir vokiškosios mokyklų idėjų tikslų suvokimą.

Kaip ir lietuvių mokslininkas S. Šedbaras, Ju. N. Starilov atkreipė dėmesį į tai, kad į administracinės sutarties problemą reikėtų žiūrėti ne tik iš materialinės, bet ir iš administracinio proceso teisės pozicijų. Mokslininko nuomone, administracinis sutartinis procesas įeina į administracinio proceso struktūrą (valdymo proceso prasme). Pasakysime, kad prancūzų mokslininkų darbuose neteko aptikti kokių nors pastebėjimų šia tema, tačiau priminsime, kad Vokietijos teisinėje sistemoje administracinės sutarties institutas taip pat projektuojamas į proceso teisę, pagrindines jos nuostatas įtvirtinus Administracinio proceso įstatyme.

A. V. Demin disertaciniame tyrime išreiškė mintį, kad tarp valdymo režimų galima išskirti ir sutartinį režimą, kuriam veikiant valstybinio valdymo dalyvių elgesys formuojamas atsižvelgiant į jų sudaryto susitarimo sąlygas[506]. Šią poziciją savo tyrimuose plėtojo jo mokslinis vadovas prof. D. N. Bakhrakh užsiminęs, kad teisė įdiegia į administracinę veiklą jai praeityje nebūdingus poveikio būdus: sutartis, rekomendacijas, konkursus ir pan. Aišku, pagrindiniu metodu lieka administracinis teisinis, tačiau kartu su juo de-

[502] Bakhrakh D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 400.

[503] Žr. Babeliuk, E. G., *supra* note 84, p. 145; Tikhomirov, Ju. A., *Administrativnoe pravo i process* [Administrative Law and Process], *supra* note 63, p. 160.

[504] Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 402.

[505] Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 402.

[506] Tokiam požiūriui į valstybinio valdymo režimus pritaria ir žinomas teoretikas Ju. A. Tikhomirov. Manytume, kad būtent toks požiūris skatina administracinės sutarties instituto vystymąsi. Žr. Demin, A. V., *supra* note 82, p. 25.

mokratijos sąlygomis teisė naudoja ir civiliniam teisiniam metodui artimas priemones reguliuojant administracinius teisinius santykius. Teisė įpareigoja valstybinio valdymo organus sudaryti administracines sutartis. Svarbu paminėti, kad viešąsias sutartis šis mokslininkas priskyrė administracinės teisės reguliavimo dalykui, su sąlyga, jeigu jos netapo kitų teisės šakų reguliavimo dalyku[507]. Autorius, priskirdamas administracines sutartis prie administracinės teisės šaltinių[508], teigia, kad jos teisinių ryšių sistemoje užima tarpinę vietą tarp vienašalio administracinio akto ir privatinio pobūdžio sutarties, grindžiamos šalių lygiateisiškumu[509]. Nors toks vertinimas pasitaiko ir Lietuvos administracinės teisės doktrinoje, manytume, jis neturi didesnės svarbos, kadangi nėra detalizuojama, kuo ta tarpinė padėtis yra ypatinga. Tikriausiai čia kalbama apie mūsų jau nagrinėtą administracinės sutarties teisinę prigimtį ir sąrangą. Tačiau kalbant apie vietą teisinių ryšių sistemoje reikėtų kalbėti apie administracinės sutarties teisinę galią. O ši galia negali būti tarpinė. Priklausomai nuo požiūrio ir teisės tradicijų, administracinės sutarties teisinė galia gali būti prilyginama administracinio akto, arba civilinės sutarties, t. y. įstatymo, teisinei galiai. Tai tik dar vienas pavyzdys, kai mokslininkai apsiriboja bendrais pasvarstymais, vengdami išgryninti administracinės sutarties doktrinos postulatus. Vis dėlto toks netikslumas, neretas ir kitų autorių darbuose, nepaneigia mokslininko indėlio vystant bendrąją administracinės sutarties teoriją.

Paminėtina ir prof. N. I. Glazunova, kuri, nagrinėdama valstybinio valdymo problematiką socialinio valdymo teorijos ir naujosios viešosios vadybos plotmėje, atkreipė dėmesį į administracinės sutarties klausimą. Autorės teigimu, kontraktai laikoma tinkamesne visuomeninių santykių forma nei direktyvos ir įsakymai. Vis dėlto valdymas sutartimis, išeinantis už visuotinai priimto valstybinio administracinio valdymo ribų, galimas tik siaurose srityse. Administracinės sutartys nepanaikina subordinacinės tvarkos. Anot mokslininkės, įstatymo raidės besilaikančiose biurokratijose valdymas sutartimis susiduria su griežta įstatymo erdve, kadangi veiksmai valstybinės administracijos veiklos srityje paprastai detaliai sureguliuoti[510].

Reikšmingų įžvalgų bendrosios administracinės sutarties teorijos klausimais disertaciniame tyrime pateikė T. S. Krasilnikov. Tyrinėdamas administracinės sutarties švietimo srityje problematiką, šis autorius palietė ir iš naujų pozicijų pažvelgė į bendrąją administracinės sutarties teoriją kaip administracinės teisės tyrimo objektą. T. S. Krasilnikov teigimu, „Administraciniai lygiateisiai santykiai, kurių viena šalis yra valdingus įgaliojimus turintis organas, gali būti sureguliuoti administracine sutartimi, kuri yra sudaroma valdymo organų ir yra jų valdymo veiklos forma, t. y. administracinės valdžios realizavimo forma“[511]. Mokslininko nuomone, administracinė sutartis užtikrina administracinių teisinių santykių subjektų administracinę autonomiją, reiškiančią galimybę savarankiškai įgyvendinti veiklą ribose, nustatytose administracinės teisės normomis. Taip pat atkreiptas dėmesys į tai, kad administracinės sutarties teorijoje nėra iki

[507] Autorius vartoja terminą „viešoji“ sutartis, tačiau nėra visiškai aiški šios sąvokos vartojimo apimtis, kadangi ji gali reikšti platesnį institutą nei administracinė sutartis, pvz., sutartis, priskirtinas konstitucinės teisės reguliavimo sričiai. Žr. Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju., *supra* note 64, p. 67.

[508] Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju., *supra* note 64, p. 344.

[509] Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 287.

[510] Glazunova, N. I., *supra* note 37, p. 51.

[511] Krasilnikov, T. S., *supra* note 80, p. 4.

galo atskleistas klausimas, ar administracinė sutartis yra ypatinga administracinio akto rūšis, ar sandoris. Mokslininkas paminėjo itin svarbų Rusijos teisinei sistemai aspektą, kad teisminėje jurisprudencijoje galima įžvelgti tam tikrus postūmius, leidžiančius sustiprinti doktrininius teiginius dėl administracinės sutarties egzistavimo. Rusijos Federacijos Aukščiausiasis arbitražinis teismas, spręsdamas ekonominį Federacijos ir jos subjekto ginčą nurodė, kad sutartis dėl kompetencijos atribojimo negali sukurti šalims civilinių teisių ir pareigų, jei šalys vykdydamos šią sutartį nesudarė kitų sutarčių civilinės teisės normų ribose[512]. Galime teigti, kad šis jurisprudencijos posūkis suformuoja užuominą apie tai, kad ne visos administracijos sudaromos sutartys yra pavaldžios civiliniam teisiniam režimui, o tai atveria kelią administracinės sutarties instituto vystymuisi. Įdomumo dėlei priminsime, kad panašių užuomazgų galime surasti ir Lietuvos teisminėje praktikoje.

Apibendrindamas atlikto tyrimo rezultatus, T. S. Krasilnikov konstatuoja, kad praktikoje šalys dažnai sudaro tipines formalias sutartis. Viena iš šios problemos priežasčių, anot jo, yra nebuvimas teorijos įdirbio administracinių sutarčių klausimu. Mūsų nuomone, toks teiginys yra diskutuotinas. Kaip žinome, šiuo metu net ir civilinėje teisinėje praktikoje yra plačiai paplitusios tipinės sutarčių formos, todėl tai negali būti įvardijama kaip išskirtinis administracines sutartis charakterizuojantis požymis. Kitas aspektas – šis autorius pasisako už tai, kad administracinės sutarties sudarymo ribos ir galimybės nėra diskrecinės teisės objektas, o turi būti, vadovaujantis teisėtumo principu, detaliai reglamentuotos. Atkreipsime dėmesį, kad tai lyg ir paaiškintų tipinių sutarčių viešojo administravimo srityje egzistavima, kadangi sutarčių formos gimsta iš vienašalio reglamentavimo, siekiant reikiama apimtimi apriboti sutarties šalių laisvę. Todėl tokiuose vertinimuose įžvelgtini tam tikri prieštaravimai.

Minėto prof. Ju. N. Starilov idėjas toliau savo disertaciniame tyrime plėtojo S. V. Kurchevskaja[513]. Mokslininkės teigimu, tiek administracinis aktas, tiek sutartis yra atskiros valdymo veiklos formos ir nereikia nė vienos iš jų laikyti antrine, jų santykis priklauso nuo konkrečios situacijos. Tiek sutartis, tiek administracinis aktas išreiškia valdymo sprendimą. Sutartis išreiškia demokratiškesnį valstybės valios išreiškimą. Tačiau ką institucija turi padaryti: priimti administracinį aktą ar sudaryti sutartį, tai jau tikslingumo klausimas. Tačiau T. S. Krasilnikov su tuo nesutinka teigdamas, kad šis teiginys yra nekorektiškas, kadangi teisėtumo principas reikalauja detalaus nustatymo, kur gali būti taikoma administracinė sutartis. Šiame dispute paminėtina ir A. N. Kolokolcev pozicija, kad tais atvejais, kai įstatymas numato vienos iš valdymo realizavimo formų pasirinkimo galimybę, ta galimybė kiekvieną kartą turi būti reglamentuojama tik įstatymu: „sutartinė veiklos forma gali sukelti apibrėžtas rizikas: iš vienos pusės, gali būti pažeistas konstitucinis lygybės prieš įstatymą principas. Iš kitos pusės, konsensualinė procedūra negali apeiti (panaikinti) realių valdžios-pavaldumo santykių tarp valstybės ir piliečio. Tai patvirtina, kad administracinė sutartis valdymo formų sistemoje turi savo vietą ir reguliavimo dalyką“[514]. Matome, tokioje pozicijų įvairovėje išryškėja nesutarimas tarp sutarties laisvės administracinėje teisėje ribų. Vienais atvejais mokslininkai pirmumą

[512] Krasilnikov, T. S., *supra* note 80, p. 34.

[513] Žr. Kurchevskaja, S. V., *supra* note 81.

[514] Kolokolcev, A. N., *supra* note 83, p. 65.

teikia daugiau administracijos diskrecijos teisei, kas labiau atitinka prancūziškąją tradiciją. Kitais atvejais įžvelgiama administracinio teisinio metodo klasikinė raiška, kada kuo detaliau sureglamentuojamos visos administracijos veiklos sritys. Mūsų nuomone, šis klausimas reikalauja nuodugnesnio mokslinio tyrimo, nes pernelyg didelis formalaus teisėtumo principo sureikšminimas gali sukelti abejonių dėl sutarties, kaip teisinio reguliavimo priemonės, egzistavimo administracinėje teisėje apskritai.

Svarbi yra D. S. Andreev pozicija, kadangi ji atspindi tam tikrą Rusijos teisės mokslo tendenciją. Nors šis autorius besąlygiškai pripažįsta administracinę sutartį viešojo valdymo (administravimo) forma, tačiau daro išvadą, kad administracinė sutartis, kaip valstybinio valdymo forma, galima tik išoriniuose santykiuose „valstybė-pilietis", todėl visos vidinės sutartys nepriskirtinos administracinėms sutartims kaip valstybinio valdymo formoms[515]. Pažymėsime, kad toks vertinimas neatitinka nei prancūziškosios, nei vokiškosios praktikos.

Minėta, kad itin platus sutarties pritaikymo laukas yra viešųjų (administracinių) paslaugų teikimo sritis, kuri priskirtina būtent prie išorinio tipo santykių. E. G. Babeliuk atkreipia dėmesį, kad abipusės teisės ir pareigos santykiuose, susiklostančiuose teikiant valstybines paslaugas, gali būti įforminamos sudarant atitinkamas sutartis. Praktikoje tokio pobūdžio sutartys dažniausiai kvalifikuojamos kaip civilinės teisinės, tačiau yra rimtų argumentų, pagrindžiančių būtinybę tokius santykius reguliuoti viešosios teisės normomis[516]. Šis pastebėjimas itin svarbus ir Lietuvos teisės mokslui, kadangi jis tiksliai atspindi esamą situaciją: vyraujančią tendenciją atitinkamas sutartis kvalifikuoti kaip civilines ir, nesant pakankamo įdirbio administracinių sutarčių srityje, kelti probleminį tokių sutarčių poreikio klausimą.

Nors apžvelgėme tik dalį mokslininkų nuomonių administracinės sutarties pripažinimo klausimu, galima teigti, kad jos atspindi bendrąją tendenciją – pripažinti šias sutartis viešojo valdymo (administravimo) forma. Tačiau turime konstatuoti, kad Rusijos teisės moksle nėra visapusiškai ištirtas ir metodologiškai pagrįstas tokių sutarčių teisinis tapatumas, nustatyti esminiai tokioms sutartims būtino teisinio reguliavimo pricipai ir pan. Tai leidžia daryti išvadą, kad esamas mokslinis įdirbis kreipiamas į makrolygmens problematiką, kuri yra fragmentuota. Todėl nepaisant to, kad administracinės sutarties tematika Rusijos teisinėje literatūroje figūruoja beveik šimtmetį, ji priskirtina prie grupės šalių, kuriose administracinių sutarčių koncepcija yra pradinėje evoliucijos stadijoje.

Administracinės sutarties teisinio tapatumo kriterijai Rusijos administracinėje teisėje[517]. Administracinės sutarties samprata, formuluojama Rusijos teisės moksle, esminiai skiriasi nuo Prancūzijos ir Vokietijos situacijos. Kaip matėme, Prancūzijoje jos apskritai nėra, o Vokietijoje ji yra abstrakti, bendrojo pobūdžio. Tuo metu Rusijos teisės mokslininkų darbuose gausu bandymų pateikti išsamią administracinės sutarties definiciją. Esamą situaciją apibūdintume tokiais ypatumais.

Rusijos teisės mokslininkų darbuose pastebima tendencija pateikti daugiau ar mažiau išsamią administracinės sutarties definiciją, kurioje siekiama įvardyti ne tik admi-

[515] Andreev, D. S., *supra* note 40, p. 153–154.

[516] Babeliuk, E. G., *supra* note 84, p. 134.

[517] Rusijos administracinės teisės doktrinoje kartais išskiriami savarankiški administracinės sutarties kriterijai, tačiau itin dažnai pasirenkamas variantas juos atspindėti formuluojamose definicijose. Todėl kai kuriuos kriterijus išskirsime būtent iš pateiktų definicijų.

nistracinės sutarties teisinio tapatumo (kvalifikavimo) kriterijus, bet ir jos teisinio režimo ypatumus. Tokia praktika kelia abejonių, kadangi diskutuotina, ar toks sudėtingas ir daugiadimensinis darinys apskritai gali būti detalios sąvokos apibrėžimo objektas.

Ne visada įmanoma nustatyti į sąvokos apibrėžimą įtrauktų elementų nacionalinį teisinį tapatumą. Neretai neaišku, ar mokslininkai juos pateikia kaip būdingą rusiškosios administracinės sutarties koncepcijos bruožą, ar „pasiskolina" Prancūzijos bei Vokietijos patirtį suteikdami jai konstatuojamąjį pobūdį[518]. Taip pat paminėtina nuomonių įvairovė. Todėl išryškinti rusiškosios koncepcijos bendrus dėsningumus yra gana sudėtinga.

Apžvelgsime keletą mokslininkų suformuluotų definicijų bei pavienių tezių, atskleidžiančių administracinių sutarčių specifiką ir jos vertinimą Rusijos teisinės sistemos ribose.

Bendrieji administracinėms sutartims būdingi ypatumai. Pirmiausias nagrinėtinas aspektas – kaip yra aiškinama administracinės sutarties prigimtis, t. y. iš kur ji kildinama. Mokslininkai pažymi, kad administracinė sutartis pagal savo prigimtį būdama viešąja teisine sutartimi, apima imperatyvius pradus. Taigi norminiame akte įtvirtintos taisyklės pereina į sutarties lygmenį. Tai reiškia, kad administracinė sutartis išreiškia suderintą šalių valią (sutartinis momentas). Tačiau iš pradžių tokia valia sankcionuojama įstatymo, suteikiančio šį įgaliojimą, o vėliau institucijos iniciatyva (sutartinis momentas). Šią mintį patvirtina M. I. Braginskij ir V. V. Vitrianskij žodžiai, kad „viešojoje teisinėje sutartyje, jos galutiniame rezultate bet kokiu atveju apibrėžtą reikšmę turi šalių valia"[519]. Tokiai pozicijai pritaria ir I. Ju. Sindeeva, pateikdama ją kaip privatinių teisinių elementų administracinėje sutartyje egzistavimo argumentą: „sutikimo laisva valia pasiekimas ir valios išreiškimas sudaryti administracinę sutartį ar ne"[520]. Kaip matome, administracinė sutartis, kaip ir privatinėje teisėje, kildinama iš suderintų valių išreiškimo. Tačiau pasakytina, kad ši valia negali būti vertinama išimtinai per privatinės teisės prizmę. Mokslininkai atkreipia dėmesį, kad šiuo atveju šalių valia sutartyje susijusi su visuotine bendravalstybine valia, todėl ji čia suprantama plačiąja socialine prasme, t. y. kaip valstybės valia, kildinama iš įstatymo ir įgavusi visuotinę teisinę formą. I. Ju. Sindeeva komentuoja, kad sudarius administracinę sutartį atsiranda šalių teisės ir pareigos, kuriomis šalis susaisto ne tik individualių valių suderinimas, bet ir valstybinė valia, t. y. individuali administracinės sutarties šalių valia vienaip ar kitaip susieta su valstybine valia. Šiuo atveju administracinėje sutartyje vyksta tam tikra „valstybinės valios personifikacija, kai bendras pasireiškia konkrečiame"[521]. Taigi darytina išvada, kad administ-

---

[518] Tą patį galima pritaikyti ir Lietuvos situacijai, nors čia mokslinių darbų yra tik keletas. Vertindami prancūzų ir vokiečių mokslininkų darbus turėtume padaryti visiškai kitą išvadą: paprastai juose komentuojami būtent tos šalies administracinių sutarčių ypatumai arba jie yra lyginami su kitais modeliais, tačiau aiškiai tai įvardijant.

[519] Kolokolcev, A. N., *supra* note 83, p. 63.

[520] Tačiau autorė kartu pagrįstai kelia diskusiją dėl tokio argumento pagrįstumo, pateikdama pavyzdį, kad administracija ne visada gali rinktis, sudaryti sutartį ar ne, kadangi konkurencijos ir lygiateisiškumo principai neretai ją tiesiog įpareigoja sudaryti sutartį. Pritardami, kad šis klausimas yra probleminis ir reikalauja tyrimo, apsiribosime jo įvardijimu, kadangi tai daugiau sietina su sutarties laisvės administracinės teisės erdvėje problema, kuri nagrinėta pirmoje disertacijos dalyje. Žr. Sindeeva, I. Ju., *supra* note 86, p. 81.

[521] Sindeeva, I. Ju., *supra* note 86, p. 79.

racinė sutartis kildinama iš suderintos šalių valios išreiškimo, o to suderinimo esmė ta, kad joje koegzistuoja tiek bendroji (viešoji), tiek privačių asmenų valia.

Loginė šios idėjos tąsa persikelia į teisės principų ir pozityviosios teisės lygmenį, kuriame taip pat konkrečią svarbą turi viešosios ir privatinės teisės bendras veikimas. Dar vienas rusų autorių itin mėgstamas išskirti administracinių sutarčių ypatumas tas, kad jų sudarymo pagrindas yra administracinės teisės normos. Tokiai pozicijai, palaikomai daugelio teoretikų, atstovauja A. A. Savostin teigdamas, kad „Teisės taikomosios administracinės sutartys sudaromos administracinės teisės normų pagrindu ir konkretizuoja jas per konkrečius valdymo santykius“[522]. Norėtume atkreipti dėmesį, kad toks ypatumas neretai įtraukiamas ir į administracinės sutarties definicijas, tačiau jis reikalauja paaiškinimo. Lyginamosios teisės erdvėje apskritai ir konkrečių šalių teisinėse sistemose (taip pat ir Rusijos) visuotinai pripažįstama, kad administracinėms sutartims tam tikra apimtimi taikomos ir bendrosios sutarčių, t. y. civilinės teisės, normos kas reiškia, kad sukuriami mišraus pobūdžio (bet ne prigimties) teisiniai santykiai: „sudarant administracinę sutartį savo vietą suranda mišraus tipo teisiniai santykiai, kuriuose vienokia ar kitokia proporcija derinami valdžia ir sutarties dalyvių lygiateisiškumas“[523]. Teisus ir D. N. Bakhrakh teigdamas, kad „bendrieji sutarčių teisės principai administracinės sutarties atžvilgiu veikia su atitinkamais apribojimais, sąlygojamais administracinio teisinio reguliavimo ypatumų“[524]. Todėl teiginys, kad administracinė sutartis sudaroma administracinės teisės normų pagrindu, neturėtų būti tapatinamas su doktrinoje pasitaikančiu teiginiu, kad tai yra administracinės teisės normų reglamentuojama sutartis[525], kadangi tai būtų metodologiškai klaidinga. Atkreiptinas dėmesys, kad administracinės teisės normos būtent reglamentuoja, kad konkrečiu atveju viešojo valdymo (administravimo) subjektas gali sudaryti administracinę sutarti arba kad tokia sutartis kvalifikuojama kaip administracinė, jos sudarymo sąlygas ir pan. Tačiau vargu ar surasime kokią nors administracinę sutartį, kuriai civilinės teisės normos bus absoliučiai netaikomos. Todėl turėtume sutikti su I. Ju. Sindeeva teigiančia, kad „Jeigu administracinėje sutartyje nebūtų privatinių teisinių pradų, tai privestų prie to, kad toks teisės aktas nustotų būti sutartimi, o nebuvimas viešųjų teisinių pradų leistų kalbėti apie tai, kad tokia sutartis sudaryta ne teisės ribose“[526]. Pasakysime, kad pateikta traktuotė atitinka tiek prancūziškojo, tiek vokiškojo modelių logiką, todėl apžvelgtose rusų mokslininkų pozicijose matomas bendrasis administracinės sutarties logikos atskleidimas, t. y. konstatavimas, kad šiame institute derinama imperatyvaus ir sutartinio reguliavimo logika.

Administracinės sutarties definicijų Rusijos teisės doktrinoje gausu, pradedant abstrakčiomis ir baigiant gan detaliomis. Pateiksime ir pakomentuosime keletą iš jų.

---

[522] Savostin, A. A., *supra* note 89, p. 46.

[523] Sindeeva, I. Ju., *supra* note 86, p. 81.

[524] Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 287.

[525] Štai, pavyzdžiui, S. V. Kurchevskaja teigia, kad administracinė sutartis - tai dviejų ar daugiau administracinės teisės subjektų, iš kurių bent vienas disponuoja valdingais įgalinimais ir sutartyje realizuoja valdymo funkcijas, susitarimas, nustatantis administracines teises ir pareigas, nukreiptas į visuotinai reikšmingų interesų tenkinimą ir **reglamentuojamas administracinės teisės normomis**. Žr. Kurchevskaja, S. V., *supra* note 81, p. 24.

[526] Sindeeva, I. Ju., *supra* note 86, p. 82.

Kai kurie mokslininkai administracines sutartis traktuoja itin siaurai. Štai, pavyzdžiui, V. V. Khangeldeev administracinę sutartį apibrėžė kaip „valinį koordinacinį dviejų ar keleto valstybinio valdymo organų susitarimą dėl administracinių veiksmų atlikimo apibrėžtu laiku apibrėžtoje vietoje. Tai juridinis faktas, kurio pagrindu atsiranda, pasikeičia arba pasibaigia administraciniai santykiai“[527]. Kaip matome, mokslininkas apsiribojo sutartimis tarp viešojo valdymo subjektų ir taip itin susiaurino administracinių sutarčių sistemą.

D. N. Bakhrakh nuomone, administracinė sutartis – tai dviejų ar daugiau administracinės teisės subjektų susitarimas, sukeliantis administracinių teisių ir pareigų atsiradimą, pasikeitimą ar pasibaigimą. Dažniausiai ji būna juridinis faktas, jos sudarymas reiškia administracinio teisinio santykio atsiradimą. Per tokią sutartį administracinės teisės normos įsikūnija realiame gyvenime, įvyksta abstrakčių juridinių paliepimų perėjimas į konkrečius teisinius santykius arba į konkretizuotas teisės normas[528]. Matome, kad pateiktas apibrėžimas yra daugiau bendrojo pobūdžio, artimas vokiškajam administracinės sutarties apibrėžimui. Tačiau tai nėra vienintelė šio autoriaus suformuluota definicija, jis yra pateikęs ir detalesnę: administracinė sutartis – tai „administracinės teisės normomis grindžiamas, viešųjų interesų labui sudarytas savanoriško dviejų ar daugiau administracinės teisės subjektų, kurių vienas visada yra administracinės valdžios subjektas, valių suderinimo daugiašalis aktas, nustatantis, pakeičiantis ar panaikinantis jo dalyvių tarpusavio teises ir pareigas“[529]. Matome, kad šioje definicijoje daugiau bandoma atskleisti kategorijos „sutartis“ esmę nei tuos požymius, kurie tą sutartį daro administracine, nors sutarties šalių specifika ir tikslas į ją taip pat įtraukti.

Kiek informatyvesnį apibrėžimą pateikė A. N. Kolokolcev: „Administracinės sutartys suprantamos kaip valdymo susitarimai tarp administracinės teisės subjektų, kurių viena šalis yra valdžios organas, kurio pagrindas ir tikslas yra viešųjų įgaliojimų realizavimas, apimantis reguliavimo elementus, išeinančius už privatinės teisės ribų“[530]. Kaip matome, čia jau įtraukiama nemaža dalis prancūziškosios administracinės sutarties elementų: šalių teisinio statuso ypatumai, sutarties dalykas, išeinantis už privatinės teisės reguliavimo ribų bei užuominos apie teisinio režimo specifiką.

A. A. Savostin tipiškiausius administracinės sutarties požymius apimančia sąvoka laiko anksčiau A. P. Korenev ir A. A. Abdurakhmanov suformuluotą definiciją: „administracinės teisės normomis grindžiamas abipusės ir suderintos šalių valios išreiškimu siekiant vieningo tikslo sudarytas susitarimas tarp dviejų ar daugiau formaliai lygiateisių subjektų, bent vienas kurių yra vykdomosios valdžios organas ar jo teisėtas atstovas ir kurio tikslas yra valdymo, organizacinių ar kokių kitų veiksmų atlikimas“[531]. Šiame apibrėžime, kaip ir anksčiau pateiktuose, matome išskirtas sutarties šalis, sutarties tikslą. Tačiau abejotina pozicija, kad tokia definicija apima tipiškiausius administracinės sutarties požymius, kadangi joje nėra užsiminta apie tokiai sutarčiai taikomą teisinį režimą, nebent galėtume interpretuoti, kad toks režimas slypi teiginyje, jog susitarimas grin-

[527] Savostin, A. A., *supra* note 89, p. 43.

[528] Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 287.

[529] Bakhrakh, D.N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 403.

[530] Kolokolcev, A. N., *supra* note 83, p. 61.

[531] Savostin, A. A., *supra* note 89, p. 43.

džiamas administracinės teisės normomis. Nesiekdami kritikuoti pateiktų apibrėžimų pasakysime, kad tokia situacija tik patvirtina anksčiau išsakytą mintį, kad galbūt ne tik netikslinga, bet ir neįmanoma sujungti visų šio kompleksinio instituto požymių logikos dėsniais pagrįsta sąvoka. Todėl kitas galimas kelias – Prancūzijos pavyzdys – administracinės sutarties kriterijų iškyrimas. Panašu, kad tie patys Rusijos mokslininkai, kurie bandė pateikti apibrėžimus, pasekė šiuo pavyzdžiu. To rezultatas – daugiau ar mažiau išsamių administracinės sutarties kriterijų išskyrimas ir komentavimas. Ju. N. Starilov pripažįsta, kad administracinės teisės teorijoje klausimas apie administracinės sutarties požymius yra diskusinis, juo labiau kad Rusijoje nėra sukurta nuodugnių ir įvairiapusių administracinės sutarties teisinių pagrindų[532]. Apžvelgsime dažniausiai išskiriamus ir plačiausiai komentuojamus kriterijus.

Pirma, administracinės sutarties šalys ir jų teisinio statuso ypatumai. Šis kriterijus atitinka prancūziškąjį organinį kriterijų ir, be abejo, yra pripažįstamas kaip būtinas visų administracinės teisės mokslininkų. D. N. Bakhrakh aiškinimu, administracinės sutarties viena iš šalių, o neretai ir abi šalys yra vykdomosios (administracinės) valdžios subjektas. Todėl administracinėje sutartyje valstybės ar savivaldos institucija dalyvauja būtent kaip subjektas, realizuojantis vykdomąją valdžią ir turintis valdingus įgaliojimus. Mokslininko teigimu, tai yra esminis administracinių sutarčių skirtumas nuo civilinių sutarčių. „Dalyvaudamas administracinėje sutartyje, valstybės ar savivaldos organas dalyvauja kaip viešosios teisės subjektas, jo statusas apibrėžtas jo kompetencija“[533]. Iš to kyla, kad teisė sudaryti administracinę sutartį turi būti numatyta normose, apibrėžiančiose valdžios organo kompetenciją. Neretai teisės akte nustatyta, kada, su kuo ir kokiomis sąlygomis administracinė sutartis gali būti sudaryta. Šiuo atveju administracinį teisinį sutarties pobūdį liudija tai, kad minėti aktai priimami vykdomosios valdžios institucijų. Be to, jie šalių pareigas paprastai apibrėžia blanketine forma, nukreipdami juos į galiojančias administracinės teisės normas. Įdomi mokslininko įžvalga, kad administracinės sutarties sudarymas yra ne tik (o neretai ne tiek) teisė, bet ir atitinkamų teisės subjektų pareiga. Čia pasireiškia bendras vykdomosios valdžios subjektų statuso ypatumas, kadangi jiems veiksmų, susijusių su viešųjų uždavinių ir funkcijų realizavimu, atlikimas vienu metu yra ir teisė, ir pareiga, t. y. įgaliojimas[534]. Savaime suprantama, kad administracinės sutarties šalimi, kartu su būtinu sutarties dalyviu – subjektu, turinčiu valdingus įgaliojimus, gali tapti subjektai, kurie viešojoje teisinėje sferoje neturi valdingų įgaliojimų (pvz., privačios įmonės, organizacijos, piliečiai ir pan.)[535]. Iš pateiktų aiškinimų būtina išskirti du svarbius aspektus. Visų pirma akcentuotina, kad viešojo kontrahento teisinis statusas administracinėje sutartyje susisiekia su kitu jos kriterijumi – specialiu teisiniu režimu. „Skiriamoji administracinių sutarčių ypatybė yra ta, kad valstybė, jos organai ar tarnautojai, esantys administracinės sutarties šalimi ir turintys valdingus įgaliojimus, sueidami į sutartinius santykius nepraranda valdingų savybių“[536]. Iš esmės tai reiškia prancūziškąją taisyklę, pagal kurią viešoji administracija valdingą

[532] Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 400.

[533] Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 288.

[534] Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 288–291.

[535] Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 400.

[536] Sindeeva, I. Ju., *supra* note 86, p. 78.

poveikį turi tik sutarties ribose ir tik susijusį su sutarties dalyku. Kitose privataus kontrahento veiklos sferose viešoji administracija jokių galių šia prasme neturi. Taip įvardijamas klasikinės administracinės sutarties elementas – viešojo kontrahento statusas, susijęs su administracinės sutarties teisiniu režimu. Kartu pasakytina, kad šio statuso sudedamosios dalys – prerogatyvos – priartina administracinę sutartį prie klasikinio administracinio akto logikos. Be abejo, tai yra vienas esminių skiriamųjų administracinės sutarties bruožų.

Kitas itin probleminis aspektas sietinas su klausimu, ar gali administracinės sutarties šalimis būti vien tik privatūs asmenys? Minėta, kad Prancūzijos teisinėje sistemoje tokia galimybė egzistuoja. Rusijos administracinės teisės moksle ši problema nėra plačiai keliama, kadangi preziumuojama, kad būtina šalis yra valdžios institucija. Tačiau autoriaus žiniomis, D. S. Andreev išdrįso į šį klausimą pažvelgti per Vakarų Europos valstybių, ypač Prancūzijos, teisės tradicijos prizmę ir padarė gan radikalias išvadas apie valdymo akto, administracinės sutarties ir viešojo valdymo (administravimo) formų ypatumus. Mokslininkas, remdamasis užsienio šalių administracinės teisės teorija, formuluoja įžvalgą, kad valdingų valstybinių įgaliojimų delegavimo esmė visada pasireiškia valstybinio valdymo funkcijų perdavimu viena ar kita forma. Nepriklausomai nuo to, kas šias funkcijas įgyvendina, ši veikla bus valstybinis valdymas, o jos teisinės formos (administracinis aktas ar administracinė sutartis – *autoriaus pastaba*) bus valstybinio valdymo formomis. Iš to mokslininkas daro itin revoliucinę Rusijos teisinės sistemos kontekste išvadą, kad valstybinis valdingas subjektas, kaip valstybinio valdymo akto ar administracinės sutarties būtinas požymis, turi būti suprantamas funkcine prasme. Taigi tiek valstybinio valdymo aktas, tiek administracinė sutartis gali egzistuoti ir be valstybinio valdingo subjekto žvelgiant instituciniu aspektu, t. y. šis reiškinys pasižymi funkcine prigimtimi[537]. Autoriui nepavyko surasti rusų mokslininkų darbų, kuriuose ši problema būtų plačiau išplėtota, tačiau toks vertinimas, manytume, traktuotinas kaip inovatyvus požiūris į viešojo valdymo (administravimo) įgyvendinimo teisinę techniką ir ateityje sulauks mokslininkų dėmesio.

Antra, administracinės sutarties dalykas ir tikslas. Rusijos administracinės teisės doktrinoje tarp administracinę sutartį nuo civilinės skiriančių požymių visuotinai išskiriamas sutarties dalykas: „Manytina, kad skirtumas glūdi sutarties dalyke (objekte) ir santykių tarp sutarties šalių pobūdyje“[538]. Neretai šis kriterijus vertinamas tarsi prancūziškojo materialinio kriterijaus atmaina – specifinis sutarties dalykas, išeinantis už bendrosios sutarčių teisės ribų[539]. Štai A. N. Kolokolcev daro išvadą, kad „administracinės

[537] Pažymėsime, kad paliesta problema itin aktuali ir Lietuvos teisės mokslui. Tai vadinamoji „funkcinė valdžios decentralizacijos“ idėja. Neretai pas mus decentralizacija suprantama formaliąja institucine prasme, kas, drįstume teigti, jau nebeatspindi šiuolaikinių realijų bei poreikių. Pabrėšime, kad įgaliojimų delegavimo praktika Vakarų Europos šalyse itin plečiasi, todėl kuriami ir tobulinami nauji jų teisinio įforminimo mechanizmai, vienas kurių administracinė sutartis. Manytume, kad Lietuvoje ne visada iki galo suvokiama aprašytos idėjos esmė, todėl neretai įgaliojimų delegavimas painiojamas su jų privatizavimu, o tai laikytina metodologiškai klaidingu vertinimu. **Plačiau žr.**: Andreev, D. S., *supra* note 40, p. 155–156.

[538] Madrianova, A. V., *supra* note 120, p. 61.

[539] Pasakysime, kad toks elementas kaip „išėjimas už privatinės teisės ribų“ rusų autorių neretai sutapatinamas tiek charakterizuojant administracinės sutarties dalyką, tiek viešojo kontrahento statusą, tiek sutarties teisinį režimą. Todėl pateikiamos autorių nuomonės šiek tiek sutaps, kadangi ne visada įmanoma jas išgryninti priskiriant prie vieno ar kito elemento.

sutartys reguliuoja teisinius santykius su specifiniu dalyku (objektu), išeinančiu už privatinės teisės ribų“[540]. Pravartu paminėti ir Ju. N. Starilov įžvalgas: „administracinėms reikėtų priskirti tokias sutartis, kuriose yra specialios pareigos (sąlygos), išeinančios už įprastų civilinių teisinių sutartinių santykių ribų“[541]. Itin įdomu tai, kad, priešingai nei įprasta, mokslininkas šį požymį išskiria ne kaip bendrą teorinį orientyrą, galintį padėti modeliuoti teisinį reguliavimą, bet jį naudoja siekdamas pagrįsti jau praktikoje esančių sutarčių priskyrimą administracinėms.

Panašios nuomonės dėl administracinės sutarties dalyko laikosi ir D. N. Bakhrakh. Anot mokslininko, administracinės sutartys sukuria visuomeninius santykius, susijusius su vykdomąja valdžia, todėl į jų dalyką įeina organizacinio pobūdžio veiksmai (veikla). Iš to kyla, kad administracinės sutartys yra organizacinės, kadangi pati vykdomosios valdžios veikla yra tikslingai kryptingas visuomeninio ir valstybinio gyvenimo tvarkymas, pasižymintis organizaciniu pobūdžiu. Todėl administracinės sutarties dalykas yra vienaip ar kitaip susijęs su viešosios administracijos veikla[542]. Analogišką poziciją yra išsakę A. P. Korenev ir A. A. Abdurakhmanov teigdami, kad administracinės sutarties turinys yra organizacinio-valdinio pobūdžio[543]. Sudėtinga vertinti, ką mokslininkai norėjo pasakyti, kadangi sutarties turinyje atsispindi ir jos dalykas, ir net teisinio režimo ypatumai. Matyt, taip norima pabrėžti, kad esminiai administracinės sutarties elementai sietini su administracinės teisės reguliuojamais santykiais ir pasižymi jai būdingu metodu. Tačiau manytume, kad išsakytose pozicijose yra tam tikrų prieštaravimų. Akivaizdu, kad administracinės sutartys yra susijusios su viešosios administracijos veikla, tačiau toks apibūdinimas yra labiau bendrojo pobūdžio. Nenorėtume besąlygiškai sutikti su teiginiu, kad administracinės sutartys yra organizacinio pobūdžio. Toks teiginys gali būti laikomas pagrįstu kalbant apie atskiras administracinių sutarčių rūšis, tačiau negali būti išskiriamas kaip bendras tokių sutarčių bruožas. Pagrįsdami tokį teiginį pasiremsime valstybinių ir municipalinių kontraktų[544] teisinės prigimties vertinimo tendencijomis Rusijos teisinėje sistemoje. Minėjome, kad Prancūzijoje šios sutartys laikomos administracinėmis, Vokietijoje – civilinėmis. Rusijoje nėra nusistovėjusios vieningos pozicijos. Ja. B. Grebenchikova teigimu, šios sutartys turi ypatingą teisinį režimą, apimantį administracinius teisinius elementus, išeinančius už civilinės (privatinės) teisės ribų. Šie valstybinių kontraktų specifiniai ypatumai ir jų šakinė priklausomybė vertinama iš įvairių požiūrio taškų dėl to, kad moksle šie klausimai nėra pakankamai ištirti. Mokslininkų požiūriai į valstybinių kontraktų teisinės prigimties vertinimą gali būti suskirstyti į tris grupes[545]:

Pirma grupė priskiria administracinei teisei (D. N. Bakhrakh, Ju. N. Tikhomirov, A. I. Elistratov, C. A. Jampolskaja, M. A. Vasiljev);

Antra grupė priskiria civilinei teisei (L. V. Gorbunova, O. A. Kamalov, V. A. Vlasov, S. V. Dikarev);

---

[540] Kolokolcev, A. N., *supra* note 83, p. 65–66.

[541] Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 403.

[542] Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 289.

[543] Korenev, A. P., Abdurakhmanov, A., A., *supra* note 87, p. 85.

[544] Valstybiniai ir municipaliniai kontraktai Rusijos teisinėje sistemoje yra viešųjų pirkimų sutarčių atitikmuo.

[545] Grebenchikova, Ja. B., *supra* note 88, p. 67.

Trečia grupė atsovauja pozicijai, kad panašios prigimties sutartys užima tarpšakinę vietą (M. I. Braginskij, V. V. Vitrianskij, A. P. Alekhin, Ju. M. Kozlov, A. V. Demin, L. I. Ševchenko).

Akivaizdu, kad viešųjų pirkimų sutarčių dalykas gali ir nebūti organizacinio pobūdžio veiksmai, o paprasčiausiai civilinės apyvartos objektai – prekės ir paslaugos, nors jų pirkimo tikslas ir gali būti susijęs su organizacine funkcija. Taigi natūraliai kyla klausimas, kodėl tokią sutartį reikėtų prisikirti administracinei teisei (D. N. Bakhrakh), arba mišriai, o ne civilinei (A. V. Demin)? Atsakymą pateikė Ja. B. Grebenchikova nurodydama, kad aptarti mokslininkai minėtų sutarčių administracinę teisinę teisinę prigimtį grindžia tuo, kad tokiose sutartyse yra „viešasis tikslas", nevienoda kontrahentų padėtis (vienos šalies valdingų įgaliojimų turėjimas kitos šalies atžvilgiu), sutarties sąlygos, išeinančios už bendrosios teisės ribų[546]. Drįstume teigti, kad nurodyti argumentai priskirtini daugiau ne sutarties dalykui, o jos teisiniam režimui. Prisiminkime Prancūzijos ir Vokietijos pavyzdį. Akivaizdu, kad nepriklausomai nuo valstybės, viešoji administracija iš privačių asmenų perka panašias prekes ir paslaugas, todėl turėdami mintyje skirtingus viešųjų pirkimų sutarčių modelius (administracinę ar civilinę), turėtume pripažinti, kad ne tokių sutarčių dalykas, o jų teisinio reguliavimo (įstatyminio kvalifikavimo) ir, ypač, teisinio režimo ypatumai nulemia jų teisinės prigimties vertinimą konkrečios valstybės teisinėje sistemoje. Įstatymų leidėjas (Prancūzija, Vokietija) pats renkasi, kokį statusą suteikti viešųjų pirkimų sutartims. Taigi iš to darytina išvada, kad specifinis administracinės sutarties dalykas (pavyzdžiui, organizaciniai veiksmai) nėra visuotinis ir visada pakankamas skiriamasis administracinės sutarties požymis, o tik vienas iš požymių, kartu su kitų požymių visuma galintis nulemti sutarties teisinės prigimties vertinimą.

Gana daug dėmesio rusų mokslininkai skiria administracinių sutarčių tikslui, neretai įvardydami šį elementą kaip šią sutartį kvalifikuojantį kriterijų. D. N. Bakhrakh tai susieja ir su sutarties dalyku – administracinių sutarčių ypatumas – buvimas sutarties dalyke viešųjų (visuomeninių, valstybinių) interesų[547]. Mokslininko aiškinimu, nuo daugumos civilinių sutarčių, kurių tikslai yra privataus pobūdžio (paprastai maksimalaus pelno arba kito gėrio gavimas, siekiant patenkinti privačius poreikius) administracines sutartis skiria tai, kad jų svarbiausias tikslas yra kokio nors viešojo gėrio gavimas, viešojo intereso patenkinimas, visuotinai reikšmingų rezultatų pasiekimas. Tiesa, mokslininkas teisus pripažindamas, kad privataus kontrahento tikslas yra (gali būti) privatus, net jeigu jis yra administracinės sutarties šalis, tačiau ne šie tikslai yra lemiantys, apibrėžiantys[548]. Vis dėlto manytume, kad kai kurie šio teoretiko aiškinimai, pasitaikantys ir kitų mokslininkų darbuose, yra pertekliniai. Štai, pavyzdžiui, teiginys „Administracinio teisinio kontrahento statuso ypatumas yra tas, kad jis veikia (bet kokiu atveju turi veikti) viešaisiais interesais, o ne gauti naudą sau"[549] negali būti laikomas būdingu administracinių sutarčių ypatumu, kadangi jis lygiai tiek pat tinka apibūdinti atvejus, kai viešoji administracija renkasi privatinę sutarties formą[550]. Įdomus ir kitas šio

[546] Grebenchikova, Ja. B., *supra* note 88, p. 67.

[547] Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 288.

[548] Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 289.

[549] Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 289.

[550] Plačiau komentuojama analizuojant administracinės sutarties teisinį tapatumą per Lietuvos teisinės sistemos prizmę.

mokslininko nurodomas administracinių sutarčių ypatumas teigiant, kad „daugelis iš jų yra neatlygintinos, nors sutartiniam procesui būdingas ekvivalentiškumas vienaip ar kitaip išlaikomas ir čia“[551]. Su tokiu vertinimu nesutiktume, kadangi jis neatspindi universalios tendencijos, o tinka tik kai kurioms sutarčių rūšims. Jeigu pavyzdžiu paimsime „išorinio“ tipo sutartis (pvz., įgaliojimų delegavimo) tai turėtume atsižvelgti į tai, kad privatus kontrahentas, išskyrus išimtinius atvejus, apskritai nesueitų į sutartinius santykius su administracija, jeigu tokios sutarties vykdymas neduotų pelno. Atlyginimas privačiam kontrahentui nebūtinai gali būti mokamas iš valstybės biudžeto, tai gali būti siejama su pajamomis, gaunamomis iš perduotos funkcijos vykdymo, tačiau bet kokiu atveju privatus kontrahentas gauna atlygį ir taip patenkina privatų savo interesą. Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, manytume, kad atlygintinumas neturėtų būti išskiriamas kaip administracinių ir civilinių sutarčių skiriamasis bruožas.

A. P. Korenev ir A. A. Abdurakhmanov pateikia panašią poziciją, kurioje sutarties tikslas susiejamas su sutarties dalyku: administracinės sutarties tikslas visada yra valdymo santykių reguliavimas, sudarydamos tokią sutartį šalys susitaria dėl apibrėžtų veiksmų atlikimo valstybinio valdymo interesais[552]. Toks vertinimas, atrodytų, yra šiek tiek siauresnis, tačiau manytume, kad jo esmė yra ta pati: valstybinio valdymo interesai čia turėtų būti viešojo intereso atitikmuo. Pasakytina ir tai, kad nors mokslininkai šiuo klausimu laikosi panašios pozicijos, vis dėlto kai kuriuose vertinimuose pasigendama aiškumo ir nuoseklumo. Štai Ju. N. Starilov teigia, kad būtina administracinės sutarties sudarymo sąlyga gali būti viešojo ar valstybinio intereso tenkinimas[553]. Tokią poziciją sudėtinga komentuoti, kadangi minėjome, jog administracinės sutarties tikslas yra bet kokiu atveju tenkinti viešuosius interesus, ir būtent iš jo yra kildinamas specialaus tokioms sutartims taikomo teisinio režimo legitimumo pagrindimas. Todėl sudėtinga įsivaizduoti priešingą variantą, t. y. atvejį, kai viešoji administracija sudaro administracinę sutartį tikslu patenkinti kokį nors privatų interesą.

Manytume, kad Rusijos teisės doktrinoje skiriamas perdėtas dėmesys administracinės sutarties tikslui, kaip galimam jos teisinio tapatumo kriterijui, kadangi jo metodologinė reikšmė administracinės sutarties kvalifikavimui abejotina. Sutarties, kaip administracinės veiklos formos, pasirinkimas yra tikslingumo ir tradicijų klausimas, tą rodo Prancūzijos ir Vokietijos pavyzdžiai. Modeliuodamas atskirų sričių teisinį reguliavimą įstatymų leidėjas gali pasirinkti sutarties rūšį, todėl siekis patenkinti viešojo intereso reikmes atskirose srityse gali sėkmingai būti įgyvendinamas ir privatinės (civilinės) sutarties forma. Be to, tai daugiau teorinis kriterijus, o kokią nors aiškesnę praktinę reikšmę jis gali turėti tik tiek, kiek jis siejasi su sutarties dalyku ir jo įtaka sutarties teisinės prigimties vertinimui.

Administracinių sutarčių teisinis režimas. Administracinių sutarčių teisinis režimas siejasi su jau minėta nuostata, kad viešoji administracija, kaip sutarties šalis, turi ypatingą statusą, t. y. disponuoja tam tikromis prerogatyvomis. Kalbant apie tokio režimo teisinę formą pasakytina, kad jis gali kilti tiek iš pačios sutarties, tiek iš išorinių aktų. Tai reiškia, kad režimo ypatumai fiksuojami arba sutarties sąlygose, dėl kurių šalys su-

[551] Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 289.

[552] Korenev, A. P.; Abdurakhmanov, A. A., *supra* note 87, p. 85.

[553] Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 400.

sitarė, arba kyla iš įstatymų bei poįstatyminių norminių teisės aktų, reglamentuojančių konkrečias sutarčių rūšis. Autoriaus žiniomis, šį administracinių sutarčių aspektą Rusijos teisės moksle išskyrė S. V. Kurchevskaja, kurios nuomone, administracinės sutarties sąlygas galima skirstyti į: sąlygas, būdingas administracinėms sutartims, t. y. tas, kurias formuluoja valstybinio valdymo subjektas ir kurios kitai sutarties šaliai yra privalomos; sąlygos, nustatytos specialiuose įstatymuose, ir sąlygos, įtrauktos į sutartį šalių susitarimu[554]. Su tokiu klasifikavimu sutiktume iš dalies. Manytume, kad mokslininkės išskirtos specialių įstatymų nustatytos administracinės sutarties sąlygos turėtų būti priskiriamos prie specialių taisyklių, dėl kurių šalys negali susitarti, t. y. imperatyvių teisės normų nustatomų taisyklių. Vertėtų prisiminti, kad viešasis kontrahentas būtent ir yra varžomas specialaus teisinio reguliavimo ir negali susitarti dėl bet kurios sutarties sąlygos. Reikėtų tik patikslinti kad, sekant prancūziškuoju ir vokiškuoju variantu, specialiuose įstatymuose nustatytos taisyklės gali būti tiek salygų pavidalu įtraukiamos į sutartį, tiek gali veikti toms sutartims nepriklausomai nuo to, ar šalys jas įtraukė į sutartį.

A. V. Demin atstovauja gana vakarietiškai pozicijai, surandančiai vis daugiau šalininkų tarp Rusijos teoretikų. Anot mokslininko, valstybė negali būti pastatyta į paprasto privataus asmens padėtį. Todėl valstybinis kontrahentas administracinėje sutartyje turi disponuoti tam tikromis privilegijomis ir prerogatyvomis, išplaukiančiomis iš jo, kaip subjekto, realizuojančio bendrąją gerovę, viešuosius interesus, padėties. Šis subjektas turi teisę pasinaudoti savo prerogatyvomis ir įsikišti į sutartį, net jeigu tokie veiksmai išeina už civilinės teisės ribų ir civilinės teisinės priemonės neleidžia operatyviai ir efektyviai tą padaryti[555]. Matome, kad toks vertinimas yra pakankamai drąsus ir atitinkantis prancūziškąją liniją. Tačiau jį palaiko ir kiti mokslininkai. Štai Ju. N. Starilov atstovauja tai pačiai pozicijai ir, kas yra itin įdomu, užsimena apie būtinybę šiuos požymius įtraukti į būsimą administracinių sutarčių reglamentavimą. Tarp būtinų sureguliuoti klausimų mokslininkas išskiria šiuos: apibrėžtų uždavinių ir funkcijų realizavimo administracinio teisinio režimo apibrėžimas; valdymo subjektų vykdoma sutarties įgyvendinimo kontrolė; institucijų ar pareigūnų galimybė vienašališka tvarka nutraukti sutartį, kai kita šalis nevykdo ar netinkamai vykdo prisiimtas pareigas; nustatymas galimybės kylančius ginčus spręsti administracinės justicijos institucijose[556]. Šiose įžvalgose, nors ir nekonkretizuojami, tačiau pastebimi pagrindiniai prancūziškojo administracinės sutarties režimo elementai. Atkreipsime dėmesį, kad D. N. Bakhrakh pateikia dar griežtesnes įžvalgas. Išskirsime ir pakomentuosime, mūsų nuomone, svarbiausias[557].

Mokslininko teigimu, į administracines sutartis gali būti įtraukiamos vadinamosios išlygos dėl išskirtinių viešosios administracijos įgaliojimų. Jie numato valdžios subjektui galimybę jau sudarius sutartį be kitos šalies sutikimo vienašališka tvarka pakeisti kai kurias sutarties sąlygas, taip pat tiesiogiai, be teismo įsikišimo numatyti naujus įpareigojimus (prievoles) kitai sutarties šaliai, duoti naujus nurodymus dėl sutarties vykdymo, kontroliuoti kitos šalies pareigų vykdymą, atsisakyti sutarties pratęsimo, jeigu tai atitinka „bendrąją gerovę“. Atkreipsime dėmesį, kad čia buvo įvardyta viena esminių

554 Kurchevskaja, S. V., *supra* note 81, p. 18.

555 Grebenchikova, Ja. B., *supra* note 88, p. 68.

556 Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 400.

557 Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 289–291.

administracinės sutarties charakteristikų, priartinanti ją prie administracinio akto veikimo logikos, o būtent – administracijos galimybė be teismo įsikišimo daryti intervenciją į sutartį. Akivaizdu, kad mokslininkas seka prancūziškąja linija ir kaip atsvarą šioms prerogatyvoms pateikia privataus kontrahento apsaugos priemones. Teigiama, kad kita šalis turi teisę tik į tam tikrus „finansinius svertus", t. y. kad valdžia kompensuotų visus tiesioginius nuostolius, tačiau neturi teisės reikalauti įvykdyti sutarties natūra. Iš to kyla, kad valstybinio dalyvio privilegijos administracinėje sutartyje suteikia jam galimybę naudotis jomis ar ne, tuo tarpu privatus asmuo gali tik kreiptis į teismą dėl atitinkamų nuostolių atlyginimo, jeigu jis mano, kad valstybė su juo pasielgė neteisingai ir savo neteisėta veika jam padarė žalos. Manytume, kad tokiame vertinime įžvelgiamos tam tikros sąsajos su prancūziškąja nevykdymo išimties prerogatyva. Vis dėlto mokslininkas nepateikė kokių nors pavyzdžių iš Rusijos teisinės sistemos, kurie bent iš dalies atitiktų jo išskirtus ypatumus. Todėl manytina, kad tai daugiau doktrininio pobūdžio pasvarstymai, vėlgi atitinkantys klasikinį administracinės sutarties modelį.

Gana konkrečių ir vakarietišką administracinės sutarties modelį atitinkančių įžvalgų dėl administracinių sutarčių teisinio režimo pateikė Ju. N. Starilov. Pateiksime ir pakomentuosime keletą, mūsų nuomone, pačių svarbiausių[558].

Mokslininko teigimu, administracinėse sutartyse turi būti vykdomųjų subjektų priežiūros ir kontrolės įgaliojimai, taip pat ekonominės sankcijos asmenų, sueinančių į sutartinius santykius, atžvilgiu. Komentuodami šią įžvalgą per Prancūzijos patirties prizmę pasakysime, kad šiuo atveju kalbama apie pačią sutartį, kas kelia tam tikrus klausimus, iki kokios ribos dėl tokių sąlygų galima susitarti. Todėl prisimintina, kad paprastai tokie įgaliojimai gali būti numatyti atskiruose norminiuose aktuose arba pripažįstami bendrosiomis administracinių sutarčių teisiniam režimui taikytinomis taisyklėmis. Įdomu tai, kad, mokslininko nuomone, administracinės sutarties teisinis (viešasis) režimas turi numatyti tokias nuostatas:

Pirma: vykdomosios valdžios subjektas administracinę sutartį gali sudaryti tik pagal savo kompetenciją, ją sudaryti gali tik tas pareigūnas, kuris disponuoja atitinkamais įgalinimais. Tai gali būti institucijos vadovas arba kitas įgaliotas asmuo. Jei sutarties šalis yra kolegialus valdymo subjektas, tai po sutarties sudarymo ji turi būti patvirtinta kompetetingos vadovaujančios institucijos.

Antra: nevykdant arba netinkamai vykdant iš administracinės sutarties kylančias pareigas, vykdomosios valdžios (savivaldos) subjektas turi teisę vienašališkai ją nutraukti ir kaltai šaliai taikyti sutartyje numatytas ekonomines ar kitas sankcijas.

Trečia: vykdomosios valdžios (savivaldos) subjektas, sudarantis administracinę sutartį, turi teisę kontroliuoti jos vykdymą, susipažinti su visais dokumentais, tikrinti įmonės arba įstaigos, esančios sutarties šalimi, administracijos ar darbuotojų kolektyvo veiklą. Kontrolinių funkcijų vykdymo būdai turi būti numatyti sutartyje.

Ketvirta: esant nenumatytam (netikėtam) atitinkamų sąlygų atsiradimui įmanomi vienašališki sutarties pakeitimai, atlikti administracijos subjekto, jeigu tai nepažeidžia finansinių ir kitų esminių sutarties sąlygų. Visi šiuo pagrindu kilę ginčai turi būti sprendžiami administraciniuose teismuose, o kol jie neįsteigti, arbitražiniuose arba bendrosios kompetencijos teismuose.

[558] Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 405–408.

Penkta: administracinių sutartinių santykių subjektai gali apskųsti, o prokurorai užprotestuoti administracines sutartis ar jų vykdymo administracinį (viešąjį) režimą administraciniams teismams, o iki jų įsteigimo – atitinkamiems arbitražiniams teismams.

Apibendrindami pasakysime, kad toks požiūris iš esmės atitinka prancūziškąjį modelį. Itin svarbu, kad antroji, trečioji ir ketvirtoji iš paminėtų įžvalgų būtent reprezentuoja viešosios administracijos prerogatyvas, kas ir būdinga administracinių sutarčių teisinio režimo specifikai. Jeigu vertinsime per prancūziškosios tradicijos prizmę, surasime panašumų tuo aspektu, kad tos teisės (prerogatyvos) suteikiamos tik viešajai administracijai, o ne privačiam kontrahentui.

Norėtume atkreipti dėmesį, kad neretai rusų mokslininkų įvardijama ir prancūziškąją liniją atitinkanti vienašalio sutarties pakeitimo prerogatyva turi ne tik šalininkų, bet ir oponentų. Šiame kontekste paminėtina T. S. Krasilnikov pozicija. Mokslininkas, oponuodamas kitų teoretikų (pvz., Ju. N. Starilov, A. V. Demin, S. V. Kurchevskaja) pozicijai, kad valstybinio valdymo (savivaldos) subjektas turi teisę vienašališkai daryti sutarties pakeitimus arba nutraukti ją be teisminės procedūros, teigia, kad tokia nuostata nesuderinama su administracinės sutarties teisiniu režimu. Tokia pozicija grindžiama argumentu, kad ši prerogatyva reiškia, jog viešojo valdymo institucija įgyvendina vienašališką valdingą valdymą, todėl administracinė sutartis praranda prasmę, kadangi kita sutarties šalis praranda garantijas, kad valstybinio valdymo (savivaldos) subjektas sutartį įvykdys[559]. Manytume, kad tokia pozicija svarstytina būtent Rusijos teisinės sistemos kontekste ir aprašytoje nuomonėje daugiau lyginama su civilinės, o ne administracinės sutarties logika. Kadangi autorius plačiau jos neišplėtojo, pasakytina, kad vertinant lyginamosios teisės aspektu ji nėra pagrįsta, kadangi prancūziškame variante ši prerogatyva laikoma viena esminių, o vokiškame modelyje taip pat galima įžvelgti jos užuomazgų, nors ir ne tokių griežtų.

Be įvardytų pagrindinių administracinės sutarties teisinio tapatumo kriterijų (bruožų), mokslininkai kartais skiria ir kitus. Štai išsakoma nuomonė, kad vienas administracinės sutarties požymių yra teisinės atsakomybės už administracinių sutarčių neįvykdymą ar netinkamą įvykdymą atsiradimas (administracinė drausminė arba civilinė atsakomybė)[560]. Mūsų nuomone, šis kriterijus kelia tam tikras abejones. Akivaizdu, kad naudojant mišrų teisinį reguliavimą, administracinė atsakomybė gali kilti ir už civilinės sutarties pažeidimą, tačiau tai nekeičia sutarties teisinės prigimties[561]. Todėl abejotume, ar atsakomybės kriterijus gali būti skiriamuoju sutarčių bruožu. Teisinės atsakomybės išskyrimas tikslingas tik ta apimtimi, kad būtų galima pagrįsti administracinės sutarties, kaip teisinės viešojo valdymo (administravimo) formos ir kartu teisės akto savybes. Tačiau tai jokiu būdu negali būti skiriamuoju bruožu atribojant administracinę ir civilinę sutartį.

Dar vienas svarbus momentas – bendruosius principus atitinkantis administracinės sutarties teisinių padarinių, kylančių iš sutarties dalyko, vertinimas, galima sakyti, plačiai pripažįstamas Rusijos administracinės teisės moksle. E. G. Babeliuk teigimu, su-

559 Krasilnikov, T. S., *supra* note 80, p. 19.

560 Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 64, p. 400.

561 Pavyzdžiui, tiek Rusijos, tiek Lietuvos teisėje egzistuoja praktika, pagal kurią administracinė atsakomybė gali kilti už naudojimosi viešuoju transportu taisyklių pažeidimą, t. y. už važiavimą viešuoju transportu nesumokėjus už šią paslaugą. Akivaizdu, kad kalbame apie civilinę sutartį ir administracinę atsakomybę už jos pažeidimą. Mokslininkai paprastai sutaria, kad tokia praktika nekeičia sutarties teisinės prigimties.

tartis, pagal kurią įmonei perduodami įgaliojimai atlikti valstybinę techninę apžiūrą, yra administracinė sutartis, kadangi iš civilinės sutarties negali kilti administraciniai teisiniai santykiai su trečiaisiais asmenimis. Taip pat mokslininkas mano, kad įgaliojimų perdavimas priežiūros ir kontrolės srityje turi būti vykdomas ne civilinių, o administracinių sutarčių pagrindu[562]. Taigi pripažįstama, kad administracinių sutarčių pagrindu susiklosto būtent administraciniai teisiniai santykiai, o toks vertinimas atitinka tiek prancūziškąjį, tiek vokiškąjį variantą.

Apibendrinant pasakytina, kad autoriui nepavyko surasti mokslininkų vertinimų, kokių ir kiek jų išskirtų kriterijų pakanka, kad sutartį būtų galima kvalifikuoti administracine. Kitas svarbus aspektas tas, kad analizuojamu klausimu egzistuoja atotrūkis tarp trijų teisės ontologinių lygmenų. „Teisėjai, spręsdami ginčus, kylančius iš valstybinio valdymo subjektų sudarytų sutarčių su piliečiais ar juridiniais asmenimis, nesivadovauja administracinės sutarties kriterijais, suformuotais Rusijos administracinės teisės mokslo, taiko civilinės teisės normas, neanalizuodami ginčijamos sutarties teisinės prigimties. Todėl teisminei praktikai nežinoma tokia valstybinio valdymo forma, kaip administracinė sutartis (..)“[563]. Manytume, kad Rusijos mokslininkų darbuose, žvelgiant visumą, išskiriami visi svarbiausieji administracinės sutarties teisinio tapatumo kriterijai, suformuoti lyginamojoje administracinėje teisėje. Kita vertus, kaip minėjome, neteko rasti darbų, kuriuose būtų pagrįsta, kurie kriterijai yra lemiami ir pakankami sutartį kvalifikuoti administracine ir būtent Rusijos teisinėje sistemoje, o ne bendrojoje administracinės sutarties doktrinoje. Todėl darytina išvada, kad susiklosčiusi praktika, pagal kurią mokslininkai skirdami bendrus administracinių sutarčių ypatumus, kylančius iš lyginamojoje administracinėje teisėje vystomos doktrinos, nepagrindžia lemiamų kriterijų sistemos Rusijos teisinės sistemos plotmėje, laikytina teisės mokslo spraga, kurią ateityje reikės užpildyti siekiant metodologiškai pagrįsti administracinę teisinę praktiką.

2.4. Viešosios administracijos sudaromų sutarčių vertinimo tendencijos bendrosios teisės tradicijoje

Įdomus ir reikšmingas atliekamo tyrimo ribose yra bendrosios teisės sistemos šalių pavyzdys, kadangi jis esminiai skiriasi nuo mūsų analizuotos kontinentinės Europos valstybių praktikos ir naudingas objektyviai administracinės sutarties instituto vertinimo apžvalgai. Svarbu pabrėžti, kad sutarties instituto implikacijas į administracinę teisę ir jos formas esminiai paveikė platesnis pagal apimtį reiškinys – pačios administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, genezė šiai teisės tradicijai priklausančiose valstybėse, ypač Didžiojoje Britanijoje. Kadangi administracinės teisės savarankiškumas šioje tradicijoje buvo pripažintas ganėtinai vėlai, tai padarė įtaką ir jos institutų teisinei sąrangai. Nepaisant paminėtų veiksnių pabrėžtina, kad viešojo sektoriaus kontraktualizavimas šių valstybių taip pat neaplenkė. Kalbant apie Didžiąją Britaniją pasakytina, kad tarp esminių ilgai valdžioje buvusių konservatorių doktrinos ir programinių nuostatų paminėtinas „valstybės atsitraukimas“, vertintinas kaip valstybės funkcijų apimties sumažinimas ir administracijos bei kitų institucijų, sukurtų šioms funkcijoms vykdyti, at-

[562] Babeliuk, E. G., *supra* note 84, p. 139–141.

[563] Vasileva, A. F., *supra* note 94, p. 191.

sisakymas. Šios nuostatos, kaip nurodo mokslininkai, buvo transformuojamos į praktiką tiek sutartimis, tiek kitomis į jas panašiomis formomis. Šią politiką pradėjo M. Thatcher, vėliau tęsė J. Major ir net T. Blair[564]. Paminėtinas valstybės funkcijų delegavimas sutartimis tokiose srityse kaip kalėjimai (kalinių konvojavimas ir priežiūra), švietimo (mokslo), geležinkelių transporto, taip pat išskirtinos inspektavimo sutartys su nepriklausomų inspektorių komandomis, įgaliotomis vykdyti šią funkciją. Mokslininkai pažymi, kad iš tokių sutarčių atsirandančių santykių valdymui ir pačių sutarčių vykdymui teisės aktai nustato gana griežtus apribojimus ir kontrolės procedūras, nukreiptas į kontrahentus. Tai gali pasireikšti finansinėmis sankcijomis, pavyzdžiui, kalėjimų ar geležinkelio transporto srityse[565]. Vertinant platesniame kontekste manytina, kad šis faktas liudija, jog vis dėlto viešųjų funkcijų perdavimas sutartimi reikalauja tam tikrų saugiklių, kontrolinių mechanizmų. Todėl nepriklausomai nuo to, ar teisės tradicija sutartis skiria į administracines ir civilines, ar tokio skyrimo nepripažįsta, reikia pripažinti, kad kai kurios sutartys su viešuoju teisiniu elementu pasižymi tam tikra specifika.

Skirtingai nuo kitų valstybių, Didžiosios Britanijos teisė viešąją sutartį[566] traktuoja kaip bet kokią kitą sutartį, kuri nėra reguliuojama taisyklėmis, išeinančiomis už bendrosios (privatinės) teisės ribų[567]. Mokslininkai nurodo, kad tradiciškai šios šalies teisės doktrinoje šis klausimas nevertinamas kaip pasižymintis kokia nors specifika: viešosios sutartys čia yra tiesiog sutartys, kitaip tariant, komercinis darinys ir bet kokiu atveju toks darinys, kuriame nėra nieko, kas galėtų supanašėti su viešosios teisės principais[568]. Doktrinoje teigiama, kad tokią situaciją suponuoja A. V. Dicey teorija, pagal kurią teisinė sistema aiškinama per *rule of law* koncepciją, bei atsisakoma pripažinti, kad egzistuoja specialioji viešosios valdžios teisė. Taip pat pažymėtina, kad sutartiniai ginčai pakeičiami kitomis kontrolės procedūromis, todėl teisminė kontrolė čia vertintina kaip vaidinanti tik marginalų vaidmenį“[569].

Kalbant apie sutarties vykdymą pabrėžtina, kad, būdama itin susieta su sutarties privalomos galios principu ir nepripažįstanti sutarčių skyrimo į administracines ir privatines, Didžiosios Britanijos teisė leidžia tik išimtines sutarties pakeitimo galimybes. Tai reiškia, kad nėra aiškiai išskirtas koks nors specialus viešosios administracijos sudaromoms sutartims taikytinas teisinis režimas, kaip, pavyzdžiui, Prancūzijoje. Jurisprudencija įvedė vadinamąja „*reasonable man*“ teoriją, pagal kurią sutartyse gali būti „numanomos“ sąlygos, leidžiančios vienai šaliai tam tikromis aplinkybėmis nutraukti sutartį. Šioje plotmėje paminėtina ir frustracijos doktrina. Traktuojama, kad įvykus įvykiui, kurio normalus protingas asmuo negali numatyti, kai nėra to asmens kaltės ir kai tas įvykis sutarties vykdymą padaro radikaliai skirtingą nuo to, koks buvo sutartas sutartyje, viena šalių gali atsisakyti vykdyti sutartines prievoles. Tačiau teisėjai neryžtingai taiko šias teorijas ir netaiko jų tais atvejais, kai pasikeitusios aplinkybės sutarties vykdymą

564 Birkinshaw, P., *supra* note 112, p. 1018.

565 Graham C., supra note 111, p. 91.

566 Turima omenyje ne administracinė sutartis, kurios ši sistema nepripažįsta, o bendresnė sąvoka „viešoji sutartis“, kuri šiame kontekste apima įvairias viešosios administracijos sudaromas sutartis.

567 Lichère, F., *supra* note 116, p. 449.

568 Auby, J.-B.; Breen, E., *supra* note 113, p. 1013.

569 *Conseil d'Etat. Rapport public 2008, supra* note 196, p. 190.

paprasčiausiai tik apsunkina[570]. Taigi matome, kad bendroji tendencija neskirti sutarčių į administracines ir civilines pripažįstama daugumos mokslininkų. Kaip teigia Hullo universiteto profesorius C. Graham, Britanijos teisė iš esmės ignoruoja skirtumą tarp administracinės ir privatinės sutarties, todėl šioje šalyje nėra viešosios sutarčių teisės. Viešosios administracijos sudaromos sutartys kyla iš bendrosios teisės nuostatų. Nors egzistuoja tam tikri teisiniai režimai, būdingi kai kurioms sutartims, pavyzdžiui, sudarytoms vietinių valdžios institucijų, tačiau teisėjai, nėra linkę išskirti rinkinį bendrųjų taisyklių, sietinų su viešosiomis sutartimis[571]. Tačiau yra ir kitokių nuomonių. H. Bealle ir D. Tallon teigia, kad praktikoje nuolat atsiranda sutarčių, kurios išeina už bendrosios sutarčių teisės ribų ir savo sąlygomis pažeidžia civilinės teisės principus. Mokslininkai taip pat pripažįsta, kad anglosaksų teisės sistemos valstybės, ypač Didžioji Britanija, nėra linkusios pripažinti administracinės sutarties instituto, nors administracinės sutartys šioje šalyje objektyviai praktikoje egzistuoja, o jų sudarymą reglamentuoja bendroji teisė[572]. Darytina išvada, kad tokiomis pozicijomis vis dėlto linkstama pripažinti, kad pradeda formuotis, nors ir ne administracinių, tačiau viešųjų sutarčių (kurių viena šalių yra administracija – *autoriaus pastaba*) teisė[573]. Taip pat matome, kad doktrinos ir teismų požiūriai į sutarties, taikomos administracijos veikloje, teisinį tapatumą nėra identiški.

Apibendrinant Didžiosios Britanijos teisės tradiciją analizuojamu aspektu pasakytina, kad ji suformavo originalią teisės sistemą, nelinkusią daryti kokių nors išlygų dėl viešųjų ir, juo labiau, administracinių sutarčių. Tai puikiai liudija Lordo Falconer of Thoronton, žodžiai, pasakyti 2005 m. rugsėjo mėnesį pirmame diskusijos apie Europos sutarčių teisę forume: „mes esame geriausieji, mes neturime jokio Europos sutarčių teisės poreikio ir neturime jokios baimės jo turėti, kadangi mūsų teisė lieka labiausiai vertinama tarptautinių bylų erdvėje“, pridurdamas, kad ši teisė suderina nuspėjamumą, saugumą ir teisingumą[574].

Panaši situacija administracinių sutarčių klausimais egzistuoja ir Jungtinėse Amerikos Valstijose (JAV). Šioje šalyje viešosios svarbos uždavinių perdavimo vykdyti privatiems subjektams (viešoji privatinė partnerystė) sumanymui įgyvendinti ilgą laiką buvo naudojamos civilinės (privatinės) sutartys. Tačiau laikui bėgant tokia sutartis, grynuoju jos pavidalu, nebegalėjo būti adekvatus valstybės ir privataus asmens santykių pagrindas, todėl pradėta pastebėti teorinius sunkumus, kai suverenas įpareigoja save ateičiai civiline sutartimi. Nors JAV teisinė sistema iš esmės orientuojama į anglosaksų teisės sistemos principus ir specialiai viešųjų teisinių sutarčių klausimas nėra išskiriamas, prancūzų mokslininkas T. Kirat, išanalizavęs tam tikras JAV pozityviosios teisės nuostatas, teigia, kad *de facto* administracinės sutartys šioje sistemoje egzistuoja: „Jeigu svarstoma viešosios sutarties situacija tokiose šalyse, kurioms, kaip JAV, nėra būdingas prancūziškasis viešosios paslaugos režimas, matome, kad sutartis, sudaryta vykdyti viešosioms prievolėms ar aprūpinti viešuosius poreikius, yra reglamentuojama specialių

[570] Lichère, F., *supr*a note 116, p. 462–463.

[571] Graham, C., *supra* note 111, p. 219.

[572] Beale, H.; Tallon, D., *supra* note 114, p. 31–33.

[573] Davies, A. C. L., *supra* note 115, p. 1039.

[574] *Conseil d'Etat. Rapport public 2008, supra* note 196, p. 190.

dispozicijų, pažeidžiančių bendrąją sutarčių teisę. Administracinė sutartis egzistuoja JAV, ji yra nustatyta išimtinai federaliniu reguliavimu (*Federal Acquisition Regulation*), o ginčai yra priskiriami administracinei jurisdikcijai (*Les Boards of Contract Appeals*). Federalinis reguliavimas numato, kad asmenys, atsakingi už viešuosius pirkimus, turi vienašališko sutarties pakeitimo ir vienašališko nutraukimo teisę, kuri realizuojama arba kontrahento kaltės atveju, arba kyla iš diskrecinės galios“[575]. Panašiai amerikiečių atvejį traktuoja ir prancūzų mokslininkas L. Vidal akcentuodamas, kad ir šioje sistemoje egzistuoja administracijos prerogatyva vienašališkai pakeisti viešojo pirkimo sutarties sąlygas jos vykdymo stadijoje, aišku atlyginant kontrahentui[576].

Apibendrinant reikia pabrėžti, kad Didžiosios Britanijos ir JAV sistema yra ypatingas pavyzdys, nepaisant to, kad prancūzų mokslininkai šioje tradicijoje bando tendencingai surasti įrodymų, jog tam tikri specialūs teisiniai režimai, panašūs į prancūziškąją sistemą, egzistuoja. Taip tarsi bandoma patvirtinti administracinių sutarčių egzistavimą. Mūsų nuomone, šioje situacijoje svarbiausia yra būtent toje teisės tradicijoje vyraujanti pozicija vertinant viešosios administracijos sudaromų sutarčių teisinę prigimtį. Bendrosios teisės tradicija nepripažįsta administracinių sutarčių egzistavimo, o tai reiškia, kad visus tuos specialius režimus apima ta pati bendroji teisė ir šis apėmimas neiškreipia pačios teisės tradicijos, t. y. jos teisinio tapatumo. Kaip beargumentuotų užsienio mokslininkai, tik konkrečios šalies teisinė tradicija gali nulemti, kokia teisinė prigimtis priskirtina vienam ar kitam institutui. Todėl manytume, kad įrodinėti, jog analizuojamose teisės sistemose egzistuoja administracinės sutartys, nėra būtina. Tačiau drįstume teigti esant tikslinga išryškinti ir kitą problemą. Ši unikali teisės tradicija negali būti sutapatinama su visuotine tendencija vertinant viešosios administracijos sudaromų sutarčių teisinę prigimtį tose valstybėse, kurios dar nėra pripažinę (įteisinę) ir išvystę administracinės sutarties institutą. Kitaip tariant, jeigu atskirų kontinentinės Europos valstybių teisinėse sistemose nėra žinomas administracinės sutarties institutas, o teisės moksle dar net nebuvo apie tai diskutuota, tai dar nereiškia, kad šiuo klausimu jos priskirtinos prie bendrosios teisės tradicijos. Pirmoje disertacijos dalyje minėta, kad tokiose šalyse neretai pripažįstama, kad sutarties pagrindu vis dėlto gali atsirasti, pasikeisti arba pasibaigti administraciniai teisiniai santykiai. Todėl darytina išvada, kad administracinės sutarties instituto neišvystymo faktas negali būti tapatinamas su jo atmetimo faktu. Manytume, ši išvada turi metodologinę reikšmę administracinių sutarčių moksliniams tyrimams tiek Lietuvos, tiek kitų valstybių teisinėse sistemose.

[575] Kirat, T., *supra* note 92, p. 62.

[576] Žr. plačiau: Vidal. L., *supra* note 93, p. 471–497.

III. ADMINISTRACINĖS SUTARTIES INSTITUTO FORMAVIMO LIETUVOS TEISINĖJE SISTEMOJE TEORINIAI PAGRINDAI

Disertaciniame darbe esame užsiminę, kad administracinės sutarties instituto vertinimas Lietuvos teisinėje sistemoje pasižymi daugiadimensine problematika, nulemiančia tiek šio instituto tyrimo specifiką, tiek tyrimo taktikos pasirinkimą. Kadangi išsamių analizuojamo objekto tyrimų mūsų šalies teisės moksle atlikta nebuvo, galimi įvairūs pasirinkimo variantai, nuo ko priklauso ir šios disertacijos dalies struktūra. Apie tai jau buvo minėta disertacijos įvade. Šioje disertacijos dalyje siekiama apžvelgti pagrindinius administracinės sutarties institutą apibūdinančius klausimus, išskiriamus lyginamojoje administracinėje teisėje, ir pateikti jų teorinį vertinimą bei galimas projekcijas į Lietuvos teisinę sistemą. Tarp būtinų vertinti klausimų išskirtini bendrieji ir specialieji[577].

3.1. Bendrieji administracinės sutarties instituto vertinimo Lietuvos teisinėje sistemoje klausimai

Valios autonomijos ir sutarties laisvės principo vertinimas administraciniu teisiniu aspektu yra itin svarbus ir dėl paties administracinės sutarties pripažinimo Lietuvos teisinėje sistemoje, t. y. jos suderinamumo su Lietuvos administracinės teisės logika klausimo, kuris, matėme, aštriausiai buvo keliamas Vokietijos doktrinoje. Akivaizdu, kad teisės moksle nesant išsamių diskusijų ir jas apibendrinančių tendencijų pripažinti ar nepripažinti administracines sutartis Lietuvos teisinėje sistemoje, ši situacija tiesiogiai veikia ir valios autonomijos bei sutarties laisvės administracinio teisinio vertinimo nebuvimą. Būdami tokioje situacijoje, t. y. pastatyti prieš faktą, kad Lietuvoje viešoji administracija, kaip ir visose kitose valstybėse, taip pat sudarinėja įvairias sutartis, turime modeliuotis tokios praktikos doktrininio pagrindimo išeities poziciją. Deja, šiandieną tenka konstatuoti, kad tokia pozicija gali būti dėliojama tik iš atskirų mokslininkų fragmentinių pasisakymų ir teismų praktikos. Be abejo, neapsieisime ir be civilinės teisės mokslo įdirbio šioje srityje.

J. Gumbio teigimu, „Asmens autonomija yra savita asmens laisvės sudėtinė dalis, sutartinių santykių kontekste glaudžiai susijusi su sutarties laisvės kategorija ir iš esmės lemianti sutarties laisvės reiškimosi sferą. Asmens autonomijos vertingumo idėja, akcentuota įvairiais teisinės minties raidos etapais, taip pat plačiai pripažįstama tarptautinės ir nacionalinės teisės, kelia būtinybę atsižvelgti į jos idealus teisiškai nustatant ir reguliuojant sutarties laisvės ribas“[578]. Toks aiškinimas, matome, visiškai atitinka Vakarų

[577] Patys svarbiausi bendrieji klausimai yra lyginamojoje teisėje analizuotų valios autonomijos (sutarties laisvės) vertinimo administracinės teisės erdvėje, taip pat administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajų vertinimo, sutarties pritaikymo administracinėje teisėje ribų klausimai. Atskirai tarp bendrųjų klausimų išskirsime sutarties pritaikymo Lietuvos administracinėje teisėje reiškinį skatinančius veiksnius bei požiūrį į administracinės ir civilinės teisės sąveikas kaip metodologinį administracinės sutarties instituto formavimo Lietuvos teisinėje sistemoje orientyrą. Specialiaisiais klausimais laikytume administracinių sutarčių teisinio tapatumo požymių (užuomazgų) paieškas trim teisės ontologiniais lygmenimis – teisinėse idėjose (doktrinoje), pozityviojoje teisėje ir teisminėje praktikoje.

[578] Gumbis, J., *supra* note 44, p. 21.

Europos mokslininkų atskleistą šių principų turinį, o būtent, kad iš asmens autonomijos kyla sutarčių laisvės principas. Tačiau iš pacituoto fragmento tikrai nėra aišku, ar kalbama tik apie privačius, ar ir apie viešuosius asmenis (įskaitant ir viešąją administraciją). Žvelgdami į konteksta, kuriame buvo atliktas minėto mokslininko tyrimas, tikriausiai nesuklysime pasakę, kad juo siekiama atskleisti minėtų principų privatinį teisinį turinį.

Panaši kryptis įžvelgtina ir kituose veikaluose, kuriuose vienaip ar kitaip paliečiami valios autonomijos ir sutarties laisvės principai. Šioje plotmėje paminėtina prof. V. Pakalniškio mintis, kad „viešieji teisiniai santykiai formuojasi tarp bendruomenės viešiesiems interesams atstovaujančios ir įgyvendinančios institucijos (valstybės ar savivaldybės) ir privačių jai pavaldžių asmenų arba pavaldžių kitų institucijų (organizacijų), o privatūs – tarp autonomiškų ir laisvų asmenų, užimančių teisiškai lygią padėtį, t. y. vienas kitam nepavaldžių, todėl privatinėje teisėje vyrauja nuosavybės neliečiamumo ir sutarčių laisvės principai, o viešojoje teisėje – įsakymas ir paklusimas įsakymui“[579]. Ir nors toliau mokslininkas pagrindžia šių principų absoliutizavimo negalimumą atskleisdamas tam tikrus viešosios ir privatinės teisės abipusių sąveikų aspektus, akivaizdu, kad toks aiškinimas atspindi bendrąją tendenciją minėtus principus traktuoti privatinės (civilinės) teisės ribose. Drįstume teigti, kad daugumoje privatinės teisės darbų sutarties laisvės principas aiškinamas kaip fundamentalus teisės principas, kuris yra pavaldus tam tikriems apribojimams, kylantiems iš socialinės ekonominės aplinkos, kurioje jis veikia. Tačiau nepaisant to, ši idėja išlaiko vieno pagrindinių privatinės (civilinės) teisės principų statusą nepriklausomai nuo to, kiek ir kokių jo apribojimų (išimčių) nustato imperatyvios teisės normos, neretai kylančios ir iš viešosios teisės. Taigi darytina išvada, kad Lietuvos teisės mokslui dar plačiai nežinant administracinės sutarties idėjos, pati valios autonomija ir sutarties laisvė nagrinėjama per jos išimčių bei jų legitimumo pagrindimo prizmę taip, kaip šie klausimai suprantami privatinėje teisėje. Lygindami su Prancūzijos pavyzdžiu turime pastebėti, kad šios šalies teisės moksle egzistuoja ir kiek kitokia praktika[580].

Lietuvos teismų praktikoje sutarties laisvės principas taip pat vertinamas daugiau per privatinės teisės prizmę ir atspindi vieningą kryptį. Paminėtina keletas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išaiškinimų. „Sutarčių sudarymo laisvė reiškia, kad sutarties šalys laisva valia nustato tarpusavio teises ir pareigas (...). Sutarčių sudarymo laisvė, kaip ir nuosavybės teisės, turi tam tikras ribas (....). Todėl kai asmuo, realizuodamas nuosavybės teises, dalyvauja ūkinėje veikloje, jis tampa vienu iš ūkinių santykių specialių subjektų, jam gali būti taikomi specialūs įstatymų nustatyti apribojimai. Tačiau ir tokie subjektai pagal jų teisinį statusą taip pat gali laisvai sudarinėti sutartis. Taigi mi-

[579] Baranauskas, E., *et al*., *supra* note 69, p. 20–23.

[580] Administracinės sutarties instituto intensyvi plėtra Prancūzijos teisėje, praktika, pagal kurią pradėjo plėstis viešosios administracijos sudaromos privatinės (civilinės) sutartys, taip pat vis gausėjantys tradiciškai suprantamo sutarties laisvės principo ribojimai privačių asmenų sutartiniuose santykiuose sulaukė ir civilinės teisės mokslo atstovų dėmesio. Atsižvelgiant į tai, nors ir netiesiogiai, tačiau buvo išsakomos užuominos, ar minėti griežti ir gausūs ribojimai neverčia permąstyti tradicinės filosofinės sutarties laisvės principo sampratos, ypač atsižvelgiant į tai, ar šis pricipas besąlygiškai gali būti laikomas bendrąja taisykle? Lietuvos teisės moksle panašių diskusijų kol kas neteko girdėti. Žr. Ghestin, J. *Traité de droit civil. La formation du contrat*. 3ᵉ édition. Paris: L.G.D.J.,1993, p. 43; Oppetit, B. La liberté contractuelle à l'épreuve du droit de la concurrence. *Revue des sciences morales et politiques.* Gauthiers-Villars, 1995, p. 241–254.

nėti apribojimai nepaneigia sutarčių sudarymo laisvės principo“[581]. „(...) sutarčių sudarymo laisvės principas vertintinas kaip konstitucinio lygmens garantija. Sutarties sudarymo laisvė – tai visų pirma laisvas jos šalių valios išreiškimas siekiant sudaryti sutartį. (...) Tai yra šalių teisė savarankiškai spręsti sutarties turinio klausimus nepažeidžiant iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, atitinkamų Konstitucijai neprieštaraujančių įstatymų nuostatų, nevaržant kitų asmenų teisių bei laisvių[582]. Apskritai detalizuodamas asmens ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, su kuria ir siejamas sutarčių laisvės principas, Konstitucinis Teismas paprastai pateikia privatinių teisinių sutarčių pavyzdžius[583]. Tačiau įdomu tai, kad ūkinės veiklos laisvė priskiriama prie viešųjų laisvių, kurias įgyvendinant paliečiami visuomenės interesai ir todėl jos parastai detaliau reglamentuojamos už asmens laisves[584]. Šioje mintyje įžvelgtinas svarbus momentas, kadangi taip tarsi pateisinami didesni privatinės teisės principo ribojimai, nei tai būtų įprasta vertinant pagal pačią sutarčių laisvės principo idėją. Manytume, kad tai galėtų būti pagrindas išplėtoti pozicijas ir dėl specialios administracinių sutarčių teisės egzistavimo galimybės, kadangi vertindami per prancūziškojo modelio prizmę matome, jog pagrindinė mintis sutampa: administracinės sutartys sudaromos tenkinant viešąjį interesą, todėl joms nustatomi didesni suvaržymai, nei paprastai tai daroma privatinėje sutarčių teisėje.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje įžvelgiama ta pati kryptis. Čia valios autonomija ir sutarties laisvė neretai sugretinamos, o pati esmė yra ta, kad apsiribojama bendru aiškinimu: „asmenų laisvė sutartimis nustatyti tarpusavio įsipareigojimus nėra absoliuti, nes sutarties šalių valios autonomija yra ribojama imperatyviųjų teisės normų, kurių galiojimo ir taikymo šalys savo susitarimu negali pakeisti, apriboti ar panaikinti“[585]. Tokia teismų praktika atitinka ir teisės sociologų vertinimus: „neegzistuoja visiškos laisvės netgi sutarčių teisės srityje, kurioje laisvė kyla iš „autonomiškos“ valios. Iš tikrųjų „autonominę valią“ riboja socialinės normos, kurios priešinasi bet kokiai naujai iniciatyvai“[586]. Autoriui nepavyko surasti atvejų, kad Lietuvos teismų praktikoje valios autonomijos ir sutarties laisvės principo turinys būtų aiškinamas ne per civilinės, bet administracinės teisės prizmę. Tačiau tokia praktika atitinka ir prancūziškąjį variantą, todėl manytina, kad valios autonomijos ir sutarties laisvės principų turinio apibrėžimas priklauso privatinei teisei, kas reiškia, kad šių principų samprata visose teisės šakose turėtų būti vienoda. Tačiau iškyla esminis klausimas, keltas Vakarų Europos mokslininkų: ar šie principai galioja administracinėje teisėje ir ar iš jų gali būti kildinama praktika,

---

[581] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. kovo 31 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 292 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 26-450.

[582] *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. 1993-2009.* Sudarytojai: Kęstutis Jankauskas, Egidijus Jarašiūnas, Viktorija Staugaitytė. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2010, p. 384.

[583] *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. 1993-2009*, *supra* note 582, p. 353.

[584] *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. 1993-2009*, *supra* note 582, p. 355.

[585] Žr., pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2008 m. gruodžio 9 d. nutartis (bylos nr. 3K-3-595/2008); Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2009 m. birželio 15 d. nutartis (bylos nr. 3K-3-265/2009); Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2011 m. birželio 14 d. nutartis (bylos nr. 3K-3-277/2011).

[586] Šlapkauskas, V., *supra* note 52, p. 337.

pagal kurią viešoji administracija savo veiklą grindžia sutartimi? Akivaizdu, kad sutarties laisvės principas, pagal savo turinį priskirtinas dispozityviam reguliavimo tipui, t. y. formulei „leidžiama viskas, kas nėra tiesiogiai uždrausta“. Todėl jo implikacijos į administracinę teisę užduoda tam tikrus klausimus. Pripažinus, kad viešoji administracija disponuoja šiuo principu, tampa sudėtinga suvokti, kaip jis atitinka bendrąjį administracinės teisės principą, pagal kurį „leidžiama tik tai, kas tiesiogiai numatyta įstatyme“. Kyla klausimas, ar tokia situacija nereikalauja integruoto požiūrio, kuriame atsispindėtų abiejų principų pusiausvyra?

Žvelgdami į moderniąją Lietuvos teisės teoriją matysime, kad, nors nė vienas principas nėra absoliutinamas, nes teisinėje valstybėje privatinės teisės principai tampa visos, t. y. ir viešosios, teisės principais, kas reiškia, kad įvairiomis proporcijomis išlaikoma šių principų pusiausvyra, vis dėlto tam tikras skirtingumas egzistuoja. Principas „leidžiama viskas, kas neuždrausta“ daugiau sietinas su privatine (civiline), o principas „leidžiama tik tai, kas numatyta“ su viešąja, ypač administracine, teise. Kartu šie pricipai pateikiami kaip esminiai charakterizuojantys imperatyvaus ir dispozityvaus reguliavimo metodo esmę[587]. Tokia traktuotė tik patvirtina mūsų keliamo klausimo aktualumą Lietuvos teisinės sistemos erdvėje. Analizuojant Lietuvos administracinės teisės teoriją pastebima, kad negausios mokslininkų nuomonės šiuo klausimu išsiskiria. S. Šedbaras atkreipė dėmesį, kad Vakarų teisės tradicijomis paremtose teisinėse-politinėse sistemose kaip savaime suprantamas veikia vadinamasis valdžių padalijimo principas. Kiekviena valdžia turi viešosios teisės normų griežtai apibrėžtą kompetenciją, kurios nevalia peržengti. Tai reiškia, kad veiklos laisvė (t. y. ir laisvė sudaryti sutartis – *autoriaus pastaba*) šiuo aspektu suprantama visai kitaip negu privatinėje teisėje, kurioje galioja principas: leidžiama viskas, kas neuždrausta, jeigu tai nėra protingai reguliuojama. Viešojoje teisėje šis principas skamba visai kitaip: leidžiama tik tai ir tik tiek, kas įtvirtinta teisės aktuose[588]. Paminėtinos mokslininko įžvalgos vertinant šiuos principus, kai viešoji administracija renkasi būtent administracinės sutarties formą[589]. Autoriaus žiniomis, tai bene vienintelis atvejis Lietuvos teisės doktrinoje, kai šis klausimas buvo atskleistas tokia apimtimi. Taigi sudarant administracinę sutartį ir ją vykdant viešojo administravimo institucija dalyvauja kaip valdžios įgaliojimus turinti šalis. Šis mūsų ne kartą minėtas ir visuotinai lyginamojoje teisėje pripažįstamas ypatumas, mokslininko nuomone, yra esminis administracinę ir civilinę sutartį skiriantis momentas. Todėl dalyvaudama administracinėje sutartyje viešojo administravimo institucija veikia kaip administracinės teisės subjektas. Jos statusas priklauso nuo įstatymų jai suteiktų įgaliojimų. Plėtodamas pirmiau aprašytų principų aiškinimą mokslininkas teigia, kad sudarant administracines sutartis nustatomas draudžiamasis teisinis reguliavimas (draudžiama viskas, ko tiesiogiai nenumato teisės aktai), taigi, priešingai nei sudarant civilines sutartis. Todėl civilinės teisės principas, kad šalys gali sudaryti kiekvieną teisei neprieštaraujančią sutartį, administracinėms sutartims netinka. Teisė sudaryti administracinę sutartį turi būti numatyta teisės

---

587 Vaišvila, A., *supra* note 29, p. 201, 354–356.

588 Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 154–155.

589 Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 181–182.

aktuose, apibrėžiančiuose viešojo administravimo institucijos kompetenciją. Paprastai pakankamai griežtai reglamentuojama, kada, su kuo ir kokiomis sąlygomis viešojo administravimo institucija gali sudaryti administracinę sutartį. Žinoma, institucijos turi tam tikrą diskrecijos teisę ir gali su tam tikra savo nuožiūra įgyvendinti joms patikėtas funkcijas. Tačiau čia turima omenyje tai, kad viešojo administravimo institucija gali sudaryti administracinę sutartį tik pagal savo kompetenciją, be to, jos diskrecija gali būti labai ribota, nes valstybė siekia užkirsti kelią įvairiems piktnaudžiavimams ir savivalei. Apibendrindami pasakysime, kad sekdami mokslininko pozicija turėtume daryti išvadą, kad sutarties laisvės idėja administracinėje teisėje negalėtų išlaikyti principo statuso, kadangi ja būtų galima pasinaudoti tik tada, kai tai tiesiogiai leidžia teisės aktai. O tokia traktuotė paneigtų pačią šios idėjos, kaip principo, esmę. Manytume, šis aiškinimas akivaizdžiai atitinka Rusijos teisės doktrinoje dominuojančią liniją ir yra nulemtas objektyvių aplinkybių. Kol teisinėje sistemoje egzistuoja toks modelis, pagal kurį nėra įtvirtinta administracinė sutartis, kaip vienašaliam administraciniam aktui lygiavertė viešojo valdymo (administravimo) forma, kol nėra nustatyti bendrieji tokių sutarčių sudarymo ir vykdymo principai bei normos ir kol tarp šių principų nėra įtvirtinta bendra laisvo viešojo valdymo (administravimo) teisinės formos pasirinkimo galimybė (Prancūzijos, Vokietijos pavyzdžiai), tol aprašyta traktuotė ir turės savo pagrindimą[590]. Todėl S. Šedbaro aiškinimas atitinka prancūziškąjį ir vokiškąjį variantą tik iki to momento, kol kalbama apie tai, kad administracinėje sutartyje viešojo administravimo subjektas veikia kaip administracinės teisės subjektas. Tuo metu draudžiamasis teisinio reguliavimo tipas administraciniuose sutartiniuose santykiuose neatitinka nė vieno iš minėtų šalių modelio. Vis dėlto negalime nepastebėti ir tam tikrų prieštaravimų, ryškėjančių mokslininko samprotavimuose apie administracines sutartis. Štai teigiama, kad „Sudaryti viešąją teisinę sutartį negalima tik tais atvejais, kai teisės norma numato tik administracinio akto išleidimą, tai yra neleidžiama įgyvendinti valdymo veiksmų administracine sutartimi“[591]. Argi tai nepaneigia aprašytos to paties mokslininko pozicijos? Manytume, kad klausimas lieka atviras, kadangi pastaroji nuomonė visiškai atitinka ir prancūziškąjį, ir vokiškąjį variantą. Teisybės dėlei turime pasakyti, jog iš konteksto sudėtinga suvokti, ar kalbama apie bendrąją ir Lietuvai tinkančią taisyklę, ar apie Vokietijos atvejį (kadangi aptarinėjama ne administracinė, o viešoji teisinė sutartis), tačiau manytume, kad pozicija turėtų būti nuosekliai ir logiškai išdėstoma: ar viešajai administracijai galima sudaryti sutartį tik tada, kai tą tiesiogiai numato teisės aktai, ar ir tada, kai teisės aktai to nenumato, tačiau nedraudžia.

Grįždami prie minėtų principų analizės pažymėsime, kad ne visi autoriai linkę besąlygiškai pripažinti išsakytas nuomones dėl veiklos laisvės administracinėje teisėje apimties. A. Andruškevičiaus teigimu, principas „leidžiama tik tai, kas numatyta įstatymo“ galioja tik viešajai administracijai, tuo tarpu privatiems asmenims netgi santykiuose su administracija galioja priešingas principas – „leidžiama viskas, kas nėra uždrausta“[592].

[590] Autorius nekritikuoja šios pozicijos tik konstatuoja, koks aiškinimas, jo nuomone, yra pagrįstesnis esamoje situacijoje. Kadangi skirtingose šalyse gali būti pasirinkti skirtingi administracinės sutarties modeliai, tai ir šių sutarčių pritaikymo sąlygos gali skirtis.

[591] Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 184.

[592] Andruškevičius, A., *supra* note 43, p. 24.

Toks aiškinimas atitinka Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktriną asmens ūkinės veiklos laisvės ribojimo klausimu. „Konstitucinis asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos principas sąlygoja tai, kad ūkinės veiklos reguliavimui būdingas bendrojo leidimo metodas: leidžiama viskas, kas nėra draudžiama. Taigi draudimai yra vienas iš ūkinės veiklos reguliavimo būdų“[593]. Iš dalies pritardami išsakytoms pozicijoms atkreipsime dėmesį, kad tokios traktuotės projekcija visa apimtimi į sutarties laisvės principo veikimą administracinės teisės erdvėje gali sukelti tam tikrų prieštaravimų. Kyla klausimas, ar nereikėtų čia prisiminti prancūzų mokslininkų keltos idėjos, kad viešosios administracijos sutarties laisvė atitinka privačių asmenų sutarties laisvę? Kokią prasmę įgis pasakymas, kad privatiems asmenims galima viskas, kas nėra uždrausta jeigu tai, ko jie prašys, viešoji administracija negalės įvykdyti, nes jai leidžiama tik tai, kas numatyta? Tarkime, jeigu teisės aktu yra patvirtinta tipinė sutarties forma, kurios sąlygų susitarimu viešoji administracija ir privatus jos kontrahentas negali pakeisti, kokią prasmę turės principas, kad pastarajam leidžiama viskas, jeigu kitai santykio šaliai tai draudžiama[594]? Akivaizdu, kad viešojo valdymo (administravimo) santykiuose egzistuoja apibusė viešosios administracijos kompetencijos ir privačiųjų asmenų sutarties laisvės priklausomybė. Pavyzdys gali būti Lietuvos Respublikos žemės įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas, kuris, galime sakyti, nors kalba apie sandorius (kas, atrodytų traktuotina kaip privatinės teisės kategorija), tačiau formuluoja veiklos laisvę kaip negatyvųjį leidimą – „neleidžiama, jeigu įstatymai nenumato kitaip“[595].

Pasakytina, kad Lietuvoje analizuoti tam tikri probleminiai nagrinėjamo klausimo aspektai dažniausiai siejami su atvejais, kai viešoji administracija sudaro civilines sutartis, o šis klausimas ne tik kad susisiekia su valios autonomijos ir sutarties laisvės principais, bet kartu iškelia ir nemažai probleminių klausimų. Svarbiausias jų – ar viešosios administracijos statusas visa apimtimi palyginamas su privačių asmenų sta-

---

[593] *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. 1993–2009*, *supra* note 582, p. 358.

[594] Be abejo, galimas ir priešingas variantas. Jeigu privačiam kontrahentui sutarties sudarymas yra teisė, tai viešąjai administracijai gali būti ne tik teisė, bet ir pareiga. Tarkime, jeigu įstatymuose numatyta kokios nors sutarties sudarymo galimybė, tai viešoji administracija, vadovaudamasi lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir kitais principais, privalės sudaryti sutartį su bet kuriuo privačiu kontrahentu, kuris atitiks įstatymų nustatytus reikalavimus. Todėl akivaizdu, kad tam tikrais atvejais privataus kontrahento autonomija yra platesnė už viešosios administracijos laisvę veikti. Tačiau tai nepaneigia mūsų pateikiamo pavyzdžio, kada ši veiklos laisvė yra abipusiai susijusi.

[595] Štai Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 5 straipsnyje nustatyta, kad „Valstybine žeme gali būti disponuojama ją perleidžiant nuosavybėn neatlygintinai, parduodant, išnuomojant ar perduodant neatlygintinai naudotis, sudarant sandorius dėl žemės konsolidacijos, žemės servitutų Civilinio kodekso, šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka. **Kiti sandoriai dėl valstybinės žemės negali būti sudaromi, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip“**. Taigi kaip matome, čia vyrauja principas „leidžiama tik tai, kas tiesiogiai numatyta“, todėl subjekto, disponuojančio valstybine žeme, autonomija (veiklos laisvė, diskrecija) yra apribota šio teisinio reguliavimo lygiai tiek pat, kiek apribota privataus subjekto, turinčio interesą sudaryti sandorius dėl valstybinės žemės, autonomija, kadangi nepriklausomai nuo to, kokį interesą turi privatus subjektas, kita šalis galės su juo sudaryti tik tuos sandorius, kurie tiesiogiai numatyti įstatyme. Kaip tokia situacija turėtų būti traktuojama žvelgiant per sutarties laivės principo prizmę? Nors kalbama, atrodytų, apie turtinius (privatinius) santykius, tačiau juose egzistuojantis viešasis teisinis elementas suponuoja greičiau išimtinę (išvestinę) tiek viešojo, tiek privataus subjekto autonomiją, negu principinę autonomiją, turinčią tam tikras išimtis, kaip tai įprasta traktuoti civilinėje teisėje. **Žr.** Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. *Valstybės žinios.* 2004, Nr. 28-868.

tusu? S. Šedbaras, tyrinėdamas administracinės ir civilinės sutarties skirtumus, teigė, kad „kai viešojo administravimo institucija dalyvauja civilinėje sutartyje, ji veikia kaip paprastas juridinis asmuo. Ji turi tokias pačias teises kaip ir kiti civilinės apyvartos dalyviai. Jos teisinį statusą nustato civilinis teisnumas“[596]. Išdėstyta pozicija, manytume, iš esmės atitinka dar prancūzų klasiko M. Hauriou vystytą viešųjų asmenų dvejopo teisinio subjektiškumo idėją. Šio autoriaus teigimu, viešasis asmuo gali turėti tiek privatinį teisinį, tiek viešąjį teisinį subjektiškumą. Privatinio teisinio subjektiškumo dimensijoje galima kalbėti apie visas privatines teises, kuriomis gali naudotis juridiniai asmenys. M. Hauriou pateikė teisių klasifikavimą pagal turinį (dalyką). Sekant šia klasifikacija, viešųjų asmenų teisės panašios į privačiųjų asmenų tose priemonėse, kurias vykdant tikslas nėra viešoji gerovė. Savo ruožtu kita dalis teisių yra viešosios valdžios teisės[597]. Tačiau ką reiškia S. Šedbaro teiginys, kad viešojo administravimo institucija turi tas pačias teises kaip ir privatus asmuo? Atsakymą iš dalies duoda teismų praktika. Specialiosios teisėjų kolegijos nuomone, „savivaldybė, kaip viešasis subjektas, vykdo dvejopas funkcijas: vykdydamas viešąjį administravimą, kurį reglamentuoja viešoji teisė, valdžios funkcijas ir dalyvaudamas privatinės teisės reguliuojamuose civiliniuose teisiniuose santykiuose, kaip civilinių teisinių santykių dalyvis lygiais pagrindais su kitais civilinių santykių subjektais“[598]. Toks aiškinimas leidžia daryti išvadas ir dėl doktrinoje išsakomų vertinimų. Manytume, aprašyta idėja iš esmės reiškia tai, kad viešojo administravimo institucija civiliniame teisiniame santykyje neturi prerogatyvų, būdingų viešojo valdymo (administravimo) teisiniams santykiams, kaip tai yra prancūziškajame administracinės sutarties modelyje, todėl veikia lygiais pagrindais su privačiais asmenimis. Tačiau tai jokiu būdu nereiškia, kad ji tampa civilinės teisės subjektu ta apimtimi, kad valios autonomija ir iš jos kylančios sutarties laisvės apimtis tampa analogiška privataus asmens situacijai. Kitaip tariant, pateikta mintis galioja tik privatinio teisinio santykio ribose, o ne viešajai administracijai apskritai. Akivaizdu, kad privatinės teisės srityje viešoji administracija turi specialų civilinį teisnumą, kurio paskirtis yra nubrėžti viešojo asmens autonomijos privatiniuose teisiniuose santykiuose ribas, kas reiškia, kad tos autonomijos formuluotė yra negatyvios išraiškos, t. y. ne kaip principas, o veikiau kaip išimtis. Kitaip tariant, civilinė teisė tarsi suteikia veiklos laisvę viešajai administracijai, tačiau tos laisvės ribas nustato būtent administracinės teisės normos. Manytume, kad S. Šedbaro

[596] Manytume, kad viešosios administracijos specialaus civilinio teisnumo instituto susiformavimas liudija apie civilinės teisės gebėjimą prisitaikyti prie kintančių socialinių poreikių suformuojant išimtis iš tradicinių principų ir užtikrinant ne tik valstybei ir visuomenei *in corpore*, bet ir privatiems asmenims ne mažiau svarbų viešųjų asmenų įtraukimą į sutartinius santykius. Ši situacija palyginama su Vakarų Europos šalių administracinės teisės evoliucija: kaip administracinė teisė pritaikė sutartį savo reguliuojamosioms reikmėms, taip ir civilinė teisė pritaikė savo principus prie privačių asmenų poreikio įtraukti viešuosius asmenis į civilinių santykių subjektų ratą. Tačiau manytina, kad šis institutas ne tik įrodo civilinės teisės prisitaikymą prie susiformavusių pokyčių, tačiau kartu ir traktuotinas kaip savotiška nuoroda į administracinės teisės normas, kadangi būtent jos ir apibrėžia viešosios administracijos statusą. Šiuo atveju vertintume taip pat : nors administracinės teisės normos ir suteikia tam tikrą veiklos laisvę sutartiniuose santykiuose, pats sutarties laisvės pricipas nėra administracinės teisinės prigimties, todėl negalime jo priskirti šiai teisės šakai bei prilyginti jos principams. Žr. Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 181–182.

[597] Hauriou, M., *supra* note 24, p. 51.

[598] Specialios teisėjų kolegijos 2006 m. birželio 2 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika.* Nr. 9. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2006, p. 241.

mintys „viešojo administravimo institucija, kaip paprastas civilinis asmuo, gali dalyvauti kiekviename teisei neprieštaraujančiame civilinės teisės sandoryje“, taip pat kad „sudarant civilines sutartis (pagal kontekstą galima suprasti kad ir viešajai administracijai dalyvaujant civiliniuose sutartiniuose santykiuose – *autoriaus pastaba*), galioja leidžiamojo pobūdžio teisinis reguliavimas“ bei kad „šalių valios autonomija (tai yra laisvė sudaryti sutartį arba jos nesudaryti) administracinės sutarties atveju, kitaip nei sudarant civilinę sutartį (neaišku, ar kalbama tik apie privačius asmenis, ar ir tada, kai civilinės sutarties šalis yra viešoji administracija – *autoriaus pastaba*), nėra absoliuti“[599], yra atviros mokslinėms diskusijoms. Turėdami omenyje, kad viešosios administracijos specialaus civilinio teisnumo sureguliavimas priskirtas administracinės teisės normoms, keltume klausimą, kiek turi prasmės pasakymas „teisei neprieštaraujančiame sandoryje“, jeigu, pavyzdžiui, institucijos veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose nebus įtvirtinta, kad ji gali atlikti vienus ar kitus veiksmus? Specialusis civilinis teisnumas todėl ir yra specialusis, kad jis yra išvestinis ir apribotas, todėl abejotume, ar viešosios administracijos teisinį statusą, net ir dalyvaujant privatiniame teisiniame santykyje, galėtume visiškai sutapatinti su privataus asmens teisiniu statusu (apimties prasme). Taigi vertindami šias nuostatas per sutarties laisvės principą turėtume pasakyti, kad viešoji administracija negali sudarinėti sutarčių tokiomis pačiomis sąlygomis ir tvarka, t. y. naudotis šia teise tokia pačia apimtimi, kokia tai daro privatūs asmenys savo tarpusavio santykiuose. Manytume, kad tokią mūsų išvadą patvirtina ir administracinių teismų praktika. Štai Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teigimu, „Atkreiptinas dėmesys, jog viešojo administravimo funkcijas įgyvendinanti institucija neturi tokios privatinės autonomijos, kokią turi civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvaujantis privatus asmuo (fizinis ar juridinis), todėl, nors Sveikatos draudimo įstatymo 26 straipsnio 2 dalyje yra nuoroda į Lietuvos Respublikos civilinį kodeksą, nagrinėjamos bylos atveju, būtina vadovautis Civilinio kodekso 1.1 straipsnio 2 dalies nuostata, pagal kurią pirmenybė yra teikiama viešosios teisės normoms (...)“[600].

Darytina išvada, jog nepriklausomai nuo to, kokią veiklos teisinę formą renkasi viešoji administracija ir nepriklausomai nuo to, ar jos veikimo laisvę mes vadinsime diskrecija, ar sutarties laisve, akivaizdu, kad ta laisvė yra išvestinė, išimtinė ir apribota. Pasakysime, kad Lietuvoje kol kas situacija nėra analogiška Prancūzijos ir Vokietijos situacijai, kuriose teismai arba įstatymų leidėjas suformulavo nuostatą, pagal kurią viešajai administracijai galima rinktis administracinės sutarties formą tais atvejais, kai specialūs įstatymai nenumato draudimo. Todėl toks reguliavimas gali būti atskleidžiamas per principą „leidžiama viskas, kas nėra uždrausta“. Jeigu doktrinoje pripažintume, kad Lietuvoje viešoji administracija taip pat gali rinktis administracinės sutarties formą, t. y. sekdami S. Šedbaro nuostata kai kurias viešojo valdymo (administravimo) srityje sudaromas sutartis pripažinti administracinėmis, abejotina, ar galėtume teigti, kad tokia galimybė kyla iš principo ir tokią formą galima rinktis visada, kai įstatymų nėra uždrausta. Taip galėtume teigti tuo atveju, jeigu, kaip pavyzdžiui, Vokietijoje, įstatyme būtų sureguliuoti

[599] Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 181–183.

[600] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje *UAB „Baltic Orthoservice" v. Vilniaus teritorinė ligonių kasa* (bylos Nr. A[261]-339/2008).

bendrieji administracinių sutarčių sudarymo klausimai ir, svarbiausia, įtvirtinta bendro pobūdžio galimybė rinktis tokią sutartį tais atvejais, kai specialūs įstatymai nenurodo kitos viešojo valdymo (administravimo) formos, pavyzdžiui, vienašalio administracinio akto. Esamomis aplinkybėmis reikia pripažinti, kad viešoji administracija sudaro sutartis tada, kai tai numato specialūs įstatymai atskirose viešojo valdymo (administravimo) srityse. Žvelgiant plačiau darytina išvada, kad ir autonomijos sąvoka, nors ir pasitaiko Lietuvos administracinių teismų praktikoje, vartojama ne ta jos filosofine prasme (pagal apimtį, ne pagal turinį), kuri jai buvo suteikta privatinėje teisėje, o siekiant apibrėžti tam tikras viešosios administracijos veikimo laisvės ribas. Todėl neretai administracinėje teisėje kalbama ne apie sutarties laisvę, bet apie diskreciją, kompetenciją, įgaliojimus ir pan., o tokia terminologija, manytina, priimtina ir Lietuvos administracinei teisei.

Apibendrinant galima teigti, kad prancūzų mokslininkų vystyta administracijos ir privačių asmenų sutarties laisvės tarpusavio priklausomybės idėja tinka paaiškinti ir Lietuvos situaciją. Ar viešosios administracijos veiklą, grindžiamą sutartimi, mes pavadinsime sutarties laisvės atmaina, ar diskrecine galia, ar kaip nors kitaip, racionaliausias tokios praktikos paaiškinimas, autoriaus nuomone, būtų per objektyviuosius privačių asmenų, visuomenės ir valstybės poreikius. Privatinės teisės sutarčių laisvės principas buvo suformuotas ne viešajai administracijai, o privačių asmenų santykiams reguliuoti. Tai, kad civilinė teisė suformavo specialaus civilinio teisnumo institutą, rodo jos gebėjimą prisitaikyti prie kintančios aplinkos ir tokiu būdu įteisinti visuotinai naudingą iniciatyvą – valstybės (savivaldybių) ir jų institucijų dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose. Vien faktas, kad teisnumas yra specialus, rodo, kad tai neturėtų būti įvardijama kaip principas. Tas pats pasakytina ir apie viešosios administracijos veiklą, ar ji rinktųsi civilinės, ar administracinės sutarties formą, ši jos veiklos laisvė (autonomija, sutarties laisvė, diskrecija) yra išvestinė ir apribota daugiau nei privačių asmenų privatinės teisės veikimo srityje.

Toliau nagrinėjant sutarties ir ja grindžiamos teisinio reguliavimo technikos suderinamumo su Lietuvos administracinės teisės logika klausimą dėmesys atkreiptinas į keletą dalykų. Pirma, nors Lietuvos teisės doktrinoje nėra gausu darbų apie viešosios administracijos veiklą renkantis privatinės sutarties formą, specialaus civilinio teisnumo institutas rodo, kad mūsų teisinėje sistemoje esminių prieštaravimų šiuo klausimu nėra, nes sutartimi grindžiamai veiklai tam tikra apimtimi taikomos ir administracinės teisės normos. Antra, prisiminus istorinį Vokietijos pavyzdį, t. y. diskusijas dėl administracinių sutarčių galimumo, turėtume įvertinti tai, kad abejones kėlė būtent administracinės teisės mokslininkai, siekdami pagrįsti ir išsaugoti šios teisės šakos originalumą. Pažymėsime, kad Lietuvoje neteko rasti nė vieno mokslinio darbo, kuriame būtų keliamos abejonės dėl administracinių sutarčių galimumo. Nors minėjome, kad yra tik keletas mokslininkų darbų administracinių sutarčių klausimais, tačiau visuose juose pripažįstamas tokių sutarčių egzistavimas. Taigi nors ir negausiai paremta mokslininkų nuomonėmis, bet, matysime, tendencija pripažinti tokias sutartis Lietuvos teisės moksle egzistuoja. Kyla klausimas, ar to pakanka pripažinti, kad administracinės sutarties ir Lietuvos administracinės teisės ideologija yra suderinamos? Manytume, kad tvirtesniam atsakymo pagrindimui loginė analizuojamo klausimo seka būtų mūsų minėtų bendrųjų administracinės sutarties ir administracinio akto teisinės prigimties sąsajų, tyrinėtų Vakarų Europos mokslininkų, vertinimas per Lietuvos teisinės sistemos prizmę.

Civilinės teisės aktų (sandorių) ir administracinių aktų sampratos sąlyčio taškų vertinimas Lietuvos teisėje. Kyla klausimas, kaip vertintini administracinio akto ir privatinės teisės akto (sandorio) galimi turiningieji panašumai Lietuvos teisinėje sistemoje? Mūsų žiniomis, Lietuvos teisės moksle šis klausimas nebuvo nuodugniau tyrinėtas, todėl galimi įvairūs vertinimai, kylantys tiek iš doktrinos, tiek iš pozityviosios teisės. Reikėtų pritarti S. Šedbarui, teigiančiam, kad administracinio akto doktrinai Lietuvos mokslininkai nėra skyrę visiškai jokio dėmesio[601]. Ši pastaba susisiekia ir su administracinės sutarties doktrinos vystymo spragomis, kadangi nebuvimas išgrynintos administracinio akto doktrinos daro tiesioginę įtaką ir administracinės sutarties doktrininio vertinimo būklei. Atkreipsime dėmesį, kad Lietuvos teisės moksle, pozityviojoje teisėje bei teisminėje praktikoje ryški kryptis, pagal kurią civilinėje teisėje kalbama apie sandorius, o administracinėje – apie administracinius aktus. Tokia tradicija atitinka tiek Vokietijos, tiek, pavyzdžiui, Rusijos teisės doktrinoje vyraujančią tendenciją. Tačiau pavienių išimčių ir čia pasitaiko[602].

Kalbėdami apie administracinio akto sąvoką Lietuvos teisinėje sistemoje drįstume teigti, kad bendruosius teisės akto prigimties elementus, tokius kaip valios išreiškimą siekiant sukurti teisinius padarinius, įžvelgti sudėtinga. Administracinio akto sąvoką įtvirtina Lietuvos Respublikos viešojo administravimo ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymai. Beje, kategorija administracinis aktas figūruoja ir Civiliniame kodekse, nors šiame teisės akte minėtos sąvokos turinys nėra atskleistas. Paminėtuose įstatymuose administracinio akto sąvoka apibrėžta gana abstrakčiai, operuojant bendrąja teisės akto sąvoka ir nurodant specialų jo išleidimo subjektą bei specialią tvarką. Sekant šia logika, administracinis aktas yra teisės akto rūšis, tačiau įstatymuose įtvirtinti tik požymiai, apibrėžiantys jį ne teisės aktu, o tik administraciniu aktu. Įdomu paminėti Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme[603] įtvirtintą administracinio sprendimo sąvoką. Pagal šį įstatymą, administracinis sprendimas – tai „administracinis aktas ar nustatyta tvarka priimtas kitas nustatytos formos dokumentas, kuriame išreikšta viešojo administravimo subjekto valia“. Vakarų Europos valstybių administracinėje teisėje administraciniu sprendimu paprastai yra vadinama viena administracinio akto rūšių, konkreti jo forma. Susidaro įspūdis, kad mūsų įstatymų leidėjas tarsi išplėtė jo sąvoką už administracinio akto sampratos ribų, t. y. administraciniu sprendimu laikydamas ne tik administracinį aktą, kaip teisinę viešojo valdymo

---

601 Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 190.

602 Galima paminėti Mykolo Romerio universiteto mokslininkų išleistame vadovėlyje pateiktą administracinės sutarties įvardijimą „administraciniu sandoriu“, kas lyg ir leistų daryti prielaidą, kad administracinės sutarties (sandorio) kategorijoje sąvoka „sandoris“ traktuotina taip, kaip ji suprantama civilinėje teisėje, kadangi administracinėje teisėje sandorio kategorija nėra paplitusi ir paprastai nėra vartojama, arba bent neturi kažkokios specifinės administracinės teisinės reikšmės. Tačiau drįstume teigti, kad tokia traktuotė daugiau atėjusi iš Rusijos teisės doktrinos ir mūsų teisinėje sistemoje skamba kiek neįprastai, nes pats Civilinis kodeksas kalba apie sandorius ir apie administracinius aktus, todėl administracinio sandorio terminas mūsų šalies teisinės sistemos erdvėje negali būti laikomas pripažįstamu. Juo labiau, atsižvelgiant į tai, kad sandoris yra platesnė sąvoka už sutartį, o Vakarų Europos valstybių (Prancūzijos, Vokietijos) administracinės teisės moksle kalbama tik apie administracinę sutartį. Žr. Bakaveckas, A., *et al*. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 483.

603 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1944.

(administravimo) formą, bet ir kitus dokumentus, tikėtina, neturinčius teisės akto statuso[604]. Tačiau kitas itin svarbus aspektas – tai valios išreiškimo elemento įvardijimas. Žvelgiant į pateiktos sąvokos turinį belieka tik spėlioti, ar įstatymų leidėjas norėjo pasakyti, kad ir administracinis aktas yra viešojo administravimo subjekto valios išreiškimas, ar kad toks valios išreiškimas fiksuojamas tik kituose dokumentuose – administraciniuose sprendimuose, nepatenkančiuose į kategorijos „administracinis aktas" galiojimo ribas? Kitas teisės aktas, kuriame užsimenama apie viešojo administravimo subjekto valios išreiškimą, – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 24 d. nutarimu Nr. 875 patvirtintos asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklės[605]. Šiose taisyklėse minimas prašymas priimti „įsakymą, potvarkį ar nustatytąja tvarka kitą nustatytos formos dokumentą, kuriame išreiškiama institucijos valia". Kaip matome, šiuo atveju vėl figūruoja valios išreiškimo sąvoka, paprastai vartojama civilinėje teisėje.

Lietuvos administracinės teisės doktrinoje taip pat nėra gausu darbų, kuriuose būtų tyrinėta administracinio akto prigimties bendrieji elementai. Autoriaus žiniomis, plačiausią iki šiol studiją apie administracinius aktus Lietuvos teisėje atlikęs A. Andruškevičius. Tačiau mokslininkas pasirinko kiek kitokį nei mūsų nagrinėjamą administracinių aktų aspektą – išsamiai apibendrino ir suklasifikavo pozityviosios teisės pagrindu atsirandančias ir teisinėje praktikoje pasitaikančias įvairių lygmenų administracinių aktų rūšis. Vis dėlto, nors minimoje mokslinėje studijoje nėra skirta daug dėmesio administracinių aktų doktrinai, tenka pripažinti, kad tam tikrų užuominų apie viešojo administravimo subjekto valios išreiškimą, sukeliantį teisinius padarinius (teises ir pareigas) naujausiuose mokslininko darbuose surasime[606]. Mykolo Romerio universiteto mokslininkų išleistame administracinės teisės vadovėlyje galima įžvelgti kiek kitokį požiūrį. Administracinio akto bruožų esmės atsispindėjimas čia siejamas su vykdomosios valdžios subjekto valdinga valios išraiška, kadangi vienu iš administracinio akto požymių įvardijama tai, kad jame pasireiškia teisinė ir valdinga vykdomosios valdžios subjekto valia[607]. Nors turėtume pripažinti, kad ši pozicija daugiau atspindi Rusijos administracinės teisės mokslo įtakos liniją, vis dėlto akcentuotina, kad joje išreiškiama bendroji administracinio akto, kaip teisės akto, prigimties esmė – valios išreiškimas siekiant teisinių padarinių.

Analizuojant Lietuvos administracinių teismų praktiką neteko sutikti kokių nors panašių išaiškinimų, kuriuose būtų doktrininiu požiūriu aiškinama administracinio akto teisinė prigimtis. Panašu, kad čia daugiau vyrauja pozityviojoje teisėje įtvirtintų

---

[604] Autorius formuluoja tik diskusinę prielaidą, kad administracinio sprendimo kategorijai galėtų būti priskiriami ne tik teisės aktai, kadangi minėtame įstatyme konkrečiai nėra paaiškinta, tačiau teisės aktais laikomi administraciniai aktai, o administracinio sprendimo kategorija traktuojama kaip platesnė, t. y. išeinanti už administracinio akto ribų.

[605] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 24 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 94-3779.

[606] Andruškevičius, A., *supra* note 43, p. 143; Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L., *supra* note 91, p. 145–146.

[607] Bakaveckas, A., *et al*., *supra* note 602, p. 483, 485.

administracinių aktų sąvokų interpretavimas[608]. Tačiau turime pasakyti, kad apie valios išreiškimą savo nutarimuose ne kartą yra užsiminęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, kalbėdamas apie įstatymų leidėjo valią, taip pat pareigūnus ir institucijas įvardydamas „valstybės valios reiškėjais“[609]. Manytume, tokia bendroji pozicija leidžia teigti, kad valstybė ir jos institucijos per savo veiklos teisinę formą – teisės aktą, išreiškia viešąją (valstybinę, visuomeninę) valią. Kartu pažymėtina, kad tokią valią minėtos institucijos išreiškia ir sudarydamos privatinius teisinius sandorius. Todėl darytina išvada, kad valios išreiškimo elementas administracinėje teisėje (administracinio akto doktrinoje) ne mažiau svarbus negu privatinėje teisėje.

Padaryta apžvalga rodo, kad Lietuvos administracinėje teisėje nėra skiriamas didelis dėmesys administracinio akto teisinei prigimčiai žvelgiant į ją bendrosios teisės teorijos aspektu, kaip tai buvo daroma Prancūzijos ir Vokietijos teisės moksle. Kaip ši situacija atrodo žvelgiant per Lietuvos civilinės teisės prizmę? Drįstume teigti, kad civilinėje teisėje pateikiamose sandorio, priešingai nei administracinio akto, sąvokose, galima įžvelgti bendruosius teisės akto elementus. Teisinę sandorio sąvoką lyginamosios teisės aspektu gan išsamiai atskleidė A. Dambrauskaitė. Anot mokslininkės, anglų kalboje sandoris apibrėžiamas terminais „*legal transaction*“ arba „*juridical act*“. Pastarasis, pažodžiui išvertus, kaip ir prancūziškasis „*acte juridique*“, reiškia teisės aktą. Iš A. Dambrauskaitės pateiktų sandorio definicijų tikslinga išskirti šią: „teisinis veiksmas (*negotium*), kuriuo išreiškiama valia (viešoji ar asmeninė, vienašalė, daugiašalė ar kolektyvinė) ir kuriuo siekiama sukurti teisines pasekmes (pakeisti teisinę situaciją, sukurti teisę ir pan.)“[610]. Įdomu, kad pateiktoje definicijoje užsimenama ir apie viešosios valios išreiškimą, kas leistų patvirtinti mintį, kad ir viešoji administracija, atstovaudama visuomenei ir valstybei, sandoriais išreiškia viešąją valią.

Panašią traktuotę rasime ir pozityviojoje teisėje. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso[611] 1.63 straipsnyje nustatyta, kad sandoriais laikomi asmenų veiksmai, kuriais siekiama sukurti, pakeisti arba panaikinti civilines teises ir pareigas. Kaip matome, Civilinis kodeksas kalba tik apie civilines teises ir pareigas, t. y. apsiriboja civilinės teisės reguliavimo lauku. Todėl kyla klausimas, kaip sandorio sampratos turinys vertintinas ne privatinės (civilinės) teisės, o bendrateisine prasme? Ar sandorio apibrėžimas bendrą-

[608] Daugiausiai teismai pasisako dėl tokių administracinio akto požymių kaip teisinių padarinių sukūrimas, taip siekiant atriboti administracinį aktą, kaip privalomą teisės aktą, nuo kitų viešojo administravimo subjektų priimamų dokumentų, neturinčių privalomos teisinės galios. Taip pat įžvelgtinas siekis pabrėžti administracinio akto poįstatyminį pobūdį, reiškiantį, kad jis turi būti grindžiamas įstatymais, bei atskirų administracinių aktų (individualių ir norminių) atribojimo kriterijų konkretizavimą. Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2008 m. birželio 12 d. nutartis (bylos Nr. A756-700/2008); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2009 m. balandžio 2 d. nutartis (bylos Nr. A756-422/2009); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2009 m. balandžio 24 d. nutartis (bylos Nr. AS146-201/2009); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2010 m. balandžio 6 d. nutartis (bylos Nr. AS822-172/2010); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2010 m. spalio 22 d. nutartis (bylos Nr. AS143-560/2010).

[609] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios.* 2006, Nr. 90-3529, atitaisymas – 2006, Nr. 137.

[610] Dambrauskaitė, A., *supra* note 53, p. 23–24.

[611] Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.

ja prasme neatitinka teisės akto apibrėžimo? Modernioje teisės teorijoje tarp visų teisės formų pripažįstama ir norminio turinio sutartis bei teisės aktas. Iš pirmo žvilgsnio tai tarsi suponuoja prielaidą, kad tokiu būdu lyg atskiriama sutartis ir teisės aktas. Tačiau prof. A. Vaišvila prie individualių teisės normų aktų priskiria piliečių testamentus, civilinius sandorius, darbo sutartis, teigdamas, kad piliečių civilinės sutartys yra teisės aktai, formuluojantys savarankiškas individualias teisės normas, skirtas konkrečių piliečių subjektinei teisei įgyvendinti[612]. Taigi tokiu būdu tarsi pripažįstama, kad tiek sandoris (kaip bendroji civilinės teisės kategorija), tiek sutartis (kaip sandorio rūšis) yra teisės aktas. Priminsime, kad toks vertinimas atitinka prancūzų mokslininkų vystytą doktriną, nors mūsų teisės tradicijoje teisės aktas ir sandoris ir įvardijami skirtingomis sąvokomis.

Apžvelgta situacija leidžia daryti įžvalgas. Nors Lietuvos teisės tradicijoje administraciniai aktai ir sandoriai nėra susieti bendruoju teisės akto terminu, kaip tai yra Prancūzijos teisėje, tačiau doktrinoje išsakomos nuomonės leidžia teigti, kad tiek administracinis aktas, tiek sandoris yra atskiros teisės akto rūšys. Todėl kyla klausimas, ar šiandieninėje Lietuvos teisės doktrinoje nusistovėjusios sandorio ir teisės akto sampratos nepatvirtina minėtų užsienio šalių mokslininkų vystytų idėjų apie viešosios ir privatinės teisės aktų bendrumą? Toks pripažinimas tikrai nereiškia, kad šių teisės aktų prigimtyje nėra esminių skirtumų, nes būtent joje įkūnijamos dvi – viešojo ir privatinio – teisinio reguliavimo technikos kurios pradiniame vystymosi etape buvo kardinaliai skirtingos, tačiau vėliau iki tam tikro laipsnio suartėjo. Ne mažiau svarbu išskirti teisės akto dalyką, t. y. į kokių teisinių padarinių (teisių ir pareigų) sukūrimą, pakeitimą ar nutraukimą nukreiptas valios išreiškimas – administracinių teisinių ar civilinių teisinių. Į ši aspektą dėmesį jau atkreipė ir Lietuvos mokslininkai[613]. Vis dėlto reikėtų pripažinti, kad doktrinoje analizuotas administracinio akto ir sandorio teisinės prigimties bendrasis elementas – valios išreiškimas, siekiant teisinių padarinių, nors ir netiesiogiai, tačiau leidžia pagrįsti tam tikrus sutarties priskyrimo administracinei teisei aspektus, o būtent – paneigti sandorio (sutarties), kategorišką ir absoliutų priešinimą administracinio akto logikai.

Dvišalių (daugiašalių) administracininių aktų doktrinos vertinimas Lietuvos teisėje. Autoriaus žiniomis, Lietuvos administracinės teisės doktrinoje vienašalių ir daugiašalių administracinių aktų problematika tirta nebuvo. Paminėtina, kad tarpukario Lietuvoje P. Vilutis, tikriausiai paveiktas Prancūzijos teisės tradicijos, pateikė administracinių aktų skirstymą į vienašalius ir sutartinius[614]. Gana išsamiai valdymo aktų instituto klausimus apžvelgęs A. Andruškevičius neužsiminė apie administracinių aktų klasifikavimo pagrindus, kuriuose būtų paliestas Prancūzijos ir Vokietijos doktrinose vystytas vienašalių ir daugiašalių aktų klausimas. Tačiau šis mokslininkas atkreipė dėmesį į tai, kad ne visi viešosios administracijos priimami teisės aktai atsiranda iš vienašališkos jos valios išreiškimo, o iniciatyvą pareiškus suinteresuotiems asmenims[615]. Kadangi Lietuvos administracinės teisės doktrina dar nėra pasiekusi tvirtos brandos ir yra nuolat atsinaujinanti, tikriausiai nesuklysime pasakę, kad neretai jos institutai tiesiog „importuojami“ iš kitų teisinių sistemų savaime juos pripažįstant. Tokia prakti-

[612] Vaišvila, A., *supra* note 29, p. 306.

[613] Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L., *supra* note 91, p. 146.

[614] Vilutis, P., *supra* note 31, p. 148.

[615] Andruškevičius, A., *supra* note 43, p. 140–141.

ka lemia, kad neretai nėra tyrinėjama ir moksliškai pagrindžiama jų teisinė prigimtis. Nors šiandieną mokslininkai ir pripažįsta, kad ne visi administraciniai aktai gali atsirasti iš vienašalės viešosios administracijos valios išreiškimo[616], tačiau vis dar vyrauja tendencijos vienašališkumą vertinti ne tik kaip administracinio akto, bet ir kaip visos administracinės teisės reguliacinės technikos indikatorių. Prisimindami lyginamojoje administracinėje teisėje keltą klausimą, ar administracinė sutartis gali būti laikoma administracinio akto rūšimi, turime atkreipti dėmesį į ne visada nuoseklius mokslininkų vertinimus. Priminsime, kad tokiu pačiu aspektu vertinome ir Rusijos mokslininkų išsakytas pozicijas. Taigi norėtume sugrįžti prie bene plačiausiai šią problematiką nagrinėjusio šiandieninei Lietuvos administracinės teisės doktrinai atstovaujančio lietuvių mokslininko S. Šedbaro įžvalgų. Mokslininkas, tyrinėdamas administracinės sutarties sampratą, pateikė požymius, jo nuomone, skiriančius administracinį aktą ir administracinę sutartį. Šių požymių epicentre – administracinio akto vienašališkumas. Tai suponuoja nuomonę, kad šis autorius minėtas dvi kategorijas pagal teisinę prigimtį vertina kaip atskirus darinius[617]. Ši nuomonė visiškai sutampa su Vokietijos teisės tradicija ir jos atstovo K. P. Somermann įžvalgomis : „esminis skirtumas tarp administracinės sutarties ir administracinio akto yra tas, kad administracinis aktas yra išleidžiamas vienašališkai, o administracinė sutartis sudaroma bendru sutarimu“[618]. Tačiau, kaip minėjome, autorius įneša ir tam tikros painiavos, kadangi jo pozicijoje įžvelgtini tam tikri nenuoseklumo ženklai[619]. Štai mokslininkas administracinę sutartį yra įvardijęs „kita teisės taikymo aktų rūšimi“. Savaime kyla klausimas, kokia dar teisės taikymo aktų rūšis, jeigu ne administracinis aktas, galėtų būti administracinė sutartis, turint omenyje, kad viena jos šalių yra viešoji administracija, įgyvendinanti savo funkcijas, kad ji sudaroma administracinės teisės normų pagrindu ir skirta viešosios (administracinės) teisės normų įgyvendinimui? Kita mokslininko mintis – tiek administracinis aktas, tiek administracinė sutartis yra viešojo administravimo institucijų teisės aktai. Ir galiausiai dėmesio vertas mokslininko teiginys, kad „administracinė sutartis, kaip valdymo aktas, turi išorinį poveikį“. Keliame klausimą: jeigu pripažįstama, kad administracinė sutartis kartu yra ir viešojo administravimo institucijų aktas, ir valdymo aktas, tai keliame klausimą, ar viešojo administravimo institucijos priimtas valdymo aktas nėra administracinis aktas?

---

[616] Įdomumo dėlei pasakysime, kad vertinant per analizuotų Vakarų Europos mokslininkų idėjų prizmę, panašiu pavyzdžiu galėtų būti Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 18 straipsnio 8 dalies nuostata, pagal kurią „karjeros valstybės tarnautoją laikinai perkelti į kitas pareigas galima tik jo rašytiniu sutikimu, išskyrus (...) ypatingų situacijų atvejus“. Tai reiškia, kad pagal bendrąjį teisinį reguliavimą, valstybės tarnautojas gali būti jį į pareigas priėmusio asmens įsakymu perkeltas į kitas pareigas tik turint rašytinį valstybės tarnautojo sutikimą, t. y. šiam išreiškus savo valią. Taip administracinis aktas tampa tarsi „dvišalis“, kadangi be jo adresato (valstybės tarnautojo) valios išreiškimo, jis negali būti priimtas. Tačiau kartu įstatymas palieka diskrecijos teisę „ypatingomis situacijomis“ priimti vienašališką aktą, kuriuo valstybės tarnautojas laikinai perkeliamas į kitas pareigas nereikalaujant jo sutikimo. Sekant Vakarų Europos mokslininkų doktrininiu aiškinimu, pateiktose situacijose būtų skirtingos prigimties teisės aktas: pirmuoju atveju jis kiltų iš valių suderinimo, antruoju – iš vienašalio valios išreiškimo. **Žr**. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 66-2130.

[617] Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 122–123, 177, 184–185.

[618] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 26.

[619] Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 122–123.

Mūsų nuomone, aprašyta situacija atitinka neretai Rusijos administracinės teisės doktrinoje pasitaikantį variantą. Nors akivaizdu, kad mokslininko nuostatose įžvelgtina vokiškosios teisės tradicijos įtaka, tačiau argumentų, kodėl administracinė sutartis negali būti laikoma administracinio akto rūšimi, deja, nepateikta. Susiklosto situacija, kai tarsi netiesiogiai pateikiama keletas argumentų, kad administracinė sutartis yra administracinio akto rūšis, tačiau tiesiogiai tai neįvardijama.

Vis dėlto net ir tarp negausių nuomonių analizuojama problematika pasitaiko pozicijų, kategoriškai neskiriančių administracinio akto ir administracinės sutarties. A. Andruškevičius, tyrinėdamas administracinių aktų institutą, užsiminė ir apie administracinę sutartį, įvardydamas ją „administracinės teisės taikymo aktu" ir, kas yra itin svarbu, nurodydamas, kad tokia sutartis savo esme ir vykdymo būdu skiriasi nuo vienašališkai priimamų valdymo sprendimų[620]. Galima kelti klausimą, ar tokia traktuotė nereiškia, kad toks aktas yra viešosios administracijos, t. y. administracinis aktas, nes autorius skiria ją tik nuo vienašalių valdymo sprendimų, o ne nuo administracinių aktų apskritai? Jeigu taip, tai reikštų, kad tokia sutartis yra dvišalis (daugiašalis) aktas. Mūsų nuomone, ši pozicija yra priimtinesnė moderniajai administracinei teisei. Įdomu pažymėti, kad toks vertinimas labiau atitiktų prancūziškąją teisės tradiciją. Matome, nors ir negausios, Lietuvos autorių nuomonės vis dėlto išsiskiria, todėl į šį klausimą kol kas nėra atsakyta. Vertinant esamą Lietuvos administracinės teisės doktrinos būklę analizuojamu klausimu teigtina, kad administracinės teisės mokslas kol kas nėra visapusiškai adaptavęs turininguosius administracinio teisinio reguliavimo pokyčius, kadangi vis dar nėra moksliškai įvertinta ir pagrįsta jų įtaka administracinio akto teisinei prigimčiai ir nėra aišku, kuris administracinio akto, taip pat administracinio akto ir administracinės sutarties sąveikos modelis mūsų teisės tradicijai priimtinesnis. Drįstume teigti, kad kol kas vyraujanti teisinė mintis ir pozityvioji teisė labiau krypsta į vokiškąją teisės tradiciją, o šiuo aspektu Lietuvos tradicijoje aiškiai atsispindi Rusijos teisės doktrinos linija.

Įdomus ir reikšmingas šiame tyrimo etape yra Lietuvos civilinės teisės pavyzdys. Kaip Vakarų Europos mokslininkų vystytos dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų doktrinos nuostatos atrodytų vertinant jas per Lietuvos civilinės teisės prizmę? Juk sandoris bendrąja prasme taip pat yra teisės aktas. Bendrasis vertinimas būtų toks, kad kol kas labiau vyrauja formaliuoju kiekybiniu kriterijumi grindžiamas teisės aktų (sandorių) klasifikavimas į vienašalius ir dvišalius (daugiašalius), tačiau, priešingai nei administracinėje teisėje, jis yra pripažįstamas. Tokiu būdu teisės akto rūšį nulemia kiekybinis kriterijus – teisės akto autorių skaičius. Vis dėlto reikėtų pabrėžti, kad Lietuvos pozityviojoje civilinėje teisėje, mūsų nuomone, įtvirtintas mišrus modelis, kuriame iš dalies vyrauja kiekybinis, tačiau pastebimas ir kokybinis kriterijus. Pagrįsime šią poziciją pozityviosios teisės nuostatomis. Civilinio kodekso 1.63 straipsnyje įtvirtintas sandorių institutas. Pagal šį straipsnį, sandoriai gali būti vienašaliai, dvišaliai ir daugiašaliai. Iš pirmo žvilgsnio pateikiamose definicijose įžvelgtinas kiekybinis kriterijus: vienašaliu laikomas sandoris, kuriam sudaryti būtina ir pakanka vienos šalies valios. Dvišaliu laikomas sandoris, kuriam sudaryti būtina dviejų šalių suderinta valia. Daugiašaliu laikomas sandoris, kuriam sudaryti reikalinga suderinta trijų ir daugiau šalių valia. Tačiau minimo straipsnio 4 dalyje teigiama, kad iš vienašalio sandorio atsiranda pareigos jį

[620] Andruškevičius, A., *supra* note 43, p. 141–142.

sudariusiam asmeniui. Kitiems asmenims iš vienašalio sandorio pareigos atsiranda tik įstatymų nustatytais atvejais arba kai tie asmenys sutinka. Vertindami šias nuostatas per prancūziškosios tradicijos prizmę turime skirti du momentus. Bendra nuostata būtų tokia, kad vienašaliai sandoriai įtvirtinti Civiliniame kodekse, turinio (teisinės prigimties) prasme vis dėlto turėtų būti traktuojami kaip daugiašaliai aktai, nes tam, kad iš jų atsirastų pareigos kitiems asmenims, reikalingas pastarųjų sutikimas, t. y. valios išreiškimas. Tačiau Civiliniame kodekse palikta išimtis, pagal kurią tokios pareigos gali atsirasti įstatymų nustatytais atvejais, o tai, mūsų nuomone, galėtų reikšti, kad tokio pobūdžio vienašaliai sandoriai atitiktų Prancūzijos teisėje visuotinai pripažįstamą vienašalio akto sampratą, kadangi šiuo atveju, manytina, pareigos gali atsirasti ir nesant asmens (teisės akto adresato) valios išreiškimo. Be abejo, tokia situacija gan susiaurina bendrus privatinės ir viešosios teisės aktų bendros prigimties sąlyčio taškus Lietuvos teisės tradicijos kontekste, tačiau jų nepaneigia. Manytume, kad pateikti, nors ir negausūs, šie pavyzdžiai vis dėlto patvirtina, kad ir Lietuvos teisės tradicijos aplinkoje pasitvirtina Vakarų Europos mokslininkų vystytų idėjų, kad tiek administracinėje, tiek civilinėje teisėje egzistuoja ir vienašalis valios išreiškimas, ir dvišaliai (daugiašaliai) valių suderinimo elementai, pagrįstumas. Priartinant šį vertinimą prie Lietuvos administracinės teisės aktualijų pasakytina, kad Lietuvos administracinė teisė jau yra adaptavusi teisinio reguliavimo techniką, kurioje derinami vienašalio valdingo poveikio ir valių suderinimo elementai. Todėl nepriklausomai nuo to, kad mūsų teisės doktrinoje nėra pripažįstamas dvišalių administracinių aktų institutas, darytina išvada, kad sutartimi grindžiamos teisinio reguliavimo technikos logikos implikacijos į Lietuvos administracinės teisės sistemą, neturėtų sukelti esminių prieštaravimų.

Baigiant administracinio akto ir administracinės sutarties galimų sąsajų Lietuvos teisinėje sistemoje vertinimą reikėtų paminėti ir administracinės sutarties teisinės galios klausimą. Vadovaudamiesi anksčiau aprašytomis Lietuvos mokslininkų pozicijomis, kad administracinė sutartis yra valdymo aktas, viešojo administravimo subjekto teisės aktas, teisės taikymo aktas ir pan., turime daryti lyginamosios administracinės teisės praktiką atitinkančią išvadą: administracinės sutarties teisinė galia prilyginama administracinio akto teisinei galiai. Sekant mintimi, kad administracinė sutartis yra viešojo administravimo subjekto teisės aktas, prisimintinas Konstitucinio Teismo išaiškinimas, kad Vyriausybė gali priimti tik poįstatyminius teisės aktus[621]. Darytina išvada, kad toks aiškinimas galioja ne tik Vyriausybei, bet ir viešajai administracijai apskritai. Taip pat reikėtų pasakyti, kad tikriausiai toks apribojimas nustatomas tik viešosioms teisinėms veiklos formoms, t. y. administraciniams teisės aktams, kurie, žinoma, negali turėti įstatymo lygmens teisinės galios. Viešosios administracijos sudarytą civilinę sutartį su privačiu asmeniu turėtume vis dėlto laikyti įstatymo galios teisės aktu, nes būtent ši nuostata ir yra privataus asmens teisių ir teisėtų interesų apsaugos garantas. Be to, nebūtų jokios teisinės logikos privačių asmenų sudarytą civilinę sutartį laikyti įstatymo galios teisės aktu, o vien dėl to, kad viena civilinės sutarties šalių bus viešoji administracija, jai suteikti žemesnę teisinę galią. Tokia išimtis iš civilinės teisės principų, manytume,

[621] *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. 1993-2009, supra* note 582, p. 139.

neturėtų jokio racionalaus pagrindimo[622]. Prisimindami prancūziškąjį administracinės sutarties variantą, kur administracija gali daryti vienašales intervencijas į administracinę sutartį, turėtume pripažinti, kad tai atitinka teisinę logiką: daryti intervenciją į teisės akto vykdymą galima ne žemesnės galios nei tas aktas, į kurį nukreipiama intervencija, teisės aktu. Todėl tai laikytume dar vienu argumentu, ne tik skiriančiu administracinę ir civilinę sutartį, tačiau ir pagrindžiančiu administracinės sutarties priskyrimą administracinio akto kategorijai.

Lyginamosios administracinės teisės erdvėje analizuoto sutarties pritaikymo ribų administracinėje teisėje klausimo vertinimas Lietuvos teisinės sistemos kontekste taip pat bus specifinis, todėl jį paliesime tik bendruoju požiūriu. Visų pirma tai lemia administracinės sutarties instituto raidos lygmuo Lietuvos teisinėje sistemoje, t. y. šio instituto neįtvirtinimas įstatymu. Todėl diskusijas dėl sutarties pritaikymo Lietuvos administracinėje teisėje ribų galėtume grįsti tik inversine logika – siekdami jau egzistuojančias sutartis pripažinti administracinėmis ir taip atskleisti, kokiose srityse šios sutartys egzistuoja. Tačiau abejotina, ar tokia taktika būtų produktyvi, kadangi ji leistų parodyti, kokiose viešojo valdymo (administravimo) srityse egzistuoja sutartys. O šiuo požiūriu kokių nors veiksnių, kuriems lemiant Lietuva galėtų būti išskiriama iš kitų valstybių, neįžvelgiame[623]. Darydami įžvalgas dėl galimo administracinių sutarčių bendrojo teisinio reguliavimo nustatymo atkreiptume dėmesį į tai, kad sutarties pritaikymo ribas atskirais atvejais apibrėžtų tiek įstatymų leidėjas, tiek teismai. Savo ruožtu norėtume pakomentuoti vieną labiausiai lyginamojoje administracinėje teisėje paplitusių sutarties pritaikymo sričių – įgaliojimų delegavimą (suteikimą).

Kyla klausimas, kaip galėtų būti vertinamas viešojo valdymo (administravimo) įgaliojimų delegavimas (suteikimas) Lietuvos teisinės sistemos kontekste ir kokias perspektyvas tai galėtų atverti administracinės sutarties instituto formavimuisi? Manytume, kad situacija nėra vienareikšmiška, kadangi tą suponuoja nuolatinė Viešojo administravimo įstatymo normų kaita. Įgaliojimų delegavimas tiesiogiai daro įtaką ir viešojo administravimo subjektų sistemai, kadangi akivaizdu, kad tokiu atveju privatus asmuo tarsi inkorporuojamas į viešojo administravimo subjektų ratą. Būtina pabrėžti, kad įgaliojimų delegavimo praktika lyginamojoje teisėje, dar vadinama „autsorsingu“, nereiškia funkcijų privatizavimo ir administracinių teisinių reguliavimo mechanizmų pakeitimo civiliniais teisiniais. Kadangi šiuo atveju atsakomybė dėl funkcijos tinkamo vykdymo išlieka valstybei (savivaldybei), t. y. nepaisant delegavimo fakto tos funkcijos vykdymas išlieka valstybės (savivaldybės) priedermė, tampa akivaizdu, kad tą funkciją vykdantis privatus subjektas turėtų būti traktuojamas kaip veikiantis administracinės teisės pagrindu ir jos ribose. Tai reiškia, kad administracinė sutartis sudaro sąlygas įtraukiant privatų sekto-

---

[622] Įdomumo dėlei atkreipsime dėmesį ir į Civiliniame kodekse vartojamą terminiją. Štai 4.108 straipsnyje teigiama, kad turto patikėjimo teisės atsiradimo pagrindas gali būti: įstatymas, **administracinis aktas**, **sutartis**, testamentas, teismo sprendimas. Kaip matome, šiame straipsnyje administracinis aktas ir sutartis vartojami kaip atskiri ir tarpusavio ryšiais nesiejami terminai, tačiau aiškinant sistemiškai tikriausiai turėtume traktuoti, kad taip įstatymų leidėjas atskiria administracinį aktą ir civilinę, o ne administracinę sutartį, kuri Lietuvos teisės aktuose dar nėra apibrėžta.

[623] Lietuvoje, kaip ir kitose valstybėse, sutartys, kurių teisinė prigimtis nėra iki galo aiški sudaromos aplinkos, energetikos, krašto apsaugos, mokesčių administravimo, sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos ir darbo, transporto (susisiekimo) ir kitose srityse.

rių plėsti viešojo administravimo subjektų ratą, kartu išlaikant administracinės teisės reguliacinį vaidmenį. Taigi kaip tokia praktika atrodytų Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo kontekste? Ilgą laiką galiojusi šio įstatymo redakcija į viešojo administravimo subjektų sistemą įtraukė „kitus viešojo administravimo subjektus", t. y. fizinius ar juridinius asmenis, įstatymo nustatyta tvarka įgaliotus atlikti viešąjį administravimą. Tai tarsi leidžia daryti prielaidą, kad Prancūzijoje ir Vokietijoje egzistuojantis įgaliojimų delegavimas administracine sutartimi būtų galimas ir mūsų teisinėje sistemoje, padarius tam tikras įstatymų pataisas. Tačiau 2011 m. gegužės 1 d. įsigaliojusi minimo įstatymo pataisa iš esmės pakeičia viešojo administravimo subjektų sistemą, panaikindama „kitus viešojo administravimo subjektus". Tokia norma sukelia tam tikrų prieštaravimų. Visų pirma, apribojimas privačiam sektoriui deleguoti viešojo valdymo (administravimo) įgaliojimus negalėtų būti vertinamas kaip labai pažangus žingsnis, kadangi užsienio šalių (Prancūzijos, Vokietijos, Didžiosios Britanijos ir net Rusijos) patirtis rodo priešingas tendencijas. Abejotume, ar tokių pakeitimų inspiracija galėjo tapti kai kurių viešosios svarbos funkcijų išvedimas už administracinės teisės galiojimo lauko ribų. Turime omenyje tai, kad pasaulinėje praktikoje pastebimas privataus sektoriaus vaidmens vykdant viešosios svarbos funkcijas augimas nulemtų, kad galiojant tokiam teisiniam reguliavimui Lietuvoje siaurės kategorijos „viešasis administravimas" turinys ir tos funkcijos taps civilinės apyvartos objektais. Vis dėlto galima daryti diskusinę prielaidą, kad galbūt komentuojamos įstatymo pataisos galėjo turėti kitą pagrindimą – siekį išlaikyti valstybės (savivaldybių) įtaką visuomeninės svarbos funkcijų įgyvendinimo srityse. Pasiekti šį rezultatą, pavyzdžiui, Prancūzijos teisėje leidžia aprašytas administracinės sutarties institutas. Kadangi šis institutas Lietuvoje nėra išvystytas, o visuotinė tendencija privačiam sektoriui skverbtis į viešojo valdymo (administravimo) lauką, tikėtina, neaplenks ir mūsų šalies, tenka ieškoti kitų problemos sprendimo variantų. Iš dalies tai patvirtina ir analizuojamo įstatymo 4^1 straipsnio nuostata, įsigaliojusi taip pat nuo 2011 m. gegužės 1 d.: „Valstybės ir savivaldybių įmonėms viešojo administravimo įgaliojimai atlikti jų pačių priimtų administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę ir teikti administracines paslaugas gali būti suteikiami tik tuo atveju, jeigu nėra valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų, kurioms šie įgaliojimai galėtų būti suteikti, ir jeigu šie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tos valstybės ar savivaldybės įmonės veiklos tikslais". Iš to darytina išvada, kad viešojo administravimo įgaliojimus siekiama sutelkti valstybės (savivaldybių) besąlygiškai kontroliuojamų subjektų, ypač institucijų, rankose. Mūsų nuomone, administracinės teisės reguliacines galias Lietuvoje galima stiprinti būtent išnaudojant sutarties ir administracinio akto technikų reguliacinį potencialą jas derinant, o ne grįžtant prie funkcinės centralizacijos. Todėl žvelgiant į ateitį darytina išvada, kad ši nauja viešojo administravimo įstatymo nuostata vėl gali būti keičiama. Atsižvelgdami į tai, kas išsakyta, paanalizuosime vieną pavyzdį. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta nuostata, pagal kurią „Savivaldybė gali perduoti įgyvendinti administracinių ir viešųjų paslaugų funkcijas kitai savivaldybei abipusiu savivaldybių tarybų sutarimu sutarčių pagrindu, tačiau už šių funkcijų įgyvendinimą atsakinga yra funkcijas perduodanti savivaldybė"[624]. Drįstume teigti, kad ši sutartis yra būtent viešojo administravimo įgaliojimų delegavimo pavyzdys, t. y. teisinė forma. Au-

[624] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 113-4290.

tomatiškai kyla klausimas, kaip tokia nuostata dera su viešojo administravimo įstatymo 4[1] straipsnio pirmąja dalimi, kuri apskritai nenumato sutarties kaip įgaliojimų delegavimo teisinės formos? Kita vertus, minėtame straipsnyje įgaliojimų delegavimo teisine forma pripažįstamas „deleguojančios institucijos aktas“, todėl galime daryti diskusinę prielaidą, kad, įtvirtinus administracinę sutartį Viešojo administravimo įstatyme ir sekant lyginamojoje bei Lietuvos teisėje jau pasitaikančiu aiškinimu, kad tokia sutartis yra viešojo administravimo subjekto (institucijos) aktas, turėtume pripažinti, kad šie loginiai prieštaravimai tarsi išnyktų. Tačiau akivaizdu viena – situacija probleminė, ir tai tik dar vienas argumentas, kad trūksta nuoseklaus sisteminio požiūrio į teisinį reguliavimą, todėl tai ne tik stabdo sutarties pritaikymą Lietuvos administracinėje teisėje, bet sukelia ir priešingą efektą – administracinės sutarties instituto neišvystymas Lietuvoje sudaro kliūtis optimaliai reguliuoti visuomeninius santykius pagal susiformavusius poreikius.

3.2. Administracinės sutarties instituto formavimosi Lietuvos teisinėje sistemoje poreikį lemiantys veiksniai

Lyginamosios administracinės teisės mokslas pateikia įvairias sutarties skverbimosi į administracinės teisės lauką priežastis. Iš jų paminėtini ideologiniai administracinės teisės pokyčiai, demokratizacijos procesai, efektyvumo viešajame valdyme (administravime) siekis, viešosios ir privatinės teisės suartėjimas, ekonominių procesų įtaka ir kita[625]. Šios permainos įpareigoja permąstyti sutarties kaip teisės instituto problemą ir jos vietą teisinėje bei teisės šaltinių sistemoje[626]. Nors administracinės sutarties institutas skirtingose valstybėse formavosi skirtingais laikotarpiais, vis dėlto šis reiškinys pakluso tam tikriems bendriems dėsningumams. Atsižvelgiant į tai galima daryti išvadą, kad įžvalgas apie administracinės sutarties instituto formavimosi Lietuvos teisėje poreikius lemiančius veiksnius galima formuluoti remiantis ir lyginamosios teisės patirtimi. Autoriaus nuomone, abstrahuojantis nuo atskirų socialinių pokyčių, darančių įtaką šiam reiškiniui, ir vertinant Lietuvos teisinės sistemos aktualijas, svarbiausiu veiksniu laikytina pati administracinės teisės kaita. Pagrindines šios kaitos kryptis rodo intensyvi administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtra bei šios teisės šakos funkcijų sisteminiai pokyčiai.

Administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtra kaip sutarties pritaikymą Lietuvos administracinėje teisėje skatinantis veiksnys. Administracinės teisės samprata ir vaidmuo, o kartu ir reguliavimo dalykas skirtingose valstybėse gan pastebimai skiriasi. Dar tarpukario laikotarpiu vokiečių mokslininkas F. Fleiner atkreipė dėmesį, kad istorinės evoliucijos tėkmėje požiūriai į teisinių santykių prigimtį kito, tačiau šis transformacijų procesas nepakluso vienam ritmui skirtingose valstybėse. Todėl atsitiko taip, kad vienose valstybėse toks pats teisinis santykis reglamentuojamas privatinės teisės, o tuo metu kitoje valstybėje triumfavo viešosios teisės koncepcija[627]. Atitinkamai tai

[625] Pvz., Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 285; Tikhomirov, Ju. A., *Upravlenie na osnove prava* [Management Based on Law], *supra* note 63, p. 95–97; Tikhomirov, Ju. A., *Administrativnoe pravo i process* [Administrative Law and Process], *supra* note 63, p. 27.

[626] Shirabon, O. V., *supra* note 56, p. 3–4.

[627] Fleiner, F., *supra* note 21, p. 37.

lemia ir viešosios administracijos veiklos formų sąrangas, kadangi vienose šalyse daugiau naudojamos privatinės (civilinės) sutartys, derinant jas su administraciniais aktais, o kitose – administracinės (viešosios teisinės) sutartys. Taigi akivaizdu, kad viešosios administracijos veiklos metodų ir formų ypatumai atsiskleidžia per administracinės teisės reguliavimo dalyko apimtį ir jos kaitą.

Kaip atsakas į sparčiai kintančius žmogaus, visuomenės ir valstybės poreikius pradėjo sparčiai plėstis administracinės teisės reguliavimo dalykas. Dėl naujų visuomenės ir valstybės sąlygų bei poreikių „radikaliai keičiasi valstybinio valdymo funkcijos, būdai bei administracinės teisinės jų įgyvendinimo priemonės, ypač dėl privatinės teisės plėtotės, socialinių, ūkio, ekonomikos apskritai ir kitų pokyčių šalyje“[628]. J. J. L. Rubira rašo: „kalbant apie administracinės teisės apimtį liberalizmo ir konkurencijos eroje, pabrėžiama šios teisės šakos reguliavimo dalyko plėtros tendencija bei sąveika su privatine teise“[629]. Šią sąveiką būtina tinkamai įvertinti, nes būtent ji yra vienas iš veiksnių, skatinančių administracinės sutarties instituto formavimąsi. Vis dėlto pasakytina, kad sutarties instituto pritaikymas administracinėje teisėje pasižymi tam tikra specifika ir negali būti mechaniškai tapatinamas su tokia praktika privatinėje teisėje, kadangi esminiai administracinės teisės principai išlieka tie patys, užtikrindami šios teisės šakos tęstinumą. Administracinei teisei esant vienam iš kertinių teisės sistemos pamatų, priskirtina ir esmingoji priedermė (vaidmuo) reguliuojant visuomeninius santykius visos teisinės sistemos lygmeniu. Nors teisinė sistema itin sparčiai diferencijuojasi, atsiranda naujų reguliuojamų santykių grupių specialiose srityse, o jų pagrindu skiriamos naujos teisės šakos ir pošakiai (finansų, mokesčių, aplinkos, energetikos, licencijavimo, viešųjų pirkimų, koncesijų, statybos teisė ir kt.), nederėtų pamiršti, kad tai nekeičia nusistovėjusių dėsnių: administracinė teisė, kaip viena pagrindinių teisės sistemos dalių, savo reguliacine technika turi aptarnauti kitas teisės šakas, susibūrusias aplink klasikinį viešosios teisės branduolį, ir pateikti esamas socialines teisines sąlygas atitinkančias teisinio reguliavimo formules. Teisus A. Andruškevičius teigdamas, kad dabarties Lietuvos administracinė teisė išsiplėtojo į socialinį reiškinį. Šis autorius apibendrintai skiria tokias šiuolaikinės administracinės teisės reguliavimo sritis: viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykiai bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupės[630]. Pasakytina, kad būtent asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupė lemia administracinės teisės dalyko kompleksiškumą ir nepibrėžtumą. Būtent šioje, vadinamųjų „išorinių“ santykių srityje ir atsiskleidžia administracinės teisės sąveikos su kitomis teisės sistemos dalimis, kadangi minėti santykiai išplinta į socialinę, ekonominę, kultūrinę bei kitas valstybės ir privačių asmenų santykių sritis. Nors sutartis jau pritaikoma ir vidiniuose administraciniuose santykiuose, būtent išoriniuose santykiuose susiklostė svarbiausios prielaidos, pareikalavusios keisti administracinės teisės reguliavimo techniką bei lanksčiai prisitaikyti prie naujai susiformavusių ir itin dinamiškų žmogaus, visuomenės ir valstybės socialinių, ekonominių ir kultūrinių poreikių.

---

628 Bakaveckas, A., *et al*., *supra* note 602, p. 17.

629 Rubira, J. J. L., *supra* note 60, p. 601.

630 Andruškevičius, A., *supra* note 43, p. 131; Andruškevičius A., Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis, *supra* note 30, p. 26.

Analizuojama administracinės teisės dalyko plėtros tendencija lyginamojoje teisėje vertinama nevienareikšmiškai. Nereti viešosios ir privatinės teisės mokslininkų disputai, kuriuose keliami aštriausi prieštaravimai, susiję su privatinės ir viešosios teisės galiojimo ribų problema. Neretai pabrėžiama, kad administracinė (viešoji) teisė daugelyje sričių užleidžia savo pozicijas privatinei teisei, jos formoms ir metodams, nes tai diktuoja rinkos ekonomikos ir liberalizmo sąlygos. Mintį, jog administracinė teisė užleidžia pozicijas civilinei teisei, palaiko ir V. D. Melgunov teigdamas, kad sovietiniais laikais administracinė teisė stipriai veikė civilinę teisę, o šiuolaikinė administracinė teisė pasidavė modifikacijoms, susijusioms su civilinės teisės vaidmens išaugimu visuomenėje. Administracinė teisė perėmė civilinei teisei būdingesnes sutartimi grindžiamas valdymo formas[631]. Mūsų nuomone, apibrėžiant teisės galiojimo sritį neretai daroma metodologinė klaida tokį apibrėžimą grįsti teisinės veiklos išorinių formų, o ne susiklostančių santykių turinio teisine prigimtimi. Ypač tai pasakytina apie Lietuvą. Drįstume teigti, kad kol kas mūsų valstybėje dominuoja tradicija kiekvieną iš sutarties kylantį santykį tapatinti su privatiniu teisiniu santykiu. Tai, kad viešoji teisė naudoja privatinei teisei būdingus instrumentus, dar nereiškia, kad būtinai tą santykį reguliuoja privatinė teisė. Gali būti taip, kad konkrečiu atveju modeliuojamas mišrus teisinis reguliavimas (pagal teisinio reguliavimo logiką, ne pagal prigimtį) derinant viešosios ir privatinės teisės instrumentus. Puikiausias tokio derinimo pavyzdys lyginamojoje administracinėje teisėje – administracinės sutarties institutas.

Tradicija griežtai skirti privatinę teisę nuo viešosios nesiekiant įvertinti jų sąveikos ir integracinių procesų, neretai pastebima ir lyginamosios administracinės teisės moksle. Šiuos procesus lemia tai, kad administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtra krypsta į sritis, kuriose veikia privatinė teisė, todėl susiformavo tendencija tarsi atskirti tas sritis ir naujai susiformavusius teisinių santykių modelius priskirti arba viešajai, arba privatinei teisei. Iš tiesų XX a. antroji pusė pasižymėjo ne tik itin sparčiu ekonomikos augimu, bet ir masiniu valstybei priklausančių objektų ir funkcijų privatizavimu, vis platesniu privataus sektoriaus įtraukimu į viešąjį valdymą (administravimą). Taip susiformavo nuomonė, kad valstybės (viešosios administracijos), o kartu ir administracinės teisės vaidmuo socialiniame ekonominiame gyvenime siaurėja, užleisdamas pozicijas privatinės teisės priemonėms, metodams, savireguliacijos procesams: „Siaurėja valstybinio valdymo įtaka, nes dėl privatinės teisės plėtotės ir kitų pokyčių daugelis Lietuvos ekonomikos sričių plėtojasi autonomijos ir savireguliacijos pagrindu“[632]. Pabrėžtina, kad šie procesai nėra pasibaigę ir šiandieną, todėl tai yra nuolat atsinaujinančių diskusijų objektas. Tačiau svarbiausia šioje situacijoje suvokti viešosios ir privatinės teisės veikimo sričių kaitą, priklausomą nuo įvairių ekonominių, kultūrinių, socialinių veiksnių, neretai suformuojančių „mišrios teisės“ veikimo sritis. Štai J. Caillosse mano, kad viešosios ir privatinės teisės ribos kinta, tačiau šių teisės šakų atskyrimo principas tampa tarsi nediskutuojamas ir nepajudinamas[633]. Šioje mintyje galima įžvelgti itin aktualų faktą – viešoji ir privatinė teisė nuolat kinta, kaip kinta ir jų indėlis reguliuojant itin sparčiai besikeičiančius visuomeninius santykius. Akivaizdu, kad įvairiuose visuo-

631 Melgunov, V. D., *supra* note 62, p. 11.

632 Bakaveckas, A., *et al.*, *supra* note 602, p. 17.

633 Caillosse, J., *supra* note 66, p. 960.

menės raidos etapuose formuojasi nauji socialinių santykių modeliai, reikalaujantys ir teisės naujovių. Teisus Ju. A. Tikhomirov teigdamas, kad „nemažai sferų mūsų visuomenėje keičia priklausomybę ir iš viešosios teisės pereina į privatinę teisę“[634]. Tačiau teisės moksle gausu įrodymų, jog skirtingais laikotarpiais šis reiškinys įgaudavo ir priešingą kryptį. Štai po Antrojo pasaulinio karo žinomas pranzūzų civilistas R. Savatier išreiškė nerimą dėl privatinės teisės suviešinimo, įvardijęs tai kaip „viešosios teisės įvykdytą privatinės teisės užgrobimą“[635]. Iš esmės šie procesai keitėsi atskirais laikotarpiais, atspindėdami socialinio, ekonominio gyvenimo evoliucijas. Italų autorius G. Napolitano atskleidė, kad šiuolaikinėje epochoje matomas administracijos veiklos režimo „suprivatinimas“, tačiau tuo pat metu ryškėja įvairių privačių veiklų režimų „suviešinimas“, pasireiškiantis visų sričių reguliavimu[636]. Keliame klausimą – ar tai nepatvirtina, kad nors kai kuriose srityse administracinis teisinis reguliavimas keičiamas civiliniu teisiniu reguliavimu, pakanka įrodymų, kad vyksta ir priešingi procesai – administracinė teisė reguliuoja vis naujas žmogaus, visuomenės ir valstybės santykių sritis? Tai akivaizdžiai rodo, kad socialinio gyvenimo kaita tiesiogiai veikia ir atskiras teisinės sistemos dalis: viešosios (administracinės) teisės dalykas plečiasi apimdamas vis naujas sritis. Ypač tai pasakytina apie vadinamąją „ekonomikos teisę“, kurioje atsiveria plačiausi administracinio ir civilinio teisinio reguliavimo sąveikų laukai. D. Truchet savo tyrinėjimuose pagrindė, kad būtent ekonomikos teisės srityje įveikiama viešosios ir privatinės teisės dichotomija, kadangi šioje srityje abu teisinio reguliavimo mechanizmai sąveikauja[637]. Taigi darytina išvada, kad atskirose srityse, nelygu poreikiai ir teisės tradicijos, susiformuoja tam tikra viešųjų ir privatinių teisinio reguliavimo technikų pusiausvyra, kadangi kai kurios sritys, tradiciškai laikytos administracinės teisės veikimo sfera, reguliuojamos civilinėmis teisinėmis priemonėmis. Tai reiškia, kad vienuose visuomeninių santykių modeliuose didesnė proporcija tenka viešojo, kituose privatinio arba mišraus teisinio reguliavimo mechanizmams. Neretai administracinės ir civilinės teisės reguliavimo dalykas susipina, todėl kyla mišraus teisinio reguliavimo poreikis, pasireiškiantis atskirų teisinio reguliavimo technikų integracija. To rezultatas – administracinio akto ir civilinės sutarties logikų derinimas, sukuriant naujas viešojo valdymo (administravimo) formas.

Apibendrinant pasakytina, kad šiuolaikinėje valstybėje didėjanti viešosios administracijos veiklos apimtis kartu suponuoja ir administracinės teisės dalyko plėtrą, o tai lemia šios teisės šakos reguliuojamų santykių kompleksiškumą. Administracinės teisės reguliavimo dalykas plečiasi į sritis, priartinančias jį prie civilinės teisės reguliavimo dalyko. Tačiau nepaisant to viešosios administracijos priedermė ir funkcijos nekinta, ir administracinei teisei keliamas uždavinys ieškoti kokybiškai naujos, integracinės bei lanksčios teisinio reguliavimo technikos, pritaikant sutarties instituto reguliacinį potencialą. Todėl administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtros veiksnys tiesiogiai skatina sutarties instituto pritaikymą ir Lietuvos administracinėje teisėje, kadangi tai yra visuo-

634 Tikhomirov, Ju. A., *Upravlenie na osnove prava* [Management Based on Law], *supra* note 63, p. 62.

635 Beaud, O., *supra* note 65, p. 31.

636 Auby, J. B. A propos de la notion d'exorbitance du droit administratif. *L'exorbitance du droit administratif en question* (*s*). Université de Poitiers, 2004, p. 20.

637 Truchet, D., *supra* note 68, p. 63.

tinai paplitusi tendencija, skatinanti sutartimi grindžiamų viešojo valdymo (administravimo) formų vystymąsi.

Administracinės teisės funkcijų kaita kaip administracinės sutarties instituto formavimąsi skatinantis veiksnys. Administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtros reiškinys prigimtiniai susijęs ir su šios teisės šakos funkcijų pokyčiais, sudarančiais prielaidas platesniam sutarties instituto pritaikymui administracinėje teisėje. A. Vaišvilos teigimu, kaip konkrečiu laikotarpiu suprantama teisės socialinė paskirtis, tokios yra ir teisės funkcijos, jų katalogas, turinys, kompetencija viena kitos atžvilgiu ir viso teisinio reguliavimo pobūdis[638]. Šame teiginyje galime įžvelgti tam tikrus sraigtus, susiejančius administracinės teisės funkcijų kokybinės kaitos ir sutarties pritaikymo administracinėje teisėje abipusį ryšį. Nepamiršus vis dar gyvuojančio stereotipo administracinę teisę tapatinti su vienašališkais valdingais prievartiniais metodais reikia prisiminti, kokia buvo sovietinės administracinės teisės paskirtis. Nepaisant skirtingais laikotarpiais valstybėje egzistavusios santvarkos, administracinė teisė visada reguliavo viešosios administracijos veiklos formas ir metodus. Todėl akivaizdu, kad nedemokratinėje santvarkoje viešajai valdžiai siekiant kuo detaliau sureguliuoti ir kontroliuoti žmogaus veiklos ir gyvenimo sritis, pagrindinė ir didžiausios apimties administracinės teisės funkcija buvo represinė, arba valstybės prievartos (sankcijų) legalizavimo ir normavimo funkcija. Tačiau sugrįžus prie teisinės valstybės modelio, administracinėje teisėje įvyko turiningieji pokyčiai, kurie visų pirma reikalauja naujai pažvelgti ir į šios teisės šakos funkcijas. A. Andruškevičius teisingai pažymėjo, kad „demokratinės valstybės administracinės teisės sistema apima viešųjų administravimo paslaugų reglamentavimą, tuo būdu įgyvendindama informacijos, viešosios valdžios kritikos ir kitas konstitucines asmenų teises ir laisves. Tai keičia dar ir šiandien teisės moksle vyraujantį požiūrį į administracinę teisę tik kaip į vienašališkų valdingų reikalavimų ir baudimų metodu grindžiamą teisės posistemį“[639].

Pritaikę A. Vaišvilos pateiktą šiuolaikinės teisės funkcijų katalogą[640] kaip administracinės teisės funkcijų matricą matome, kad iš esmės pasikeitė šios teisės šakos funkcijų apimtis (paskirtis).

Visų pirma akivaizdu, kad teisinėje valstybėje viešosios administracijos veiklą ir jos santykius su privačiais asmenimis reglamentuojanti administracinė teisė ne tik nebegali, bet ir neturi poreikio disponuoti tokios plačios apimties represine funkcija, kaip nedemokratinių režimų atveju. Todėl teisus E. Kūris teigdamas, kad „teisinės sistemos pertvarkymas suponuoja esminį valstybės, teisės socialinės funkcijos pasikeitimą: teisė, buvusi priemone primesti visuomenės valdymą ir suvereno valią gyventojams, turėtų virsti visuomenės savivaldos ir socialinės inžinerijos priemone; iš politinio instituto, skiriančio visuomenę ir valstybę, – socialiniu institutu, vienijančiu valstybę ir civilizuotą pilietinę visuomenę ir suteikiančiu pastarajai autonomijos galimybę“[641]. Todėl šiandieną

---

638 Vaišvila, A., *supra* note 29, p. 183.

639 Andruškevičius, A., *supra* note 43, p. 134.

640 A. Vaišvila skiria penkias teisės funkcijas: reguliavimo; priešingų interesų derinimo, arba socialinio kompromiso; valstybės prievartos (sankcijų) legalizavimo ir normavimo, arba represinė; informavimo; auklėjamoji, arba teisės pažeidimų prevencijos. Žr. Vaišvila, A., *supra* note 29, p. 183–189.

641 Kūris, E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. Glendon, M.; Gordon, M.; Osakwe, Ch. *Vakarų teisės tradicijos.* Vilnius: Pradai, 1993, p. XIII.

valstybinis reguliavimas apibūdintinas kaip šiuolaikinės administracinės teisės vizijos elementas ir esminis ilgalaikis strateginis tikslas[642].

Galima teigti, kad nuo nepagrįsto administracinės teisės represinės funkcijos sureikšminimo laipsniškai pereita prie reguliavimo funkcijos, tampančios esminiu administracinės teisės veikimo pagrindu ir orientyru, apimties išplėtimo. Iš esmės pasikeitus reguliavimo funkcijos apimčiai administracinė teisė turi reformuoti ir turimą reguliavimo techniką, o būtent tai sudaro palankias sąlygas sutarties, kaip teisinio reguliavimo instrumento, implikacijoms į administracinės teisės reguliavimo mechanizmą. Pravartu paminėti A. Bakavecko įžvalgas: „esminių politinių ir socialinių-ekonominių reformų, susijusių su rinkos santykių plėtra, privatizacijos, vietos savivaldos plėtros bei kiti procesai reikalauja ne tik valstybės paramos ir apsaugos, bet ir valstybinio reguliavimo, todėl administracinės teisės reguliuojamasis vaidmuo ne tik nesumažėjo, bet išliko ir tampa vis reikšmingesnis (...) staigus valstybinio sektoriaus sumažinimas (ypač ekonomikos srityje) nereiškia, kad atsisakoma administracinio teisinio reguliavimo. Keičiasi jos (administracinės teisės – *autoriaus pastaba*) turinys, metodai, tačiau administracinė teisė nepraranda vieno iš svarbiausių visuomeninių santykių teisinio reguliatoriaus vaidmens“[643]. Taip atsiskleidžia administracinės teisės reguliuojamojo vaidmens išaugimo ir sutarties, kaip teisinio reguliavimo priemonės, pritaikymo šioje teisės šakoje ryšys. Negalima nesutikti su A. V. Barkov, kuris tyrinėdamas socialinės saugos teisės klausimus užsiminė, kad „administracinės-komandinės sistemos viešpatavimo laikotarpiu nebuvo tinkamai įvertintas tokio instituto, kaip sutartis, reguliuojamasis potencialas“[644]. Darytina išvada, kad sutarties pritaikymas administracinio teisinio reguliavimo technikoje, t. y. administracinės sutarties instituto formavimasis, stiprina administracinės teisės reguliuojamąsias galias ir leidžia lanksčiau reaguoti į itin sparčiai kintančią ir kokybiškai naują aplinką, kurioje susiklosto šios teisės šakos reguliuojami santykiai. Įvairių nuomonių apie sutarties reguliacinį potencialą ir efektyvumą galima rasti ir Prancūzijos Valstybės Tarybos 2008 m. ataskaitoje[645].

Akivaizdu, kad teisė gali įgyvendinti savo socialinę paskirti tik sąveikaujant visoms jos funkcijoms, todėl negalima izoliuoti nė vienos iš jų. Manytume, kad administracinės teisės reguliavimo funkcijos apimties išaugimas tiesiogiai sietinas ir su kitos – priešingų interesų derinimo, arba socialinio kompromiso, funkcijos kokybiškai nauju suvokimu. Būtent šios funkcijos įgyvendinimo būklė atspindi visą vertybinį (ideologinį) modernios administracinės teisės turinį bei sudaro platesnę erdvę administracinės sutarties instituto formavimuisi.

Teisės moksle išsakoma įvairių nuomonių apie tai, kad administracinės teisės egzistavimo pagrindas ir orientyras grindžiamas viešojo intereso svarba, kadangi ši teisės šaka apibrėžiama kaip „viešojo intereso, pasireiškiančio valstybės vykdomosios valdžios ir viešųjų paslaugų srityje, įgyvendinimo ir apsaugos teisė“[646]. Prancūzijos teisės doktri-

---

642 Urmonas, A., *supra* note 58, p. 43.

643 Bakaveckas, A., *supra* note 59, p. 154.

644 Barkov, A. V., *supra* note 41, p. 117.

645 *Conseil d'Etat, Rapport public 2008, supra* note 196, p. 15.

646 Andruškevičius, A., Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei, *supra* note 30, p. 24.

noje pabrėžiama, kad administracinė teisė ir jos egzistavimas grindžiamas trimis bazinėmis kategorijomis, kurių viena yra viešasis interesas (pranc. *intéret générale*), traktuojamas kaip raktinė administracinės teisės sąvoka, iš esmės legitimuojanti vešųjų asmenų (viešosios administracijos – *autoriaus pastaba*) veiklą[647]. Lietuvoje tokiai pačiai pozicijai atstovauja A. Andruškevičius, administracinei teisei priskirdamas interesų harmonizavimo vaidmenį[648]. Lietuvos civilinės teisės doktrinoje taip pat išsakoma nuomonė, kad viešosios teisės objektu laikomi santykiai, užsimezgantys tenkinant viešuosius (bendruosius), o privatinės teisės – privačiuosius interesus[649]. Taigi kyla, atrodytų, amžinas klausimas dėl viešųjų ir privačiųjų interesų darnaus koegzistavimo palaikymo teisinėmis priemonėmis. Tai yra ir tikriausiai visą laiką bus mokslinių diskusijų objektas. Todėl ši funkcija pagal savo prigimtį ir svarbą yra tokia pat kompleksinė ir kintanti kaip ir reguliavimo.

Apibendrinant mokslininkų atliktus skirtingus viešosios ir privatinės teisės sąveikos aspektų tyrinėjimus, galima teigti, kad „objektyvus viešosios ir privatinės teisės koegzistavimo ir tarpusavio sąveikos pagrindas yra skirtingi interesai – privatūs atskiro subjekto ir viešojo teisinio pobūdžio, visuomenės interesai. Tik užtikrinus jų harmoningą sąveiką ir derinimą įmanomas darnus ir pažangus visuomenės vystymasis“[650]. Administracinės teisės požiūriu viešasis interesas iš esmės reiškia „žmonių visuomenės siekį turėti ir atitinkamą valstybės pareigą sukurti bei palaikyti normalaus socialinio suderinamumo sąlygas. Šio siekio įgyvendinimas ir yra bendriausias administracinės teisės tikslas bei jos egzistavimo prasmė“[651]. Tai suponuoja išvadą, kad tiek viešosios, tiek privatinės teisės veikimo orientyras nukreipiamas į viešojo intereso užtikrinimą ir įgyvendinimą. Tačiau istoriškai susiklostė būtinybė visuomet palaikyti atskirų interesų pusiausvyrą, kurią atspindi tiek administracinės, tiek ir civilinės teisės socialinio kompromiso funkcija[652]. Atkreiptinas dėmesys, kad šis viešąją ir privatinę teisę vienijantis veiksnys rodo, jog ši funkcija gali būti užtikrinama sujungiant administracinės ir civilinės teisinio reguliavimo technikos galimybes. Tai yra dar vienas platesnio sutarties pritaikymo administracinėje teisėje argumentas.

A. Vaišvilos nuomone, interesų skirstymas į viešuosius ir privačiuosius demokratinėje valstybėje praranda prasmę, nes „viešieji reikalai taip pat yra piliečių reikalai (privatūs), kaip ir visi privatūs, jeigu tik jie įgyja teisių ir pareigų vienovės pavidalą“[653]. Tačiau negalima nesutikti su D. Beinoravičiaus patikslinimu, jog „šiuolaikinės demokratinės valstybės paskirtis yra suderinti įvairiausius interesus, nes jų sutapties negali

---

647 Van Lang A., *et al*., *supra* note 135, p. 150, 215.

648 Andruškevičius, A., *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, *supra* note 30, p. 146–149.

649 Baranauskas, E., *et al*., *supra* note 69, p. 17.

650 Tikhomirov, Ju. A., *Upravlenie na osnove prava* [Management Based on Law], *supra* note 63, p. 64.

651 Andruškevičius, A., *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, *supra* note 30, p. 47.

652 Manytume, kad ši funkcija, bendra abiem teisės šakoms, gali atskleisti tiek administracinės, tiek civilinės teisės vaidmenį šiuolaikinėje valstybėje, o jis gali būti išreiškiamas bendru rezultatu, tačiau skirtingais būdais. Todėl administracinę teisę galime apibūdinti pagal formulę, kad ši teisės šaka turi sudaryti būtinas sąlygas užtikrinti viešojo intereso įgyvendinimą ir apsaugą nepažeidžiant privataus intereso, o civilinė teisė turi sudaryti būtinas sąlygas užtikrinti privataus intereso įgyvendinimą ir apsaugą nepažeidžiant viešojo intereso. O tai sueina į abiejų teisės šakų socialinio kompromiso funkciją, veikiant skirtingoje aplinkoje, kuri neretai ribojasi, todėl gali būti atskleista tik per šių teisės šakų sąveikas.

653 Vaišvila, A., supra note 29, p. 354–355.

būti – net solidarioje visuomenėje būtina akcentuoti individų svarbą atskiriant juos nuo visos visuomenės, taip pat ir valstybės interesų bei poreikių“[654]. Keliant klausimą, kas turi tą interesų pusiausvyrą palaikyti administracinės teisės veikimo erdvėje, prisimintina A. Andruškevičiaus mintis, kad „administracinė teisė neturi svarbesnės užduoties, nei žmogaus ir vykdomosios valdžios santykių harmonizavimas“[655]. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad neretai visuomenėje formuojasi klaidingi stereotipai, kliudantys tinkamai suvokti ir įvertinti viešosios administracijos misiją. Teisinėje valstybėje, priešingai nei įprasta manyti, neegzistuoja viešosios administracijos, kaip autonomiško subjekto, interesas. Dar P. Vilutis rašė, kad „Administracinės funkcijos objektas yra bendro intereso reikalų normavimas ir viešojo naudingumo tvarkymas (...). Administracinė galia yra prerogatyvomis sustiprinta, kurios jai leidžia susikurti juridinį reglamentą bendro intereso reikalų ir viešo naudingumo atžvilgiu (...)“[656]. Viešoji administracija būtent ir yra tas subjektas, kuris, vykdydamas įstatymus, įgyvendindamas tiek bendrąjį, tiek individualųjį teisinį reguliavimą, privalo nuolat palaikyti viešųjų ir privačiųjų interesų darną. Kasdieną padėdama privatiems asmenims įgyvendinti subjektines teises, išduodama leidimus, licencijas, teikdama informaciją, viešoji administracija padeda įgyvendinti privatų interesą įvertindama jo derėjimą su viešuoju interesu. Nors viešojo intereso negalime laikyti privačių interesų suma, tačiau nevertėtų pamiršti, kad teisinė valstybė, o kartu ir viešoji administracija, santykiuose su privačiais asmenimis negali būti laikoma savitiksliai veikiančiu subjektu, todėl viešasis interesas negali būti priešinamas privačiajam. Juk viešoji administracija, įgyvendindama savo funkcijas ir įsitraukdama į įvairius santykius su privačiaisiais asmenimis, atlieka tarpininko vaidmenį. Todėl privatus asmuo santykyje su viešąja administracija visada turi privatų interesą, kaip savo veikimo orientyrą, o už administracijos misijos slypi ne jos pačios, o kitų visuomenę bei valstybę sudarančių individų interesai. Pavyzdžiui, neretai egzistuoja visuomenės ir privataus kapitalo interesų skirtumas, kadangi tai, kas naudinga visuomenei, gali būti nenaudinga (nepelninga) privačiam kapitalui, kurio pagrindinis tikslas – pelnas. Todėl valstybė (viešoji administracija) neišvengiamai turi prisiimti tokių interesų derintojo funkciją.

Kokiomis gi formomis administracinė teisė įgyvendina šią funkciją, kurios praktinis įgyvendinimas tenka viešajai administracijai ir kokius ryšius čia galima įžvelgti su administracinės sutarties instituto formavimusi? Kuriantis teisinei valstybei „laipsniškai pažengiama nuo beveik neribotos valstybinės valdžios kišimosi į asmenų reikalus prie visiškai naujų jos santykių su žmonėmis, visa pilietine visuomene principų etapo“[657]. Šis etapas ryškiausiai pasireiškė naujų viešosios administracijos ir žmogaus santykių modelių susiformavimu. Geriausiai šiuos modelius apibūdina viešosios administracijos ir žmogaus bendradarbiavimo idėja. Šios idėjos esmė ta, kad žmogus traktuojamas ne kaip viešojo valdymo objektas, o kaip partneris (subjektas). Todėl formuojasi praktika įvairiomis formomis įtraukti žmogų į viešojo valdymo (administravimo) procesą, ypač priimant valdymo sprendimus. Pavyzdžiui, prisimenant Vokietijos pavyzdį paminėtini neformalaus bendradarbiavimo aktai (teisiškai neprivalomi susitarimai) ar konfliktų

[654] Beinoravičius, D. Prigimtinės teisės socialiniai dėsningumai. *Socialinių mokslų studijos.* 2009, 1 (1): 64.

[655] Andruškevičius, A., *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, *supra* note 30, p. 84.

[656] Vilutis, P., *supra* note 31, p. 9.

[657] Bakaveckas, A., *et al*., supra note 602, p. 20.

sprendimas derybų būdu, pasitelkiant tarpininką. Tačiau pats ryškiausias pavyzdys yra administracinės sutarties instituto susiformavimas[658].

Teisus V. D. Melgunov teigdamas, kad visuomenės ir valstybės interesų skirtingumas veikia valstybinio reguliavimo būdus, metodus ir formas. Todėl valstybė santykius ekonomikos srityje gali reguliuoti naudodama dvi savo statuso sudedamąsias dalis: iš vienos pusės, valstybė gali daryti poveikį kaip viešosios teisės subjektas, iš kitos – kaip privatinės teisės subjektas[659]. Perkeliant mokslininkų išsakytas pozicijas į Lietuvos teisinės sistemos aplinką paminėtina ir Konstitucinio Teismo doktrina, kurioje ne kartą užsiminta apie valstybės priedermę reguliuojant visuomeninius santykius suderinti viešuosius ir privačiuosius interesus. Kaip pavyzdį galime paminėti Konstitucinio Teismo išaiškinimus, pagal kuriuos „valstybė reguliuoja ūkinę veiklą derindama asmens ir visuomenės interesus„ taip pat „valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą, turi užtikrinti ir privataus asmens (šios veiklos subjekto), ir visuomenės interesus“[660]. Tokia Konstitucinio Teismo pozicija svarbi dviem aspektais. Visų pirma pasakytina, kad ūkinės veiklos reguliavimas neretai yra sietinas su administracinės teisės reguliavimo dalyku, todėl šis iš Konstitucijos kylantis reikalavimas valstybiniam reguliavimui automatiškai nubrėžia ideologines gaires ir visai administracinei teisei. Kitas aspektas – manytume, kad pateiktas išaiškinimas turėtų galioti tiek bendrajam (norminiam), tiek individualiajam teisiniam reguliavimui. Prisimindami, pavyzdžiui, prancūziškąjį administracinės sutarties modelį turime pasakyti, kad jo specifikos legitimumo vienas pagrindų ir yra viešųjų ir privačių asmenų interesų suderinimas (prerogatyvų ir finansinių atsvarų sistema). Tai leidžia kelti diskusinę prielaidą, ar tokiu išaiškinimu negalėtų būti grindžiami ir administracinės sutarties teisinio reguliavimo Lietuvos pozityviojoje teisėje pagrindai[661]?

Taigi šiame kontekste matome, kad valstybė (viešoji administracija) gali veikti tiek kaip viešosios, tiek kaip privatinės teisės subjektas sudarydamas atitinkamai administ-

---

658 Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 20.

659 Melgunov, V. D., *supra* note 62, p. 5–6.

660 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. spalio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių „Būtingės nafta“, „Mažeikių nafta“ ir „Naftotiekis“ reorganizavimo įstatymo, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 5 straipsnio 3 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl strateginio investuotojo pripažinimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymui“. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 88-2724; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. balandžio 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 4 d. nutarimo Nr. 664 „Dėl kasos aparatų diegimo ir naudojimo“ (1999 m. gruodžio 28 d. redakcija) 3.4.4 ir 3.7.15 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 1 straipsnio 1 daliai, taip pat dėl šio nutarimo 3.7.15 punkto atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 2 straipsnio 1 daliai, 3 straipsnio 11 daliai ir 9 straipsnio 1 bei 2 punktams“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 39-1441; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 1 straipsnio 4 dalies (1997 m. liepos 2 d. redakcija), 2 straipsnio 1 dalies (1995 m. balandžio 18 d. redakcija), 3 straipsnio 1 dalies 2 punkto (1995 m. balandžio 18 d. redakcija), 4 straipsnio 2 dalies (1998 m. gruodžio 10 d. redakcija), 13 straipsnio (2000 m. liepos 18 d. redakcija), 30 straipsnio 1 dalies (1997 m. liepos 2 d. redakcija) bei 44 straipsnio 4 dalies (2002 m. birželio 20 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 22 d. nutarimu Nr. 67 „Dėl alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisyklių 7 bei 9 punktų (2001 m. sausio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 15-465.

661 Šis klausimas plačiau analizuojamas 3.4.3. poskyryje.

racines arba civilines sutartis. Būtent sutartimi grindžiamas viešosios administracijos ir privačių asmenų santykių modelis sudaro prielaidas užtikrinti atskirų interesų pusiausvyrą. Prancūzijos administracinių sutarčių teisės specialistai pabrėžia, kad sutartis reprezentuoja moderniąją administraciją, dėmesingą asmenų interesams, lanksčią ir prisitaikančią. Vienašalis administracinis sprendimas, priešingai, yra autoritarizmo, archaizmo, neatpažįstantis tikrovės realijų, senosios administracijos sinonimas[662]. Taigi kaip matome, tokios pozicijos tarsi patvirtina, kad sutartis yra lankstesnis ir dinamiškesnis būdas įvertinti ir užtikrinti asmenų interesus reguliuojant visuomeninius santykius net ir administracinės teisės srityje, kadangi leidžia įtraukti asmenis į viešojo valdymo realizavimo procesą.

Apibendrinant konstatuotina, kad administracinės teisės reguliavimo funkcijos apimties išaugimas aktyvuoja ir antrosios – socialinio kompromiso funkcijos dinaminius aspektus. Praktikoje ši misija tenka viešajai administracijai, kuri turi disponuoti instrumentarijumi, sudarančiu visas sąlygas kiekvienoje situacijoje užtikrinti priešingų interesų suderinimą, kitaip tariant, socialinį kompromisą. Šiam tikslui viešoji administracija savo veiklos priemonių arsenale turi turėti ir sutartimi grindžiamas viešojo valdymo (administravimo) formas. Tokia viešojo valdymo praktika įvairiose administracinės teisės srityse sudaro prielaidas efektyviau suderinti atskirus interesus ir realizuoti administracinės teisės socialinio kompromiso funkciją negu tradiciniai vienašaliai veikimo instrumentai – vienašaliai administraciniai aktai. Iš to kyla, kad kaip ir kitose valstybėse, Lietuvoje taip pat formuosis vienokios ar kitokios sąrangos administracinės sutarties institutas, kadangi bendrosios administracinės teisės kaitos tendencijos, darančios įtaką minėtam reiškiniui, neaplenkia ir mūsų šalies teisinės sistemos.

3.3. Požiūris į administracinės ir civilinės teisės sąveikas kaip metodologinis administracinės sutarties instituto tyrimo ir vystymo Lietuvos teisinėje sistemoje orientyras

Teisės moksle susiformavusi tradicija sutarties institutą kildinti iš privatinės teisės turi racionalų pagrindimą nepaisant to, kad šiuolaikinėje teisėje jau nekelia nuostabos faktas, kad sutartis pritaikoma ir įvairiose viešosios teisės šakose. Viešoji administracija, vykdydama savo misiją, disponuoja plačiu instrumentų arsenalu, apimančiu tiek viešąsias, tiek privatines teisines formas (atitinkamai tiek sutartis, tiek vienašalius administracinius aktus). Teisus V. D. Melgunov teigdamas, kad „Administracinio teisinio reguliavimo metodų ir formų formavimas neįmanomas be kompleksinio civilinės, administracinės, finansų ir kitų teisės šakų normų derinimo, atsižvelgiant į jų šakinę specifiką“[663]. Jeigu sektume lyginamosios teisės lauke egzistuojančia praktika viešosios administracijos sudaromas sutartis skirstyti į administracines ir civilines, turėtume pripažinti, kad bet koks sutarties pritaikymo administracinėje teisėje reiškinys neišvengiamai suponuoja poreikį grįžti prie, atrodytų, neišsemiamo viešosios ir privatinės teisės santykio klausimo. Minėta, kad administracinės teisės vaidmens visuomeninių santykių

[662] Jégouzo, Y., *supra* note 61, p. 543–544.

[663] Melgunov, V. D., *supra* note 62, p. 35.

reguliavime išaugimas suformuoja ir naujus administracinės bei civilinės teisės sąveikų laukus, tiesiogiai sietinus su administracinės sutarties instituto formavimusi.

Teisės moksle žinoma, kad viešosios ir privatinės teisės atskyrimo poreikis buvo pagrįstas dar Romos teisininko Ulpiano (170–228 m.). Tačiau prof. O. Beaud teigimu, nors šis skirstymas buvo žinomas jau senovės romėnų, kaip tai patvirtina nuolat cituojama Ulpiano mintis, tada šis viešosios ir privatinės teisės atskyrimas nebuvo toks reikšmingas, koks jis yra dabar. Iš esmės skirstymas į *ius privatum* ir *ius publicum* tapo klasikiniu santykinai neseniai, maždaug XVII a. viduryje[664]. Nuolatiniame teisinės minties evoliucijos vyksme šis klausimas buvo keliamas įvairiais kampais. Lietuvos teisinėje literatūroje išsakoma nuomonė, kad prancūzų mąstytojo L. Duguit socialinių funkcijų teisės teorija taip pat prisidėjo prie viešosios ir privatinės teisės atskyrimo pagrįstumo neigimo[665]. Tačiau prancūzų teisinėje mintyje galima surasti ir priešingą šio klausimo vertinimą[666]. Žmogaus teisių doktrinos postulatams tapus vertybinėmis nuostatomis formuojant teisinę tikrovę pasaulyje, pradėta lanksčiau žiūrėti į viešosios ir privatinės teisės atribojimą. Viešosios teisės aktai pradėjo iš dalies reguliuoti privačius asmenų santykius, o privatinės teisės dispozityvūs reguliavimo metodai bei normos sėkmingai perkeltos ir pritaikytos viešosios teisės srityje. Tai neišvengiama, kadangi šiuolaikinėje teisinėje praktikoje susiklosto daug santykių, kuriuos reguliuojant susipina viešosios ir privatinės teisės reguliavimo principai ir metodai. Tačiau O. Beaud, kritikuodamas mokslininkų išsakomas nuomones dėl viešosios ir privatinės teisės atskyrimo, teigia kad, vadovaujantis mokslinio neutralumo principu, reikėtų dėti lygybės ženklą tarp viešosios ir privatinės teisės, kadangi nėra taip, kad vienoje pusėje gyvuoja imperatyvi valdinga teisė (viešoji), o kitoje autonomijos, laisvės teisė (privatinė). Vis dėlto, kaip rašo autorius, neseniai privatistai baiminosi privatinės teisės „suviešinimo" proceso, o šiandien viešosios teisės atstovai susirūpinę dėl to, kas vadinama „viešosios teisės atsitraukimu", kurį puikiausiai atspindi administracinės teisės susilpnėjimas, kitaip sakant, vis dažnesnis privatinės teisės režimo taikymas viešajai administracijai. Ryškiausias to pavyzdys, autoriaus nuomone, – konkurencijos teisės taikymas viešajai administracijai[667]. Tačiau ar tai reiškia, jog viešosios ir privatinės teisės atribojimo klausimas nebetenka prasmės nei teisės mokslo, nei teisinės praktikos lygmeniu? Be abejo, ne. Jeigu egzistuoja viešoji ir privatinė teisė, tai egzistuoja ir tam tikri poreikiai jas atriboti. Prof. J. B. Auby apibendrintai įvardija du tokio skyrimo vaidmenis: konceptualųjį ir praktinį. Konceptulaus skyrimo vaidmens turinį sudaro tai, kad jis atskleidžia fundamentinę teisinės tvarkos struktūrą bei atskleidžia teisės, taikomos valstybei ir viešajai administracijai, specifiškumą ir jį legitimuoja. Praktinę šio skyrimo reikšmę autorius traktuoja kaip procedūrinę (teismų kompetencijos atribojimas, tam tikrų teisinių būdų ir procedūrų taikymo laukas) ir turiningąją, kuri pasitarnauja apibrėžti teisinius režimus, taisyklių turinį[668].

---

664 Beaud, O., *supra* note 65, p. 31.

665 Žr., pvz. ,Baranauskas, E., *et al*., *supra* note 69, p. 18.

666 Štai buvęs L. Duguit mokinys, vėliau tapęs profesoriumi, R. Guillien savo prisiminimuose rašė apie paties mokytojo abejones šiuo klausimu ir išsakytus prieštaravimus teigdamas, kad vėliau jis vis dėlto pripažino tokio skirstymo „teisėtumą". Žr. Beaud, O., *supra* note 65, p. 35.

667 Beaud, O., *supra* note 65, p. 32.

668 Žr. plačiau: Auby J. B. Le rôle de la distinction du droit public et droit privé dans le droit français. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2001, p. 20–27.

Manytume, kad tiek Lietuvos, tiek lyginamosios teisės moksle egzistuojančios analizuojamo klausimo vertinimo tradicijos apsunkina tiek administracinės sutarties instituto tyrimą, tiek jo formąvimasi valstybėse, neturinčiose šios srities patirties. Tai lemia jau minėta nuostata bet kokį sutarties pagrindu atsirandantį teisinį santykį tapatinti su civiliniu teisiniu santykiu, ką patvirtina ir mokslininkų išsakomi vertinimai.

Aš manau, teigia Lenkijos teisės mokslų akademijos profesorius J. Letowski, kad šiandieną tokios sąvokos kaip „administravimas sutartimis" ir „sutartis, kaip administracijos veiklos forma" reikalauja esminės refleksijos. Šiame kontekste gerai matome, kad visada būna sunku ne tik pasiekti sutarimą, bet taip pat ir tarpusavio supratimą tarp skirtingų teisės mokslų, kaip, pavyzdžiui, viešosios ir privatinės teisės, atstovų"[669]. Panašios teisės mokslininkų įžvalgos byloja apie ir šiuolaikinėje teisėje egzistuojantį poreikį tinkamai įvertinti administracinės ir civilinės teisės santykį, kuris gali pasireikšti plačioje amplitudėje – nuo griežto atribojimo iki glaudžių sąveikų. Tokį poreikį itin sustiprina administracinės sutarties instituto formavimasis, kadangi sutarties, kaip universalaus teisinio instituto, konkurencinė prigimtis išplinta plačiau ir apima esminius šių dviejų teisės sistemų sąlyčio taškus. Manytume, ieškant metodologiškai pagrįstos išeitinės pozicijos tiriant ir vertinant administracinės sutarties instituto formavimąsi Lietuvos teisinėje sistemoje, administracinės ir civilinės teisės santykis turėtų būti vertinamas per teisės objektyvacijos proceso prizmę: teisinio reguliavimo modeliavimą (teisinės idėjos ir teisės normos) ir teisės įgyvendinimą (teisiniai santykiai). Iš to kyla, kad šalių, neturinčių pripažinto ir išvystyto administracinės sutarties instituto, teisės mokslas turėtų šį klausimą sistemiškai vertinti per visus tris teisės ontologinius lygmenis, kadangi visuose juose figūruoja ir administracinės bei civilinės teisės santykis[670].

Keliame klausimą, kaip atrodytų Lietuvos situacija vertinant administracinės ir civilinės teisės atribojimą per teisės objektyvacijos proceso prizmę? Turėdami omenyje teisinių idėjų ontologinį lygmenį (teisinę politiką) drįstume teigti, kad neretai problema keliama gan aštriais kampais. Tai matoma ir istoriškai. Dar tarpukario Lietuvoje P. Vilutis pateikė gan griežtą vertinimą: „Pažvelgus į administracinės teisės evoliuciją tenka pasakyti, kad ji perėjo kietus kryžiaus kelius. Pradžioje ji buvo visiškoje civilinės ar baudžiamosios teisės nuostatų vergovėje. Jos vardo niekas negirdėjo (...). Visą laiką administracinei teisei teko kovoti su civiline ir kartais baudžiamąja teise. Toji kova dar nėra ir dabar baigta (...)".[671] Drįstume teigti, kad toks vertinimas ir šiandieniame Lietuvos teisinės sistemos aktualijų kontekste turi racionalaus pagrindimo. Neretai tarsi supriešinamos šios dvi fundamentinės teisės šakos: administracinės teisės doktrina, būdama gerokai jaunesnė už civilinės teisės ir nepasiekusi pakankamos brandos, stengiasi žūtbūt išlaikyti savo

---

669 Letowski, J., *supra* note 117, p. 155.

670 Administracinės ir civilinės teisės sąveikų klausimas neretai nepagrįstai susiaurinamas ir nukreipiamas tik į teisės taikymo lygmenį, kuriame didžiausią aktualumą įgauna būtent šių teisės šakų atribojimas. Tačiau darant įžvalgas apie administracinės sutarties instituto formavimą ir vystymą ši problematika turi būti vertinama ne tik teisės taikymo lygmenyje, o visuose teisės ontologiniuose lygmenyse. Tai lemia, kad šių teisės šakų atribojimas nėra vienintelis ir pats svarbiausias klausimas, kadangi, pavyzdžiui, modeliuojant teisinį reguliavimą (teisinių idėjų lygmuo) ne mažiau svarbos įgauna būtent administracinės ir civilinės teisės derinimo, o ne tik griežto atribojimo klausimas. Administracinės sutarties institute būtent ir atsiskleidžia tokio derinimo svarba.

671 Vilutis, P., *supra* note 31, p. 38.

„tapatumą“ ir išvengti civilinės teisės „ekspansijos“. Savo ruožtu civilinė teisė, turėdama itin gerai ištobulintą ir laiko patikrintą lanksčią teisinio reguliavimo techniką, tarsi siekia ją kuo plačiau „eksportuoti“ į kitas teisinės sistemos grandis, tokiu būdu tarsi stiprindama savo pozicijas. Toks vertinimas visiškai atitinka mūsų jau analizuotą ir lyginamojoje teisėje pripažįstamą administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtrą ir jos susikirtimą su civilinės teisės reguliavimo dalyko plėtros reiškiniu. Logiška tokio proceso seka – vienos arba kitos teisės šakos reguliavimo ribų siaurėjimas arba plėtimasis kitos sąskaita[672]. Nepripažįstant integralaus požiūrio į atskirų teisinės sistemos grandžių sąveikas belieka tik konstatuoti jų konkurenciją. Natūraliai kyla klausimas, ko šiandien verta P. Vilučio išsakyta mintis, kad: „Labai daug dar kur teisinius santykius tvarko civilinė teisė, kurie iš tikrųjų turėtų priklausyti administracinei teisei (...)“ ir ar iš tiesų „Tas yra dėl tos priežasties, kad dar daugelis juristų gyvena civilinės teisės idėjomis, kad dar nėra sukurtos tinkamos aukštumos administracinės teisės mokslo, aiškios administracinės teisės doktrinos“[673]? Automatiškai kyla klausimas, o ką reiškia „turi tvarkyti administracinė teisė“? Kokias sritis mes turime priskirti administracinei teisei, kurias „tvarko“ civilinė teisė? Štai ir šių dienų teisinė mintis, kuriai atstovauja V. Pakalniškis, užduoda naujus klausimus : „Akivaizdu, kad administracinė teisė, kuri reglamentuoja viešojo administravimo subjektų, tvarkančių viešuosius finansus ir kitą viešąją nuosavybę, veiklą, negali prilygti privatinės teisės teikiamoms galimybėms“[674]. Keliame klausimą : ar tai reiškia, kad administracinė teisė turėtų iš esmės atnaujinti savo reguliacinę techniką ir prisitaikyti prie naujos aplinkos, ar tai, kad tam tikrų visuomeninių santykių reguliavimas turi būti priskiriamas civilinės teisės reguliavimo dalykui[675]? Kitaip tariant, požiūris, apsiribojantis šių fundamentinių teisės šakų griežtu atribojimu, nors ir turi racionalų pagrindimą, tačiau negali būti laikomas išsamiu ir atspindinčiu visos teisinės sistemos dinamiką. Todėl šalia poreikio atriboti administracinės ir civilinės teisės reguliuojamus santykius (galiojimo ribas) itin svarbu įvertinti galimas jų sąveikas. Kas yra itin svarbu, šios sąveikos turėtų būti vertinamos per visus teisės ontologinius lygmenis. Ne kartą

---

672 Disertacinio tyrimo ribose svarbu akcentuoti, kad plečiantis sutarties pritaikymo viešosios administracijos veikloje reiškiniui ir nepripažįstant administracinės sutarties instituto tenka pripažinti, kad civilinės teisės reguliavimo dalyko ribos plečiasi administracinės teisės reguliavimo dalyko sąskaita. Tokia situacija kelia nemažai disputų lyginamosios teisės moksle dėl administracinės ir civilinės teisės vaidmens visuomeninių santykių reguliavime.

673 Vilutis, P., *supra* note 31, p. 38.

674 Baranauskas, E., *et al*., *supra* note 69, p. 23.

675 Norėtume sugrįžti prie minėto aspekto, ar administracinių sutarčių Lietuvos teisinėje sistemoje tyrimas galėtų būti pradedamas nuo praktikoje egzistuojančių sutarčių teisinės prigimties tyrimo. Manytume, kad tokioje taktikoje yra pavojus pakliūti į neapibrėžtą situaciją, analogišką aptartajai, tik nukreiptą kita kryptimi: nesant administracinių sutarčių įteisinimo ir išvystymo, tačiau bandant priskirti konkrečioms sutartims administracinę teisinę prigimtį, galime suformuoti įspūdį, kad taip bandoma dirbtinai siaurinti civilinės teisės reguliavimo dalyką. Ir tenka pripažinti, kad toks vertinimas turėtų pagrindimą. Todėl ir teigiame, kad administracinės sutarties instituto klausimus Lietuvos teisinėje sistemoje tikslinga pradėti tirti nuo teisinių idėjų lygmens. Kartu tai reikštų, kad administracinės sutarties institutas tik iš dalies konkuruotų su civilinėmis sutartimis, kadangi lyginamosios teisės patirtis leidžia teigti, jog tokie institutai buvo sukurti siekiant nukreipti juos į naujas administracinės teisės galiojimo sritis, o ne tikslu civilinėmis laikytas sutartis pripažinti administracinėmis, nors tenka pripažinti, kad fragmentiškai tokia praktika taip pat gali pasireikšti.

minėjome, kad kalbant apie administracinės sutarties instituto formavimąsi itin svarbus tampa pirmasis – teisinių idėjų (teisinės politikos) – lygmuo.

Žvilgterkime į doktriną. Siekiant surasti ir pagrįsti optimalius teisinio reguliavimo mechanizmus lyginamojoje teisėje vis dažniau akcentuojamos administracinės ir civilinės teisės sąveikos, t. y. ne atskyrimo, o integracijos, idėja. Vokiečių mokslininkas K. P. Sommerman pateikia itin įdomų ir turiningą vertinimą, kuris yra tarsi reakcija į mūsų jau minėtą ir Lietuvoje išsakomą požiūrį: „nepaisant kai kurių autorių entuziazmo atsisveikinti su valdinga administracija, nėra rimta tvirtinti, kad administracija galėtų atsisakyti vienašališkų ir imperatyvių aktų. Tai yra utopija manyti, kad būtų galima pasiekti situaciją, kur socialinė kontrolė remtųsi tik į sutartines procedūras. Kai kurie viešosios valdžios uždaviniai negali būti įvykdyti kitaip, kaip tik naudojant valstybės galią (valdžią). Tai liečia ne tik policijos teisę griežtąja prasme, tačiau beveik visus kitus administracinės teisės specialiosios dalies sektorius, mokesčių teisę ar aplinkos teisę“. Kartu šis mokslininkas, vertindamas Vokietijos teisinės sistemos aktualijas, pabrėžia, jog nepaisant to, kad kai kurios sritys negali būti valdomos kitaip, kaip tik realizuojant valdingus įgalinimus, visuose administracinės teisės sektoriuose taip pat yra daug rezervo apriboti vienašališkų aktų taikymą, juos pakeičiant kooperacinėmis, sutartinėmis ar net savireguliacinėmis formomis. „Aktuali diskusija Vokietijoje šiandien fokusuojasi į klausimą žinoti, kokiose srityse ir iki kokios ribos valstybė gali pasitraukti arba atsisakyti savo valdingų instrumentų“[676]. Sutinkame su Ju. A. Tikhomirov teigiančiu, kad „bandymas analizuoti viešosios ir privatinės teisės šakas jų priešinimo ir dirbtinės izoliacijos kontekste prieštarauja bendrajai teisinio reguliavimo prasmei ir įstatymų leidybos sistemos formavimo bei vystymo logikai. Svarbiausia slypi sumanume derinti viešojo teisinio ir privatinio teisinio reguliavimo metodus“. Todėl „gerbiami kolegos juristai be reikalo griauna glaudžią vienybę „viešoji teisė – privatinė teisė“, kadangi būtent jų ryšys ir sąveika išreiškia du vadovaujančius teisinio reguliavimo metodus: imperatyvinį ir dispozityvinį. Maža to, ryškiausi šių metodų skleidėjai ir reiškėjai – administracinė ir civilinė teisė, negali egzistuoti skyrium ir juo labiau viena be kitos[677]. Mūsų nuomone, pateiktos pozicijos yra racionali atsvara atskirų teisės mokslų atstovų bandymams kreipti į vieną ar į kitą pusę, t. y. plėsti civilinės teisės galiojimo ribas administracinės teisės sąskaita, arba priešingai. Kartu tai parodo, kad, modeliuojant atskirų sričių teisinį reguliavimą, reikia tinkamai nustatyti ir įvertinti poreikius ir aplinką, kurioje turės veikti teisinio reguliavimo instrumentai, o tada ieškoti privatinės ir viešosios teisinio reguliavimo technikos pusiausvyros. Todėl atkreiptinas dėmesys, kad administracinės sutarties idėja leidžia projektuoti sutartį į socialinę ekonominę aplinką (kontekstą), kurioje ji turės veikti. Žinomas prancūzų civilistas J. Carbonnier teigia, kad „teisės skirstymas į viešąją ir privatinę nepašalina abipusių įtakų ir abipusio skverbimosi“[678]. Iš to kyla aksioma, kad nei administracinė, nei civilinė teisė neegzistuoja pačios dėl savęs, jos negali egzistuoti kaip uždaros sistemos, nes tokia būklė keltų riziką, kad nebus patenkinti žmogaus,

[676] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 23–24.

[677] Tikhomirov, Ju. A., *Upravlenie na osnove prava* [Management Based on Law], *supra* note 63, p. 63; Tikhomirov, Ju. A., *Administrativnoe pravo i process* [Administrative Law and Process], *supra* note 63, p. 27.

[678] Carbonnier J., *supra* note 57, p. 95–96.

kaip teisinio reguliavimo užsakovo, lūkesčiai[679]. Vertindami administracinės sutarties instituto problematiką Lietuvos teisės tradicijos šviesoje atkreiptume dėmesį, kad administracinės ir civilinės teisės santykis, kaip ir lyginamojoje teisėje, gali pasireikšti trimis pagrindinėmis formomis, pradedant griežtu šių teisės šakų reguliuojamų santykių atribojimu, baigiant abiejų teisinio reguliavimo technikų derinimu.

Pirma, teisinių idėjų (teisinės politikos) ir teisės normų lygmeniu nustatant teisinį reguliavimą nubrėžiamos administracinės ir civilinės teisės galiojimo ribos. Minėjome, kad skirtingose valstybėse praktika gan skiriasi, vienose tą patį santykį reguliuoja administracinė teisė, kitose jis priskirtas civilinės teisės sričiai. Šis procesas yra itin dinamiškas ir neišsisemiantis, kadangi teisinio reguliavimo poreikiai sparčiai auga, formuojasi naujos visuomeninių santykių grupės. Aprašytas administracinės teisės dalyko plėtros reiškinys lygiai taip pat būdingas ir privatinei teisei. Praktika, pagal kurią viešojo valdymo (administravimo) subjektams suteikiamos galimybės veikti privatinėmis teisinėmis formomis, paplitusi daugelyje valstybių. Štai dar vokiečių autorius F. Fleiner teigė, kad administracija, vykdydama daugelį savo uždavinių, naudojasi tais pačiais civiliniais būdais, kaip ir privatūs asmenys, tokiu būdu ji veikia kaip lygiateisis civilinių santykių dalyvis[680]. Tokią praktiką pripažįsta ir Prancūzijos teisės tradicija nepaisant to, kad joje susiformavo bene plačiausia administracinės teisės sistema, apimanti tas sritis, kurios kitose valstybėse priskiriamos civilinei teisei. Vertas dėmesio yra jau minėtas pavyzdys, kai viešoji administracija renkasi privatines teisines veiklos formas, pavyzdžiui, civilines sutartis. Akivaizdu, kad ši situacija nėra neginčytinai priskirtina prie vieno ar kito administracinės bei civilinės teisės santykio modelio, nes tam tikromis proporcijomis čia veikia abiejų teisės šakų normos. Tačiau dominuojanti klausimo pusė čia yra teisės šakų atribojimas. Pateiksime Vokietijos pavyzdį, kuris iš dalies tinkamas iliustruoti ir Lietuvoje susiklosčiusią teisinę praktiką. Ilgą laiką Vokietijoje viešojo valdymo procese buvo derinama civilinė sutartis su administraciniu aktu. Tokia konstrukcija, kai sprendimas įforminamas administraciniu aktu, o konkrečių priemonių reguliavimas civiline sutartimi (pvz., subsidijų teisės srityje) visada buvo palaikoma „dviejų lygių aktų“ (vok. *Zweistufentheorie*) teorijos[681]. Tuo tarpu Prancūzijoje, matėme, platesnes erdves užsiėmė administracinės sutarties institutas, todėl tie patys santykiai buvo priskirti administracinės teisės galiojimo sričiai. Tokia situacija natūraliai siejasi su valstybės teisės tradicija ir įstatymų leidėjo valia. Todėl naujų visuomeninių santykių reguliavimo priskyrimo administracinei ar civilinei teisei ir kartu šių teisės šakų atribojimo klausimas yra nuolat atsinaujinantis. Reikėtų nepamiršti ir to, kad šis modelis taip pat egzistuoja visuose teisės ontologiniuose lygmenyse, kadangi teisinių idėjų virsmas teisės normomis vėliau pasireiškia poreikiu nustatyti teisinių santykių prigimtį teisės taikymo veikloje.

---

[679] Mūsų nuomone, taip gali būti paaiškinama teisinio reguliavimo mechanizmų, gyvuojančių uždaroje sistemoje, išsisėmimas, nelankstumas ir dėl to atsiradęs nesugebėjimas prisitaikyti prie visuomeninių santykių dinamikos bei vykdyti esminio teisės tikslo – reguliuojant visuomeninius santykius užtikrinti žmogaus teisių ir teisėtų interesų apsaugą. Drįstume teigti, kad teisinio reguliavimo užsakovui – žmogui – ne tiek svarbu, kokia teisės šaka reguliuoja visuomeninius santykius, o daug svarbiau, kaip tas reguliavimas atitinka jo teisėtus lūkesčius.

[680] Fleiner F., *supra* note 21, p. 35.

[681] Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 26.

Antra, administracinės ir civilinės teisės integracijos idėja paremtas teisinio reguliavimo modeliavimas. Šiuo atveju civilinės teisės priemonės ir metodai aptarnauja administracinę teisę, nes pritaikomi jos reguliuojamosioms reikmėms. Vertinant Lietuvos aktualijas šioje plotmėje būtina akcentuoti, kad klausimas probleminis, kadangi sudėtinga nubrėžti takoskyrą tarp pirmojo ir antrojo modelio. Ne paslaptis, kad šiuo metu vis dažniau išgirstamos nuomonės vis plačiau panaudoti civilinės teisės instrumentus administracinės teisės galiojimo srityje. V. Pakalniškio teigimu, „siekiant optimaliai naudoti biudžeto lėšas, civilinei teisei būdingus teisinio reguliavimo instrumentus (sutartį, nuostolių atlyginimą, netesybas ir kt.) reikėtų taikyti ir viešosios teisės reglamentuojamiems santykiams, kurie susidaro tarp biudžeto asignavimo tvarkytojo ir tų asignavimų gavėjo“[682]. Tačiau mokslininkas nedetalizuoja, ką reiškia „civilinei teisei būdingus instrumentus“, o tai suponuoja klausimą: ar tokie siūlomi „civilinei teisei būdingi teisinio reguliavimo instrumentai“ (pvz., sutartis) administracinės teisės srityje turėtų veikti tokiomis pat sąlygomis ir tokiu pat pavidalu, kaip ir civilinėje teisėje, t. y. ar šis siūlymas apsiriboja civilinės teisės reguliavimo lauko išplėtimu ir tam tikrų viešojo valdymo sričių „suprivatinimu“, apie ką ne kartą užsiminė lyginamosios teisės mokslininkai? O gal tai reiškia, kad administracinė teisė gali „pasiskolinti“ tam tikrus instrumentus iš civilinės teisės, pritaikydama juos prie savo veikimo aplinkos ypatumų ir taip suformuoti daugelyje Kontinentinės Europos šalių žinomą administracinės sutarties institutą? Iš tiesų teisinėje praktikoje galimi abu variantai. Kadangi bet koks teisinio reguliavimo metodų ir priemonių pasirinkimas neturėtų būti savitikslis, o grindžiamas objektyviais poreikiais, reikia pripažinti, kad kai kuriose srityse administracinė teisė gali užleisti vietą civilinio teisinio reguliavimo technikai, tačiau kai kuriose srityse, atsižvelgiant į reguliuojamų santykių specifiką, gali iškilti poreikis modifikuoti tą techniką, pritaikant prie sąlygų, kuriose ji turės veikti. Štai pavyzdžiui, V. Obrazcovas atskleidžia Australijos, Jungtinės Karalystės ir JAV pavyzdžius, kur kalėjimų priežiūros bei administravimo funkcija, ne vienoje valstybėje pripažįstama išimtine valstybės funkcija, perduodama privačiam sektoriui sutarčių pagrindu[683]. Ne paslaptis, kad dažniausiai tokia praktika grindžiama ekonominiais motyvais, viešųjų finansų racionalizavimu, tačiau tokių sprendimų teisinio įforminimo technikos problema neretai paliekama nuošalyje. Kitaip tariant, neretai pastebimas atotrūkis tarp vadybinių siūlymų (sprendimų) ir juos aptarnauti turinčios teisinės technikos. Todėl plečiantis analizuojamam reiškiniui net ir šiandieną pravartu priminti iškilaus mąstytojo Š. L. Montesquieu mintis: „be abejo, privatinė teisė apima daug teisės principų, kurie yra ne tiek privatinės teisės, kiek bendrieji teisės principai; tačiau čia (į viešąją teisę – *autoriaus pastaba*) juos perkelti galima tik su labai dideliu apdairumu, net gi atskiriant nuo to, kas tuos principus specifiškai susieja su privatine teise. Privatinės teisės teorijos nukreiptos į santykius, kurių esmė daugeliu atvejų skiriasi nuo viešųjų teisinių santykių. Ir mes susidursime su daugeliu pavojų, jeigu norėsime aklai (neprotingai) samprotauti taip pat apie vienus, kaip apie kitus (....)“[684].Todėl kyla pagrįstas klausimas, ar visais atvejais administracinių teisinių reguliavimo priemonių me-

[682] Baranauskas, E., *et al., supra* note 69, p. 24.

[683] Obrazcovas V.; Savas E. S.; Jančauskas E. E. *Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimas : patirtis ir praktika*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. p. 48–97.

[684] Beaud, O., *supra* note 65, p. 45.

chaninis pakeitimas civilinėmis duos norimą rezultatą? Prancūzų administracinės teisės klasikas M. Hauriou yra pasakęs: „Įėjome į šią dvasios būseną, kurią mes paaiškinsime pasakydami, kad visuomenė neturi kentėti dėl to, jog viešosios paslaugos užtikrinimas yra perduotas vietoj to, kad būtų užtikrinamas valstybės“[685]. Tenka pripažinti, kad neretai administracinė teisė atsilieka nuo privatinės teisės plėtotės, kuri per tūkstančius metų išvystė itin lanksčią ir patikimą teisinio reguliavimo techniką. Todėl natūralu, kad siekiant tobulinti administracinį teisinį reguliavimą, vis dažniau atsigręžiama į privatinės teisės sukauptą paveldą. Ypač tai pasakytina apie sutarties institutą kaip universalią ir lanksčią teisinio reguliavimo priemonę. Tačiau, kaip jau buvo minėta, ne visada administracinio teisinio reguliavimo spragas ir netobulumus gali užpildyti civilinės teisinės priemonės, mechaniškai perkeltos iš vienos srities į kitą, nors atskirais atvejais tai gali ir pasiteisinti. Atkreipsime dėmesį, kad poreikis surasti integracinius teisinio reguliavimo instrumentus ir buvo esminis administracinės sutarties instituto susiformavimo impulsas. S. Šedbaras, tyrinėdamas administracinės sutarties klausimus Lietuvos teisinėje sistemoje, pažymėjo, kad administracinėje sutartyje viešoji administracija turi turėti tam tikras prerogatyvas, nes „Būtinybė turėti šias išimtines prerogatyvas paremta valstybės pareiga rūpintis visuomenės gerove. Jei viešojo administravimo institucija būtų visiškai lygiateisė sutarties šalis, galimybė operatyviai ginti visuomeninius interesus būtų apribota. Civilinėmis teisinėmis priemonėmis neįmanoma operatyviai reaguoti į susidariusią situaciją, kai pažeidžiami visuomenės interesai“[686]. `

Šiame problemos analizavimo etape būtina akcentuoti jau minėtą faktą, kad kalbant apie sutarties pritaikymo viešajame valdyme (administravime) reiškinį neretai sudėtinga surasti sutarimą tarp viešosios ir privatinės teisės mokslo atstovų. Drįstume teigti, kad šis aspektas itin ryškus Lietuvoje, todėl išeities pozicija galėtų būti kokybiškai naujo požiūrio į administracinės ir civilinės teisės sąveikas platesnis pripažinimas. Norėtume akcentuoti, kad administracinės sutarties oficialus pripažinimas konkrečioje teisinėje sistemoje savaime nereiškia civilinės sutarties ir visos civilinės teisės, kaip socialinio reguliatoriaus, svarbos neigimo nei apkritai, nei viešojo valdymo (administravimo) srityje. Tačiau visų viešojo valdymo (administravimo) srityje sudaromų sutarčių savaiminis tapatinimas su civilinėmis sutartimis taip pat nėra metodologiškai pagrįstas, kadangi reiškia priešingą požiūrį – administracinės sutarties neigimą. Be abejo, diskutuojant dėl administracinių sutarčių pripažinimo kai kurios sankirtos su civilinės teisės ribomis galimos. Pavyzdžiui, diskutuojant, ar tradiciškai civilinėmis sutartimis laikytos kai kurios sutartys vis dėlto nėra administracinės teisinės prigimties. Tačiau dar kartą akcentuosime, kad administracinės sutarties pripažinimas ne tik kad nepaneigia privatinės sutarčių teisės indėlio formuojant administracinės sutarties institutą, tačiau ir pripažįsta sutarčių teisės principų ir normų taikymą administracinėms sutartims. Be abejonės, kinta taikymo apimtis, tačiau ne pats faktas. Ir tą neginčijamai liudija mūsų analizuota lyginamosios teisės patirtis. Autoriui neteko sutikti nė vieno pavyzdžio moksle ir teisminėje praktikoje valstybių, pripažinusių administracinės sutarties institutą, kuriame būtų paneigtas bendrosios sutarčių (civilinės) teisės normų

[685] Dupuis, G.; Guedon, M.-J.; Chretien, P. *Droit administratif*. 10e édition. Paris: Dalloz, 2007, p. 447.

[686] Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 183.

galiojimas ir taikymas administraciniuose sutartiniuose santykiuose. Pozicijos sustiprinimui informatyvus yra Prancūzijos pavyzdys, kadangi ši šalis nuo seno garsėja itin griežtu viešosios ir privatinės teisės atskyrimu ir ne mažiau aštriais šių teisės mokslų atstovų debatais. Nepaisant to, kad Prancūzijoje administracinės sutarties institutas apima daugelį sutarčių, kurioms kitose valstybėse neretai priskiriama privatinė teisinė prigimtis, nei administracinės teisės doktrinoje, nei administracinėje jurisprudencijoje neneigiama administracinės ir civilinės teisės sąveika. Netgi priešingai: „Kokie bebūtų viešųjų asmenų (viešosios administracijos – *autoriaus pastaba*) sutarties laisvės pagrindai ir erdvė, bet kurios jų sutartys turi atitikti teisėtumo sąlygas, taikomas susitarimams pagal Civilinį kodeksą. Sutarties, kokia ji bebūtų – administracinė ar civilinė, sudarymui taikomi apribojimai, susiję su apgaule, klaida, prievarta, taip pat sutarties objektu ir tikslu (...), kylantys iš bendrųjų prievolių teisės nuostatų“[687]. Iš to kyla, kad administracinė teisė, vis dažniau įtraukdama sutartį į savo reguliavimo priemonių arsenalą ir modeliuodama kokybiškai naują teisinio reguliavimo techniką, turi kreiptis į civilinę teisę, kad panaudotų šios teisės šakos įdirbį sutarčių teisės srityje. Į šią problemą dėmesį savo disertaciniame tyrime atkreipė ir rusų mokslininkas T. S. Krasilnikov: „daugelis autorių pabrėžia administracinės ir civilinės teisės ryšį sprendžiant administracinių sutarčių reguliavimo klausimus, tačiau nepaaiškina, kokia tvarka, kokiu santykiu ir kokiose visuomeninio gyvenimo srityse šis tarpusavio ryšys yra įgyvendinamas. Manoma, kad šie klausimai reikalauja nuodugnesnių mokslinių tyrimų“[688].

Iš pateiktų pavyzdžių matome, kad neretai egzistuoja teisinis reguliavimas, kuriame vienu metu veikia tiek viešosios, tiek privatinės teisės normos ir metodai. Todėl vertinant teisinių idėjų lygmeniu, reikia sistemiškai žiūrėti, kokie reguliavimo poreikiai ir juo siekiami tikslai. Kad viešoji teisė pritaiko pažangius metodus iš privatinės teisės, neturėtų reikšti, kad tie santykiai yra privatiniai teisiniai ir tolesniuose jų raidos etapuose turėtų būti vertinami tik per privatinės teisės logiką. Visada reikia įvertinti socialinę ekonominę aplinką, kurioje veikia konkretūs reguliavimo instrumentai, bei suvokti subsidiaraus teisės taikymo svarbą ir netapatinti išorinių formų su teisinių santykių turinio teisine prigimtimi. Ši taisyklė, manytume, galioja ir teisės taikymo lygmeniu: teisės taikymo subjektas taip pat turėtų gebėti kūrybiškai taikyti teisę. Todėl darytina prielaida, kad didesnis administracinės ir civilinės teisės santykio aiškumas teisinių idėjų bei teisės normų lygmeniu tiesiogiai darytų įtaką ir jų atribojimo galimybėms teisės taikymo lygmeniu. Tai suponuoja išvadą, kad tiriant ir vystant administracinės sutarties instituto formavimąsi Lietuvos teisinėje sistemoje, metodologinis orientyras turėtų būti integralus požiūris į administracinės ir civilinės teisės sąveikas, tampantis esminiu veiksniu modeliuojant kompleksinę teisinio reguliavimo techniką, kurios išraiška ir yra administracinė sutartis.

Trečia, galima išskirti administracinės ir civilinės teisės sąveikos formą, kai administracinis teisinis reguliavimas papildo civilinį teisinį reguliavimą, t. y. jį aptarnauja. Nors žvelgiant į visumą šiuo atveju taip pat galima kalbėti apie mišrų teisinį reguliavimą, vis dėlto jam negali būti priskirtas toks glaudus integracinis pobūdis, kaip pirmiau minėtu atveju.

---

687 Clamour, G., *supra* note 98, p. 641–642.

688 Krasilnikov, T. S., *supra* note 80, p. 22.

Galima pateikti keletą pavyzdžių[689]. Štai Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 142 straipsnyje numatyta administracinė atsakomybė už važiavimą be bilieto keleiviniu transportu arba atsisakymas sumokėti už važiavimą taksi[690]. Akivaizdu, kad šiuo atveju administracinių deliktinių santykių atsiradimo pagrindas – civilinės sutarties pažeidimas. Tai reiškia, kad administracinė teisė užtikrina apsauginę civilinės teisės normų funkciją, todėl administracinės teisės normos tarsi aptarnauja civilinę teisę. Tačiau vien tuo jų vaidmuo nesibaigia, kadangi administracinės atsakomybės nustatymas atlieka ir prevencinę funkciją, nes daro įtaką civilinės sutarties vykdymui. Sudėtinga vertinti, kiek asmenų laikosi civilinės sutarties sąlygų vien dėl to, kad jos laikymosi apsauginę funkciją užtikrina administracinės atsakomybės institutas. Todėl apie šio administracinės teisės instituto svarbą civiliniams teisiniams santykiams negalima spręsti vien iš statistinių duomenų, t. y. atsakomybėn patrauktų asmenų skaičiaus.

Užsienio mokslininkų darbuose pasitaiko panašių pasvarstymų, nukreipiamų abiejomis galimomis sąveikų kryptimis. T. S. Krasilnikov disertaciniame tyrime atkreipė dėmesį, kad administracinei sutarčiai tam tikra apimtimi taikomos ir civilinės teisės normos, tačiau tai sutarties savaime nedaro civiline, nes tokiomis sutartimis viešosios teisės asmenys vykdo savo viešąsias pareigas. Pavyzdžiui, mokesčių administratoriaus ir mokesčių mokėtojo susitarimas dėl mokesčių mokėjimo terminų priskirtinas administracinės sutarties kategorijai. Mokslininko teigimu, šią taisyklę galima pritaikyti ir priešinga kryptimi, pavyzdžiui, tai kad už keleivių vežimo sutarties pažeidimą numatyta administracinė atsakomybė, sutarties savaime nedaro administracinės[691].

Kiti pavyzdžiai galėtų būti civilinių sandorių (juridinių faktų) registravimo institutas. Nors pareiga registruoti sandorius yra civilinės teisės reguliavimo dalykas, visuotinai aišku, kad registravimo procedūra priskirtina administracinės teisės reguliavimo sričiai. Taip pat galima paminėti ir licencijavimo bei leidimų išdavimo reikšmę privatiems asmenims, kurių procedūras ir sąlygas taip pat iš esmės reguliuoja administracinė teisė. Pateikti pavyzdžiai reprezentuoja administracinės ir civilinės teisės sąveikas, t. y. daugiapakopio mišraus teisinio reguliavimo variantus. Atkreipsime dėmesį, kad nepriklausomai nuo to, koks svarbus būtų administracinės teisės vaidmuo šiame reguliavime, jis nelaikomas lemiamu veiksniu nustatant tų santykių teisinę prigimtį. Kitaip tariant, nepaisant to, kad atskirais atvejais minėta keleivių vežimo sutartis be administracinės atsakomybės instituto gali virsti fikcija arba kad sandorio neįregistravimas daro jį negaliojantį, neteko aptikti administracinės teisės mokslininkų nuomonių, įvardijančių šiuos veiksnius kaip nulemiančius santykio teisinę prigimtį.

Apibendrinant pasakytina, kad bendras administracinės ir civilinės teisės normų ir principų veikimas šiuolaikinėje teisinėje valstybėje yra tapęs įprasta praktika. Nors

---

689 Iš dalies prie šio administracinės ir civilinės teisės sąveikos modelio galėtume priskirti jau aprašytą santykių reguliavimą, kai viešoji administracija renkasi privatines teisines veiklos formas, tačiau jos specialųjį civilinį teisnumą apibrėžia administracinės teisės normos. Šiuo atveju taip pat matome šių dviejų teisės šakų sąveiką, tačiau ji nepaneigia pagrindinio santykio teisinės prigimties: nepriklausomai nuo civilinės sutarties šalių, jos pagrindu susiklostantys santykiai yra civilinės teisinės prigimties, o administracinės teisės normos čia apsiriboja subsidiariu vaidmeniu.

690 Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Valstybės žinios*. 1985, Nr. 1-1.

691 Krasilnikov, T. S., *supra* note 80, p 34.

egzistuojant teisės dichotomijai šių teisės šakų atribojimo teorinis ir praktinis poreikis išlieka ne mažiau aktualus, jis negali apimti viso požiūrio į teisinio reguliavimo mechanizmus. Administracinės ir civilinės teisės normos, priklausomai nuo pasirinkto teisinio reguliavimo varianto, gali veikti viena kitos papildymo santykiu, tačiau tai nekeičia pagrindinio instituto (santykio) teisinės prigimties. Toks požiūris metodologiškai svarbus tiriant ir vystant administracinės sutarties institutą Lietuvos teisinėje sistemoje.

3.4. Administracinių sutarčių teisinio tapatumo paieškos Lietuvos teisinėje sistemoje

Autorius visame disertaciniame tyrime laikėsi vienos linijos, kad administracinės sutarties instituto Lietuvos teisinėje sistemoje teorinio tyrimo projekcijos turi tęstis nuosekliai per visus tris teisės ontologinius lygmenis. Nors tenka konstatuoti, kad dėl itin skurdaus Lietuvos teisės mokslo įdirbio administracinių sutarčių srityje probleminius klausimus vertinti sudėtinga, autorius lyginamosios teisės analizės pagrindu išskirtų administracinių sutarčių ypatumų užuomazgų ieškos Lietuvos teisės moksle, pozityviojoje teisėje ir teisminėje praktikoje. Taip pat apžvelgsime grįžtamąjį ryšį – pateiksime vertinimus, kaip surastos užuomazgos gali būti vertinamos analizuotu lyginamosios administracinės teisės požiūriu.

3.4.1. Administracinių sutarčių teisinio tapatumo paieškos Lietuvos teisės doktrinoje

Disertacijoje ne kartą minėjome, kad dėl įvairių priežasčių Lietuvos teisės moksle vis dar gaji idėja sutartį laikyti išimtinai privatinės (civilinės) teisės institutu. Administracinės teisės mokslo spragos yra vienas veiksnių, sąlygojančių situaciją, kad kol kas išsamiai sutarties, kaip teisinio instituto, klausimai Lietuvoje nagrinėjami tik civilinės teisės mokslo darbuose. Autoriaus nuomone, šiandieninėje Lietuvos civilinės teisės doktrinoje viešosios administracijos sudaromoms sutartims neskiriama jokio dėmesio. Bene solidžiausiu ir išsamiausiu veikalu bendraisiais sutarčių teisės klausimais Lietuvos teisės moksle laikytina prof. V. Mikelėno atlikta studija lyginamosios sutarčių teisės klausimais kuri, ne paslaptis, orientuota į privatinę sutarčių teisę. Tačiau joje surandame ir užuominą apie Prancūzijos administracinės sutarties institutą kaip ypatingą šios šalies teisinės tradicijos aspektą[692]. Belieka tik apgailestauti, kad, pateikdamas pagrindines tuomet dar reformos stadijoje buvusios Lietuvos sutarčių teisės nuostatas, profesorius neužsiminė apie kokius nors viešosios administracijos sudaromų sutarčių ypatumus. Kadangi per tuos metus teisinis reguliavimas iš esmės pasikeitė, atsirado nemažai naujų teisinių santykių rūšių, atsidūrusių administracinės ir civilinės teisės sąveikų laukuose, šiandieną visapusiškai vertinti Lietuvos sutarčių teisę remiantis esamu moksliniu įdirbiu būtų sudėtinga. Daugiau kokių nors užuominų apie administracinių (viešųjų teisinių) sutarčių egzistavimo Lietuvos teisinėje sistemoje klausimus civilinės prievolių teisės darbuose autoriui surasti nepavyko. Tokia situacija suponuoja dvi galimas išvadas. Pirma –

[692] Mikelėnas, V., *supra* note 54, p. 62.

visos viešosios administracijos sudaromos sutartys priskirtinos civilinėms sutartims, jas su tam tikromis išimtimis, nustatytomis specialiuose teisės aktuose, reglamentuoja civilinės sutarčių teisės principai ir normos. Tokiu būdu tarsi preziumuojamas viešosios administracijos sudaromų sutarčių priskyrimas bendrosios sutarčių teisės sričiai, kaip tai yra bendrosios teisės tradicijos valstybėse. Antra galima išvada – Lietuvos teisinėje sistemoje egzistuoja specialus teisinis reguliavimas, susijęs su atskiromis viešosios administracijos sudaromų sutarčių kategorijomis. Tačiau administracinės teisės mokslo spragos ir vėlavimas bei civilinės teisės mokslo tylėjimas klausimą dėl tokių sutarčių ir tokio teisinio reguliavimo teisinės prigimties bei vietos teisinėje sistemoje palieka atvirą. Kitaip tariant, Lietuvos teisės mokslas dar neskyrė pakankamo dėmesio administracinių sutarčių tyrimams, kadangi neretai apsiribojama pozityviosios teisės vertinimu ir aiškinimu, o šiuo atveju tai ir nulemia tokį administracinės sutarties instituto raidos lygmenį. Drįstume teigti, kad visuminis lyginamosios teisės pavyzdžių (ypač valstybių, kurios dar neturi pripažinto ir išvystyto administracinės sutarties instituto) ir kartu Lietuvos teisinės sistemos būklės vertinimas leistų pritarti antrajai išvadai. Taigi konkretizuodami analizę atsigręžkime į Lietuvos administracinės teisės doktriną.

Minėjome, kad Lietuvos administracinės teisės doktrinoje analizuojamu klausimu išsamių mokslinių tyrimų atlikta nebuvo, tačiau ne mažiau svarbia išeities pozicija autorius laiko tai, kad nepavyko surasti nė vieno mokslinio darbo, kuriame būtų argumentuotai paneigtas administracinių sutarčių egzistavimas ar jų negalimumas Lietuvos teisinėje sistemoje. Iš to darytina išvada, kad Lietuvos administracinės teisės doktrinoje, nors ir nelabai gausiai ir tikriausiai mechaniškai sekant Vakarų Europos valstybių patirtimi, tačiau vis dėlto pripažįstamas tokių sutarčių egzistavimas.

A. Urmonas, vystydamas socialinių pokyčių, veikiančių administracinę teisę, tyrimus, užsiminė, kad valdyme ribojant valdžios ir pavaldumo (vertikalius) santykius ir plečiant horizontalius santykius būtina koreguoti mokymo tiesas apie vykdomosios valdžios formas, greta tradicinių teisinių valdymo formų svarbus ir administracinių sutarčių sudarymas. Mokslininko teigimu, administracinė sutartis kaip viešojo administravimo forma nėra visiškai nauja, tačiau jos panaudojimo sritis yra gana siaura, o didėjant administracinių teisinių subjektų teisiniam statusui, nuolat daugėja šios teisinės formos panaudojimo galimybių[693]. Tokia pozicija gali būti vertinama kaip atstovaujanti bendrai tendencijai ir yra svarbi pagrindžiant administracinių sutarčių mokslinio tyrimo poreikius. Kiek atsargiau administracinių sutarčių pripažinimo Lietuvos administracinės teisės šaltiniu klausimą paliečia A. Bakaveckas, nurodydamas, kad „Kai kurių teoretikų nuomone, atsižvelgiant į viešąjį pobūdį ir funkcinę paskirtį, administracinės teisės šaltinių sistemai reikėtų priskirti ir administracinius susitarimus. Šiuose santykiuose dalyvauja valdingus įgaliojimus turintys viešojo valdymo (administravimo) subjektai, kurie pagal suteiktą kompetenciją remdamiesi administraciniais susitarimais (sutartimis) įgyvendina viešojo valdymo (administravimo) funkcijas[694]. Matome, kad mokslininkas, priešingai nei kai kurie Rusijos teoretikai, administracinius susitarimus ir sutartis laiko

[693] Urmonas, A., *supra* note 58, p. 45.

[694] **Žr. plačiau**: Bakaveckas, A. Administracinės teisės šaltinių sistema. *Socialinių mokslų studijos.* 2010, 1(5):147.

sinonimais. Vis dėlto paties autoriaus nuomonė apie administracinių sutarčių pripažinimą šiame šaltinyje nėra aiškiai išsakyta.

Kiek detaliau administracinių sutarčių tematika pasisakyta administracinės teisės vadovėliuose bei monografijose.

2005 m. Mykolo Romerio universiteto autorių kolektyvo išleistame administracinės teisės vadovėlyje užsiminta apie egzistuojančias administracines sutartis kaip apie teisinę viešojo administravimo formą ir įvardijant tai kaip administracinį teisinį sandorį bei nurodant, kad prie teisinių viešojo valdymo formų šiuos „sandorius" priskiria kai kurie rusų mokslininkai[695]. Šiame šaltinyje šiek tiek dėmesio skirta ir administracinių sutarčių klasifikavimui, tačiau jam kokios nors apibrėžtos reikšmės neteiktume, kadangi nepateiktas joks tokio klasifikavimo pagrindimas, o išskiriamos rūšys daugiau primena rusų mokslininkų tradiciškai pateikiamas klasifikacijas. Pabrėšime, kad darant bendrąją nuorodą į teisinę literatūrą pateikiamas administracinio teisinio sandorio apibūdinimas : tai dviejų arba daugiau viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) ar viešojo administravimo ir kitų subjektų susitarimas, darantis įtaką teisių ir pareigų atsiradimui, pasikeitimui ar pasibaigimui viešojo administravimo srityje. Tai juridinis faktas ir jo sudarymas reiškia administracinių teisinių santykių atsiradimą. Administracinis teisinis sandoris gali būti sudarytas tik vadovaujantis administracinės teisės normomis ir įgyvendinamas visuomenėje tarpusavio susitarimu vieno ar daugiau administracinės teisės subjektų, kurių vienas visada atstovauja administracinei valdžiai. Tai daugiašalis teisės aktas, nustatantis sandoryje dalyvaujančių šalių teises ir pareigas. Komentuodami šią poziciją priminsime, kad joje vyrauja chaotiškas rusiškosios ir vakarietiškos teisės tradicijos mišinys. Lygindami su prancūziškuoju ir vokiškuoju administracinės sutarties modeliu pasakysime, kad pateiktoje informacijoje tinkamai įvardintos administracinės sutarties šalys, iš dalies dalykas ir teisiniai padariniai – administracinių teisinių santykių atsiradimas, taip pat pati sutarties reikšmė (daugiašalis aktas, nustatantis tik jo šalių teises ir pareigas). Tačiau autorių plačiau nepaaiškintas teiginys, kad tokia sutartis gali būti sudaryta vadovaujantis tik administracinės teisės normomis, kelia daug klausimų. Įdomu, kad vadovėlio autoriai administracinę sutartį įvardijo daugiašaliu aktu, tačiau iš knygos struktūros matyti, kad nepriskyrė šios kategorijos prie viešojo administravimo teisės aktų, todėl administracinės sutarties vieta administracinės teisės sistemoje taip ir liko neatskleista.

A. Andruškevičius, bene daugiausiai administracinių (valdymo) aktų institutui dėmesio skyręs Lietuvos mokslininkas, 2008 m. išleistame veikale apie administracines sutartis tik užsiminė kaip apie atskirą teisės taikymo akto rūšį, tačiau plačiau šio klausimo neanalizavo[696].

Iš esmės kitoks požiūris į administracines sutartis pastebimas L. Paškevičienės įžvalgose, atskleistose 2011 m. išleistoje mokymo priemonėje „Viešojo administravimo teisiniai pagrindai", kurioje atskirame poskyryje jau kalbama apie viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių teisinio kvalifikavimo problemas. Pripažindami tai modernios Lietuvos administracinės teisės viziją atitinkančiu požiūriu apžvelgsime ir

[695] Bakaveckas, A., *et. al.*, *supra* note 602, p. 480–481.

[696] Andruškevičius, A., *supra* note 43, p. 141–142.

pakomentuosime pagrindines šios mokslininkės pateiktas nuostatas administracinių sutarčių klausimais[697].

Pirmiausia mokslininkė pamini bendrąją tendenciją, kad sutartinių santykių, kuriuose dalyvauja viešojo administravimo institucijos, sfera plečiasi, o sutarčių įvairovė didėja. Dauguma sutartinių teisinių santykių yra ne atsitiktiniai ar pavieniai reiškiniai, bet objektyviai ir logiškai susiklostanti socialinės praktikos dalis. Taip pagrindžiama ir kitų autorių palaikoma nuomonė, kad yra akivaizdus šios srities mokslinių tyrimų poreikis. Taiklus mokslininkės pastebėjimas, kad net tada, kai viešojo administravimo subjektas dalyvauja civiliniuose teisiniuose santykiuose, jo statusą reglamentuoja abiejų teisės šakų normos, ką mes ir esame minėję. Tačiau svarbiausia tai, kad, dalyvaudamas ikisutartiniuose santykiuose ar vykdydamas sudarytas sutartis, viešojo administravimo subjektas neretai išleidžia nustatytos formos aktus – įsakymus, sprendimus, kurie administracinės teisės požiūriu atitinka administracinio akto požymius. Komentuodami šį taiklų pastebėjimą akcentuotume, kad šis probleminis klausimas ateityje turės būti mokslininkų tiriamas, kadangi jis susisiekia tiek su vokiškuoju dviejų lygių aktų teorijos modeliu, tiek su prancūziškuoju administracinės sutarties modeliu, kai ikisutartiniuose santykiuose ir vykdant sutartį viešoji administracija veikia vienašalio administracinio akto forma.

Nagrinėdama viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių teisinio kvalifikavimo problemas mokslininkė netiesiogiai pasirėmė tiek prancūziškuoju, tiek vokiškuoju administracinėms sutartims taikomu ypatumu, kylančiu iš sutarties dalyko, o būtent viešųjų pirkimų sutartį įvardindama civiline sutartimi dėl to, kad jos pagrindu kylantys ginčai sprendžiami bendrosios kompetencijos teismuose. Su tokiu vertinimu sutiktume, kadangi nors jis ir kyla iš mūsų pozityviosios teisės, kuri bet kada gali būti pakeista[698], tačiau kartu susiejama su sutarties dalyku, t. y. kokius santykius – administracinius ar civilinius – ji sukuria, pakeičia arba nutraukia. Papildydami priminsime, kad toks vertinimas tiesiogiai atitinka prancūziškąjį variantą, kai sutarties kvalifikavimą nulemia įstatymų leidėjas. Šiuo konkrečiu atveju įstatymų leidėjas viešųjų pirkimų sutartį, sekant vokiškuoju pavyzdžiu, kvalifikavo civiline sutartimi. Jeigu mūsų teisinėje sistemoje pripažįstama, kad bendrosios kompetencijos teismai gali spręsti ir mišrius ginčus (absorbcijos principas), ir išspręsti individualaus administracinio akto teisėtumo klausimą, vis dėlto priešingą variantą, kai administraciniai teismai spręstų civilinius ginčus, įsivaizduoti būtų sudėtinga. Todėl jeigu sutarties pagrindu kylančių ginčų sprendimą įstatymų leidėjas priskirtų administraciniams teismams, manytina, tai būtų svarus, nors galbūt ne visada pakankamas argumentas tokią sutartį pripažinti administracine.

Svarbus mokslininkės pastebėjimas apie bendruosius administracinio teisinio santykio kvalifikavimo kriterijus, atitinkantis ir lyginamojoje administracinėje teisėje pripažįstamą taisyklę. Analizuodama Lietuvos teismų praktiką autorė teigia, kad toks kriterijus kaip santykio turinys visais atvejais vertinamas kompleksiškai su kitu požy-

[697] Žr. Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L., *supra* note 91, p. 106–116.

[698] Priminsime, kad tokia norma vis dėlto yra įstatymų leidėjo valios išraiška, kuri gali būti keičiama. Ne paslaptis, kad anksčiau viešųjų pirkimų srityje kylantys ginčai buvo priskiriami administracinių teismų kompetencijai, todėl esant tokiai situacijai viešųjų pirkimų sutartys galėjo būti kvalifikuojamos priešingai – administracinėmis. Tai yra mūsų ne kartą minėto atvejo, kada sutarties kvalifikavimą nustato įstatymų leidėjas, pavyzdys.

miu – viešojo administravimo subjekto teisiniu statusu, šiam subjektui veikiant kaip tam tikro teisinio santykio šaliai. Kaip tik su šio statuso nustatymu yra susiję klausimai, ar tarp šalių susiklostę santykiai turi administracinį teisinį (subordinacinį) pobūdį, t. y. ar viešojo administravimo subjektas tam tikro santykio atveju veikė atlikdamas viešojo administravimo funkcijas, ar įgyvendindamas civilines teises ir pareigas. Matėme, kad vienas skiriamųjų administracinės sutarties bruožų ir yra tas, kad viešojo administravimo subjektas veikia įgyvendindamas savo funkcijas, todėl jo statusas yra specifinis. Sutartinių santykių atveju ši taisyklė taip pat tinka, todėl tai galėtų būti sprendžiamuoju požymiu kvalifikuojant sutartį. Nereikia pamiršti, kad sąvoka „statusas" susijusi ir su specialiu teisiniu režimu, taikomu tiems santykiams (ir sutartiniams). Tiesa, sudėtinga vertinti, ką autorė norėjo pasakyti sąvoka „subordinacinis santykio pobūdis", vartojama administracinių teismų praktikoje, kadangi modernioje teisės doktrinoje visuotinai pripažįstama, kad viešasis valdymas (administravimas) ne visais atvejais įgyvendinamas vadovaujantis subordinaciniu metodu, ypatingai tai pasakytina apie sutartis. Net pripažindami, kad, pavyzdžiui, klasikiniame administracinės sutarties modelyje viešoji administracija turi prerogatyvas, kas suponuoja tam tikrą šalių nelygybę, tačiau visada egzistuoja privataus kontrahento apsaugos priemonės, t. y. atsvaros toms prerogatyvoms, todėl jeigu ir egzistuoja „subordinacija", ji nėra tokia griežta kaip klasikiniame valdymo modelyje. Todėl manytume, kad į subordinaciją reikėtų žiūrėti lanksčiai, ypač tais atvejais, kai kalbame apie sutartinius santykius[699].

Mokslininkė pagrįstai atkreipia dėmesį, kad kriterijai, kuriais remiantis būtų galima aiškiai atskirti, kada viešojo administravimo subjektas yra civilinių sutartinių santykių dalyvis lygiais pagrindais, o kada viešosios teisės pagrindu (*acte iuris imperii*), nėra išsamiai analizuoti Lietuvos teisės moksle. Apie šiuos kriterijus daugiau kalbama teismų praktikoje, sprendžiant konkrečias bylas. Mes reikštume abejones, ar šį uždavinį galima įgyvendinti nesant bendrosios teorijos, o vien kazuistiškai vertinant teisinėje praktikoje egzistuojančių sutarčių teisinę prigimtį. Tas pats pasakytina ir apie L. Paškevičienės pastabą, kad Lietuvos teisės moksle net nepradėta klasifikuoti tokias sutartis. Esame minėje, kad klasifikacijoms itin daug dėmesio skiriama Rusijos teisės doktrinoje. Tačiau automatiškai kyla klausimas, ką duotų toks bendrąja administracinės sutarties doktrina neparemtas klasifikavimas, išskyrus sisteminimo funkciją, kuri padėtų mokslininkams, norintiems ištirti ginčijamų sutarčių teisinę prigimtį? Gali atsitikti taip, kad suklasifikavus tokias sutartis paaiškėtų, kad kai kurios jų nėra administracinės teisinės prigimties ir tada kai kurių klasifikacijų pagrįstumas keltų nemažai abejonių.

Dar vienas, mūsų nuomone, itin svarbus mokslininkės pastebėjimas, kurio neteko anksčiau sutikti Lietuvos mokslininkų darbuose, – išreikšta abejonė, ar kai kurios viešojo administravimo srityje sudarytos sutartys apskritai atitinka sutarties požymius

[699] Subordinacijos apraiškų galime surasti nebūtinai tose veiklos srityse, kurios priskiriamos viešajam administravimui. Kaip pavyzdį pateiksime viešųjų pirkimų sutartis, kurioms mūsų teisinėje sistemoje pripažįstama civilinė teisinė prigimtis. Nors viešųjų pirkimų procedūros (ikisutartiniai santykiai) yra gana detaliai ir griežtai reglamentuojami tiek nacionalinės, tiek Europos Sąjungos teisės normų, negalima paneigti, kad perkančioji organizacija turi tam tikrą diskreciją, galinčią nukreipti šalių santykius tam tikra linkme. Drįstume teigti, kad čia taip pat įžvelgtume tam tikros apimties subordinacinį santykį, kadangi vienos santykio šalies valia gali daryti tiesioginę įtaką santykių eigai ir baigčiai, nors tokia veikla ir nelaikoma viešuoju administravimu.

ir esmę, ar sudarytasis dokumentas savo esme yra artimesnis viešojo administravimo aktui – administraciniam sprendimui. Turima omenyje sutartis dėl Europos Sąjungos paramos. Teigiama, kad nagrinėjant šiose sutartyse nustatytus viešojo administravimo institucijų įsipareigojimus ir teises matyti, kad dauguma jų yra tiesiog norminiuose administraciniuose aktuose reglamentuotų viešojo administravimo įgaliojimų pakartojimas. Nesigilindami į šio klausimo gelmes, kadangi tai gali tapti atskirų mokslinių tyrimų objektu, pasakysime, kad Prancūzijos moksle šie klausimai buvo tiriami daugelio mokslininkų lygiai taip pat rimtai ir giliai, kaip mūsų analizuotos administracinių aktų doktrinos. Buvo siekiama rasti moksliškai pagrįstą atsakymą, ar tikrai kalbama apie sutartinį aktą tais atvejais, kai absoliuti dauguma jo salygų įtvirtinta išoriniuose (norminiuose) aktuose ir šalims tiesiog belieka juos perkelti į sutartį, arba jie taikomi net jų neperkėlus į sutartį. Minėjome, kad tai sietina su vienu iš klasikinės administracinės sutarties ypatumų – teisiniu režimu ir iš dalies turiniu, kuris gali būti nustatomas išoriniuose teisės aktuose. Tuo pasireiškia sutarties laisvės administracinėje teisėje esminiai ribojimai, tačiau esmė lieka ta pati: šalys išreiškia savo valią sutikdamos įgyvendinti teisės aktų nustatytus reikalavimus tiek sueidamos į administracinį teisinį santykį, grindžiamą sutartimi, tiek aktais, turinčiais kitokią formą. Analizuojamu atvejui išeitų, kad privatus kontrahentas, sutikdamas įgyvendinti norminiuose aktuose nustatytus reikalavimus, taip išreiškia savo valią sudaryti sutartį, kuria jam skiriamas finansavimas. Be abejo, toks daugiapakopis reguliavimas ir jo sutartinė prigimtis gali kelti tam tikrų abejonių, tačiau tuo ir pasireiškia sutarties pritaikymo administracinėje teisėje ypatumai, kad ikisutartiniai santykiai neretai yra itin detaliai reglamentuojami norminiais teisės aktais, todėl šalių sutarties laisvė pasireiškia tik sutikimu arba atsisakymu įvykdyti nustatytus reikalavimus. Mokslininkės įvardintu atveju mes nebūtume linkę pritarti, kad toks aktas yra artimesnis administraciniam sprendimui, kadangi bet kokiu atveju jis bus daugiašalis: be privataus asmens valios išreiškimo jis negalės būti priimtas. Ir priešingai – jeigu privatus asmuo įvykdys visus teisės aktuose numatytus reikalavimus, viešojo administravimo institucija negalės atsisakyti su juo sudaryti sutartį. Tai patvirtina ne kartą mokslininkų išsakytą nuomonę, kad neretai administracinės sutarties sudarymas yra ne tik administracijos teisė, bet ir pareiga, kadangi ji yra saistoma lygiateisiškumo principo. Pastebėtinas ir Prancūzijos teisės doktrinoje ne kartą aptiktas vertinimas, kad civilinėje teisėje sutarties laisvės ribojimai turi būti rimtai pagrindžiami , o administracinėje teisėje jie suprantami kaip kylantys patys iš savęs, t. y. gali įgauti taisyklės statusą. Panašu, kad šiuo įvardintu atveju būtent tokią situaciją ir turime.

Tęsiant apžvalgą reikėtų paminėti mokslininkės pastebėjimą, kad administracinių teismų praktikoje pasitaiko teiginys, jog sutartis yra viešojo administravimo funkcijos atlikimo būdas. Minėjome, kad lyginamojoje administracinėje teisėje administracinė sutartis priskiriama prie viešojo valdymo (administravimo) formų, o pavyzdžiui, Prancūzijoje dažniausiai ir vadinama administracinės veiklos įgyvendinimo būdu arba priemone. Pavyzdžiui, vienas iš prancūziškų administracinės sutarties kriterijų yra tas, kad sutartimi privatus kontrahentas sukuria viešosios paslaugos (pagal Lietuvos sistemą viešojo administravimo funkcijos) vykdymo būdą. Todėl manytume, kad toks teismų praktikoje sutinkamas vertinimas, žvelgiant per lyginamosios teisės pavyzdžius, nėra koks nors naujadaras, o atitinka įprastą praktiką.

Paminėtinas ir dar vienas ganėtinai svarbus aspektas. Anot mokslininkės, kai kurios sutartys, kurių teisinė prigimtis nėra visiškai aiški, atitinka ne vienos, o kelių sutarčių rūšių požymius, todėl yra mišraus pobūdžio. Nesiekdami ištirti autorės pateikiamų sutarčių pavyzdžių teisinės prigimties apsiribosime pastebėjimu, kad vertinant tokią pastabą per bendrosios administracinės sutarties teorijos prizmę reikalingi tam tikri paaiškinimai[700].

Galiausiai įdomu tai, kad mokslininkė viešojo administravimo subjektų sudaromas ir vykdomas sutartis įvardija kaip pastarųjų subjektų aktus. Sudėtinga komentuoti, ar norėta pasakyti, kad tai yra administracinių aktų rūšis, ar mintyje turėta kažkas kita.

Apibendrinant pasakytina, kad L. Paškevičienės įžvalgos nukreiptos daugiau į pozityviosios teisės ir teisminės praktikos vertinimą, tačiau neabejojame, kad jos bus vertingos formuojant administracinės sutarties instituto tolesnių mokslinių tyrimų kryptis, todėl manytina, kad Lietuvos administracinės teisės moksle šie aspektai bus plėtojami toliau.

Pereinant prie bendrosios administracinės sutarties teorijos užuomazgų paieškų Lietuvos teisės doktrinoje būtina apžvelgti ir pakomentuoti S. Šedbaro atliktus mokslinius tyrimus. Šis mokslininkas, autoriaus žiniomis, bene plačiausiai iki šiol apžvelgė bendrąją administracinės sutarties doktriną ir, remdamasis Prancūzijos bei Vokietijos teisės tradicija, pakomentavo kai kurias jos nuostatas. Manytume, svarbiu indėliu pradedant vystyti administracinės sutarties instituto koncepciją Lietuvos teisinėje sistemoje yra šio mokslininko apgintas teiginys, kad Lietuvoje greta civilinių sutarčių *de facto* egzistuoja savarankiškos administracinės sutartys: „pozityviai taikydama teisę kompetentinga valstybės institucija, įstaiga ar jos tarnautojas priima sprendimą, kuriuo padedama asmeniui įgyti objektinės teisės suteiktas ar pripažintas subjektines teises. Toks sprendimas gali būti įforminamas (...) administracine sutartimi“[701]. Ši traktuotė artima

[700] Kategorija „mišri sutartis“ gali įgauti skirtingą prasmę priklausomai nuo to, ar ją analizuosime pripažinusios administracinės sutarties institutą, ar tokio instituto nepripažįstančios teisinės sistemos ribose. Gilių diskusijų šiuo klausimu mūsų šalies teisės moksle neteko aptikti. Manytume, kad Lietuvos teisės moksle vyraujanti tendencija sutartį tapatinti su privatine teise užgožia ir „mišrių“ teisinių sutarčių problemos kėlimą bent teisės mokslo lygmenyje. Tačiau turėdami omenyje kitų valstybių patirtį vystant administracinės sutarties institutą galime kelti diskusinį klausimą: ar plačiąja prasme administracinė sutartis nėra mišri sutartis? Visuotinai pripažįstama, jog administracinėms sutartims subsidiariai taikomos ir privatinės sutarčių teisės normos. Tai reiškia, kad administracinė sutartis yra bendrosios kategorijos „sutartis“, atmaina su specialiais elementais, kylančiais iš administracinės teisės. Grįžtant prie Vokietijos atvejo paminėtina, kad mišrios sutarties koncepcija buvo atmesta tiek doktrinos, tiek jurisprudencijos, tačiau faktas, kad diskusijos teisės moksle vyko. Šiandieną tai reiškia, kad tais atvejais, kai prievolės yra susijusios tarpusavyje, administracinės sutarties kvalifikavimui pakanka, kad bent viena prievolė kiltų iš viešosios teisės. Jeigu, pavyzdžiui, sutartyje tarp komunos ir privataus asmens numatoma, kad komuna įgyja žemės sklypą, o žemės savininkui suteikiama lengvata statybos darbams ir jeigu šios prievolės yra lygiavertės, tai sutarties kvalifikavimas bus priderinamas prie antrosios prievolės – tokia sutartis bus laikoma administracine. Čia bus taikomas specialiosios taisyklės pirmenybės prieš bendrąją principas (**Žr.** Sommermann, K. P., *supra* note 100, p. 28). Matome, toks vertinimas visiškai nesutaptų su Lietuvos situacija, kadangi mūsų teisinėje sistemoje tikėtina priešingai – būtų pritaikomas absorbcijos principas. Tad jeigu pripažintume atskirą „mišrių sutarčių“ kategorijos egzistavimą, tikėtina, kad iš jų kylančius ginčus spręstų bendrosios kompetencijos teismai. Galbūt ateityje tai taps Lietuvos mokslininkų tyrimo objektu, tačiau šio tyrimo kontekste reikia pastebėti, kad bendruoju teoriniu požiūriu administracinė sutartis taip pat yra „mišri sutartis“, kadangi jai taikomos ne tik administracinės teisės normos, jos teisinėje konstrukcijoje derinami administracinės ir civilinės teisės reguliaciniai mechanizmai.

[701] Žr. Šedbaras, S., *Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai.* Daktaro disertacija., *supra* note 90, 2005, p. 50.

vokiškajam (siaurajam) administracinės sutarties modeliui, kadangi kalbama apie pozityvųjį teisės taikymą kaip vieną iš administracinio proceso elementų, t. y. „sprendimo įforminimą administracine sutartimi“. Tačiau autorius analizavo ir kitus pagrindinius šio instituto aspektus, kuriuos būtina apžvelgti ir pakomentuoti[702].

Mokslininkas pripažįsta, kad administracinės sutarties, kaip mokslinės problemos, ištakos yra Prancūzijos ir Vokietijos administracinėje teisėje. Galbūt todėl neatsitiktinai susiduriame ir su Rusijos administracinės teisės moksle pasitaikančia problema : samprotavimuose apie bendrąsias administracinių sutarčių nuostatas neretai nelengva suprasti, ar mokslininkas pateikia šių šalių administracinės sutarties instituto ypatumus, ar traktuoja juos kaip bendrąsias nuostatas, tinkančias ir Lietuvos teisei. Reikėtų pasakyti, kad administracinės sutartys priskiriamos administracinio proceso sričiai ir pabrėžiama, kad nėra vieno įstatymo, kuris apibrėžtų administracinės sutarties esmę, pagrindinius elementus, sudarymo salygas ir tvarką bent jau taip, kaip viešojo administravimo įstatyme yra apibūdintas administracinis aktas. Manytume, kad tai yra labai svarbi užuomina apie būtinybę Lietuvos pozityviojoje teisėje sureguliuoti bendruosius administracinės sutarties instituto klausimus. Be abejonės, klausimas dėl, pavyzdžiui, Rusijos mokslininkų siūlomo atskiro tam skirto įstatymo lieka atviras diskusijoms, tačiau sutiktume su S. Šedbaro užuomina, kad šiandieną tam tikros pataisos galėtų būti įtvirtintos viešojo administravimo įstatyme, kas iš dalies atitiktų vokiškąjį variantą.

Pradėdamas apibūdinti administracinės sutarties teisinį tapatumą (ypatumus) mokslininkas teigia, kad šios sutartys sudaromos įgyvendinant viešąjį administravimą, jų dalykas – valdingo pobūdžio veiksmai. Administracinių sutarčių tikslai ir funkcijos – viešosios teisinės. Sudarius administracinę sutartį, suderinta šalių valios išraiška šalims įgauna norminį – privalomąjį pobūdį. Sutikdami dėl tiksliai išskirto sutarties dalyko, išplaukiančio iš aiškinimo, kad sutartys sudaromos įgyvendinant viešąjį administravimą, norėtume pasakyti, kad nėra aišku, kas yra tie „valdingo pobūdžio“ veiksmai. Sekant vėliau autoriaus pateikta nuomone, kad prie administracinių sutarčių priskiriami koncesiniai susitarimai, kyla abejonių, ar jų dalykas yra valdingo pobūdžio veiksmai[703].

Paminėtinas ir komentaro reikalaujantis tarp rusų mokslininkų labai populiarus teiginys, kad teisinių santykių sistemoje administracinė sutartis užima tarpinę padėtį tarp civilinės sutarties, kuri remiasi šalių lygybe, ir administracinio akto, išreiškiančio viešojo administravimo institucijos vienašalę valdžios valią. Primindami, kad šį klausimą aptarėme nagrinėdami Rusijos teisės doktriną, pasakysime, kad nenorėtume besąlygiškai sutikti su tokiu aiškinimu. Mūsų nuomone, toks aiškinimas atspindi bendrąją administracinės sutarties logikos idėją, kurios teisinėje konstrukcijoje sujungiamas valių suderinimas (sutarties logika) ir vienašalės valdingos valios išreiškimas

---

[702] **Plačiau žr.**: Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 180–184, 198–199, 213–217.

[703] Lietuvoje, priešingai nei Prancūzijoje, koncesijos sutartys priskiriamos prie civilinių sutarčių. Mes neneigiame, kad doktrinoje dėl tokių sutarčių teisinės prigimties gali būti diskutuojama, tačiau sudėtinga įsivaizduoti kaip, pavyzdžiui, šilumos ūkio koncesijos sutarties dalykas būtų valdingo pobūdžio veiksmai. Be abejo, tai sudėtingi daugiapakopiai sutartiniai santykiai ir juose įmanomos įvairios šalių veiksmų teisinės išraiškos formos, tačiau pagrindinis sutarties dalykas – viešosios paslaugos teikimo delegavimas nėra valdingo pobūdžio ir viešajam administravimui nepriskiriamas.

(klasikinio administracinio akto logika). Tačiau administracinė sutartis negali turėti kokios nors tarpinės teisinės galios, taigi ir vietos, ji turi būti laikoma arba įstatymo galios teisės aktu (išimtinis iš visos sistemos Prancūzijos pavyzdys), arba administraciniu (poįstatyminiu) aktu. Todėl ji, kaip teisinis reguliatorius, realų poveikį teisinių santykių subjektų teisėms ir pareigoms daro savo, kaip teisės akto, teisine galia, o ne vidine bendrąja logika.

S. Šedbaras pateikia du administracinės sutarties apibrėžimus (apibūdinimus). Administracinė sutartis yra dviejų arba kelių teisės subjektų susitarimas siekiant tam tikro teisinio rezultato, kuris galimas tik esant konkrečiai šalių valios išraiškai. Sutarčiai būdingas konkretus vienos šalies pasiūlymas sudaryti sutartį ir kitos šalies šių sąlygų priėmimas. Jeigu nėra sutartinio proceso dalyvių abipusės valios išraiškos (susitarimo), administracinė sutartis negali būti sudaryta. Komentuodami šį apibūdinimą išreikštume abejonę, ar tai tikrai yra administracinės sutarties definicija. Įsigilinę į ją matome, kad mokslininkas apibūdino sutartį kaip teisės aktą, atsirandantį iš suderintų valių išreiškimo. Tačiau čia visiškai nėra įvardinta, kokie požymiai tą sutartį daro administracinę. Anaiptol tai nereiškia, kad šis apibūdinimas bevertis. Priešingai, jame įžvelgtina kita mintis – administracinės sutarties teisinėje konstrukcijoje, sekant lyginamosios teisės patirtimi, galima panaudoti bendrąją civilinėje teisėje įtvirtintą sutarties sampratą. Tokiam požiūriui iš esmės pritartume ir manytume, kad Lietuvos teisinei sistemai jis taip pat yra tinkamas. Kitas mokslininko pateikiamas apibrėžimas – administracinė sutartis yra pagal administracinės teisės normas sudarytas dviejų ar keleto administracinės teisės subjektų, kurių vienas visada yra viešojo administravimo institucija, savanoriško valios suderinimo aktas, nustatantis, nutraukiantis ar pakeičiantis jų tarpusavio teises ir pareigas siekiant viešųjų interesų. Abejotume, ar šis apibrėžimas apima visus administracinės sutarties būtinus požymius, kadangi nėra aišku, kokia apimtimi suprantama nuostata „pagal administracinės teisės normas sudarytas susitarimas“ ir kiek tiksliai apibūdinamas sutarties dalykas, t. y. ar jį galima išvesti iš bendros nuostatos „tarpusavio teises ir pareigas siekiant viešųjų interesų“. Šiuos aspektus pakomentuosime plačiau aptardami S. Šedbaro išskirtus svarbiausius administracinės sutarties bruožus:

1. vienas iš administracinės sutarties subjektų visada yra viešojo administravimo institucija, įgyvendinanti viešojo administravimo funkcijas. Kita šalimi gali būti ir subjektai, kurie viešosios teisės srityje neturi valdžios įgaliojimų. Šių santykių šalys formaliai teisiškai lygios, o susitarimai sudaromi savanoriškai;

2. jos turinys – viešojo administravimo įgyvendinimas, kompetencijos padalijimas, įgaliojimų perdavimas ar pan.;

3. šios sutarties tikslas – tenkinti viešuosius (visuomeninius) interesus;

4. teisinis jos pagrindas – administracinės teisės normos.

Komentuodami išskirtus administracinės sutarties kriterijus atkreiptume dėmesį į keletą aspektų. Visų pirma mokslininkas tiksliai išskyrė sutarties šalis ir jų teisinį statusą, kas atitinka lyginamosios teisės praktiką. Diskutuotina, kodėl nebuvo paminėtas specialus sutarties teisinis režimas, nors galbūt galima numanyti, kad autorius jį susiejo tiek su viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies teisiniu statusu, tiek su administracinės teisės normų taikymu administracinei sutarčiai. Antra, abejotume, ar tikslus yra pasakymas, kad administracinės sutarties turinys yra viešojo administravimo

įgyvendinimas ir pan. Tai greičiau būtų administracinės sutarties dalykas, kadangi turinys traktuotinas kaip platesnė sąvoka, apimanti visas sutarties sąlygas, kurios gali apibrėžti ne tik tai, kas turi būti atliekama, bet ir daugeli kitų svarbių klausimų. Administracinės teisės normų kaip administracinės sutarties teisinio pagrindo įvardijimas taip pat reikalautų detalesnio paaiškinimo, kadangi iš tokios formuluotės sunku nuspręsti, ar tai reiškia, kad teisę sudaryti administracinę sutartį numato administracinės teisės normos, ar kad apskritai šios normos reglamentuoja administracines sutartis. Pažymėtina, kad pastarasis variantas neatitiktų lyginamosios teisės praktikos, kadangi visuotinai pripažinta, kad administracinėms sutartims subsidiariai taikomos ir bendrosios sutarčių teisės nuostatos.

Norėtume plačiau pakomentuoti administracinės sutarties tikslą kaip ją tariamai charakterizuojantį požymį. Minėjome, kad pastarąjį požymį neretai išskiria rusų mokslininkai, tačiau reikėtų pateikti vertinimus ir per Lietuvos teisinės sistemos prizmę. Manytume, kad šis požymis neatlieka jokios funkcijos atskleidžiant administracinių sutarčių teisinį tapatumą. Nors jo negalime pavadinti klaidingu, tačiau jis yra perteklinis, kadangi lygiai taip pat gali būti priskiriamas ir civilinėms sutartims, kurias sudaro viešoji administracija. Ne kartą minėjome, kad Vakarų Europos administracinėje teisėje laikomasi nuostatos, jog viešoji administracija negali veikti kaip savitikslis subjektas, todėl ji negali turėti kitų tikslų, nei viešojo intereso užtikrinimas (bei atskirų interesų derinimas) nepriklausomai nuo to, kokią teisinę veiklos formą ji renkasi – vienašalį aktą ar sutartį (administracinę ar civilinę). Ši taisyklė visa apimtimi neginčytinai taikoma ir Lietuvai. Tokią išvadą grįstume šiais argumentais. Sutinkame su L. Paškevičiene, teigiančia, kad konstitucinio reglamentavimo ir civilinės teisės požiūriu viešojo administravimo subjektas apskritai negali sudaryti sutarties, kad ir koks būtų jos objektas, skirtos savitiksliam ar jos tarnautojų bei pareigūnų asmeninių poreikių tenkinimui. Todėl vertinant plačiau galima teigti, kad sudarydamas bet kurią sutartį viešojo administravimo subjektas veikia ir privalo veikti nepažeisdamas viešojo intereso[704]. Ir toks reikalavimas taikomas neatsižvelgiant į sutarties teisinę prigimtį. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 2.34 straipsnio 2 dalyje aiškiai pasakyta, kad viešųjų juridinių asmenų tikslas – tenkinti viešuosius interesus, o to paties straipsnio 3 dalyje – privačių juridinių asmenų tikslas – tenkinti privačius interesus. Manytume, kad iš to kyla mūsų jau analizuota išvada, kad sutartis yra priemonė įgyvendinti teisės socialinio kompromiso funkciją, t. y. suderinti viešuosius ir privačiuosius interesus, kadangi tais atvejais, kai sutarties šalys kartu yra ir viešieji, ir privatūs asmenys, neišvengiamai atsiranda poreikis derinti pastarųjų interesus[705].

Tęsiant S. Šedbaro įžvalgų apžvalgą paminėtina šio mokslininko išskirtas administracinių sutarčių katalogas, nors mokslininkas ir nesiekė pateikti išsamaus tokių sutar-

[704] Žr. Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L., *supra* note 91, p. 111.

[705] Teorijoje pripažįstama, kad sutartis, nepriklausomai nuo jos teisinės prigimties, laikoma viešosios administracinės veiklos teisine forma. Minėta, kad sutartyje visada turi būti suderinti viešieji ir privatūs interesai, kadangi privatus administracijos kontrahentas paprastai veikia turėdamas privatų interesą, kuris turi derėti su viešuoju. Tai, kad viešasis kontrahentas sutartimi turi siekti viešojo intereso patenkinimo yra aksioma, apimanti visas administracijos veiklos sritis. Pavyzdžiui, nepriklausomai nuo to, ar savivaldybė perka statybų kompanijos paslaugą įrengti dviračių takus, ar sveikatos priežiūros institucija perka didesnio pravažumo automobilius tam, kad medicinos darbuotojai kaimiškose vietovėse galėtų pasiekti ligonius, tokiomis sutartimis bus siekiama viešojo intereso patenkinimo nepriklausomai nuo to, ar jos bus laikomos administracinėmis (prancūziškasis variantas), ar civilinėmis (vokiškasis variantas).

čių sąrašo. Atkreipdamas dėmesį į tai, kad Lietuvoje įvairiose viešojo administravimo srityse sudaromos administracinės sutartys, nors pozityviojoje teisėje ir nėra įtvirtinti bendrieji administracinės sutarties reglamentavimo klausimai, S. Šedbaras įvardijo keletą konkrečių Lietuvos teisinėje sistemoje egzistuojančių sutarčių, jo nuomone, priskirtinų administracinių sutarčių kategorijai. Atkreiptinas dėmesys, kad pateiktas administracinėmis preziumuojamų sutarčių spektras yra gan spalvingas, jį sudarančios sutartys yra itin skirtingos ir pritaikomos įvairiose viešojo valdymo (administravimo) srityse[706]. Būtent tokia viešosios administracijos sudaromų sutarčių įvairovė yra vienas problemiškiausių veiksnių, siekiant nustatyti ir apibrėžti atskirose šalyse besiformuojančio administracinės sutarties instituto ribas. Ypač tai pasakytina apie šalis, kurios, kaip ir Lietuva, neturi išvystytos bendrosios administracinės sutarties doktrinos. Gaila, bet aiškesnių administracinių sutarčių sistemos kontūrų S. Šedbaras daugiau nepateikė. Tikriausiai šio mokslininko tyrimų apimtis nulėmė, kad administracinė sutartis, kaip vienas tyrimų objekto mikroelementų, buvo apibūdintas remiantis daugiau prezumpcine linija, orientuojantis į tris kriterijus: viena sutarties šalis – viešojo administravimo subjektas, įgyvendinantis savo įgaliojimus; sutarties tikslas – tenkinti visuotinai reikšmingą interesą; sutarties sąlygas reglamentuoja viešosios teisės aktai, neretai poįstatyminiai. Tačiau nebuvo išsamiai moksliškai atskleista ir ištirta, kokie būtent požymiai ar elementai nulemia administracinės sutarties teisinį tapatumą ir, kas yra itin svarbu, kaip jie vertintini bendrosios Lietuvos sutarčių teisės požiūriu. Taigi, galima teigti, kad administracinė sutartis buvo daugiau apibūdinama remiantis lyginamosios teisės pavyzdžiais ir atskirai netiriant jos teisinės prigimties Lietuvos teisės tradicijos šviesoje[707].

Galiausiai aptartini šio mokslininko siūlymai dėl būsimo administracinių sutarčių teisinio reguliavimo galimybių. Vienas svarbiausių išskirtų aspektų yra tas, kad bendrojo administracinių sutarčių teisinio reguliavimo nustatymo modelio pasirinkimas kartu nubrėžia ir tokių sutarčių, kaip teisinės viešojo valdymo (administravimo) formos svarbą, taip pat pritaikymo apimtį. Drįstume teigti, kad ne mažiau klausimų nei atsakymų kelia S. Šedbaro pasiūlyto Administracinio proceso kodekso projekto modelyje suformuluotas pasiūlymas nustatyti atvejus, kai vietoj administracinio akto gali būti sudaryta administ-

[706] S. Šedbaras pateikė tokius administracinių sutarčių pavyzdžius: profesinės karo tarnybos ir karių savanorių tarnybos sutartys; kolektyvinės sutartys valstybės tarnyboje; vietos savivaldos institucijų jungtinės veiklos sutartys su valstybės institucijomis ar kitomis savivaldybėmis; Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos ir apskrities viršininko (šiuo metu jau neegzistuojanti institucija – *autoriaus pastaba*) bendradarbiavimo sutartis; savivaldybių institucijų su vežėjais sudaromos visuomenės aptarnavimo sutartys; mokestinės paskolos sutartys; sutartys dėl naudingųjų iškasenų, požeminio pramoninio bei mineralinio vandens išteklių ir žemės gelmių ertmių naudojimo; Vyriausybės įgaliotos institucijos ir socialinės įmonės sudaromos sutartys dėl subsidijos išmokėjimo ir panaudojimo tvarkos; Darbo biržos ir darbdavio sudaromos darbo rinkoje papildomai remiamų bedarbių įdarbinimo sutartys; valstybės paskolų aukštųjų mokyklų studentams suteikimo sutartys; sutartys, sudaromos tarp teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų, taip pat tarp teritorinių ligonių kasų ir vaistinių. **Žr. plačiau**: Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 213–217.

[707] Ne kartą esame išreiškę abejonę, ar toks tyrimas yra apskritai įmanomas ir tikslingas neturint bent kiek aiškesnės bendrosios administracinės sutarties doktrinos, pagal kurią ir galėtume vertinti konkrečių sutarčių teisinę prigimtį. Teismų praktikoje šis procesas jau prasidėjęs, tačiau akivaizdu, kad jis itin sunkiai skinasi kelią.

racinė sutartis (visų pirma – kai to nedraudžia įstatymas)[708]. Norėtume atkreipti dėmesį, kad toks siūlymas visiškai atitinka Vokietijos ir Prancūzijos tradiciją, kuria viešajai administracijai suteikiama sutarties laisvė – rinktis administracinės sutarties formą laisva nuožiūra, išskyrus atvejus, kai įstatymai tą draudžia, t. y. nurodo vienašalio administracinio akto formą. Drįstume teigti, kad tokia siūlymo formuluotė, vertinant logikos požiūriu, iškelia galimas sankirtas su to paties mokslininko pateiktu tvirtinimu, kad viešojoje teisėje net renkantis sutarties formą galioja principas „leidžiama tik tai, kas numatyta". Tačiau jeigu traktuosime, kad šio siūlymo paskirtis yra iš esmės keisti dabar Lietuvoje egzistuojančią sistemą, norėtume pasakyti, kad jis skambėtų kaip revoliucinis ir itin inovatyvus. Neneigdami tokios galimybės įtvirtinti ateityje manytume, kad jos pagrindimui reikia atlikti atskirą kompleksinį mokslinį tyrimą, kadangi tai būtų vertintina kaip esminė viešojo valdymo (administravimo) teisinių formų reguliavimo reforma[709]. Pateiksime argumentaciją. Minėjome, kad administracinės sutarties instituto raidos lygmuo Lietuvos teisinėje sistemoje gali būti vertinamas per Vokietijos ir Prancūzijos patirtį. Į vokiškąjį variantą mūsų situacija panaši tuo, kad administracinė sutartis ir administracinis aktas laikomos atskiromis viešojo valdymo (administravimo) formomis, taip pat tuo, kad atsiranda pasiūlymų bendrąjį administracinių sutarčių teisinį reguliavimą įtvirtinti Administracinio proceso įstatyme (kodekse), o specialų reguliavimą palikti šakiniams įstatymams. O štai į prancūziškąjį variantą panašu tuo, kad Lietuvos teisės situacija yra tokios būsenos, kokios Prancūzijos teisė buvo pačiose administracinės sutarties formavimosi ištakose. Tai reiškia, kad prancūziškasis administracinės sutarties institutas pradėjo formuotis nuo tada, kai įstatymas tam tikrų sutartinių ginčų sprendimą priskyrė administracinės justicijos institucijoms arba kai teismai pradėjo tokias sutartis kvalifikuoti administracinėmis. Prisiminkime, kad Lietuvoje administracinės sutarties kvalifikavimo įstatymu užuomazgos netiesiogiai pasitaiko pozityviosios teisės aktuose, pavyzdžiui, Mokesčių administravimo,

---

[708] Norėtume kelti diskusinę prielaidą, ar šiame teiginyje neįžvelgtini tam tikri prieštaravimai? Mūsų nuomone, gana sudėtinga įsivaizduoti, kaip galima vienu metu nustatyti atvejus, kada vietoj administracinio akto gali būti sudaroma administracinė sutartis ir kartu nustatyti taisyklę, kad ją galima sudaryti tada (taigi visada), kai to nedraudžia įstatymas? Keliame diskusinį klausimą, ar tai nėra vienas kitam prieštaraujantys teiginiai? Kaip galima vienu metu leisti viską, kas neuždrausta, ir tuo pačiu metu nustatyti sąrašą, kas leidžiama? Akivaizdu, kad vadovaujantis tokia logika, sąrašas nebūtų galutinis ir netektų prasmės, kadangi sudaryti administracinę sutartį būtų galima net ir sąraše neįvardintais atvejais, jeigu įstatymuose nėra tokio draudimo. Todėl neneigdami mokslininko pasiūlymo svarbos galimam teisinio reguliavimo tobulinimui ateityje pastebėsime, kad šiame siūlyme atspindėtas tiek esamas Lietuvos pavyzdys (šiuo metu sudaryti administracines sutartis galima tik tada, kai jos numatytos specialiuose įstatymuose, nes nėra bendrojo reguliavimo), tiek Vokietijos ir Prancūzijos tradicijos, kur administracinę sutartį galima sudaryti visais atvejais, išskyrus tuos, kurie tiesiogiai draudžiami įstatymo. O praktikoje abu variantai negali egzistuoti kartu, kadangi jie išreiškia iš esmės skirtingus šio klausimo sprendimo būdus. **Žr**. Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 245.

[709] Manytume, kad tokio naujadaro įtvirtinimo poreikiai visų pirma turi būti paremti kompleksinio empirinio tyrimo rezultatais, kadangi teorinės tokio administracinės sutarties instituto sąrangos įtvirtinimo prielaidos nėra pakankamos. Šiuo atveju reikėtų tirti atskiras viešojo valdymo (administravimo) sritis siekiant nustatyti, kokia apimtimi administracinė sutartis, kaip bendra viešojo valdymo (administravimo) forma galėtų pakeisti vienašalį administracinį aktą ir kiek tai būtų tikslinga. Vėliau, apibendrinus tyrimo rezultatus galima sudaryti darbo grupę, kuri parengtų projektą, kokios būtent apimties tas bendrasis administracinės sutarties teisinis reguliavimas reikalingas ir, ypač, įvertinti, kaip tas naujasis reguliavimas derės su dabar egzistuojančių sutarčių, kurias teismai pripažįsta administracinėmis, teisiniu reguliavimu, kadangi bendrasis ir specialusis teisinis reguliavimas neturėtų vienas kitam prieštarauti iš esmės.

Administracinių bylų teisenos įstatymuose (priskiriant mokestinius ginčus, net ir kylančius sutarties pagrindu, administracinių teismų kompetencijai). Taip pat mūsų teismai sutartis netiesiogiai kvalifikuoja administracinėmis, priskirdami jų pagrindu kylančių ginčų sprendimą administraciniams teismams. Taigi lyginant su Prancūzija pasakytina, kad nuo šio bendro atskaitos taško prancūziškasis administracinių sutarčių reguliavimas formavosi ir buvo keičiamas daugiau nei šimtą metų tiek administracinių teismų, tiek įstatymų leidėjo iniciatyva, kas ir suformavo tokią savitą tradiciją. Tuo metu Vokietijoje daugiau nei pusę amžiaus buvo diskutuojama dėl administracinės sutarties kaip teisinės viešojo valdymo (administravimo) formos galimumo, o įstatymų leidėjui apsisprendus, šis institutas kaip visiškas naujadaras buvo suformuotas ir įtvirtintas įstatymuose. Mokslininkai pripažįsta, kad tik nuo šio įtvirtinimo Vokietijoje prasidėjo administracinių sutarčių teisės vystymasis. Taigi atsižvelgdami į išdėstytą ir apibendrindami darytume išvadą, kad S. Šedbaro siūlomas variantas iš esmės atitinka vokiškąjį pavyzdį. Nors iš esmės jam neprieštaraujame, tačiau abejotume tokio siūlymo priimtinumu visa apimtimi, kadangi teisinių sistemų aplinka skiriasi iš esmės. Jeigu Vokietijos įstatymų leidėjas apsisprendė įtvirtinti visiškai naują institutą kaip visumą, tai Lietuvoje to aklai kopijuoti negalima, kadangi pas mus administracinės sutartys jau egzistuoja, nors bendrojo jų reguliavimo ir nėra. Priminsime ir Prancūzijos patirtį, kiek problemų buvo iškilę siekiant detaliai nustatyti bendrąsias administracinėms sutartims taikytinas taisykles, kurios turėtų galioti visoms be išimties sutartims, pavyzdžiui, viešųjų pirkimų, koncesijų ir sutartims, sudaromos su valstybės tarnautojais. Taigi kuo detaliau sureglamentuojamos tos taisyklės, tuo daugiau abejonių jų pagrįstumas kelia atskirais atvejais. Ir ypač tai pasakytina apie mūsų situaciją, kai tos taisyklės turės būti taikomos jau egzistuojančioms administracinėms sutartims. Iš to darytina išvada, kad šiandieną Lietuvoje didžiausias poreikis yra įtvirtinti administracinės sutarties kvalifikavimą įstatymu bei labai apdairiai įtvirtinti pačias bendriausias nuostatas. Todėl reikštume abejones, ar be mokslinių tyrimų rezultatais pagrįstos visapusės teisės aktų ir teisinės praktikos revizijos tikslinga ir protinga įtvirtinti visišką naujadarą, kaip tai padarė Vokietijos įstatymų leidėjas. Nors neatmetame galimybes, kad ateityje toks klausimas galės būti svarstomas.

Dar vienas su pirmiau aptarta problematika susijęs klausimas yra S. Šedbaro pasiūlytas sprendimas Administracinio kodekso projekto modelyje išskirti taikos ir mainų sutartis[710]. Ne paslaptis, kad toks siūlymas identiškas vokiškojo Administracinio proceso įstatymo fragmentui, subordinacinių sutarčių porūšiams. Kadangi autorius nepakomentavo tokio pasirinkimo, sudėtinga suprasti, kodėl išskiriamos būtent tokios administracinių sutarčių rūšys ir kodėl būtent jas siūloma įtvirtinti Administracinio proceso kodekse, juo labiau turint omenyje, kad pats mokslininkas, pateikdamas Lietuvos administracinių sutarčių pavyzdžius, neaplenkė ir grynai koordinacinio tipo sutarčių, kurių įtvirtinti nesiūlė.

Autoriui nėra žinomi kokie nors Lietuvos mokslininkų darbai be apžvelgtųjų, kuriuose būtų konceptualiai analizuojami bendrieji administracinės sutarties teorijos klausimai. Vertinant administracinės sutarties instituto raidos lygmenį Lietuvoje itin svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad civilinės (o kartu ir sutarčių) teisės reforma įvykdyta anksčiau.

[710] Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 245.

Administracinės teisės ir pagrindinių jos institutų reforma dar nėra baigta ir šiandieną. Todėl natūralu, kad administracinei teisei neturint gilių tradicijų, sutarčių teisės tradicija susiformavo privatinės teisės ribose. Ir tik vėliau Lietuvą pasiekė visose valstybėse pastebimas sutarties, kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos formos, plėtros reiškinys. Tačiau ar tai reiškia, kad administracinės sutarties instituto formavimąsis tik prasidės? Akivaizdu, kad ne. Šis procesas jau yra prasidėjęs, todėl svarbu nustatyti pagrindines jo vystymosi kryptis ir tendencijas. Galima teigti, kad mūsų šalyje šis institutas formuojamas neturint jokios apibrėžtos vizijos (koncepcijos), o fragmentuotai ir kazuistiškai: atskiri įstatymai ir kiti teisės aktai vis dažniau numato įvairias sutartis, kurių teisinė prigimtis nėra aiški. Tokia situacija jau dabar praktikoje kelia probleminių klausimų dėl atskiroms sutartims taikytinos teisės, dėl ginčų teismingumo ir pan. Taigi faktas, kad daugelyje užsienio šalių egzistuoja administracinės sutartys ir kad Lietuvoje viešoji administracija taip pat sudarinėja sutartis įvairiose savo veiklos srityse, nėra pakankamas pagrįsti, jog administracinės sutartys tikrai Lietuvoje egzistuoja tokia prasme, kokia jos laikomos Prancūzijoje ar Vokietijoje. Tai puikiai įrodo jau minėtas Italijos pavyzdys, kurios teisės tradicija nepripažįsta administracinės sutarties instituto. Nors ten taip pat egzistuoja specialios taisyklės, susijusios su kai kuriomis administracijos sudaromomis sutartimis, doktrina iš esmės atmetė administracinės sutarties instituto egzistavimą, todėl laikoma, kad visas administracijos sudaromas sutartis apima civilinė teisė. Tačiau svarus argumentas tas, kad administracinės teisės doktrinoje ir teismų praktikoje jau formuojasi tendencija pripažinti tokių sutarčių egzistavimą Lietuvos teisinėje sistemoje.

Apibendrinant administracinės sutarties teorinio ištyrimo lygį Lietuvos teisės moksle pasakytina, kad vis dar stokojama sisteminio požiūrio, susiejančio sutarties, kaip universalaus teisinio instrumento pritaikymą įvairiose teisės šakose. Tokiu būdu tarsi siekiama izoliuotai nuo bendrosios sutarčių teisės tradicijos pagrįsti administracinių sutarčių egzistavimą. Tačiau tai daroma daugiau remiantis fragmentiniais Lietuvos ir lyginamosios teisės pavyzdžiais. Mokslas kol kas dar nėra suformavęs bendrosios administracinės sutarties doktrinos, sutarties administracinį pobūdį nulemiančių kriterijų, kurie padėtų nustatyti galimai jau besiformuojančios administracinių sutarčių sistemos ribas. Kita vertus, turime pripažinti, kad net ir negausiuose Lietuvos mokslininkų darbuose vis dėlto yra išskirti pagrindiniai lyginamojoje administracinėje teisėje pripažįstami administracinės sutarties teisinio tapatumo kriterijai. Tokios doktrinos situacijos kritiką galima pateikti tokią pačią, kaip ir Rusijos mokslui – vis dar nėra aišku, kiek ir kokių kriterijų pakanka, kad sutartį būtų galima pripažinti administracine, kadangi matėme, kad kai kurie išskiriamų kriterijų yra pertekliniai ir tikrai nebūtini. Tikėtina, kad tai lemia teisinio reguliavimo nebuvimas, kadangi, sekant Vokietijos pavyzdžiu, galima daryti prielaidą, kad sureguliavus šiuos klausimus įstatymuose, mokslinė doktrina formuosis ir jų nuostatų aiškinimo ribose.

3.4.2. Administracinių sutarčių teisinio tapatumo paieškos Lietuvos pozityviojoje teisėje

Administracines sutartis Lietuvos teisinėje sistemoje pripažįstantys mokslininkai fragmentiškai užsimena apie joms taikomo teisinio reguliavimo ypatumus. S. Šedba-

ras teigia, kad administracinė sutartis gali būti sudaroma tiek įstatymo, tiek norminio administracinio akto pagrindu[711], tačiau autoriui nepavyko surasti jokio pozityviosios teisės akto Lietuvoje, kuris įtvirtintų administracinės, arba viešosios teisinės (tokia prasme, kokia ji yra Vokietijoje) sutarties sąvoką ar bent išskirtų kokį nors ypatingą viešosios administracijos sudaromų sutarčių statusą[712]. Iš to darytina išvada, kad pozityviojoje Lietuvos teisėje galime surasti tik atskirų viešojo valdymo (administravimo) srityje sudaromų sutarčių teisinį reglamentavimą. Akivaizdu, kad nei administracinės sutarties sąvokos, nei bendrųjų joms taikomų teisinio reguliavimo principų Lietuvos pozityviojoje teisėje nerasime. Todėl nors ir galima teigti, kad tokios sutartys yra reglamentuojamos Lietuvos teisės aktais, tačiau reikia turėti omenyje, kad ne visos sutartys, kurias reglamentuoja įvairūs teisės aktai ir kurias mokslininkai laiko administracinėmis, iš tiesų tokios yra[713].

Atsižvelgiant į Lietuvos pozityviosios teisės situaciją administracinių sutarčių srityje darytina išvada, kad reikėtų apžvelgti tam tikras su analizuojama problematika sietinas Civilinio kodekso nuostatas, taip pat kitus teisės aktus, kuriuose reglamentuojamos galimai administracinės sutartys.

Pagrindiniu bendrosios sutarčių teisės šaltiniu laikomas Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas apie kokius nors viešosios administracijos sudaromų sutarčių ypatumus neužsimena, jeigu tokiais ypatumais nelaikysime viešųjų juridinių asmenų specialaus civilinio teisnumo ir kitų su šiuo institutu susijusių nuostatų. Civilinio kodekso 6.154 straipsnyje nustatyta, kad „sutartis yra dviejų ar daugiau asmenų susitarimas sukurti, pakeisti ar nutraukti civilinius teisinius santykius, kai vienas ar keli asmenys įsipareigoja kitam asmeniui ar asmenims atlikti tam tikrus veiksmus (ar susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų atlikimo), o pastarieji įgyja reikalavimo teisę. Kaip matome, Civiliniame kodekse apsiribojama sutarties kaip civilinių teisinių santykių atsiradimo, pasikeitimo ir pasibaigimo pagrindo įvardijimu. Todėl keltinas klausimas, kaip turėtų būti vertinamos sutartys, kuriomis sukuriami, pakeičiami ar nutraukiami administraciniai teisiniai santykiai? Manytume, kad ši bendroji sutarties samprata svarbi trim aspektais. **Pirma**, sekant lyginamosios teisės patirtimi, ji gali būti panaudojama nustatant administracinių sutarčių teisinį reguliavimą, t. y. pritaikoma administracinės teisės reikmėms, kadangi minėjome, kad administracinė teisė neturi jokio poreikio ir intereso formuluoti kitokios sutarties sąvokos nei privatinėje teisėje. **Antra,** ši samprata galėtų būti tam tikra matrica moksliniuose tyrimuose, kuriais siekiama nustatyti konkrečių sutarčių teisinę prigimtį. Jeigu civilinės sutarties samprata

[711] Šedbaras, S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 90, p. 123.

[712] Jeigu išimtimi nelaikysime vieno Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo, kuriame ji „Įgalioja Finansų ministeriją pasirašyti **administracinę sutartį** su Europos Komisija dėl bendradarbiavimo audito ir kontrolės srityje“, nors plačiau ši kategorija nėra apibrėžiama. Tai bene vienintelis teisės aktas, kuriame pavyko aptikti administracinės sutarties sąvoką. Žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 414 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimo Nr. 649 „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų administravimo Lietuvoje“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 51-1700.

[713] Manytume, kad kol mokslininkų idėjos nėra įtvirtintos pozityviojoje teisėje, svaresnis žodis dėl konkrečių sutarčių administracinės teisinės prigimties tenka teismų praktikai, kadangi sekant vieningos teismų praktikos formavimo idėja, sutarčiai pripažinus administracinę teisinę prigimtį tai tampa taisykle (precedentu), kuri turėtų būti taikoma ateityje.

turi konkretų, nors ne visada praktikoje lengvai identifikuojamą dalyką – civilinius teisinius santykius, tai nustačius, kad kai kuriomis sutartimis sukuriami santykiai, išeinantys už šio dalyko ribų, galima kelti diskusines prielaidas, ar tikrai šios sutartys gali būti vadinamos civilinėmis. Jeigu atsakymas būtų neigiamas, automatiškai keltinas klausimas, kokia tų sutarčių teisinė prigimtis? **Trečia,** pozityviojoje teisėje įtvirtinus administracinės sutarties sąvoką, kurią sudarytų bendroji civilinės sutarties samprata, papildyta specialiu dalyku (administraciniai teisiniai santykiai), būtent pastarasis taptų lemiamu kriterijumi nustatant sutartinių santykių teisinę prigimtį. Atkreipsime dėmesį, kad ir šiuo metu tai turi svarbią reikšmę praktikoje atribojant civilinius ir administracinius santykius, tačiau sutartiniai santykiai neretai mechaniškai sutapatinami su civilinės teisės reguliavimo dalyku. Manytina, įtvirtinus administracinės sutarties sąvoką teisės aktuose, praktika formuotųsi aiškesne linkme ir būtų atsisakoma ne visada pagrįsto santykių teisinės prigimties ir išorinės jų teisinės formos (sutarties) sutapatinimo.

Apskritai viešosios sutarties sąvoka Lietuvos teisėje ne naujiena. Štai Civilinio kodekso 6.161 straipsnyje teigiama, kad „viešąja sutartimi laikoma sutartis, kurią sudaro juridinis asmuo (verslininkas), teikiantis paslaugas ar parduodantis prekes visiems, kas tik kreipiasi (transporto, ryšių, elektros, šilumos, dujų, vandentiekio ir kt. organizacijos)“. Tačiau toks viešosios sutarties įtvirtinimas civiliniuose įstatymuose neturi nieko bendro su kitų šalių, pavyzdžiui, Vokietijos, teisinėse sistemose egzistuojančia viešąja teisine sutartimi, kuria reguliuojami santykiai, susiklostantys viešosios teisės srityje. Remiantis Vakarų Europos šalių suformuota administracinės sutarties doktrina, viena iš tokios sutarties šalių yra viešojo administravimo subjektas, įgyvendinantis savo funkcijas (uždavinius). Todėl akivaizdu, kad tokios sutartys ir Civiliniame kodekse numatyta viešoji sutartis negali būti tapatinamos, kadangi šiuo atveju, nors sutartis ir vadinama „viešąja“, ji reguliuoja privatinius teisinius santykius. Be to, šis sąrašas nėra baigtinis, o apima ir kitas sutartis, kurios su viešosios teisės veikimu neturi jokio tiesioginio ryšio, koks būtinas administracinės arba viešosios teisinės sutarties atveju[714]. Taigi akivaizdu, kad šiuo atveju Civilinis kodeksas nesiima reguliuoti ypatingų viešųjų sutarčių, naudojamų įgyvendinant viešąjį valdymą (administravimą) ir nustato viešosios sutarties sąvoką pagal civilinio teisinio reguliavimo ribas. Analogišką situaciją aptinkame ir Rusijos teisinėje sistemoje, tačiau, mokslininkų teigimu, toks sutarties „viešumas“ pagal jokius kriterijus neleidžia jos priskirti administracinių sutarčių kategorijai[715].

Tęsdami Civilinio kodekso nuostatų apžvalgą tyrimo objekto ribose pasakysime, kad yra itin svarbus šio kodekso 1.1 straipsnis, nustatantis civilinės teisės reguliavimo dalyką. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad šiame straipsnyje kalbama apie Civilinio kodekso taikymą būtent viešosios, t. y. ir administracinės, teisės reguliuojamiems santykiams, skirstomiems į turtinius bei kitokius santykius, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos[716]. Paminėtų santykių atžvilgiu Civilinio kodekso normos taikomos arba subsidiariai, arba paties kodekso įsakmiai nurodytais atvejais. Subsidiarus Civilinio kodekso

---

[714] **Žr. plačiau**: Bakanas, A., *et. al. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga*. Vilnius: Justitia, 2003, p. 203.

[715] Bakhrakh, D. N., *supra* note 36, p. 288.

[716] Bakanas, A., *et. al. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga.* Vilnius: Justitia, 2001, p. 55–59.

normų taikymas vertintinas kaip įstatymų leidėjo valia, leidžianti jam pasilikti teisę nuspręsti, kiek konkretiems santykiams, susiklostantiems viešosios teisės srityje, taikyti šį kodeksą, o kuriuos jų aspektus detaliau sureguliuoti specialiais įstatymais. Tai galima paaiškinti visuomeninio gyvenimo dinamika – iš tiesų sudėtinga numatyti, kada ir koks reguliavimas bus reikalingas atskirose viešojo valdymo (administravimo) šakose. Tačiau šiuo atveju, jeigu kalbame apie viešojo valdymo (administravimo) srityje sudaromų sutarčių teisinį reguliavimą, iškyla klausimas dėl tokio specialaus teisinio reguliavimo (Civilinis kodeksas įtvirtina bendrąjį teisinį reguliavimą) teisinės priklausomybės: ar tas reguliavimas priskirtinas civiliniam teisiniam reguliavimui, kuris aptarnauja viešąją (administracinę) teisę, ar vis dėlto jis yra toks specifinis, kad „išveda" reguliuojamus santykius už bendrosios civilinės teisės ribų? Deja, kol kas nei iš doktrinos, nei iš pozityviosios teisės pozicijų aiškaus atsakymo formuluoti negalima, nors akivaizdu, kad įvairiose viešosios administracijos veiklos srityse daugėjant sutarčių, kurių teisinė priklausomybė nėra aiški, jis tampa vis aktualesnis.

Antrasis atvejis – nustatyti, kada Civilinio kodekso normos turės viršenybę prieš specialiuosius įstatymus, reglamentuojančius santykius viešosios teisės srityje, suponuoja poreikį žinoti, kurioje srityje ir kiek tikslinga bei reikalinga remtis ne privatiniu teisiniu, o viešuoju teisiniu reguliavimu. Pritartume sistemiškai pagrįstam Civilinio kodekso komentaro autorių požiūriui, pagal kurį „tai, kad teisinis santykis yra turtinis, savaime nereiškia, kad jis yra civilinis teisinis santykis (...)[717]. Atsižvelgdami į šį vertinimą keltume klausimą, ar ši taisyklė negalėtų būti pritaikoma ir siauresne apimtimi, t. y. formuluojama taip: tai, kad teisinis santykis atsiranda sutarties pagrindu, savaime nereiškia, kad jis yra civilinis teisinis santykis? Juk turtinis santykis taip pat gali atsirasti sutarties pagrindu, todėl jeigu ne kiekvienas toks santykis yra civilinis teisinis santykis, tai turėtume sutikti, kad tas pats taikytina ir sutartiniams teisiniams santykiams.

Iš apžvelgtų Civilinio kodekso nuostatų ir jų komentavimo galima daryti tam tikras išvadas. Manytume, kad Lietuvos pozityviojoje teisėje įtvirtinta Civilinio kodekso normų taikymo viešosios teisės reguliuojamiems santykiams galimybė visiškai atitinka lyginamosios teisės praktiką, pagal kurią administracinėms sutartims būtent subsidiariai taikomi bendrosios sutarčių teisės pricipai ir normos, paprastai įtvirtinami civiliniuose kodeksuose. Drįstume teigti, kad mūsų valstybės Civiliniame kodekse nustatytas teisinis reguliavimas nepaneigia administracinių sutarčių įtvirtinimo Lietuvos pozityviojoje teisėje galimybės. Aplinkybė, kad šis kodeksas neskiria viešosios administracijos sudaromų sutarčių nuo civilinių sutarčių taip pat atitinka lyginamosios teisės praktiką, kadangi būtent administracinės teisės normos turi įtvirtinti administracinės sutarties institutą. Šiuo atveju tampa svarbu teisinio reguliavimo dalykas, taigi Civilinis kodeksas ir nustato civilinės teisės reguliavimo dalyką, o administracinės teisės šaltiniuose (pvz., viešojo administravimo įstatyme) gali būti išreikšta įstatymų leidėjo valia oficialiai pripažinti administracinę sutartį kaip teisinę viešosios administracijos veiklos formą, t. y. pripažinti, kad sutartis gali būti administracinių teisinių santykių reguliavimo priemonė. Taigi vadovaudamiesi teisine logika turėtume pripažinti, kad Civiliniame kodekse tokių nuostatų ir neturėtų būti, kadangi šiame teisės akte turėtų būti įtvirtintos sutarčių, kaip civilinių teisinių santykių reguliavimo priemonių, rūšys.

[717] Bakanas, A., *et. al*., *supra* note 716, p. 58–59.

Tęsdami pozityviosios teisės analizę norėtume pateikti keletą pavyzdžių, liudijančių administracinių sutarčių egzistavimo užuomazgas. Tiesiogiai sekdami Vokietijos pavyzdžiu, pripažįstamu ir Prancūzijos bei Rusijos teisinėse sistemose, apsistosime ties dviem pagrindiniais sutarčių tipais: koordinacinėmis ir subordinacinėmis.

Kalbant apie vadinamąsias koordinacines sutartis pasakytina, kad jų egzistavimo faktas nekelia abejonių, kadangi viešojo valdymo (administravimo) praktikoje viešojo administravimo subjektai tarpusavyje sudaro įvairias sutartis. Minėjome, kad lyginamojoje teisėje tai vadinama „sutartiniais vidiniais santykiais". Pereidami prie konkrečių pavyzdžių kaip tipiškiausius išskirtume Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme įtvirtintas sutartis. Atkreipsime dėmesį, kad šio įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata, pagal kurią atskirais atvejais valstybinės funkcijos gali būti perduotos įgyvendinti savivaldybei sutarčių pagrindu. Atskirai nesigilindami į šių sutarčių teisinės prigimties tyrimą pasakysime, kad toks institutas visiškai atitinka lyginamosios teisės praktiką, pasireiškiančią tiek federacinėse, tiek unitarinėse valstybėse, kur tokios sutartys paprastai priskiriamos viešosios (atskirais atvejais konstitucinės arba administracinės) teisės reguliavimo sričiai. Manytume, kad ir Lietuvoje, atsižvelgiant į konkrečios sutarties dalyką ir jai taikomą teisinį režimą, tokias sutartis turėtume priskirti administracinėms. Tačiau prie tipiškiausių koordinacinių sutarčių norėtume paminėti kitą sutartį, kurios dalykas susiaurintas ir apibrėžtas konkrečiau. Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 4 dalyje teigiama, kad „Savivaldybė gali perduoti įgyvendinti administracinių (...) paslaugų funkcijas kitai savivaldybei abipusiu savivaldybių tarybų sutarimu sutarčių pagrindu, tačiau už šių funkcijų įgyvendinimą atsakinga yra funkcijas perduodanti savivaldybė"[718]. Matome, kad šios sutarties dalykas yra funkcijų (įgaliojimų), kurios pagal galiojantį teisinį reguliavimą priskiriamos viešojo administravimo veiklai, perdavimas (delegavimas). Atrodytų, kad tokia situacija lyg ir atitinka pagrindinius įgaliojimų delegavimo, lyginamojoje teisėje vadinamojo „autsorsingo", principus: sutartimi deleguojant viešojo administravimo funkciją (sutarties dalykas) už jos įgyvendinimą atsakinga lieka delegavusi savivaldybė. Tiesa, turime atkreipti dėmesį, kad šiuo atveju įgaliojimai deleguojami ne privačiam, o viešajam subjektui, todėl visiškai tapatinti su „autsorsingu" nereikėtų. Kartu tai reiškia, kad tokia sutartis priskirtina koordinacinių sutarčių tipui. Tačiau kyla kitas klausimas. Jeigu traktuotume, kad Lietuvoje nėra administracinės sutarties instituto, ar turėtume pripažinti, kad minėtos sutartys yra civilinės teisinės prigimties? Ar tai reikštų, kad Lietuvoje viešojo administravimo įgaliojimai, nors ir ne privačiam subjektui, bet gali būti deleguojami civiline sutartimi? Drįstume abejoti tokio traktavimo pagrįstumu, kadangi manytume, jog analizuojamos sutarties dalykas aiškiai išeina už civilinės teisės ribų, nors tam tikri turtiniai santykiai (asignavimai, lėšos, skirtos šioms funkcijoms vykdyti) šiuose santykiuose taip pat figūruoja.

Pereidami prie subordinacinio tipo sutarčių pavyzdžių ir atsižvelgdami į tai, kad šiuo tyrimu nesiekiama ištirti visų viešojo valdymo (administravimo) praktikoje egzistuojančių sutarčių teisinės prigimties, norėtume apsistoti prie vienos tipiškiausių subordinacinių valstybės ir asmens santykių srities – mokesčių administravimo. Išskirsime dvi Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatyme[719] įtvirtintas su-

[718] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 113-4290.

[719] Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 63-2243.

tarčių rūšis – mokestinės paskolos sutartį ir susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio.

Šio klausimo analizei itin svarbi nuostata, kad lemiama reikšmė nustatant teisinių santykių teisinę prigimtį turi būti teikiama ne jų išorinei formai, o tai, kurios teisės šakos reguliavimo dalykui tie santykiai priskiriami. Norėtume išskirti tokius momentus.

Pirma, atkreipsime dėmesį į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išaiškinimą, kad „Konstitucijos 127 straipsnio nuostatos, įtvirtinančios Lietuvos Respublikos biudžeto sistemą, nurodančios valstybės biudžeto formavimo šaltinius, kartu įtvirtina ir konstitucinę pareigą mokėti mokesčius. Ši mokesčio mokėtojui nustatyta piniginė prievolė atliekama įstatymo nustatyta tvarka“[720]. Matome, kad mokestinė prievolė nėra prisiimama kaip civilinės prievolės, laisvu valios išreiškimu, o kildinama iš Konstitucijos. Manytume, tai kartu lemia viešąją teisinę tokios prievolės prigimtį, kas reiškia, kad pagrindiniu šioje srityje susiklostančių santykių reguliatoriumi negali būti privatinės teisinės priemonės, nors atitinkama apimtimi jos taip pat gali būti taikomos.

Antra, tikslinga sugrįžti prie minėto Civilinio kodekso komentaro autorių sisteminio požiūrio, teigiančio, kad „turtiniai santykiai, susiję su mokesčių ir kitų privalomų rinkliavų ar įmokų valstybei, valstybės ir savivaldybių biudžeto lėšų surinkimu ir jų paskirstymu, nėra laikomi civiliniais teisiniais santykiais. Šitaip yra todėl, kad šiems santykiams nebūdingi civilinės teisės principai – teisinio santykio šalies autonomija (dispozityvumas), sutarties laisvė, subjektų nepavaldumas vienas kitam ir panašiai. Minėtus santykius reglamentuoja viešosios teisės normos ir šiems santykiams būdingas valdžios ir pavaldumo – subordinacijos principas. Šie santykiai susiklosto viešojo administravimo srityje, t. y. valstybei ir savivaldybėms arba jų pareigūnams įgyvendinant valdžios funkcijas (*acte juris imperii*). Todėl ginčą, kilusį iš turtinių santykių, kuriuos reglamentuoja viešoji teisė, turi spręsti administraciniai teismai“[721]. Drįstume teigti, kad šia pacituota nuomone galėtume grįsti du svarbius momentus. **Pirma,** mokesčių administravimo srityje susiklostančių santykių teisinės prigimties ir priskyrimo viešosios (administracinės) teisės reguliavimo dalykui negali pakeisti faktas, kad įstatymai numato galimybes sudaryti atitinkamas sutartis. **Antra**, teiginys, kad mokesčių administravimo srityje kylančius ginčus turėtų spręsti administraciniai teismai, netiesiogiai patvirtina lyginamosios teisės praktiką, kad tai yra vienas iš administracinės sutarties indikatorių, kadangi sutinkame, kad administraciniams teismams priskirti ginčų, kylančių iš civilinių sutarčių, sprendimą nėra jokio teisinio pagrindo. Glaustai paanalizuosime ir pakomentuosime išskirtas sutartis.

Mokesčių administravimo įstatymo 2 straipsnio 19 punkte nurodyta, kad mokestinės paskolos sutartis – tai mokesčių administratoriaus sprendimo atidėti (išdėstyti) mokestinės nepriemokos mokėjimą pagrindu sudaryta sutartis, kai ja nustatomas mokestinės nepriemokos mokėjimo grafikas bei kitos mokestinės nepriemokos sumokėjimo atidėjimo sąlygos. Mokestinės paskolos sutarties bendrąsias sąlygas reglamentuoja viešosios teisės aktai – mokesčių administravimo įstatymo 88 straipsnis, taip pat po-

[720] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Mokesčių administravimo įstatymo 55 straipsnio 2 dalies 1 punkto, 36 straipsnio 4 dalies 1, 2 punktų ir 58 straipsnio 3 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Valstybės žinio*s. 1997, Nr. 31-770.

[721] Bakanas, A., *et. al*., *supra* note 716, p. 58–59.

įstatyminiai (administraciniai) aktai. Minėtame mokesčių administravimo įstatymo straipsnyje užsimenama ir apie tai, kad tokioms sutartims taikomos tam tikros Civilinio kodekso nuostatos. Tačiau priminsime, kad tai atitinka lyginamosios teisės praktiką ir tikrai nereiškia, kad šie santykiai tampa civiliniais teisiniais santykiais. Akivaizdu, kad tiek sudarydamas tokią sutartį, tiek prižiūrėdamas (kontroliuodamas) jos vykdymą, mokesčių administratorius veikia kaip valdingus įgaliojimus turintis subjektas ir realizuoja tiesiogines savo funkcijas – užtikrina mokesčių ir kitų privalomų mokėjimų surinkimą į valstybės biudžetą, t. y. atlieka mokesčių administravimą, kas yra laikoma specialia viešojo administravimo sritimi. Kartu pažymėtina, kad mokesčių mokėtojo pareiga sumokėti mokesčius netampa civiline prievole vien dėl to, kad buvo sudaryta mokestinės paskolos sutartis. Kadangi pareiga mokėti mokesčius kyla visų pirma iš Konstitucijos, abejotume, ar traktavimas, kad sutarties sudarymas pakeičia pačios prievolės teisinę prigimtį, būtų pagrįstas.

Mokesčių administravimo įstatymo 71 straipsnis numato, kad mokesčių administratorius ir mokesčių mokėtojas gali pasirašyti susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio, jei, apskaičiuojant mokesčius, nė viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo apskaičiavimams pagrįsti. Pasirašius tokį susitarimą, mokesčių mokėtojas praranda teisę ginčyti mokesčio apskaičiavimo teisingumą, o mokesčių administratorius – apskaičiuoti didesnę sumą negu nurodyta susitarime. Minėtas susitarimas gali būti pasirašytas mokestinio tyrimo ar mokestinio patikrinimo metu, taip pat visų mokestinių ginčų nagrinėjimo etapų metu. Atrodo, kad toks sutarties tipas atitinka jau net ir viešosios teisės šakose (pvz., baudžiamosios teisės) pritaikytą taikos sutarties institutą. Iš pateikto apibrėžimo matome, kad jo dalykas susijęs su viešąja, t. y. mokestine, prievole ir jos apimties nustatymu. Nors mokestinės prievolės apimtis paprastai nėra susitarimo dalykas, o vadovaujantis Konstitucija, yra nustatoma mokesčių įstatymais, vis dėlto tam tikra diskrecijos laisvė mokesčių administratoriui yra palikta ir šioje srityje. Taip pat pasakytina, kad toks susitarimas yra teisiškai įpareigojantis, kadangi sukelia šalims teisinius padarinius, taigi jis yra teisinė sutartis, juridinis faktas. Manytume, kad šios sutartys tam tikra apimtimi atitinka vokiškąjį subordinacinių sutarčių variantą, t. y. traktuotina, kad jeigu nebūtų pasirašyta nurodyta sutartis arba ji nebūtų vykdoma, viešojo administravimo institucija (šiuo atveju mokesčių administratorius) galėtų privataus asmens atžvilgiu priimti vienašalius administracinius aktus, t. y. į šį santykį daryti vienašales intervencijas, kadangi mokestinė prievolė kyla ne iš sutarties, todėl ja negali būti ir panaikinama. Tai traktuotume kaip dar vieną argumentą, kad pats sutarties sudarymo faktas nepakeičia šių mokesčių administravimo santykių teisinės prigimties, t. y. jie netampa civiliniais teisiniais santykiais.

Nors pateikėme tik keletą sutarčių pavyzdžių, manytume, kad jų pakanka pagrįsti, jog administracinė sutartis, kaip ji suprantama lyginamojoje teisėje, egzistuoja ir Lietuvos pozityviojoje teisėje. Apibendrinant pažymėtina, kad galiojančioje pozityviojoje teisėje nėra tiesiogiai įtvirtintas atskirų sutarčių kvalifikavimas administracinėmis, iš jos nuostatų ne visada aišku, kokia teisinė prigimtis priskirtina atskiroms viešosios administracijos sudaromoms sutartims, todėl šios opios problemos sprendimo neretai ieškoma teisminėje praktikoje.

3.4.3. Administracinių sutarčių teisinio tapatumo paieškos Lietuvos teismų praktikoje

Esamame administracinės sutarties instituto Lietuvos teisinėje sistemoje raidos etape itin aktualiu šaltiniu tampa teismų praktika, nors įdirbis administracinių sutarčių klausimais ir šioje grandyje gan skurdokas. Teismų išaiškinimų, tiesiogiai ar netiesiogiai sietinų su administracinės sutarties institutu, svarbą grįstume per teisės objektyvacijos idėją. Nepriklausomai nuo to, kiek teisės mokslininkai diskutuotų administracinių sutarčių klausimais, kol įstatymų leidėjas neišreiškė savo valios, tol ir administracinės sutarties doktrina nėra įgavusi bent kiek aiškesnių kontūrų ir kokios nors svarbesnės teisinės reikšmės. Tačiau manytina, kad dviejų krypčių, o būtent doktrinos ir teismų praktikos poveikis teisėkūrai būtų aiškesnis signalas, kad susiformavęs tam tikras šio instituto teisinio reguliavimo poreikis. Drįstume teigti, kad Lietuvos teismų praktikoje panašios tendencijos jau aiškėja, todėl būtina į šią praktiką pažvelgti ir per administracinės sutarties teorijos prizmę.

Lietuvos teismų praktikoje nėra itin daug bylų, kuriose tiesiogiai kalbama apie administracines sutartis, tačiau galima rasti bendresnio pobūdžio išaiškinimų, kuriuose, autoriaus nuomone, įžvelgtinos tam tikros sąsajos su lyginamojoje teisėje vystoma bendrąja administracinės sutarties doktrina. Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, apžvelgsime ir pakomentuosime Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, administracinių teismų ir specialiosios teisėjų kolegijos išaiškinimus, mūsų manymu, turinčius reikšmės administracinės sutarties instituto vertinimui ir formavimui Lietuvos teisinėje sistemoje.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, autoriaus žiniomis, savo doktrinoje nėra skyręs dėmesio viešojo valdymo (administravimo) srityje sudaromų sutarčių teisinės prigimties, taigi ir sutarčių skirstymo į administracines ir civilines klausimui. Tačiau matėme, kad ne kartą buvo pasisakyta tiek apie sutarties laisvės principą, tiek apie ūkinės veiklos laisvės, iš kurios kildinama sutarties laisvė, valstybinio reguliavimo ypatumus. Norėtume atkreipti dėmesį, kad administracinių sutarčių problematika tęsiasi per dvi dimensijas: bendrąjį ir individualųjį teisini reguliavimą[722]. Todėl nors Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas kalba apie bendrąjį teisinį reguliavimą, manytume, kad individualiu teisiniu reguliavimu negali būti apeinami ar paneigiami bendrajam teisiniam reguliavimui taikytini principai, kadangi individualus teisinis reguliavimas (teisės taikymas) ir yra vykdomas bendrojo teisinio reguliavimo pagrindu, yra jo tąsa teisės objektyvacijos procese. Iš to darytume išvadą, kad šio teismo išaiškinimai yra abiejų teisinio reguliavimo lygmenų atitikties konstituciniam reguliavimui orientyrai, todėl turi būti išanalizuoti.

Asmens sutarties laisvės susiejimas su ūkinės veiklos laisve galioja ir administracinių sutarčių atveju. Sudarydamas administracinę sutartį privatus asmuo įgyvendina

[722] Šiam teiginiui iliustruoti puikiai tinka analizuotas Prancūzijos pavyzdys. Norminiais teisės aktais ir teismų precedentais yra nustatomos administracinėms sutartims taikytinos taisyklės (teisinis režimas), kurios laikytinos bendruoju teisiniu reguliavimu. Tačiau vykdant administracinę sutartį administracija naudojasi prerogatyvomis, vienašalėmis intervencijomis (vienašaliais administraciniais aktais) darydama įtaką sutarties vykdymui ar pasibaigimui. Tokia veika jau laikytina individualiu teisiniu reguliavimu, kadangi taip yra nustatomos konkrečios sutarties šalių – administracijos ir, pavyzdžiui, privataus kontrahento teisės ir pareigos konkrečiu atveju. Vis dėlto šis reguliavimas negali atsirasti nesant bendrojo reguliavimo, todėl akivaizdu, kad jis turi atitikti tuos pačius principus.

sutarties laisvės principą nepaisant to, kad šiuo atveju ši laisvė ribojama daugiau nei civiliniuose teisiniuose santykiuose. Iš to kyla, kad ją ribojančios vadinamosios imperatyviosios įstatymų normos ir yra valstybinio reguliavimo išraiška. Todėl tampa itin svarbūs tam tikri Konstitucinio Teismo išaiškinimai, nukreipti į asmens ūkinės veiklos laisvės valstybinį reguliavimą. Apžvelgsime ir lygindami su lyginamosios teisės praktika aptarsime, mūsų nuomone, svarbiausius, kurie susiję su administracinės sutarties instituto formavimu.

Paminėtina, kad valstybė, atsižvelgdama į ūkinės veiklos turinį, jos ypatumus, gali diferencijuotai reguliuoti visuomeninius santykius šioje srityje arba kokiai nors veiklos rūšiai nustatyti tam tikras sąlygas. Svarbu, kad tokiu reguliavimu nebūtų pažeisti Konstitucijos principai ir normos. Todėl atitinkamų ūkio subjektų išskyrimas ir jų veiklos reguliavimo ypatumai savaime nepažeidžia teisinės valstybės principo[723]. Vertinant šį Konstitucinio Teismo išaiškinimą per administracinės sutarties instituto formavimosi lyginamojoje teisėje prizmę įžvelgtume vieną esminių tokių sutarčių egzistavimo pagrindimo idėjų: kadangi sutartys sudaromos su tais privačiais subjektais, kurie vykdo visuomenei ir valstybei svarbią veiklą, tai būtent tai veiklai ir atitinkamai jos srityje sudaromoms sutartims gali būti nustatomi ribojimai (suvaržymai), o toks reguliavimas atitinka konstitucinius principus. Keltinas klausimas, ar čia neįžvelgtinos griežtesnio, nei įprasta privatinėje teisėje, sutarčių laisvės principo ribojimo legitimacijos užuomazgos, nors tiesiogiai apie tai ir nebuvo užsiminta? Sistemiškai žvelgdami į kitus išaiškinimus matome, kad tęsiama ta pati linija. Konstitucinio Teismo nuomone, ūkinės veiklos reguliavimas nėra savitikslis dalykas, jis yra socialinės inžinerijos priemonė, būdas per teisę siekti tautos gerovės[724]. Darytina išvada, kad iš čia taip pat gali būti kildinamas tam tikro specialaus sutarčių, kurių tikslas siekti tautos (visuomenės) gerovės, teisinio reguliavimo pagrindimas, kaip tai buvo nuolat pabrėžiama Prancūzijos teisės tradicijoje. Neapsieisime čia ir be sugrįžimo prie sutarties, kaip atskirų interesų harmonizavimo priemonės. Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje nurodyta ūkinės veiklos teisinio reguliavimo kryptis aiškintina kaip konstitucinis įpareigojimas įstatymų leidėjui, kitoms teisėkūros institucijoms ūkinės veiklos (taigi, manytina ir sutarties laisvės principo – *autoriaus pastaba*) teisiniu reguliavimu užtikrinti palankią terpę tokiai ūkinei veiklai, kuri, tenkindama ūkio subjekto interesus, tarnautų bendrai tautos gerovei[725]. Prisimintina mintis, kad valstybės priedermė yra atlikti interesų derintojo funkciją ir skatinti iniciatyvas, kurios naudingos bendrai tautos gerovei, kadangi ne visada tai, kas naudinga viešajam interesui, gali būti naudinga privačiam kapitalui. Taigi matome, kad atskirų ūkinės veiklos sričių specialaus teisinio reguliavimo, tenkinančio ir privatų, ir viešąjį interesą, nustatymas yra ne tik valstybės teisė, bet ir pareiga. Šioje terpėje taip pat įžvelgtume administracinių sutarčių teisinio reguliavimo galimumo užuomazgas. Specialių viešosios administracijos prerogatyvų, kokios yra klasikiniame prancūziškajame administracinės sutarties modelyje, pateisini-

[723] *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. 1993-2009*, *supra* note 582, p. 361

[724] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymo 7 straipsnio 2 dalies, 8 straipsnio 1, 9, 10 dalių, 13 straipsnio 2 dalies, 18 straipsnio 7 dalies ir 22 straipsnio 3, 6, 7 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 63-2235.

[725] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas, *supra* note 724.

mas gali būti kildinamas iš aiškinimo, kad atsižvelgiant į Konstitucijoje įtvirtintą asmens ir visuomenės interesų derinimo principą negalima pateisinti tokio reguliavimo, kuriuo tam tikro ūkio subjekto teisės ir teisėti interesai būtų ribojami daugiau, nei tai būtina viešajam interesui užtikrinti, konstitucinėms vertybėms apsaugoti. Diferencijuotas teisinis reguliavimas, kai jis taikomas tam tikroms vienodais požymiais pasižyminčioms asmenų grupėms, jeigu juo siekiama pozityvių, visuomeniškai reikšmingų tikslų arba jeigu tam tikrų ribojimų ar sąlygų nustatymas yra susijęs su reguliuojamų visuomeninių santykių ypatumais, nėra laikytinas diskriminaciniu[726]. Manytume, kad pateiktuose Konstitucinio Teismo išaiškinimuose įžvelgtini keli esminiai momentai. Visų pirma, pripažįstama, kad asmens teisės ir teisėti interesai gali būti ribojami siekiant užtikrinti viešąjį interesą, kas visiškai atitinka visuotinai pripažįstamą prancūziškojo administracinės sutarties instituto sąrangos, o būtent viešosios administracijos prerogatyvų, pagrindimą. Antras momentas – įpareigojimas nepažeisti proporcingumo principo, t. y. draudžiama riboti daugiau, nei tai būtina. Taip pat įžvelgtinas reikalavimas atitikti lygiateisiškumo principą, t. y. ribojimus galima nustatyti vienodais požymiais pasižyminčioms asmenų grupėms arba jeigu yra tam tikri reguliuojamų visuomeninių santykių ypatumai, kas reiškia, kad ribojimai gali būti nustatomi visiems asmenims, veikiantiems tam tikroje visuomeninių santykių srityje. Galima kelti diskusinę prielaidą, ar viena tokių visuomeninių santykių grupių negalėtų būti santykiai, susiklostantys specialiose viešojo valdymo (administravimo) srityse, kuriose ir sudaromos administracinės sutartys? Itin svarbu pažymėti Konstitucinio Teismo poziciją, kad dėl ūkinės veiklos specifikos, įvairumo, dinamiškumo konkrečių santykių šioje srityje reguliavimas negali būti visą laiką vienodas, t. y. leidimų ir draudimų santykis gali kisti. Šiame kontekste pažymėtina, kad ūkinės veiklos santykių teisinis reguliavimas gali būti keičiamas ir siekiant užtikrinti viešąjį interesą. Keisdama ūkinės veiklos santykių teisinį reguliavimą, valstybė gali keisti ir ūkinės veiklos sąlygas ar apskritai nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį tam tikra ūkinė veikla turi būti nutraukta. Tačiau keisdama ūkinės veiklos sąlygas ar nutraukdama tam tikrą ūkinę veiklą valstybė turi paisyti Konstitucijos normų ir principų, taip pat teisėtų lūkesčių apsaugos principo[727]. Manytume, kad šiame išaiškinime gali būti įžvelgiamas platus prancūziškojo administracinės sutarties instituto ypatumų spektro atspindys: šalių teisės ir pareigos gali būti keičiamos vienašališkai išreiškiant valstybės valią, jeigu to reikia viešajam interesui užtikrinti. Pavyzdžiui, gali būti numatomi nauji įpareigojimai, dėl kurių šalys nesitarė ar sutartis net nutraukiama, tačiau turi būti išlaikytas tokių veiksmų atitikimo konstituciniams principams reikalavimas. Ir pozicijai sustiprinti pateiksime kitą išaiškinimą: jeigu ūkio subjektas pagal galiojančius įstatymus ar kitus teisės aktus įgijo teisę užsiimti tam tikra ūkine veikla ir šią teisę įgyvendino, tai tokios ūkinės veiklos teisinį reguliavimą keičiant taip, kad yra pabloginamos šios ūkinės veiklos sąlygos arba ši ūkinė veikla apskritai nutraukiama atsižvelgiant į tai, dėl ko yra keičiamas minėtos ūkinės veiklos teisinis reguliavimas ir kokiu mastu jis yra keičiamas, taip pat atsižvelgiant į kitas reikšmės turinčias aplinkybes, valstybei gali atsirasti pareiga atlyginti (kompensuoti) ūkio subjektams ir kitiems asmenims praradimus, kuriuos jie patiria dėl pasikeitusio teisinio reguliavimo[728].

[726] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas, *supra* note 724.

[727] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas, *supra* note 724.

[728] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas, *supra* note 724.

Drįstume teigti, kad, žvelgiant sistemiškai, šis išaiškinimas visiškai atitinka prancūziškąją administracijos prerogatyvų ir finansinių privataus kontrahento apsaugos priemonių sistemą (princo veiksmo (veikos) teorija), kadangi administracinės sutarties atveju tokia situacija kyla būtent iš valstybės, t. y. viešosios administracijos intervencijos tiek vykdant bendrąjį, tiek individualųjį teisinį reguliavimą. Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, keltume diskusinę prielaidą, ar toks aiškinimas nereiškia, kad ir Lietuvos teisinėje sistemoje, nustačius poreikius, galėtų būti įtvirtinta prerogatyvų ir finansinių apsaugos priemonių (atsvarų) sistema, kadangi tai neprieštarautų konstituciniam reguliavimui? Nors minėjome, kad net ir civilinių sutarčių tikslas gali būti viešojo intereso užtikrinimas ir kad tai nėra skiriamasis administracinės sutarties požymis, tačiau būtent viešasis interesas Prancūzijoje laikomas specialaus teisinio reguliavimo, taikomo administracinėms sutartims, legitimacijos pagrindu. Turint omenyje ne viename nutarime išdėstytą Konstitucinio Teismo nuomonę, kad viešasis interesas yra dinamiškas ir kintantis, dėl to valstybė gali, o tam tikrais atvejais ir turi keisti (plėsti, siaurinti arba kitaip koreguoti) ūkinės veiklos reguliavimą[729], drįstume teigti, kad čia gali būti įžvelgiami esminiai panašumai su prancūziškąja administracinės sutarties tradicija.

Galiausiai paminėtinas dar vienas išaiškinimas, kuriame, mūsų manymu, galima įžvelgti tam tikras sąsajas su specialiu lyginamojoje teisėje išskiriamu administracinių sutarčių vykdymo režimu. Pateikdamas išaiškinimą dėl valstybės paskolos Konstitucinis Teismas pasisakė, kad santykiai dėl paskolos, atsirandantys tarp valstybės ir asmens (ūkio subjekto), turi būti grindžiami *inter alia* sutarčių sudarymo laisvės principu, kuris vertintinas kaip konstitucinio lygmens garantija. Pažymėtina ir tai, kad asmuo (ūkio subjektas), naudodamasis valstybės parama, *inter alia* valstybės paskola, turi laikytis prisiimtų įsipareigojimų įvykdymo, nepiktnaudžiauti teise; turi būti užtikrinama tokios paramos tinkamo naudojimo kontrolė, jos grąžinimas laiku. Tais atvejais, kai asmuo (ūkio subjektas), gavęs paskolą, nevykdo iš sutarties ir įstatymų kylančių įsipareigojimų, turi būti nustatytos tokių įsipareigojimų įvykdymo, *inter alia* paskolos (ir su ja susijusių valstybės išlaidų) grąžinimo užtikrinimo priemonės. Viena jų gali būti atitinkamos įstatymų leidėjo nustatytos valstybės institucijos sprendimo dėl valstybės paskolos (ir su ja susijusių valstybės išlaidų) išieškojimo vykdymas. Tokio sprendimo vykdymo ypatumai turi būti nustatyti įstatymu. Pažymėtina, kad iš Konstitucijos apskritai nekyla draudimo nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad vykdymo procesas būtų pradedamas remiantis ne tik teismo, bet ir kitų įstatymuose numatytų valstybės institucijų (pareigūnų) sprendimais. Įstatymu reglamentuojant vykdymo procesą turi būti siekiama jo operatyvumo, veiksmingumo, nesudaroma prielaidų vilkinti sprendimų vykdymo, piktnaudžiauti teise. Visais atvejais įstatymų leidėjui nustatant sprendimo dėl valstybės paskolos (ir su ja susijusių valstybės išlaidų) išieškojimo vykdymo ypatumus negali būti paneigiama asmens teisė kreiptis į teismą dėl, jo manymu, pažeistų teisių gynimo ir konstitucinė teismo paskirtis vykdyti teisingumą[730]. Drįstume teigti, kad visas šis detalus išaiškinimas esminiai panašus į prancūziškąjį administracinės sutarties vykdymo teisinį režimą, kai

[729] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo 9 straipsnio 2 dalies (2003 m. gruodžio 18 d. redakcija) nuostatos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 75-2965.

[730] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. birželio 30 d. nutarimas, *supra* note 729.

administracija gali imtis vienašalių priemonių, priimdama vykdomuosius sprendimus, tuo tarpu privatus kontrahentas negali sustabdyti šio sprendimo vykdymo kitaip, kaip tik apskųsdamas teismui jo teisėtumą ir pagrįstumą. Todėl keltinas klausimas, ar remiantis šiuo Konstitucinio Teismo išaiškinimu negalėtų būti modeliuojamas specialus atitinkamų administracinių sutarčių vykdymo režimas, kuriame pasireikštų viešosios administracijos galimybės operatyviai, be išankstinio teismo sankcionavimo vienašaliais administraciniais aktais reaguoti į privataus kontrahento veiksmus?

Apibendrinant darytina išvada, kad nors ir netiesiogiai, tačiau Konstitucinio Teismo doktrinos nuostatos leidžia teigti, kad specialaus administracinių sutarčių teisinio reguliavimo, bendrąja prasme atitinkančio lyginamosios teisės praktiką, nustatymas tiek bendrojo teisinio reguliavimo (teisės aktuose įtvirtinant administracinėms sutartims taikytinas taisykles), tiek individualaus teisinio reguliavimo (įgyvendinant bendrojo teisinio reguliavimo nuostatas teisės taikymo veikloje) lygmenyse neprieštarautų egzistuojančiam konstituciniam reguliavimui.

Tęsiant analizę pastebėtina, kad tiesioginių nuostatų, sietinų su administracinės sutarties institutu, be abejo, turime ieškoti administracinių teismų arba specialiosios teisėjų kolegijos formuojamoje praktikoje. Bendrosios kompetencijos teismai čia kol kas vaidina tik fragmentinį vaidmenį, kadangi jie nagrinėja civilinius arba mišrius ginčus. Todėl nors jie ir gali išspręsti individualaus administracinio akto teisėtumo klausimą, administracinė sutartis kol kas Lietuvoje prie šios kategorijos nepriskiriama. Nebuvimas aiškaus bendrojo administracinių sutarčių teisinio reguliavimo pozityviojoje teisėje ir teisės mokslo įdirbio stoka atsispindi ir teismų praktikoje. Drįstume teigti, jog ir teismų praktikoje vis dar vyrauja tendencija bet kurį teisinį santykį, atsirandantį sutarties pagrindu, tapatinti su civiliniu teisiniu santykiu, nors tenka pripažinti, kad pozityvių poslinkių keisti šią tendenciją yra. Vis dėlto pats faktas, kad teismų praktikoje tokios sutartys pripažįstamos, jau kelia reikalavimą formuoti nuoseklią administracinės sutarties doktriną. Pagrįsime šiuos teiginius bylų apžvalga.

2000 m. lapkričio 7 d. nutartyje specialioji teisėjų kolegija sprendė klausimą, ar teismingas administraciniam teismui ginčas, kilęs iš studijų sutarties tarp pareiškėjo (studento) ir Vilniaus universiteto. Konstatuota, kad pareiškėjo santykiai su Vilniaus universitetu grindžiami šalių sudaryta dieninių studijų sutartimi, nustatančia studijų Universitete sąlygas ir tvarką. Nutartyje nurodoma, jog skundo esmę sudaro tai, kad, pareiškėjo nuomone, Vilniaus universiteto senatas, nustatydamas valstybės finansuojamų vietų užpildymo tvarką (ir tokiu būdu konkretizuodamas sudarytos su studentu dieninių studijų sutarties 3 p.), pažeidė 1998 07 07 Vyriausybės nutarimo Nr. 856 „Dėl valstybinių aukštųjų mokyklų studentų ir laisvųjų klausytojų“ 1.2 p., pagal kurį aukštojoje mokykloje iš gerai besimokančio studento (kurio paskutinės sesijos pažymių vidurkis ne mažesnis kaip 6 balai pagal 10 balų vertinimo sistemą), priimto į valstybės finansuojamą vietą, užmokestis už studijas neimamas. Pareiškėjas čia neprašė ištirti Senato priimto akto atitikimo Vyriausybės nutarimui, nes jis neturėjo tokios teisės. Taigi specialioji teisėjų kolegija konstatavo, kad šalių ginčas kilo iš sutartinių santykių, todėl nagrinėtinas bendrosios kompetencijos teisme[731]. Atkreipsime dėmesį, kad nors ši nutartis yra gana

[731] Specialios teisėjų kolegijos 2000 m. lapkričio 7 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika*. Nr. 1. Vilnius: Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas, 2001, p. 290.

sena, ją paminėjome neatsitiktinai. Šis požiūris, kad ginčas kilo iš „sutartinių santykių“, todėl nagrinėtinas bendrosios kompetencijos teisme, atspindi minėtą tendenciją visas sutartis laikyti civilinėmis sutartimis, t. y. kartu pateikiant ir sutarties kvalifikavimą. Tuo metu, autoriaus žiniomis, nei Lietuvos teisės doktrinoje, nei teisminėje praktikoje nebuvo jokių užuominų apie kategoriją „administracinė sutartis“. Todėl šis teismų praktikos pavyzdys galėtų būti tarsi atskaitos taškas, kadangi vėliau praktika kito, nors reikia pripažinti, kad šiuo konkrečiu klausimu ji ne visą laiką buvo nuosekli.

2001 m. spręsdama klausimą dėl teisinių santykių, susiklostančių tarp teritorinės ligonių kasos ir privačios vaistinės sudarytos sutarties pagrindu, specialioji teisėjų kolegija pažymėjo, kad teritorinė ligonių kasa yra administravimo subjektas, kurio statusas bei funkcijos (taip pat Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšų panaudojimo srityje) yra reglamentuojamos Socialinio draudimo įstatymo, Teritorinės ligonių kasos nuostatų bei kitų norminių aktų. Todėl nors su AB „Kauno vaistinių centras“ dėl vaistų ir medicinos pagalbos priemonių, kurių įsigijimo išlaidos ar jų dalis kompensuojama iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto, išdavimo draudžiamiesiems buvo sudaryta šalių sutartis, reikalavimas dėl Kauno teritorinės ligonių kasos sprendimų panaikinimo nagrinėtinas administraciniame teisme[732]. Vis dėlto 2002 m. balandžio 11 d. nutartyje specialioji teisėjų kolegija, spręsdama panašų klausimą, pažymėjo, kad šiuo atveju ginčas kilo iš ieškovo S. J. įmonės „Sauliaus vaistinė“ ir atsakovo Utenos teritorinės ligonių kasos sudarytos sutarties „Dėl vaistų ir medicinos pagalbos priemonių, kurių įsigijimo išlaidos ir dalis kompensuojama iš privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto, kompensavimo ir išdavimo apdraustiesiems“ ir papildomo 2001 m. kovo 16 d. susitarimo, tai yra iš sutartinių ieškovo ir atsakovo santykių, todėl byla nagrinėtina bendrosios kompetencijos teisme[733]. Matome, kad galbūt nors ginčai ir nebuvo identiški visa apimtimi, tačiau čia vėl buvo žengtas žingsnis senosios tendencijos link – tapatinti sutartį su santykių privatine teisine prigimtimi.

Itin svarų žodį specialioji teisėjų kolegija tarė 2004 m. spalio 22 d. nutartyje nurodydama, kad tarp paramą administruojančios institucijos ir pretenduojančiojo gauti paramą susiklosto valdžios ir pavaldumo, bet ne lygiateisiai santykiai. Tai, kad priėmus sprendimą dėl paramos skyrimo paramą administruojanti institucija su paramos gavėju sudarė sutartį, nereiškia, jog tarp šalių susiklosto civiliniai teisiniai santykiai, t. y. viešasis administravimas pasibaigė[734]. Norėtume atkreipti dėmesį, kad nesutarimas dėl šios bylos rūšinio teismingumo kilo tarp Vilniaus apygardos administracinio teismo ir Vilniaus miesto 2-osios apylinkės teismo. Itin įdomu, kad šį ginčą civiliniu kvalifikavo ne bendrosios kompetencijos, o administracinis teismas tuo pagrindu, kad pačioje šalių sudarytoje sutartyje buvo numatyta, kad ginčai bus sprendžiami bendrosios kompetencijos teisme. Žinoma, kad šalys susitarimu negali pakeisti rūšinio teismingumo taisyklių,

---

[732] Specialios teisėjų kolegijos 2001 m. vasario 2 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika.* Nr. 2. Vilnius: Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas, 2001, p. 274.

[733] Specialios teisėjų kolegijos 2002 m. balandžio 11 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika.* Nr. 3. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002, p. 220. Panašių vertinimų surasime ir vėlesnėse nutartyse. **Žr., pvz.,** specialios teisėjų kolegijos 2006 m. kovo 27 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika.* Nr. 9. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2006, p. 239–240.

[734] Specialios teisėjų kolegijos 2004 m. spalio 22 d. nutartis [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-09-20]. <http://www.lat.lt/3_nutartys/senos/nutartis.aspx?id=27549>.

todėl tai dar kartą patvirtina, kad konkretaus iš sutarties kylančio ginčo priskyrimas bendrosios ar specializuotos kompetencijos teismui kartu daro įtaką ir tokios sutarties teisiniam kvalifikavimui. Šioje nutartyje taip pat įžvelgtume paminėtus ir kitus svarbius momentus, būdingus lyginamojoje teisėje išskiriamiems administracinių sutarčių kvalifikavimo kriterijams, o būtent: sutarties sudarymas traktuojamas kaip administruojamų lėšų skyrimo būdas (tarsi priskiriama prie viešojo valdymo (administravimo) teisinių formų); sutartyje viena šalių veikia būtent kaip viešojo administravimo subjektas, įgyvendinantis savo funkcijas; sutarties dalykas yra santykių, susijusių su paramos suteikimu, reguliavimas (priskirta viešojo administravimo veiklai); tam tikri vykdymo teisinio režimo ypatumai – viešojo administravimo subjektas turi teisę kontroliuoti sutarties vykdymą, o nustačius lėšų panaudojimo pažeidimus, sustabdyti ir / ar anuliuoti paramos gavėjo teisę naudotis suteikta parama (kaip galima suprasti, be teismo, o vienašaliu sprendimu – *autoriaus pastaba*) bei inicijuoti suteiktos paramos išieškojimą. Sekdami lyginamosios teisės tendencijomis manytume, kad šioje nutartyje buvo įvardinta pakankamai kriterijų, leidžiančių tokią sutartį pripažinti administracine.

Apibendrinant pasakytina, kad apžvelgtoje nutartyje suformuotas labai svarbus posūkis sutarties pagrindu susiklostančių santykių kvalifikavimo praktikoje. Specialioji teisėjų kolegija išsklaidė tam tikras abejones ir dar kartą atkreipė dėmesį į jau anksčiau atsiradusią, bet ne visada nuosekliai vertintą kryptį, kad ne tik teisinių santykių forma, bet ir turinys bei pobūdis turi lemti jų teisinį kvalifikavimą. Galima daryti išvadą, kad specialioji teisėjų kolegija tarsi pabandė pakeisti tradicija tapusią teisinę praktiką bet kokį iš sutarties kylantį teisinį santykį tapatinti su civiliniu teisiniu santykiu. Taip lyg ir netiesiogiai pripažinta, kad viešojo administravimo srityje taip pat egzistuoja sutartis, kaip teisinių santykių tarp administracijos ir privačių subjektų reguliavimo instrumentas, nors tiesiogiai administracine sutartimi ji ir nebuvo įvardinta.

Panašios pozicijos, tiesa, kiek siauriau, laikėsi Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, spręsdamas ginčą „Dėl daugiametės finansavimo sutarties (SAPARD) pagrindu sudarytų paramos sutarčių : šios sutartys yra specifinio pobūdžio, turi atitikti pastarojoje sutartyje įtvirtintas nuostatas, todėl joms negali būti besąlygiškai taikomos teisės normos, reglamentuojančios civilinių sutarčių sudarymą, vykdymą ir nutraukimą“[735]. Matome, kad šioje nutartyje nebuvo tiesiogiai įvardinta sutarties kvalifikacija, tačiau esminiu akcentu laikytina užuomina, kad tokioms sutartims taikomas specialusis teisinis reguliavimas, besiskiriantis nuo civilinio teisinio reguliavimo. Taigi čia įžvelgtume subsidiaraus civilinės sutarčių teisės normų taikymo taisyklės užuomazgas, pripažįstamas lyginamojoje teisėje.

Vystant administracinių sutarčių pripažinimo proceso evoliuciją itin svarbi Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos pozicija vienoje byloje, kuri, neatmeskime galimybės, gali būti inspiruota anksčiau paminėtos specialiosios teisėjų kolegijos nuomonės. 2005 m. lapkričio 25 d. nutartyje, autoriaus žiniomis, pirmą kartą Lietuvos teismų praktikoje paminėta administracinės sutarties sąvoka. Pasisakydamas dėl teisinių santykių, susiklosčiusių tarp Lietuvos Respublikos muitinės ir garantinės asociacijos, rūšies Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė, jog tokia santykių tarp viešojo administravimo institucijos ir privataus asmens forma, kai valstybės institucija,

[735] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. vasario 20 d. nutartis byloje „*Daumantų skanėstai*“ *v Nacionalinė mokėjimų agentūra prie Žemės ūkio ministerijos* (bylos Nr. A² – 687/2006).

siekdama įgyvendinti savo įstatymu numatytas funkcijas ir patenkinti viešąjį interesą, sudaro sutartis su privačiais asmenimis, Europos šalių teisinėje praktikoje ir teisės doktrinoje yra vadinama administracine sutartimi. Konkrečiai šioje byloje buvo nurodyta, jog bendrosios garantijos sutartis tarp muitinės ir garantinės asociacijos nėra civilinė sutartis ir jos pagrindu susiklostę santykiai yra viešosios, o ne civilinės teisės dalykas[736]. Be abejonės, šioje nutartyje suformuluotoje pozicijoje galima įžvelgti didelį žingsnį pirmyn, pradedant Lietuvoje formuoti administracinės sutarties doktriną, kadangi joje ne tik pripažinta, kad sutarties pagrindu susiklostę teisiniai santykiai gali būti kvalifikuojami kaip administraciniai teisiniai, tačiau ir įvardijama konkreti sutarties kvalifikacija – administracinė sutartis. Tokiu būdu, manytume, teismas pripažino, kad analogiškai Vakarų Europos praktikai Lietuvoje jau formuojasi nauja sutarčių rūšis – administracinė sutartis.

Vis dėlto privalu pasakyti, kad minėta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pozicija dėl minėtų sutartinių santykių tarp Muitinės departamento ir privačių asmenų negali būti vertinama kaip atspindinti vienareikšmišką ir vieningą teismų praktikoje formuojamą liniją. Norime pabrėžti, kad paminėta pozicija dėl administracinės sutarties yra visiškai priešinga Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pozicijai, taip pat ne visa apimtimi atitinka specialiosios teisėjų kolegijos išsakytas pozicijas dėl šių sutarčių teisinės prigimties, kurios taip pat nėra vieningos. Ši aplinkybė tiesiogiai sietina su jau minėtu teisinio reguliavimo aiškumo užtikrinimo problema, taip pat galimai pažeidžiamais asmenų teisėtais lūkesčiais[737]. Tiesa, turėtume pasakyti, kad paminėtos pozicijos yra iš-

[736] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje *Asociacija „Linava“ v. Muitinės departamentas* (bylos Nr. A[14]-1479/2005).

[737] Štai Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2004 m. lapkričio 15 d. nutartyje nedviprasmiškai pasisakyta, kad bendrosios garantijos sutartis tarp Muitinės departamento ir asociacijos „Linava“ yra privatinio teisinio pobūdžio, tačiau kartu pažymėta, kad šiuose santykiuose, nepriklausomai nuo to, kad buvo sudaryta sutartis, muitinė veikia ne kaip privatinės teisės, o kaip viešojo administravimo subjektas, todėl šalių santykius reglamentuoja viešosios teisės normos. Manytume, toks vertinimas suponuoja neaiškumą: viena vertus, sutarčiai priskiriama privatinė teisinė prigimtis, kita vertus, pripažįstama jau minėta pozicija, kad sutarties sudarymo faktas nepakeičia teisinių santykių pobūdžio, kurie išlieka administraciniais teisiniais santykiais. Tęsiant analizę paminėtina specialios teisėjų kolegijos formuojama praktika. 2004 m. vasario 25 d. nutartyje dėl minėtos sutarties teisinės prigimties aiškiai nebuvo pasisakyta, tačiau panašu, kad laikomasi minėtos Aukščiausiojo Teismo pozicijos, kadangi argumentuojama, kad santykiai kilo ne iš sutarties, o dėl mokesčių administravimo, todėl byla priskirtina administraciniam teismui. O štai kiek vėlesnėje 2004 m. spalio 28 d. nutartyje konstatuota, kad nors ir buvo sudaryta bendrosios garantijos sutartis, tačiau dėl to muitinei priskirta mokesčių administravimo funkcija nepraranda administracinio pobūdžio. Priminsime, kad toks traktavimas lyginamojoje teisėje reiškia, kad sutarčiai priskiriama administracinė teisinė prigimtis. Apibendrindami išsakytas pozicijas pasakysime, kad Aukščiausiojo Teismo praktikoje minėtos sutartys laikomos civilinėmis sutartimis, specialiosios teisėjų kolegijos praktikoje nėra aiškios pozicijos, todėl galimos įvairios interpretacijos, o Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje analogiškos sutartys laikomos administracinėmis. Turėdami omenyje, kad kylantys ginčai neretai yra kompleksinio pobūdžio ir, priklausomai nuo aplinkybių visumos, gali būti priskirti arba bendrosios kompetencijos, arba administraciniams teismams, keliame klausimą: ar normalia ir teisinio reguliavimo aiškumą atitinkančia laikytina teismų praktika, kai vieni teismai tą pačią sutartį vertins pagal civilinėms sutartims taikytinas taisykles, o kiti – pagal administracinėms sutartims taikytinas taisykles? Kaip tokia praktika aitiktų teisėtus teisinių santykių dalyvių lūkesčius? Manytume, kad aprašyta situacija pakankamai pagrindžia problemos opumą. Žiūrėti atitinkamai: Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2004 m. lapkričio mėn. 15 d. nutartis civilinėje byloje *Lietuvos nacionalinė vežėjų automobiliais asociacija „Linava“ v. Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* (bylos nr. 3K-3-608/2004); specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. vasario 25 d. nutartis (bylos Nr. TK-2004-17); specialios teisėjų kolegijos 2004 m. spalio 28 d. nutartis (bylos Nr. TK-2004-83).

sakytos anksčiau, nei analizuota Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pozicija. Darytina išvada, kad teismų praktikoje susiklosčiusi situacija svariai patvirtina teiginį, kad Lietuvoje būtinas administracinės sutarties įtvirtinimas įstatymu, kuris, manytina, sudarytų sąlygas ir teismų praktikos vienodinimui.

Drįstume teigti, kad pozityviai vertintinu pavyzdžiu laikytina Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pozicija, nepaisant minėtų aplinkybių, vėlesnėje praktikoje laikytis tos pačios krypties. 2008 m. gegužės 6 d. nutartyje išplėstinė teisėjų kolegija, spręsdama ginčą dėl jau minėtų sutarčių, sudaromų tarp teritorinių ligonių kasų ir privačių subjektų, nuosekliai laikėsi anksčiau suformuotos praktikos. Kolegijos nuomone, Sveikatos draudimo įstatymo 33 straipsnio 1 dalies 1 punkte numatytos sutartys turi būti vertinamos kaip administracinės, nes teisiniai santykiai, kurių pagrindu kyla sutartiniai įsipareigojimai, yra administraciniai, o pačios sutartys viešojo administravimo subjektų sudaromos viešosios teisės normų imperatyviojo reguliavimo pagrindais, ginant viešuosius interesus sveikatos apsaugos srityje. Nagrinėjamos bylos atveju ginčas kilo iš santykių, atsiradusių teritorinei ligonių kasai vykdant minėtą viešojo administravimo veiklą. Tai, jog dėl Privalomojo sveikatos draudimo fondo lėšų skyrimo sveikatos priežiūros įstaigoms yra sudaroma sutartis, nekeičia aptariamų santykių pobūdžio. Sutartis šiuo atveju yra priemonė pagal įstatymo nustatytą paskirtį paskirstyti Privalomojo sveikatos draudimo fondo lėšas, ir sprendimas dėl jos sudarymo yra priimamas pagal viešosios teisės normų, reglamentuojančių tikslinio valstybinio finansinio fondo lėšų administravimą, nustatytas sąlygas ir taisykles. Teritorinė ligonių kasa, priimdama sprendimą sudaryti ar nesudaryti sutartį su sveikatos priežiūros įstaiga, įgyvendina jai suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus ir santykiai dėl tokio pobūdžio sprendimų priėmimo yra viešojo administravimo santykiai. Taigi teritorinės ligonių kasos atlikti veiksmai turėtų būti vertinami pagal Viešojo administravimo, Sveikatos draudimo ir Konkurencijos įstatymuose įtvirtintų teisės normų reikalavimus[738]. Ši nutartis svarbi dar ir tuo, kad joje teismas taip pat išreiškė lyginamojoje teisėje pripažįstamą civilinės sutarčių teisės normų taikymo administracinėms sutartims taisyklę ir, kas laikytina itin svarbiu aspektu, tinkamai ją interpretavo: nors Lietuvos Respublikos civilinio kodekso normos gali būti papildomai taikomos ir viešosios teisės reguliuojamiems santykiams, tačiau dėl to šie santykiai netampa privatiniais teisiniais santykiais.

Naujesnėje teismų praktikoje neteko aptikti tiesioginio kokios nors sutarties kvalifikavimo administracine, tačiau tam tikrų reikšmingų pastebėjimų galima rasti. Juos apžvelgsime.

Specialiosios teisėjų kolegijos 2009 m. gegužės 28 d. nutartimi ginčas dėl detaliojo plano tvirtinimo ir privataus žemės sklypo, paimamo visuomenės poreikiams, kompensavimo sutarties vykdymo priskirtas nagrinėti administraciniams teismams. Šioje nutartyje pažymėta, kad tarp pareiškėjų ir atsakovo (Alytaus miesto savivaldybės tarybos) buvo sudaryta privataus žemės sklypo dalies, paimamos visuomenės poreikiams, kompensavimo sutartis, kuria pareiškėjai įsipareigojo perleisti jiems priklausančią žemės sklypo dalį, o atsakovas įsipareigojo iš biudžeto lėšų parengti sklypo detalųjį planą dėl sklypo ribų pakeitimo, nekeičiant jo bendrojo ploto. Specialioji teisėjų kolegija

[738] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės mėn. 6 d. nutartis administracinėje byloje *UAB „Baltic Orthoservice" v. Vilniaus teritorinė ligonių kasa* (bylos Nr. A[261]-339/2008).

priminė, kad detalusis planavimas yra specialių viešosios teisės aktų reglamentuojama veikla, o ginčai, kylantys dėl detaliojo planavimo, yra administracinio pobūdžio ir turi būti nagrinėjami administraciniame teisme. Pareiškėjų skunde nurodytas reikalavimas įpareigoti atsakovą vykdyti tarp jo ir pareiškėjų sudarytą sutartį, specialiosios teisėjų kolegijos teigimu, aptariamo ginčo administracinio pobūdžio nekeičia. Šis reikalavimas yra tiesiogiai susijęs su reikalavimu įpareigoti atsakovą patvirtinti detalųjį planą, nes detaliojo plano patvirtinimas ir yra pareiškėjų siekiamas sutarties įvykdymas. Be to, ir pats tarp pareiškėjų ir atsakovo sudarytoje sutartyje išreikštas atsakovo įsipareigojimas parengti detalųjį planą iš esmės ne civilinis, o nukreiptas į detaliojo planavimo santykius ir yra administracinio pobūdžio[739]. Atkreipsime dėmesį, kad nors šioje nutartyje ir nebuvo išskirta administracinės sutarties kriterijų visuma, tačiau matome, kad esminiu akcentu pasirenkamas sutarties dalykas, t. y. administracinės teisės ir pareigos, kas šiuo atveju primena vokiškąjį subordinacinės sutarties variantą ir, be abejo, atitinka tipines prancūziškąsias administracines sutartis.

Paminėtina, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2010 m. spalio 4 d. nutartyje spręsdamas dėl mokesčių administratoriaus atsisakymo su mokesčių mokėtoju sudaryti susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio turinio reikalavimų pažymėjo, kad įstatymas nenustato imperatyvios pareigos mokesčių administratoriui pasirašyti tokį susitarimą kiekvienu atveju, o tik suteikia teisę susitarti dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio. Todėl tais atvejais, kai mokesčių administratorius turi pagrįstą pagrindą manyti bei teigti, kad mokestinei nepriemokai pagrįsti jis turi pakankamai įrodymų, neatsiranda prielaidos bei sąlygos realizuoti Mokesčių administravimo įstatymo 71 straipsnio nuostatas[740]. Atkreipsime dėmesį, kad nors šioje nutartyje, kaip ir prieš tai aprašytoje, nėra iškirta nei sutarties kvalifikavimas, nei kriterijų visuma, tačiau paminėta, kad atsisakydamas sudaryti sutartį mokesčių administratorius veikia vienašalio administracinio akto forma, taip pat užsiminta, kad nors šis ginčas kyla dėl atsisakymo sudaryti sutartį, tai yra mokestinis ginčas. Darytina išvada, kad pirmasis paminėtas aspektas atitinka lyginamojoje teisėje pateikiamą subordinacinės administracinės sutarties apibūdinimą, kai viešojo administravimo subjektas, vadovaudamasis diskrecijos teise, renkasi arba administracinės sutarties, arba vienašalio administracinio akto formą. Antras aspektas – ginčai dėl sutarties sudarymo priskiriami mokestiniams ginčams, kas laikytina specialia administracinių ginčų rūšimi. Tai vėlgi patvirtina tokios sutarties administracinę teisinę prigimtį, kadangi civilinės sutarties pagrindu negali kilti administraciniai ginčai.

Apibendrinant šią, nors ir negausią, teisminę praktiką darytina išvada, kad ji yra labai svarbi tuo aspektu, kad buvo suformuotas, tikėtina vieningas precedentas, kuris bus taikomas ir plėtojamas ateityje ir galbūt paskatins tam tikras įstatymų korekcijas. Turėdami omenyje įprastą praktiką taikyti absorbcijos principą mišrius ginčus priskiriant bendrosios kompetencijos teismams, šiuos pavyzdžius galime vertinti kaip ryžtin-

[739] Specialios teisėjų kolegijos 2009 m. gegužės 28 d. nutartis. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Administracinė jurisprudencija*. Nr. 7(17). 2009 sausis-birželis. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2009, p. 449–450.

[740] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 4 d. nutartis. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Administracinė jurisprudencija*. Nr. 20. 2010 liepa-gruodis. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2011, p. 180–192.

gą teismų poziciją. Manytume, tai turėtų tapti svarbiu impulsu tiek teisės mokslui, tiek įstatymų leidėjui spręsti šias problemas.

Vis dėlto teisybės dėlei reikėtų paminėti, kad teismų praktikoje įžvelgtina ir kita pusė. Turime omenyje, kad nors ir netiesiogiai, tačiau yra pasisakyta ir dėl kitų sutarčių, kurių pagrindu kylantys ginčai buvo priskirti bendrosios kompetencijos teismams[741]. Manytume, kad tyrimo ribose toks rezultatas irgi svarbus, kadangi vien jau pats faktas, kad kilo klausimas dėl sutartinių ginčų rūšinio teismingumo, yra įrodymas, kad nėra neigiamas sutarties egzistavimo administracinėje teisėje faktas, netgi priešingai – yra netiesioginis to įrodymas. Nereikia pamiršti ir fakto, kad sutarčių teisinės prigimties vertinimą esminiai veikia ir nacionalinės teisės tradicijos (Prancūzijos ir Vokietijos pavyzdžiai). Galiausiai prisimintina, kad teismai aiškina galiojančią pozityviąją teisę, kuri, neatmestina, laikui bėgant gali keistis. Todėl negalima atmesti, kad ateityje ir teismų praktikoje tam tikrų sutarčių teisinės prigimties vertinimas gali kisti. Taigi darytina išvada, kad tokios teismų pozicijos nelaikytume reiškiniu, nesuderinamu su administracinės sutarties pripažinimu Lietuvos teisinėje sistemoje.

Dar vienas svarbus aspektas, kurį būtina paminėti, tai teismų vaidmuo nustatant administracinių sutarčių pritaikymo apimties ribas. Tai mes sietume su Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio nuostata, pagal kurią „Teismas (...) nustato, ar (...) aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus“. Kadangi administracinių sutarčių pagrindu kylantys teisiniai ginčai nagrinėjami administraciniuose teismuose, natūraliai kyla klausimas, jeigu būtų vertinamas viešojo administravimo subjekto sudarytos sutarties teisėtumas, ar situacija nebūtų analogiška pasitaikančiai lyginamojoje administracinėje teisėje ta apimtimi, kuria teismas pasisakytų, ar viešojo administravimo subjektas galėjo susitarti dėl tokio sutarties objekto (dalyko) ir tokiu būdu pasisakyti apie sutarties pritaikymo administracinėje teisėje ribas? Kita vertus, kadangi Lietuvoje mišrios prigimties ginčai priskiriami bendrosios kompetencijos teismams, kyla keletas probleminių klausimų. Pirma, ar bendrosios kompetencijos teismai, nagrinėdami mišrius ginčus pagal civilinio proceso taisykles, galėtų pasisakyti dėl administracinės teisės normų aiškinimo, t. y. ar, pavyzdžiui, sutartis neprieštarauja viešojo administravimo subjekto veiklos tikslams, kuriuos nustato būtent administracinės teisės normos? Lygiai tas pats klausimas kyla ir vertinant Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 26 straipsnio[742] nuostatą, pagal kurią bendrosios kompetencijos teismui suteikta teisė pačiam nuspręsti dėl individualaus administracinio akto (kokiu ateityje gali būti pripažinta ir administracinė sutartis) teisėtumo. Kitaip tariant, ar Civilinio proceso kodeksas teismą įgalina spręsti administracinės teisės aiškinimo klausimą platesne apimtimi, nei tik sprendžiant konkretaus administracinio akto teisėtumo klausimą, ir tokiu būdu formuoti praktiką sutarties pritaikymo administracinėje teisėje ribų klausimu? Manytina, kad ateityje šie klausimai sulauks mokslininkų dėmesio.

---

741 Pavyzdžiui, dėl privatizavimo sandorių, valstybinės žemės nuomos, valstybinės žemės pirkimo-pardavimo, žemės paėmimo visuomenės poreikiams ir pan. Žiūrėti, pvz., specialios teisėjų kolegijos 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis (bylos Nr. 2007-11-15); specialios teisėjų kolegijos 2008 m. rugsėjo 9 d. nutartis (bylos Nr. T-XX-62-08); specialios teisėjų kolegijos 2008 m. lapkričio 4 d. nutartis (bylos Nr. T-XX-77-08); specialios teisėjų kolegijos 2008 m. rugsėjo 9 d. nutartis (bylos Nr. T-XX-64-08).

742 Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 36-1340.

Apibendrinant darytina išvada, kad administracinės sutarties institutas Lietuvos teisinėje sistemoje jau pradėjęs formuotis, tačiau jo vystymosi kryptys nėra aiškios, kadangi formavimasis vyksta stichiškai, per specialių sričių teisinį reguliavimą, nesant bendrojo administracinių sutarčių įtvirtinimo pozityviojoje teisėje. Esamas administracinės sutarties instituto raidos lygmuo leidžia teigti, kad egzistuoja atotrūkis tarp trijų teisės ontologinių lygmenų, kur didžiausias krūvis kol kas tenka teismų praktikai, kuri formuojama nesant jokio doktrininio bei įstatymo numatyto pagrindo. Iš to kyla, kad šiuo metu Lietuvoje reikalingas administracinių sutarčių įtvirtinimas ir kvalifikavimas įstatymu, o modeliuojant atskirų sutarčių teisinį reguliavimą įstatymų leidėjas pagal poreikius galėtų pasinaudoti lyginamojoje teisėje įtvirtintais administracinių sutarčių teisinio reguliavimo ypatumais. Manytina, kad administracinės sutarties įtvirtinimas įstatymu šiame etape pasitarnautų aiškesnės teismų praktikos formavimuisi. Taip pat tikėtina, kad įtvirtinus bendrąjį administracinių sutarčių teisinį reguliavimą ir teismams aktyviau formuojant praktiką formuosis naujos administracinių sutarčių rūšys, kadangi per specialiose viešojo valdymo (administravimo) srityse veikiančius subjektus įstatymų leidėją gali pasiekti įstatymų projektai. Todėl tikėtina, kad tai nukreiptų šio instituto vystymąsi aiškesne linkme.

IŠVADOS

Apibendrindamas atlikto tyrimo rezultatus autorius teigia, kad ginamieji disertacinio tyrimo teiginiai pasitvirtino. Tuo pagrindu teikiamos šios pagrindinės išvados:

1. Administracinės teisės formavimosi istoriniame epicentre atsidūrė vienašalis administracinis aktas, ilgą laiką dominavęs apibūdinant klasikinės administracinės teisės ideologinę prigimtį ir specifiškumą, skiriantį ją nuo privatinės teisės. Tačiau XIX a. pabaigoje į administracinės teisės reguliavimo techniką, kurios išraiška buvo vienašalis administracinis aktas, pradėjo skverbtis valių suderinimo elementai, tradiciškai būdingi privatinei teisei. Tai buvo pirmosios sutarties, kaip universalaus teisinio instrumento, pritaikymo administracinėje teisėje užuomazgos, veikusios administracinio akto teisinės sąrangos kaitą ir vėliau transformavęsi į sutartimi grindžiamas viešojo valdymo (administravimo) formas.

2. Sutarties, kaip administracinės teisės instituto, formavimasis teisės mokslui iškėlė uždavinius koncepciškai pagrįstai paaiškinti jo priskyrimą administracinei teisei – įrodyti šio instituto administracinę teisinę prigimtį. Vakarų Europos valstybių (Vokietijos, Prancūzijos) administracinės teisės mokslas šį tikslą siekė įgyvendinti per du pagrindinius pjūvius: vertindamas valios autonomijos ir sutarties laisvės idėjų derėjimą su administracinės teisės ideologinėmis nuostatomis, taip pat įrodydamas bendrus administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties (ir kartu teisinės galios) elementus.

2.1. Kontinentinės Europos valstybių (Vokietijos, Prancūzijos, Rusijos ir daugelio kitų, įskaitant ir Lietuvą) administracinės teisės moksle viešosios administracijos teisė sueiti į sutartinius administracinius teisinius santykius pripažįstama visuotinai, tačiau jos prigimtis aiškinama skirtingai. Vyraujantys požiūriai Vokietijos, Prancūzijos, Rusijos

administracinės teisės moksle yra du. **Pirma**, ši teisė aiškinama per valios autonomijos arba sutarties laisvės principų, kurių turinį apibrėžia privatinė teisė, pripažinimo viešajai administracijai, prizmę. Kartu pripažįstama, kad viešosios administracijos teisinis statusas nulemia gana radikalius šių principų ribojimus lyginant su reikšme, suteikiama jiems privatinėje teisėje (Prancūzijoje vyraujantis požiūris). **Antra,** valios autonomija ir sutarties laisvė nepripažįstamos kaip administracinėje teisėje vartotinos kategorijos, todėl viešosios administracijos teisė sudaryti sutartis vadinama diskrecine galia, kompetencija, įgaliojimais (Vokietijoje ir Rusijoje vyraujantis požiūris artimesnis ir Lietuvai). Tačiau vieningai sutariama dėl šios idėjos teisinės reikšmės administracinėje teisėje: viešosios administracijos teisė sudaryti sutartis negali būti kildinama iš fundamentalaus sutarties laisvės principo, iš kurio kildinama privačių asmenų sutarties laisvė. Prancūzijoje, kurioje ši teisė vadinama sutarties laisvės principu, pavaldžiu administraciniams teisiniams ribojimams, pripažįstama, kad viešajai administracijai suteikta teisė sudaryti sutartis nulemta jos dalyvavimo sutartiniuose santykiuose socialinės svarbos, t. y. viešųjų ir privačių asmenų sutarties laisvės abipusės priklausomybės. Darytina išvada, kad toks doktrininis aiškinimas tinkamas ir kitoms valstybėms, todėl nepriklausomai nuo vyraujančios terminologijos, viešosios administracijos teisės sudaryti sutartis, priešingai nei privačių asmenų, nėra laikoma fundamentalia, o išvestine ir apribota teise.

2.2. Pirmoji mokslinė kryptis (atstovai W. Jellinek, F. Fleiner P. Labandt), apibendrinusi administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąlyčio taškus, bandė administracinį aktą ir civilinę sutartį (sandorį) susieti bendra teisės akto, atsirandančio iš valios išreiškimo, sąvoka. Tokia traktuotė buvo pirmas žingsnis, leidęs logiškai susieti administracinę sutartį, kaip sutarties rūšį, su administraciniu aktu per pastarojo bendruosius požymius su privatinės teisės aktais (sandoriais).

2.3. Dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų doktrina (atstovai W. Jellinek, L. Duguit, Ch. Eisenmann, A. de Laubadère) buvo kitas loginis žingsnis. Ja buvo išplėstas administracinio akto teisinės prigimties traktavimas, leidęs logiškai prie šios kategorijos priskirti ir administracinę sutartį, kaip dvišalį (daugiašalį) administracinį aktą. Šiuo metu ši doktrina laikoma vyraujančia Prancūzijos administracinėje teisėje, tačiau nepripažįstama Vokietijos administracinėje teisėje, o Rusijos administracinėje teisėje pripažįstama iš dalies. Prancūzijos teisėje ši doktrina galutinai susiejo administracinę sutartį su administraciniu aktu, o Vokietija, kurios teisės mokslas atmetė dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų kategoriją, pasirinko kitokį sprendimą – įstatymu sulygino administracinės sutarties ir administracinio akto teisinę galią.

3. Šiandieninė lyginamoji teisė viešosios administracijos sudaromų sutarčių teisinę prigimtį vertina skirtingai, tačiau neretai remiantis kontinentinės teisės grupės valstybių teisės tradicijomis tokios sutartys skiriamos į administracines (viešąsias teisines) ir civilines (privatines teisines). Bendrosios teisės tradicijos šeimai priklausančiose valstybėse nuo seno vyrauja tradicija neskirti administracinių ir civilinių sutarčių, tačiau mokslininkai jau atkreipia dėmesį į kai kurių sutarčių specifiką, galimai išvedančią jas už bendrosios sutarčių teisės ribų.

4. Mokslininkai skiria platų spektrą veiksnių, lėmusių administracinės sutarties instituto susiformavimą (praktiniai ir ideologiniai veiksniai). Vertinant istoriniu rakursu ir pateikiant apibendrinantį vardiklį, paaiškinantį daugelio valstybių situaciją, teigtina,

kad labiausiai šiam reiškiniui įtakos turėjo itin išaugusios viešosios administracijos veiklos apimtys ir svarba, kas tiesiogiai skatino sparčią administracinės teisės reguliavimo dalyko ribų plėtrą (praktinis veiksnys), taip pat teisinės valstybės ideologijos suponuota valstybės ir asmens santykių orientacijos kaita (ideologinis veiksnys). Darytina išvada, kad administracinės sutarties instituto susiformavimą nulėmė poreikis išnaudojant sutarties reguliacinį potencialą stiprinti administracinės teisės reguliacines galias, taip prisitaikant prie kokybiškai naujos aplinkos, kurioje turi veikti administracinio teisinio reguliavimo mechanizmas.

5. Administracinės sutarties teisinis tapatumas iš esmės lemiamas nacionalinės teisės tradicijos. Tačiau lyginamosios administracinės teisės moksle pripažįstama, o atskirų valstybių teisės moksle, pozityviojoje teisėje ir teisinėje praktikoje pastebimos indikacijos, kad klasikiniais kontinentinėje Europoje laikomi Prancūzijos ir Vokietijos administracinės sutarties institutai yra tapę vertinamaisiais matais tiek formuojant, tiek vertinant šį institutą kitų valstybių teisinėse sistemose. Nepaisant egzistuojančių skirtumų apibendrintai pateiktini šie esminiai administracinės sutarties instituto teisinį tapatumą apibūdinantys ypatumai.

5.1. **Organinis kriterijus** – sutarties šalys. Bent viena sutarties šalių turi būti viešoji administracija, įgyvendinanti savo funkcijas, t. y. veikianti ne kaip civilinės, bet kaip administracinės teisės subjektas. Toks administracinės sutarties šalies statusas tiesiogiai siejamas ir su specialiu tokių sutarčių teisiniu režimu, kildinamu iš administracinės teisės. Atskirų valstybių (Prancūzija, Rusija) pavyzdžiai rodo, kad administracinės sutarties šalimis gali būti ir privatūs asmenys, veikiantys viešosios administracijos vardu (pagal įgaliojimą). Šis kriterijus būtinas, tačiau nėra pakankamas, kadangi visuotinai pripažįstama, kad tarp dviejų viešojo administravimo subjektų gali būti sudaromos privatinės (civilinės) sutartys.

5.2. **Materialinis kriterijus** – sutarties dalykas (objektas) bei turinys (derinami tarpusavyje). Vokietijos teisėje šis kriterijus laikomas pagrindiniu, kadangi administracine sutartimi sukuriami, pakeičiami ar nutraukiami santykiai viešosios (administracinės) teisės srityje ir tai laikoma administracinės sutarties esme. Prancūzijos teisėje šis kriterijus taip pat laikomas lemiamu, tačiau kaip alternatyva pateikiamas sutarties turinys – sąlygos, išeinančios už bendrosios (civilinės sutarčių teisės) ribų, kurios gali būti įtraukiamos į sutartį šalių sutarimu, arba nustatomos išorinių norminių aktų kaip imperatyvios normos, taikytinos šioms sutartims nepriklausomai nuo šalių valios.

5.3. **Administracinėms sutartims taikomas teisinis režimas**. Administracinės sutartys sudaromos administracinės teisės normų pagrindu, o jų sudarymo (įskaitant ikisutartinius santykius), vykdymo bei pasibaigimo teisinį režimą nustato administracinės teisės normos. Visuotinai pripažįstama, kad bendrosios sutarčių teisės normos, paprastai įtvirtintos civiliniuose kodeksuose, administracinėms sutartims taip pat taikomos, tačiau subsidiariai, todėl taikant šias normas būtina patikrinti, ar jos neprieštarauja administracines sutartis reglamentuojančių normų esmei bei tikslui (Prancūzija, Rusija, Vokietija). Šis kriterijus, priklausomai nuo teisės tradicijos, atlieka keletą funkcijų. **Pirma,** pripažįstama, kad esant administracinei sutarčiai jai taikomas specialus teisinis režimas nepriklausomai nuo šalių susitarimo sąlygų (Prancūzija, Rusija, Vokietija). **Antra,** esant neaiškumui dėl sutarties teisinės prigimties bei nustačius, kad šiai sutarčiai

taikytinoje teisėje įtvirtintas teisinis režimas, esminiai besiskiriantis nuo civilinėms sutartims taikomo režimo, tai nulemia sutarties kvalifikavimą administracine sutartimi. **Trečia,** kategorijos „teisinis režimas“ turinyje atsiskleidžia klasikinės administracinės sutarties idėjos esmė: viešosios administracijos, kaip sutarties šalies, prerogatyvos, vykdomos teisės aktų nustatyta tvarka ir pasireiškiančios vienašalių aktų forma, todėl galinčios teisėtai sukurti teisinę šalių nelygybę, negalimą civilinės sutarties atveju. Šis ypatumas pripažįstamas Prancūzijos, Vokietijos, Rusijos ir kitų valstybių teisėje, tačiau jo samprata ir apimtis skiriasi iš esmės. Informatyviausias yra Prancūzijos pavyzdys, kurioje suformuota viešosios administracijos prerogatyvų (vadovavimo ir kontrolės, vienašalio sutarties pakeitimo ar nutraukimo, sankcijų skyrimo, nevykdymo išimties) ir privataus kontrahento finansinių apsaugos mechanizmų, kaip atsvarų toms prerogatyvoms, sistema. Nors šios šalies tradicija iš esmės skiriasi nuo kitų valstybių, tačiau atskiri jos fragmentai pastebimi beveik kiekvienos analizuotos šalies administracinės sutarties institutuose. Todėl tai laikytina vienu esminiai administracinės sutarties teisinį tapatumą apibūdinančiu ypatumu.

5.3. **Administracinių sutarčių kvalifikavimas kaip jų teisinio tapatumo kriterijus**. Administracinė sutartis gali būti kvalifikuojama pagal įstatymą (Prancūzija, Vokietija), kurio pagrindu viešoji administracija renkasi viešąją teisinę veiklos formą. Tai reiškia, kad šios sutarties pagrindu kylantys ginčai sprendžiami administracine tvarka ir teismingi administraciniams teismams. Prancūzijoje ši taisyklė taikoma ir atvirkštine kryptimi – nesant aiškumo dėl sutarties teisinės prigimties, jos pagrindu kylančio ginčo priskyrimas administracinės justicijos institucijoms savaime reiškia, kad tokia sutartis yra administracinė ir jai taikomos visos bendrosios šios kategorijos sutartims nustatytos taisyklės. Panašios užuomazgos jau matomos ir Lietuvos teismų praktikoje.

6. Lietuvos teisės moksle kol kas nėra apibendrintos administracinio akto, kaip administracinės sutarties pirmtako, doktrinos. Administracinės sutarties tradicija taip pat nėra susiformavusi ir plačiai žinoma, nors fragmentinės užuomazgos mokslininkų darbuose jau ryškėja. Vertinant administracinių sutarčių padėtį Lietuvos teisinėje sistemoje pastebimas atotrūkis tarp trijų teisės ontologinių lygmenų. Teisminėje praktikoje ryškėja tendencija pripažinti administracinių sutarčių egzistavimą *de facto,* tačiau iš teisinės praktikos nėra grįžtamojo ryšio į teisės mokslą, kuris galėtų apibendrinti administracinės sutarties doktriną ir taip duoti impulsą įstatymų leidėjui sureguliuoti šį institutą pozityviosios teisės lygmeniu. Darytina išvada, kad tokia padėtis stabdo administracinės sutarties instituto doktrininį ir praktinį vystymą.

7. Nustatant ir komentuojant viešosios administracijos sudaromų sutarčių teisinę prigimtį Lietuvos teisės moksle ir teisminėje praktikoje neretai fragmentiškai ir izoliuotai vienas nuo kito susipina prancūziškosios, rusiškosios ir vokiškosios teisės tradicijų atspindžiai. Tokia praktika vertintina kaip metodologiškai nepagrįsta, kadangi sistemiškai nesusiejama su Lietuvos teisine sistema ir nesuformuoja kokios nors aiškesnės doktrininės krypties, kaip vertinamojo orientyro.

8. Lyginamosios teisės patirtis administracinių sutarčių srityje gali būti pažangiai panaudojama stiprinant Lietuvos administracinės teisės galias, kadangi administracinės sutarties idėja neprieštarauja esamam konstituciniam bei civiliniam teisiniam reguliavimui. Tačiau bendrosios administracinės sutarties doktrinos nuostatos ir atskirų vals-

tybių kazuistiniai pavyzdžiai turi būti vertinami atsižvelgiant į mūsų teisinės sistemos specifiką ir reguliacinius poreikius. Lietuvos teisinei sistemai visa apimtimi netinka nė vienas klasikiniu laikomas kontinentinės Europos šalių suformuotas administracinės sutarties institutas.

8.1. Nepaisant to, kad Lietuvos teisės mokslas dar nėra apibendrinęs ir įvertinęs administracinės sutarties doktrinos, o pozityviojoje teisėje nėra įtvirtintas bendrasis administracinių sutarčių teisinis reguliavimas, šis institutas mūsų šalies teisinėje sistemoje jau pradėjęs formuotis. Ši aplinkybė daro tiesioginę įtaką administracinės sutarties instituto formavimo bei vystymo mūsų šalies teisinėje sistemoje sąlygoms. Dabartinis administracinės sutarties instituto raidos Lietuvos teisinėje sistemoje etapas reikalauja bendrojo šio instituto teisinio reguliavimo, kurio pagrindinė funkcija – administracinės sutarties įtvirtinimas ir kvalifikavimas įstatymu. Būtina atsižvelgti į tai, kad nustatomas bendrasis administracinių sutarčių teisinis reguliavimas turės derėti su jau egzistuojančiu specialiuoju, t. y. atskirų sutarčių, pripažįstamų administracinėmis, teisiniu reguliavimu. Todėl šioje stadijoje Lietuvai tinkamiausia būtų Vokietijos patirtis, nustatant bendrąjį administracinių sutarčių teisinį reguliavimą, o detalų reguliavimą nukreipiant į specialius šakinius įstatymus.

8.2. Lietuvos teisės moksle jau pateiktas siūlymas, sekant Prancūzijos ir Vokietijos tradicija, įtvirtinti administracinę sutartį kaip bendrą alternatyvą vienašaliam administraciniam aktui, siejant jos panaudojimą su privatinei teisei būdingu principu „leidžiama viskas, kas nėra uždrausta“, gali būti svarstomas tik atlikus kompleksinį empirinį specialių viešojo valdymo (administravimo) srityse egzistuojančių poreikių tyrimą, kadangi tai vertintina kaip esminė viešojo valdymo (administravimo) teisinio reguliavimo reforma. Darytina išvada, kad atsižvelgiant į esamą administracinės sutarties instituto raidos Lietuvos teisinėje sistemoje etapą pakaktų apsiriboti nuosaikesniu variantu.

8.3. Administracinio akto sampratos bei jo santykio su administracine sutartimi vertinimas, vyraujantis Lietuvos teisės doktrinoje, labiau krypsta į vokiškąją ir rusiškąją teisės tradiciją, t. y. nepripažįstant dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų kategorijos. Tačiau manytina, kad pripažįstant administracinę sutartį, kaip viešojo valdymo (administravimo) teisinę formą, reikėtų pasirinkti iš dalies ir vokiškąją, ir prancūziškąją tradiciją atitinkantį sprendimą įstatymu priskiriant šią sutartį prie administracinio akto kategorijos.

8.4. Sekant lyginamosios teisės (Prancūzijos, Vokietijos, Rusijos) patirtimi, administracinės sutarties instituto formavimui ir vystymui Lietuvos teisinėje sistemoje metodologiškai svarbus orientyras yra požiūris į administracinės ir civilinės teisės sąveikas, grindžiamas šių teisinio reguliavimo mechanizmų integracijos idėja. Šis požiūris turi būti sistemiškai palaikomas trim teisės ontologiniais lygmenimis– modeliuojant teisines idėjas (teisinę politiką), pozityviąją teisę (nustatant teisinį reguliavimą), teisinius santykius (teisės taikymo lygmuo). Svarbiausias šio klausimo aspektas – administracines sutartis reglamentuojančių ir civilinės sutarčių teisės normų sąveikavimas subsidiarumo santykiu, kuris paaiškinamas dviem tezėmis. **Pirma,** administracinės sutarties instituto pripažinimas Lietuvos teisinėje sistemoje nereiškia privatinių teisinių (civilinių) sutarčių, kaip viešosios administracijos veiklos teisinės formos, neigimo. Lietuvos, kaip ir visų kitų valstybių, administracinės teisės mokslas pripažįsta, kad viešoji administracija

gali rinktis privatines teisines veiklos formas, įskaitant ir sutartis. Šiuo atveju civilinės sutarčių teisės principai ir normos vaidina pagrindinį, o administracinės teisės principai ir normos – subsidiarų vaidmenį. **Antra**, administracinių sutarčių atveju civilinės sutarčių teisės normos taip pat taikomos, tačiau subsidiariai, kadangi šiuo atveju pirmumas teikiamas administracinės teisės normoms. Kurią viešosios administracijos veiklos formą (privatinę teisinę ar viešąją teisinę) rinktis, priklauso nuo konkrečios valstybės teisės tradicijos, įstatymų leidėjo valios ir reguliuojamo santykio pobūdžio.

8.5. Plačiausią ir seniausią patirtį administracinių sutarčių srityje turinčios Prancūzijos patirtis yra itin specifinė, todėl Lietuvoje, kaip ir kitose valstybėse, gali būti pažangiai panaudojama ne kaip visuma, o atskirais elementais, pritaikant prie konkrečios šalies administracinės teisės reguliacinių reikmių. Lietuvoje ši patirtis, ypač viešosios administracijos prerogatyvų ir privataus kontrahento apsaugos priemonių sistema, taip pat administracinių sutarčių kvalifikavimas įstatymu gali būti daugiau panaudojama formuojant specialųjį (šakinį), o ne bendrąjį administracinių sutarčių teisinį reguliavimą. Prancūzijos teisėje suformuoti administracinių sutarčių teisinio tapatumo kriterijai, neretai įvairių valstybių mokslininkų pateikiami kaip aksiomos, kaip visuma negali būti taikomi tokių sutarčių identifikavimui mūsų šalies teisinėje sistemoje.

PASIŪLYMAI

1. Rekomenduotume Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetui, taip pat Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetui apsvarstyti autoriaus parengtus „Administracinės sutarties instituto įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje metmenis“ (disertacijos „Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas“ priedas), taip pat bendradarbiaujant su mokslinius tyrimus atliekančiomis institucijomis, inicijuoti mokslinius tyrimus dėl šio instituto plėtros poreikių specialiose viešojo valdymo (administravimo) srityse, pasinaudojant Vakarų Europos valstybių patirtimi.

2. Specialiajai teisėjų kolegijai rekomenduotume, atsižvelgiant į šios kolegijos ir administracinių teismų jau suformuotą praktiką, iš sutartinių santykių kylančių ginčų sprendimą priskirti administraciniams teismams, taip pat pripažįstant administracinių sutarčių egzistavimą Lietuvos teisinėje sistemoje, tikslinti nutartyse vartojamą terminiją, o būtent – vietoj „ginčas kilo iš sutartinių teisinių santykių, todėl byla nagrinėtina bendrosios kompetencijos teisme“ vartoti „ginčas kilo iš sutartinių civilinių teisinių santykių, todėl byla nagrinėtina bendrosios kompetencijos teisme“, taip pat siūlome vartoti šią terminologiją – „ginčas kilo iš sutartinių administracinių teisinių santykių“. Tokia terminologija, mūsų nuomone, sistemiškai derėtų su „Metmenyse“ siūlomomis įtvirtinti administracinių sutarčių teisinio reguliavimo nuostatomis, taip pat atitiktų jau suformuotą teismų praktiką administracinių sutarčių kvalifikavimo klausimu.

THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE CONTRACT AND ITS THEORETICAL GROUNDING

Summary

Research problem. The present-day administrative law in Lithuania is undergoing a period of the change of content value orientations that requires adjustment to a highly dynamic environment in which the relations regulated by this branch of law develop. In the jurisprudence of comparative law, as well as in the Lithuanian jurisprudence, for a long time it had been usual to consider that the traditional and the only legal form of public administrative activity is the unilateral administrative act the most distinct accents of which are the prerogatives of the public government effectuated by resorting to state coercion rather than to the inter-agreement of the subjects of legal relations. Such an attitude for a long time had also been dominating in terms of the definition of the ideological orientation of administrative law itself, as since the old times namely this branch of law had the obligation to serve the activity of public administration by providing it with necessary legal instrumentation. Not a single state legal system escaped the changes in social, economic, political, cultural and social life that had manifested themselves in the sphere of comparative law. It is obvious that the transformation of the environment in which social relations develop made a direct impact on the attitude towards the structures of the key institutes of administrative law as well as their role in the regulation of social relations. Therefore, the increasing attention of scientists from various foreign countries to the content changes of the regulation technique of administrative law is not accidental. This situation in the sphere of comparative law is well-represented by Delpérée, professor at the Catholic University of Leuven, Belgium, whose words summarised the international scientific conference 'Governance and Contract in Modern Government (Administration)': 'You have shown that we take part in a real revolution of administrative law inspired by contract. This is not only a phenomenon of administrative law and administrative science; it is becoming a phenomenon of culture and society.'

Probably historically it should be explained that in the legal doctrine and case-law, contract as a legal instrument had for a long time been identified to the category of exceptionally private (civil) law. Today it already is not surprising that the public administration of a rule-of-law state takes part in contractual relations on equal grounds, while private legal (civil) contracts in the administrative law jurisprudence are recognised as a private legal form of public administration activity. However, despite the acknowledgement that more and more often in its activity public administration chooses contract, such a situation is marked by a problem aspect, as it exceeds the limits of private (civil) legal regulation and creates new challenges for not only administrative but also all legal jurisprudence. In the legal doctrine, it is agreed that contract and legal regulation mechanisms based on it are, in their legal nature, a creation of private (civil) law that only in later stages of the development of a rule-of-law state was applied in administrative law. Therefore, scientists constantly observe the increase in theoretical and practical problems caused by an in many foreign countries rapidly evolving phenomenon when public administration refers to contract while acting not as a subject of civil, but as a subject of administrative law. A French professor Auby, who carried out comparative studies of the problem aspect of the application of contract in public government (administration), paid attention to the fact that an intense 'contractualisation' of the sphere of public government (administration) has created a lot of topical problems for the administrative law of a number of states. From the perspective of comparative administrative law, such a practice means that

a new institute that rather radically changed the classical ideology of administrative law—administrative contract—has formed. The need for scientific research into the institute of administrative contract is enhanced by the fact that, despite the differences observed in the sphere of comparative administrative law, the formation of the abovementioned institute is becoming a global phenomenon that, through the impact of the legal traditions of the states that have more experience in this field, reaches the legal mind and case-law of the states that do not have such experience. In the comparative administrative law and the Lithuanian jurisprudence, it is acknowledged that the origins of administrative contract lie in the legal systems of France and Germany, the traditions of which later on affected the formation of the institutes of administrative law in other Continental Europe states.

The problem aspects of the doctrine of administrative contract acquires specific significance in the legal systems of the states that have no deep-rooted traditions of the application of contract in administrative law and that yet do not fully use the regulative potential of this universal legal instrument in the sphere of administrative law regulation. Lithuania should also be attributed to those states, as in the context of its legal system the evaluation of the institute of administrative contract is extremely complicated and not yet receiving sufficient scientific attention. In the jurisprudence of our country, the main general provisions of the doctrine of administrative contract formed in the comparative law are still not summarised and assessed. That, in its turn, determines the fact that neither a clear doctrine of administrative law, nor clear patterns of the evaluation of the legal nature of contracts concluded by public administration are formed. Thus, it should be concluded that the administrative jurisprudence is inefficient in timely service of the case-law, i.e. there is no connective part between the basic foundation—theory—and separate legal regulation spheres (legal norms, legal relations) in which contracts, the legal nature of which is not completely clear, are concluded. Therefore, of utmost importance for the present-day Lithuanian administrative jurisprudence are the theoretical analysis and generalisation of the general administrative contract doctrine formed and developed in the comparative administrative law that can serve as a guide for the further development of this institute in the legal system of Lithuania.

Relevance of the dissertation research. A tradition to attribute civil legal nature to any contract concluded by public administration that has formed in a number of foreign countries, supposedly, determined the fact that the issue of contract as an institute of administrative law is not sufficiently scientifically investigated and evaluated. Attention to this problem was paid by Russian scientist Shirabon: 'it should be acknowledged that in jurisprudence more attention is paid to the "branch" contracts—private contracts concluded within the boundaries of civil and commercial law, by as well paying exceptional attention to the operation of contract in the sphere of international law. However, as a result, the principle issues related to the contractual–legal relations in the sphere of public law are insufficiently studied.'

As professor Mikelėnas points out, the institute of contract is extremely important for individual persons as well as for the whole society and the state. Contract is a condition for the existence and functioning of the whole society and the state. Such an estimation, as will be noticed, corresponds to the practice common in comparative law when contract as a universal legal instrument is applied not only in the sphere of private but also in the sphere of public law. As if continuing this idea, Kolokolcev claims that 'the application of contracts has for several thousands of years been explained firstly by the fact that it is a flexible legal form capable of embodying social relations of different character. This means that contract may be applied in civil, constitutional, administrative or even criminal legal relations.' It should be emphasized that professor Pakalniškis once mentioned the necessity to apply the legal regulation instruments

typical to civil law, including contract, to the relations regulated by public law in Lithuania. Such a suggestion not only is in accordance with the tendencies to expand the application of contract in various spheres of law observed in the comparative law but also, as assessed in the global context, creates new challenges for all Lithuanian jurisprudence that should explain how this instrument is to be evaluated and how it corresponds to the environment in which the relations regulated by administrative law develop. It is crucial to take into account and evaluate the fact that, according to the practice developed in the comparative law, namely the institute of administrative contract is considered to be the expression of the objectivation of the phenomenon of the application of contract in administrative law.

Lithuanian jurisprudentialists already pay attention to the necessity to explore the legal nature of contracts concluded in the sphere of public government (administration). In principle, one should agree that jurisprudence will have to answer these questions. However, notwithstanding the possibilities and needs of scientific research into this sphere, on the basis of experience in comparative law the author considers that research into the institute of administrative contract should be carried out consistently by, as much as possible, taking into consideration the provisions of legal regulation and case-law, namely, by following the idea of the three ontological strata of law. According to this idea, in the current status of the Lithuanian legal system, the investigation, evaluation and generalisation of the doctrine of administrative contract formed and developed in comparative law acquires the greatest relevance. Generalised results of such a theoretical research could become a model matrix (instrumentation) for the evaluation of the institute of administrative contract in the Lithuanian legal system on the levels of jurisprudence, law-making (for the modelling of further legal regulation) and law-application.

Object of the dissertation research. The doctrine of administrative contract developed in comparative administrative law that reveals and describes the tendencies (directions) of the formation and development of the institute of administrative contract, the specific features of the definition of its legal identity in foreign countries, the relation of their expression to the legal system of Lithuania.

The aim of the dissertation research is to carry out a scientific research and generalisation of the key elements of the doctrine of administrative contract developed in comparative administrative law, evaluate and systemise the elements through the prism of the Lithuanian legal system by revealing the existing and the possible guidelines (directions) of the formation and development of the doctrine of this institute in the Lithuanian legal system.

To reach the set aim, the following **tasks** are set:

1. To analyse, evaluate and generalise the processes of the origination and development of the institute of administrative contract in comparative administrative law.
2. To carry out a comparative research of the legal identity of the institute of administrative contract and to generalise the criteria (specific features) defining the mentioned identity.
3. On the basis of the provisions of the doctrine of administrative contract investigated and generalised by applying the comparative method, to analyse and evaluate them from a holistic point of view through the prism of the Lithuanian legal system by focusing on the levels of jurisprudence, positive law and legal relations (case-law).
4. After the evaluation of the harmony between the doctrine of administrative contract and the Lithuanian legal system, to present generalised conceptual insights regarding the possible guidelines for the formation and development of this institute.

Scientific originality and practical significance of the dissertation research. The institute of administrative contract and the provisions of its general doctrine are not a completely

obscure issue for the Lithuanian jurisprudence; however, its scientific exploration is insufficient. In the works of several Lithuanian researchers, the existence of this institute was mentioned; fragmentary mentioning of the criteria identifying this institute formed in comparative administrative law as well as examples of contracts is also observed. The present dissertation research is the first attempt in Lithuania to carry out a systemic investigation and generalisation of the doctrine of administrative contract formed in comparative administrative law that reveals the legal identity of the institute of administrative contract; the harmony between its key provisions and the Lithuanian legal system is evaluated as well. The dissertation research is focused on the theoretical direction more; however, in the author's opinion, its results may have practical significance.

Firstly, generalised results of a theoretical research of the doctrine of administrative contract may serve as instrumentation for further empirical research into administrative contracts that presumably will be carried out in Lithuania.

Secondly, the results of the review and evaluation of the institute of administrative contract from the perspective of comparative law may be of use for the Lithuania legislator and may be employed for the improvement of the present legal regulation of the legal forms of public government (administration) as well as for the formation of a new legal regulation of specific spheres of public government (administration) by resorting to the regulative potential of administrative contracts and the experience of Eastern European countries (France, Germany).

Thirdly, taking into consideration the tendency that is under formation in Lithuania – the first steps in the acknowledgement of the administrative legal nature of certain contracts – the results of the generalisation of the doctrine of administrative contract acquire exceptional practical significance. While assessing the administrative case-law, scientists notice that the criteria on the basis of which it would be possible to clearly distinguish when the subject of public administration is a participant in civil contractual relations on equal grounds and when on the grounds of public law (*acte iuris imperii*) often depend on the approach towards and evaluation of what should be considered as subordination, 'action on equal grounds', public administration activity, etc. by the judge or the board of judges examining a particular legal contractual relation. This determined the diversity and, in certain cases, complete absence of argumentation on this issue. In such an attitude already present in the Lithuanian jurisprudence, one should notice the need for the formation of the general doctrine (theory) of administrative contract. Obviously, while forming universal case-law courts lack sources of knowledge on the criteria of the legal identity of administrative contracts that would allow the identification of their correspondence to the Lithuanian legal principles and norms; therefore, case-law in this sphere is inconsistent. Thus one arrives at a conclusion that the results of the present research could help courts in the formation of a clearer doctrine of administrative contract in Lithuania based on the experience of comparative administrative law.

Fourthly, the choice of the legal form of public government (administration), what administrative contract is acknowledged to be, determines the applicable law, the means of the defence of a violated right, the subject matter jurisdiction of the dispute. In evaluating this aspect from the perspective of the topical issues of the Lithuanian legal system, one should notice that the formation of a clear doctrine of administrative contract would allow the participants of legal relations to better realise the legal principles and norms that are to be applied to their relations with public administration as well as the potential forms of the defence of their possibly violated rights and legal interests. In the Lithuanian case-law, there already exist indications when the absence of a clear-cut legal position on administrative contracts

presupposes ambiguous situations in which personal legal interests are possibly violated. Therefore, the generalisation of the doctrine of administrative contract would be useful for the implementation of the demand for the clarity of legal regulation and the creation of conditions for not only the subjects of public government (administration) but also private persons to be able to anticipate what law is to be applied to their relations with the abovementioned subjects and what determines the possibilities of the defence of their possibly violated rights and lawful interests.

Propositions to be defended:

1. The institute of administrative contract is an expression of the transformation of the classical administrative act; in this transformation the logics of an administrative act (administrative legal regulation method) and a civil contract (civil legal regulation method) are combined.
2. The key provisions of the doctrine of administrative contract formed in comparative administrative law are compatible with the Lithuanian legal system; therefore, this institute can be applied for the strengthening of the regulative power of the Lithuanian administrative law.
3. The current state of the development of the institute of administrative contract in the Lithuanian legal system presupposes the need for the establishment of this institute at the level of laws and the determination of general legal regulation. Such legal regulation at the level of laws would establish the already formed case-law and create favourable legal conditions for the further development of the institute of administrative contract in the Lithuanian legal system.

Review of research. In the present dissertation research, the author refers to foreign, mostly Lithuanian, French, German and Russian scientists who investigated the doctrine of administrative contract and the general issues of administrative as well as contract law associated with it.

The classical ideology of administrative law and the specific elements and problems of the technique of the legal regulation of this branch have been studied by Mayer, Fleiner, Forsthoff, Duguit, Hauriou, Kelzen, Chapus, Colin, Debbasch, Gaudemet, Vaišvila, Andruškevičius, Vilutis, Elistratov.

The problems of the system of the forms of public government (administration) have been investigated by Lachaume, Pauliat, Masharov, Khamaneva, Bakhrakh, Glazunova.

Eisenmann, Idoux, Andreev, Barkov, Flogatis, Andruškevičius have studied the specific features of the legal nature of administrative act and its transformations related to the formation of the institute of contract in administrative law as well as the relation between administrative act and administrative contract.

Research into the principles of the autonomy of will and the freedom of contract, their conception as well as administrative legal assessment has been carried out by Gumbis, Nicinski, Fort, Brechon Moulènes, Leveneur, Stirn, Picard, Maugué, Šlapkauskas.

The general issues of contract law, including the conceptions of a transaction have been studied by Mikelėnas, Ambrasienė, Dambrauskaitė, Shirabon, Carbonnier.

Urmonas, Bakaveckas, Rubira, Jégouzo, Melgunov, Tikhomirov, Starilov, Beaud, Caillosse, Morand-Deviller, Truchet, Pakalniškis, Kunnecke have investigated the relations between administrative and civil law, changes in administrative law (and law in general) as factors stimulating the application of contract in administrative law.

The doctrine of administrative contract has been researched by Jèze, Péquignot, de Laubadère, Delvolvé, Moderne, Richer, Pontier, Roblot-Troizier, Lichère, Lombard, Dumont,

Rivero, Waline, Krasilnikov, Kurchevskaja, Demin, Kolokolcev, Babeliuk, Morozova, Sindeeva, Korenev, Abdurakhmanov, Grebenchikova, Savostin, Šedbaras, Paškevičienė.

Comparative studies of the institute of administrative contract have been carried out by Kirat, Vidal, Vasileva, Mickevich, Auby, Autexier, Clamour.

Wolff, Decker, Sommermann, Mansenn, Maurer, Fromont, d'Auria, Tornos i Mas, Delzangles, Andersen, Smith, Konijnebelt, Bellanger, Graham, Birkinshaw, Auby, Breen, Beale, Tallon, Davies, Lichère, Letowski, Maskaeva, Brisson, Rouyère, Madrianova have investigated the institute of administrative contract in the legal systems of particular states.

Methods applied for the research. The institute of administrative contract is a multi-dimensional and interdisciplinary object of scientific research. As a result, a great variety of research directions exist, while the choice of a direction determines the choice of research methods. With reference to the chosen object, aim and tasks of the research, the author applied the following research methods.

Meta-analysis was used for the generalisation and assessment of the already carried out scientific investigations. Lithuanian and foreign scientists' studies published in scientific articles, conference materials (presentations), monographs and commentaries were analysed and generalised.

The **comparative method** was applied in order to identify and generalise the essential specific features of the institute of administrative contract that has formed in comparative administrative law. To the knowledge of the author, European Union law does not pay attention to the classification of contracts concluded by public administration into administrative and civil; therefore, the key role in this sphere is played by the traditions of national law, which in the context of globalisation affect the traditions of law of other countries as well. In order to reveal the legal nature of administrative contracts in the comparative aspect, the legal systems of France and Germany were chosen: the institutes of administrative contract formed in these legal systems are considered to be classical, and the traditions are acknowledged to have made the greatest impact on the development of the systems of administrative law in other countries of Continental Europe. The author also analyses the condition of administrative contracts in the legal system of Russia, where the impacts of the traditions of both abovementioned countries are observed (it is often the case in the Lithuanian legal system as well). Furthermore, the author reviews the experience of the countries of common law tradition (Great Britain, the U.S.) as the best-known example of the denial of the idea of administrative contracts in comparative law. By applying the comparative method, the author of the dissertation research reveals and comments on the differences between the institutes of administrative contract that have formed in particular states. However, the main aim of the application of the comparative method is the identification of the common features characterising the institute of administrative contract rather than the differences; therefore, the application of this method is combined with the method of abstraction.

Systematic application of the **method of abstraction** together with the comparative method was determined by the choice of the object and direction of research. Scientists who have researched the problem aspects of administrative contracts in the comparative aspect noticed that the informativeness of the identification and generalisation of the common consistent patterns of this institute depends on how well the level of abstraction from the details of this institute that distinguish one system of administrative law from another is chosen. Therefore, in order to investigate and generalise the features of the doctrine of administrative contract, a certain level of abstraction from the specific features of this institute related only to the legal tradition of a particular state is crucial.

The **method of systematic analysis** provides a possibility to see and evaluate the research object focusing on different layers of various interactions. By applying this method the institute of administrative contract was studied as a constituent element of administrative legal system and legal system in general by revealing the legal conventionality of its formation as well as relation to the institutes of administrative act and civil contract. In this way, possibilities to highlight the complex character of the research object as well as to reveal the interactions and constituent patterns of the doctrine of administrative law, positive law and case-law are created.

The **method of document analysis** was applied for the collection of data when documents were used as the basic sources of information. In the present dissertation research, this method was applied for the analysis of document sources—acts of positive law and acts adopted by courts—seeking to identify and generalise the characteristic features of the institute of administrative contract enshrined in these sources as well as to reveal their relations to the provisions already formed and developed in the doctrine.

Structure of the paper. The structure of the dissertation was chosen taking into consideration the object, aim and tasks of the dissertation research. The dissertation consists of an introduction, main body consisting of three parts, conclusions, recommendations, summary, list of references and one appendix in which the prepared 'Project of the Implementation of the Institute of Administrative Contract in the Lithuanian Legal System' is presented.

In the **first** part of the dissertation, the genesis and development of the institute of administrative contract is revealed and analysed. To reach this aim, the author performs a coherent analysis of the problem that formed in comparative administrative law (mainly on the basis of the legal tradition of France and Germany), i.e. the problem of the formation of the idea of administrative contract as an institute of administrative law and its compatibility with the classical ideology of administrative law. The author analyses an example that receives a lot of attention in comparative administrative law—the example of Germany where probably for the longest time the legitimacy of the idea of contract as an institute of administrative law had been denied. Furthermore, well-analysed assessment of the autonomy of will and the principles of the freedom of contract from the perspective of the logic of administrative law is discussed. Further on, the factors that determined the formation of the institute of administrative law as well as the tendencies of the classification of contracts concluded by public administration in comparative law are revealed in general. Thus the author aims at disclosing the widely-accepted practice that formed in comparative law, according to which the contracts concluded by public administration are classified into administrative (public–legal) and civil (private–legal). Surely, the single and the most widely-known exception to this practice—common law tradition—is reviewed. Further on the author carries out a systematic study of the problem of attribution of the institute of administrative contract to administrative law thus revealing the place of this institute in the system of administrative law and the doctrinal grounding of the commonness between its legal nature and administrative act developed by French, German and Russian scientists.

In the **second** part of the dissertation, the comparative study of the legal identity of administrative contracts is described. The author performs an in-depth analysis of the experience of France, Germany and Russia in the sphere of administrative contracts; furthermore, with reference to the jurisprudence of these countries, positive law and case-law the author reveals the place and the significance of this institute in the legal system, its relation to other forms of public government (administration). The main attention is focused on a theoretical study of the criteria of the legal identity of administrative contract. Thus it is aimed at identifying

and generalising the common elements of the definition of the legal identity of administrative contract that could become an example matrix for the evaluation of the problem aspects of the definition of this institute in states where it is only in the primary stages of origination. In this part, the author considers the common law tradition while evaluating the legal nature of contracts concluded by public administration notwithstanding the fact that in these countries an attitude to negate the institute of administrative contract prevails.

The **third** part of the dissertation deals with a description of the research in which the results of the analyses presented in the first and the second parts of the dissertation are compared and evaluated from the perspective of the Lithuanian legal system. This part is aimed at analysing and evaluating the relation of the problem aspects investigated form the comparative administrative law perspective to the tradition of our country as well as at revealing the main patterns. First of all, the author evaluates the general questions regarding administrative contracts: the problem of the compatibility of this idea with our legal tradition; the factors stimulating the application of contract in the Lithuanian administrative law; the importance of an integrated attitude towards the interaction between administrative and civil law for the scientific studies, assessment and legal regulation of this institute is highlighted and grounded. The author continues the search for the origins of the legal nature of administrative contracts in three levels of the Lithuanian legal system determined in the comparative study: jurisprudence, positive law and legal relations (case-law). In this stage of research the author finds arguments to ground the fact that the institute of administrative contract has already started to form. The author concludes that this is one of the essential circumstances that must be considered and on which the guidelines for the legal regulation of administrative contracts in the Lithuanian legal system depend.

At the end of the dissertation, generalising conclusions are formulated and recommendations are made, the prepared 'Project of the Implementation of the Institute of Administrative Contract in the Lithuanian Legal System' is presented as well.

CONCLUSIONS

In summary of the results of the research, the author claims that the propositions were confirmed. On that ground, the following main conclusions are made:

1. In the historical epicentre of the formation of administrative law, the unilateral administrative act appeared and for a long time had been the dominant characteristic of the ideological nature and specificity of the classical administrative law distinguishing it form private law. However, in the end of the nineteenth century, elements of the coordination of wills, that had traditionally been typical of private law, started to penetrate into the technique of administrative law regulation the expression of which was the unilateral administrative act. This was the origination of contract as a universal legal instrument applied in administrative law that affected the change in the legal structure of administrative contract and later transformed into contract-based forms of public government (administration).

2. The formation of contract as an institute of administrative law created tasks for jurisprudence to provide conception-based explanation of its attribution to administrative law, i.e. to prove the administrative legal nature of this institute. The jurisprudence of Western European states (Germany, France) tried to reach this aim through the two basic layers: by assessing the harmony between the ideas of the autonomy of will and the freedom of contract and the ideological provisions of administrative law and by proving the common elements of the legal nature (as well as the legal power) of administrative act and administrative contract.

2.1. In the administrative jurisprudence of the states of Continental Europe (Germany, France, Russia and many others, including Lithuania), the right of public administration to enter into contractual administrative relations is universally acknowledged; however, the explanations of its nature differ. There are two prevailing approaches observed in the German, French, Russian administrative jurisprudence. **Firstly**, this right is explained from the perspective of the attribution of the principles of the autonomy of will and the freedom of contract, the content of which is defined by private law, to public administration. Together it is acknowledged that the legal status of public administration determines rather radical restrictions of these principles in comparison to the significance attributed to them in private law (approach prevailing in France). **Secondly**, the autonomy of will and the freedom of contract are not accepted as categories to be used in administrative law, thus the right of public administration to conclude contracts is called a discretionary power, competence, authority (approach prevailing in Germany and Russia, more familiar to Lithuania). However, there is a unanimous agreement on the legal significance of this idea in administrative law: the right of public administration to conclude contracts cannot be said to have originated from the fundamental principle of the freedom of contract, from which the freedom of contract of private persons is believed to have emerged. In France, where this right is called the principle of the freedom of contract subject to administrative legal restrictions, the prevailing explanation is that the right to conclude contracts granted to public administration is determined by the social significance of its participation in contractual relations, i.e. the mutual interdependence between the freedom of contract of public and private persons. One should conclude that such doctrinal explanation applies to other states as well, thus, irrespectively of the prevailing terminology, the right of public administration to conclude contracts, as opposite to private persons, is not regarded as a fundamental but rather as a derived and restricted right.

2.2. The first scientific approach (represented by Jellinek, Fleiner, Labandt) generalising the points of contact between the legal nature of administrative act and administrative contract have tried to join administrative and civil contract (transaction) under a common notion of legal act emerging from the expression of will. Such an approach was the first step towards a logical association of administrative contract as a type of contract and administrative act on the basis of the features common to both, administrative acts and private legal acts (transactions).

2.3. The doctrine of bilateral (multilateral) administrative acts (represented by Jellinek, Duguit, Eisenmann, de Laubadère) was the next logical step. As a result, the interpretation of the legal nature of administrative act was expanded, what allowed attributing administrative contract as a bilateral (multilateral) administrative act to this category. Currently, this doctrine is considered to be the prevalent in the French administrative law; however, in the German administrative law it is not accepted and in the administrative law of Russia it is partly accepted. In the French law, this doctrine fully joined administrative contract and administrative act, while Germany, the jurisprudence of which rejected the category of bilateral (multilateral) administrative acts, chose a different solution—equalisation of the legal power of administrative contract and administrative act.

3. The present-day comparative law evaluates the legal nature of contracts concluded by public administration differently, but often, on the basis of the legal traditions of the states of the continental law group, such contracts are classified into administrative (public–legal) and civil (private–legal). In the states belonging to the family of common law tradition, a tradition not to differentiate between administrative and civil contracts has since the old times been prevailing; however, scientists already pay attention to the specific features of certain contracts that possibly get the latter beyond the boundaries of the common contract law.

4. Scientists identify a wide spectrum of factors that determined the formation of the institute of administrative contract (practical and ideological factors). Looking from the historical perspective and introducing a common denominator generalising and explaining the situation of many states, it should be stated that the greatest impact on this phenomenon was made by the increased extent and significance of the activity of public administration, what directly determined the expansion of the boundaries of the object of administrative legal regulations (practical factor), as well as by the change in the orientation of the relations between a state and an individual conditioned by the ideology of a rule-of-law state (ideological factor). It should be concluded that the formation of the institute of administrative contract was determined by the need to strengthen the regulative powers of administrative law by taking the full advantage of the regulative potential of contract, thus adjusting to a new, in terms of quality, environment in which the mechanism of administrative legal regulation must operate.

5. The legal identity of administrative contracts is, in essence, determined by the national legal tradition. However, in the comparative administrative jurisprudence it is acknowledged, and in the jurisprudence of separate states, positive law and case-law certain indications are observed that the French and German institutes of administrative contract considered to be classical in the Continental Europe have become the standard both in the formation and evaluation of this institute in the legal systems of other states. Despite the existing differences, the following generalised essential features defining the legal identity of the institute of administrative contract are presented:

5.1. The **organic criterion**—parties to a contract. At least one of the parties to a contract must be public administration implementing its functions, i.e. acting not as an object of civil law, but as an object of administrative law. Such a status of an administrative party to a contract is directly related to the special legal regime of such contracts originated form administrative law. Examples of certain states (France, Russia) show that private persons acting on behalf of public administration (under the power of attorney) can also be parties to an administrative contract. This criterion is essential but not sufficient, as it is universally accepted that two subjects of public administration can conclude private (civil) contracts.

5.2. The **material criterion**—the subject matter (object) and content of the contract (in proportion to each other). In the German law, this criterion is regarded as fundamental, as by an administrative contract relations in the sphere of public (administrative) law are created, changed or terminated, and this is considered to be the essence of administrative contract. In the French law, this criterion is also considered to be crucial; however, as an alternative the content of a contract—conditions exceeding the boundaries of the common law (civil contract law) that can be included in the contract by agreement of the parties or set through external normative acts as imperative norms applicable to these contracts irrespective of the will of the parties—is suggested.

5.3. **Legal regime applied to administrative contracts**. Administrative contracts are concluded on the basis of the norms of administrative law, and the legal regime of their conclusion (including pre-contractual relations), implementation and termination is determined by the norms of administrative law. It is universally accepted that the general norms of contract law, that are usually enshrined in civil codes, are also applied—but the application is subsidiary—to administrative contracts; therefore, in the application of these norms it is crucial to ascertain whether they are not in contradiction with the essence and aim of norms regulating administrative contracts (France, Russia, Germany). Depending on the legal tradition, this criterion performs several functions. **Firstly**, it is acknowledged that in the case of an administrative contract, a special legal regime is applied irrespectively of the

terms and conditions of the agreement of the parties (France, Russia, Germany). **Secondly**, in the case of any uncertainty regarding the legal nature of a contract and upon the establishment of the fact that in the law applicable to this contract, a legal regime that, in its essence, differs from the regime applied to civil contracts is enshrined, this determines the classification of the contract as administrative. **Thirdly**, in the content of the category 'legal regime', the essence of the idea of administrative contracts is revealed: the prerogatives of public administration as a party to a contract that are implemented following the procedure as provided for in legal acts and that manifest themselves in the form of unilateral acts and, therefore, able to legitimately create legal inequality of the parties that is not possible in the case of a civil contract. This specific feature is accepted in the law of France, Germany, Russia and other states; however, its conception and scope are substantially different. The most informative is the example of France, where a system of setoffs to the prerogatives of public administration (government and control, unilateral change and termination of a contract, imposition of sanctions, the exception of non-performance) and mechanisms of the financial protection of a private covenantee is formed. Even though the tradition of this country is completely different from other states, its separate fragments may be found in the institute of administrative contract of almost any country. Therefore, this is to be treated as one of the features defining the legal identity of administrative contract in its essence.

5.4. **The qualification of administrative contracts as a criterion of their legal identity.** Administrative contract may be classified according to a law (France, Germany) on the basis of which public administration chooses the public legal form of activity. This means that disputes arising from this contract are to be solved by administrative action and belong to the jurisdiction of administrative courts. In France, this rule is applied in an opposite direction—if the legal nature of a contract is uncertain, the attribution of a dispute arising from it to the institutions of administrative justice in itself means that such a contract is administrative and all general rules established for contracts belonging to this category are applicable to it. Manifestations of a similar approach, even though limited in scope, are already noticed in the Lithuanian case-law.

6. So far, in the Lithuanian jurisprudence there is no general doctrine of administrative act as a predecessor of administrative contract. The tradition of administrative contract is also not formed and widely-known, though fragmentary ideas are observed in scientific works. As concerns the state of administrative contracts in the Lithuanian legal system, gaps between the three ontological strata of law are observed. In case-law, a tendency to *de facto* acknowledge the existence of administrative contracts develops; however, there is no feedback from jurisprudence, which could generalise the doctrine of administrative contract and thus stimulate the legislator to regulate this institute on the level of positive law. In conclusion, such a situation impedes the doctrinal and practical development of the institute of administrative contract.

7. As regards the identification of and comment on the legal nature of contracts concluded by public administration in the Lithuanian jurisprudence and case-law, the reflections of the French, Russian and German legal traditions intertwine, often in a fragmentary and isolated manner. Such a practice is to be evaluated as methodologically unsound, as it is not systemically related to the Lithuanian legal system and does not form any clear doctrinal direction as an evaluation standard.

8. The experience of comparative law in the sphere of administrative contracts may be progressively used in strengthening the powers of the Lithuanian administrative law, as the idea of administrative contract is not in contradiction with the present constitutional and civil legal regulation. However, the provisions of the general doctrine of administrative contract and casuistic examples of separate states should be evaluated with reference to the state of our

legal system, its specifics and regulatory needs. Not a single institute of administrative contract formed by the countries of Continental Europe and considered to be classical is applicable to the Lithuanian legal system in its entirety.

8.1. Notwithstanding the fact that the Lithuanian jurisprudence has not yet generalised and evaluated the doctrine of administrative contract and the general legal regulation of administrative contracts has not yet been enshrined in positive law, this institute has already started to form in the legal system of our country. This circumstance directly affects the conditions of the formation and development of administrative contract in the legal system of our country. The present-day state of administrative contracts in the legal system of Lithuania requires general legal regulation of this institute the main function of which would be legislative establishment and qualification of administrative contract. It is crucial to consider the fact that the established general legal regulation of administrative contracts will have to be in accordance with the existing special (i.e. of separate contracts recognised as administrative) legal regulation. Therefore, in this stage, the most suitable for Lithuania would be the experience of Germany, i.e. determination of the general legal regulation of administrative contracts and direction of the detailed regulation towards specific branch laws.

8.2. The suggestion already made by Lithuanian jurisprudentialists to follow the tradition of France and Germany and establish administrative contract as a general alternative to unilateral administrative act by relating its usage to the principle 'everything that is not forbidden is allowed', characteristic of private law, may be considered only after a complex empirical study of the special needs existing in the spheres of public government (administration), as it is treated as the essential reform of the legal regulation of public government (administration). It should be concluded that in the present state of the institute of administrative contract in the Lithuanian legal system, a more moderate variant would be enough.

8.3. The evaluation of the notion of administrative act and its relation to administrative contract prevailing in the Lithuanian legal doctrine is closer to the German and Russian legal tradition, i.e. the category of bilateral (multi-lateral) administrative acts is denied. However, by acknowledging administrative contract as a legal form of public government (administration), a decision partly corresponding to the German and the French traditions should be chosen and this contract should be attributed to the category of administrative act by enshrining this attribution in laws.

8.4. According to the experience of comparative law (of France, Germany, Russia), the attitude towards the inter-relation between administrative and civil law based on the idea of the integration of these legal regulation mechanisms is a methodologically important guide for the formation of the institute of administrative contract in the Lithuanian legal system. This attitude should be systematically supported in the three ontological strata of law—in the modelling of legal ideas (legal policy), positive law (the determination of legal regulation) and legal relations (stratum of the application of law). The most important aspect of this issue is the interaction in the form of subsidiarity between the legal norms regulating administrative contracts and legal norms of civil contract law that is explained by two theses. **Firstly**, the acknowledgement of the institute of administrative contract in the Lithuanian legal system does not mean the denial of private legal (civil) contracts as a legal form of the activity of public administration. The administrative jurisprudence of Lithuania as well as of other countries acknowledges that public administration can choose the forms of private legal activity, including contracts. In this case, the principles and norms of civil contract law play the key role, while the principles and norms of administrative law play the subsidiary role. **Secondly**, in the case of administrative contract, the norms of civil contract law are also applied, but the application is subsidiary,

as priority is given to the norms of administrative law. The choice of the form of the activity of public administration (private–legal or public–legal) depends on the legal tradition of a particular state, the will of the legislator as well as the type of the regulated relation.

8.5. The greatest and oldest experience of France in the sphere of administrative contracts is very specific, thus in Lithuania as well as in other states its separate elements rather than the whole of it can be progressively used by applying it to the regulatory needs of the administrative law of a particular state. In Lithuania such experience, especially the system the prerogatives of public administration and the means of protection of private convenantee, as well as the legislative qualification of administrative contracts can be used in the formation of the special (branch) rather than the general legal regulation of administrative contracts. The criteria of the legal identity of administrative contracts formed in the French law, that are often considered to be axioms by scientists from various countries, cannot be applied for the identification of such contracts in the legal system of our country as a whole.

RECOMMENDATIONS

1. For the Parliamentary Committee of Law and Law Enforcement of the Republic of Lithuania as well as the Committee on State Administration and Local Authorities it is recommended to consider the 'Project of the Implementation of the Institute of Administrative Contract in the Lithuanian Legal System' (Appendix No. 1 to the dissertation 'The Institute of Administrative Contract and Its Theoretical Grounding') prepared by the author. Furthermore, it is recommended to initiate scientific research into the need of the development of this institute in the special spheres of public government (administration) by cooperating with scientific research institutions and by using the experience of Western European countries.

2. For the Ad Hoc Board of Judges it is recommended to, by taking into account the practice already formed by this Board and administrative courts, assign the solution of disputes arising from contractual relations to administrative courts; to, by acknowledging the existence of administrative contracts in the Lithuanian legal system, revise the terminology used in judgements, namely, to use the phrase 'the dispute arose from contractual civil legal relations; therefore, the case is to be heard by a court of general jurisdiction' instead of 'the dispute arose from contractual legal relations; therefore, the case is to be heard by a court of general jurisdiction'. Furthermore, it is suggested to use the following terminology: 'the dispute arose from contractual administrative legal relations'. Such terminology, in the author's opinion, would systemically in harmony with the provisions of the suggested legal regulation of administrative contracts as well as would correspond to the already formed case-law on the qualification of administrative contracts.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 31-953.
2. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308.
3. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Valstybės žinios*. 1985, Nr. 1-1.
4. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
5. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 36-1340.
6. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 63-2243.
7. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios.* 1999, Nr. 66-2130.
8. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1944.
9. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 113-4290.
10. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. *Valstybės žinios.* 2004, Nr. 28-868.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 414 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimo Nr. 649 „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų administravimo Lietuvoje“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 51-1700.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 24 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo.“ *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 94-3779.

Teismų praktika

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. kovo mėn. 31 d. nutarimas "Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 292 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai". *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 26-450.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Mokesčių administravimo įstatymo 55 straipsnio 2 dalies 1 punkto, 36 straipsnio 4 dalies 1, 2 punktų ir 58 straipsnio 3 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Valstybės žinio*s. 1997, Nr. 31-770.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m., spalio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių „Būtingės nafta”, „Mažeikių nafta” ir „Naftotiekis” reorganizavimo įstatymo, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 5 straipsnio 3 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl strateginio investuotojo pripažinimo” atitikimo Lietuvos Respubliko Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymui“. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 88-2724.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. balandžio 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 4 d. nutarimo Nr. 664 „Dėl kasos

aparatų diegimo ir naudojimo“ (1999 m. gruodžio 28 d. redakcija) 3.4.4 ir 3.7.15 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 1 straipsnio 1 daliai, taip pat dėl šio nutarimo 3.7.15 punkto atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 2 straipsnio 1 daliai, 3 straipsnio 11 daliai ir 9 straipsnio 1 bei 2 punktams“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 39-1441.

5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 1 straipsnio 4 dalies (1997 m. liepos 2 d. redakcija), 2 straipsnio 1 dalies (1995 m. balandžio 18 d. redakcija), 3 straipsnio 1 dalies 2 punkto (1995 m. balandžio 18 d. redakcija), 4 straipsnio 2 dalies (1998 m. gruodžio 10 d. redakcija), 13 straipsnio (2000 m. liepos 18 d. redakcija), 30 straipsnio 1 dalies (1997 m. liepos 2 d. redakcija) bei 44 straipsnio 4 dalies (2002 m. birželio 20 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 22 d. nutarimu Nr. 67 „Dėl alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisyklių 7 bei 9 punktų (2001 m. sausio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 15-465.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymo 7 straipsnio 2 dalies, 8 straipsnio 1, 9, 10 dalių, 13 straipsnio 2 dalies, 18 straipsnio 7 dalies ir 22 straipsnio 3, 6, 7 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 63-2235.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 90-3529, atitaisymas – 2006, Nr. 137.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. Birželio 30 d. Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo 9 straipsnio 2 dalies (2003 m. Gruodžio 18 d. redakcija) nuostatos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.*Valstybės žinios*. 2008, Nr. 75-2965.
9. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2004 m. lapkričio 15 d. nutartis civilinėje byloje *Lietuvos nacionalinė vežėjų automobiliais asociacija „Linava“ v Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* (bylos nr. 3K-3-608/2004).
10. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2008 m. gruodžio 9 d. nutartis (bylos nr. 3K-3-595/2008).
11. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2009 m. birželio 15 d. nutartis (bylos nr. 3K-3-265/2009).
12. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2011 m. birželio 14 d. nutartis (bylos nr. 3K-3-277/2011).
13. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje *Asociacija „Linava“ v. Muitinės departamentas* (bylos Nr. A^{14}-1479/2005).
14. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. vasario 20 d. nutartis byloje *„Daumantų skanėstai“ v. Nacionalinė mokėjimų agentūra prie Žemės ūkio ministerijos* (bylos Nr. A^2 – 687/2006).
15. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės mėn. 6 d. nutartis administracinėje byloje *UAB „Baltic Orthoservice” v. Vilniaus teritorinė ligonių kasa* (bylos Nr. A^{261}-339/2008).

16. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. birželio 12 d. nutartis (bylos Nr. A756-700/2008).
17. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 2 d. nutartis (Bylos Nr. A756-422/2009).
18. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 24 d. nutartis (Bylos Nr. AS146-201/2009).
19. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 6 d. nutartis (bylos Nr. AS822-172/2010).
20. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 4 d. nutartis. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Administracinė jurisprudencija*. Nr. 20. 2010, liepa-gruodis. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2011.
21. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio mėn. 22 d. nutartis (bylos Nr. AS143-560/2010).
22. Specialios teisėjų kolegijos 2000 m. lapkričio 7 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika.* Nr. 1. Vilnius: Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas, 2001.
23. Specialios teisėjų kolegijos 2002 m. balandžio 11 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika.* Nr. 3. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002.
24. Specialios teisėjų kolegijos 2004 m. vasario 25 d. nutartis (bylos Nr. TK-2004-17).
25. Specialios teisėjų kolegijos 2004 m. spalio 22 d. nutartis [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-09-20]. <http://www.lat.lt/3_nutartys/senos/nutartis.aspx?id=27549>.
26. Specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. spalio 28 d. nutartis (bylos Nr. TK-2004-83).
27. Specialios teisėjų kolegijos 2006 m. kovo 27 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika.* Nr. 9. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2006.
28. Specialios teisėjų kolegijos 2006 m. birželio 2 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika.* Nr. 9. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2006.
29. Specialios teisėjų kolegijos 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis (bylos Nr. 2007-11-15).
30. Specialios teisėjų kolegijos 2008 m. birželio 13 d. nutartis. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*. Nr. 5(15), 2008. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2008.
31. Specialios teisėjų kolegijos 2008 m. rugsėjo 9 d. nutartis (bylos Nr. T-XX-62-08).
32. Specialios teisėjų kolegijos 2008 m. rugsėjo 9 d. nutartis (bylos Nr. T-XX-64-08).
33. Specialios teisėjų kolegijos 2008 m. lapkričio 4 d. nutartis (bylos Nr. T-XX-77-08).
34. Specialios teisėjų kolegijos 2009 m. gegužės 28 d. nutartis. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Administracinė jurisprudencija*. Nr. 7(17). 2009, sausis-birželis. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2009.

Specialioji literatūra

1. *Administrativno-processualnoe pravo Germanii. Kniga 4. Zakon ob administrativnom proizvodstve. Zakon ot administrativno-sudebnom procese. Zakonodatelstvo ob ispolnenii administrativnykh reshenij* [German Administrative Procedure Law. The Fourth Book. The Administrative Proceeding Act.The Administrative Judicial Procedure Act. The Laws due to Administrative Enforcement]. Perevod s nemeckogo. V. Bergmann vved., sost. Moskva: Volters Kluver, 2007.

2. *Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Pod redakciej N. Ju. Khamanevoj. Moskva: Prospekt, 2008.
3. Ambrasienė, D., *et al. Civilinė teisė. Prievolių teisė.* Antroji laida. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.
4. Andersen, R. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Belgique. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 35–46.
5. Andreev, D. S. Administrativnyj dogovor i pravovoj akt gosudarstvennogo upravlenija [Administrative Contract and Legal Act of Public Administration]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 146–161.
6. Andruškevičius, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008.
7. Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos.* Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.
8. Andruškevičius A. Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis. *Teisė*. 2002, 43: 24–32.
9. Andruškevičius A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*. 2002, 42: 7–14.
10. Andruškevičius A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. *Teisė*. 2003, 46: 19–27.
11. Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai.*Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.
12. Auby, J.-B.; Breen, E. Actualité du droit anglais des contrats publics. *RFDA*. Nr. 5 septembre-octobre 2006. Paris: Dalloz, 2006, p. 1013–1014.
13. Auby, J. B. A propos de la notion d'exorbitance du droit administratif. *L'exorbitance du droit administratif en question* (*s*). Université de Poitiers, 2004, p. 9–24.
14. Auby, J. B. Les problèmes posés par le dévéloppement du contrat en droit administratif comparé. *Contrats publics.* Volume I. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 411–426.
15. Auby J. B. Le rôle de la distinction du droit public et droit privé dans le droit français. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques.* Paris: Editions Panthéon-Assas, 2001, p. 19–27.
16. Autexier, Ch. L'introduction des contrats de partenariat en droit allemand: une autre façon de légiférer. *RFDA*. Mars-avril, Nr.2. Paris: Dalloz, 2006, p. 234–238.
17. Babeliuk, E. G. Dogovornye nachala pri realizacii gosudarstvenno-vlastnykh polnomochij [Contractual Basics Realizing Peremptory State Power]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 133–145.
18. Bakanas, A., *et. al. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga*. Vilnius: Justitia, 2001.
19. Bakanas, A., *et. al. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga*. Vilnius: Justitia, 2003.
20. Bakaveckas, A. Administracinės teisės šaltinių sistema. *Socialinių mokslų studijos.* 2010, 1(5): 137–149.
21. Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.

22. Bakaveckas, A., *et al*. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
23. Bakhrakh, D. N. *Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Moskva: Eksmo, 2007.
24. Bakhrakh D. N.; Rossinskij B. V.; Starilov, Ju. N. Administrativnoe pravo [Administrative Law]. Moskva: Norma, 2006.
25. Baranauskas, E. *et al*. *Civilinė teisė. Bendroji dalis.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
26. Barkov, A. V. Osobennosti dogovorov s uchastiem publichnykh subektov v sfere socialnoj zashchity[Barkov, A. V. Particularities of Agreements Involving Public Entities in the Sphere of Social Security]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 117–121.
27. Beale H.; Tallon D. *Cases, Material and Text on Contract Law*. Hart Publishing: Oxford, 2002.
28. Beaud, O. La distinction entre droit public et droit privé: un dualisme qui résiste aux critiques. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2001, p. 29–46.
29. Beinoravičius, D. Prigimtinės teisės socialiniai dėsningumai. *Socialinių mokslų studijos.* 2009, 1 (1): 63–77.
30. Bellanger, F. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Suisse. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 165–179.
31. Birkinshaw, P. Contrats publics et contractualisation de l'action publique: un point de vue anglais. *RFDA*. Nr. 5 septembre-octobre 2006. Paris: Dalloz, 2006, p. 1015–1038.
32. Bréchon-Moulènes, Ch. Liberté contractuelle des personnes publiques. *AJDA*, Nr. 9-20 septembre. Paris: Dalloz, 1998, p. 643–650.
33. Brisson, J.-F.; Rouyère, A. *Droit administratif*. Paris: Montchrestien, EJA, 2004.
34. Carbonnier J. *Introduction au droit civil*. 23e édition. Paris: PUF, 1995.
35. Caillosse, J. Interrogations méthologiques sur le „tournant" contractuel de l'action publique. Les contrats publics entre théorie juridique et sciences de l'administration. *Contrats publics.* Volume II. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 469–492.
36. Caillosse, J. Droit public-droit privé. Sens et portée d'un partage académique. *AJDA*. Paris: Dalloz, 1996.
37. Chapus, R. *Droit administratif général*. Tome I. 15e édition. Paris: Montchrestien, E.J.A., 2001.
38. Clamour, G. Esquisse d'une théorie générale des contrats publics. *Contrats publics.* Volume II. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 637–689.
39. *Conseil d'Etat, Rapport public 2008. Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*. Paris: La documentation française, 2008.
40. Dambrauskaitė, A. *Sandorių negaliojimo teisinės pasekmės*. Vilnius: Justitia, 2009.
41. D'Auria, G. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Italie. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 93–121.

42. Davies, A. C. L. Le droit anglais face aux contrats administratifs: en l'absence de principes généraux garantissant l'intérêt public: une maison sans fondation? *RFDA*. Nr. 5 septembre-octobre 2006. Paris: Dalloz, 2006, p. 1039–1047.
43. Debbasch, Ch., Colin, F. *Droit administratif*. 8e édition. Paris: Ed. économica, 2007.
44. Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A. *Traité des contrats administratifs*. Tome I. Paris: L.G.D.J., 1983.
45. Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A. *Traité des contrats administratifs*. Tome II. Paris: L.G.D.J., 1983.
46. Delzangles, H. La codification du droit de la commande publique est possible: les enseignements du droit espagnol. *Droit administratif*. Nr. 4, avril, 2009. Paris: Lexis Nexis, 2009, p. 13–20.
47. Demin, A. V. Administrativnyj dogovor: voprosy teorii [Administrative Contract: Questions of a Theory]. *Avtoreferat dissertacii kandidata juridicheskikh nauk*. Ekaterinbur, 1996.
48. Duguit, L. *Les tranformations du droit public*. La Mémoire du droit, 1999.
49. Duguit, L. *Traité de droit constitutionnel*. Tome premier. Paris: Ancienne librairie fontemoing & C^{ie} éditeurs, 1927.
50. Dupuis, G.; Guedon, M.-J.; Chretien, P. *Droit administratif*. 10^{e} édition. Paris: Dalloz, 2007.
51. Eisenmann, Ch., *Cours de droit administratif. Tome I. Régimes de droit public et régimes de droit privé*. Paris: L.G.D.J., 1983.
52. Elistratov, A. I. *Ocherk administrativnogo prava* [The Essay of Administrative Law]. Moksva: Gosudarstvennoe izdatelstvo, 1922.
53. Fleiner, F. *Les pricipes généraux du droit administratif Allemand*. Traduction de Ch. Eisenmann. Paris: Librairie Delagrave, 1933.
54. Forsthoff, E. *Traité de droit administrative allemande*. Traduit de l'allemand par Michel Fromont. Bruxelles: Etablissements Emille Bruylant, 1969.
55. Fort, F. X. Les aspects administratifs de la liberté contractuelle. *Contrats publics.* Volume I. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 27–43.
56. Fromont, M. L'administration répressive en Allemagne. *XVIII Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1995, p. 65–72.
57. Gaudemet, Y. Introduction. *L'exorbitance du droit administratif en question (s).* Etudes réunies par Fabrice Melleray. Collection de la Faculté de Droit et des Sciences sociales de Poitiers. Edité par : Université de Poitiers (France), 2004, p. 3–8.
58. Ghestin, J. *Traité de droit civil. La formation du contrat*. 3^{e} édition. Paris: L.G.D.J.,1993.
59. Glazunova, N. I. *Gosudarstvennoe (administrativnoe) upravlenie* [Public (Administrative) Government]. Moskva: Prospekt, 2006.
60. Graham C. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Grand Bretagne. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 89–92.
61. Grebenchikova, Ja. B. Poniatie municipalnogo kontrakta i ego pravovaja priroda [Conception and Legal Nature of Municipal Contract]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. 2009 Nr. 2. Moskva: Nb.-Media, 2009, p. 66–71.

62. Gumbis, J. *Sutarties laisvės teisinės ribos*. Daktaro disertacijos santrauka. Socialiniai mokslai, teisė. Vilnius, 2002.
63. Hauriou, M. *Précis de droit administratif*. 12e édition. 1933, réédité par Dalloz, Paris, 2002.
64. Idoux, P. Dynamique contractuelle et dynamique délibérative dans le renouvellement des méthodes d'action publique. *Contrats publics.* Volume II. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, 547–574.
65. Jégouzo, Y. L'administration contractuelle en question. *Mouvement du droit public. Mélanges en l'honeur de Franck Moderne.* Paris: Dalloz, 2004, p. 543–556.
66. Jèze, G. *Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics*. Tome II. Paris: L.G.D.J., 1932.
67. Kardelis, K. *Socialinių mokslų tyrimo metodologija ir metodai.* Šiauliai: Lucilijus, 2007.
68. Kelzen, H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
69. Kirat, T. L'exorbitance du droit du contrat administratif: une perspective d'analyse économique. *L'exorbitance du droit administratif en question (s).* Etudes réunies par Fabrice Melleray. Collection de la Faculté de Droit et des Sciences sociales de Poitiers. Edité par : Université de Poitiers (France), 2004. p. 61–69.
70. Korenev, A. P., Abdurakhmanov, A. A. Administrativnye dogovory: poniatie i vidy [The Administrative Contracts: Types and Conception]. *Zhurnal rossijskogo prava*. 1998, Nr. 7. Moskva: Norma, 1998, p. 83–91.
71. Kolokolcev, A. N. Administrativnyj dogovor kak pravovaja forma upravlenija [Administrative Contract as a Legal Form of Administration]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. Nr. 5 2008. Maskva: Nb.-Media, 2008, p. 61–66.
72. Konijnebelt, W. Autorité et contrat dans l'administration moderne aux Pays-Bas. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 135–144.
73. Krasilnikov, T. S. *Administrativnyj dogovor v sfere obrazovanii* [Administrative Contract in the field of Education]. Disertacija kandidata juridicheskikh nauk. Moskva, 2003.
74. Kunnecke M. *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison.* Berlin, New York: Springer, 2007.
75. Kurchevskaja, S. V. *Administrativnyj dogovor: formirovanie sovremennoi teorii i osnovnye problemy* [Administrative Contract: The Formation of Modern Theory and Fundamental Issues]. Avtoreferat dissertacii juridicheskikx nauk. Voronezh, 2002.
76. Kūris, E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija. Glendon, M.; Gordon, M.; Osakwe, Ch. *Vakarų teisės tradicijos.* Vilnius: Pradai, 1993.
77. Lachaume J. F.; Pauliat H. *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurispudence.* 14e édition. Presses Universitaires de France, 2007.
78. Letowski, J. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Pologne. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 145–164.
79. Leveneur, L. La liberté contractuelle en droit privé. *AJDA*. Nr. 9-20 septembre. Paris: Dalloz, 1998, p. 676–682.
80. Lichère, F. *Droit des contrats publics*. Paris: Dalloz, 2005.
81. Lichère, F. Le droit anglais des contrats publics comme modèle? *Contrats publics*. Volume I. *Presses de la faculté de Droit de Montpellier*, 2006, p. 449–470.

82. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos. 1993-2009.* Sudarytojai: Kęstutis Jankauskas, Egidijus Jarašiūnas, Viktorija Staugaitytė. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2010.
83. Lombard, M., Dumont, G. *Droit administratif*. Paris: Dalloz, 2007.
84. Madrianova, A. V. Vidy publichno-pravovykh dogovorov v municipalnom prave [The Types of Public Legal Contracts in Municipal Law]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 60–73.
85. Mayer, O. *Le droit administratif allemand. Tome premier. Partie générale*. Publiée sous la direction de Max Bougrard et Gaston Jèze. Paris: V. Giard & E. Brière, 1903.
86. Maurer, H. *Manuel de droit administratif allemand.* Traduit par M. Fromont. Paris, 1994.
87. Maugué, Ch. Les variations de la liberté contractuelle dans les contrats administratifs. *AJDA*. Nr. 9-20 septembre 1998. Paris: Dalloz, 1998, p. 694–700.
88. Mansenn, G. Publichno-pravovoj dogovor v Germanii [Public Legal Contract in Germany]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 161–166.
89. Masharov, I. M. *Administrativno-publichnaja deitelnost v Rossii. Problemy pravovogo regulirovanija* [Public Administrative Activities in Russia. The Problems of Legal Regulation]. Moskva: Zakon i pravo, 2009.
90. Maskaeva, I. I. Subordinacionnyj administrativno-pravovoj dogovor v germanskom prave [The Subordinate Administrative Contract in Germany]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 205–213.
91. Melgunov, V. D. *Administrativno-pravovoe regulirovanie i administrativno-pravovye rezhimy v sfere predprinimatelskoj dejatelnosti* [Melgunov, V. D. Administrative-Legal Regulation and Administrative-Legal Regimes in the Sphere of Commercial Activities]. Moskva: Volters Kluver, 2008.
92. Mikelėnas, V. *Sutarčių teisė. Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija*. Vilnius: Justitia, 1996.
93. Mickevich, L. A. Administrativnye dogovory v Germanii i v Rossii [Administrative Contracts in Germany and Russia]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 167–187.
94. Mickevich, L. A. Osnovy administrativnogo prava germanii [The Basics of German Administrative Law]. Krasnojarsk, 2003.
95. Morand-Deviller, J. *Droit administratif.* 10e édition. Paris: Montchrestien, E.J.A, 2007.
96. Morozova, N., A. Soglashenie, zakliuchaemoe pri rassmotrenii sudami sporov iz publichnykx pravootnoshenij kak vid administrativnogo dogovora [The Agreements as an Administrative Type of Contract made by The Courts dealing with Disputes Arising from Public Legal Relations]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 122–132.
97. Nicinski, S. Le dogme de l'autonomie de la volonté dans les contrats administratifs. *Contrats publics.* Volume I. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 45–61.
98. Obrazcovas V.; Savas E. S.; Jančauskas E. *Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimas* : *patirtis ir praktika*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.

99. Oppetit, B. La liberté contractuelle à l'épreuve du droit de la concurrence. *Revue des sciences morales et politiques*. Gauthiers-Villars, 1995, p. 241–254.
100. Péquignot, G. *Théorie générale du contrat administratif*. Paris: Pédone, 1945.
101. Picard, E. La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental? *AJDA*. 20 septembre. Paris: Dalloz, 1998, p. 651–666.
102. Richer, L. *Droit des contrats administratifs.* Paris: L.G.D.J., 2004.
103. Rivero, J.; Waline, J. *Droit administratif*. Paris: Dalloz, 2006.
104. Roblot-Troizier, A. Le pouvoir de contrôle de l'administration à l'égard de son cocontractant. *RFDA*. 2007 septembre-octobre. Paris: Dalloz, p. 990–1003.
105. Rubira, J. J. L. Some trends in administrative law in the 21st century. *Texas International Law Journal*. 2001, 36: 599–603.
106. Savostin, A. A. Administrativnye dogovory i ikh realizacija v sfere publichnogo upravlenie [Administrative Contracts and their Implementation in the Field of Public Administration]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo.* N. 1. Maskva: Nb.-Media, 2008, p. 43–47.
107. Sindeeva, I. Ju. Sootnoshenie chastnogo i publichnogo v administrativnom dogovore [The Intercommunion between Public and Private Aspects in Administrative Contract]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. 2009 Nr. 5 (17). Moskva: Nb.-Media, 2009, p. 78–82.
108. Stirn, B. La liberté contractuelle, droit fondamental en droit administratif? *AJDA*. Nr. 9-20 septembre. Paris: Dalloz, 1998, p. 673–675.
109. Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.
110. Šedbaras, S. *Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai.* Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
111. Shirabon, O. V. *Normativno-pravovoj dogovor kak istochnik sovremennogo rossijskogo prava*. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata juridicheskikh nauk [Agreement of normative-legal character as the source of contemporary Russian law. Thesis of doctoral research in the field of law]. Moskva, 2007.
112. Šlapkauskas, V. *Teisės sociologijos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2004.
113. Smith, E. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Norvege. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 123–134.
114. Sommermann, K. P. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Allemagne. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 19–33.
115. Tikhomirov, Ju. A. *Upravlenie na osnove prava* [Management Based on Law]. Moskva: Formula prava, 2007.
116. Tikhomirov, Ju. A. *Administrativnoe pravo i process* [Administrative Law and Process]. Moskva: izdanie Tikhomirova M. Ju., 2007.
117. Tornos i Mas, J. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Espagne. *XX Annuaire Européen d'administration publique.* Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 47–72.

118. Truchet, D. La distinction du droit public et droit privé dans le droit économique. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Éditions Panthéon-Assas, 2001, p. 57–67.
119. Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija.* 2006, 5 (83): 37–47.
120. Vaišvila, A. *Teisės teorija.* Vilnius: Justitia, 2009.
121. Vasileva, A. F. Dogovory v sfere predostavlenie publichnykh uslug: sravnitelno pravovoj analiz [Agreements in the Sphere of Render of Public Services: Comparative Legal Analysis]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 188–203.
122. Vidal. L. L'apport du droit des contrats américains au droit des contrats publics français : l'exemple des „Equitable Adjustmens". *Contrats publics.* Volume I. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 471–497.
123. Vilutis, P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939.
124. Vlachos, G. *Les principes généraux du droit administratif*. Paris: Editeur des préparations grandes écoles médecine, 1993.
125. Wolff, H. A.; Decker, A. *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).* Studienkommentar. 2. Auflage. Munchen: Verlag C. H. Beck, 2007.

Žodynai

1. Guillien, R., *et al. Lexique des termes juridiques*. 16e édition. Paris: Dalloz, 2007.
2. Keinys, S., *et al. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas.* Vilnius, 2000.
3. Vaitkevičiūtė, V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. IV leidimas. Vilnius: Žodynas, 2007.
4. Van Lang A., *et al. Dictionnaire de droit administratif*. 5e édition. Paris: Dalloz, 2008.

Kiti šaltiniai

1. Prof. J.-M. Pontier paskaitų ir individualių konsultacijų medžiaga. J.-M. Pontier yra Paryžiaus Sorbonos I universiteto, taip pat Eks-Marselio Polio Sezano III universiteto viešosios teisės profesorius, taip pat pastarojo universiteto Administracinių tyrimų centro direktorius. Šis profesorius Prancūzijoje žinomas kaip žymus mokslininkas, besispecializuojantis administracinių sutarčių srityje. Autoriui atliekant stažuotę Eks-Marselio universiteto Teisės fakultete ir Administracinių tyrimų centre prof. J.-M. Pontier buvo stažuotės vadovas, konsultavo disertacinio tyrimo klausimais. Todėl rengiant disertaciją buvo remiamasi profesoriaus paskaitų medžiaga, kurią jis įteikė autoriui asmeniškai, taip pat individualiai suteiktomis konsultacijomis.
2. Europos Žmogaus Teisių Teismas [interaktyvus]. [Žiūrėta 2011-09-26]. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=raffineries&sessionid=73864353&skin=hudoc-fr>.
3. Vokietijos Federacinės Respublikos teisingumo ministerijos internetinė svetainė. [interaktyvus]. [Žiūrėta 2011 09 26]. < http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

PRIEDAS

ADMINISTRACINĖS SUTARTIES INSTITUTO ĮGYVENDINIMO LIETUVOS TEISINĖJE SISTEMOJE METMENYS

I. Įvadas

Administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos susiformavimo, procesai, labiausiai pasireiškę Vakarų Europos valstybėse (Prancūzijoje, Vokietijoje), buvo charakterizuojami tuo, kad šios teisės šakos, reglamentuojančios viešosios administracijos veiklą, teisinio reguliavimo mechanizmo branduolys buvo vienašalis administracinis aktas, turintis plačią savo pritaikymo sferą ir šiandieniniame visuomeninių santykių reguliavime. Šis institutas buvo vienas esminių akcentų, pagrindžiančių administracinės teisės issiškristalizavimą iš privatinės teisės. Tačiau IX amžiuje situacija ėmė iš esmės kisti, kadangi viešosios administracijos veiklos apimtis ir sritys ėmė plėstis, taip pat, stiprėjant teisinės valstybės ideologijai, pradėjo kisti viešosios administracijos ir privačių asmenų santykių pobūdis. Šie veiksniai lėmė, kad į administracinę teisę pradėjo skverbtis į sutarties logiką panašūs elementai, vėliau daugumoje kontinentinės teisė tradicijos valstybių įgavę administracinės sutarties instituto išraišką. Aprašyti procesai nėra pasibaigę ir šiandieną, todėl yra nuolatinėje vystymosi stadijoje. Šiandieną praktika sutarties pagrindu susiklostantiems santykiams priskirti administracinę teisinę prigimtį pripažįstama absoliučioje daugumoje kontinentinės teisės tradicijai priklausančių valstybių – Prancūzijoje, Vokietijoje, Ispanijoje, Šveicarijoje, Belgijoje, Norvegijoje, Čekijoje, Latvijoje, Estijoje, Lenkijoje, Rusijoje[743]. Vakarų Europos valstybėse pasireiškę procesai neaplenkė ir Lietuvos teisinės sistemos, todėl šiandieną įstatymų leidėjui ir teismams, formuojantiems vieningą praktiką, vis dažniau kyla uždavinys vertinti sutartimi grindžiamus teisinio reguliavimo mechanizmus viešajame valdyme (administravime).

II. Pagrindinės administracinės sutarties instituto įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje gairės.

Vertinant administracinės sutarties instituto raidos lygmenį Lietuvos teisinėje sistemoje, siejant šį institutą su Vakarų Europos šalių (Prancūzijos, Vokietijos) patirtimi ir siekiant ją pažangiai pritaikyti, būtina atkreipti dėmesį, kad nors nėra rimtesnio nei doktrininio, nei praktinio įdirbio administracinių sutarčių srityje, šis institutas jau pradėjęs formuotis specialiose viešojo valdymo (administravimo) srityse, pavyzdžiui, mokesčių administravimo, sveikatos apsaugos, vietos savivaldos ir pan. Ši aplinkybė lemia tolesnes administracinės sutarties instituto vystymo Lietuvos teisinėje sistemoje kryptis. Esamas administracinės sutarties raidos lygmuo Lietuvos teisinėje sistemoje yra esminis veiksnys, kurio vertinimo ribose gali ir turi būti daromos įžvalgos apie galimus šių sutarčių teisinio reguliavimo poreikius ir kryptis.

---

[743] **Pastaba**: administracinės sutarties instituto išvystymo lygmuo atskirose šalyse skiriasi iš esmės. Ne visose iš nurodytų valstybių šis institutas yra oficialiai įteisintas ir pripažintas, ypač įvertinant faktą, kad ne visos turi dualistines teismų sistemas (pavyzdžiui, Norvegija, Rusija). Tačiau svarbiausias momentas tas, kad teisinėje praktikoje pripažįstama, kad sutarties pagrindu gali atsirasti administraciniai teisiniai santykiai, o tokie ginčai sprendžiami administracine tvarka (administracinės justicijos institucijose, o šalyse, kuriose jų nėra – specialia procesine tvarka, nustatyta administraciniams ginčams). Šis faktas mokslininkų vertinamas kaip vienas iš administracinių sutarčių pripažinimo ir vystymosi indikatorių.

Keliama hipotezė: Lietuvoje susiformavęs administracinės sutarties įtvirtinimo įstatymu, apibrėžimo ir bendrojo teisinio reguliavimo nustatymo poreikis[744]. Sistemiškai detalizuojant šią hipotezę išskirtinos šios pagrindinės administracinės sutarties instituto įtvirtinimo Lietuvos teisinėje sistemoje gairės.

Pirma, **administracinės sutarties, kaip teisinio reguliavimo instrumento, įvedimas įstatymu į administracinio teisinio reguliavimo mechanizmą**. Šioje grandyje, sekant Vakarų Europos (Prancūzijos, Vokietijos) patirtimi, svarbiausiu tampa administracinės sutarties susiejimo su administraciniu aktu klausimas. Lietuvos teisės doktrina ir Viešojo administravimo bei Administracinių bylų teisenos įstatymuose įtvirtintas teisinis reguliavimas labiau sietinas su vokiškąja ir rusiškąja teisės tradicija, administracinį aktą apibrėžiant kaip vienašališką valdingą valios išreiškimą. Tačiau pozityviosios teisės lygmeniu siūlytume sprendimą, iš dalies atitinkantį tiek vokiškąją, tiek prancūziškąją liniją, – administracinę sutartį priskirti prie administracinių aktų, kaip, pavyzdžiui, Administracinių bylų teisenos įstatyme prie administracinių ginčų kategorijos priskirti rinkimų ginčai ir valstybės tarnautojų ginčai su administracija. Toks sprendimas aiškiai įvestų administracinę sutartį į viešojo valdymo (administravimo) teisinių formų sistemą ir, sekant Prancūzijos bei Vokietijos pavyzdžiais, minėtos sutarties teisinė galia būtų prilyginta administracinio akto teisinei galiai. Tai leistų vėliau pagal poreikius plėsti specialųjį administracinių sutarčių teisinį reguliavimą pasinaudojant Vokietijos ir Prancūzijos patirtimi, kadangi bendriausiame lygmenyje atitiktų klasikinių ir plačiausiai pripažįstamų administracinės sutarties modelių sąrangas.

Antra, **administracinės sutarties sąvokos įtvirtinimas (apibrėžimas) ir pagrindinių šių sutarčių rūšių įtvirtinimas bei apibrėžimas įstatymu**.

Vertinant klasikiniais laikomus Vakarų Europos valstybių (Prancūzijos, Vokietijos) administracinės sutarties institutus pastebima bendra tendencija, tinkanti ir kitoms šalims, – sujungti bendrosios sutarties sąvoką ir jos administracinę teisinę prigimtį apibrėžiančius elementus. Prancūzijos ir Vokietijos, taip pat kitų valstybių teisės doktrinoje pripažįstama, kad sutarties sąvoka privatinėje ir viešojoje teisėje yra bendra, todėl administracinė teisė neturi jokio intereso ir metodologinio pagrindo formuluoti kitokią sutarties sąvoką, nei ją įtvirtina konkrečios valstybės civilinės teisės aktai. Šia linija reikėtų sekti ir Lietuvoje.

Mokslininkai pažymi, kad terminas „sutartis“ civilinėje teisėje turi įvairių reikšmių, kadangi ja vadinamas ir juridinis faktas, esantis prievolės pagrindu, ir pati sutartinė prievolė, ir rašytinis dokumentas, kuriame įtvirtinta sutartinė prievolė. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.154 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta sutarties (kaip juridinio fakto) sąvoka: sutartis yra dviejų ar daugiau asmenų susitarimas sukurti, pakeisti arba nutraukti civilinius teisinius

[744] Itin svarbu įvertinti aplinkybę, kad Lietuvos teismų praktikoje kai kurios sutartys tiek tiesiogiai, tiek netiesiogiai pripažįstamos administracinėmis. Tai reiškia, kad jau egzistuoja specialusis atskirų administracinių sutarčių reguliavimas, numatytas šakiniuose įstatymuose. Todėl siūlomo bendrojo teisinio reguliavimo nustatymas reikštų tam tikrą jau egzistuojančių specialių įstatymų unifikavimą, sujungiant egzistuojančias administracines sutartis į vientisą institutą ir paliekant galimybę ateityje pagal susiformavusius poreikius plėsti šių sutarčių sąrašą. Manytina, kad siekiant bendruosius administracinių sutarčių klausimus detaliai sureglamentuoti specialiu įstatymu gali kilti rizika, kad pasikartotų klasikinio prancūziškojo modelio problema – itin gremėziškas, nelankstus ir nuolat neišbaigiamas reguliavimas, kurį, kaip visumą, vargu ar galima pritaikyti itin skirtingoms sutartims ir ypač kitų šalių teisinėse sistemose, neturinčiose tokių gilių sutarties pritaikymo administracinėje teisėje tradicijų. Darytina išvada, kad šiandieninės Lietuvos teisinėje sistemos aplinkoje tikslinga kalbėti apie atitinkamas Viešojo administravimo ir Administracinių bylų teisenos įstatymų pataisas, kuriuose tikslinga įtvirtinti kuo bendresnes administracinių sutarčių teisinio reguliavimo nuostatas, iš esmės nekonkuruojančias su jau nustatytu specialiuoju reguliavimu, tačiau sudarančias sąlygas ateityje plėsti šio instituto teisinį reguliavimą atsižvelgiant į šakinių viešojo valdymo (administravimo) sričių poreikius.

santykius, kai vienas arba keli asmenys įsipareigoja kitam asmeniui arba asmenims atlikti tam tikrus veiksmus (arba susilaikyti nuo jų atlikimo), o pastarieji įgyja reikalavimo teisę. Žvelgiant iš administracinės teisės pozicijų būtina pasakyti, kad ir sutarties sampratos apibrėžimas atliks dvejopą funkciją. Visų pirma, ji pasireiškia sutarties sampratos aiškumu ir panaikina galimybes skirtingai interpretuoti bendruosius administracinės ir civilinės sutarties elementus, kas neturėtų jokio metodologinio pagrindimo. Tai reiškia, kad administracinę ir civilinę sutartį skiria ne skirtingas „sutarties" kaip bendrateisinės kategorijos suvokimas, o kiti elementai. Antroji itin svarbi funkcija – identifikuoti teisinę viešojo valdymo (administravimo) formą visų formų sistemoje. Svarbu pažymėti, kad Lietuvos civilinės teisės doktrinoje galima rasti užuominų, kas yra tyrinėjama Prancūzijos administracinės teisės mokslo atstovų vertinant sutarties sampratos administracinėje teisėje ypatumus. Šiuo atveju kalbama apie sutarties ir susitarimo skirtumus, o būtent apie siekį sukurti tarpusavio teises ir pareigas[745], t. y. sutartis turi būti suprantama kaip teisės aktas. Lyginamojoje teisėje mokslininkai pažymi, jog ne visada yra paprasta atriboti sutartį ir kitokias panašias formas, kuriose yra daugiašalių elementų. Tai lemia aplinkybė, kad viešojo valdymo (administravimo) praktikoje naudojamos įvairios formos, kurios daugiau yra ne tiek teisinės, kiek tradiciškai susiklosčiusios ir išoriškai primenančios sutartį, o neretai net vadinamos šiuo vardu. Susitarimai, sudaromi viešosios valdžios institucijų, neretai turi tik sutarties pavadinimą, tačiau savo turiniu jie yra artimi „džentelmeniškiems susitarimams" ir nesukelia konkrečių prievolių. Pavyzdžiui, valstybės ir profesinių organizacijų susitarimai dėl kovos prieš nelegalų darbą[746]. Nors negalima paneigti, kad neretai panašūs susitarimai gali itin pasitarnauti viešojo valdymo (administravimo) įgyvendinimui, vis dėlto jie nėra laikytini teisine viešojo valdymo (administravimo) forma, todėl prie administracinių sutarčių nepriskirtini. Bet kokia sutartis yra suderintos valios išreiškimo rezultatas. Kaip teisingai pastebi prancūzų mokslininkas F. Lichère, „Išreikštos valios taip pat turi išreikšti ketinimą sukelti teisinius padarinius. Ypač tarp viešųjų asmenų (viešosios administracijos – *autoriaus. pastaba*) pasitaiko, kad aktas, panašus į sutartį, nėra prilyginamas sutarčiai, kadangi jis nenukreiptas į teisinių padarinių sukūrimą. Ketinimų pareiškimai, protokolai, ar įvairūs administracijos susitarimai turi tik moralinę galią"[747]. Taigi darytina išvada, kad administracinės sutarties, įtvirtinamos Lietuvos pozityviojoje teisėje, apibrėžimui turi būti pritaikyta galbūt ne identiška, tačiau visus būtinus elementus atitinkanti civilinėje teisėje suformuota bendroji sutarties sąvoka, kuri turi būti papildoma administraciniais teisiniais elementais, o būtent sutarties šalimis, įskaitant jų teisinio statuso specifiką, bei pagrindiniu elementu – sutarties dalyku. Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, siūlytume tokią **orientacinę** administracinės sutarties sąvoką, įtvirtintiną Viešojo administravimo ir Administracinių bylų teisenos įstatymuose: „Administracinė sutartis – vykdant viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka sudarytas dviejų ar daugiau vienas kitam nepavaldžių viešojo administravimo subjektų tarpusavio susitarimas, taip pat šių subjektų susitarimas su privačiais asmenimis, kuriuo sukuriami, pakeičiami arba nutraukiami administraciniai teisiniai santykiai". Šioje sąvokoje įtraukti du esminiai sutarties ir jos administracinį pobūdį lemiantys elementai: bendroji civilinėje teisėje suformuota sutarties, kaip juridinio fakto samprata, bei vokiškąją administracinės sutarties definicijos logiką atitinkantis jos dalykas – administraciniai teisiniai santykiai. Pastarasis elementas atitiktų specialiosios teisėjų kolegijos suformuotą praktiką ginčo teismingumą nustatyti pagal santykio pobūdį (teisinę prigimtį), o ne išorinę jo teisinės išraiškos formą. Darytina išvada,

[745] Ambrasienė D., *et al.*, *supra* note 55, p. 116.

[746] Richer, L., *supra* note 74, p. 45.

[747] Lichère, F., *supra* note 77, p. 10–11.

kad administracinės sutarties apibrėžimas įstatymu ir šios kategorijos įtvirtinimas atliktų šias funkcijas:

Pirma, teisiškai apibendrintų egzistuojantį skirtingą administracinių sutarčių reguliavimą, atitiktų teisinio aiškumo reikalavimus, kadangi teisės subjektai galėtų pagrįstai numatyti, kokia teisė gali būti taikoma jų sutartiniams teisiniams santykiams su viešojo administravimo subjektais.

Antra, įtvirtinus administracinės sutarties kategoriją įstatymų leidėją, tikėtina, ateityje pasieks projektai iš specialiose viešojo valdymo (administravimo) srityse veikiančių institucijų, susiję su administracinės sutarties instituto plėtra šiose srityse, kadangi atsiradus aiškumui, kad jie gali rinktis administracinę sutartį kaip savo veiklos formą, tai sudarytų prielaidas šio instituto plėtrai.

Trečia, legitimuotų jau suformuotą teismų praktiką ir nukreiptų ją aiškesne linkme kvalifikuojant sutartinius administracinius teisinius santykius, o tai padėtų nubrėžti jau egzistuojančios administracinių sutarčių sistemos ribas. Tikėtina, kad tai sudarytų sąlygas teismams iniciatyviau pripažinti administracines sutartis, kadangi iki šiol teismai tą darė be aiškaus įstatymuose įtvirtinto pagrindo.

Kitas svarbus klausimas, kurį būtina įvertinti ir kuris tam tikra apimtimi galėtų paryškinti administracinių sutarčių teisinio reguliavimo kontūrus, tai pagrindinių administracinių sutarčių rūšių išskyrimas ir įtvirtinimas. Jis sietinas su lyginamosios teisės praktika ir su pačiomis plačiausiomis administracinės sutarties pritaikymo sritimis – „vidinio“ ir „išorinio“ tipo administraciniais teisiniais santykiais. Darytina išvada, kad Viešojo administravimo ir Administracinių bylų teisenos įstatymuose reikėtų įtvirtinti pačias bendriausias lyginamosios teisės praktiką atitinkančias sutarčių rūšis. Taip būtų ne įvedamos naujos sutartys, o įstatymiškai apibendrinamos jau egzistuojančios. Todėl skirtume dvi pagrindines administracinių sutarčių rūšis: **koordinacines** ir **subordinacines**. Siūlytume tokius orientacinius apibrėžimus.

Koordinacinė administracinė sutartis – dviejų ar daugiau vienas kitam nepavaldžių viešojo administravimo subjektų susitarimas sukurti, pakeisti ar nutraukti administracinius teisinius santykius.

Priminsime, kad pagrindžiant tokių sutarčių administracinę teisinę prigimtį reikėtų esminį dėmesį skirti tiek sutarties dalykui (šalys šiuo atveju neturi lemiamos reikšmės), tiek ginčų, kylančių tokių sutarčių pagrindu, teismingumui. Manytume, svarbi šiuo atveju Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 17 dalies nuostata, kuria prie administracinių ginčų priskiriami nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų ginčai. Nors kol kas šiame įstatyme nėra įtvirtinta koordinacinė administracinė sutartis, tačiau manytina, kad tokia formuluotė leidžia daryti išvadą, kad ginčai, kylantys iš teisiškai įpareigojančių viešojo administravimo subjektų tarpusavio susitarimų, kuriems priskirtina administracinė teisinė prigimtis, turėtų būti sprendžiami administracinių teismų.

Subordinacinė administracinė sutartis – viešojo administravimo subjekto (subjektų) ir privataus asmens (asmenų) susitarimas sukurti, pakeisti ar nutraukti administracinius teisinius santykius.

Toks sprendimas be išlygų atitiktų Vakarų Europos valstybių (ypač Prancūzijos ir Vokietijos) praktiką, taip pat apimtų Lietuvos teisinėje sistemoje jau egzistuojančias administracinių sutarčių rūšis, kurių ribose, priklausomai nuo poreikių, ateityje galėtų būti įvedamos kitos administracinių sutarčių rūšys.

Trečia, bendrųjų administracinėms sutartims taikomų nuostatų įtvirtinimas. Viešojo administravimo įstatyme būtų tikslinga įtvirtinti pačias bendriausias administracinėms sutartims taikytinas taisykles, esminiai charakterizuojančias šią kategoriją ir sudarančias

prielaidas pagal poreikius plėsti specialųjį šių sutarčių teisinį reguliavimą. Skirtinos šios svarbiausios nuostatos.

1. Administracinė sutartis, be specialiųjų įstatymais nustatytų reikalavimų, turi atitikti teisėtumo reikalavimus, keliamus administraciniam aktui;

2. Į administracinę sutartį gali būti, o įstatymų nustatytais atvejais privalo būti įtrauktos sąlygos, kuriomis viešojo administravimo subjektui numatomi įgaliojimai, sudarantys galimybę kontroliuoti ir daryti pakankamą įtaką užtikrinant tinkamą ir nenutrūkstamą sutarties vykdymą. Tokio pobūdžio įgaliojimus gali nustatyti atskiri įstatymai, tokiu atveju jie taikomi nepriklausomai nuo to, ar šalys dėl jų susitarė. Naudodamasis įgaliojimais kontroliuoti ir daryti įtaką sutarties vykdymui viešojo administravimo subjektas turi nepažeisti konstitucinių lygiateisiškumo, proporcingumo ir kitų principų.

3. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso, taip pat kitų įstatymų, reglamentuojančių civilines sutartis, normos administracinėms sutartims taikomos subsidiariai. Taikant šias normas būtina įsitikinti, kad jos neprieštarauja administracinę sutartį reglamentuojančių normų esmei bei tikslui.

4. Ginčai, kylantys iš administracinių sutarčių, sprendžiami Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.

Ketvirta, siūlytume pasinaudoti disertaciniame tyrime „Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas“ aprašyta pačia seniausia ir plačiausiai išvystyta Prancūzijos patirtimi vystant administracinės sutarties institutą Lietuvoje, specialiose viešojo valdymo (administravimo) srityse, modeliuojant specialųjį teisinį reguliavimą.

a) Įvertinus viešojo intereso užtikrinimo poreikius ir sutartimi deleguojamos funkcijos nenutrūkstamumo bei gero vykdymo svarbą specialiose viešojo valdymo (administravimo) srityse, Prancūzijos patirtis gali būti pritaikyta plečiant teisinį sutarčių reguliavimą, pasinaudojant klasikinės administracinės sutarties logika, t. y. viešosios administracijos prerogatyvų ir privataus kontrahento apsaugos priemonių sistema (vadovavimo ir kontrolės prerogatyva, suteikiančia galimybe visuomenės (nevyriausybinių organizacijų) kontrolei, nevykdymo išimties prerogatyva, nutraukimas viešojo intereso motyvu, vienašalio sankcijų skyrimo bei nutraukimo prerogatyva ir kt.). Toks mechanizmas, kuriame derinami administracinio teisinio ir civilinio teisinio reguliavimo metodai leistų plačiau pritaikyti sutartį kaip administracinės teisės reguliacinį instrumentą, kadangi minėtos prerogatyvos užtikrina sutarties pritaikomumą specifinėje viešojo valdymo (administravimo) aplinkoje.

b) Siūlytume plačiau pritaikyti prancūziškąją administracinių sutarčių kvalifikavimo įstatymu patirtį, t. y. specialiuose įstatymuose dažniau nurodyti, kad šio įstatymo pagrindu kylantys ginčai sprendžiami Administracinių bylų teisenos įstatymo arba Civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka nepriklausomai nuo to, kad minėtuose įstatymuose yra įtvirtinta ir sutartis kaip subjektų veiklos instrumentas. Tokia praktika Lietuvoje jau egzistuoja (pvz., Viešųjų pirkimų ir Mokesčių administravimo įstatymai) ir, autoriaus nuomone, gali būti pritaikoma plačiau, taip sumažinant ginčų dėl teismingumo tikimybę ir įvedant aiškumą taikytinos teisės klausimu.

III. Baigiamosios nuostatos.

Apibendrinant išdėstytas nuostatas teigtina, kad siūlomas teisinio administracinių sutarčių reguliavimo krypčių įgyvendinimas, formalizuojant jas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymuose būtų pakankamas teisiškai apibendrinti jau susiformavusius šio instituto kontūrus bei sudaryti palankias teisines sąlygas tolesnei jo plėtrai Lietuvos viešajame valdyme (administravime).

Kuncevičius, Gytis

ADMINISTRACINĖS SUTARTIES INSTITUTAS IR JO TEORINIS PAGRINDIMAS. Daktaro disertacija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011. 236 p.
Bibliogr. 221–230 p.
ISBN 978-9955-19-379-1

Disertacijoje aprašomas atliktas lyginamasis administracinės sutarties instituto teorinis tyrimas. Disertacinio tyrimo objektas lyginamojoje administracinėje teisėje vystoma administracinės sutarties doktrina, atskleidžianti ir apibūdinanti administracinės sutarties instituto kūrimosi, raidos tendencijas (kryptis) bei teisinio tapatumo apibrėžties ypatumus kitose šalyse, jų raiškos santykį su Lietuvos teisine sistema. Disertaciniu tyrimu siekiama moksliškai išnagrinėti bei apibendrinti pagrindinius lyginamojoje administracinėje teisėje vystomos administracinės sutarties doktrinos elementus, įvertinti juos ir susisteminti per Lietuvos teisinės sistemos prizmę, atskleidžiant esamas ir galimas šio instituto doktrinos formavimo ir plėtros Lietuvos teisinėje sistemoje gaires (kryptis). Disertacinio tyrimo rezultatų pagrindu autorius pateikia konceptualias įžvalgas dėl galimų administracinės sutarties instituto įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje gairių.

In the dissertation, the comparative theoretical research into the institute of administrative contract is described. The object of the dissertation research is the doctrine of administrative contract developed in comparative administrative law that reveals and describes the tendencies (directions) of the formation and development of the institute of administrative contract, the specific features of the definition of its legal identity in foreign countries, the relation of their expression to the legal system of Lithuania. The aim of the dissertation research is to carry out a scientific research and generalisation of the key elements of the doctrine of administrative contract developed in comparative administrative law, evaluate and systemise the elements through the prism of the Lithuanian legal system by revealing the existing and the possible guidelines (directions) of the formation and development of the doctrine of this institute in the Lithuanian legal system. On the basis of the results of the dissertation research, the author provides conceptual insights regarding the possible guidelines for the implementation of the institute of administrative contract in the Lithuanian legal system.

Gytis Kuncevičius

THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE CONTRACT AND ITS THEORETICAL GROUNDING

Doctoral Dissertation

Maketavo *Birutė Bilotienė*

SL 585. 2011 11 28. 12,76 leidyb. apsk. l.
Tiražas 20 egz. Užsakymas 14 766
Išleido Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, Vilnius
Puslapis internete www.mruni.eu
El. paštas leidyba@mruni.eu
Parengė spaudai UAB „Baltijos kopija“
Kareivių g. 13B, Vilnius
Puslapis internete www.kopija.lt
El. paštas info@kopija.lt
Spausdino UAB „Vitae Litera“
Kurpių g. 5–3, Kaunas
Puslapis internete www.bpg.lt
El. paštas info@bpg.lt