



ISSN 2029–2236 (print)
ISSN 2029–2244 (online)
SOCIALINIŲ MOKSLŲ STUDIJOS
SOCIAL SCIENCES STUDIES
2010, 1(5), p. 151–168.

SUTARTIS KAIP VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ¹ TEISINĖS VEIKLOS LIETUVOJE FORMA: PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Gytis Kuncevičius

Mykolas Romeris universiteto Teisės fakulteto
Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 2714 545
Elektroninis paštas gytis.kuncevicius@mruni.eu

Pateikta 2009 m. lapkričio 6 d., parengta spausdinti 2010 m. sausio 15 d.

Anotacija. Lyginamosios administracinės teisės srities mokslininkai vis daugiau dėmesio skiria sutarties, kaip universalaus teisinio instrumento, pritaikymo administracinėje teisėje klausimams, kadangi pastebima, kad šis reiškinys sparčiai evoliucionuoja. Tačiau šios srities Lietuvos administracinės teisės mokslas gan atsilieka: iki šiol sutartis, kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos forma, Lietuvoje tyrinėta tik fragmentiškai. Administracinės sutartys doktrinoje ir teismų praktikoje pripažįstamos de facto, tačiau bendroji administracinių sutarčių teorija nėra formuojama.

Straipsnyje apžvelgiama, kaip sutarties (viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos formos) prigimtis vertinama lyginamosios administracinės teisės mokslo. Siekiant atskleisti Lietuvoje besiformuojančią sutarties, kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos formos, prigimties vertinimo tradiciją analizuojami minėtų subjektų sudaromų sutarčių teisinio vertinimo trys lygmenys: teisės doktrinos, pozityviosios teisės ir teismų praktikos. Taip išryškintos aktualios problemos, susijusios su viešojo administravimo subjektų

1 Siekiant supaprastinti straipsnio tekstą viešojo administravimo subjektai jame bus vadinami ir lyginamojoje administracinėje teisėje paplitusiu terminu „administracija“. Administracija – valstybės vykdomosios valdžios funkciją atliekančios institucijos. Jų pagrindinė paskirtis – įgyvendinti įstatymų leidejo priimtus teisės aktus. Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 10.

sudaromų sutarčių ir jomis remiantis susiklostančių teisinių santykių prigimties vertinimu, bei atkreipiamas dėmesys į tolesnių šios srities mokslinių tyrimų poreikį, siekiant nustatyti administracinių sutarčių sistemą Lietuvoje.

Reikšminiai žodžiai: sutartis, viešojo administravimo subjektas, teisinė veiklos forma, teisinė prigimtis.

Ivadas

Temos aktualumas ir probleminė situacija. Šiandieninė administracinė teisė išgyvena turiningųjų vertybinių orientacijų kaitos laikotarpį, reikalaujantį prisitaikyti prie itin dinamiškos aplinkos, kurioje plėtojasi šios teisės šakos reguliuojami santykiai. Teisės moksle ilgą laiką dominavo nuomonė, kad tradicinė ir vienintelė administracijos teisinės veiklos forma yra vienašalis administracinis aktas, išreiškiantis valdingus įgalinimus, o jo įgyvendinimas užtikrinamas daugiau valstybės prievarta nei teisės subjektų tarpusavio sutarimu. Tačiau mokslininkai vis dažniau atkreipia dėmesį į turinguosius administracinio teisinio reguliavimo technikos pokyčius: „Pačioje teisėje vyksta vidiniai pokyčiai. Įstatymo viršenybės užikrinimas derinamas su reguliavimo sutartimis srities išplėtimu“². Šį teiginį plačiau pagrindžia prof. F. Delpérée mintis: „Jūs parodėte, kad mes dalyvaujame tikroje administracinės srities revoliucijoje, sukėltoje 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 teisės institutas, ilgą laiką buvo tapatinamas išimtinai su privatinės (civilinės) teisės kategorija. Galbūt todėl sutarties, kaip administracinės teisės instituto, problemos yra nepakankamai ištirtos, atskleistos ir įvertintos. Į šią problemą atkreipė dėmesį O. V. Širabon: „būtina pripažinti, kad teisės moksle daugiau dėmesio skiriama „šakinėms“ sutartims – privatinėms sutartims, sudaromoms remiantis civiline ir komercine teise, taip pat rodant išskirtinį dėmesį sutarties veikimui tarptautinės teisės srityje. Atsižvelgiant į tai svarbiausi klausimai, susiję su viešosios teisės srities sutartiniais teisiniais santykiais, nėra pakankamai ištirti“⁴.

2 Tikhomirov, J. A. *Upravlenie na osnove prava* [Tihomirov, J. A. Management Based on Law]. Moskva: Formula prava, 2007, s. 64.

3 Taip buvo apibendrintos Vokietijos, Belgijos, Ispanijos, Prancūzijos, Didžiosios Britanijos, Italijos, Norvegijos, Olandijos, Lenkijos, Šveicarijos, Čekijos autorių diskusijose tema „Valdžia ir sutartis moderniajame administravime“, išsakytos mokslinės idėjos dėl vis platesnio sutarties panaudojimo reguliuojant santykius, susiklostančius administracijai įgyvendinant savo funkcijas. *XX Annuaire Européen d'administration publique*. Aix-En-Provence: Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 210–211.

4 Shirabon, O. V. *Normativno-pravovoj dogovor kak istochnik sovremenovo rosijskovo prava*. Avtoreferat disertacij na soiskanie uchenoj 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, s. 4–5.

Nors sutarties pritaikymas įvairiose vykdomosios valdžios veiklos srityse lyginamosios teisės mokslininkų įvardijamas kaip sparčiai evoliucionuojantis reiškinys, Lietuvos teisės moksle šiuo klausimu beveik nediskutuojama, o esamas mokslinis įdirbis vertintinas kaip fragmentinis. Atlikti moksliniai tyrimai nėra gausūs ir paprastai orientuojami ne į bendrosios sutarties pritaikymo administracinėje teisėje teorijos formavimą, o į atskirų klausimų analizę.

Straipsnyje analizuojami Lietuvos ir užsienio autorių darbai, kuriuose tyrinėjami įvairūs sutarties pritaikymo viešojo administravimo srityje klausimai, taip pat Lietuvos pozityviosios teisės nuostatos bei teismų praktika ir joje ryškėjančios tendencijos, vertinant remiantis šiomis sutartimis susiklostančių santykių teisinę prigimtį.

Straipsnio objektas – sutartis, kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos forma Lietuvoje.

Straipsnio tikslas – ištirti ir įvertinti aktualias problemas, susijusias su sutarčių, sudaromų įgyvendinant viešąjį administravimą, teisinės prigimties nustatymu Lietuvoje.

Straipsnio uždaviniai: 1. Ištirti ir atskleisti lyginamosios teisės bendrąsias tendencijas klasifikuojant sutartis, sudaromas įgyvendinant viešąjį administravimą. 2. Ištirti ir įvertinti Lietuvos teisės doktrinos tendencijas vertinant sutarčių, sudaromų įgyvendinant viešąjį administravimą, teisinę prigimtį. 3. Ištirti ir įvertinti Lietuvos teismų praktikos tendencijas vertinant sutarčių, sudaromų įgyvendinant viešąjį administravimą, teisinę prigimtį.

Rengiant straipsnį taikyti sisteminės analizės, lyginamasis, analitinis kritinis, dokumentų analizės metodai.

1. Viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių klasifikavimo tendencijos užsienio šalyse

Akivaizdu ir suprantama, kad šiuolaikinės teisinės valstybės administracija aktyviai veikia kaip lygiavertis civilinės teisės subjektas, kartu su kitais rinkos dalyviais sudarindamas įvairias civilines sutartis. Tačiau vis daugiau problemų kelia daugelyje užsienio šalių gan sparčiai evoliucionuojantis reiškinys, kai administracija remiasi sutartimi veikdama ne tik kaip civilinės, bei ir kaip administracinės teisės subjektas. Taip pat pastebėtina, kad neretai administracijos veikloje civiliniai-teisiniai ir administraciniai teisiniai metodai persipina ir veikia papildydami vieni kitus. Šios tendencijos suponuoja poreikį atsakyti į klausimus, kokie kiekvienos valstybės administracinėje teisėje sutarties instituto pritaikymo būdai, kaip šis institutas kinta priklausomai nuo valstybės teisės tradicijos, koks jo santykis su bendrąja sutarčių teisės (privatinės teisės) tradicija, kokia yra 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 – 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 administracine⁵, Vokietijoje – viešąja teisine sutartimi⁶. Sutarčių, sudaromų įgyvendinant vykdomąją valdžią, skirstymą į privatinės bei viešąsias propaguoja ir Belgijos, Olandijos, Šveicarijos, Čekijos teisės tradicija. Prof. J. B. Auby remdamasis lyginamosios administracinės teisės tyrimais teigia, kad pagal pasirinktą sutarties pritaikymo administracinėje teisėje modelį valstybes galima skirstyti į tris grupes⁷.

Pirmoji grupė pasirinkusi modelį, kurio pagrindinis akcentas yra pripažinimas, kad tam tikros administracijos sudaromos sutartys skiriasi joms būdingomis ypatybėmis. Tai reiškia, kad dauguma tokių sutarčių yra reglamentuojamos visumos specialių taisyklių, suformuojančių administracinių sutarčių teisę. Prie šios grupės pirmiausiai priskirtina Prancūzijos teisinė sistema, taip pat vienas ryškesnių šio modelio perėmėjų yra Ispanijos teisinė sistema, kurioje egzistuoja administracinių sutarčių teisės institutas.

Prie antrosios grupės priskirtina *common law* šeima, kurioje administracijos sudaromos sutartys teisiškai nėra skiriamos nuo kitų sutarčių. Jas reglamentuoja tos pačios taisyklės, joms taikomos tos pačios procedūros, o iš jų kylantys ginčus nagrinėja tie patys teismai, kaip ir privatinų sutarčių atveju. Ši pozicija neretai yra kritikuojama, ypač nagrinėjant šalių, priklausančių *common law* šeimai, tačiau patyrusių kontinentinės teisės tradicijos įtaką, patirtį (Kanada, Kvebekas).

Prie trečiosios grupės priskirtinos valstybės, kuriose laikomasi nuostatos, kad sutartis ir ja remiantis susiklostantys 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 sutartis priskirtina privatinei teisei. Šiuolaikinėje teisėje viešoji teisinė sutartis jau yra įtvirtinta, tačiau jos taikymo mastai, palyginti su prancūziškuoju modeliu, yra gana apriboti.

Italijos teisinė sistema taip pat priskirtina prie šios grupės, kadangi didesnė dalis doktrinos atmetė viešosios teisinės sutarties sąvoką. Taigi Italijoje viešoji sutartis yra privatinės (bendrosios) teisės sritis, o tai netrukdo civilinei teisei perimti specialias administracines teises taisykles siekiant apibrėžti tokiai sutarčiai taikomą teisinį režimą.

Taigi kyla klausimas, prie kurios grupės priskirtina Lietuva ir ar mūsų teisės tradicija pritaiko administracinės (viešosios teisinės) sutarties institutą? Jeigu taip, kokia šio instituto sandara ir apimtis formuojama mūsų teisinėje sistemoje? Norint atsakyti į šiuos

5 Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A. *Traité des contrats administratifs*. Paris: L.G.D.J., 1983, p. 125–126.

6 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. 217–218.

7 Auby, J. B. Les problèmes posés par le développement du contrat en droit administratif comparé. *Contrats publics. Volume I*. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 417–418.

klausimus būtina išryškinti aktualiausius probleminius aspektus, susijusius su administracijos sudaromų sutarčių teisine prigimtimi ir vieta Lietuvos teisinėje sistemoje.

2. Administracinės sutarties teisinės prigimties paieškos Lietuvos pozityviojoje teisėje

Prof. A. Urmono 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 galimybių⁸.

Nors dr. S. Šedbaras teigia, kad administracinė sutartis Lietuvoje gali būti sudaroma remiantis ir įstatymu, ir administraciniu aktu⁹, tačiau nepavyko aptikti jokio pozityviosios teisės akto Lietuvoje, kuris įtvirtintų administracinės ar viešosios teisės (tokios, kokia yra Vokietijoje) sutarties sąvoką arba bent skirtų koki nors ypatingą administracijos sudaromų sutarčių statusą.¹⁰ Pagrindiniu sutarčių teisės šaltiniu laikomas Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas¹¹ (toliau – LR CK) apie kokius nors administracijos sudaromų sutarčių ypatumus neužsimena.

LR CK 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, LR CK apsiribojama sutarties, kaip civilinių teisinių santykių atsiradimo, pasikeitimo ir pasibaigimo pagrindo įvardijimu. Tačiau Lietuvoje šiandieną vis aktualesnis tampa klausimas, ar sutarties pagrindu gali atsirasti, pasikeisti ar pasibaigti ne civiliniai teisiniai, o administraciniai teisiniai santykiai? Jeigu taip, kokia yra tokių sutarčių teisinė prigimtis ir kokios yra šių sutarčių sistemos ribos?

Apskritai viešosios sutarties sąvoka Lietuvos teisėje ne naujiena. Štai LR CK 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 pasakytina, kad toks viešosios sutarties įtvirtinimas civiliniuose įstatymuose neturi nieko bendro su kitų šalių teisinėse sistemose, pvz. Vokietijos, egzistuojančia viešąja teisine sutartimi, kuria reguliuojami santykiai, susiklostantys viešosios teisės srityje. Remiantis

8 Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 5 (83): 45.

9 Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006, p. 180.

10 Jeigu išimtimi nelaikysime vieno Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo, kuriame ji „Igalioja Finansų ministeriją pasirašyti administracinę sutartį su Europos Komisija dėl bendradarbiavimo audito ir kontrolės srityje“. Nors plačiau šis terminas ir nepaaiškinamas. Tai bene vienintelis teisės aktas, kuriame pavyko aptikti administracinės sutarties sąvoką. 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.

11 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.

Vakarų Europos šalių suformuota administracinių (viešųjų-teisinių) sutarčių doktrina pastebėtina, kad viena iš tokios sutarties šalių yra viešojo administravimo subjektas, realizuojantis savo uždavinius. Todėl akivaizdu, kad tokios sutartys ir LR CK įtvirtinta viešoji sutartis negali būti tapatinamos, kadangi šiuo atveju, nors sutartis ir vadinama „viešąja“, ji reguliuoja privatus-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 atveju¹². Taigi, galime teigti, kad šiuo atveju CK nesiima reguliuoti ypatingų viešųjų sutarčių, naudojamų įgyvendinant viešąjį administravimą ir susiaurina viešosios sutarties sąvoką iki civiliniam teisiniui reguliavimui būtinų ribų. Analogišką situaciją aptinkame ir Rusijos teisinėje sistemoje, tačiau, mokslininkų teigimu, toks sutarties „viešumas“ pagal jokus kriterijus neleidžia jos priskirti administracinių sutarčių kategorijai¹³.

Itin svarbus šiuo požiūriu LR CK 1.1 straipsnis, nustatantis civilinės teisės reglamentavimo dalyką. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad šiame straipsnyje kalbama apie LR CK taikymą būtent viešosios teisės reguliuojamiems santykiams, kurie skiriami į turtinius bei kitokius santykius, reglamentuojamus viešosios teisės normų¹⁴.

Minėtų santykių atžvilgiu LR CK normos taikomos subsidiariai arba paties kodekso įsakmiai nurodytais atvejais. Subsidiaraus LR CK taikymo technika yra įstatymų leidėjo valia, leidžianti jam pasilikti teisę nuspręsti, kiek konkrečioms viešosios teisės srities santykiams, taikyti šį kodeksą, o kuriuos jų aspektus detaliau sureguliuoti specialiais įstatymais. Tai galima paaiškinti visuomeninio gyvenimo dinamika – iš tiesų sudėtinga numatyti, kada ir kaip reikės reguliuoti atskiras valdymo šakas. Tačiau šiuo atveju kyla klausimas dėl tokio specialaus teisinio reguliavimo (LR CK bet koku atveju yra bendrasis teisinis reguliavimas) teisinės prigimties: ar tas reguliavimas priskirtinas prie civilinio teisinio reguliavimo, aptarnaujančio viešąją teisę, ar vis dėlto jis yra toks specifinis, kad „išveda“ reguliuojamus santykius už bendrosios civilinės teisės ribų? Deja, kol kas nei pozityvioji teisė, nei doktrina šio klausimo tinkamai neįvertino, nors akivaizdu, kad įvairiose administracijos veiklos srityse daugėjant sutarčių, kurių teisinė priklausomybė nėra aiški, jis tampa vis aktualesnis.

Antrasis atvejis, kai būtina nustatyti, kada LR CK turės viršenybę prieš specialiuosius įstatymus, reglamentuojančius viešosios teisės srities santykius, suponuoja poreikį žinoti, kurioje srityje ir kiek tikslinga bei reikalinga remtis ne privatinio teisiniu, o viešuoju teisiniu reguliavimu. Tačiau svarbu akcentuoti, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) išplėstinė teisėjų kolegija teisingai nurodė, „kad nors LR CK normos gali būti papildomai taikomos ir viešosios teisės reguliuojamiems santykiams (1.1 str. 2 d.), tačiau dėl to šie santykiai netampa privatiniais teisiniais santy-

12 Bakanas, A., et al. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras*. Šeštoji knyga. Vilnius: Justitia, 2003, p. 203.

13 Bakhpakh, D. N. *Administrativnoe pravo Rosii* [Bahrah, D. N. Administrative Law of Russia]. Moskva: Eksmo, 2007, s. 288.

14 Bakanas, A., et al. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras*. Pirmoji knyga. Pirmasis leidimas. Vilnius: Justitia, 2001, p. 55–59.

kiais¹⁵. Akivaizdu, kad neretai privatinis teisinis ir viešasis teisinis reguliavimas veikia kartu, papildydami vienas kitą. Tą neginčijamai įrodo ir Prancūzijos atvejais, kur administracinės sutartys griežtai atskirtos nuo privatinų administracijos sutarčių: „Kokie bebūtų viešųjų asmenų sutarties laisvės pagrindai ir erdvė, visos jų sutartys turi atitikti teisėtumo sąlygas, taikomas susitarimams pagal civilinį kodeksą. Sutarties, kokia ji bebūtų – administracinė ar civilinė, sudarymui taip pat galioja bendrosios prievolių teisės nuostatos, susijusios su valios trūkumais, klaida, apgaule, prievarta ir pan.“¹⁶

Taigi sutartis ir jos pritaikymo viešajame administravime evoliucionavimas būtent ir yra vienas iš probleminių aspektų, kuriuo remiantis turi būti išspręstas privatinio teisinio ir viešojo teisinio reguliavimo santykio klausimas. Tai suponuoja būtinybę nustatyti, kokios teisinės prigimties santykiai – civiliniai ar administraciniai atsiranda, pasikeičia ar pasibaigia viešojo administravimo subjektams sudarant sutartis.

Kaip teisingai nurodoma, „tai, kad teisinis santykis yra turtinis, savaime nereiškia, kad jis yra civilinis teisinis santykis“. Pavyzdžiui, turtiniai santykiai, susiję su mokesčių ir kitų privalomų rinkliavų arba 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 kita. Minėtus santykius reglamentuoja viešosios teisės normos ir šiems santykiams būdingas valdžios bei 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 teismai¹⁷.

Norėtusi atkreipti dėmesį į tai, kad vis daugiau tokių santykių atsiranda sudarant sutartis, kai administracija, įgyvendindama savo funkcijas, veikia ne kaip civilinės teisės, o kaip viešojo administravimo subjektas. Taigi kyla klausimas, ar tikrai tokiems santykiams nėra būdingas sutarties laisvės principas, ar tiesiog jis yra kitokios apimties nei privatinėje teisėje? Ar remiantis sutartimi gali atsirasti santykiai, kuriuos reglamentuoja viešoji teisė? Štai, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatyme¹⁸ numatyta mokestinės paskolos sutartis. Pagal šio įstatymo 2 straipsnio 19 punktą mokestinės paskolos sutartis – tai remiantis mokesčių administratoriaus sprendimu atidėti (išdėstyti) mokestinės nepriemokos mokėjimą 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 poįstatyminiai aktai. Minėtame Mokesčių administravimo įstatymo straipsnyje užsimenama

15 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. A261-339/2008).

16 Clamour, G. Esquisse d'une théorie générale des contrats publics. *Contrats publics. Volume II*. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 641–642.

17 Bakanas, A., *et al.*, p. 58–59.

18 Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 63-2243.

ir apie tai, kad tokioms sutartims taikomos tam tikros LR CK nuostatos, todėl kalbama apie mišrų teisinį reguliavimą – civilinės ir viešosios teisės normų veikimą. Tačiau aki-vaizdu, kad remdamasis tokia sutartimi mokesčių administratorius veikia kaip valdingas teisės turintis subjektas ir įgyvendina tiesiogines savo funkcijas – užtikrina mokesčių bei kitų privalomų mokėjimų surinkimą į valstybės biudžetą, t. y. atlieka mokesčių administravimą, o tai yra laikoma specialia viešojo administravimo sritimi. Taip pat pasakytina, 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 ir viešosios teisės aktų – mokesčių įstatymų, abejotina, ar sudarius minėtą sutartį pasikeičia tokios pareigos teisinė prigimtis.

Galima paminėti ir kitas sutartis. Mokesčių administravimo įstatymo 51–55 straipsniai mini duomenų teikimo sutartis, o 71 straipsnis numato, kad mokesčių administratorius ir mokesčių mokėtojas gali pasirašyti susitarimą dėl mokesčio bei 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 arba mokestinio patikrinimo metu, taip pat visų mokestinių ginčų nagrinėjimo etapų metu.

Vis daugėja sutarčių ir tarp viešosios teisės subjektų. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 4 dalyje teigiama, kad savivaldybė gali perduoti įgyvendinti administracinių ir viešųjų paslaugų funkcijas kitai savivaldybei abipusiu sutarimu remiantis sutartimis, tačiau už šių funkcijų įgyvendinimą atsakinga funkcijas perduodanti savivaldybė¹⁹. Tokių pavyzdžių yra ir daugiau. Tad kyla klausimas, kokia šių sutarčių ir jomis remiantis susiklostančių santykių teisinė prigimtis?

Įdomumo dėlei atkreipsime dėmesį ir į LR CK 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 bei sutartis vartojami kaip atskiri ir tarpusavio ryšiais nesiejami terminai. Tačiau Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 8 dalyje teigiama, kad administracinis aktas yra viešojo administravimo subjekto išleistas nustatytos formos teisės aktas.²⁰ Įdomu, kad ir lietuviškoje teisinėje literatūroje sutinkama nuomonė, jog viena iš administracinio akto (administracinės teisės taikymo akto) rūšių yra administracinė sutartis²¹. Taigi galima daryti išvadą, kad atsižvelgiant į Lietuvos dabartinės teisinės praktikos aktualijas sutartį būtina vertinti platesniu aspektu. Tai suponuoja poreikį tirti sutarties reikšmę bei vietą ne tik civilinės, bet ir viešosios (administracinės) teisės aktų sistemoje. Kaip matome, egzistuojanti po-

19 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 113-4290.

20 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1944.

21 Andruškevičius, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008, p. 141–142; Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvoje*. Vilnius: Justitia, 2006, p. 122.

zityvioji teisė neatsako į klausimus dėl visų administracijos sudaromų sutarčių teisinės prigimties, todėl šiuos atsakymus turėtų duoti teisės doktrina arba jurisprudencija.

3. Administracinės sutarties teisinės prigimties paieškos Lietuvos teisės doktrinoje

Galima teigti, kad iki šiol Lietuvos teisės moksle gaji idėja sutartį laikyti išimtinai privatinės (civilinės) teisės institutu. Reikia pripažinti, kad dar tarpukario Lietuvoje P. Vilučio išsakytas požiūris ne mažiau aktualus ir šiandieną: „Visą laiką administracinei teisei teko kovoti su civiline ir kartais baudžiamąja teise. Toji kova dar nėra ir dabar baigta. Labai daug dar kur teisinius santykius tvarko civilinė teisė, kurie iš tikrųjų turėtų priklausyti administracinei teisei. Tas yra dėl tos priežasties, kad dar daugelis juristų gyvena civilinės teisės idėjomis, kad dar nėra sukurtos tinkamos aukštesnės administracinės teisės mokslo, aiškios administracinės teisės doktrinos.“²²

Dabartinėje Lietuvos civilinės teisės doktrinoje apie administracijos sudaromas sutartis visiškai nekalbama. Bene solidžiausiu ir išsamiausiu Lietuvos teisės mokslo veikalų sutarčių teisės klausimais laikytina prof. V. Mikelėno atlikta studija lyginamosios sutarčių teisės klausimais, orientuota į privatinę sutarčių koncepciją. Tačiau joje yra ir užuomina apie Prancūzijos administracinių sutarčių institutą, kaip ypatingą šios šalies teisinės tradicijos aspektą²³. Blieka tik apgailėstauti, kad pateikdamas pagrindines tuomet dar reformuojamos Lietuvos sutarčių teisės nuostatas profesorius neužsiminė apie kokius nors administracijos sudaromų sutarčių ypatumus. Kadangi per pastaruosius metus teisinis reguliavimas iš esmės pasikeitė, atsirado nemažai naujų teisinių santykių rūšių, atsidūrusių administracinės ir civilinės teisės sąveikų laukuose, dabartiniu metu būtų sudėtinga išsamiai vertinti Lietuvos sutarčių teisės koncepciją remiantis esamu moksliniu įdirbiu. Civilinės ir prievolių teisės veikaluose daugiau nepavyko surasti jokių užuominų apie administracinių (viešųjų teisinių) sutarčių egzistavimą Lietuvos teisinėje sistemoje. Esant tokiai situacijai galima suponuoti dvi išvadas. Pirma – visos administracijos sudaromos sutartys priskirtinos civilinėms sutartims, kurioms esant tam tikroms išimtims taikomi civilinio-teisinio reguliavimo principai. Taigi tarsi preziumuojama, kad administracijos sudaromas sutartis būtina priskirti bendrosios sutarčių teisės sričiai, kaip tai yra *common law* valstybėse. Antra galima išvada – Lietuvos teisinėje sistemoje egzistuoja specialus teisinis reguliavimas, susijęs su atskiromis administracijos sudaromų sutarčių kategorijomis. Tačiau dėl to, kad administracinės teisės moksle yra spragų ir jis vėluoja spręsti minėtas problemas, o civilinės teisės mokslas šiuo klausimu taip pat tyli, tokių sutarčių ir tokio teisinio reguliavimo teisinės prigimties, taip pat vietos teisės sistemoje problema lieka neišspręsta.

Lietuvos administracinės teisės doktrinoje analizuojamuoju klausimu išsamių mokslinių tyrimų atlikta nebuvo. 2005 m. Mykolo Romerio universiteto autorių kolek-

22 Vilutis, P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939, p. 38.

23 Mikelėnas, V. *Sutarčių teisė. Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija*. Vilnius: Justitia, 1996, p. 62.

tyvo išleistame administracinės teisės vadovėlyje užsiminta apie egzistuojančias administracines sutartis, kaip apie teisinę viešojo administravimo formą ir įvardijama tai kaip administracinis-teisinis sandoris²⁴.

Naujausiam Lietuvos administracinės teisės vadovėlyje apie administracines sutartis užsiminta kaip apie atskirą teisės taikymo akto rūšį, tačiau plačiau šis klausimas neanalizuotas²⁵.

Prof. A. Urmonas, plėtodamas 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“²⁶.

Iki šiol bene plačiausiai administracinės sutarties doktriną, remdamasis Vokietijos ir Prancūzijos teisės tradicija, ištyrė dr. S. Šedbaras²⁷. Manytume, kad svarbiausiu indėliu pradėdant plėtoti administracinės (viešosios teisinės) sutarties koncepciją Lietuvoje laikytinas šio mokslininko apgintas teiginys, kad mūsų šalyje greta civilinių teisinių 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, be kitų formų, gali būti įforminamas ir administracine sutartimi“²⁸. Atkreiptinas dėmesys, jog ši pozicija artima vokiškajai (siaurajai) administracinės sutarties koncepcijai, kadangi ji išreiškia pozityvųjį teisės taikymą kaip vieną iš administracinio proceso elementų, t. y. kalbama apie „sprendimo įforminimą administracine sutartimi“. Tačiau galime išvelgti ir užuominų apie sutartis, sudaromas tarp dviejų vienas kitam nepavaldžių viešojo administravimo subjektų (vadinamosios koordinacinės sutartys). Akcentuodamas, kad Lietuvoje įvairiose viešojo administravimo srityse sudaromos administracinės sutartys, tačiau atkreipdamas dėmesį į tai, jog pozityviojoje teisėje nėra įtvirtinti bendrieji administracinės sutarties reglamentavimo klausimai, dr. S. Šedbaras įvardijo keletą konkrečių Lietuvos teisinėje sistemoje egzistuojančių sutarčių, jo nuomone, priskirtinų prie administracinių sutarčių kategorijos. Atkreiptinas dėmesys, kad pateiktas administracinėmis preziumuojamų sutarčių spektras yra gana įvairus, jį sudarančios sutartys yra itin skirtingos ir pritaikomos įvairiose viešojo administravimo srityse²⁹. Būtent tokia administracijos sudaromų sutarčių įvairovė yra vienas

24 Bakaveckas, A., et. al. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 480–481.

25 Andruškevičius, A., *supra* note 21, p. 141–142.

26 Urmonas, A., *supra* note 8, p. 45.

27 Šedbaras, S. *Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

28 *Ibid.*, p. 31.

29 Dr. S. Šedbaras kaip administracines įvardijo tokias sutartis: profesinės karo tarnybos ir savanoriškosios karo tarnybos sutartys; kolektyvinės valstybės tarnybos sutartys; vietos savivaldos institucijų jungtinės veiklos sutartys su valstybės institucijomis arba kitomis savivaldybėmis; Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos ir apskrities viršininko bendradarbiavimo sutartis; savivaldybių institucijų su vežėjais sudaromos visuomenės aptarnavimo sutartys; mokesstinės paskolos sutartys; sutartys

problemiškiausių faktorių, siekiant nustatyti ir apibrėžti atskirose šalyse susiformavusio administracinių (viešųjų teisinių) sutarčių modelio (tokių sutarčių sistemos) ribas. Gaila, bet aiškesnių administracinių sutarčių sistemos kontūrų dr. S. Šedbaras daugiau nepateikė. Tikriausiai šio mokslininko tyrimų apimtis nulėmė, kad administracinė sutartis, kaip vienas tyrimų objekto mikroelementų, buvo apibūdinta daugiau remiantis prezumpcija, orientuojantis į tris kriterijus: viena sutarties šalis – viešojo administravimo subjektas, įgyvendinantis savo įgaliojimus; sutarties tikslas – tenkinti visuotinai reikšmingą interesus; sutarties sąlygas reglamentuoja viešosios teisės aktai, neretai – poįstatyminiai. Tačiau nebuvo mokslininkui atskleista ir iširta, kokie būtent požymiai arba elementai nulemia administracinės sutarties teisinį tapatumą ir kaip jie vertintini remiantis Lietuvos bendrąja sutarčių teise, o tai yra itin svarbu. Taigi galima teigti, kad administracinė sutartis buvo apibūdinama daugiau remiantis lyginamosios teisės pavyzdžiais ir atskirai netiriant jos teisinės prigimties atsižvelgiant į Lietuvos teisės tradiciją.

Vertinant administracinės sutarties instituto būklę Lietuvoje itin svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad civilinės (taip pat ir sutarčių) teisės reforma įvydyta anksčiau. Administracinės teisės ir pagrindinių jos institutų reforma dar nėra baigta ir šiuo metu. Todėl natūralu, kad, administracinei teisei neturint senų tradicijų, sutarčių teisės tradicija susiformavo remiantis private teise. Ir tik vėliau Lietuvą pasiekė visose valstybėse pastebimas sutarties, kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos formos, plėtros reiškinys. Tačiau ar tai reiškia, kad sutarties pritaikymo administracinėje teiseje modelis dar tik bus pradėdamas formuotis? Akivaizdu, kad ne. Šis procesas jau yra prasidėjęs, todėl svarbu nustatyti pagrindines jo plėtros kryptis ir tendencijas. Galima teigti, kad mūsų šalyje šis institutas formuojamas fragmentuotai ir kazuistiškai neturint jokios apibrėžtos vizijos (konceptijos): atskiri įstatymai bei kiti teisės aktai vis dažniau numato įvairias sutartis, kurių teisinė priklausomybė neaiški. Esant tokiai šio klausimo būklei jau dabar praktikoje kyla probleminių klausimų dėl atskiroms sutartims taikytinos teisės, dėl ginčų teismingumo ir kitokių.

Taigi faktas, jog daugelyje užsienio šalių egzistuoja administracinės (viešosios-teisinės) sutartys ir kad Lietuvoje administracija taip pat sudarinėja įvairių savo veiklos sričių sutartis, nėra pakankamas pagrįsti, jog Lietuvoje sudaromų administracinių sutarčių prasmė tokia pat, kokia Prancūzijoje arba Vokietijoje sudarinėjamų tokių sutarčių. Tai puikiai įrodo jau minėtas Italijos pavyzdys, kurios teisės tradicija nepripažįsta administracinių sutarčių instituto. Nors ten taip pat egzistuoja specialios taisyklės, susijusios su kai kuriomis administracijos sudaromomis sutartimis, tačiau doktrina iš esmės atmetė, jog egzistuoja administracinės sutarties institutas, todėl laikoma, kad visas administracijos sudaromas sutartis apima civilinė teisė³⁰. Taigi aplinkybė, kad administracijos sutar-

dėl naudingųjų iškasenų, požeminio pramoninio bei mineralinio vandens išteklių ir žemės gelmių ertmių naudojimo; Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliosios institucijos ir socialinės įmonės sudaromos sutartys dėl subsidijos išmokėjimo ir panaudojimo tvarkos; remiamiesiems bedarbiams įdarbinti įsteigtose (pritaikytose) darbo vietose tarp 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. *Ibid.*, p. 156–160.

30 Auby, J. B., *supra* note 7, p. 417–418.

tims taikomos specialios taisyklės, nustatomos viešosios teisės aktų, nebuvo pripažinta kaip nesuderinama su bendrąja sutarčių teise, todėl tai nesutrukdė Italijos civilinės teisės tradicijai neprarandant savo teisinio tapatumo apimti ir šias specialias taisykles. Atitinkamai tai lėmė, kad sutartis administracijos veikloje Italijoje neišplito plačiai. Aišku, negalima paneigti, kad Lietuvoje atsiranda vis daugiau sutarčių, sudaromų tarp viešojo administravimo subjektų ir akivaizdu, kad tokios sutartys visiškai nesusijusios su civiline teise ir jos funkcijomis. Tačiau, kaip tvirtina prof. J. B. Auby, itin problemiškas lyginamosios administracinės teisės reiškinys, kuriam mokslininkai skiria daugiausiai dėmesio, yra sutarties skverbimasis į administracijos ir visuomenės santykių sritis³¹. O būtent šiose srityse ir iškyla privatinųjų bei viešųjų sutarčių sąveikos ir atribojimo problema, kurios neįmanoma išspręsti atsietai nuo bendrosios valstybės teisės tradicijos, remiantis vien tik užsienio šalių patirtimi.

Apibendrinant, kokio lygio Lietuvos teisės doktrinos moksliniai administracinės sutarties tyrimai, pasakytina, kad itin stokojama sisteminio požiūrio, susiejančio sutarties kaip universalaus teisinio instrumento pritaikymą įvairiose teisės šakose. Taip tarsi siekiama izoliuoti nuo bendrosios sutarčių teisės tradicijos pagrįsti administracinių sutarčių egzistavimą. Tačiau tai daroma daugiau remiantis fragmentiniais Lietuvos ir lyginamosios teisės pavyzdžiais. Doktrinoje nėra suformuota bendrosios administracinės sutarties teorija, sutarties administracinį pobūdį nulemiantys kriterijai, kurie padėtų nustatyti administracinių sutarčių sistemos ribas,

4. Administracinės sutarties teisinės prigimties paieška Lietuvos teismų praktikoje

Nebuvimas aiškios pozityviosios teisės bei doktrinos koncepcijos atsispindi ir teismų praktikoje. Įprasta buvo manyti, kad kiekvienas teisinis santykis, susiklostantis remiantis sutartimi, yra civilinio-teisinio santykio sinonimas. Tačiau įvairėjant administraciniams-teisiniams santykiams teismai pradėjo juos vertinti nenuosekliai.

2000 m. lapkričio 7 d. nutartyje Specialioji teisėjų (teisingumo) kolegija (toliau – Kolegija) sprendė klausimą, ar teisingas administraciniam teismui ginčas, kilęs iš studijų sutarties tarp pareiškėjo (studento) ir Vilniaus universiteto. 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 taip konkretizuodamas sudarytos su studentu dieninių studijų sutarties 3 punktą), pažeidė 1998 m. leipos 7 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo Nr. 856 „Dėl valstybinių aukštųjų mokyklų studentų ir laisvųjų klausytojų“ 1.2 punktą, 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.

31 Auby, J. B., *supra* note 7, p. 413–416.

Pareiškėjas čia neprašė ištirti Senato priimto akto atitikties Vyriausybės nutarimui, nes jis neturėjo tokios teisės. Taigi Kolegija konstatavo, kad šalių ginčas kilo iš sutartinių santykių, todėl nagrinėtinas bendrosios kompetencijos teisme³².

Būtina pažymėti, kad Kolegijos praktika šiuo klausimu ne visada buvo nuosekli. 2001 m. sprendama klausimą dėl teisinių santykių, susiklostančių tarp Teritorinės ligonių kasos ir privačios vaistinės remiantis sudaryta sutartimi, Kolegija pažymėjo, kad Teritorinė ligonių kasa yra administravimo subjektas, kurio statusas bei funkcijos (taip pat privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšų panaudojimo srities) 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 arba 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 teisme³³.

Tačiau 2002 m. balandžio 11 d. nutartyje sprendama panašų klausimą Kolegija 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“, taip pat papildomo 2001 m. kovo 16 d. susitarimo, tai yra iš sutartinių ieškovo bei atsakovo santykių, todėl byla nagrinėtina bendrosios kompetencijos teisme³⁴.

Itin svarus Kolegijos sprendimas buvo 2004 m. spalio 22 d. nutartyje, kurioje ji nurodė, kad tarp paramą administruojančios institucijos ir pretenduojančiojo gauti paramą susiklosto valdžios bei pavaldumo, bet nelygiateisiai santykiai. Priėmus sprendimą dėl paramos skyrimo ir paramą administruojančiai institucijai su paramos gavėju dėl to sudarius sutartį nereiškia, kad tarp šių šalių susiklosto civiliniai teisiniai santykiai, t. y. viešasis administravimas pasibaigė³⁵. Kaip matome, tai labai svarbus posūkis kvalifikuojant remiantis sutartimi susiklostančiuosius teisinius santykius. Kolegija išskleidė tam tikras abejones ir dar kartą atkreipė dėmesį į jau anksčiau suformuluotą kryptį, kad ne tik teisinių santykių forma, bet ir turinys turi lemti jų teisinį kvalifikavimą. Taigi apibendrinant galima daryti išvadą, kad Kolegija pabandė iš dalies pakeisti tradicija tapusią teisinę praktiką kiekvieną iš sutarties kylantį teisinį santykį tapatinti su civiliniu-teisiniu santykiu. Taigi lyg ir netiesiogiai pripažinta, kad viešojo administravimo srityje taip pat egzistuoja sutartis, kaip teisinių santykių tarp administracijos bei privačių subjektų reguliavimo instrumentas.

32 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2000 m. lapkričio 7 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika*. 2001, Nr. 1. p. 290.

33 *Ibid.*, p. 274.

34 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2002 m. balandžio 11 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika*. Nr. 3. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002, p. 220.

35 Specialiosios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2004 m. spalio 22 d. nutartis [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-10-19]. <http://www.lat.lt/3_nutartys/senos/nutartis.aspx?id=27549>.

Itin svarbi Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) pozicija vienoje byloje, kuri, neatmetama, gali būti inspiruota anksčiau minėtos Kolegijos pozicijos. 2005 m. lapkričio 25 d. LVAT nutartyje, autoriaus žiniomis, pirmą kartą šio teismo praktikoje paminėta administracinės sutarties sąvoka. Pasisakydamas dėl teisinių santykių, susiklosčiusių tarp Lietuvos Respublikos muitinės ir garantinės asociacijos, rūšies, LVAT nurodė, jog tokia santykių tarp viešojo administravimo institucijos bei privataus asmens forma, kai valstybės institucija, siekdama įgyvendinti savo įstatymų numatytas funkcijas ir patenkinti viešąjį interesą, sudaro sutartis su privačiais asmenimis, Europos šalių teisinėje praktikoje bei teisės doktrinoje yra vadinama administracine sutartimi. Konkrečiai šioje byloje buvo nurodyta, jog bendrosios garantijos sutartis tarp muitinės ir garantinės asociacijos nėra civilinė sutartis ir ja remiantis susiklostę santykiai yra viešosios, o ne civilinės teisės dalykas³⁶.

Šioje nutartyje suformuluotą LVAT poziciją galima būtų vertinti kaip reikšmingą žingsnį, pradedant Lietuvoje formuoti administracinių sutarčių koncepciją, kadangi joje ne tik pripažinta, kad remiantis sutartimi susiklostę teisiniai santykiai gali būti kvalifikuojami kaip administraciniai teisiniai santykiai, bet ir įvardijama konkreti sutarties kvalifikacija – administracinė sutartis. Taip lyg pasakoma, kad Lietuvoje analogiškai kai kurių Europos šalių praktikai formuojasi nauja sutarčių rūšis.

Vėlesnė LVAT praktika dar kartą patvirtino suformuotą poziciją. 2008 m. gegužės 6 d. nutartyje išplėstinė LVAT teisėjų kolegija, sprendama ginčą dėl jau minėtų sutarčių, sudaromų tarp teritorinių ligonių kasų ir privačių subjektų, nuosekliai laikėsi anksčiau suformuotos administracinių teismų praktikos. Vyriausiojo administracinio teismo Išplėstinės teisėjų kolegijos nuomone, Sveikatos draudimo įstatymo 33 straipsnio 1 dalies 1 punkte numatytos sutartys turi būti vertinamos kaip administracinės, nes teisiniai santykiai, kuriais remiantis kyla sutartiniai įsipareigojimai, yra administraciniai, o pačios sutartys viešojo administravimo subjektų sudaromos viešosios teisės normų imperatyviojo reguliavimo pagrindais, ginant sveikatos apsaugos srities viešuosius interesus. Nagrinėjamos bylos atveju ginčas kilo iš santykių, atsiradusių Teritorinei ligonių kasai vykdant minėtą viešojo administravimo veiklą. Tai, kad sveikatos priežiūros įstaigoms norint skirti privalomojo sveikatos draudimo fondo lėšų yra sudaroma sutartis, nekeičia aptariamųjų santykių pobūdžio. Sutartis šiuo atveju yra priemonė pagal įstatymo nustatytą paskirtį paskirstyti privalomojo sveikatos draudimo fondo lėšas ir sprendimas dėl jos sudarymo yra priimamas remiantis viešosios teisės normų, reglamentuojančių tikslinio valstybinio finansinio fondo lėšų administravimą, nustatytomis sąlygomis ir taisyklėmis. Teritorinė ligonių kasa, priimdama sprendimą sudaryti sutartį arba jos nesudaryti su sveikatos priežiūros įstaiga, įgyvendina jai suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus ir santykiai dėl tokio pobūdžio sprendimų priėmimo yra viešojo administravimo santykiai.

Itin svarbu akcentuoti, kad šį kartą LVAT neapsiribojo tik sutarties ir ja remiantis kylančių teisinių santykių prigimties įvertinimu, o pasisakė ir dėl viešosios teisės subjekto autonomijos ribų: „Atkreiptinas dėmesys, jog viešojo administravimo funkcijas įgyvendinanti institucija neturi tokios privatinės autonomijos, kokią turi civiliniuose

36 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje *Asociacija „Linava“ v. Muitinės departamentas* (bylos Nr. A¹⁴-1479/2005).

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. Taigi Teritorinės ligonių kasos atlikti veiksmai turėtų būti vertinami pagal Viešojo administravimo, „Sveikatos draudimo ir Konkurencijos įstatymuose įtvirtintų teisės normų reikalavimus.“³⁷

Apibendrinant pasakytina, kad administracinės sutarties instituto klausimu jaučiamas atotrūkis tarp trijų teisės ontologinių lygmenų – teisinių idėjų, teisės normų ir teisinių santykių. Akivaizdu, kad teismai bando užpildyti pozityviosios teisės ir doktrinos spragas formuodami vieningą praktiką vertinant remiantis sudaromomis sutartimis susiklostančius santykius viešojo administravimo srityje. Kita vertus, nesant vienodo teisinio reglamentavimo, teismai vengia išplėtoti bendrus administracinės sutarties kvalifikavimo kriterijus ir bando fragmentuotai remtis užsienio šalių kazuistiniais pavyzdžiais. Ši problema aktuali ir kitoms šalims. Štai Lenkijoje, kurios įstatymų leidėjas taip pat nėra išsprendęs administracijos sudaromų sutarčių teisinės prigimties klausimų, „srityse, kuriose yra situacijos, palyginamos su kitomis Europos šalimis, administracinės ir civilinės sutarties atskyrimo kriterijų ieškoma lyginamosios teisės praktikoje ir remiamasi daugiau procedūra nei akto materialia forma ar turiniu“³⁸. Akivaizdu, kad tokiu atveju dažniausiai susiduriame su Prancūzijos ir Vokietijos teisinės tradicijos įtaka. Tačiau tokia fragmentinė praktika, pasireiškianti ir jurisprudencijoje, ir doktrinoje, nevertinant užsienio šalių patirties remiantis Lietuvos teisės tradicija, yra metodologiškai klaidinga. Manytume, kad remiantis lyginamosios teisės patirtimis galima būtų išgryninti kriterijus, lemiančius administracinės sutarties teisinį tapatumą, kadangi Lietuvoje dar nėra susiformavusi sutarties kaip administracinės teisės instituto tradicija. Tačiau visi kriterijai, perimti iš lyginamosios teisės, turi būti tiriami atsižvelgiant į bendrąją Lietuvos sutarčių teisės tradiciją. Tai leistų sudaryti sąlygas, būtinas tolesniems moksliniams tyrimams, padėsiantiems nustatyti, kokia administracinių sutarčių sistema formuojasi Lietuvoje.

Išvados

1. Lyginamoji teisė administracijos sudaromų sutarčių teisinę prigimtį vertina skirtingai, tačiau neretai remiantis kontinentinės teisės grupės valstybių teisės tradicijomis tokios sutartys skiriamos į civilines (privatines) ir administracines (viešąsias teises). Lietuvos teisėje nėra susiformavusi sutarties kaip administracinės teisės instituto tradicija, tačiau doktrinoje ir jurisprudencijoje ryškėja tendencija pripažinti administracinių sutarčių egzistavimą *de facto*.

2. Vertinant, kiek Lietuvos teisės doktrina ištyrusi administracinę sutartį, pastebėtina, kad administracinės sutarties egzistavimas daugiau preziumuojamas remiantis fragmentiniais lyginamosios teisės ir Lietuvos pozityviojoje teisėje įtvirtintų sutarčių

37 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės mėn. 6 d. nutartis administracinėje byloje *UAB „Baltic Orthoservice“ v. Vilniaus teritorinė ligonių kasa* (bylos Nr. A²⁶¹-339/2008).

38 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. 221.

sutapatrinimo pavyzdžiais. Tačiau bendroji administracinės sutarties teorija nėra formuojama. Nesant pozityviojoje teisėje įtvirtintų ir doktrinoje išgrynintų bendrųjų administracijos sudaromų sutarčių teisinės prigimties nustatymo kriterijų, teismai jų formuoti taip pat nesiryžta, todėl teisminė praktika šiuo klausimu nėra nuosekli.

3. Doktrinoje ir jurisprudencijoje išryškėjusi praktika nustatant administracijos sudaromų sutarčių teisinę prigimtį remtis kazuistiniais lyginamosios teisės pavyzdžiais yra metodologiškai nepagrįsta. Civilinės teisės reformos Lietuvoje pirmumas nulemia ir sutarties kaip administracinės teisės instituto sistemą. Todėl administracijos sudaromų sutarčių teisinę prigimtį galima apibrėžti tik tiriant jas atsižvelgiant į bendrąją Lietuvos sutarčių (privatinės) teisės tradiciją.

4. Lyginamosios teisės patirtis gali pasitarnauti išgryninant kriterijus, nulemiančius administracinės sutarties teisinį tapatumą. Tačiau visi iš lyginamosios teisės paimiti kriterijai turi būti tiriami atsižvelgiant į bendrąją Lietuvos sutarčių teisės tradiciją. Tai leistų suformuoti instrumentarijų, būtiną tolesniems moksliniams tyrimams, padėsiantiems nustatyti, kokia Lietuvoje formuojasi administracinių sutarčių sistema.

Literatūra

- Andruškevičius, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008.
- Auby, J. B. Les problèmes posés par le développement du contrat en droit administratif comparé. *Contrats publics. Volume I*. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006.
- Bakanas, A., et. al. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras*. Pirmoji knyga. Pirmasis leidimas. Vilnius: Justitia, 2001.
- Bakanas, A., et. al. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras*. Šeštoji knyga. Vilnius: Justitia, 2003.
- Bakaveckas, A., et. al. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
- Bakhpakh, D. N. *Administrativnoe pravo Rosii* [Bahrah, D. N. Administrative Law of Russia]. Moskva: Eksmo, 2007.
- Clamour, G. Esquisse d'une théorie générale des contrats publics. *Contrats publics. Volume II*. Presses de la faculté de Droit de Montpellier, 2006.
- Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A. *Traité des contrats administratifs*. Paris: L.G.D.J., 1983.
- 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.
- 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.
- Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
- Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 63-2243.
- Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1944.
- Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 113-4290.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje *Asociacija „Lina-*

- va“ v. *Muitinės departamentas* (bylos Nr. A¹⁴-1479/2005).
- 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. A261-339/2008).
- Mikelėnas, V. *Sutarčių teisė. Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija*. Vilnius: Justitia, 1996.
- Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
- Shirabon, O. V. *Normativno-pravovoj dogovor kak istochnik sovremenovo rosijskovo prava*. Avtoreferat disertacij na soiskanie uchenoj 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.
- 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.
- Specialios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2000 m. lapkričio 7 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika*. 2001, 1.
- Specialios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2001 m. kovo 2 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika*. Nr. 1. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001.
- Specialios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2002 m. balandžio 11 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika*. Nr. 3. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002.
- Specialios teisėjų (teisingumo) kolegijos 2004 m. spalio 22 d. nutartis [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-10-29]. <http://www.lat.lt/3_nutartys/senos/nutartis.aspx?id=27549>.
- Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.
- Šedbaras, S. *Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai*. Doktoro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
- Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 5 (83).
- Tikhomirov, J. A. *Upravlenie na osnove prava* [Tikhomirov, J. A. Management Based on Law]. Moskva: Formula prava, 2007.
- Vilutis, P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939.

CONTRACT AS A FORM OF THE LEGAL PRACTICE OF ADMINISTRATIVE SUBJECTS IN LITHUANIA: PROBLEMATIC ASPECTS

Gytis Kuncevičius

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *In the field of comparative administrative law scientists pay increasingly more attention to the applicability of contracts as this phenomenon is rapidly evolving. The approaches to the contracts made by public administrative subjects differ depending on the country; however, in continental law such contracts are commonly divided into private contracts and administrative (public) contracts. The author of this article discusses such questions as to what legal tradition the Lithuanian law can be ascribed and whether the institute*

of administrative contract can be successfully applied in the Lithuanian legal system.

The author pays special attention to the fact that the administrative law of Lithuania lags behind other countries as research into the contract as a form of the legal practice of administrative subjects is insufficient and rather fragmentary. The following conclusion is made: in the administrative law of Lithuania there is no tradition to recognize the contract as an institute of administrative law, though a tendency to acknowledge the existence of the administrative contract de facto in the doctrine and jurisprudence is observable. According to the author, the existence of the administrative contract in Lithuania is more likely to be only a presumption based on fragmentary examples of the identification of the contracts in comparative law with the contracts in the Lithuanian law. However, the common theory of administrative contract has not yet been formed.

The author claims that the practice of determining the legal origin of contracts made by administrative subjects based only on several casuistical examples of comparative law cannot methodologically be justified. The completion of the reform of civil law in Lithuania has led to the formation of the currently existing concept of administrative contracts. Therefore, the legal origin of contracts made by administrative subjects can be determined only by analyzing them in relation with the common tradition of private contract law in Lithuania. The experience of comparative law could be used to specify and characterize the criteria which determine the administrative (legal public) origin of the contract. Nevertheless, all the criteria drawn from comparative law have to be analyzed in relation to the common tradition of contract law in Lithuania. This would allow to form the tools for the determination of the kind of the system of administrative contracts that is being built in Lithuania.

Keywords: *contract, administrative contract, administrative subject, the form of legal practice, legal origin.*

Gytis Kuncevičius, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros lektorius, doktorantas. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinės sutartys, viešojo administravimo formos, sutarties pritaikymas viešojo administravimo srityje, administracinės ir civilinės teisės sąveikos.

Gytis Kuncevičius, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, lecturer, doctoral student. Research interests: administrative contracts, forms of public administration, adaptation of contracts in the sphere of public administration, interaction between administrative and civil law.