

VILNIUS UNIVERSITY

ARNAS STONYS

THE REGULATORY CONTRACTS IN PUBLIC LAW

Summary of doctoral dissertation

Social sciences, law (01 S)

Vilnius, 2013

Dissertation was prepared in 2009 – 2013 at Vilnius University.

**Scientific supervisor:**

Prof. Dr. Egidijus Kūris (Vilnius University, social sciences, law – 01 S)

**Dissertation is defended at the Law Science Council of Vilnius University:**

**Chairman:** Prof. Habil. Dr. Gintaras Švedas (Vilnius University, social sciences, law – 01 S)

**Members:**

Prof. Dr. Egidijus Šileikis (Vilnius University, social sciences, law – 01 S)

Prof. Dr. Egidija Tamošiūnienė (Mykolas Romeris University, social sciences, law – 01 S)

Doc. Dr. Jaunius Gumbis (Vilnius University, social sciences, law – 01 S)

Doc. Dr. Ernestas Spruogis (Mykolas Romeris University, social sciences, law – 01 S)

**Opponents:**

Prof. Habil. Dr. Viktoras Justickis (Mykolas Romeris University, social sciences, law – 01 S)

Prof. Habil. Dr. Vytautas Nekrošius (Vilnius University, social sciences, law – 01 S)

The Doctoral Dissertation will be defended in the public session of the Law Science Council, 20 December, 2013, 3 p.m., at Vilnius University Law Faculty auditorium K. Jablonskis auditorium.

Address: Saulėtekio 9, LT-10222 Vilnius, Lithuania.

The Summary of Doctoral Dissertation was sent out on 20 November, 2013.

The Doctoral Dissertation is available for review at the library of Vilnius University.

VILNIAUS UNIVERSITETAS

ARNAS STONYS

REGULIACINĖS SUTARTYS VIEŠOJOJE TEISĖJE

Daktaro disertacijos santrauka  
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2013

Disertacija rengta 2009 – 2013 metais Vilniaus universitete

**Mokslinis vadovas:**

prof. dr. Egidijus Kūris (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Disertacija ginama Vilniaus universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

**Pirmininkas** – prof. habil. dr. Gintaras Švedas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

**Nariai:**

prof. dr. Egidijus Šileikis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

prof. dr. Egidija Tamošiūnienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

doc. dr. Jaunius Gumbis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

doc. dr. Ernestas Spruogis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

**Oponentai:**

prof. habil. dr. Viktoras Justickis (Mykolo Romerio universitetas, Socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

prof. habil. dr. Vytautas Nekrošius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2013 m.

gruodžio mėn. 20 d. 15 val. Teisės fakulteto K. Jablonskio auditorijoje.

Adresas: Saulėtekio al. 9, Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2013 m. lapkričio 20 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje.

***Introduction.*** Distinction between public and private law is deeply rooted in Lithuania, as a continental law country. It is accepted as the key legal classification on which the entire legal system is based. This classification is not a merely theoretical-scientific idea. Nevertheless, it should be taken into account that this classification is much younger than law itself and is not accepted worldwide. In Anglo-Saxon legal tradition the idea of separation of public and private law is relatively new (generally determined by the European Union) and is still controversial. One of the most prominent British legal scholars, Albert Venn Dicey (late 19th century – the beginning of the 20th century), whose ideas strongly influence modern British lawyers, was quite sceptical of the need for such legal classification and its meaningfulness.

Classification into public and private law is not an end in itself. By classification it is intended to simplify the mechanisms of legislation, process and implication of law. The classification itself is attached to diversification of principles and measures of law that are used. Thus, classification of law also determines classification of regulatory measures and methods. The practical objective of it is to provide explicitness and simplicity.

In accordance with the aforementioned classification, measures most suitable for execution of the tasks in a specific sphere are identified and assigned. Despite statutory regulation which is common to both areas of law, public law is first of all associated with legal acts; meanwhile private law is oriented to deeds and contracts. The regimentation of applied measures based on classification gives classification a practical aspect and at the same time deepens distinction between public and private law and their methodology. Nevertheless, as the distinction between public and private law is relative – without clear demarcation lines – the division of measures that are used is not rigid and definite.

In the context of the growing society, expansion of regulated and to be regulated relationships, the growing need and scope for public services, the

state becomes incapable to satisfy the existing demand (or such satisfaction would be economically inefficient, complicated, and dependable on the state – its possibilities and specifics of processes)<sup>1</sup>. In order to meet the growing needs and to control the growing costs, the state employs the private sector: privatizes, buys services and implements public private partnership projects. Regular measures of public law for the implementation of all these changes are insufficient. For example, an order to provide health care services at a certain price is not only very questionable in the context of legality and constitutionality, but also hardly possible in practice.

To satisfy needs, regular tools of private law – contracts – are implemented. These contracts are respectively modified and regulated (laws of public tender, public – private partnership, etc.) by establishing additional requirements to protect public interest. This shows that functions of the state in marginal areas (when assignment to public or private property is ambiguous) are executed using modified tools which are traditionally attributed to the monopoly of private law.

Apart from the above mentioned provision of public services, the state uses instruments of public law in implementing functions of management, regulation, and even punishment. Traditionally, this is done by using legal act and acts of application of law. These acts are issued by authorised competent public bodies that have specific public empowerment. Disputes regarding these acts are arbitrated by specialized courts (pre-litigation bodies); infringements are investigated applying a specific procedure. Even though at first glance it may look differently, the state faces the same problems in this area: the growing area of relations that have to be regulated (which basically corresponds to qualitative or quantitative expansion of the scope of public services), and the problem of cost control.

Because of the tradition, the established approach, reasonable and unreasonable fear of losing statehood or independence, and limited prescriptive

---

<sup>1</sup> STARR, P. "The New Life of the Liberal State: Privatization and the Restructuring of State-Society Relations" In *John Waterbury and Ezra Suleiman, eds., Public Enterprise and Privatization*. Boulder, CO: Westview Press, 1990, p. 22-54.

regulation, despite the perceived need, contracts find it much more difficult to make their way into the field of regulation of public law and individual legal acts of law than it does in the field of provision of public services. Despite that, changes are visible. Contractual relations are invoked in case of necessity to regulate relations between public bodies, operating public powers, taxing disputes, and other problems. One of the most prominent examples of such contractual regulation is conclusion of peace treaties in the administrative process. The fact that peace treaties were approved by administrative courts long before their enactment in law shows that the regulatory and contractual arrangement stems from the "bottom"; its emergence is natural, it is dictated by the real demand and necessity, not by some abstract strategies or "fashions".

Generally, in this dissertation, contracts establishing regulation of public law are called regulatory contracts in public law. Identification of the term is also the aim of the analysis. The most problematic part of the term is "regulatory". The words "public law" clearly refer to the scope of the contract. Meanwhile, the word "regulatory" refers to the nature of the contract – an intention to regulate. Substantially all contracts are regulatory in essence: they regulate relations between two or more persons – their rights and obligations. However, in the context of this term, the word "regulatory" refers not to the effects of the contract, but, alike the case of "public law", to the area of impact of the contract – regulation. The contracts in question operate in the sphere of public law regulation and, likewise all contracts, govern relations.

*Scientific problems addressed.* The emerging idea of regulatory contracts in public law, dictated by objective demand, requires clear identification of its theoretical background. Introduction of the contract – means of regulation specific to the sphere of private law - into public law regulation requires clear analysis of its use and potential. An answer has to be given to the question to what extent such contracts can and should be subject to the principles of public law and private contract law, and the essential aspects of the specifics of conclusion, application, and termination have to be defined.

The dissertation addresses issues related to the theoretical basis of regulatory contracts in public law and possibilities and conditions of their application. Scientific problems are determined by two main aspects.

The first aspect is notably undefined possibilities of contractual regulation in public law. Lithuanian positive public legal regulation defines only a few individual cases where contracts may be concluded to regulate public law relations. Such regulation lacks theoretical justification; irregularity leads to the lack of systemic approach and treatment. Thus, practice that is facing lack of regulation fills gaps by itself: contracts possibility of which is not explicitly defined in the legal acts are concluded and executed. In default of clear theoretical basis, range of possibilities of such contracts – content requirements, applicable restrictions, execution, termination, and modification options – remain uncertain. Practical and theoretical indefiniteness brings about fear related to their proper application and possibilities of abuse.

The second aspect is determined by the prevailing stereotype of assessment of public and private law. Public law is dominantly viewed as a structure based on imperative regulations, a hierarchical structure, and relationships based on certain individual's domineering over others. Public law is contrasted to private law which is perceived as an entirely free field with minimal regulation. The same stereotypical thinking is observed in evaluation of the existing regulatory contracts in public law and their possibilities. Disregard for conventionality of classification and possibilities of freedom of a contract in public law gratuitously restricts possibilities of using economically effective contractual regulation, which is important in the context of restoration and security of peace.

In summary, problems faced by regulatory public contracts can be described as a gap between the existing regulation and its theoretical background. This impedes potential development of regulation and increases possibilities of formation of flawed regulation and practice.



***Relevance of the dissertation.*** Relevance of the dissertation is determined by the described issue, and it manifests in several aspects.

Firstly, relevance of the studies is determined by the necessity of theoretical justification of regulatory contracts in public law. As noted above, in some cases the contractual relationship in the sphere of public law is formed even in the absence of its grounding in legislation. This is not a phenomenon to be criticised in general. Assessing it from the standpoint of the inherent law, it can be considered as a positive phenomenon: the system develops, operates and reflects the real needs of society. The legislator acts as a recorder who records real changes for the sake of clarity.

Assessment of the opportunities of potential regulatory expansion requires assurance that contractual regulation is formed coherently, taking into consideration and applying the basic principles of law without prejudice to the requirements of admissibility and constitutionality. Quality and legal regulation is possible only in accordance to the above criteria.

Second, the topic of the thesis is also relevant to pursuance to ensure a legitimate interpretation and application of law. Application and interpretation of law in this case is manifested in two aspects. Firstly, it is interpretation and application of legal acts controlling regulatory contracts in public law. Interpretation and application require identification of the principal consistent patterns of how contracts work in public law, the specifics of contractual relationships and its relation to traditional regulatory instruments. Another aspect is specifics of interpretation and application of regulatory public law of contracts. Proper evaluation of the regulation deriving from regulative public law contracts is directly related to the scope of such regulation, which, given the recent processes, has a tendency to expand.

Third, the dissertation is topical in both aspects - practical and theoretical. Despite the fact that for illustrative purposes only national positive law examples are used in the study, the overall focus of the study is theoretical – it seeks to develop universal rules and ideas that enable to assess not only present and future but also any potential regulation. Thus, its aim is to

eliminate the deficiencies in the theoretical research of regulatory contracts in public law and to set a background for a further discourse.

Fourth, analysis of public law contracts in public law, as well as in private law, is strictly focused on the analysis of specific industries, institutions, and specific contracts. Conceptual issues of contracts are often left behind; this way a gap between analysis of a particular case and conceptual studies is formed.

The theoretical nature of the research firstly determines the theoretical value of the thesis. The study aims to establish a theoretical background of regulatory contracts in public law. It fills the void between the theoretical justification of the topic and the individual types of contract analysis. The study creates a foundation for further *ad hoc* analysis. Despite the fact that the orientation of the thesis is theoretical, it is also significant in practical aspect.

Firstly, the results are potentially useful for the legislature in making decisions on regulation of regulatory contracts in public law. The study shows possibilities for such regulation and its possible application. Secondly, the research may be relevant to particular public bodies concluding regulatory contracts in public law. Third, the results are significant for the implementation of the contract: it helps to evaluate modifications of a contract, its termination, and validity, which is important to the parties of a contract. Fourth, the study results may be useful for "users" of law, i.e., individuals who seek alternative ways of participating in government or in overcoming disputes and disagreements with public bodies. Fifth, the analysis can serve when arbitrating disputes related to regulatory contracts in public law.

***Object of the dissertation.*** The object of the thesis is the theoretical foundation of public regulation (general as well as individual) determined by contracts. The study analyses the specifics and possibilities of such regulation, and examines examples of its establishment in positive law.

The study is focused on the phases of contracting, execution, modification, legality, and termination of the regulatory contracts in public

law. These stages are discussed not in isolation, but through the prism of the applicable principles of law.

The object of the research is not bound to a specific state law. It is theoretical work, and, although concentrated on the legal system of Lithuania, it is not entirely confined to national law. The examples of practical regulation used in it are solely for illustration purposes; they are not meant to be a comprehensive analysis of a specific regulation, and they do not deny the theoretical focus and the universal orientation. Anglo-Saxon law, which might be considered extraneous at first sight, is also often taken into account. This is determined by the fact that separation between public and private law in it has occurred only recently and remains unsubstantial, which leads to the applicability of some of its methods and relevance to analysis of regulatory contracts in public law.

Although the study is focused exclusively on regulatory contracts in public law, it should be noted that part of the reported results are sufficiently universal; they can be applied to contracts in public law in general. However, such possibility is not analysed in the study: research is limited to the evaluation of how formulated conclusions fit contracts within the scope of the study.

***Scientific novelty and review of the existing research.*** Analysis of the regulatory contracts in public law on the international level is scarce. There are many studies the object of which is "public contracts", but in most cases no distinction is made between the sector of public-private partnership, contracts to transfer the function to provide public service, and regulatory contracts. Only in rare cases, e.g., works of J. Freeman<sup>2</sup>, regulatory contracts are indicated as a definitely separate group. Thus, equalization of contracts of such a different nature prevents from revealing the essential aspects of the contracts; research is often limited to procedural issues of the case of litigation, whereas

---

<sup>2</sup> FREEMAN, J. The contracting state. *Florida State University Law Review*, 2001, Vol. 28 (155), p. 155-214.

conclusion, execution and changes of the contract are left aside. Moreover, due to their greater "relative weight", contracts related to public services or contracts of partnership between public and private sectors brush regulatory contracts aside. Given the lack of the conceptual analysis at both, the national and international level, the dissertation topic must be regarded as new and scantily researched at the academic level.

The topic of the thesis has never been analysed in Lithuania. G. Kuncevičius dissertation "The Institute of Administrative Contract and Its Theoretical Grounding"<sup>3</sup> can be treated as closest to the thesis. In preparing this thesis, the author has published several articles on the topic<sup>4</sup>. However, it should be noted that the thesis is focused exclusively on the study of administrative contracts. It has to be noted that the analysis of administrative contracts usually sets no clear demarcation line between what targeted regulation and public service-oriented contracts are. This is also the reason why the analysis of administrative contracts is primarily directed to the jurisdictional questions that are relevant to both cases. Administrative contracts are quite extensively researched globally; most of them focus on the German and French jurisprudence.

Given the lack of conceptual analysis on both national and international level, the topic of the dissertation should be regarded as a new and low researched academic level.

Despite the low amount of scientific researches directly analysing the object of the paper, administrative contracts and contracts concluded between the state and privates are analysed quiet often. In addition to already mentioned G. Kuncevičius<sup>5</sup> research, in the international context, a very long

---

<sup>3</sup> KUNCEVIČIUS, G. „Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas“. Dkataro disertacija. Vilnius: Mykolo Riomerio Universitetas, 2011.

<sup>4</sup> KUNCEVIČIUS, G. Sutartis kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos Lietuvoje forma: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai*, 2010, Nr. 1(5), p.151-168; KUNCEVIČIUS, G. Administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajos: teorinis aspektas. *Socialinių mokslų studijos*, 2012, 4(3), p. 1041-1061.

<sup>5</sup> KUNCEVIČIUS, G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Dkataro disertacija. Vilnius: Mykolo Riomerio Universitetas, 2011; KUNCEVIČIUS, G. Sutartis kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos Lietuvoje forma: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, 2010, Nr. 1(5), p.151-168; KUNCEVIČIUS, G. Administracinio akto ir administracinės

list of studies appears: it ranges from purely legal study to specialized administrative, economic analyses<sup>6</sup>. It is also noticeable that in Lithuania more and more attention is driven towards question of administrative peace treaties (J. Paužaitė-Kulvinskienė works<sup>7</sup>, article of I. Saudargaitė and A. Sutkevičius<sup>8</sup>). In this context W.A. Mewett's article "Theory of Government Contracts"<sup>9</sup> should be mentioned as well, for this is one of the first studies that have undertaken a thorough consideration of public contract law and the most recent research is still based on some of its conclusions.

Differently from the research object itself, public and private questions important to it are widely analysed on scientific level. In the analysis of public and private law delimitation F. McEldowney<sup>10</sup>, P. Cane<sup>11</sup> studies were used; also P. Leonas<sup>12</sup> insights have not lost their relevance. Contract features are another widely analysed topic of the dissertation: here, M. A. Eisenberg's<sup>13</sup>, D. Kimel's<sup>14</sup> research, and extensive analysis presented in S. Dauskas' dissertation<sup>15</sup> should be mentioned. Principles of equality, transparency are analysed in detail by Lithuanian authors who often summarise foreign studies (S. Vidrickaitė<sup>16</sup>, A. Abramavicius<sup>17</sup>); of foreign sources, H. Colins's<sup>18</sup> study

---

sutarties teisinės prigimties sąsajos: teorinis aspektas. *Socialinių mokslų studijos*, 2012, 4(3), p. 1041-1061.

<sup>6</sup> COHEN, S., EMICKE W.B., *Responsible Contract Manager : Protecting the Public Interest in an Outsourced World*, Georgetown University Press, 2008

<sup>7</sup> PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Taikos sutarties sudarymo problemos ir perspektyvos Lietuvos administraciniame procese. *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis*. Recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012, p. 292–308; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisejoje ir jų praktinio taikymo problemos. *Teisė*, 2013, 8, p. 36-56.

<sup>8</sup> SAUDARGAITĖ, I.; SUTKEVIČIUS, A. Taikos sutartis administracinių teismų praktikoje. *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija*. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012, p. 578–594.

<sup>9</sup> MEWETT, A. W. Theory of Government Contracts. *5 McGill Law Journal*, 1958-1959, p. 222-246.

<sup>10</sup> MCELDFOWNEY, JOHN F. *Public law*. London, Sweet and Maxwell, 1994.

<sup>11</sup> CANE, P. Anatomy of Private Law Theory: A 25th Anniversary Essay. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2005 Vol. 25 (2), p. 203-227.

<sup>12</sup> LEONAS, P. *Teisės enciklopedijos paskaitos*. Vilnius, 1995.

<sup>13</sup> EISENBERG, M. A. The World of Contract and the World of Gift. *California Law Review*, 1997, Vol. 85 (4), p. 821-866.

<sup>14</sup> KIMEL, D. *From promise to contract*. Oxford: Hart Publishing 2003.

<sup>15</sup> DRAZDAUSKAS, S. *Bendrosios sutarčių teisės vienodinimo įtaka Lietuvos sutarčių teisei*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008,

<sup>16</sup> VIDRINSKAITĖ, S. Asmenų lygybės principas: lygiateisiškumas ir lygios galimybės. *Jurisprudencija*, 2004, 56(48), p. 106-117.

<sup>17</sup> ABRAMAVIČIUS, A. Asmenų lygiateisiškumo principo interpretavimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Jurisprudencija.*, 2006, 12(90), p. 42-50.

could also be mentioned in this context. In the context of freedom of contract, it is important to note works by J. Gumbis<sup>19</sup>; significant are studies of P. S. Atiyah<sup>20</sup> and MJ. Trebilcock<sup>21</sup>. O. Ben-Shahar's research<sup>22</sup> is also of high importance to the evaluation of significance of freedom from contract. For the analyses of the contract researches of V. Mikelėnas<sup>23</sup> are of significant importance. Works of H. Kelsen<sup>24</sup>, F.A. Hayek<sup>25</sup>, G.W.F. Hegel<sup>26</sup> are significant for the analysis of conceptual questions.

The broad area of researches mentioned above determines the fact that researches summarizing various other studies are often used in the dissertation. In order to avoid large variation from the object of the research, analysis of side issues is often accepted as an axiom, ignoring the non-essential specialized disputes. The composite subject of the research determines that new research is made in a poorly explored area using results of a variety of different profile studies.

***The objectives of the dissertation.*** The overall objective of the study is to establish a universal rules and ideas that would empower formation and evaluation of current, future and potentially possible regulation by regulatory contracts in public law area. The study aims to fill in the shortage of theoretical research and to form background for further discourse.

Within the overall objective of the research, these intermediate aims are set:

---

<sup>18</sup> COLLINS, H. Discrimination, Equality and Social Inclusion. *The Modern Law Review*, 2003 Vol. 66(1), p. 16-43.

<sup>19</sup> Gumbis, J. *Sutarties laisvės teisinės ribos*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2002.

<sup>20</sup> ATIYAH, P. S. *The Rise and Fall of Freedom of Contract*. Oxford: Oxford University Press, 1979.

<sup>21</sup> TREBILCOCK, MJ. *The Limits of Freedom of Contract*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993.

<sup>22</sup> BEN-SHAHAR, O. Freedom from Contract. *Wisconsin Law Review*, 2004 Vol. 261, p. 261-280.

<sup>23</sup> MIKELĖNAS, V. Sandorių negaliojimo instituto taikymas teismų praktikoje (1). *Justitia*, 2006 m. Nr. 4 (62), p. 2-8; MIKELĖNAS, V. Sutarčių teisė: Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija. Vilnius: Justitia, 1996; ir kt.

<sup>24</sup> KELSEN, H. *Grynoji teisės teorija*. Vertė A. Degutis ir E. Kūris. Vilnius, Eugrimas, 2002.

<sup>25</sup> HAYEK, F.A., *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. III tomas: laisvosios visuomenės politinė tvarka. I tomas: taisyklės ir tvarka*. Iš anglų kalbos vertė A. Degutis. Vilnius, 1999.

<sup>26</sup> HEGEL, G.W.F. *Teisės filosofijos apmatai*. Iš vokiečių kalbos vertė L. Anilionytė. Vilnius, Mintis, 2000.

1. To identify the area of the legal relations in which analysed contract are concluded (or may be concluded).
2. To investigate and identify how regulatory public law functions effects main elements of the contract: to examine whether the essential characteristics of a contract may be saved when giving the contract functions of the regulatory public.
3. To examine on what scale and how individual principles of public law can and must be applicable for conclusion of regulatory contracts in public law.
4. To determine the influence of the contractual nature of regulation on modification and termination of the established regulation.
5. To evaluate legality control mechanisms for the regulatory contracts in public law and their established regulation.
6. To identify existing and potential critics of regulatory contracts in public law and provide its evaluation.

Performed research is of theoretical nature. It is determined by two circumstances. First is pursuit of the universality: application of the research results should not be dependent on the existence or termination of the particular existing regulation. Another is still limited extent of the practical application samples which prevents from making final generalization of the situation.

***Propositions to be defended.*** In respect of the discussed problematic, aim and tasks of the research, the following propositions to be defended are formulated:

1. Convergence of public and private law and conditionality of the classification arising from the multiple classification criteria and evaluative nature enables interlacing of a regulation and its methods. Thus, separation of public and private law is not sufficient background based on which contractual regulation could be contributed solely to the private law.

2. Application of the legal principles of equality and publicity does not deny contractual nature of the regulatory public contracts and main elements of the contract, also application of these principles should not be opposed to the nature and purpose of the contract.
3. Despite the imperative regulation and subordination which are characteristic to the public law, parties of the regulatory contracts in public law exercise of freedom of contract which is essential condition for formation of contractual relations.
4. Essence of the contract does affect the possibilities of amendment, termination and judicial control procedures of the contractual regulation: amendment and termination becomes more complicated and the circle of those allowed to challenge regulation's validity is extended.

By the positions to be defended it is intended to identify essential features of the regulatory contracts in public law and create theoretical backgrounds for their usage.

**Sources used.** The study is carried out using different groups of sources. The diversification of sources is used to ensure heterogeneity of the research.

*The legal acts.* The legislation used in the study analysis is determined by positive law. Using legislation as a source of research does not negate theoretical nature of the work. Legislation for the most part is used as case example for theoretical constructs, and as means to generate criticism and identify consistent pattern. Thus, usage of these sources is illustrative in nature and is to be regarded as secondary.

*The doctrine.* Although in the course of research there was used hardly any literature meant solely for the object of the research, doctrinal sources that conditioned the prerequisites to accomplish the research were used. In addition to the works of authors who directly analyse the topic of this research, there were used sources extensively analysing separate aspects of research that are investigated in the context of contracts, public law or theory of law. Since the



object of the dissertation is of integrated nature, a variety of sources representing various issues was used; contract, contract theory analysis presented by the private law and research on discretion, equality and other principles of public law were used for the purposes of the research. Since the object of the dissertation is of an integrated nature, sources representing various issues were useful. Both contract, contract theory analysis presented by private law and public law researches on discretion, equality and other principles were used for the purposes of the research.

*The constitutional jurisprudence.* The Jurisprudence of Constitutional Court of Lithuania is often used and analysed in the research. A particular feature of this source is that it allows analysing purely theoretical issues while remaining in the proximity of a real practical situation. The Court analyses are often based on theoretical grounds, still, it they are not detached from the positive law.

*The case law.* Case law plays a secondary role in the study. This is determined by two main reasons: the theoretical nature of the dissertation on the one hand, and limited amount of practice on the other hand. Consequently, the case law is used more sporadically – in cases where it can contribute to the explanation of a practical illustrative example of positive law.

**Methodology.** Key methods of jurisprudence are used in the dissertation. The specifics of research determined that the main role fell on four essential methods based on which the collected material was analysed and conclusions were drawn.

*Systematic analysis.* With due regard to the nature of the topic, systematic analysis may be considered as the dominant method of the research. The entire study is carried out by systematic analysis of relation among public and private law, contract law, mutual interactions and influences within the framework of the legal system. The study is based on the presumption of “law as a system” and convergence of regulatory methods and measures resulting thereof.

*Abstraction.* Alongside with the systematic analysis method, the research is also based on application of abstraction techniques. Both the method of synthesis abstraction, allowing combining the collected individual characteristics into a single concept, and the idealization method, which allows distinguishing essential qualities of ideal objects which in the process of integration form the idea of the regulatory public law contract itself, is applied.

*Meta-analysis.* Wide scope of the studies that have been is obvious already in the review of the research. By combining research material of individual studies, relating it to practice and using the above-mentioned methods, independent findings and conclusions based on the analysis of previous research and systematic study are formulated in the dissertation.

*Simulation.* As already noted, the dissertation is theoretical in its nature. In addition, the regulation tool analysed in the study, at least for the time being, is applied to a limited extent. These two aspects determine the application of hypothetical method of simulation. The method aims not so much to form material of the study (study material is sufficient in itself, and regulatory contracts in public law are not only possible but already exist), but to ensure the universality of the study, to exercise the function of a predictor.

Other traditional methods (historic analysis, comparative, logical methods, etc.) are also used in the dissertation, but they perform rather supportive role in ensuring research integrity and consistency.

***The structure and summary of the content.*** The primary aim of the research and intermediate objectives determine the entire structure of the dissertation. In addition to the introduction and conclusions, the dissertation is divided into five separate parts, which are divided into sections and subsections for presentational clarity and structural coherence. Separate parts are formed in accordance with aims and defended positions. At the beginning of the research analyses key legal categories to be used. Afterwards legal principles effects on the regulatory contracts in public law are discussed. Most of the attention is concentrated on analysis of freedom of contract as application and survival of

this principle in public law causes main problems. Given the conclusions of these analyses, mechanisms for changing and terminating public law regulation established in the contracts is being discussed. The whole research is finished by review and analysis of current and possible critique and its preliminary evaluation.

*The first part of the study* is focused on purification of the key concepts used in dissertation. It basically identifies the essential elements of the research object: public law and contracts. Public law is defined by analysing its relationship with private law. The limits of uncertainty and conditional nature of the classification are shown. Research shows, that legal classification of public and private law faces two fundamental problems. The first is an active convergence between public and private law: the boundaries between the two spheres of law are constantly changing; intermediate branches of law which complicate classification are formed. In such marginal areas of law tangle of methods and regulatory tools appears. In the conditions of convergence, it becomes difficult to assign certain areas and regulation to one or another group. The second problem is conditionality the classification. There is no utterly clear criterion separating public and private law or there is more than one criterion. Classification might be based on participating individuals, regulated relations or protected interests. Not only that all criteria in specific cases may lead to different results, but they also are not pure as such phrases as predominant method, prevailing interest, prevailing relations. Public and private legal convergence and the conditional nature of classification determine that the classification may not be sufficient to justify rejection of one or another method or tool of regulation as extraneous to public or private law.

The second element of the research, the contract, is disclosed through the analysis of its essential elements and the identification of its obligatory features. Research show how regardless of where, in public or private law, contracts are concluded, the main features of contract remain invariant. The essential elements of the contract in case of regulatory contracts in public law are: an agreement, as agreed will of the parties; binding nature, which in public

law can be attributed both to the contract parties as well as third parties; consideration which, despite its undefined status in the private law, in public law contracts must be applied in order to ensure public interest.

It is also essential to delimit regulation tools which are close to regulatory contracts in public law. They normally have a number of characteristics of the contract, but still lack one or more of the essential contract elements. Examples of such measures are concerns of the persons, coalition agreements, and legal acts alignment procedures.

Based on these results, in the first part very regulative public law contract is described and its possible classifications are presented. The first part creates preconditions for the further analysis.

*Part two* analyses how the regulatory contracts in public law are relative in the context of the principles of public law: equality of people and openness. It discusses principle correlation with the overall essence of the contract and its obligatory elements.

The research shows that the principle of equality and its application in public law is necessary and without prejudice to the essential elements of the contract. The intensity of application of the principle itself highly depends on the type of contract (individual or general regulation established in the contract) and the contractual stage where it is applied (negotiation or content level). In case of the contracts establishing individual regulation, all persons should be guaranteed equal opportunities to initiate, participate, and negotiate. However, this principle should not be applied so strictly to the contents of the contract, as this would eliminate the possibility of an agreement. Still, the contents of the contracts establishing general rules must ensure a smooth and uniform regulation for otherwise discriminatory provisions would appear.

The second part of the research also indicates that the level of publicity of regulatory contracts in public law also directly depends on the fact whether an agreement establishes general or individual regulation. In case of individual regulation, publicity of the contract is limited, and the publicity requirement arises from its importance to public interest and participation of the state in the

relation. General regulation establishing contracts faces the same publicity requirements as legal acts, and the need for their publicity is derived from the general requirements for law publicity.

*Part three*, biggest part, discusses the fundamental contractual principle, freedom of contract, and its relation with the public law and imperative hierarchy which is often treated as characteristic to public law. In this part, hypothetical freedom from contract is indicated within the freedom of contract. At the same time, freedom of contract is also analysed in the context of the principles of public law such as legitimate expectations.

The research shows that freedom of contract is the key element distinguishing regulatory contracts in public law from legal acts, which also highly complicates application of contractual regulation in public law. Freedom of contract is required to ensure the essential element of the contract: the agreement. In the absence of freedom of contract, agreement becomes impossible and so does the contract itself.

In public law, the essential discussion on existence of freedom of contract arises because of an intensive mandatory regulation. The intensity of regulation narrows the limits of freedom of contract, but that does not mean freedom of contract is removed in general. Absolute freedom of contract is also actually impossible in private law, but that does not mean there are no options for contracts in it. In conclusion of regulatory contracts in public law, parties are faced with limitations of their internal and external freedom.

State participates in conclusion of regulatory public contracts exclusively through its representatives. Restrictions of a legal representative in their essence cannot be treated as restrictions of freedom of contract in principle. In theory, in contractual relations the state is free to the extent that agreements do not infringe the spirit of the state and constitutional provisions. Limitations on the freedom of a representative, expressed by determining their discretion, indicate only that the representative, but not the state is constrained. In addition, such constraints ensure that the representatives entering into contracts do not violate the freedom of the one they are representing.

Relationships of subordination evolving between public bodies and individuals do not absolutely deny individuals the freedom and liberty to agree. Subordination is not absolute; therefore, limitations are not absolute too. Any possibility of private person's choice, even the choice that can infringe the legal requirements, can be seen as private person's freedom, which can be exercised in contractual relations.

Despite the fact that restrictions of freedom of contract, subordination and hierarchy do not deny freedom of contract in public law, regulatory contracts in public law must comply with the general principles of law: equality, defence of legitimate expectations, and priority of public interest. These requirements are primarily applied to the decisions of public bodies related to the contract. However, the specifics of public law does not exempt private sector from compliance with these principles; private persons are subject to higher than usual requirements of disclosure and bona fides.

Research indicates that in addition to the freedom of contract, parties possess hypothetical freedom from contract. Freedom from contract includes the freedom from concluding, changing and terminating the contract. In public law, freedom from contract is often partially limited by the principle of legitimate expectations. Legitimate expectations condition inevitability of pre-contractual relations (public bodies are obliged to assess the possibility of the contract, as well as possible content of the agreement), but do not create the obligation to conclude the contract. Freedom from contract is totally removed only in cases where the conclusion of the contract is a direct imperative established in positive law.

*The fourth part* analyses legitimacy, validity, and infringement issues and treatment questions deriving from the freedom of contract, public law and general principles. This part is focused on the problems of potential practical application of contracts, their control, and enforcement. This part reveals how contracts interact with the public law regulation in the context of control, validity, and infringement. In this way, the basic theoretic aspects (unrelated to

particular content and regulation) of regulatory contracts in public law practical application are discussed.

This part describes specifics of regulatory contracts in public law influence possibilities of claims, jurisdiction and the applicable law. The circle of those entitled to present appeals regarding regulatory public contracts is larger compared to both contracts and legal acts. Given the public interest, claims and appeals related to the regulatory public contracts may be presented by those who have such rights in cases of similar legal acts. Because of the contract's binding element, the right to present a claim is also given to the other party of the contract, who would not have such right in case of ordinary regulatory legislation.

Applicable law also is dictated by the mixed nature of contractual regulation. In disputes concerning regulatory contracts in public law, the fact that disputes are attributed to a relevant institution settling public law disputes does not allow to ignore the fundamental rules and requirements of contract law which often are set by private law acts. Otherwise, specifics of contractual regulation would be ignored and systematic performance of law would be neglected.

*Fifth part*, the last, presents the existing and potential criticism of regulatory contracts in public law and evaluation of such criticism. The aim of this analysis is to ensure the objectivity of the research, as well as evaluate potential conflicts not discussed in the thesis. Also, this part is intended to provide guidance for further legal discourse and to avoid the impression of one-sidedness and subjectivity.

Research presents main streams of the criticism and provides counter argumentation. It is shown that contractual regulation in its core does not contradict the provisions of the legal system and constitutional principles. Regulatory contracts in public law are not limitation of public body's discretion: the contract is a form of expression and materialization of such discretion. Future discretion (possibility to modify the regulation) of public

bodies is restricted not only in contracts, but also through the principle of legitimate expectations and adoption of legislation.

The analyses show why traditional thinking that introduction of the contractual regulation shall embrace corruption may be wrong. Contractual regulation in its core does not contradict the provisions of the legal system and constitutional principles. Regulatory contracts in public law are not limitation of public body's discretion: the contract is a form of expression and materialization of such discretion. Future discretion (possibility to modify the regulation) of public bodies is restricted not only in contracts, but also through the principle of legitimate expectations and adoption of legislation.

By concluding regulatory contracts in public law, management functions are not transferred to private individuals, they are simply realized in a specific process. In addition, participation of individuals in defining the contents of the regulation guarantees the realization of the principle of a civil society.

**Conclusions.** The key features of public law and contract identified in the study confirmed defended propositions:

1. Distinction between public and private law is not strict. Convergence between public and private law and conditionality of the classification arising from the multiple classification criteria and evaluative nature enables interlacing of a regulation and its methods. Thus, separation of public and private law is not sufficient background based on which contractual regulation could be contributed solely to the private law.
2. Application of the legal principles of equality and publicity does not deny contractual nature of the regulatory public contracts and main elements of the contract, and application of these principles should not be opposed to the nature and purpose of the contract: application of the principles directly depends on the volume of relations regulated by the contract (on the fact whether the general or individual regulation is set in the contract).



3. Regulatory contracts in public law are only possible in case the contractual parties exercise freedom of contract. Freedom of contract is the key element that allows separating regulatory contracts in public law from legal acts.
4. Contractual nature of the regulation impacts judicial review procedures and modification or termination possibilities of the established regulation: participation of several persons in formation of the general (non-individual) regulation makes the amendment and termination of contractual regulation more complicated and judicial review procedure is inflicted by the parties' rights to challenge the validity of the regulation.

## PUBLICATIONS

1. Stonys, A. „Viešoji ir privatinė teisė: pamatinės klasifikacijos problemos“ (In English: „*Public and Private Law: Problems in Fundamental Classification*“). Teisė. Mokslo darbai, 2012, 82, p. 120-132;
2. Stonys, A. „Viešumas ir lygiateisiškumas viešosios teisės sutartyse“ (In English: „*Equality and Publicity in Public Law Contracts*“). Teisė. Mokslo darbai, 2013, 87, p. 152-166.

## PERSONAL DETAILS

Arnas Stonys was born in 1983 in Babtai, Lithuania. In 2003, Arnas Stonys finished Babtai Secondary School and started studies at Law Faculty of Vilnius University.

While studying at VU, he was the chairman of the Faculty Students Association and participated in student's scientific association. In 2008 graduated and obtained the Master of Law degree (Applied Jurisprudence specialisation).

In 2009, Arnas Stonys was admitted to the doctoral program at Law Faculty, Department of Law Theory of Vilnius University (currently – the Department of Public Law of Vilnius University). During his doctoral studies he was enrolled in ERASMUS program at Ghent University, Belgium.

Since 2007 Arnas Stonys has been working for law, tax and audit firm “Rödl & Partner”. In 2009, he was entered on the List of Assistant Attorneys-at-Law of the Lithuanian Bar.

## Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje

### REZIUMĖ

Lietuvoje, kaip kontinentinės teisės valstybėje, yra giliai išsėsknijęs teisės skirstymas į viešąją ir privatinę. Tai priimama kaip kertinė teisės klasifikacija, kuria grindžiama visa teisės sistema. Ir tai nėra vien teorinė-mokslinė idėja. Tačiau skirstymas yra gerokai naujesnis už pačią teisę ir nėra visuotinis. Anglosaksų teisinėje tradicijoje idėja atskirti viešąją ir privatinę teisę yra ganėtinai nauja (daugiausia sąlygota Europos Sąjungos teisės įtakos) ir vertinama prieštarinai. Vienas ryškiausių XIX a. pabaigos – XX a. pradžios britų teisės teoretikų Albert Venn Dicey<sup>27</sup>, kurio doktrina daro didelę įtaką ir šiuolaikiniams britų teisininkams, ganėtinai skeptiškai vertino tokios teisės klasifikacijos poreikį bei prasmingumą.

Vadovaujantis minėtu teisės skirstymu atitinkamai atskiriamos ir priemonės, kuriomis yra įgyvendinami konkrečiai teisės sferai priskirti tikslai ir funkcijos. Be abiem sritims bendro statutinio reguliavimo, viešoji teisė visų pirma siejama su administraciniais teisės (teisės taikymo) aktais, tuo tarpu privatinė teisė pirmiausia orientuojama į sutartis ir sandorius. Toks naudojamų priemonių skirstymas suteikia klasifikacijai praktinę reikšmę, o kartu dar labiau pagilina takoskyrą tarp atskirų sričių ir jų metodologijos.

Augančios visuomenės, besiplečiančių reguliuojamų ir reguliuotinių santykių, augančio viešųjų paslaugų poreikio bei apimties kontekste valstybė tampa nepajėgi pati patenkinti esamos paklausos (arba toks patenkinimas yra ekonomiškai nuostolingas ir komplikotas atsižvelgiant į valstybės, jos galimybių ir procesų specifiką)<sup>28</sup>. Siekdama patenkinti augančius poreikius ir kontroliuoti kartu augančius kaštus valstybė pasitelkia privačius asmenis – privatizuoja, perka paslaugas, įgyvendina viešojo ir privataus sektorių

<sup>27</sup> VAN DICEY, A. *Introduction to the study of the law of the constitution*. London and New York, Macmillan and co., limited, 1889.

<sup>28</sup> STARR, P. The New Life of the Liberal State: Privatization and the Restructuring of State-Society Relations. *John Waterbury and Ezra Suleiman, eds., Public Enterprise and Privatization*. Boulder, CO: Westview Press, 1990, p. 22-54.

bendradarbiavimo programas bei projektus. Visiems šiems pokyčiams įprastos viešosios teisės naudojamos priemonės yra nepakankamos. Pavyzdžiui, vienašalis viešuosius įgalinimus turinčio subjekto nurodymas teikti sveikatos priežiūros paslaugas už tam tikrą kainą yra ne tik kad daugiau nei abejotinas teisėtumo ir konstitucingumo kontekste, tačiau ir sunkiai įgyvendinamas.

Poreikiams realizuoti pasitelkiami privatinės teisės instrumentai – sutartys. Jos atitinkamai modifikuojamos, reguliuojamos (Viešųjų pirkimų įstatymas<sup>29</sup>, Koncesijų įstatymas<sup>30</sup> - nustato specialias sutarčių sudarymo, vykdymo ir kontrolės procedūras) nustatant papildomus reikalavimus, ginančius viešąjį interesą. Tačiau pats sutartinis santykių principas išlieka. Valstybės funkcijos ribinėse srityse (tokiose, kurių priskyrimas viešajai ar privatinei teisei yra neaiškus) vykdomos naudojant modifikuotą tradiciškai privatinės teisės monopoliui priskiriamą priemonę.

Šalia paminėtų viešųjų paslaugų teikimo, valstybė viešosios teisės instrumentais įgyvendina ir reguliavimo, valdymo, baudimo funkcijas. Tradiciškai tai atliekama pasitelkiant jau minėtus teisės aktus ir teisės taikymo aktus. Juos priima kompetentingi viešuosius įgalinimus turintys subjektai<sup>31</sup>. Ginčus dėl tokių aktų sprendžia specializuoti teismai (neteisminio ginčų nagrinėjimo subjektai), pažeidimų nagrinėjimui taikomas specializuotas procesas. Šioje srityje susiduriama su tomis pačiomis problemomis – tai besiplečianti reguliuotinų santykių sritis (kuri iš esmės atitinka kokybiškai ar kiekybiškai besiplečiančią viešųjų paslaugų sferą) ir kaštų reguliavimo problema.

---

<sup>29</sup> Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). Lietuvos Respublikos viešojo pirkimo įstatymas) (Valstybės Žinios, 1996, Nr. 84-2000; Valstybės Žinios, 1999, Nr. 56-1809; Valstybės Žinios, 2002, Nr. 118-5296; Valstybės Žinios, 2006, Nr. 4-102.

<sup>30</sup> Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). Valstybės Žinios, 1996, Nr. 92-2141; Valstybės Žinios, 2003, Nr. 70-3163.

<sup>31</sup> Viešuosius įgalinimus turinčių subjektų sąvoka naudojama visoje disertacijoje. Ji pasirinkta sąmoningai siekiant išvengti diskusijos dėl sąvokų „pareigūnas“, „institucija“ ar „asmuo“ turinio. Viešieji įgalinimai identifikuoja įgaliojimų turėjimą viešosios teisės ribose, tuo tarpu sąvoka „subjektas“ žymi subjektiškumo turėjimą, neprisirišant prie asmens ar institucijos sąvokos, kuri galimai reikalautų griežtesnio juridinio statuso, formos. Plati sąvoka potencialiai apima ne tik valstybės pareigūnus ar institucijas, viešojo administravimo subjektus, bet nukreipia į bet kokią egzistuojantį arba potencialiai galintį egzistuoti subjektą, kuriam konkrečiu momentu teisės aktai suteiktų viešuosius įgalinimus vienoje ar kitoje srityje.

Dėl tradicijos, nusistovėjusio požiūrio, pagrįstų ir nepagrįstų valstybingumo, nepriklausomumo praradimo baimių ir riboto norminio reguliavimo, nepaisant jaučiamo poreikio, sutartys daug sunkiau skinasi kelią į viešosios teisės bendro pobūdžio reguliavimo ar individualių teisės aktų sritį nei tai vyksta viešųjų paslaugų teikimo sferoje. Nepaisant to, pokyčiai yra pastebimi. Sutartiniai santykiai pasitelkiami, kai iškyla viešuosius įgalinimus turinčių subjektų tarpusavio santykių reguliavimo, su mokestiniais santykiais susijusių ginčų sprendimų ir kitos problemos. Vienas ryškiausių tokio reguliavimo pavyzdys – taikos sutarčių administraciniame procese sudarymas, kuris tik 2013 metais buvo įtvirtintas Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatyme<sup>32</sup>, nors praktikoje egzistavo jau gerokai seniau<sup>33</sup>. Tai, kad taikos sutartys administracinių teismų buvo pradėtos tvirtinti gerokai anksčiau, nei tai buvo įtvirtinta įstatymu, rodo, jog sutartinio reguliavimo ir susitarimo galimybių poreikis kyla iš „apačios“. Taigi yra natūralus, padiktuotas realaus poreikio ir būtinybės, o ne abstrakčių strategijų, „madų“.

Apibendrintai, sutartys, nustatančios viešosios teisės reguliavimą, šioje disertacijoje vadinamos reguliacinėmis sutartimis viešojoje teisėje. Pačios sąvokos identifikavimas ir išgryninimas yra šio tyrimo dalis, tačiau, siekiant aiškumo bendrais bruožais ji apibūdintina jau įžangoje. Problemiškiausia sąvokos dalis yra žodis „reguliacinė“. Žodžiai „viešojoje teisėje“ aiškiai nukreipia į sutarties veikimo sritį – viešąją teisę. Tuo tarpu žodis „reguliacinis“ nurodo sutarties tikslą ir prigimtį – siekį reguliuoti. Iš esmės visos sutartys savo esme yra reguliacinės: reguliuoja dviejų ar daugiau asmenų tarpusavio santykius – teises ir pareigas. Tačiau sąvokos prasme žodis „reguliacinė“ nukreipia ne į sutarties veikimą, bet taip pat kaip ir „viešojoje teisėje“ į poveikio sferą – reguliavimą, tai yra sutartys nustato, keičia ar papildo viešosios teisės reguliavimą. Apibendrintai galima teigti, kad analizuojamos sutartys, kurios iš esmės atlieka teisės akto (norminio arba individualaus) funkciją.

<sup>32</sup> Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 37, 42, 44, 46, 50, 53, 68, 80, 82, 97, 101 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 52-1 straipsniu įstatymas. Valstybės Žinios, 2013, Nr. 62-3060.

<sup>33</sup> Pvz. 2010 m. rugsėjo mėn. 8 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A - 556 – 101/2010.

**Problematika.** Besiformuojančiai realių poreikių padiktuotai reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje praktikai būtinas aiškus teorinių pagrindų identifikavimas. Sutarties – privatinės teisės sferai būdingos reguliavimo priemonės – naudojimas viešosios teisės reguliavime reikalauja aiškios pritaikymo ir galimybių analizės. Turi būti atsakoma į klausimus, koku mastu tokioms sutartims turi ir gali būti taikomi viešosios teisės ir privatinės teisės sutarčių principai, nustatyti esminiai sudarymo, taikymo, pasibaigimo specifikos aspektai. Tyrimo problematiką lemia dvi pagrindinės priežastys.

Pirmoji priežastis yra itin neapibrėžtos sutartinio reguliavimo pritaikymo viešojoje teisėje galimybės. Nacionalinė pozityvioji viešoji teisė nustato tik kelis atskirus atvejus, kada gali būti sudaromos sutartys. Toks įtvirtinimas stokoja teorinio pagrindimo, o epizodiškumas lemia sisteminio požiūrio ir traktavimo trūkumą. Praktika, stokodama pozityvaus teisinio reguliavimo, pati savarankiškai užpildo susidarančias spragas: sudaromos ir vykdomos sutartys, kurių galimybė nėra *expressis verbis* įtvirtinta teisės aktuose. Nesant aiškaus teorinio pagrindo, neapibrėžtos tampa ir tokių sutarčių sudarymo galimybių ribos, reikalavimai jų turiniui, taikytini ribojimai, vykdymo klausimai, nutraukimo, keitimo galimybės.

Antroji priežastis yra vyraujantis stereotipinis viešosios ir privatinės teisės vertinimas. Dominuoja viešosios teisės kaip imperatyviu reguliavimu, hierarchine santykių struktūra ir valdingais vienu asmenų įgalinimais kitų asmenų atžvilgiu grįstos srities matymas. Tuo arpu privatinė teisė, suvokiama kaip lygiateise dalyvių padėtimi ir minimaliu reguliavimu pasižyminti sritis. Toks pat stereotipinis pastebimas ir vertinant esamas reguliacines sutartis viešojoje teisėje bei jų galimybes. Ignoruojant skirstymo į viešąją ir privatinę teisę sąlygiškumą bei sutarties laisvės būtinybę, viešojoje teisėje nepagrįstai siaurėja ekonomiškai aktyvaus ir taikos atkūrimo bei užtikrinimo kontekste prasmingo sutartinio reguliavimo galimybės.

Apibendrinant, reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje problematiką galima apibūdinti kaip atotrūkį tarp esamos praktikos ir jo teorinių pagrindų.

Tai stabdo galimą reguliavimo plėtotę bei didina ydingos reguliavimo bei taikymo praktikos formavimo galimybes.

**Objektas.** Disertacijos tyrimo objektas yra viešosios teisės reguliavimo (tiek bendro pobūdžio, tiek ir individualaus) nustatymo sudaromomis sutartimis teoriniai pagrindai – analizuojamos sutartys, kurios viešojoje teisėje pakeičia tradicinį teisės akto mechanizmą. Tyrime nagrinėjama tokio reguliavimo specifika, galimybės ir analizuojami jo įtvirtinimo pozityviojoje teisėje pavyzdžiai.

Tyrimas orientuotas į šių sutarčių sudarymo, jų vykdymo, keitimo, teisėtumo kontrolės ir nutraukimo etapus. Šie etapai aptariami ne izoliuotai, bet per taikytinų teisės principų prizmę: atskleidžiant sutarties, konkretaus jos „gyvenimo“ momento aspektus esminių principų kontekste.

Tyrimo objektas nėra siejamas su konkrečios valstybės teise. Tai teorinis darbas, pirmiausia orientuotas į Lietuvos teisinę sistemą, tačiau nėra skirtas tik šios valstybės nacionalinei teisei. Jame naudojami praktinio reguliavimo pavyzdžiai yra iliustracinio pobūdžio, nepretenduoja į išsamią konkretaus reguliavimo analizę, taip pat ir nepaneigia teorinės, į universalumą nukreiptos orientacijos.

Darbe sąlyginai dažnai yra atsižvelgiama į mums iš pirmo žvilgsnio svetimą anglosaksų teisę. Tai yra sąlygota fakto, kad joje atsiskyrimas tarp viešosios ir privatinės teisės yra įvykęs tik neseniai ir išlieka neesminis, o tai nulemia tam tikrų joje naudojamų sprendimo metodų pritaikymo galimybes ir aktualumą nagrinėjant reguliacines sutartis viešojoje teisėje.

Kartu pažymėtina, kad, nors tyrimas yra orientuotas išimtinai į reguliacines sutartis, dalis pateikiamų rezultatų yra universalaus pobūdžio, gali būti taikomi ir sutartims viešojoje teisėje apskritai. Tačiau pačiame tyrime tokios galimybės nėra analizuojamos. Apsiribojama tik formuluojamų išvadų pagrįstumu į tyrimo objektą patenkančių sutarčių atžvilgiu.

**Disertacijos naujumas ir esamų tyrimų apžvalga.** Reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje nagrinėjimas tarptautiniu mastu nėra itin gausus. Galima aptikti daug tyrimų, kurių objektas yra „viešosios sutartys“, tačiau čia daugeliu



atvejų nėra daroma takoskyra tarp viešojo-privataus sektoriaus bendradarbiavimo, viešųjų paslaugų teikimo funkcijų perleidimo sutarčių ir reguliavimo sferoje sudaromų sutarčių, t.y. sutarčių, pakeičiančių individualius ar norminius teisės aktus. Tik ganėtinai retais atvejais yra aiškiai atskiriama savarankiška reguliacinių sutarčių grupė, kaip pavyzdžiui J. Freeman darbuose<sup>34</sup>. Daugelyje tyrimų pasireiškiantis skirtingos prigimties ir tikslo sutarčių suliginimas neleidžia atskleisti jų esminių aspektų, tyrimai dažnai apsiriboja procesinių ginčo nagrinėjimo klausimų sprendimu, o patį sutarties sudarymą, turinio nustatymą, keitimą palieka nuošalyje. Be to, dėl savo didesnio „santykinio svorio“ (didesnio praktinio pritaikomumo ir dažnesnio naudojimo) įvairios su viešųjų paslaugų teikimo perdavimu ar viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimu sietinos sutartys nustumia reguliacines sutartis į antrą planą.

Lietuvoje tiesiogiai šios disertacijos problematika taip pat nebuvo nagrinėta. Artimiausia tyrimo analizei laikytina G. Kuncevičiaus disertacija „Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas“<sup>35</sup>. Rengdamas disertaciją, jos autorius taip pat publikavo ir keletą straipsnių šia tema<sup>36</sup>. Visgi pažymėtina, kad minėta disertacija yra orientuota į išimtinai administracinių sutarčių tyrimą. Analizuojant administracines sutartis, nedaroma aiški takoskyra tarp to, kas yra į reguliavimo teisės aktais pakeitimą nukreipta ir to, kas yra į viešųjų paslaugų teikimą orientuota sutartis. Taip yra dar ir todėl, kad administracinių sutarčių analizė visų pirma yra nukreipta į jurisdikcijos nustatymo klausimus, kurie lieka aktualūs abiem atvejais. Administracinės sutartys taip pat yra gana plačiai nagrinėjamos ir pasauliniu mastu. Daugiausia dėmesio joms skiriama Vokietijos, Prancūzijos teisės moksle. Dėl orientacijos į vieną viešosios teisės šaką administracinės sutartys neapima visų šiame tyrime

---

<sup>34</sup> FREEMAN, J. The contracting state. *Florida State University Law Review*, 2001, Vol. 28 (155), p. 155-214.

<sup>35</sup> KUNCEVIČIUS, G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas, 2011.

<sup>36</sup> KUNCEVIČIUS, G. Sutartis kaip viešojo administravimo subjektų teisinės veiklos Lietuvoje forma: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai*, 2010, Nr. 1(5), p.151-168; KUNCEVIČIUS, G. Administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajos: teorinis aspektas. *Socialinių mokslų studijos*, 2012, 4(3), p. 1041-1061.

analizuojamų reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje, jos laikytinos visumos (reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje) dalimi.

Atsižvelgiant į konceptualios analizės trūkumą tiek nacionaliniame, tiek tarptautiniame lygmenyje, disertacijos tema laikytina nauja ir menkai ištirta akademiniam lygmenyje.

Nepaisant nedidelio tiesiogiai tyrimo objektą analizuojančių mokslinių darbų kiekio, pastebima, kad mokslinėje literatūroje plačiai ir dažnai yra analizuojami administracinių sutarčių ir apskritai valstybės sudaromų (ne tarptautinių) sutarčių klausimai. Be minėto G. Kuncevičius tyrimo, šiame kontekste galima pastebėti ir itin didelį užsienio tyrimų kiekį: varijuojama nuo išimtinai teisinio tyrimo<sup>37</sup>, iki specializuotų administracinio, ekonominio pobūdžio analizių<sup>38</sup>. Taip pat pastebima, kad vis daugiau dėmesio susilaukia Lietuvoje sąlyginai naujas tokos sutarčių administraciniame procese klausimas (J. Paužaitės-Kulvinskiienės darbai<sup>39</sup>, I. Saudargaitės ir A. Sutkevičiaus straipsnis<sup>40</sup>). Šiame kontekste atskirai paminėtina W.A. Mewetto „Vyriausybės sutarčių teorija“<sup>41</sup>, vienas pirmųjų tyrimų, ėmęsis nuosekliai nagrinėti sutartis viešojoje teisėje; juo dažnai remiasi ir dabartiniai šios srities tyrimai.

Skirtingai nei pats tyrimo objektas, jam aktualūs privatinės bei viešosios teisės aspektai yra plačiai nagrinėti moksliniame lygmenyje. Analizuojant

---

<sup>37</sup> PYZ., COOPER, J. P. *Governing by contract: challenges and opportunities for public managers*. CQ Press, 2003; DAVIES, A.C.L. *The Public Law of Government Contracts*. Oxford university press, 2008; DAVIES, A. C. L. *Accountability: A Public Law Analysis of Government by Contract*. Oxford University Press, 2001; WHITTAKER, S. Public and Private Law-making: Subordinate Legislation, Contracts and the Status of Student Rules. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2001 Vol. 21 (1), p. 103-128; CARANTA, R., EDELSTAM, G., TRYBUS, M. *EU Public Contract Law: Public Procurement and Beyond*, 2013; LAWRENCE, A. Private Standards in Public Law: Copyright, Lawmaking and the Case of Accounting. *Michigan Law Review*, 2005 Vol. 104 (2), p. 2-54; BOVIS. CH. *Public procurement in the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005; NOGUELLOU, R., STELKENS, U. *Comparative law on public contracts*. Editions juridiques Bruylant, 2010.

<sup>38</sup> COHEN, S., EMICKE W.B., *Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World*, Georgetown University Press, 2008

<sup>39</sup> PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Taikos sutarties sudarymo problemos ir perspektyvos Lietuvos administraciniame procese. *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis*. Recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012, p. 292–308; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos. *Teisė*, 2013, 8, p. 36-56.

<sup>40</sup> SAUDARGAITĖ, I.; SUTKEVIČIUS, A. Taikos sutartis administracinių teismų praktikoje. *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija*. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012, p. 578–594.

<sup>41</sup> MEWETT, A. W. Theory of Government Contracts. *McGill Law Journal*, Vol. 5, 1958-1959, p. 222-246.

viešosios ir privatinės teisės atribojimą, svarbūs yra J. F. McEldowney<sup>42</sup>, P. Cane'o<sup>43</sup> tyrimai, aktualumo neprarado ir P. Leono išvalgos<sup>44</sup>. Sutarties bruožai taip pat yra plačiai analizuojamas klausimas: paminėtini M. A. Eisenbergo<sup>45</sup>, D. Kimel<sup>46</sup> tyrimai, plati analizė pateikiama S. Drazdausko disertacijoje<sup>47</sup>. Lygiateisiškumo, viešumo principai išsamiai nagrinėjami Lietuvos autorių, taip pat ir apibendrinant užsienio tyrimus (S. Vidrinskaitė<sup>48</sup>, A. Abramavičius<sup>49</sup>); iš užsienio autorių paminėtinas H. Colinsas<sup>50</sup>. Sutarties laisvės kontekste svarbus yra J. Gumbio atliktas tyrimas<sup>51</sup> ir straipsniai<sup>52</sup>, reikšmingi P. S. Atiyah<sup>53</sup>, M.J. Trebilcocko darbai<sup>54</sup>. Analizuojant laisvės nuo sutarties idėją svarbios buvo O. Ben-Shahar idėjos<sup>55</sup>. Sutarties analizei ypatingai aktualūs V. Mikelėno darbai<sup>56</sup>. Konceptualių klausimų nagrinėjimui svarbūs teisės teoretikų H. Kelseno<sup>57</sup>, F.A. Hayeko<sup>58</sup>, G.W.F. Hegelio<sup>59</sup> darbai.

---

<sup>42</sup> MCELDOWNEY, JOHN F. *Public law*. London, Sweet and Maxwell, 1994.

<sup>43</sup> CANE, P. Anatomy of Private Law Theory: A 25th Anniversary Essay. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2005 Vol. 25 (2), p. 203-227.

<sup>44</sup> LEONAS, P. *Teisės enciklopedijos paskaitos*. Vilnius, 1995.

<sup>45</sup> EISENBERG, M. A. The World of Contract and the World of Gift. *California Law Review*, 1997, Vol. 85 (4), p. 821-866.

<sup>46</sup> KIMEL, D. *From promise to contract*. Oxford: Hart Publishing 2003.

<sup>47</sup> DRAZDAUSKAS, S. *Bendrosios sutarčių teisės vienodinimo įtaka Lietuvos sutarčių teisei*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008.

<sup>48</sup> VIDRINSKAITĖ, S. Asmenų lygybės principas: lygiateisiškumas ir lygios galimybės. *Jurisprudencija*, 2004, 56(48), p. 106-117.

<sup>49</sup> ABRAMAVIČIUS, A. Asmenų lygiateisiškumo principo interpretavimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Jurisprudencija*, 2006, 12(90), p. 42-50.

<sup>50</sup> COLLINS, H. Discrimination, Equality and Social Inclusion. *The Modern Law Review*, 2003, Vol. 66(1), p. 16-43.

<sup>51</sup> GUMBIS, J. *Sutarties laisvės teisinės ribos*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2002.

<sup>52</sup> GUMBIS, J. Teisinė diskrecija: teorinis požiūris. *Teisė*, 2004, 52, p. 40-51; GUMBIS, J. Teisinė diskrecija: socialinis požiūris. *Teisė*. 2004, 52, p. 52-61.

<sup>53</sup> ATIYAH, P. S. *The Rise -and Fall of Freedom of Contract*. Oxford: Oxford University Press, 1979.

<sup>54</sup> TREBILCOCK, M.J. *The Limits of Freedom of Contract*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993.

<sup>55</sup> BEN-SHAHAR, O. Freedom from Contract. *Wisconsin Law Review*, 2004, Vol. 261, p. 261-280.

<sup>56</sup> MIKELĖNAS, V. Sandorių negaliojimo instituto taikymas teismų praktikoje (1). *Justitia*, 2006 m. Nr. 4 (62), p. 2-8; MIKELĖNAS, V. Sutarčių teisė: Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija. Vilnius: Justitia, 1996; ir kt.

<sup>57</sup> KELSEN, H. *Grynoji teisės teorija*. Vertė A. Degutis ir E. Kūris. Vilnius, Eugrimas, 2002.

<sup>58</sup> HAYEK, F.A., *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. III tomas: laisvosios visuomenės politinė tvarka. I tomas: taisyklės ir tvarka*. Iš anglų kalbos vertė A. Degutis. Vilnius, 1999.

<sup>59</sup> HEGEL, G.W.F. *Teisės filosofijos apmatai*. Iš vokiečių kalbos vertė L. Anilionytė. Vilnius, Mintis, 2000.

**Tikslas ir uždaviniai.** Bendras tyrimo tikslas – suformuoti universalias taisykles ir idėjas, kurios įgalintų formuoti ir vertinti esamą, būsimą ir potencialiai galimą reguliavimą reguliacinėmis sutartimis viešojoje teisėje. Tokiu būdu siekiama užpildyti šių sutarčių teorinių pagrindų tyrimo trūkumą ir sudaryti sąlygas tolimesniam diskursui.

Siekiant bendro tikslo, tyrimui keliami šie uždaviniai:

1. Identifikuoti teisinių santykių sferą, kurioje sudaromos (gali būti sudaromos) analizuojamos sutartys.
2. Ištirti ir nustatyti, kaip suteikiamos viešosios teisės reguliacinės funkcijos įtakoja esminius sutarties elementus: kaip šie elementai gali būti pritaikomi ir ar gali būti taikomi pakankamai nepakitę, kad leistų išsaugoti sutarties esmę.
3. Ištirti kokių mastu ir kaip atskiri viešosios teisės principai gali ir turi būti taikomi sudarant reguliacines sutartis viešojoje teisėje.
4. Nustatyti sutartinio reguliavimo viešojoje teisėje įtaką reguliavimo modifikavimo ar panaikinimo galimybėms.
5. Nustatyti reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje ir jų nustatomo reguliavimo teisėtumo kontrolės mechanizmų specifiką.
6. Identifikuoti esamą ir potencialiai galimą reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje kritiką ir pateikti jos vertinimą.

Atliekamas tyrimas yra teorinės krypties. Teorinį pobūdį lemia dvi aplinkybės. Pirmoji, tai universalumo siekis: tyrimo rezultatų pritaikomumas neturi būti siejamas su konkrečiu pozityviojo reguliavimo egzistavimu ar panaikinimu. Antroji, kol kas ribotas praktinis analizuojamų sutarčių taikymas, kuris neleidžia daryti galutinių apibendrintų esamos situacijos analizių.

**Ginamieji teiginiai.** Atsižvelgiant į aptartą problematiką, iškelta tikslą bei uždavinius, nustatyti šie ginamieji teiginiai:

1. Viešosios ir privatinės teisės konvergencija bei skirstymo sąlygiškumas, atsirandantis dėl atskyrimo kriterijų daugeto ir vertinamojo pobūdžio, sudaro sąlygas persipinti reguliavimui ir jo

metodams, todėl šiuo skirstymu negali būti grindžiamas sutartinio reguliavimo priskyrimas išimtinai privatinei teisei.

2. Viešumo ir lygiateisiškumo principų taikymas reguliacinėms sutartims viešojoje teisėje nepaneigia sutartinio reguliavimo pobūdžio ir esminių sutarties elementų, o šių principų taikymas nepriešpriešintinas sutarties prigimčiai ir tikslams.
3. Nepaisant viešajai teisei būdingo imperatyvumo ir pavaldumo santykių, reguliacinės sutartys viešojoje teisėje įmanomos tik tais atvejais, kai sutarties šalys naudojasi sutarties laisve.
4. Sutartinis reguliavimo pobūdis daro įtaką nustatomo viešosios teisės reguliavimo panaikinimo ir modifikavimo galimybėms bei teisėtumo kontrolės procedūroms: keitimas ir naikinimas tampa labiau komplikotas, o ratas asmenų, galinčių ginčyti reguliavimo teisėtumą yra praplečiamas.

Ginamaisiais teiginiais siekiama nustatyti esminius reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje bruožus ir suformuoti teorinius sutarčių panaudojimo pagrindus.

***Tyrimo šaltiniai.*** Tyrimas atliktas remiantis tradiciniais teisės mokslo šaltiniais. Naudotus šaltinius galima skirstyti į norminius teisės aktus, doktriną, konstitucinę jurisprudenciją ir teismų praktiką. Šaltinių diversifikacija siekiama tyrimo išbaigtumo.

***Norminiai teisės aktai.*** Tyrime analizuojami pozityviojoje teisėje įtvirtinti norminiai teisės aktai. Norminių teisės aktų, kaip tyrimo šaltinių, naudojimas nepaneigia teorinio darbo pobūdžio. Teisės aktai didžiąja dalimi naudojami kaip teorinių modelių veikimo pavyzdžiai, kritikos generavimo, dėsningumo nustatymo priemonė. Būtent todėl šio šaltinių naudojimas yra iliustracinio pobūdžio, laikytinas antriniu.

***Doktrina.*** Nors tiek pradedant tyrimą, tiek ir jį atliekant mokslinės teisinės literatūros, tiesiogiai nagrinėjančios tyrimo objektą nebuvo daug, tyrimui naudojami glaudžiai susiję ar atskirus tyrimo aspektus naudojantys

doktrininiai šaltiniai. Be tiesiogiai tyrimo klausimus nagrinėjančių autorių, buvo naudojama literatūra, kuri plačiai analizuoja tiriamus aspektus atskirai sutarčių, viešosios teisės ar tiesiog teisės teorijos kontekste. Kadangi darbo objektas yra integruotas, tad tyrimui buvo panaudota įvairi doktrina: tiek privatinės teisės pateikiama sutarties, sutarties teorijos analizė, tiek ir viešosios teisės tyrimai diskrecijos, lygiateisiškumo ir kitų principų kontekste.

*Konstitucinė jurisprudencija.* Darbe gausiai remiamasi Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) jurisprudencija. Šis šaltinis ypatingas tuo, kad leidžia analizuoti grynai teorinius dalykus kartu nenutolstant nuo realios padėties, esamos situacijos. Teismo pateikiama analizė dažnai yra paremta teoriniais pagrindais, tačiau kartu ir neatitrūksta nuo pozityviosios teisės.

*Teismų praktika.* Teismų praktika tyrime naudojama iliustraciniais tikslais. Tai iš dalies lemia teorinis darbo pobūdis, iš kitos pusės – ribotas praktikos kiekis. Teismų praktika naudojama labiau epizodiškai, tada, kai ji gali pateikti savo indėlį paaiškinant iliustratyvų praktinį pozityviosios teisės pavyzdį.

*Tyrimo metodologija.* Atliekant tyrimą, buvo naudojami pagrindiniai jurisprudencijos metodai. Tyrimo specifika lėmė, kad esminis vaidmuo teko keturiems metodams, kuriais remiantis buvo analizuojama surinkta medžiaga ir daromos išvados.

*Sisteminės analizės metodas.* Atsižvelgiant į tyrimo pobūdį, sisteminę analizę galima vadinti vyraujančiu tyrimo metodu. Visas tyrimas atliekamas sistemiškai analizuojant viešosios ir privatinės teisės, sutarčių teisės santykį, tarpusavio sąveikas ir įtakas teisinės sistemos rėmuose. Tyrimas paremtas teisės kaip sistemos veikimo prezumpcija ir iš to išplaukiančia reguliavimo metodų ir priemonių konvergencija.

*Abstrakcijos metodas.* Kartu su sisteminės analizės metodu tyrimas remiasi ir abstrakcijos metodo taikymu. Taikomas tiek apibendrinančiosios abstrakcijos metodas, leidžiantis surinktus savarankiškus požymius sujungti į

vieną bendrą sąvoką, tiek ir idealizacija, leidžianti iš mintinių idealių objektų išskirti esmines savybes, kurias jungiant suformuojama pačios reguliacinės sutarties idėja viešojoje teisėje.

*Metaanalizė.* Derinant atskirų tyrimų medžiagą, lyginant ją su praktikos pavyzdžiais ir naudojant anksčiau paminėtus metodus, disertacijoje formuluojami savarankiški teiginiai ir išvados, kurių pagrindas yra ankstesnių tyrimų analizė ir sisteminis tyrimas.

*Modeliavimas.* Kaip jau pažymėta, darbas yra teorinio pobūdžio. Be to, nagrinėjama reguliavimo priemonė, bent jau kol kas, yra taikoma ribotai. Šie du aspektai sąlygoja modeliavimo, hipotetinio modelio tyrimo metodikos taikymą. Juo siekiama ne tiek suformuoti tyrimo medžiagą (tyrimo medžiaga pati savaime yra pakankama, o reguliacinių sutarčių taikymas viešojoje teisėje ne tik galimas, bet jau ir egzistuoja), kiek užtikrinti tyrimo universalumą, atlikti prognostinę funkciją.

Kiti tradiciniai tyrimo metodai (istorinis, lyginamasis, logikos metodai ir kita) tyrime taip pat yra naudojami, tačiau atlieka ne pagrindinį vaidmenį užtikrindami tyrimo integralumą ir nuoseklumą.

*Tyrimo struktūra ir turinio santrauka.* Tyrimas, be įžangos ir išvadų, yra dalinamas į penkias atskiras dalis, kurios siekiant dėstymo aiškumo ir struktūrinio nuoseklumo, dalinamos į skyrius ir poskyrius. Atskiros dalys yra suformuotos atsižvelgiant į iškeltus uždavinius ir ginamuosius teiginius. Pirmiausia tyrime atskleidžiamos esminės nagrinėjamos teisinės kategorijos, identifikuojama nagrinėjama teisinių santykių sfera. Vėliau pateikiama esminių su sutarties naudojimu viešojoje teisėje susijusių principų poveikio analizė. Didžiausias dėmesys skiriamas sutarties laisvės analizei, nes būtent jos, kaip esminio sutarčių principo išsaugojimas ir pritaikymas viešojoje teisėje kelia daugiausia problemų. Atsižvelgiant į gautus rezultatus analizuojami sutartimi nustatyto reguliavimo keitimo ir kontrolės mechanizmai. Darbas baigiamas esamos ir galimos reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje kritikos analize ir preliminariu vertinimu taip kartu nustatant gaires tolimesnėms tyrimams.

*Pirmoji* tyrimo dalis yra orientuota į darbe vartojamų esminių sąvokų išgryninimą. Joje iš esmės identifikuojami esminiai tyrimo objekto elementai: viešoji teisė ir sutartis. Viešoji teisė apibrėžiama analizuojant jos santykį su private teise. Parodoma, kad teisės klasifikavimas į viešąją ir privatinę teisę susiduria su dviem esminėmis problemomis. Pirmą problemą yra aktyvi konvergencija tarp viešosios ir privatinės teisės: ribos tarp dviejų teisės sferų nuolat kinta, formuojasi tarpinės teisės šakos, kurios komplikuoja patį skirstymą. Antra problema yra skirstymo sąlygiškumas. Nėra visiškai aiškus skirstymo į viešąją ir privatinę teisę kriterijaus arba toks kriterijus nėra vienas. Skirstymas galimas pagal reguliuojamus santykius, pagal reguliavimo metodą, pagal dalyvaujančius subjektus, ginamus interesus. Be to, kad visi kriterijai konkrečiais atvejais gali sąlygoti skirtingus rezultatus, jie dar ir nėra grynai: įprastai naudojamos sąvokos vyraujantis metodas, vyraujantis interesas, vyraujantys santykiai.

Analizuojant antrąjį tyrimo objekto elementą – sutartį, atskleidžiama, kad nepriklausomai nuo to, kur - viešojoje ar privatinėje teisėje - yra sudaromos sutartys, jų pagrindiniai bruožai privalo būti išlaikomi. Esminiai sutarties elementai reguliacinių viešosios teisės sutarčių atveju yra susitarimas (kaip suderinta šalių valia), privalomumas, kuris viešojoje teisėje gali būti siejamas tiek su sutarties šalimis, tiek ir su trečiaisiais asmenimis, ir atlygintinumas, kuris, nepaisant jo neapibrėžtos padėties privatinėje teisėje, viešosios teisės sutartims turi būti taikomas siekiant užtikrinti viešąjį interesą.

*Antroje* dalyje analizuojamas reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje santykis su viešosios teisės asmenų lygiateisiškumo bei viešumo principais, aptariama jų koreliacija su bendra sutarties idėja ir būtinaisiais požymiais.

Šioje dalyje atskleidžiama, kad lygiateisiškumo principas ir jo taikymas reguliacinėms sutartims viešojoje teisėje yra būtinas, tačiau nepažeidžia esminių sutarties elementų. Šio principo taikymo apimtis priklauso nuo sutarties tipo (individualų arba bendro pobūdžio reguliavimą nustatančios) ir sutartinių santykių etapo, kuriame jis realizuojamas (derybinis ir turinio lygmenys).



Tyrimė analizuojama, kaip viešumo principo taikymo apimtis reguliacinėms sutartims viešojoje teisėje tiesiogiai priklauso nuo to, ar sutartis nustato bendro, ar individualaus pobūdžio reguliavimą. Individualų reguliavimą įtvirtinančių sutarčių viešumas yra ribotas, o paties viešumo reikalavimas kyla iš sutarčių svarbos visuomenei ir valstybės dalyvavimo santykyje. Bendro pobūdžio reguliavimą nustatančios sutartys susiduria su teisės aktams keliamais reikalavimais ir jų viešumo poreikis kildinamas iš bendro teisės aktų viešumo reikalavimo.

*Trečioje*, plačiausioje dalyje yra aptariamas esminio sutartinių santykių principo – sutarties laisvės – santykis su viešąja teise, jai būdingu imperatyvumu, hierarchija. Išskiriama hipotetinė laisvės nuo sutarties, kaip sutarties laisvės dalis. Kartu sutarties laisvė analizuojama ir kitų viešosios teisės principų, tokių kaip teisėti lūkesčiai, kontekste. Tyrimas parodo, kad sutarties laisvė yra kertinis požymis, leidžiantis atskirti reguliacines sutartis viešojoje teisėje nuo teisės (teisės taikymo) aktų ir kartu labiausiai komplikuojantis sutartinio reguliavimo taikymą viešojoje teisėje. Sutarties laisvė būtina užtikrinant esminį sutarties elementą – susitarimą. Nesant sutarties laisvės susitarimas tampa neįmanomas, taip pat neįmanoma tampa ir sutartis.

Viešojoje teisėje esminė diskusija dėl sutarties laisvės egzistavimo kyla įvertinant intensyvų imperatyvų reguliavimą. Reguliavimo intensyvumas siaurina sutarties laisvės ribas, tačiau tai nereiškia, kad pašalinama pati sutarties laisvė apskritai. Absoliuti sutarties laisvė yra realiai neįmanoma ir privatinėje teisėje, tačiau tai nereiškia, kad neegzistuoja sutarties galimybės. Sudarant reguliacines sutartis viešojoje teisėje, jų šalys susiduria su vidiniais ir išoriniais laisvės ribojimais.

Nepaisant to, kad sutarties laisvės ribojimai, pavaldumas ir hierarchinė struktūra nepaneigia sutarties laisvės viešojoje teisėje, sudarant sutartis, turi būti vadovaujamosi bendraisiais teisės principais: užtikrinamas lygiateisiškumas, teisėtų lūkesčių gynyba, viešojo intereso prioritetasis. Šie reikalavimai visų pirma keliami viešuosius įgalinimus turinčio asmens

sprendimams dėl sutarties sudarymo. Tačiau viešosios teisės specifika nuo jų laikymosi neatleidžia ir privačių subjektų, kuriems taikomi aukštesni nei paprastai informacijos atskleidimo, sąžiningumo reikalavimai.

Kartu su sutarties laisve analizuojama ir laisvė nuo sutarties. Laisvė nuo sutarties pasireiškia laisve nuo sutarties sudarymo, laisve keisti sutartį ir laisve sutartį nutraukti. Viešojoje teisėje, sudarant reguliacines sutartis viešojoje teisėje laisvė nuo sutarties iš dalies yra ribojama teisėtų lūkesčių principo. Teisėti lūkesčiai lemia ikisutartinių santykių neišvengiamumą (viešuosius įgalinimus turintys subjektai formaliai turi įvertinti sutarties sudarymo galimybę, taip pat ir galimo susitarimo turinį), tačiau nesukuria pareigos sudaryti sutartį. Absoliučiai laisvė nuo sutarties pašalinama tik tokiais atvejais, kai sutarties sudarymo kaip imperatyvo tiesiogiai reikalauja pozityviosios teisės normos.

*Ketvirtoje* dalyje analizuojami iš sutarties laisvės, viešosios teisės ir bendrųjų principų kylantys teisėtumo, galiojimo, taip pat pažeidimo traktavimo klausimai. Ši dalis yra orientuota į galimą sudarytų sutarčių praktinio taikymo, kontrolės ir įgyvendinimo problematiką. Joje atskleidžiama, kaip sutartis sąveikauja su viešosios teisės reguliavimu kontrolės, pažeidimo ir galiojimo kontekste. Taip aptariami esminiai teoriniai (su konkrečiu turiniu ir reguliavimu nesusiję) reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje praktinio pritaikymo aspektai. Tyrime atskleidžiama, kaip reguliacinės sutarties specifika viešojoje teisėje daro įtaką apskundimo galimybėms, teisingumui bei taikytinai teisei.

Taikytinos teisės normos taip pat yra padiktuotos mišraus sutartinio reguliavimo pobūdžio. Sprendžiant ginčus dėl reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje, tai, kad ginčai yra priskiriami atitinkamoms viešosios teisės ginčus sprendžiančioms institucijoms nereiškia, jog galima ignoruoti esmines sutarčių teisės normas ir reikalavimus, kurie dažnai yra įtvirtinti privatinės teisės aktuose. Priešingu atveju būtų ignoruojama pati sutartinio reguliavimo specifika, atmetamas teisės kaip sistemos veikimas

Tyrimė parodoma, kad reguliacinės sutarties viešojoje teisėje negaliojimas gali būti pripažįstamas remiantis bendraisiais sutarčių negaliojimo pagrindais. Viešosios teisės specifika lemia intensyvių *ultra vires* doktrinos veikimą. Tai sietina su valstybės dalyvavimu per atstovą ir hierarchine viešosios teisės sistema bei viešojo intereso apsauga. Per viešo intereso apsaugą užtikrinama, kad remiantis *ultra vires* doktrina ir prieštaravimu imperatyvioms teisės normoms (kur viešojo intereso tenkinimas yra visos viešosios teisės taikymo ir įgyvendinimo imperatyvas) iš viešosios teisės būtų šalinamos žalingas sutartinis reguliavimas. Reguliacinės sutarties viešojoje teisėje neįmanomumas ir prieštaravimas imperatyvioms teisės normoms negali pasireikšti kaip po sutarties sudarymo priimtų teisės aktų pasekmė. Priešingu atveju būtų nepagrįstai išplečiamos viešuosius įgalinimus turinčio subjekto galimybės ignoruoti susitarimus ir paneigiamas sutarties privalomumas.

*Penktojoje*, paskutinėje dalyje pateikiama esama ir potenciali reguliacinių sutarčių viešojoje teisėje kritika bei tokios kritikos vertinimas. Tokiu būdu siekiama užtikrinti tyrimo objektyvumą, taip pat įvertinti galimus prieštaravimus, neaptartus disertacijoje. Kartu šia dalimi siekiama pateikti tolimesnio teisinio diskurso gaires, o kartu ir išvengti vienpusiškumo ir subjektyvumo įspūdžio.

Tyrimė įvertinamos pagrindinės kritikos kryptys ir pateikiami kontrargumentai. Parodoma, kad sutartinis reguliavimas savo esme neprieštarauja kertinėms teisinės sistemos nuostatomis ir konstituciniams principams. Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje nėra viešuosius įgalinimus turinčio subjekto diskrecijos ribojimas – sutartis yra tokios diskrecijos išraiškos ir realizacijos forma. Diskrecija ateityje yra apribojama ne tik sudarant sutartis, bet, per teisėtų lūkesčių principą, ir priimant teisės aktus.

Tyrimas parodo, kad priešingai nei teigiama, sutartinis reguliavimas pats savaime neplečia korupcijos galimybių. Visų pirma, vadovaujantis nuostata, kad diskrecijos plėtimas skatina korupciją, pažymėtina, kad sutarties galimybė neplečia diskrecijos, ji tik yra kitokia jos realizacijos forma.

Subjektas, turėdamas diskreciją priimti sprendimą, jos neišplečia pasinaudodamas susitarimu. Antra, sutartinio reguliavimo galimybė leidžia atskleisti realiai egzistuojančius susitarimus, kurie nėra svetimi viešajai teisei, ir taip suteikia subjektų santykiams papildomo skaidrumo.

**Išvados.** Tyrimas iš esmės patvirtino iškeltus ginamuosius teiginius ir leidžia daryti šias išvadas:

1. Teisės skirstymas į viešąją ir privatinę teisę nėra griežtas. Viešosios ir privatinės teisės konvergencija, kai ribos tarp jų nuolat kinta ir formuojasi tarpinės teisės šakos, komplikuojančios patį skirstymą, bei skirstymo sąlygiškumas, atsirandantis dėl atskyrimo kriterijų daugeto ir vertinamojo pobūdžio, sudaro sąlygas persipinti reguliavimui ir jo metodams, Todėl šiuo skirstymu negalima pagrįsti sutartinio reguliavimo priskyrimo išimtinai privatinės teisės sferai.
2. Viešumo ir lygiateisiškumo principų taikymas reguliacinėms sutartims viešojoje teisėje nepaneigia sutartinio reguliavimo pobūdžio ir esminių sutarties elementų, o šių principų taikymas nepriešpriešintinas sutarties prigimčiai ir tikslams – principų taikymo apimtis tiesiogiai priklauso nuo sutartimi reguliuojamų santykių apimties (nuo to, ar sutartis nustato bendro pobūdžio, ar individualų santykių reguliavimą).
3. Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje įmanomos tik tais atvejais, kai sutarties šalys naudojasi sutarties laisve, kuri yra svarbiausias požymis, leidžiantis atskirti reguliacines sutartis viešojoje teisėje nuo norminių ir teisės taikymo aktų.
4. Sutartinis reguliavimo pobūdis daro įtaką sutartimi nustatomo viešosios teisės reguliavimo panaikinimo ir modifikavimo galimybėms bei teisėtumo kontrolės procedūroms: sutartimi nustatyto bendro pobūdžio (ne individualaus) reguliavimo keitimas tampa labiau komplikotas dėl kelių asmenų dalyvavimo jo nustatyme, o teisėtumo kontrolės galimybės kinta dėl visų sutarties šalių galimybių kvestionuoti sutartį.