

VILNIUS UNIVERSITY

LAURA PAŠKEVIČIENĖ

PUBLIC ADMINISTRATIVE BODY AS A PARTY TO THE CONTRACT

Summary of Doctoral Dissertation
Social Sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2014

Dissertation was prepared in 2009 – 2013 at the Faculty of Law, Vilnius University.

Scientific supervisor:

Prof. habil. dr. Vytautas Nekrošius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

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

Chairman:

Prof. dr. Tomas Davulis (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

Members:

Prof. habil. dr. Valentinas Mikelėnas (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S);

Prof. dr. Armanas Abramavičius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S);

Doc. dr. Dalia Vasarienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S);

Doc. dr. Linas Meškys (Vytautas Magnus University, Social Sciences, Law – 01 S).

Oponents:

Prof. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S);

Prof. dr. Bronius Sudavičius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

The doctoral dissertation will be defended in the public session of the Law Science Council, 18 June, 2014, 11:00 a. m. at the Faculty of Law of Vilnius University, K. Jablonskis auditorium.

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

The Summary of Doctoral Dissertation was sent out on 16 May, 2014.

The Doctoral Dissertation may be reviewed at the library of Vilnius University.

VILNIAUS UNIVERSITETAS

LAURA PAŠKEVIČIENĖ

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAS KAIP SUTARTIES ŠALIS

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2014

Disertacija rengta 2009 - 2013 metais Vilniaus universitete Teisės fakultete.

Mokslinis vadovas:

Prof. habil. dr. Vytautas Nekrošius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S).

Disertacija ginama Vilniaus universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas:

Prof. dr. Tomas Davulis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S).

Nariai:

Prof. habil. dr. Valentinas Mikelėnas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S);

Prof. dr. Armanas Abramavičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S);

Doc. dr. Dalia Vasarienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S);

Doc. dr. Linas Meškys (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S).

Oponentai:

Prof. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S);

Prof. dr. Bronius Sudavičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S).

Disertacija bus ginama viešame Vilniaus universiteto Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2014 m. birželio 18 d., 11 val. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto K. Jablonskio auditorijoje.

Adresas: Saulėtekio 9, LT-10222, Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2014 m. gegužės 16 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje.

CONTENTS

SCIENTIFIC PROBLEMS ADDRESSED	6
OBJECTIVE AND TASKS OF THE DISSERTATION	9
SCIENTIFIC NOVELTY OF THE RESEARCH	13
METHODOLOGY AND SOURCES OF THE RESEARCH.....	17
THE STRUCTURE AND THE MAIN RESULTS OF THE THESIS	19
CONCLUSIONS	24
LIST OF SCIENTIFIC PUBLICATIONS	34
PERSONAL DETAILS	35
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAS KAIP SUTARTIES ŠALIS (REZIUMĖ)	36

Scientific problems addressed

Public administrative bodies are primarily perceived as the institutions of the executive branch of the State or municipal government, managing the main affairs of the State and implementing the politics, the law, the public functions, the public interest and the public authority powers, granted by the law. However they are also granted with the legal personality – the public entity status, based on which these bodies act on an equal basis with other persons in civil relationships. When participating in pre-contractual and contractual relationships, the public administrative body exercises its (pre)contractual rights by concluding the acts of a form defined in the applicable laws, which is often identical to the administrative acts (decisions) in the administrative law. So the legal status of the public administrative body, as a party to the contract, has a dualistic character. The legal assessment of the contractual relationships, the courts' jurisdiction of resolving disputes and the rules of law interpretation and application largely depend on the attribution of the administrative or civil status to that body, as a party to the contract. Therefore in modern administrative and civil law, the dualistic nature of the public administrative body's status is a fundamental discourse.

Functioning of the State was never possible apart of the disposal of public property and the implementation of the State's property rights, including its economic and fiscal activities. In Lithuania's law, as well as in the law of many other countries, the right to property and the regulation of property and related non-property legal relationships is the domain of civil law. The contract is a legal institute and the subject matter of civil law, regardless of the status of the contracting party - a private person or a public administrative institution. The rules of civil contract law are specifically aimed primarily at the legal regulation of the contractual relations between private parties and the protection of their rights to property, economic freedom and of the equality of contracting parties. Therefore, in the relationships regarding the disposal of the State's tangible property, arising from a contract, the State and its institutions are not considered to be acting on different grounds, compared to the grounds of the respective property relationships between private persons, thus ensuring the protection of fundamental and corresponding civil rights and avoiding the unreasonable restriction of these rights, which potentially occurs due to the use of public authority powers of public

administrative bodies against a private contracting party. Accordingly, in these contractual relationships the administrative legal status of public administrative bodies, including such features as the use of administrative powers, the implementation of the public interest and the functions of the State, is not relevant and does not affect the underlying nature of the said relationships. However, the development of the institute of contracts towards the areas, governed by public law, raises challenges for such approach. In the case law the principle that the relationships of the contracting parties is based on equality between them, as far as it concerns the contracts, related to the spheres of public law, is questioned. These contractual relationships are attributed to the field of administrative law based on reasoning, that public administrative body, as a contracting party, has a status of the public authority, thus its relationship with the private party is based on the grounds of public authority and subordination. Apparently, by this approach the substantive essence of contract as a legal instrument is altered and distorted, taking into account the dichotomy of the equality and the government – subordination relation. The contract is attempted to be equated with the form of public administration or even an administrative legal act. Lithuanian legal science provides the proposals to establish the legal regulation of administrative contract institute, in accordance with the doctrine of that contract developed in French law, a model that postulates the non-equality of the contracting parties, giving to the public administrative body the prerogative powers in the contract. But by assimilating a contract to administrative acts, the legal rationality of the use of contract in public law, is negated. The instrument which unilaterally influences the rights of an individual, without his consent, is precisely an administrative act. Therefore, the question, what is the meaning of the contract in public law, remains open. It is to be assumed that the choice of a contract, as the instrument in relationships, governed by public law is, however, being reasonable, therefore it should have a separate significance. Respectively, this raises a reasonable premise, that the substantive meaning of contract as a legal instrument of self-regulation, fundamentally interchanges the element of the State's power based regulation in the before mentioned relationships. Then logically it would follow that in this type of contractual relationships the status of public administrative body may also be associated only with the equality of the contracting parties, rather than with the public authority and administrative

subordination. Thus, the basis for finding the inequality of parties to a contract in these relationships requires a comprehensive scientific analysis.

In Lithuanian legal system there is a wide variety of property legal relationships in which the definition of the public administrative bodies' legal status is determined by the cohesion of their public and private status. Subsidies, concessions, the procurement relationships particularly which are closely related to the implementation of the State's essential functions, also the social aid and assistance have long been the areas of such relationships. After the accession of Lithuania to the European Union and subsequent administration of the financial support of structural funds, the above mentioned relationship areas and scope have been significantly expanded. In the modern States all these relations arise both from administrative acts and contracts, which in the sphere of public law can be mirroring traditional civil contracts (loan for use, custody keeping, service contracts, brokerage, investment, sales, etc.). Thus a variety of contracts, to which the State and its institutions is a party, is increasing and they are becoming much more specialized. Here the attribution of administrative legal status to the public administrative body, as the party to the contract, is based mostly on the criteria of functional nature: the fact that this body implements the imperative law rules, the State's functions and the public interest, is the reason to treat its legal status being different compared to the status of contrahent party, or even - as public authority. However, the application of functional criteria, especially when it is based on the extensive interpretation, leads to the theoretical scientific discussions and the ambiguous courts' jurisprudence in assessing the discussed relationships. It can be reasonably assumed, that the relation between the contract and the mandatory law is essentially important in any contractual relationships to which public administrative body is a party. Not only in the administrative, but also in civil legal relationships the public administrative body is acting on behalf of the public interest, which naturally causes the grounds for the detailed imperative regulation of respective relationships, *inter alia*, contractual. The legal regulation of such contracts therefore is detailed and standardized. As a result, in all of these relationships this body performs the function of the imperative regulation implementation. But the nature of the status of this body, as a public entity, has a functional character as well, however, this does not preclude to consider that the contractual relationships, in which this entity takes part, are of a civil nature. Therefore,

the cohesion of the public administrative body's administrative and civil status entails the need to analyze, to what extent the criteria, such as the imperative regulation method of the contractual relationship or the implementation of these imperative law rules, the public interest and the State's functions, are decisive for the determination of this body's status in the contract, and do these criteria prove the inequality of the contract parties in these relationships, i. e. substantively different nature of their relationship, compared to a civil contract. This analysis is relevant not only in the context of national law, but also in private international law and the European Union competition law, because the possibilities of the defense of the individual rights under these law systems depend on the determination of the public administrative body's legal status. In addition, the provisions of these international law systems are nearly the most comprehensive in considering the public administrative body's status as the public authority on the basis of its *acta iure imperii*, and the principles have been settled in this respect. It can be initially assumed, that these provisions and principles have a conceptual significance, therefore the possible scope of their further application in national law for the qualification of contracts must be evaluated. The analysis of the practical application of these functional criteria in Lithuanian law indicates, that in the situations of public and private status cohesion the interpretation of the public administrative body's status as of the public government is often based on unreasonable arguments emphasizing, absolutizing and even politizing solely the elements of public nature, while the rational argumentation on the subject is rather insufficient. Despite the assumption, that it is not possible to present rational arguments on the question in full extent, nevertheless it is necessary to define the relevance of functional criteria for legal interpretation of contracts.

Thus, this dissertation is devoted to a close examination of two discussed problems: firstly, rationality, relevance and delimitation of the application of functional criteria when defining the public administrative body's legal status as a party to the contract; and secondly, the validity of legal arguments, postulating the legal inequality of this body and the contraahent party in the contractual relationships. As in Lithuanian law the legal assessment of these contracts and public administrative body's status is controversial, and taking into account the emerging tendency to establish the principle of inequality in some contracts, there is the essential need of thorough and systematic

analysis of the legal status of this body, which aims should exceed the limits of national law or such legal doctrines, as administrative contract. The attribution of the contractual relationship to the field of administrative or civil law in respect of its subject matter is not the topic of this dissertation. In the thesis it is only examined, whether the criteria associated with the status of the public administrative body, as a party to the contract, are defined correctly, and do they lead to the inequality of parties to a contract. The dissertation is aimed at presenting the holistic approach to the status of those bodies, as a party to a contract, without dividing contracts to civil or administrative contracts in advance. The doctrine of administrative contract is not reviewed in order to deny it. The latter doctrine is studied only in order to determine whether (and on what arguments) the concept of the public administrative body's prerogatives in the contract is legally based, what were the legal reasons and causes of its formation and what are the opportunities for the applicability of this concept in Lithuanian law in the aspect of determining the public administrative body's contractual rights. The comprehensive feasibility analysis of the incorporation of this doctrine into the Lithuanian law under the model of French or German doctrines is the subject of a separate scientific research. Though the results of this dissertational research, to the extent of describing the limits in applying the functional criteria and discussing the validity of assertions of the inequality of public administrative bodies and the contrahent parties in contractual relationships, could also be important for that analysis.

Objective and tasks of the dissertation

The essential elements of the public administrative body's legal status, their attributability to the contractual status of this body and relevance to the legal qualification of contracts, to which this body is a party. The object of the dissertation is limited to the research on the status of public administrative body namely in proprietary contractual relationships. In the light to the theoretical and supranational dimension of the problems presented, it is not possible to analyze the status of a public administrative body in the contract completely separately from the conception of the State, as a legal entity, which operates through its institutions, therefore, the dissertational research

covers the State's contracts, including those having a private international character. However, public international agreements between the States are not analyzed according to the orientation of the work to reveal particularly the nature of interpersonal legal relationship between the State (its institutions) and private contracting party. The contractual status of the public entities, not having any administrative powers, is analyzed only to the extent that the provisions of the legal theory and jurisprudence are relevant to the definition of the public administrative body's status. The dissertation does not cover the public administrative body's legal liability and redress problems (the research of these problems has been carried out in U. Gailiūnienė's dissertation "The Responsibility for Public Administration Entities Damages to Persons in Lithuania"¹). The research of the European Union competition law is also aimed not at the State's (its institutions') responsibility for breaches of competition law, but only at the grounds and principles, in particular those which determine the assignment of the economic entity status to these persons, and after that, those which exclude the application of the rules of competition law to these persons on the grounds of *acta iure imperii*.

Given the problematic issues already outlined, the objective of this dissertation is to analyze the key legal conceptions being significant for the description of the public administrative body's legal status in general theory of law, the private international law, the European Union competition law and the doctrine of administrative contract, and to reveal the applicability of those conceptions to the definition of the contractual status of this body and the characterization of contractual relationships in which this body takes part.

According to the objective this dissertation addresses these following tasks:

1. To investigate the background of the cohesion of public administrative body's public and private legal status and the main elements of its civil and administrative legal personality.

2. To analyze the concepts, principles and criteria in the theory of law, private international law, the European Union competition law, used for the delimitation of the State's and its institutions' public and private legal status, and to determine the limits of applicability of them in national law.

¹ Gailiūnienė U. The Responsibility for Public Administration Entities Damages to Persons in Lithuania. Doctoral dissertation. Vilnius, 2013.

3. To study the reasons, why the contractual status of the public administrative body is considered to be legally unequal to the contrauent party's status in the doctrine of administrative contract and to compare the legal status of this body in the administrative and the civil contract.

4. To research the regulation of contractual relationships in Lithuanian law, established and applied criteria for the description of the public administrative body's contractual legal status and for the legal assessment of contracts, to investigate the problems in Lithuanian case-law regarding the application of these criteria and to evaluate the causes and the rationality of jurisprudential findings on the inequality of parties to the contract.

The hypothesis of the dissertation is, that in every contract the legal status of public administrative body is based on general civil grounds, while its administrative legal personality and the elements of his public legal status, that are functional in nature, do not present any features of its contractual status, that would lead to the inequality of this body and the contrauent party to the contract: the balance of their contractual rights might be specifically legally defined, although it is not based on the administrative subordination, but is consistent with the principle of legal equality of the contracting parties and does not exceed the limits of the usual legal interaction between those parties.

On the basis of the research accomplished the following statements are presented for defending:

1. The elements of functional nature of public administrative body's legal status are common both to its civil and administrative legal personality, therefore in every pre-contractual and contractual relationship this body implements the public objectives and functions, the public interest and the mandatory rules of law, however, choosing the contractual form of their implementation, this body does not acquire the prerogatives of authoritative nature in respect of the contrauent party.

2. Whether these kind of functional elements coincide with the implementation of public power it can be determined according to the given legal measures. The contract is not the legal measure for the implementation of the State's governmental powers. While the extensive application of functional criteria in defining the public administrative body's contractual legal status is not reasonable - the implementation of the mandatory

rules of law, public objectives and the function or the public interest is not a sufficient reason to equate his contractual status to the public government.

3. As a party to the contract, the public administrative body does not execute the State's sovereign powers. The functions related to the execution of these powers, having an impact to the contract concluded, is extra-contractual in nature and should be regarded independently - as an administrative authoritative intervention in the contract, rather than a contractual right (or prerogative). Systematically the regulation of such interventions lies not in the contract law, but is under the rule of the general principles of law, which provide the general restriction of these interventions and conditions of enabling them.

Scientific novelty of the research

In Lithuanian and foreign legal science the systematic investigation of the legal status of the public administrative body, as a contracting party, has not been carried out yet. The theoretical knowledge about the interaction of the State, its institutions and the private persons in the aspects of delimitation of the public and private areas of law, lie in the many of theoretical works² and in the scientific sources of separate branches of law (civil law, administrative law, international private law). In Lithuania the concepts of public authority, public administration and public interest were analyzed in the works of Bakaveckas A.³, Andruškevičius A.⁴, Trumpulis U.⁵, also this was the object of scientific works of many foreign authors, such as Mann M.⁶, Michel Foucault⁷, Lowi Th. J.⁸,

² Sabine G. H., Thorson Th. L. *Politinių teorijų istorija*. Vilnius: Pradai, 1995; Jellinek G. *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Verl. von J. Springer, 1929; Coker F. W. *Organismic Theories of the State*. Columbia University, Longmans, Green & Co., 1910; Kelsen H. *Grynoji teisės teorija*. Vilnius: Eugrimas, 2002; Leonas P. *Teisės enciklopedijos paskaitos*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakultetas, 1931; Hart H. L. A. *Teisės samprata*. Vilnius: Pradai, 1997; Dworkin R. *Rimtas požiūris į teises*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004, p. 260, 381-384, 410; Dworkin R. *Teisės imperija*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2005 ir kt.

³ Bakaveckas A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007; Bakaveckas A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, 2012.

⁴ Andruškevičius A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centras, 2008.

⁵ Trumpulis U. *The Category of Public Interest in Administrative Law*. Doctoral dissertation. Vilnius, 2011.

⁶ Mann M. *The Sources of Social Power*. Volume II. *The Rise of Classes and Nation-States 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

⁷ Michel Foucault: *Beyond Structuralism and Hermeneutics*. The University of Chicago Press (2nd edition, 1983).

⁸ Lowi Th. J. *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. *Public Administration Review*, Vol. 32, Nr. 4, 1972.

Denhardt R. B.⁹. Meanwhile, the concepts of autonomy of will, contract, contractual freedom, the principle of equality of the contracting parties and their limits in the civil law were researched by Mikelėnas V.¹⁰, Gumbis J.¹¹, Drazdauskas S.¹², referring on rich foreign scientific jurisprudence on these topics. Currently in the Vilnius University, Law Faculty there is ongoing dissertational research “The influence of public law to the application of the principle of freedom of contract”. However, in Lithuania and foreign countries the detailed inter-systemic scientific research on the public administrative body’s legal status has not been made yet. Moreover, there is no analysis specifically focused on the legal status of this body, as a party to the contract. In Lithuanian scientific works the status of this body is dealt quite concisely and its specific features are highlighted only from the point of a separate branch of law, for example, the administrative legal status of this body anticipatorily is related to the implementation of the public interest and the State’s functions. But the scientific jurisprudential problem of the cohesion and the relation of the elements of the said body’s civil and administrative status in the contractual legal relationships, being one of the most important spheres in which the State, its institutions and the private persons interact, is specifically avoided.

In Lithuanian science of law there is no general systematic analysis of contracts concluded by public administrative bodies both in the fields of civil and public law, their legal regulation, neither of the jurisprudential criteria for the legal assessment of those contracts. Legal scholars have examined some individual types of contracts. Recently increased attention is given to the public - private partnership contracts (recently the thesis of. Ž.Šutavičienė “State Regulation of Capital, Implementing the Public and Private Partnership” was defended¹³). The analytical aspects on the institute of contract in the public administration occupy only a small part in Lithuania’s law scientific works as well. Some of them, following the scientific doctrine of separate foreign countries, pose the idea of contract in public law, as an administrative contract. In this regard, it is rightly pointed out, that although many theorists perceive administrative contract as one

⁹ Denhardt R. B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.

¹⁰ Mikelėnas V. *Sutarčių teisė. Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija*. Vilnius: Justitia, 1996.

¹¹ Gumbis J. *Legal Limits of the Contract Freedom*. Doctoral dissertation. Vilnius, 2002.

¹² Drazdauskas S. *Impact of Unification of General Contract Law on Lithuanian Contract Law*. Doctoral dissertation. Vilnius, 2008.

¹³ Šutavičienė Ž. *The Public Regulation of Capital, considering Implementation of Public-Private Partnerships*. Doctoral dissertation. Vilnius, 2013.

of the administrative institutes but in theory and in practice this is the issue of a discussion, leading to ambiguity¹⁴. In order to decide on the need of new legal institutes, such as the administrative contract, to be incorporated into Lithuanian national law, is necessary to start with a general systemic analysis and thorough review of the elements, attributed to the public administrative body's contractual legal status, focusing not only on the operational needs of one particular branch or system of law, but on a wider approach, taking into account, *inter alia*, the desirable compatibility of national and international law provisions. In Lithuanian and foreign legal science the administrative contract theory's presented definitional criteria, characterizing the status of the public administrative body, as a party to the contract, have not yet been analyzed comprehensively in a comparative perspective with civil law and the legal perception of this body's status in other legal systems. Therefore, there is an obvious need for systematic research, by weighing and scientifically comparing the approaches on the question in different branches and systems of law. In addition, the research on public administrative body's contractual status both in Lithuania and abroad is theoretical in nature and is relatively detached from the practical application needs. Meanwhile, exactly when applying theoretical provisions, which describe the status of the public administrative body, in courts judicial practice, the controversial interpretations on the contractual status of this body are not avoided. Therefore there is a need of an inductive research approach, aimed at identifying problems and causes which lead to the heterogeneity of that judicial practice and testing the validity of theoretical provisions on the status of this body in the aspects of their practical application. Deciding on the possibilities to incorporate into the national law the doctrine of administrative contract, it is also necessary to analyze the rich Lithuanian judicial jurisprudence on this issue and the practical problems encountered in qualifying the contractual relationships at first. After the jurisprudence on this question is already settled, mere the theoretical modelling is not enough for the establishment of legal regulation of contracts, concluded by the public administrative bodies. Thus the intersystemic comparative research is necessary in order to evaluate the criteria characterizing the public administrative body's contractual status not in the narrow scope of the mentioned doctrine and in the national law only, but

¹⁴ Bakaveckas A. Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, 2012, p. 427.

in the interconnection of the latter with other legal systems and in the light of the applicability in practice. This kind of research has not been carried out in the science of law neither in Lithuania, nor in foreign countries.

S. Šedbaras was among the first who were exploring the problematics of the administrative contract in the dissertation research-based monograph “The Problems of Legal Regulation of the Administrative Process in the Republic of Lithuania”¹⁵. However, this research, as well as the the only dissertational research of G. Kuncevičius¹⁶ on the administrative contract doctrine so far, are in lack of in-depth comparative analysis, at least, comparing the administrative and the civil contract. Also the above mentioned thesis excludes the problematic issues of the application of this doctrine in case-law. The research in the recent doctoral dissertation of A. Stonys¹⁷ is also distanced from the comparison of a civil contract and contracts, concluded in the public law spheres. The later thesis is focused on general and individual contracts which in public law allegedly replaces the traditional legislative mechanism, however, it must be noticed that all, even civil contracts, concluded by public administrative bodies, may be treated as such (i.e. “regulatory”), while a clear basis for attribution of certain contracts to the public law and, particularly, administrative law, is not presented there. The determination of public administrative body’s legal status, which in the legal theory and case law serves as one of the said basis, is not thoroughly analyzed in this work. The scientific research on administrative contract (or a contract in public law) usually is based on the very same examples, such as the “tax loan agreement”¹⁸, while the systematic analysis of the public and private elements of the public administrative bodies’ contractual legal status comprising their common features and specific differences in various types of contracts, is not provided. Thus there is a lack of the profound comparative analysis of the legal institute of administrative contract, compared with the civil contract, especially when the alleged inequality of public administrative body and the contrahent party in the contractual relationships is concerned.

¹⁵ Šedbaras S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.

¹⁶ Kuncevičius G. *The Institute of Administrative Contract and its Theoretical Grounding*. Doctoral dissertation. Vilnius, 2011.

¹⁷ Stonys A. *The Regulatory Contracts in Public Law*. Doctoral dissertation. Vilnius, 2013.

¹⁸ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 189, 190; Šedbaras S., *op. cit.*, p. 214; Stonys A., *op. cit.*, p. 64.

This dissertation is the first research which provides a comprehensive inter-systemic analysis of the legal status of the public administrative body, as a party to the contracts, concluded both in civil and administrative spheres of law, and is aimed at practical application of its results in the context of Lithuanian legal system.

Methodology and sources of the research

The dissertational research is comprehensively focused on both - theoretical and case-law based scientific analysis, prioritizing the latter, since, as mentioned above, only in the practical application of the criteria, describing the public administrative body's contractual status, one can find out the substantive sense of the said status features. Therefore, the cognition of the public administrative body's legal status in this dissertation is achieved by combining deductive and inductive reasoning. In the theoretical analysis from the common theoretical knowledge about the public and private legal status of the public administrative body were determined the elements, which in legal system are significant for the description of its contractual status, thereby describing the limits and conditions of their attribution to this status. After that the thorough investigation of Lithuanian law, particularly the legal regulation and jurisprudence on contracts, to which this body is a party, was carried out, determining the main tendencies in the normative regulation and legal interpretation of the contracting public administrative body's legal status. The conclusions were formed from the results of both - theoretical-deductive and inductive research.

Respectively, the main sources of this study is the legal doctrine in the works of Lithuanian and foreign scientists, also Lithuanian and the European Union legislation and case-law, which provide the legal characterization of the public administrative body's contractual legal status in both - the theoretical and practical aspects.

The research draws on doctrinal legal conceptions on the civil and administrative personality of the public administrative body, and, extensively – on the elements of functional nature, which are linked with its status, such as the public interest or the State's functions. According the cross-sectoral nature of the item analyzed and the methodology chosen, scientific works of various law areas – constitutional, civil,

administrative, the European Union law, were relevant. Also the significant source of the comparative research were the legal sources of private international law, especially in the context of the European Union law – Lugano convention, 2007¹⁹ and the preceding conventions, as well as the provisions of Treaty of the Functioning of the European Union²⁰ (and the preceding treaties) on competition law and the relevant case-law of the Court of Justice of the European Union and the General Court, especially on the application of *acta iure imperii*. Further, analyzing the administrative contract doctrine, important sources of the dissertational research were the academic works in law and the case law of France, Germany and some other foreign countries. Finally, the investigation covered the analysis of the provisions of the Constitution of the Republic of Lithuania, Lithuanian general²¹ and special laws, adopted since year 1990 by March 2012, regulating the contracts of public administrative bodies and the Lithuanian case-law of general jurisdiction and administrative courts on the item. As this kind of investigation is complex and the development of law in this area is quite rapid, the research covered the legislation and judicial practice, adopted in the later period in respect of some types of contracts.

Given the object of the study, purpose and objectives, the following methods of scientific research were used in this dissertation.

The comparative method, as one of the main methods in this research, was important in comparing the conceptual provisions on the public administrative body's public and private legal status in law of foreign countries, private international law, the European Union law, also in comparing the legal regulation of this status in different contractual relationships and the case law on this item. This method has been particularly significant to the comparing of public administrative body's legal status in civil and administrative contract.

The method of meta-analysis in the dissertation was used reviewing and summarizing the scientific research papers, the *travaux préparatoires* and other written

¹⁹ The Convention on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters // OJ L 339, 21/12/2007.

²⁰ Consolidated version of the Treaty of the Functioning of the European Union // OJ C 326/55, 26/10/2012.

²¹ The Civil Code of the Republic of Lithuania, Law on Administrative Proceedings, Law on Public Administration and other relevant legislation.

legal scientific sources in order to obtain the scientific theoretical data related to the topic of the dissertation.

The method of systemic-logical analysis is applied both as a scientific research method and the method of law interpretation. In the first case, this method is used for revealing the nature and the significance of the public administrative body's contractual legal status and of the institute of contract in the legal system, analyzing their cross-sectoral legal nature, the problems, which arise in their relative attribution to the particular branch of law, and the systemic logical sense and rationality of such attribution. In the second case, this method is used for the systemical analysis of the legal principles, norms and the jurisprudence on the contractual relationships involving these bodies.

Historical analysis method used in the thesis optionally where necessary, revealing the historical reasons and conditions of the emergence of different conceptions on the legal status of the public administrative body, as a party to a contract, also analyzing the development of these conceptions, which is important for the evaluation of this status in modern law as well.

Quantitative analysis and scientific modeling methods are used according to the needs of dissertational research, for example, analyzing in quantity the types of contracts to which the public administrative bodies are a party or designing the theoretical situations of the assessment of this body's legal status.

Also in this research were used the traditional methods of legal interpretation, such as linguistic, systematic, historical, teleological and other.

The structure and the main results of the thesis

This study consists of an introduction, the main part, where the results of the research are presented, and conclusions. A list of references is included in the end. The main part consists of three parts.

The first part of the research - "The theoretical prerequisites to the legal status of the public administrative body, as a party to the contract", is dedicated to the theoretical analysis of basic theoretical concepts supposedly related to the status of this body, as a

party to the contract. This part is divided into seven chapters. The first chapter is devoted to the analysis of elements of this body's administrative and civil legal personality in order to define their legal meaning, as distinct from the political. Precisely the removal of the latter political meaning allows for demonstrating the potential correlation between the powers, competence and discretion of this body, as a party to the contract, to the usual contractual rights and freedoms. In the second chapter the concepts of the public authority and public administration are analyzed revealing the relation between them and outlining the need of their limitation in the legal system. This allowed eliminating the conclusion of civil contracts from the said legal concepts, despite that due to the convergence of public administration to the sphere of civil legal relationships contracts are often used for public administrative purposes. The third chapter is dedicated to the comparison of contract, as the legal instrument of law implementation with the known public government and public administration implementation forms, in order to determine whether it can be reasonably insisted, that a public administrative body, being a party to the contract, implements the law on the grounds of public authority. Such analysis is relevant given the fact that in the heart of the notion of a public administrative body lies the power of law enforcement. However, the choice of contractual form for the public administration fundamentally changes the way of law implementation. Consequently it is revealed, that the contractual rights of this body are based solely on the binding force of contract, not on the exercise of authority powers in law enforcement. In the fourth chapter the concepts of the State's functions and the public interest are analyzed, aiming to evaluate theoretically, whether the goal of their implementation, reflecting the functional nature of the public administrative body's status, is the reasonable basis to award this body, as a party to the contract, with the prerogative authority powers. As it was already mentioned, this research is focused on the problematics of the extensive interpretation of the functional criteria, which largely entails the approach to the contractual status of this body as being unequal in respect of the contrahent party, therefore the analysis of these theoretical concepts was necessary to disclose the legal reasons which in principle exclude the possibility of such an extensive interpretation. The fifth chapter examines the significance of the concept of legal person to the perception of legal status of the public administrative body, as a party to the contract. This concept determines and justifies the recognition of dualistic personality of

this body and gives the reasonable basis to treat its legal status as being grounded on the principle of equality in respect of other persons participating in civil relationships. While the above-mentioned elements of functional nature (the implementation of public interest and the State's functions), being conceptual to the notion of the public entity as well, is not the objection to that equality. But the principle of equality, on the other hand, does not mean the uniformly equal legal status and rights of the contracting parties, so the sixth chapter further analyzes the meaning of the concept of the "acting on an equal basis" and the significance of the latter in describing the contractual legal status of the public administrative body. Due to the public objectives attributed to the said bodies by public law, their legal status is unique even compared to other public entities. Therefore the balance of the contractual rights of the public administrative body and its contra-hent may possess the specific features, though not denying the principle of equality. While "acting on an equal basis" substantially means the withdrawal of the governmental powers from its contractual status. Finally, the seventh chapter deals with legal preconditions of the public administrative body's freedom of contract. Given the theoretical questioning that freedom of contract of these bodies is not based on fundamental grounds, or they don't have it at all, the research in this chapter was aimed at a more detailed analysis in order to assess whether that freedom of these bodies is to be recognized, and whether it may have different assumptions than the commonly known ones, such as the right to property or the freedom of economic activity.

The second part of the research is "The principles of interpretation of the State's and its institutions' status in the international legal systems and the doctrine of administrative contract: their relevance for the determination of public administrative body's contractual status". In this part the comprehensive comparative investigation was carried out, to determine the conditions and limits of the attribution of the State's power based elements to the legal status of this body, as a party to the contract, in different legal systems. The first and second chapters of this part are dedicated to private international law and the European Union competition law, which conceptually provide for the dualistic legal personality of the said body. It is analyzed, on what principles and to what limits the *acta iure imperii* - an exemption, which the public administrative body gives a waiver of the regulation of these law systems, is affirmed. Namely this exemption refers to the interpretation of the public administrative body's status, as of the

public government, and, thus it is important to the assessment of its contractual status as well. Therefore, the research in these chapters is focused on the reasoning of the exemptions on *acta iure imperii* grounds. The analysis here was aimed at evaluating the limits of eligibility of the functional criteria (the public interest, the State's functions) to the legal recognition of the *acta iure imperii* and to reveal the basic principles that should be guided in seeking reasonable determination of it. The results of the research proved, that the ambiguity in interpreting of *acta iure imperii* is directly caused by the fact that different weight in its assessment is given to the mentioned criteria of functional nature. Respectively, the wider recognition of *acta iure imperii* is caused by the extensive application of these criteria, thus derogating from the principle to interpret this concept narrowly, only with reference to the essential and direct powers of the State's sovereignty, which exceed the powers exercisable by any individual and, particularly, to the powers of constraint of individuals, regardless of their will. A significant factor in the controversial application of the exceptions on *acta iure imperii* basis is insufficient adherence to the principle of dissociation. The more intensive attribution of public governmental status to the public administrative body is directly influenced by the fact that the different areas of its activity are not evaluated separately and autonomously and so the activities, which are unrelated or poorly related to the State's governmental powers, are not dissociated. This in turn eliminates the possibility of the latter activity being assessed on the basis of objective reasons, and it is interpreted as the use of the State's powers solely on the subjective reasoning, rest on public purposes. These chapters also discuss the possibilities and limits of the application of the mentioned legal systems provisions to the characterization of the legal status of public administrative body, as a party to the contract, in national law. The third chapter comparatively analyzes the administrative contract doctrine, concentrating on its perception in the French law, which is based on the recognition of unequal contractual status of public administrative body in respect of a contraent party. First of all, the causes of formation of this doctrine are discussed here, namely that this doctrine was significantly influenced with the concept of the single personality of the State (its public administration) as public authority, and also with the rather conservative approach to the civil law provisions, being logically followed by the attribution of all special imperative regulation of contracts (as procurement, concession contracts) to the administrative law

sphere. Further in this chapter the problems concerned with controversial application of the concept of public service are analyzed, revealing that such controversy is caused by the fact that the reasoning of this concept is extensively based on the functional character of a public administrative body's status, and this leads to rational criteria unfounded attribution of many of civil contracts to the area of the administrative law, regarding them as administrative contracts. Finally, in this chapter *clauses exorbitantes* are analyzed in detail, assessing whether these clauses can be reasonably viewed as the prerogatives of the public administrative body in the contract. In this respect, it is analyzed by using the comparative method, whether these clauses establish a different contractual status (prerogatives) of this body, compared to its status in the civil contract, if so – whether only in the scope of French national law, or would they be regarded as such also in the law of other countries (including - Lithuania). After that it is assessed, whether the public government powers to intervene in the concluded contract on the motive of achievement of the public interest can be reasonably considered as the contractual rights of public administrative body, bearing in mind the overall restriction of such interventions, based on the protection of fundamental and civil rights, and the regulation on the consequences of such interventions in civil law.

Finally, the third part of the research – “The legal regulation and jurisprudence on the legal status of public administrative body, as a party to the contract, in Lithuanian law”, is devoted to a thorough research of Lithuanian positive and case-law on the item of dissertation. The research in this part is based on the analysis of all of the types of contracts, to which public administration body may be a party, but due to the limited scope of the dissertation, the results are presented according to the largest groups of those contracts. The additional reason of that is that the jurisprudence has not been developed on all of these contracts yet. The first chapter of this part deals with the Lithuanian positive law provisions, normatively assigning contracts, to which public administrative bodies are the party, to the area of the civil law. The research showed that the vast majority of these contracts are not normatively legally characterized as civil contracts, therefore there is a significant need of systematic interpretation of their legal nature. In the second chapter detailed analysis of Lithuanian case law on these contracts and the status public administrative body, as the contracting party, is carried out. Here the research focuses at problems, concerned with the legal evaluation of the pre-

contractual actions of these bodies, having a form of the administrative acts, with the reasonability of the elimination of specific civil contracts from the scope of civil law and with the legal evaluation of contracts, concluded in the public areas of law, such as tax law, the European Union financial support and others, thereby also considering the reasonableness of their so far episodic treatment as administrative contracts. The third chapter of the research covers the application of the principle of contractual freedom in regard to contracts, to which public administrative body is a party, describing the nature and causes of the limits of that freedom, and considering, whether the said principle applies equally to all of the said contracts and is the nature of the contractual freedom's limits different in civil and public law contracts. Finally, the fourth chapter of this part of research is devoted to the analysis of the balance of contractual rights of public administrative body and the contraahent, centered at the determination of distinctive features of the said body's rights to modify or terminate the contract unilaterally and rights of the supervision and control in contract's performance. The research here was aimed at the assessment, whether it is reasonable to interpret these rights as the prerogatives of the public administrative body, based on public government powers and determining the inequality of the contracting parties.

Conclusions

1. The legal grounds of the public administrative body's contractual status lie in its civil and administrative subjectivity, though in different scope. The notion of competence, functions, powers and discretion of the public administrative body in the most common sense means the scope of its capacity and the legally imposed power to make legal acts. In the legal notion of these elements their political meaning and coherence with the State's sovereignty is diminished because of the impact of rule of law. Even being the elements of administrative subjectivity, competence, functions, powers and discretion must not be equated to the governmental powers. The power of public administrative bodies to conclude contracts is not based on the power of direct execution, neither is it supported by the legal coercion powers. In this respect their power to conclude contracts is not different than the respective legal power of other

persons. The administrative discretion, as its meaning of political freedom to act under the rule of law becomes extinct, is related to the official duty of proper legal decision making. Therefore the notion of administrative discretion also must be separated from the notion of freedom of contract. Generally, the previously indicated elements can be attributed to the contractual legal status of a public administrative body only to the limited extent, whereas the concept of the legal person and the civil subjectivity constitute the background of this status, even when the public administrative body is contracting in the sphere, which is regulated by the public law. The distinctive features of its civil subjectivity are determined by its special civil capacity. The latter encompasses the public administrative body's competence, functions and powers, but only to the extent, to which they are not linked to political and governmental powers and all together constitute the special aims of its activity, to which this special capacity is limited. Though the balance of the contractual rights of the public administrative body and the contraent party might, and even must be regulated by special legal rules, the governmental powers cannot be implicated to the civil subjectivity and the contractual status of the public administrative body, as the implication of these powers would be incompatible with the principle of the civil legal equality of persons. This principle embodies the fundamental and general principal guarantee for the autonomy of private individuals, from which their civil rights derive. Thus the legal personality of the public administrative body is based on the common rights to property, freedom of economic activity and freedom of contract on the same grounds, on which these rights and freedoms are vested to other legal persons. Neither the fact, that these rights and freedoms are limited by imperative legal rules, nor the fact, that public administrative bodies partly participate in the creation and development of these legal rules is a reason to attribute the realization of governmental powers to the public administrative body's contractual status.

2. As the society is vastly involved in modern public administration activities on the voluntary self-regulation grounds, the management in this administration is no more limited to overbearing instructions and inevitably converges with the spheres of civil activities. However, in the legal system the notion of public administration is restricted to the finite areas of public activities, not including the sphere of civil contracts, despite that these might be used for the purposes of public administration. The public

administration cannot be strictly divided from the executive branch of the State's powers. The interconnection between them substantiates the interpretation of the public administrative body's status, as of the public government. Its law implementing activity is realized by adopting the administrative regulation acts, as permanent secondary legislation, and implementing law *ad hoc* by the individual administrative legal acts. As the executive acts, the latter are substantiated with special features, like the administrative binding power of the act, the administrative subordination of persons to the will of the public administrative body expressed in this act, the force of direct execution of this act, supported by the realization of the State's coercion powers. However, the public administration is not limited by the previously mentioned legal means of the State's executive power. Especially when the contract is chosen as the legal mean of public administration, the executive mode of the implementation of law in it becomes substantively changed. The legal instruments of implementation of law in the horizontal administrative relations, as well as in civil contractual relations, are based on voluntary arrangements of public administrative bodies with other persons. Therefore, in the horizontal types of administrative relations, administrative acts can have a sense of a civil transaction or be only one of the supporting legal facts, on which the main contractual relation is based. Neither such administrative acts, nor the contracts have any special administrative features, related to the governmental executive powers of action. There are no manifestations of administrative binding power in the contract, but the legally binding power of the contract, which is based on the autonomy of will and voluntary agreed intentions to make the contract binding, constitutes sole and self-sufficient source of the contractual obligation. The contractual legal means can be used in the realization of horizontal administrative relations as far as the contractual freedom of public administrative bodies is not constrained with their direct statutory duties. Thus the contracts concluded by these bodies in the sphere of the public law are the legal instruments, having a separate significance, and may not be featured as being similar to administrative acts. The binding power of such contracts is of the same nature, as in civil contracts. Subsequently, the binding power of the contract, not the governmental executive power is the legal basis of the implementation of law and rights of the public administrative body in the scope of the contract.

3. The imperatives of the implementation of public interest and the State's functions are the necessary features of the legal personality of public administrative body. These imperatives constitute the difference between public and private legal personality of persons, yet they are not the basis for the distinction of civil and administrative subjectivity of the public administrative body, because both kinds of its subjectivity have a functional nature. Therefore the above mentioned imperatives must be considered as the functional elements of the contractual status of this body, would it be contracting in the public, or in the civil field of law. Yet the implementation of the State's functions, the public interest and therefore adopted imperative legal rules cannot be assimilated to the implementation of governmental executive powers, neither these functional elements constitute grounds to assign authoritative prerogatives to the public administrative body, as a party to the contract. The legal concept of the public interest is substantially based on the necessity of protection of the subjective legal rights, seeking the integrity of public and private interests. This, as well as the principle of legality, serving as the main legal remedy due to the protection and defense of these rights, substantiates the overall need to subordinate the ultimate decision making power in the process of the implementation of the public interest to the judiciary function. Acting as a party to a particular contract, the public administrative body has no features of impartiality, subsequently, even in the motive of the protection of public interest the prerogatives to decide ultimately on the restriction or withdrawal of the subjective rights of the contrahent party, may not be assigned to that public administrative body, as they would be exceptionally unfounded. Furthermore, considering that even the civil property rights of the State and its institutions coincide with the public interest, and thus are regulated by imperative legal rules, still the power of these legal rules is equally binding to both of contracting parties. So the need of implementation of these rules is consistent with the principle of civil equality of persons and does not necessarily imply that the public contracting party must be provided with the authoritative powers exceeding the rights and powers of the contrahent. Finally, social, economic and even political functions of the State can be realized either in governmental, or in civil economic activities, using as the legal instruments administrative acts or contracts. In the legal system this functional criteria might be taken in to consideration to the extent, to which it is embodied in the legal executive function of the State. Though, supposing, that the

contract cannot be referred as one of the legal instruments of the State's executive powers, the aims of the implementation of the State's functions is not the reason to attribute the powers of authority to the contractual status of the public administrative body.

4. In the international systems of law the legal concepts, such as civil-commercial matter, economic activity and economic unit, as well as single economic entity are based on the idea of dualistic personality of the State and its institutions, which caused the need to separate the authoritative and proprietary or economic status of these subjects and further resulted in the distinction of their acts to *acta iure imperii* and *acta iure gestionis*, i. e. the acts of sovereign rights as being different from the acts of common private or adequate to them rights. Though in the private international law only the provision of narrower scope, that is, that only civil commercial actions of the State are clearly distinct from its governmental activities, was recognized as the international custom, nevertheless the concept of civil-commercial matter is interpreted and applied quite widely. On the contrary, the notion of acts of sovereign right is applied in narrow scope, exceptionally when these acts are clearly connected with the essential and directly used sovereign powers of the State, disregarding the general relation of the legal status of public bodies to the public interests, functions and goals. The powers and acts of public subjects, which do not go beyond those existing under the rules applicable to relations between private individuals, and therefore are not different from the acts of the latter, are not recognized as *acta iure imperii*, and the characterization of such powers in national law, as the powers of public administration, is not conclusive in this respect. Accordingly, the decisive qualifying criterion is the subject and the nature of the legal relationship, regardless of the subjective causes of entering into it. In the European Union competition law the concepts of economic unit and single economic entity are applied to the State's institutions, even if their legal status is regulated by the public law, nor the institution's integration in the system of public administration is the obstacle to treat it as the public economic unit. Moreover, it is acknowledged, that the same institution may act as the authoritative regulation body beside the realization of its proprietary rights. The general principle of interpretation of the notions of economic unit and economic activity is their explanation *lato sensu*, thus the exception of *acta iure imperii*, which is one of the grounds to exclude the application of the latter to the State's

institutions, is interpreted restrictively. Thereby this exception must refer to the essence of the State's sovereignty, the powers which exceed the powers exercisable by any individual and, particularly, the powers relating to the exercise of the power of constraint. The exercise of the State's powers and the economic activity must be examined separately, because the fact, that one part of the activity is related to the exercise of the State's powers does not preclude treating it as economic activity in the rest of it. Also it must be taken into account, if such powers of a particular State's institution are exercised in practice on a regular basis, or sporadically, occasionally or exceptionally and whether they represent a very minor part of the activities. Even the essential domain areas of the State's sovereignty can be delegated and lose the character of the State's sovereign powers to some aspect or extent, subsequently, according to the objective criteria they might then fall into the scope of the notion of economic activity. Notwithstanding that the State's sovereignty encompasses the powers to organize its administration as it deems necessary to the achievement of public functions and goals of the State, and thus to imbue certain institution with official authority, these powers do not embrace all the functions of general interest. The sole fact, that some activity is carried on behalf of the State as its function is not decisive in the evaluation of its economic character. So the interpretation of concepts of civil – commercial matter, economic activity and economic unit commonly gives provisions to treat the status of the public administrative body, as of the public authority, quite restrictively, mostly disregarding the functional character of it and narrowing it to the scope when it is based purely on the official executive powers of the State. Though the interpretation of the above mentioned concepts in the European Union law is relatively autonomous, nevertheless it provides sufficient guidelines for the evaluation of the contracting public administrative body's legal status in national law, in the aspects of *acta iure imperii* and functional criteria. When the exercise of the State's essential powers clearly is not assigned to the State and its institutions in the European Union law, there is no reason to attribute these powers to these bodies in national law either. The manifestation of the State's official governmental powers, especially the power of constraint is the most apparent and sound criteria of *acta iure imperii*, which must not be unreasonably extended to the wide interpretation resting on the concepts of public interest and the State's functions in which the interconnectivity with the essential sovereign powers of

the State is lost. The said extensive interpretation directly causes the controversial jurisprudence of the Court of Justice of the European Union on that question. Thus the possibility to rely on the latter in the national law, seeking to justify the attribution of the State's essential powers to the public administrative body's legal status, is diminished and the national law provisions regarding the contractual status of it must be based on the restrictive interpretation of its functions and areas, considered as governmental executive powers.

5. In the doctrine of administrative contract the interpretation of the legal status of contracting public administrative body, as of the public government, was significantly influenced by the concept of the single legal personality of the State (its institutions), as well as by the approach, that all imperative regulation of contractual relations exceeds the limits and grounds of private law, and therefore these specially regulated relations were unambiguously attributed to the scope of the administrative law. The application of the concept of public service resulted in the vast numbers of types of civil contracts being considered as the administrative contracts, based on the arguments of the functional purposes and the governmental powers of the public administrative bodies, although in other countries the same types of contracts came under the regulation of private law. Only in the limited scope of French national law the most *clauses exorbitantes* do imply the inequality of contracting parties, while in other countries (including Lithuania) these clauses would be not considered as the manifestation of the prerogative powers of the public administrative bodies, exceeding the limits of the individual powers falling under the scope of civil law, because these powers actually are analogous to the civil contractual rights. Especially this refers to the right of unilateral termination or modification of contract (without the supervision of the court), agreed in the same contract, the right of unilateral termination resulted in the breach of contract, the right of modification of contract on the change of circumstances and the right to impose the contractual sanctions. Likewise, the supervision and control rights of public administrative bodies in the performance of the administrative contract are not substantially different from rights and defense remedies of a creditor under the civil law. Though they are formalized as administrative legal acts, they are not supported by the legal remedies of pure administrative nature and are not directly executed; therefore the means of control and supervision in administrative contract can be equated to

administrative legal acts only formally. The binding power of these acts is not essentially different from the binding power of the legally based demands raised to the defaulting party. Yet the prerogative powers in the administrative contract, based on protection of public interest, have the essence of the interference into the contract and the subjective rights of the contracting party by legislative or regulative means. These powers, as being of extra-contractual and authoritative nature, are not relevant to the contractual rights of the public administrative body and may not to any extent be compared to the latter. Interventions into the contract are restrained by the general principles of law, naturally, the legal mechanisms of the protection of private rights, such as *fait du prince*, have general character and are applied to the protection of these rights in administrative contract as well as in civil contract. Given the completely different nature of the contractual rights and the public authority based powers to intervene into the contract, and therefore discerning the authoritative extra - contractual powers of public administrative body from his contractual rights, the contractual status of this body in administrative contract has to be considered as having no essential differences than its contractual status in civil contracts.

6. Lithuanian statutory law regulates the vast number of contracts, in which the public administrative bodies are a party, both in the field of civil and the public law. The determination of the status of these contracting bodies generally lies under the provisions of the Civil Code of the Republic of Lithuania (Article 1.1, paragraph 2) and the Law on Administrative Proceedings (Article 2, paragraph 16). The decisive criteria for excluding some types of legal relationships from the scope of civil law are substantially related to the direct implementation of the State's essential powers on the statutory grounds. Contracts of public administrative bodies, which in the civil laws are explicitly regulated as civil contracts, are interpreted in Lithuanian courts on reasonable criteria, emphasizing that the public administrative body is acting on the equal grounds like any other person and is realizing its proprietary status, while the fact, that these (pre)contractual legal relations are *de jure* closely connected with the public administration and that the contractual actions of public administrative bodies are formalized in a shape of the administrative legal acts, is considered to be irrelevant. Therefore in these legal relations contracting public administrative body is not considered as the public authority and the link of its status to the realization of public interest and the State's functions is also not

decisive, as it does not change the nature of the contractual relation. The jurisprudence of Lithuanian courts, in which the civil contracts of special character are classed under the administrative law arguing, that the contracting public administrative body has a status of the public authority, should be viewed critically. This jurisprudential approach is unreasonably grounded on the equation of all kinds of miscellaneous public administration activities to the exercise of the State's essential powers, disregarding the difference between the horizontal types of administrative relations and those, based on the administrative subordination, and, finally, on the extensive interpretation of the public interest and the State's functions as of the essential functions or powers of the State, without revealing any consistent jurisprudential criteria for defining the later. The Lithuanian courts mostly do not take the advantage to rely on the European Union courts jurisprudence on this matter. The inequality between the contracting parties is stated only on the reason, that the contracting public administrative body has the right of unilateral termination or modification of contract or the supervision and control rights in the contractual performance. But the traditional view, that these rights are powers, imposed in to the contract from statutory legislation and exceeding the limits of powers of individuals, regulated by civil law, is not based on the systemic interpretation of law: the provisions regulating these contractual rights both in administrative and civil law are not being compared in this respect. On the other hand, the principle of the contractual freedom is explicitly or implicitly recognized in the contracts of public administrative bodies, despite that there is some lack of wider explanation of the difference between this freedom and administrative discretion and in some cases these categories are mistakenly identified.

7. Under the analysis of statutory regulation, critically assessing the practice of its application, it must be concluded, that the limits of principle of contractual freedom in all the contracts, to which the public administrative bodies are a party, is determined by the supremacy of imperative rules of law to the contract. The realization of the public administrative body's contractual rights can materially coincide with the realization of its competence, functions and even some powers and, *inter alia*, is formalized by passing administrative legal acts. Nevertheless, the basis of the contractual obligation of the public administrative body and the contrahent lies not in these acts, but only in the biding force of the contract. Thus despite the imperative regulation and standardization

of these contracts, the rights to unilaterally modify or terminate the contract derives from the contract itself, are realized under the provisions of it and under the imperative legal norms, which are applicable to that contract. The legal grounds of these rights meet the general grounds, regulated by civil law. In Lithuanian law there are no general provisions legitimizing the prerogatives of the public administrative bodies to terminate or modify a contract on the grounds of the protection of public interest. The supervision and control rights in the contractual performance is genuine to all contracts, concluded by the public administrative bodies, however these rights are not supported by the legal means of purely administrative or coercive nature. In case of the refusal to obey to the provisions of these control and supervision acts and, subsequently, in case of the breach of contract, the only legal remedies usually applied are the termination of contract, the responsive refusal to perform the contractual obligations or the claim to return the unreasonably received performance. These remedies meet the usual legal remedies of the protection of creditor's rights in civil law. Therefore the public administrative body, as a party to the contract, does not act as the body of public authority. However, the conclusion of contract does not preclude it from exercising the authority powers beyond the scope of the contract. Additionally, the fact of the breach of particular contract might constitute a ground for imposing not only contractual, but also the separate kind of administrative liability. Then the public administrative body's functions to apply administrative liability, according to the special conditions of it, are not restricted only by the fact, that this body is also the party to the contract. This must be regarded as a phenomenon of the coincidence of different legal statuses of the public administrative body, but the above mentioned possible interventions into the contract and the application of liability cannot be considered as his contractual rights. These extra contractual actions are sufficiently regulated by the Lithuanian law, which provides the general restriction to intervene into the contract by the means of authority, allowing such interventions only at exceptional grounds, thus ensuring the protection of private subjective rights and legitimate expectations. The granting and the legitimation of the general and unrestricted prerogatives to the contracting public administrative bodies would be incompatible as contradictory to the existing regulation.

List of scientific publications

1. Paškevičienė L. Mokestinės paskolos sutarties esmė ir santykis su civiline paskolos sutartimi Lietuvoje (The Essence of a Tax Loan Agreement and its Relation with a Civil Loan Agreement in Lithuania). Teisė. Mokslo darbai, 2011, Nr. 79.

2. Paškevičienė L. Mokestinės paskolos sutarties reikšmė reguliuojant mokestinės nepriemokos atidėjimą ir išdėstymą (The Substance of a Tax Loan Agreement in the Legal Regulation of the Tax Arrears' Deferment Relations) Teisė. Mokslo darbai, 2011, Nr. 80.

Personal details

Laura Paškevičienė was born on the 16th of August, 1979 in Vilnius, Lithuania.

In 2002 L. Paškevičienė graduated from Vilnius University Law Faculty (commercial law specialization) and obtained a degree of master of law.

In 2009 L. Paškevičienė was admitted to the doctoral studies at Vilnius University Law Faculty Department of Civil and Civil Procedure Law (currently – the Department of Private Law of Vilnius University Law Faculty).

L. Paškevičienė has taught seminars of administrative law at Vilnius University Law Faculty during the autumn session of year 2011-2012.

In 2011 L. Paškevičienė as a co-author with prof. dr. A. Andruškevičius (Vilnius University, Law faculty, the Department of Public Law) contributed to the university textbook „The Legal Grounds of Public Administration“ (A. Andruškevičius, L. Paškevičienė. Viešojo administravimo teisiniai pagrindai. Mokomoji knyga. Vilnius: Registrų centras, 2011. ISBN 978-9955-30-091-5). L. Paškevičienė wrote 3, 4.2, 4.3, 4.4.2.1, 4.4.2.2 chapters of the third part of the book.

In 2002 - 2005 L. Paškevičienė worked in the national television broadcasting signals transmission agency - AB Lietuvos radijo ir televizijos centras, Legal Department, shortly as a jurist, then as provisional head of Legal Department. Since 2005 L. Paškevičienė has been working in the national state level pre-trial institution, solving administrative disputes - Chief Administrative Disputes Commission, as the Commission member.

Viešojo administravimo subjektas kaip sutarties šalis (reziumė)

Nagrinėjama mokslo problema. Viešojo administravimo subjektai pirmiausia suvokiami kaip vykdomosios valdžios, tvarkančios krašto reikalus, arba savivaldos dalis (jų įstaigos), politikos, įstatymų, valstybės funkcijų ir viešojo intereso įgyvendintojai ir jiems įstatymais suteiktų valdingų įgaliojimų vykdytojai. Tačiau šalia to jiems suteikiamas ir viešojo juridinio asmens statusas, kuriuo remiantis civiliniuose santykiuose šie subjektai dalyvauja lygiais pagrindais kaip ir kiti šių santykių dalyviai. Dalyvaudamas ikisutartiniuose ir sutartiniuose santykiuose, viešojo administravimo subjektas savo, kaip sutarties šalies, teises įgyvendina išleisdamas nustatytos formos aktus, kurie administracinės teisės požiūriu atitinka individualaus administracinio akto (sprendimo) požymius. Taigi, viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinis statusas yra dualistinis. Administracinio ar civilinio statuso priskyrimas šiam subjektui lemia sutartinių santykių, kuriuose jis dalyvauja, kvalifikavimą, ginčų dėl jų teisingumą, teisės principų ir normų aiškinimo ir taikymo jiems taisykles. Šio statuso dualizmo problema yra vienas pagrindinių diskursų šiuolaikinėje civilinėje ir administracinėje teisėje.

Valstybės funkcionavimas niekuomet nebuvo įsivaizduojamas be jos turtinių teisių įgyvendinimo ir disponavimo viešąja nuosavybe, įskaitant ūkinę ir fiskalinę jos veiklą. Lietuvos, kaip ir daugelio kitų šalių teisėje nuosavybės teisė ir dėl jos susiklostančių asmenų turtinių ir su jais susijusių neturtinių santykių teisinis reguliavimas yra civilinės teisės domenas. Sutartis yra civilinės teisės institutas ir reguliavimo dalykas, nepriklausomai nuo to, kas yra jos šalis - privatus asmuo ar viešojo administravimo institucija. Civilinės sutarčių teisės normos nukreiptos pirmiausia būtent į privačių sutarties šalių santykių teisinį reglamentavimą, ir jų teisių į nuosavybės neliečiamumą, ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, lygiateisiškumą apsaugą. Todėl kai turtiniai teisiniai santykiai, susiję su valstybės materialaus turto disponavimu, susiklosto sutarties pagrindu, valstybė ir jos institucijos juose nelaikoma veikiančia kitais pagrindais, nei privatūs asmenys, taip saugant pastarųjų, kaip teisės subjektų, autonomiją bei minėtas fundamentalias ir jas atitinkančias civilines teises nuo nepagrįsto apribojimo, kurį galėtų sukelti viešojo administravimo subjektų turimų valdžios priemonių

naudojimas prieš privačią sutarties šalį. Atitinkamai, viešojo administravimo subjektų administracinio statuso elementai, tokie kaip administracinių įgaliojimų, viešojo intereso, valstybės funkcijų įgyvendinimas, šiuose sutartiniuose santykiuose nelaikomi lemiančiais ir nekeičia šių santykių pobūdžio. Tačiau sutarčių instituto plėtra į viešosios teisės reguliuojamas sritis tokiam vertinimui kelia iššūkių. Teismų praktikoje kvestionuojama, kad su viešosios teisės sritimis susijusiose sutartyse jos šalių santykiai susiklosto šalių lygiateisiškumo pagrindu. Šie sutartiniai santykiai priskiriami administracinės teisės sričiai, motyvuojant, kad viešojo administravimo subjektas, kaip sutarties šalis, veikia valdžios subjekto statusu, ir kad šio subjekto ir privataus kontrahento tarpusavio santykis yra pagrįstas valdžios – pavaldumo (subordinacijos) principu. Atsižvelgiant į lygiateisiškumo ir valdžios - pavaldumo (subordinacijos) prieštarumą, tuo, manytina, keičiama ir iškreipiama substanyvi sutarties, kaip teisinio instrumento, esmė. Sutartis bandoma prilyginti viešojo administravimo formai arba netgi administraciniam aktui. Lietuvos teisės moksle esti siūlymų teisiniame reglamentavime įtvirtinti administracinės sutarties institutą, remiantis Prancūzijos teisėje išvystytos administracinės sutarties doktrinos pavyzdžiu, kuri postuluoja šios sutarties šalių nelygiateisiškumą, viešojo administravimo subjektams sutartyje suteikiant prerogatyvas. Bet prilyginant sutartį administraciniams aktams, tuo neigiamas sutarties naudojimo viešojoje teisėje teisinis racionalumas. Vienašalio asmens teisių įtakojimo instrumentas yra būtent administracinis aktas. Tuomet lieka atviru klausimas, kokią prasmę turi sutarties sudarymas viešojoje teisėje? Manytina, kad šio instrumento pasirinkimas viešosios teisės reguliuojamuose santykiuose yra, visgi, racionalus, taigi ir sutartis juose turėtų turėti savarankišką reikšmę. Atitinkamai, kyla pagrįsta prielaida, kad sutarties, kaip savireguliacijos teisinio instrumento, substanyvi prasmė iš esmės keičia reguliavimo valstybės valdžios pagrindais elementą aptariamuose santykiuose. Tuomet logiškai sektų, kad viešojo administravimo subjekto statusas ir šios rūšies sutartiniuose santykiuose gali būti siejamas tik su sutarties šalių lygiateisiškumu, o ne su viešąja valdžia ir administracine subordinacija. Atitinkamai, tai, kokiu pagrindu juose konstatuojamas šalių nelygiateisiškumas, reikalauja visapusiškos mokslinės analizės.

Lietuvos teisinėje sistemoje egzistuoja plati turtinių teisinių santykių įvairovė, kuriuose viešojo administravimo subjektų teisinio statuso apibrėžimą lemia viešojo ir

privataus jų statuso sanglauda. Tokioms santykių sritims nuo seno priklauso subsidijavimo, koncesijų, iš dalies – kai kurių viešųjų pirkimų, ypač glaudžiai susijusių su valstybės esminių funkcijų įgyvendinimu, santykiai, socialinės paramos santykiai ir kt. Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą ir ėmus administruoti jos struktūrinių fondų skiriamą paramą, ypač išsiplėtė šių santykių sritys ir apimtis. Šiuolaikinėje valstybėje visi šie santykiai viešosios teisės srityje susiklosto tiek administracinių aktų, tiek sutarčių pagrindu, dubliuojančių žinomas civilinių sutarčių (panaudos, pasaugos, įvairių paslaugų, tarpininkavimo, investicijų, pirkimų ir kt.) formas. Taigi, valstybės ir jos institucijų sudaromų sutarčių įvairovė didėja, jos specializuojamos. Administracinio teisinio statuso priskyrimo viešojo administravimo subjektui, kaip šių sutarčių šaliai, pagrindas yra ir funkcinio pobūdžio kriterijai: tuo, kad jis įgyvendina imperatyvias teisės normas, valstybės funkcijas, viešąjį interesą, grindžiamas jo teisinio statuso išskirtinumas (ir net vertinimas, kaip valdžios subjekto) jo kontrahento atžvilgiu. Tačiau funkcinio kriterijaus taikymas, ypač plečiamasis, lemia teorines mokslines diskusijas ir teismų praktikos nevienodumą kvalifikuojant šiuos santykius. Pagrįsta daryti prielaidą, kad sutarties ir imperatyvių teisės normų santykis visuose šių subjektų sutartiniuose santykiuose turi esminę reikšmę. Veikdamas ne tik administraciniuose, bet ir civiliniuose teisiniuose santykiuose viešojo administravimo subjektas įgyvendina viešąjį interesą, kuris ir lemia poreikį atitinkamus santykius, *inter alia*, sutartinius, detaliai reglamentuoti imperatyviomis teisės normomis. Šių sutarčių reglamentavimas yra detalus ir standartizuotas. Atitinkamai, šis subjektas visais atvejais turi imperatyvaus reguliavimo įgyvendinimo funkciją minėtuose santykiuose. Tačiau viešojo administravimo subjekto, kaip viešojo juridinio asmens, teisinis statusas taip pat yra funkcinio pobūdžio, ir tai nesudaro kliūčių sutartinių santykių, kuriuose jis dalyvauja, prigimtį ir pobūdį vertinti kaip civilinius. Taigi, ši viešojo administravimo subjekto administracinio ir civilinio statuso sanglauda lemia poreikį analizuoti, kokia apimtimi tokie kriterijai, kaip santykio reguliavimas imperatyviomis teisės normomis (imperatyviu teisinio reguliavimo metodu), šių normų, viešojo intereso ar valstybės (savivaldybės) funkcijų įgyvendinimas gali būti lemiamas šio subjekto statuso sutartyje apibrėžimo pagrindas ir ar šie kriterijai patvirtina sutarties šalių nelygiateisiškumą, t.y. iš esmės kitokį santykio tarp šalių pobūdį nei civilinėje sutartyje. Tokia analizė yra aktuali ne tik nacionalinės teisės, bet ir tarptautinės privatinės ir Europos Sąjungos konkurencijos teisės taikymo aspektu,

kadangi nuo viešojo administravimo subjekto statuso apibrėžties priklauso asmenų teisių gynimo galimybės pagal šių teisės sistemų normas. Be to, pastarosiose teisinėse sistemose pateikiamos bene išsamiausios nuostatos dėl valstybės (jos institucijų), kaip valdžios subjektų, statuso vertinimo *acta iure imperii* išimties taikymo aspektu, ir suformuoti šio vertinimo principai, kurių pritaikymo sąlygos sutarčių kvalifikavimui nacionalinėje teisėje turi būti įvertintos, darant pradinę prielaidą dėl jų koncepcinės reikšmės. Analizuojant minėtų funkcinių kriterijų taikymo praktiką Lietuvoje, matyti, kad viešojo ir privataus šių subjektų statuso sanglaudos sąlygomis teisės mokslo ir teismų jurisprudencijos pateikiamas šio subjekto, kaip valdžios subjekto, statuso vertinimas dažnai yra paremtas nepagrįstu šio subjekto viešojo statuso elementų akcentavimu ir absoliutinimu (*inter alia* – politizavimu), o šio vertinimo pagrindimas racionaliais teisiniais argumentais ne visuomet yra pakankamas. Nepaisant to, kad galimai tokio pagrindimo pilna apimtimi pateikti yra neįmanoma, teisiniui minėtų sutarčių kvalifikavimui funkcinio kriterijaus taikymo ribų apibrėžimas yra būtinas.

Taigi, ši disertacija yra skirta detaliau nagrinėti minėtas dvi problemas: funkcinio pobūdžio kriterijų racionalumo ir reikšmės, apibrėžiant viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinį statusą, bei jų taikymo ribų nustatymo problemą ir sutarties šalių nelygiateisiškumo postulavimo sutartiniuose santykiuose, kuriuose šalimi dalyvauja minėti subjektai, teisinio pagrįstumo problemą. Lietuvos teisėje esant kontraversiškam viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių reguliavimo ir jų statuso šiuose santykiuose vertinimui ir atsižvelgiant į minėtas bepradedančias klostytis tendencijas dėl nelygiateisiškumo principo įtvirtinimo kai kurių šių sutarčių atžvilgiu, manytina, kyla esminis šio subjekto statuso elementų visuminės ir sisteminės analizės poreikis, neapsiribojant nacionaline teise ir konkrečių institutų, tokių kaip administracinė sutartis, nagrinėjimu. Šiame darbe nėra vertinama sutartinių santykių priskyrimas administraciniams ar civiliniams pagal jų dalyką, o siekiama tik išsiaiškinti, ar kriterijai, susiję su viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statusu, yra apibrėžiami teisingai ir ar jie lemia šalių nelygiateisiškumą sutartyje. Disertacijoje stengiamasi pateikti holistinį požiūrį į minėtų subjektų statusą sutartyje, iš anksto minėtų sutarčių neskirstant į civilines ar administracines. Ši disertacija nėra administracinės sutarties doktrinos „peržiūra“. Pastaroji tyrinėjama siekiant tik išsiaiškinti, ar (ir kuo) teisiškai yra

pagrįsta viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, prerogatyvų koncepcija, kokios yra jos susiformavimo teisinės priežastys bei sąlygos ir kokios yra šios koncepcijos pritaikomumo galimybės Lietuvos teisėje viešojo administravimo subjekto teisių sutartyje apibrėžimo aspektu. Visapusiška minėtos doktrinos įtvirtinimo Lietuvos teisėje galimybių (pagal Prancūzijos ar Vokietijos pavyzdį) analizė yra atskiro mokslinio tyrimo dalykas, tačiau šio disertacinio tyrimo rezultatai dėl funkcinio kriterijaus taikymo ribų ir šalių nelygiateisiškumo sutartiniuose santykiuose, kuriuose dalyvauja viešojo administravimo subjektai, konstatavimo pagrįstumo galimai būtų iš dalies tam reikšmingi.

Tyrimo objektas. Esminiai viešojo administravimo subjekto teisinio statuso elementai, jų priskirtinumas minėto subjekto, kaip sutarties šalies, statusui ir reikšmė sutartinių santykių, kuriuose dalyvauja šis subjektas, teisiniam kvalifikavimui. Disertacinio tyrimo objektas yra apribotas šių subjektų statuso vertinimu būtent turtiniuose sutartiniuose santykiuose. Atsižvelgiant į įžangoje nurodytą bendrateorinį ir tarptautinį aspektą, nėra įmanoma analizuoti viešojo administravimo subjekto statusą sutartyje visiškai atsietai nuo valstybės kaip teisės subjekto ir institucijų, per kurias ji veikia, statuso sampratos, taigi tyrimas apima ir valstybės sudaromas sutartis, taip pat ir turinčias tarptautinį privatinį elementą. Tačiau viešosios tarptautinės sutartys tarp valstybių nėra analizuojamos, atsižvelgiant į darbo orientaciją atskleisti būtent valstybės (jos institucijų) ir privačių asmenų tarpusavio santykių sutartyje. Viešųjų juridinių asmenų, neturinčių viešojo administravimo įgaliojimų, statusas sutartyje yra analizuojamas tik tiek, kiek teisės teorijos ir jurisprudencijos nuostatos dėl to yra reikšmingos apibrėžiant ir viešojo administravimo subjekto statusą. Viešojo administravimo subjekto teisinės atsakomybės ir žalos atlyginimo problematika disertacijoje nėra analizuojama (tokia analizė jau yra atlikta U. Gailiūnienės disertacijoje „Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje“²²). Nagrinėjant ES konkurencijos teisės nuostatas tyrimas taip pat yra koncentruotas ne į valstybės (jos institucijų) atsakomybę už konkurencijos teisės pažeidimus, o tik į pagrindus ir principus, pirmiausia tuos, kurie lemia ūkio subjekto statuso priskyrimą

²² Gailiūnienė U. Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje. Daktaro disertacija. Vilnius, 2013.

šiems subjektams, o, antra, tuos, dėl kurių yra daroma *acta iure imperii* išimtis, atleidžiant šiuos subjektus nuo šios teisės sistemos normų taikymo.

Tyrimo praktinė reikšmė. Teismų praktikoje taikant teorines nuostatas, apibrėžiančias viešojo administravimo subjektų statusą, neišvengiama kontraversiško jo, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimo. Šis tyrimas tuo tarpu gali būti reikšmingas, kaip identifikuojantis problemas ir priežastis, sąlygojančias tokį nevienodą teisės taikymą, ir teikiantis gaires dėl šios praktikos vienodinimo. Sprendžiant dėl naujų teisinių institutų, tokių kaip administracinė sutartis, įdiegimo nacionalinėje teisėje, taip pat būtina pirmiausia praktikoje jau iškilusių problemų, kvalifikuojant sutartinius santykius, analizė, nes, esant jau susiklosčiusiai vertinimo praktikai, vien teorinis modeliavimas ir jo pagrindu nustatytas teisinis suregulavimas, neduotų teigiamo rezultato. Tarpsteminis lyginamasis tyrimo pobūdis leistų įvertinti viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso apibrėžimo kriterijus, kurie turi būti patikrinti ne tik minėtos doktrinos ar apskritai, nacionalinės teisės, „rėmuose“, tačiau ir jų sąveikos su kitomis teisės sistemomis bei jų pritaikomumo praktikoje aspektu.

Darbo tikslai ir uždaviniai. Atsižvelgiant į pateiktą temos problematiką, šio *disertacinio tyrimo tikslas* - išnagrinėti pagrindines viešojo administravimo subjekto teisinio statuso apibrėžimui reikšmę turinčias koncepcijas bendrojoje teisės teorijoje, tarptautinėje privatinėje teisėje, ES konkurencijos teisėje bei administracinės sutarties teorijoje ir atskleisti jų pritaikomumo galimybes Lietuvos teisėje, apibrėžiant minėto subjekto, kaip sutarties šalies, statusą bei kvalifikuojant sutartinius santykius, kuriuose šis subjektas dalyvauja. Pagal šį tyrimo tikslą disertacijoje sprendžiami šie išsikelti uždaviniai:

1. Išanalizuoti esmines viešojo administravimo subjekto viešojo ir privataus teisinio statuso tarpusavio sanglaudos prielaidas, pagrindinius šio subjekto civilinio ir administracinio teisinio subjektiškumo elementus.

2. Išanalizuoti teisės teorijoje, tarptautinėje privatinėje teisėje, Europos Sąjungos konkurencijos teisėje taikomus valstybės ir jos institucijų viešojo ir privataus teisinio statuso atribojimo koncepcijas, principus ir kriterijus bei nustatyti jų pritaikomumo ribas nacionalinėje teisėje.

3. Išanalizuoti administracinės sutarties doktrinoje pateikiamus viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso traktavimo kaip nelygiateisio kriterijus ir palyginti šio subjekto statusą administracinėje ir civilinėje sutartyje.

4. Išanalizuoti sutartinių santykių reguliavimą Lietuvos teisėje, joje nustatytus ir taikomas viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso apibrėžimo ir sutarčių kvalifikavimo kriterijus, jų taikymo problematiką Lietuvos teismų praktikoje ir įvertinti sutartinio santykio šalių traktavimo kaip nelygiateisių priežastis ir racionalumą.

Disertacinio tyrimo hipotezė - visose sutartyse viešojo administravimo subjekto, kaip jų šalies, teisinis statusas remiasi bendraisiais civiliniais pagrindais, o jo administracinis subjektiškumas ir viešojo statuso funkcinio pobūdžio elementai nelemia tokių išskirtinumų, kurie reikštų šio subjekto ir jo sutartinio kontrahento nelygiateisiškumą sutartyje: nors jų teisių pusiausvyra yra specifinė, tačiau nėra administracinio subordinacinio pobūdžio, atitinka sutarties šalių lygiateisiškumo principą ir neperžengia įprastų santykių tarp sutarties šalių ribų.

Disertacijoje atlikto tyrimo pagrindu formuluojami šie ginamieji teiginiai:

1. Viešojo administravimo subjekto teisinio statuso funkcinio pobūdžio elementai yra bendri jo civiliniam ir administraciniam teisiniam subjektiškumui, todėl visuose ikisutartiniuose ir sutartiniuose santykiuose jis įgyvendina viešuosius tikslus ir funkcijas, viešąjį interesą ir imperatyvias teisės normas, tačiau, pasirinkęs sutartinę jų įgyvendinimo formą, šis subjektas neįgyja valdingo pobūdžio prerogatyvų kitos sutarties šalies atžvilgiu.

2. Tai, ar minėti funkcinio pobūdžio elementai sutampa su valstybės valdžios įgyvendinimo galia, galima nustatyti pagal tam suteiktas teises priemones. Sutartis nėra viena iš valstybės valdžios įgyvendinimo priemonių. Plečiamasis funkcinio kriterijaus taikymas, apibrėžiant viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinį statusą, nėra pagrįstas – imperatyvių teisės normų, viešųjų tikslų ir interesų įgyvendinimo funkcijos nėra pakankamas pagrindas prilyginti viešojo administravimo subjekto teisinį statusą sutartyje valdžios subjekto statusui.

3. Kaip sutarties šalis, viešojo administravimo subjektas neįgyvendina valstybės suverenios valdžios. Jo funkcijų, susijusių su valstybės valdžios įgyvendinimu, vykdymas, turintis įtaką jau susiklosčiusiam sutartiniam santykiui, yra ekstrasutartinio pobūdžio ir vertintinas savarankiškai - kaip administracinė valdingo pobūdžio

intervencija į sutartį, o ne jo, kaip sutarties šalies, teisė (prerogatyva). Sistemiskai ji nepriskirtina sutarčių teisiniam reguliavimui, o vertintina pagal bendruosius teisės principus ir normas, įtvirtinančius tokios intervencijos bendrąjį draudimą (ribojimą) ir leidžiamumo sąlygas.

Darbo mokslinis naujumas. Užsienio valstybių ir Lietuvos teisės moksle iki šiol nėra atliktas sisteminis viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso tyrimas. Bendrosios teisės teorijos žinios apie valstybės, jos institucijų ir privataus asmens sąveiką, sprendžiant dėl viešosios ir privačiosios teisės sričių atribojimo aptariamose bendrateoriniuose²³ ir atskirų teisės šakų (civilinės teisės, administracinės teisės, tarptautinės privatinės teisės) mokslo šaltiniuose. Viešosios valdžios, viešojo administravimo sampratą, viešąjį interesą Lietuvoje plačiau nagrinėjo, pvz., A. Bakaveckas²⁴, A. Andruškevičius²⁵, U. Trumpulis²⁶, užsienyje - M. Mann²⁷, M. Foucault²⁸, Th. J. Lowi²⁹, R. B. Denhardt³⁰ ir kt. Tuo tarpu valios autonomijos, sutarties, jos laisvės ir jos šalių lygiateisiškumo koncepcijas bei jų ribas civilinėje teisėje tyrė V. Mikelėnas³¹, J. Gumbis³², S. Drazdauskas³³, remdamiesi gausia užsienio mokslo jurisprudencija šiomis temomis. Šiuo metu Vilniaus universiteto Teisės fakultete taip pat rengiama disertacija „Viešosios teisės įtaka sutarčių laisvės principo taikymui“. Tačiau išsamios tarpsteminės viešojo administravimo subjektų teisinio statuso analizės Lietuvos ir užsienio teisės moksle nėra atlikta. Juolab, nenagrinėtas šio subjekto, kaip sutarties šalies, statusas. Lietuvos mokslo šaltiniuose apie šį subjektą kalbama ganėtinai

²³ Sabine G. H., Thorson Th. L. Politinių teorijų istorija. Vilnius: Pradai, 1995; Jellinek G. Allgemeine Staatslehre. Berlin: Verl. von J. Springer, 1929; Coker F. W. Organismic Theories of the State. Columbia University, Longmans, Green & Co., 1910; Kelsen H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, 2002; Leonas P. Teisės enciklopedijos paskaitos. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakultetas, 1931; Hart H. L. A. Teisės samprata. Vilnius: Pradai, 1997; Dworkin R. Rimas požiūris į teises. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004, p. 260, 381-384, 410; Dworkin R. Teisės imperija. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2005 ir kt.

²⁴ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007; Bakaveckas A. Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, 2012.

²⁵ Andruškevičius A. Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai. Vilnius: Registrų centras, 2008.

²⁶ Trumpulis U. Viešojo intereso kategorija administracinėje teisėje. Daktaro disertacija. Vilnius, 2011.

²⁷ Mann M. The Sources of Social Power. Volume II. The Rise of Classes and Nation-States 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

²⁸ Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics. The University of Chicago Press (2nd edition, 1983).

²⁹ Lowi Th. J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. Public Administration Review, Vol. 32, Nr. 4, 1972.

³⁰ Denhardt R. B. Viešųjų organizacijų teorijos. Vilnius: Algarvė, 2001.

³¹ Mikelėnas V. Sutarčių teisė. Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija. Vilnius: Justitia, 1996.

³² Gumbis J. Sutarčių laisvės teisinės ribos. Daktaro disertacija. Vilnius, 2002.

³³ Drazdauskas S. Bendrosios sutarčių teisės vienodinimo įtaka Lietuvos sutarčių teisei. Daktaro disertacija. Vilnius, 2008.

lakoniškai ir tik iš konkrečios teisės šakos (sistemos) pozicijų, pvz., apibrėžiant administracinį šio subjekto statusą laikomasi išankstinės pozicijos tik jam priskiriant viešojo intereso, valstybės funkcijų, teisės įgyvendinimą. Vengiama net kelti akivaizdžią jurisprudencinę problemą dėl minėto subjekto civilinio ir administracinio statuso elementų sąveikos ir santykio vienuose iš reikšmingiausių valstybės, jos institucijų ir privataus asmens sąveiką išreiškiančių teisinių santykių – sutartiniuose.

Lietuvos teisės moksle nėra pateikiamos bendros sisteminės analizės dėl Lietuvoje civilinės ir viešosios teisės srityje viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių, jų teisinio reglamentavimo ir teismų praktikoje taikomų šių sutarčių kvalifikavimo kriterijų. Teisės mokslininkų yra nagrinėjamos atskiros sutarčių rūšys, pastaruoju metu didesnę dėmesį skiriant viešosios – privačiosios partnerystės sutartims (neseniai apginta Ž. Šutavičienės disertacija „Kapitalo valstybinis reguliavimas, įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystę“³⁴). Taip pat, Lietuvos teisės mokslo darbuose tik nedidelę dalį užima sutarties viešajame administravime analizavimo aspektas. Kai kuriuose jų, sekant kai kurių šalių mokslo doktrina, keliama sutarties viešojoje teisėje, kaip administracinės sutarties, idėja. Šiuo aspektu teisingai atkreipiamas dėmesys, kad nors daugelis teoretikų administracinės sutartis laiko vienu iš administracinės teisės institutų, tačiau kol kas teorijoje ir praktikoje šis klausimas yra diskusinis, vertinamas nevienareikšmiškai³⁵. Sprendžiant dėl naujų nacionalinės teisės institutų, tokių kaip administracinė sutartis, suformavimo Lietuvos teisėje, būtina bendresnio pobūdžio sisteminė viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso elementų analizė ir giluminė jų peržiūra, neapsiribojant vienos kurios teisės šakos (sistemos) taikymo poreikiais, o platesniu kontekstu, atsižvelgiant *inter alia* į siektiną nacionalinės ir tarptautinės teisės nuostatų suderinamumą. Tokia kompleksinė analizė, įvertinant administracinės sutarties teorijos pateikiamus viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso apibrėžties kriterijus lyginamuoju aspektu su civiliniu teisiniu reguliavimu ir su kitose teisės sistemose pateikiamu šio statuso vertinimu, Lietuvos ir užsienio teisės moksle nėra atlikta. Todėl sisteminio tyrimo poreikis, pasveriant ir mokliškai palyginant skirtingų teisės šakų pozicijas, yra akivaizdus. Be to, viešojo

³⁴ Šutavičienė Ž. Kapitalo valstybinis reguliavimas, įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystę. Daktaro disertacija. Vilnius, 2013.

³⁵ Bakaveckas A. Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, 2012, p. 427.

administravimo subjekto statuso sutartyje tyrimai tiek Lietuvoje, tiek užsienyje yra teorinio pobūdžio ir yra santykinai atsieti nuo praktinio jų taikymo poreikių. Tuo tarpu, būtent teismų praktikoje taikant teorines nuostatas dėl šio subjekto teisinio statuso neišvengiama kontraversiško jo, kaip sutarties šalies, vertinimo, todėl būtinas ir indukcinio pobūdžio tyrimas, kuriuo būtų įmanoma prieiti išvadų, kas konkrečiai lemia minėtos praktikos nevienodumą ir patikrinti teorinio pobūdžio nuostatų dėl šio subjekto statuso sutartyje validumą jų praktinio pritaikymo aspektu. Sprendžiant dėl administracinės sutarties įdiegimo nacionalinėje teisėje galimybių, taip pat būtina pirmiausia analizuoti jau iškilusias problemas kvalifikuojant sutartinius santykius, įvertinti Lietuvoje jau susiklosčiusią gausią teismų jurisprudenciją šiuo klausimu. Tokio pobūdžio tyrimų nėra atlikta ne tik Lietuvos, bet ir užsienio teisės moksle.

Vienas pirmųjų administracinės sutarties problematiką ėmė tyrinėti S. Šedbaras disertaciniu tyrimu pagrįstoje monografijoje „Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje“³⁶. Tačiau tiek joje, tiek G. Kuncevičiaus apgintoje administracinės sutarties doktrinai skirtoje kol kas vienintelėje daktaro disertacijoje³⁷ stokojama gilesnės šio instituto analizės lyginamuoju aspektu (bent jau su civiline teise), taip pat pastarojoje disertacijoje atsiribojama nuo šios doktrinos nuostatų taikymo teismų praktikoje problematikos. A. Stonio neseniai apgintoje disertacijoje „Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje“³⁸ taip pat atsiribota nuo palyginamosios civilinių ir viešosios teisės srityje sudaromų sutarčių analizės. Šis tyrimas orientuotas į sutartis, kurios viešojoje teisėje neva pakeičia tradicinį teisės akto mechanizmą, tačiau, pastebėtina, visos (ir civilinės) šių subjektų sudaromos sutartys gali būti traktuojamos kaip tokios (t.y. „reguliacinės“), o aiškios takoskyros, koku pagrindu tam tikros sutartys galėtų būti priskiriamos viešajai (tame tarpe – administracinei) teisei, šiame darbe nepateikiama. Viešojo administravimo subjekto teisinis statusas, kuris teisės teorijoje ir teismų praktikoje esti tokios takoskyros pagrindu, šiame darbe nėra išsamiai analizuojamas. Dėl administracinių (ar minėtų viešosios teisės) sutarčių moksliniuose tyrimuose paprastai pateikiami pavieniai ir tie patys pavyzdžiai, tokie kaip mokestinės

³⁶ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006.

³⁷ Kuncevičius G. Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas. Daktaro disertacija. Vilnius, 2011.

³⁸ Stonys A. Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje. Daktaro disertacija, Vilnius, 2013.

paskolos sutartis³⁹, tačiau nėra sistemiškai analizuoti viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, viešojo ir privataus teisinio statuso bendri aspektai ir skirtumai (specifika) įvairiose jų sudaromų sutarčių rūšyse. Taigi, teisės moksle stokojama gilesnės lyginamosios šio instituto analizės, administracinės sutarties palyginimo su civiline sutartimi, ypač kai kalbama apie viešojo administravimo subjekto ir jo sutartinio konrahento tarpusavio santykį kaip nelygiateisį.

Šis disertacinis tyrimas yra pirmasis, kuriame viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinis statusas nagrinėjamas kompleksiškai atliekant tarp sistemine lyginamąją šių subjektų statuso civilinės ir viešosios teisės reguliavimui priskiriamose sutartyse analizę, siekiant jos rezultatų pritaikomumo Lietuvos teisinės sistemos kontekste.

³⁹ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 189, 190; Šedbaras S., *op. cit.*, p. 214; Stonys A., *op. cit.*, p. 64.

Tyrimų metodika ir šaltiniai.

Šis disertacinis tyrimas yra kompleksiskai orientuotas tiek į teorinę mokslinę, tiek į teismų praktikos analizę, didžiausią dėmesį skiriant pastarajai, kadangi tik iš teorinių viešojo administravimo, kaip sutarties šalies, teisinio statuso apibrėžimo kriterijų taikymo praktikos, kaip minėta, galima išsiaiškinti minėto statuso bruožus substantyvia prasme. Todėl šiame darbe derinami *dedukcinis* ir *indukcinis* šio subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso pažinimo metodai. Teorinio tyrimo metu iš visumos bendrų žinių apie viešojo administravimo subjektų viešąjį ir privatinį teisinį statusą išskiriami teisinės sistemos elementai, kurie yra reikšmingi apibrėžiant šio subjekto, kaip sutarties šalies, teisinį statusą, aptariant jų pritaikomumo sąlygas ir ribas. Tyrimo dalyje dėl minėtų subjektų sudaromų sutarčių Lietuvos teisėje atliekama visuminė minėtų sutarčių teisinio reglamentavimo ir teismų praktikos analizė, iš jos duomenų nustatomos bendros tendencijos dėl viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso reglamentavimo ir vertinimo Lietuvos teisės aspektu. Iš teorinio-dedukcinio ir indukcinio tyrimo duomenų suformuojamos darbo išvados.

Atitinkamai, pagrindiniai šio tyrimo šaltiniai yra teisės doktrina, Lietuvos ir Europos Sąjungos teisės aktai ir teismų jurisprudencija, teikiantys nuostatas dėl viešojo administravimo subjekto sudaromų sutarčių ir jo teisinio statuso elementų, jam veikiant sutarties šalimi, tiek teoriniu, tiek praktinio taikymo aspektais.

Tyrimo metu buvo išnagrinėtos pagrindinės teisės doktrinoje pateikiamos nuostatos dėl civilinio ir administracinio teisinio subjektiškumo bei, platesniu aspektu, – dėl su jo teisiniu statusu siejamų funkcinio pobūdžio elementų (viešojo intereso, valstybės funkcijų). Atsižvelgiant į tarpšakinį tiriamos temos pobūdį ir pasirinktą metodologiją, tyrimui buvo reikšmingi įvairių teisės sričių (konstitucinės, civilinės, administracinės, ES teisės) mokslo darbai. Taip pat tyrimui lyginamuoju aspektu buvo reikšmingi tarptautinės privatinės teisės šaltiniai, ypač ES teisės aspektu (2007 m. Lugano konvencija⁴⁰ ir prieš tai galiojusios tuos pačius teisinius santykius reguliavusios konvencijos), Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo⁴¹ ir ankstesnių Europos Bendrijos sutarčių nuostatos dėl konkurencijos teisės ir šių teisės aktų taikymo praktika Europos

⁴⁰ Konvencija dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo, Bendrijos vardu pasirašyta 2007 m. spalio 30 d. Europos Sąjungos Tarybos sprendimu Nr. 2007/712/EB // OL L339, 2007.

⁴¹ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija // OL, C 326/55, 2012, p. 47-201.

Sajungos Teisingumo Teisme ir Bendrajame (Pirmos instancijos) teisme, ypač *acta iure imperii* išimties taikymo aspektu. Analizuojant administracinės sutarties doktriną, tyrimui naudota Prancūzijos, Vokietijos ir kai kurių kitų valstybių teisės mokslo šaltiniai ir teismų praktika. Galiausiai, tyrimo metu išanalizuoti Lietuvos pozityvioji teisė: Lietuvos Respublikos Konstitucija, bendrieji⁴² ir specialieji teisės aktai, priimti laikotarpiu nuo 1990 m. iki 2012 m. kovo mėn., reglamentuojantys šių subjektų sudaromas sutartis ir dėl jų susiklosčiusi Lietuvos bendrosios kompetencijos bei administracinių teismų praktika. Tokio pobūdžio tyrimui esant sudėtingam ir teisei vystantis šioje srityje gana sparčiai, vėlesniu laikotarpiu priimtų teisės aktų ir teismų praktikos nuostatomis darbas papildytas kai kurių sutarčių vertinimo atžvilgiu.

Atsižvelgiant į disertacinio tyrimo objektą, tikslą ir uždavinius, naudoti šie metodai:

Lyginamasis (komparatyvinis) metodas, kaip vienas pagrindinių disertacinio tyrimo metodų, naudotas palyginant užsienio šalių, tarptautinės privatinės teisės, Europos Sąjungos teisės nuostatas dėl viešojo administravimo subjektų viešojo ir privataus teisinio statuso koncepcijų, taip pat lyginant teisinį šio statuso ir sutartinių santykių reglamentavimą bei teismų jurisprudenciją jį taikant. Šis metodas buvo ypač reikšmingas palyginant viešojo administravimo subjekto teisinį statusą civilinėje ir administracinėje sutartyje.

Metaanalizės metodas šiame darbe taikomas apžvelgiant ir apibendrinant atliktus mokslinius tyrimus, *travaux préparatoires* ir kitus rašytinius šaltinius, siekiant gauti teorinius mokslinius duomenis, susijusius su disertacijos tema.

Sisteminės loginės analizės metodas taikomas tiek kaip mokslinio tyrimo metodas, tiek kaip teisės aiškinimo metodas. Pirmuoju atveju šis metodas naudojamas atskleidžiant viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso ir sutarties, kaip teisinio instituto prigimtį ir reikšmę teisinėje sistemoje, jų tarpšakinį teisinį pobūdį, santykinio priskirtinumo konkrečiai teisės šakai problematiką ir sisteminę loginę tokio priskirtinumo prasmę bei racionalumą. Antruoju atveju šis metodas naudojamas sistemiškai analizuojant sutartiniams santykiams, kuriuose dalyvauja minėti subjektai, taikytinus teisės principus ir normas bei teismų jurisprudencijos nuostatas.

⁴² Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas ir kiti.

Istorinės analizės metodas disertacijoje naudojamas pasirinktinai, kur reikalinga, atskleidžiant skirtingų viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso koncepcijų susiformavimo istorines teises priežastis ir sąlygas, šių koncepcijų vystymosi tendencijas, sprendžiant dėl šio subjekto, kaip sutarties šalies, teisiniu statuso vertinimo šiuolaikinėje teisėje.

Kiekybinės analizės ir modeliavimo metodai naudojami pagal disertacinio tyrimo poreikius, pvz., analizuojant viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių rūšis kiekybiniu požiūriu, bei projektuojant teorines teisinio šių subjektų statuso vertinimo situacijas.

Taip pat, analizuojant teisės nuostatas, šiame tyrime remtasi tradiciniais teisės aiškinimo metodais, tokiais kaip lingvistinis, sisteminis, istorinis, teleologinis ir kt.

Darbo struktūra ir svarbiausi rezultatai. Šį darbą sudaro įvadas, dėstomoji dalis ir išvados. Pabaigoje pateikiamas naudotų tyrimo šaltinių sąrašas. Pagrindinę darbo dėstomąją – tiriamąją dalį sudaro trys dalys.

Pirmoji dalis – *Viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso apibrėžimo teorinės prielaidos* - yra skirta esminių teorinių koncepcijų, su kuriomis gali būti siejamas šio subjekto, kaip sutarties šalies, statusas, teorinei analizei. Ši dalis padalinta į septynis skyrius. Pirmasis skyrius yra skirtas administracinio ir civilinio jo subjektiškumo elementų analizei, siekiant išgryninti jų teisinę reikšmę, atskiriant ją nuo politinės. Būtent pastarosios reikšmės pašalinimas leidžia atskleisti galimą šio subjekto įgaliojimų, kompetencijos, diskrecijos susietumą su jo, kaip sutarties šalies, subjektinėmis teisėmis ir laisvėmis. Antrame skyriuje analizuojama viešosios valdžios ir viešojo administravimo samprata, jų tarpusavio santykis ir ribotumas teisinėje sistemoje, leidžiančios iš teisinės jų sampratos išskirti jų konvergencijos su civilinio teisinio reguliavimo sritimis sąlygotą civilinių sandorių naudojimą valdymo tikslais. Trečiasis skyrius yra skirtas sutarties, kaip teisės įgyvendinimo formos, palyginimui su valdžios įgyvendinimo ir viešojo administravimo formomis, siekiant nustatyti, ar pagrįsta viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisiniu statusui priskirti teisės įgyvendinimą valdžios pagrindais. Tokia analizė yra reikšminga atsižvelgiant į tai, kad viešojo administravimo subjekto samprata yra pagrįsta jo, kaip įstatymų vykdytojo, statusu, tačiau sutartinės formos pasirinkimas iš esmės keičia teisės įgyvendinimo būdą. Atitinkamai šio subjekto teisės jo sutartinio kontrahento atžvilgiu tampa pagrįstos ne

valdžios įgyvendinimu įstatymų vykdyme, o išskirtinai sudarytosios sutarties privalomumu. Ketvirtajame skyriuje analizuojamos valstybės funkcijos ir viešojo intereso koncepcijos, siekiant teoriškai įvertinti, ar jų įgyvendinimo tikslas, lemiantis funkcinį viešojo administravimo subjekto statuso pobūdį, yra pagrindas šiam subjektui, kaip sutarties šaliai, priskirti valdingo pobūdžio prerogatyvas. Kaip minėta, šis darbas orientuotas į funkcinio kriterijaus plečiamojo taikymo problematiką, kuri didele dalimi lemia šio subjekto statuso sutartyje traktavimą kaip nelygiateisio, todėl teorinis šių koncepcijų tyrimas buvo reikalingas siekiant atskleisti teisinės priežastis, dėl kurių toks plečiamasis traktavimas iš esmės negalimas. Penktajame skyriuje nagrinėjama juridinio asmens koncepcijos reikšmė šio subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimui. Ši koncepcija, lemianti ir pagrindžianti dvigubo subjektiškumo pripažinimą viešojo administravimo subjektams, yra pagrindas jo statusą traktuoti lygiateisiu kitiems teisės subjektams civiliniuose santykiuose, tuo tarpu aukščiau minėti funkcinio pobūdžio elementai (viešasis interesas ir valstybės funkcijų įgyvendinimas), kaip viešojo juridinio asmens sampratos elementai, nėra kliūtis minėtam lygiateisiškumui. Tačiau pats lygiateisiškumo principas, kita vertus, nereiškia vienodos sutarties šalių teisinės padėties, todėl šeštajame skyriuje papildomai analizuojama „veikimo lygiais pagrindais“ koncepcijos reikšmė šio subjekto, kaip sutarties šalies, statuso vertinimui. Šių subjektų teisinis statusas, dėl viešojoje teisėje jiems priskiriamų viešojo valdymo tikslų, yra unikalus net ir tarp viešųjų juridinių asmenų, todėl jo ir jo sutartinio kontrahento teisių ir pareigų pusiausvyra gali pasižymėti specifiniais ypatumais, nepaneigiančiais lygiateisiškumo principo. Tačiau veikimas lygiais pagrindais reiškia jų viešosios valdžios galių pašalinimą iš jų, kaip sutarties šalies, statuso. Galiausiai, septintame skyriuje nagrinėjamos šių subjektų sutarties laisvės prielaidos. Atsižvelgiant į teorinį kvestionavimą, kad šių subjektų sutarties laisvė nesiremia fundamentaliais pagrindais arba jos nėra, siekta išsamesne analize įvertinti, ar minėta laisvė šiems subjektams pripažintina, ir ar ji gali turėti kitokias, nei visuotinai žinomas sutarties laisvės prielaidas, tokias, kaip nuosavybės teisė ir ūkinės veiklos laisvė.

Antroji darbo dalis – *Valstybės (jos institucijų) statuso vertinimo principai tarptautinėse teisės sistemose ir administracinės sutarties doktrinoje: reikšmė viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso vertinimui*. Šioje dalyje siekta atlikti kompleksinį lyginamojo pobūdžio tyrimą, siekiant nustatyti valdingo pobūdžio

teisinio statuso elementų priskyrimo šiam subjektui, kaip sutarties šalies, galimybes ir ribas skirtingose teisinėse sistemose. Pirmasis ir antrasis šios dalies skyriai yra skirti dualistine šio subjekto teisinio statuso samprata paremtoms tarptautinei privatinei teisei ir ES konkurencijos teisei, nagrinėjant, kokiais principais remiantis ir kokiose ribose konstatuojama *acta iure imperii*, kaip išimtis, atleidžianti minėtą subjektą nuo šių teisinių sistemų normų taikymo. Būtent minėtosios išimties taikymas išreiškia valdžios subjekto statuso priskyrimą šiam subjektui. Tai būtų reikšminga ir jo, kaip sutarties šalies, statuso vertinimui. Todėl didžiausias dėmesys šiuose skyriuose teiktas šios išimties konstatavimo pagrindams. Analizuojant tai, siekta įvertinti funkcinio pobūdžio kriterijų (viešojo intereso, valstybės funkcijos vykdymo) įtakos šios išimties pripažinimui ribas, ir nustatyti, kokiais principais turėtų būti vadovaujamas, siekiant pagrįsto šios išimties nustatymo. Tyrimas parodė, kad skirtingą *acta iure imperii* išimties traktavimą lemia tai, kad nevienoda reikšmė jos vertinime suteikiama minėtiems funkcinio pobūdžio kriterijams. Platesnį minėtos išimties pripažinimą lemia plečiamasis šių kriterijų taikymas, nukrypstant nuo principo *acta iure imperii* vertinti siaurinamai kaip esmines ir tiesiogines valstybės suverenios valdžios galias, viršijančias individų paprastai turimas galias ir galinčias suvaržyti jų elgesį neatsižvelgiant į jų valią. Reikšmingas faktorius, lemiantis kontraversišką šios išimties taikymą, yra nepakankamas vadovavimasis atsietumo principu. Valdžios subjekto statuso dažnesnį priskyrimą minėtam subjektui tiesiogiai įtakoja tai, kad skirtingos minėto subjekto veiklos sritys nevertinamos atskirai ir savarankiškai, nuo valdžios įgyvendinimo veiklos neatsiejama su ja nesusijusi ar menkai susijusi veikla. Tai savo ruožtu eliminuoja galimybę pastarąją veiklą vertinti remiantis objektyviaisiais požymiais ir ji prisiejama valdžios įgyvendinimui remiantis vien subjektyviaisiais kriterijais -viešaisiais jos įgyvendinimo tikslais. Šiuose skyriuose taip pat aptartos šių teisinių sistemų nuostatų pritaikomumo galimybes ir ribos, sprendžiant dėl viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso nacionalinėje teisėje. Trečiame šios darbo dalies skyriuje lyginamuoju metodu nagrinėjama administracinės sutarties doktrina, tyrimą koncentruojant į Prancūzijos teisėje pateikiamas jos nuostatas, kurios yra pagrįstos nelygiateisio statuso viešojo administravimo subjektui sutartyje pripažinimu. Šiame skyriuje aptariamos šios doktrinos susiformavimo priežastys, kurios susietos su vientiso valstybės ir jos viešosios administracijos, kaip valdžios subjektų, statuso traktavimu, taip

pat – su konservatyvaus pobūdžio jos bendrosios civilinės teisės nuostatų traktavimu, lemiančiu imperatyviomis normomis pagrįsto sutartinių santykių specialaus reguliavimo (pvz., viešųjų pirkimų, koncesijų) priskyrimą administracinės teisės sričiai. Toliau šiame skyriuje nagrinėjama kontraversiško viešosios paslaugos koncepcijos taikymo problematika, atskleidžiant jos priežastis, susijusias su tuo, kad ši koncepcija yra grindžiama plačiai remiantis funkcinio viešojo administravimo subjekto statuso pobūdžiu, ir tai lemia racionaliais kriterijais nepagrįstą daugelio civilinių sutarčių priskyrimą administracinės teisės sričiai, kaip administracinių sutarčių. Galiausiai, šiame skyriuje išsamiai analizuojamos *clauses exorbitantes*, vertinant, ar šios sąlygos pagrįstai laikomos įtvirtinančiomis viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, prerogatyvas sutartyje. Naudojant lyginamosios analizės metodą pirmiausia įvertinama, ar šios sąlygos, yra įtvirtinančios skirtingą, nei civilinėje sutartyje šio subjekto padėtį tik Prancūzijos nacionalinės teisės aspektu, ar jos būtų laikomos viešojo administravimo subjekto prerogatyvomis ir kitų valstybių (įskaitant – Lietuvos) teisėje. Antra, įvertinama, ar valdžios galių, susijusių su intervencija į sudarytą sutartį viešojo intereso motyvu, priskyrimas viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisėms yra pagrįstas, atsižvelgiant į bendrą tokių intervencijų draudžiamumą, pagrįstą fundamentalių ir civilinių teisių gynybos poreikiu, ir civilinėje teisėje nustatytą tokių intervencijų pasekmių reguliavimą.

Trečioji disertacijos dalis – *Viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso reglamentavimas ir vertinimas Lietuvos teisėje* – yra skirta išsamiai Lietuvos pozityviosios teisės ir teismų praktikos analizei disertacijos tema. Šioje dalyje pateikiama analizė yra pagrįsta visų minėtų subjektų sudaromų sutarčių ištyrimu, tačiau dėl ribotos disertacijos apimties, jos rezultatai pateikiami pagal didžiausias šių sutarčių grupes. Tą lėmė ir tai, kad ne dėl visų šių sutarčių ir viešojo administravimo subjektų statuso jose yra susiklosčiusi teismų praktika. Pirmame šios dalies skyriuje aptariamos pozityviosios teisės nuostatos dėl viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių normatyvinio priskyrimo civilinės teisės sričiai. Tyrimas parodė, kad absoliuti dauguma šių subjektų sudaromų sutarčių nėra normatyviškai įteisintos kaip civilinės, todėl būtinas jų teisinės prigimties ir pobūdžio sisteminis aiškinimas. Antrame šios disertacijos dalies skyriuje išsamiai analizuojamos Lietuvos teismų praktikos jurisprudencinės nuostatos dėl minėtų sutarčių ir viešojo administravimo subjekto statuso jose vertinimo, tyrimą

koncentruojant į ikisutartinių jo veiksmų, įforminamų administraciniais aktais, vertinimo problematiką, į specifinio pobūdžio civilinių sutarčių išeliminavimo iš civilinės teisės srities argumentų pagrįstumo vertinimą bei į su viešosios teisės sritimis, tokiomis, kaip mokesčių teisė, ES paramos teisė ir kt., susijusių sutarčių vertinimo problematiką, tame tarpe įvertinant jų kol kas epizodinio traktavimo administracinėmis sutartimis argumentacijos pagrįstumą. Trečiasis šios dalies skyrius yra skirtas išanalizuoti sutarties laisvės principo veikimą viešojo administravimo subjektų sudaromose sutartyse ir šio principo apribojimų sąlygas bei pobūdį, įvertinant, ar šis principas taikomas visose minėtose sutartyse ir ar jo ribos yra savo prigimtimi skirtingos civilinėse ir viešosios teisės srityje sudaromose sutartyse. Ketvirtasis skyrius yra skirtas analizuoti viešojo administravimo subjekto ir jo sutartinio kontrahento teisių pusiausvyrą sutartyje, tyrimą koncentruojant į tai, kokiais išskirtinumais pasižymi šio subjekto teisės keisti, nutraukti sutartį, kontroliuoti jos vykdymą, ir ar yra pagrindo šias teises pagal Lietuvos teisę traktuoti kaip valdžios įgyvendinimu pagrįstas minėto subjekto prerogatyvas, lemiančias nelygiateisę jo ir jo sutartinio kontrahento padėtį.

Išvados

1. Viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinis statusas su jo civiliniu ir administraciniu teisiniu subjektiškumu yra susijęs nevienoda apimtimi. Viešojo administravimo subjekto kompetencija, funkcijos, įgaliojimai, diskrecija bendriausia prasme reiškia jo gebėjimų apimtį ir konkrečiai jam teisiškai prisieta galią atlikti teisinius veiksmus. Dėl teisės viršenybės poveikio iš šių elementų teisinės sampratos šalintina grynai politinė jų reikšmė ir sąsajos su valstybės politiniu suverenumu. Net kaip administracinio teisinio statuso elementai, jie savaime netapatintini su valstybės valdžios galia. Šių subjektų įgaliojimai sudaryti sandorius nėra pagrįsti tiesioginio vykdymo prerogatyva ir legitimuotą valstybės valdžios galios (prievartos) teisinių priemonių taikymu, ir šiuo požiūriu nėra skirtingi nuo kitų asmenų atitinkamų teisių ir teisinių galių dėl sandorių sudarymo. Administracinė diskrecija, pašalinus jos kaip politinės nuožiūros laisvės reikšmę, sietina su teisingo sprendimo priėmimo pareiga ir šiuo aspektu atribotina nuo viešojo administravimo subjekto sutarties laisvės. Taigi, administracinio subjektiškumo elementai šio subjekto, kaip sutarties šalies, statusui gali būti priskiriami tik su minėtomis išlygomis. Tuo tarpu juridinio asmens statusą ir civilinį teisinį subjektiškumą galima laikyti viešojo

administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso pagrindu net ir tuomet, kai šie subjektai sudaro sutartis viešosios teisės srityje. Šio subjektiškumo ypatumus lemia specialus teisnumas, į kurio turinį įeina viešojo administravimo subjekto kompetencija ir įgaliojimai kaip jų veiklos tikslai, sritis ir rūšis, neapimant jo valdžios galių. Viešojo administravimo subjektams gali (ir privalo) būti nustatytos specialios teisinės taisyklės, lemiančios specifinę jų ir kitų asmenų teisių ir pareigų pusiausvyrą sutartyje, tačiau valdžios galios jo civiliniam subjektiškumui ir jo, kaip sutarties šalies, statusui nepriskirtinos, nes yra nesuderinamos su civilinio teisinio lygiateisiškumo principu. Šio principo užtikrinimas yra esminė ir bendriausia privačių asmenų autonomijos, iš kurios kyla jų civilinės teisės ir laisvės, garantija. Tai lemia, kad viešojo administravimo subjektų, kaip viešųjų juridinių asmenų, teisinis statusas remiasi nuosavybės teisės, ūkinės veiklos laisvės, valios autonomijos ir sutarties laisvės pripažinimu jiems tais pačiais (lygiais) pagrindais, kaip ir kitiems juridiniams asmenims. Nei teisėje nustatyti šių teisių ir laisvių ribojimai imperatyviomis normomis, nei tai, kad šis reguliavimas yra atliekamas *inter alia* pačių šių teisių turėtojų, nėra pagrindas šio subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso elementus sieti su valdžios įgyvendinimu.

2. Visuomenę įtraukiant į valdymą savireguliacijos ir savanoriškumo pagrindais, šiuolaikinis viešasis administravimas nėra pagrįstas vien valdingo pobūdžio patvarkymais ir neišvengiamai konverguoja su civilinės teisinės veiklos sritimis. Tačiau teisinėje sistemoje viešojo administravimo samprata yra apibrėžiama baigtinio pobūdžio sritimis, į kurias neįeina civilinių sandorių naudojimas valdymo tikslais. Griežtos viešojo administravimo ir valstybės vykdomosios valdžios skirties negali būti. Jų tarpusavio ryšys lemia viešojo administravimo subjektų kaip reguliuotųjų statusą, kurių atliekamas teisės įgyvendinimas apima administracinį reglamentavimą ir teisės taikymą administraciniais aktais. Kai pastarieji yra įstatyminio reguliavimo vykdymo ir vykdymo užtikrinimo aktai, su tuo siejamas jų administracinis privalomumas adresatui ir pastarojo administracinė subordinacija, administracinio akto tiesioginio vykdymo prerogatyva, valstybės prievartos priemonių naudojimas. Tačiau viešojo administravimo veikla pagrįsta ne vien šiomis riboto pobūdžio vykdomosios valdžios įgyvendinimo priemonėmis, o pasirinkta sutartinė teisinė šios veiklos forma substantyviai keičia teisės įgyvendinimo būdą. Lygiagrečiuose administraciniuose, kaip ir civiliniuose sutartiniuose teisiniuose santykiuose yra naudojamos valių suderinimu, o ne administracine

subordinacija pagrįstos teisinės priemonės. Todėl administracinis aktas šiuose santykiuose gali turėti ir sandorio reikšmę ar būti tik vienu iš juridinių faktų, kuriuo remiantis susiklosto sutartinis santykis. Nei toks aktas, nei sutartis minėtų su įstatymų vykdymo funkcija susietų administracinių požymių neturi. Sutartyje administracinės subordinacijos apraiškų nėra, o sutarties privalomumas, grindžiamas šalių valios autonomija ir jų ketinimų suderinimu, nukreiptu į teisiškai įpareigojančios sutarties sukūrimą, yra savarankiškas ir savaime pakankamas viešojo administravimo subjekto ir jo kontrahento tarpusavio įsipareigojimų (prievoles) šaltinis. Sutartis lygiagrečiuose administraciniuose teisiniuose santykiuose gali būti pritaikoma tais atvejais, kai viešojo administravimo subjektų laisvės nevaržo jiems konkrečiai nustatytos įstatyminės pareigos. Taigi, viešojo administravimo subjektų sudaromos sutartys, kurios priskiriamos viešajai teisei, yra savarankišku teisiniu instrumentu, administraciniams aktams jos neprilygintinos ir privalomumo aspektu nesiskiria nuo privačių asmenų civilinių sandorių. Atitinkamai, sutartyje viešojo administravimo subjektas įgyvendina teisę ir savo teises bei pareigas tik sutarties, o ne viešosios valdžios pagrindu.

3. Viešojo intereso ir valstybės funkcijų įgyvendinimo imperatyvai yra būtinieji viešojo administravimo subjekto, kaip viešojo juridinio asmens, statuso elementai. Jie lemia esminį viešojo ir privataus juridinio asmens sampratų skirtumą, tačiau nėra administracinio ir civilinio teisinio subjektiškumo atskyrimo pagrindas, nes abi šio subjektiškumo rūšys yra funkcinio pobūdžio. Todėl minėti imperatyvai priskirtini viešojo administravimo subjekto teisinio statuso funkcinio pobūdžio elementams, jam veikiant tiek viešosios, tiek civilinės teisės srityje sudaromų sutarčių šalimi. Tačiau valstybės funkcijų, viešojo intereso ir jo pagrindu nustatytų imperatyvių normų įgyvendinimas savaime neprilygintinas valdžios įgyvendinimui ir nėra pagrindas minėto subjekto, kaip sutarties šalies, statusui priskirti valdingo pobūdžio prerogatyvas. Viešojo intereso kategorija yra substantyviai pagrįsta subjektinių teisių apsaugos imperatyvu, siekiant integralaus viešųjų ir privačių interesų suderinimo, o teisėtumo principas ir minėtų teisių gynybos poreikis pagrindžia būtinybę viešojo intereso įgyvendinimą subordinuoti teisingumo vykdymo teismuose funkcijai. Būdamas konkrečios sutarties šalimi, viešojo administravimo subjektas nėra nešališkas, todėl prerogatyvų, kaip galutinės galios spręsti dėl jo kontrahento subjektinių teisių apribojimo (panaikinimo) viešojo intereso motyvu suteikimas jam nebūtų pagrįstas. Net ir civilinių turtinių

valstybės bei jos institucijų teisių įgyvendinimas sutampa su viešojo intereso įgyvendinimu, todėl yra reguliuojamas ir imperatyviomis teisės normomis. Tačiau šių normų privalomumas saisto sutarties šalis vienodai, savaime nesuponuoja valdingo pobūdžio teisinių galių, susijusių su šių normų įgyvendinimu, suteikimo vienai iš sutarties šalių ir yra suderinamas su jų lygiateisiškumo principu. Valstybės socialinių, ekonominių ir politinių funkcijų įgyvendinimas taip pat gali būti atliekamas tiek valdžios įgyvendinimo, tiek civilinėje - ekonominėje veikloje, tam naudojant administracines arba civilines teises priemones, įskaitant civilinius sandorius. Į šį funkcinį kriterijų teisinėje sistemoje atsižvelgtina tada, kai jis reiškia valstybės teisinę įstatymų vykdymo funkciją, tačiau sutarties nepriskiriant vykdomosios valdžios įgyvendinimo teisinėms priemonėms, vien valstybės funkcijos įgyvendinimo tikslai nėra pagrindas viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisiniam statusui priskirti valdingo pobūdžio galias. Tai, ar šis subjektas konkrečiame santykyje veikia kaip valdžios subjektas, turėtų būti pagrindžiama savarankišku šalių tarpusavio padėties santykyje vertinimu.

4. Tarptautinės teisės sistemose civilinės-komercinės bylos, ūkio subjekto ir ekonominės veiklos sampratų aiškinimas ir taikymas yra pagrįstas dvigubo valstybės (jos institucijų) subjektiškumo koncepcija, todėl jame atskiriamas valstybės (jos institucijų), kaip valdžios subjektų, statusas ir jų, kaip savininkų ar ūkio subjektų, statusas ir remiamasi *acta iure imperii* - *acta iure gestionis* atskyrimu, išreiškiančiu valstybės (jos institucijų) veiklos valdžios ir ne valdžios (t.y. bendrais, arba lygiais) pagrindais skirtį. Nors tarptautinėje privatinėje teisėje tarptautiniu papročiu pripažinta siauresnio pobūdžio nuostata, jog būtent civiliniuose – komerciniuose santykiuose valstybė neveikia valdžios pagrindais, civilinės-komercinės bylos samprata taikoma pakankamai plačiai, tuo tarpu veiklos valdžios pagrindais išimtis vertinama siaurinamai ir siejama su esminėmis tiesiogiai taikomomis valstybės valdžios galiomis, neatsižvelgiant į *bendrą viešųjų subjektų* teisinio statuso sąryšį su viešuoju interesu ir viešaisiais tikslais (funkcijomis). Viešųjų subjektų įgaliojimai ir veiksmai (nepaisant to, kaip jie reglamentuoti nacionalinėje teisėje), kurie neperžengia įprastų santykių tarp privačių asmenų ribų ir iš esmės nesiskiria nuo privačių asmenų veiksmų, nepriskiriami *acta iure imperii*. Atitinkamai ir teisinis santykis kvalifikuojamas savarankiškai vertinant jo prigimtį ir dalyką, neatsižvelgiant į viešuosius tikslus, kurių jame siekiama. Europos Sąjungos konkurencijos teisėje ūkio subjekto (ekonominio vieneto) koncepcija taikoma ir toms

valstybės institucijoms, kurių teisinį statusą reglamentuoja išimtinai viešosios teisės normos, o institucijos integruotumas į valstybės valdžios administracijos sistemą nėra kliūtis laikyti ją viešuoju ūkio subjektu. Be to, pripažįstama, kad tam tikra institucija gali tuo pačiu metu veikti kaip reguliuojanti valdžios institucija ir kaip savininkas. Bendras principas yra ūkio subjekto ir ekonominės veiklos sampratos aiškinimas *lato sensu*, o *acta iure imperii*, kaip vienas pagrindų neprisieti valstybės institucijai minėto statuso ir veiklos, vertinama siaurinamai. Ši išimtis siejama su valstybės oficialios suverenios valdžios koncepcija, galiomis, viršijančiomis individų turimas galias, ir galiomis suvaržyti individų elgesį. Valdžios funkcijomis pagrįsta veikla ir ekonominė veikla nagrinėjamos atskirai, nes tai, kad viešojo subjekto veikla iš dalies sutampa su viešosios valdžios vykdymu, nereiškia, kad kitoje dalyje ji negali būti ekonominė. Todėl vertinant tai, būtina atskirti su valdžios galiomis nesusijusias ar menkai susijusias veiklas ir atsižvelgti, ar šios galios yra vykdomos įprastai, reguliariai ir ar jos nesudaro tik mažos bendros veiklos dalies. Net esminės valstybės suverenumo sritys gali būti deleguojamos, tam tikra dalimi ar aspektu prarasti valstybės valdžios galios charakterį ir pagal objektyvius požymius jos gali būti priskiriamos ekonominės veiklos sričiai. Nepaisant to, kad valstybės institucijoms priskiriami įvairūs viešieji tikslai, o valstybės suverenumas apima galimybę pasirinkti šių tikslų pasiekimo organizavimo būdus, valdžios funkcijos neapima visų bendrojo intereso vardan atliekamų funkcijų. Vien faktas, kad valstybė (jos institucija) nusprendė konkrečią paslaugą teikti pati, kaip jos vardu vykdomą funkciją, savaime neturi įtakos ekonominiam veiklos pobūdžiui. Taigi, civilinės komercinės bylos, ekonominės veiklos bei ūkio subjekto koncepcijų aiškinimas teikia nuostatas dėl siaurinamojo valstybės (jos institucijų), kaip valdžios subjektų, statuso vertinimo, siejant jį su vykdomosios valdžios galiomis ir ribotai atsižvelgiant į funkcinį jų statuso pobūdį. Nors šių koncepcijų aiškinimas ES teisėje yra santykinai autonomiškas, jis teikia pakankamus orientyrus dėl viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimo *acta iure imperii* ir funkcinio aspektu nacionalinėje teisėje. Valstybei (jos institucijoms) nepripažįstant valdžios subjekto statuso ES teisėje, nėra pagrindo joms šį statusą prisieti ir nacionalinėje teisėje. Valstybės valdžios prievartos įgyvendinimas yra patikimiausias ir aiškiausias *acta iure imperii* išimties taikymo kriterijus, tuo tarpu plečiamas funkcinio kriterijaus taikymas, minėtą išimtį pripažįstant remiantis vien viešojo intereso ir valstybės funkcijos kategorijomis ir nesant konkrečių

valdžios įgyvendinimo požymių, lemia kontraversišką Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudenciją šiuo klausimu. Todėl galimybės nacionalinėje teisėje viešojo administravimo subjekto, kaip valdžios subjekto, statusą remti funkcinio kriterijumi sekant šia praktika yra ribotos. Nacionalinės teisės nuostatos dėl viešojo administravimo subjekto statuso sutartyje turėtų remtis valdžios įgyvendinimo funkcinį sričių siaurinanamojo apibrėžimo principu.

5. Administracinės sutarties doktrinoje viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso prilyginimą valdžios subjekto statusui įtakojo vientiso valstybės (jos institucijų) subjektiškumo koncepcija ir imperatyvaus sutartinių santykių reguliavimo vienareikšmiškas priskyrimas administracinės teisės sričiai, kaip išėinančio už privatinės teisės ribų. Viešosios paslaugos koncepcija lemia daugelio civilinės prigimties ir pobūdžio sutarčių priskyrimą administracinėms sutartims remiantis tiek funkcinio, tiek valdžios įgyvendinimo kriterijais, kurie taikomi kontraversiškai, nors tuo tarpu kitose valstybėse atitinkamų sutarčių reguliavimas tapo privatinės teisės dalimi. Dauguma *clauses exorbitantes* įtvirtina sutarties šalių nelygiateisiškumą tik Prancūzijos nacionalinės teisės aspektu, o kitų valstybių (ir Lietuvos) teisėje šios sąlygos nebūtų laikomos įtvirtinančiomis viešojo administravimo subjekto prerogatyvas, peržengiančias įprastas santykių tarp privačių asmenų teisinio reguliavimo civilinėje teisėje ribas, nes yra analogiškos civilinės sutarties šalies teisėms. Ypač tai teigtina apie vienašalio sutarties pakeitimo ir nutraukimo pagrindų įtvirtinimą pačioje sutartyje, sutarties nutraukimą dėl esminio sutarties pažeidimo nesikreipiant į teismą, esminio aplinkybių pasikeitimo įtakos sutarčiai institutą, sutartyje nustatytų sankcijų taikymą. Viešosios administracijos kontrolės - priežiūros teisės savo esme nėra kitokios nei kreditoriaus teisės ir jų gynimo būdai civilinėje teisėje, o šios kontrolės – priežiūros aktų administracinėje sutartyje priskyrimas administraciniams aktams laikytinas daugiau formaliu, nes jie nėra tiesiogiai vykdytini ir nėra paremti griežtai administracinio poveikio priemonėmis. Jų privalomumas iš esmės nėra skirtingas nuo teisėtų sutarties šalies reikalavimų privalomumo priešingai sutarties šaliai. Tuo tarpu prerogatyvų viešojo intereso motyvu naudojimas administracinėje sutartyje savo esme yra legislatyvinė ir reguliacinė intervencija į sutartį ir iš jos kylančias privataus asmens teises. Tai nėra viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisių įgyvendinimas, o ekstrasutartinių valdžios galių įgyvendinimas, įsiterpiant į jau susiklosčiusius sutartinius

santykius. Šias intervencijas riboja bendrieji teisės principai, todėl privačios sutarties šalies teisių apsaugos mechanizmai, tokie kaip *fait du prince*, yra bendro pobūdžio, taikomi tiek civilinės, tiek administracinės sutarties šalies teisių gynbai. Remiantis skirtingu sutartinių teisių ir valdžios galių pobūdžiu, atskyrus viešojo administravimo subjekto ekstratsutartinio pobūdžio valdžios galias, nuo jo kaip sutarties šalies subjektinių teisių, jo teisinis statusas laikytinas neturinčiu išskirtinumą administracinėse sutartyse, lyginant su civilinėmis.

6. Lietuvos pozityviojoje teisėje yra reglamentuota pakankamai daug viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių rūšių tiek civilinei teisei, tiek viešajai teisei tradiciškai priskiriamose reguliavimo srityse. Viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso apibrėžtį Lietuvos teisėje lemia bendrosios teisinių santykių priskyrimo viešosios ir civilinės teisės sritims taisyklės ir normos (CK 1.1 str. 2 d. ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 str. 16 d.). Jose nustatyti kriterijai, lemiantys santykio nepriskirtinumą civilinei teisei, siejami su valdžios (griežtąja prasme) tiesioginiu įgyvendinimu įstatymiais pagrindais. Lietuvos teismų praktikoje viešojo administravimo subjektų sudaromos sutartys, teisiniu reguliavimu priskiriamos privatinės teisės domenui, kvalifikuojamos civilinėms teisinėms sutartims, pagrįstai akcentuojant viešojo administravimo subjektų veikimą lygiais pagrindais, savininko teisių įgyvendinimą, nepaisant, jog šie ikisutartiniai bei sutartiniai santykiai teisės aktais siejami ir su viešuoju administravimu bei administracinių aktų priėmimu. Viešojo administravimo subjektui, kaip šių sutarčių šaliai, pagrįstai nepriskiriamas viešosios valdžios subjekto statusas, o į valstybės funkcijų ir viešojo intereso įgyvendinimą šiuose santykiuose pagrįstai neatsižvelgiama, nes tai nekeičia jų civilinės teisinės prigimties ir pobūdžio. Kitiškai vertintina teismų jurisprudencija toje dalyje, kurioje specifinės civilinės sutartys priskiriamos administracinei sričiai, viešojo administravimo subjektui sutartyje nepagrįstai prisiejant valdžios subjekto statusą. Ši nepagrįstą prisiejimą lemia valdžios įgyvendinimo ir viešojo administravimo tapatinimas, viešojo administravimo santykių traktavimas tik kaip subordinacinių, sutartinio santykio nevertinimas atsietai nuo bendros viešojo valdymo srities, kurioje jis susiklosto, ir funkcinio pobūdžio kriterijų (valstybės funkcijų, viešojo intereso įgyvendinimo funkcijų) interpretavimas plečiamai, juos vertinant kaip valdžios pagrindais vykdomas funkcijas (galias), ir neformuojant vieningų jurisprudencinių esminės valstybės valdžios funkcijos (galios)

apibrėžimo kriterijų. Šioje praktikoje nėra išnaudojamos galimybės remtis ES teismų praktikoje pateikiamu šių galių vertinimu. Apie sutarties šalių nelygiateisiškumą Lietuvos teismų praktikoje sprendžiama iš viešojo administravimo subjekto teisės vienašališkai pakeisti ir (ar) nutraukti sutartį, kontroliuoti sutarties vykdymą, taikyti sankcijas. Šių teisių nepagrįstą įvardijimą viešosios valdžios galių „perkėlimu“ į sutartį, peržengiančiu įprastas privačių asmenų teisinių santykių reguliavimo civilinėje teisėje ribas, įtakoja šių sutartinių teisių reguliavimo sisteminio vertinimo, palyginant jį su atitinkamas teises reglamentuojančiomis civilinės teisės nuostatomis, stoka. Kita vertus, sutarties laisvės principas eksplicitiškai arba implicitiškai pripažįstamas viešojo administravimo sudaromų sutarčių pagrindu, nepaisant to, kad teismų praktikoje trūksta platesnio išaiškinimo dėl sutarties laisvės atribojimo nuo administracinės diskrecijos ir šios teisinės kategorijos kai kuriais atvejais nepagrįstai tapatinamos.

7. Išanalizavus teisinį reglamentavimą ir kritiškai įvertinus jo taikymo praktiką, teigtina, kad sutarties laisvės ribas visose viešojo administravimo subjektų sudaromose sutartyse lemia bendras sutarties ir imperatyvių normų santykis (pastarųjų viršenybė sutarčiai). Viešojo administravimo subjektai savo, kaip sutarties šalies, teises įgyvendina atlikdami veiksmus, kurie gali materialiai sutapti su jų kompetencijos, funkcijų ir įgaliojimų įgyvendinimu ir, *inter alia*, įforminami aktais, atitinkančiais administracinio akto formą. Tačiau šio subjekto ir jo sutartinio kontrahento tarpusavio prievolės pagrindas yra ne administracinių aktų, o sutarties privalomumas. Nepaisant šių sutarčių imperatyvaus reguliavimo ir standartizavimo, šių subjektų teisės vienašališkai nutraukti ar pakeisti sutartį kyla iš sutarties, įgyvendinamos pagal ją ir sutarčiai taikomų imperatyvių teisės normų nustatytas taisyklės ir atitinka bendruosius civilinius teisinius pagrindus. Lietuvos teisėje nėra įtvirtintų viešojo administravimo subjektų prerogatyvų nutraukti ar pakeisti sutartį viešojo intereso motyvu. Sutarčių įgyvendinimo kontrolė yra būdinga visose jų sudaromose sutartyse, tačiau nėra pagrįsta administracinio poveikio ar prievartos priemonių naudojimu. Šios kontrolės aktų nevykdymo ir iš to sekančio sutarties pažeidimo teisinės pasekmės gali būti sutarties nutraukimas, jei tai nustato sutartis ar imperatyviosios teisės normos, atsisakymas vykdyti prievolę iš sutarties viešosios šalies pusės, reikalavimas grąžinti nepagrįstai gautą įvykdymą, o tai atitinka civilinius kreditoriaus teisių gynybos būdus. Taigi, viešojo administravimo subjektas, kaip sutarties šalis, pagal Lietuvos teisę neveikia kaip valdžios subjektas. Tačiau

sutarties sudarymas nepanaikina šio subjekto viešosios valdžios galių, susijusių su jo reguliacine kompetencija už sutarties ribų. Greta to, su viešojo administravimo subjektu sudarytos sutarties pažeidimas gali būti įtvirtintas ir kaip administracinio teisės pažeidimo sudėties elementas, t.y., juridinis faktas, dėl kurio kyla ne tik sutartinė, bet ir savarankiška administracinė atsakomybė, kurią viešojo administravimo subjektai gali taikyti veikdami kaip valdžios subjektai, nepaisant to, kad jie yra atitinkamos sutarties šalimi. Tačiau tai vertintina tik kaip šio subjekto skirtingo pobūdžio teisinių statusų sutaptis: valdingo pobūdžio intervencijas į sutartį ar minėtos atsakomybės taikymą šis subjektas atlieka ne kaip sutarties šalis. Pastarajai jo veiklai reguliuoti Lietuvos teisėje pakanka nuostatų, įtvirtinančių tokių intervencijų draudimą bei išimtinio pobūdžio jų leidžiamumo sąlygas ir užtikrinančių privačių asmenų subjektinių teisių ir teisėtų lūkesčių gynybą. Su šiomis nuostatomis, kaip jas paneigiantis, sistemiškai nebūtų suderinamas bendro ir neriboto pobūdžio prerogatyvų viešojo administravimo subjektui, kaip sutarties šaliai, įteisinimas.