

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

INGA GAILIŪTĖ

Adtmd7_01 gr.

Programos kodas 62401S109

ADMINISTRACINĖS SUTARTYS LIETUVOS ADMINISTRACINĖS
TEISĖS SISTEMOJE

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas-

Lekt. Gytis Kuncevičius

.....

Mokslinis konsultantas-

Doc. dr. Stasys Šedbaras

.....

VILNIUS 2008

TURINYS

IVADAS.....	4
1. Valdymo sutartimis objektyviųjų prielaidų analizė.....	8
1.1. Administracinės ir civilinės teisės santykio analizė modernios teisinės valstybės plotmėje.....	8
1.2. Sutartis kaip teisinio reguliavimo priemonė: samprata ir rūšys.....	11
1.3. Naujosios viešosios vadybos ir sutarties instituto santykio analizė.....	18
2. Administracinių sutarčių viešojo administravimo srityje identifikavimo problema.....	22
2.1. Administracinių sutarčių bei civilinių sutarčių požymių diferenciacijos problematika...	22
2.2. Administracinių sutarčių bei administracinių aktų santykio problematika.....	33
3. Administracinių sutarčių panaudojimo Lietuvos administracinės teisės sistemoje analizė	35
3.1. Viešosios – privačiosios partnerystės („contracting-out“) administracinės sutartys Lietuvos administracinės teisės sistemoje.....	36
3.1.1. Koncesijos sutartys.....	36
3.1.2. Keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo sutartys.....	38
3.2. Koordinacinės administracinės sutartys Lietuvos administracinės teisės sistemoje.....	40
3.2.1. Savivaldybių sutartys pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5 str.....	40
3.3. Subordinacinės administracinės sutartys Lietuvos administracinės teisės sistemoje.....	42
3.3.1. Sutartys, sudaromos tarp teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų bei tarp teritorinių ligonių kasų ir vaistinių.....	42
3.3.2. Sutartys dėl karo tarnybos.....	44
3.3.3. Kolektyvinės sutartys valstybės tarnyboje.....	45
3.3.4. Mokestinės paskolos sutartys.....	47
3.3.5. Paskolų aukštųjų mokyklų studentams suteikimo sutartys.....	50

3.3.6. Sutartys tarp muitinės ir garantinės asociacijos.....	53
3.4. Administracinių sutarčių Lietuvos administracinės teisės sistemoje teisinio reglamentavimo problemos ir galimi jų sprendimo būdai.....	54
IŠVADOS.....	57
PASIŪLYMAI.....	58
ANOTACIJOS.....	59
SANTRAUKA.....	60
SUMMARY.....	61
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	62

IVADAS

Probleminė situacija ir problemos formulavimas. Su viena iš seniausių teisinių konstrukcijų – sutartimi – susiduriama kiekviename teisinės valstybės egzistavimo žingsnyje. Sutartis – viena iš kiekvieno aktyvaus visuomenės nario egzistavimo visuomenėje formų bei priemonių. Tačiau Lietuvos administracinėje teisėje sutartys – pakankamai naujas reiškiny, nors, kaip mini rusų autorius A.I. Elistratovas, pasauliniu mastu administracinės sutarties teorinio ir praktinio egzistavimo klausimas iškilo jau XX a. pradžioje.¹ Lietuvoje pirmasis administracinės sutartis 2006 m. savo daktaro disertacijoje paminėjo doc. dr. S.Šedbaras.²

Administracinė sutartis - viena iš viešojo administravimo įgyvendinimo formų. Naujos viešojo administravimo formos atsiranda, o vėliau diferencijuojasi priklausomai nuo visuomenės poreikių, nuo to, koku laipsniu pasikreipia visuomenės ir valdžios arba visuomenės tarpusavio santykiai vienoje ar kitoje valstybėje. Tačiau ypatingai svarbu yra suvokti, kokios viešojo administravimo formos yra būtinos atsirasti konkrečiu laikotarpiu ir jas kurti, arba atpažinti jas jau efektyviai egzistuojančias esančių formų pavidalu, ir dėl jų naujumo bei specifinių savybių išskirti jas iš kitų, egzistuojančių sistemoje, ypač kai kalbame apie valdymo ir viešojo administravimo sistemą.

Lietuvai atkūrus Nepriklausomybę ir atsiradus valstybinio valdymo demokratėjimo poreikiui bei tuo pačiu kokybiškai naujo požiūrio valstybės valdyme poreikiui, matysime, kad kalbėti apie administracines sutartis tampa būtinybe. Be to, kaip mini prof. dr. A.Urmonas, valdyme ribojant valdžios ir pavaldumo (vertikalius) santykius ir plečiant horizontalius santykius būtina koreguoti mokymo tiesas apie vykdomosios valdžios formas, greta tradicinių teisinių valdymo formų svarbus ir administracinių sutarčių sudarymas³.

Tyrimo **problemos** yra šios :

- 1) visuomeninio gyvenimo konteksto analizė sudaro prielaidas manyti, kad yra atotrūkis tarp nuolat besiformuojančių visuomeninių santykių ir turinčių juos reglamentuoti teisės normų. Į egzistuojančią Lietuvos administracinės teisės sistemą derėtų naujai pažvelgti nagrinėjant galimybę restruktūrizuoti administracinę teisę įvedant į jos sąvokų lauką administracinės sutarties sąvoką bei sampratą, kadangi šiai dienai situacija yra tokia, jog praktikoje nuolat atsiranda sutarčių, kurios dėl savo požymių visumos nebepatenka į

¹ Елистратов А.И. Очерк административного права. - М.: Государственное издательство, 1922. С.95.

² Šedbaras S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai. Vilnius: Justitia, 2006.

³ Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. // Jurisprudencija, 2006. 5 (83). P. 45.

civilinės teisės reguliuojamos sutarčių teisės apimtį; šių naujų sutarčių reglamentavimas yra chaotiškas, decentralizuotas.

2) administracinių sutarčių klausimas moksliniu pagrindu Lietuvoje yra menkai tyrinėtas. Doktrinoje pasigendama administracinių sutarčių tikslios apibrėžties: nėra įvardyta šio reiškinių sąvoka, pagrindiniai požymiai, sudarymo sąlygos, atsakomybės pagrindai sutarties nesilaikantiesiems. Pasigendama tyrinėjimų, kurie galėtų paaiškinti praktikoje atsirandančių naujų sutarčių vykdymo ypatumus bei sampratą.

3) dėl administracinių sutarčių sampratos neapibrėžtumo teorijoje Lietuvos teismų praktikoje jau yra kilę problemų: teismai, sprenddami, ar bylos, pradėtos dėl ginčų, kylančių iš tokių sutarčių, kurios išeina už civilinės teisės ribų, yra teisingos administraciniam, ar bendrosios kompetencijos teismams. Akivaizdu, jog administracinės teisės teorija ir įstatyminis reglamentavimas atsilieka nuo gyvenimiškos praktikos, o tai sąlygoja teismų praktikos ir sutarčių realaus vykdymo problemas.

Taigi spręsti ir daryti išvadas apie administracinių sutarčių paplitimą Lietuvos teisinėje sistemoje nesant susiformavusios administracinių sutarčių doktrinos yra sudėtinga. Administracinė sutartis kaip viešojo administravimo forma nėra visiškai nauja, tačiau jos panaudojimo sritis yra gana siaura, o didėjant administracinių teisinių subjektų teisiniam statusui, nuolat daugėja šios teisinės formos panaudojimo galimybių⁴.

Tyrimo aktualumas bei neištirtumas.

Apie administracines sutartis lietuvių mokslinėje literatūroje yra kalbėjęs doc. dr. S. Šedbaras, prof.dr. A.Urmonas. Pasaulinėje doktrinoje administracinės sutarties sampratos analizes atliko D.N. Bachrachas, A. Tichomirovas, J.N. Starilovas, A.P. Aliochinas, L.L. Popovas, A.A.Karmolickis, H.Maureris, H. Bealle, D. Tallonas.

Bendrosios sutarčių teorijos klausimais analizei atlikti pasiremta J. Kiršienės, V. Pakalniškio, V. Mikelėno, I. Nekrošiaus, V.Nekrošiaus, D. Vasarienės ir kt. autorių darbais. Užsienio literatūroje (rusų (D.N. Bachrachas, J.A. Tichomirovas, J.N. Starilovas, A.P. Aliochinas, L.L. Popovas, A.A.Karmolickis), vokiečių (H.Maureris) administracinių sutarčių sąvokos yra apibrėžtos, institutas analizuojamas teoriniu bei praktiniu aspektais. Anglosaksų teisės valstybės, ypač Anglija, nėra linkusios pripažinti administracinės sutarties instituto, nors administracinės sutartys šioje šalyje objektyviai praktikoje egzistuoja, o jų sudarymą reglamentuoja bendroji teisė⁵. Tačiau, kaip mini autoriai H. Bealle, D. Tallonas, praktikoje Anglijoje nuolat atsiranda sutarčių, kurios išeina už bendrosios sutarčių teisės ribų ir savo sąlygomis pažeidžia civilinės teisės principus⁶.

⁴ Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. // Jurisprudencija, 2006. 5 (83).P.45.

⁵ Beale H., Tallon D. Cases, Material and Text on Contract Law. Hart Publishing: Oxford, 2002. P. 31.

⁶ Idem. P. 33.

Tyrimo šaltiniai. Rengiant tyrimą buvo naudoti užsienio valstybių ir Lietuvos mokslinės literatūros šaltiniai, kuriuose analizuojama administracinių sutarčių bei bendrosios sutarčių teorijos problematika. Taip pat remtasi teisine literatūra viešojo administravimo, naujosios viešosios vadybos temomis. Tyrimo metu naudotasi Lietuvos Respublikos teismų praktika, teisės aktais (įstatymais, poįstatyminiais teisės aktais), Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos veiklos metine ataskaita ir kt.

Tyrimo tikslas.

Išanalizuoti ir atskleisti administracinės sutarties vietą Lietuvos administracinės teisės sistemoje.

Tyrimo uždaviniai.

- atskleisti civilinės ir administracinės teisės sąveikos šiuolaikinėje teisinėje valstybėje dėsningumus;
- atskleisti sutarties, kaip teisinio reguliavimo priemonės, sampratą ir rūšis bei jos sąveiką su naujosios viešosios vadybos principų diegimu administracinėje teisėje;
- atlikti institutų lyginamąją analizę: administracinės sutarties ir administracinio akto bei administracinės sutarties ir civilinės sutarties bei analizės pagrindu pateikti administracinės sutarties požymius, kurių visuma leistų jas išskirti iš kitų sutarčių tarpo;
- išanalizuoti administracinių sutarčių naudojimo galimybes Lietuvos teisės sistemoje, šių sutarčių teisinio reglamentavimo spragas bei teismų praktikoje kylančias problemas.

Tyrimo objektas.

Administracinės sutartys Lietuvos administracinės teisės sistemoje.

Tyrimo dalykas.

Administracinės sutarties samprata ir jos statuso Lietuvos administracinėje teisėje problema, administracinės sutarties santykis su civiline sutartimi ir administraciniais aktais, administracinės sutarties panaudojimo Lietuvos administracinėje teisėje galimybės.

Tyrimo hipotezė.

Viešojo administravimo srityje yra sudaromos administracinės sutartys, kurios negali būti tapatinamos su civilinėmis sutartimis, kadangi dėl tam tikrų ypatingų požymių jos išeina už civilinės teisės ribų ir yra papildomai reglamentuojamos administracinės teisės normomis.

Tyrimo metodologija.

Lyginamuoju metodu buvo siekiama ištirti skirtingose šalyse ir teisinėse sistemose esančių administracinių sutarčių doktrinas, tokių sutarčių požymius, atskleisti jų panašumus ir skirtumus. Taip pat naudojantis šiuo metodu analizuoti skirtumai tarp administracinių sutarčių ir administracinių aktų, administracinių sutarčių bei civilinių sutarčių.

Metaanalizės metodas naudotas teoriniame tyrime – teoriniam administracinės sutarties koncepcijos identitetui nustatyti. Naudojant šį metodą tyrimo objektas determinuojamas filosofiniu, teisiniu ir, iš dalies, vadybiniu aspektais. Šio metodo pagalba tyrimo objektas atskleidžiamas tiek filosofiniu, tiek istoriniu ir teisiniu požiūriu.

Naudojant *istorinį* metodą buvo apžvelgta administracinės sutarties minties raida pasaulyje, atskleista administracinių sutarčių atsiradimo genezė bei jų atsiradimą sąlygojantys veiksniai.

Analitinio-kritinio metodo pagalba pažvelgta į administracinių sutarčių doktrinos bei teisinio reguliavimo galimus trūkumus.

Naudojant *sisteminės* analizės metodą atskleidžiami administracinės sutarties kaip tyrimo objekto ir jos sampratą formuojančių veiksnių ryšys. Metodas naudojamas tiriant objektyvią teisinę realybę, kurioje egzistuoja administracinės teisės doktrina ir administracinių teismų praktika, o teorijos ir praktikos tarpusavio sąveika fiksuojama parodant jų priklausomumą viena nuo kitos ir sąveikos dėsningumus.

Dokumentų analizės metodas tyrimo metu panaudotas tiriant Lietuvos ir užsienio šalių teisės aktus, jurisprudenciją, Lietuvos Respublikos Vyriausiojo administracinio teismo praktiką, Lietuvos Respublikos Aukščiausiojo teismo praktiką. Taip pat šiuo tyrimų metodu pasinaudota tiriant ir analizuojant atskiras sutartis, siekiant atrasti, suklasifikuoti būdingus sutarčių požymius ir juos priskirti administracinių sutarčių požymių kategorijai bei suformuluoti dėsningumus.

Darbo struktūra. Magistrinį darbą sudaro anotacijos lietuvių bei anglų kalbomis, įvadas, 3 skyriai, 9 poskyriai, išvados, pasiūlymai, santraukos lietuvių bei anglų kalbomis, literatūros sąrašas.

1. VALDYMO SUTARTIMIS OBJEKTIVIUJŲ PRIELAUDŲ ANALIZĖ

1.1. Administracinės ir civilinės teisės santykio analizė modernios teisinės valstybės plotmėje

Absolūtumo kategoriją socialinėje tikrovėje yra ypač sunku pritaikyti: atitinkamai neegzistuoja ir absoliuti riba tarp viešosios ir privatinės teisės, tarp administracinės bei civilinės teisės, nors viešosios ir privatinės teisės skirtybės reikalingumas buvo pagrįstas dar Romos teisininko Ulpiano (170-228 m.).⁷ Pagal jį, *ius publicum* (viešojo teisė) - tai teisė, reguliuojanti tuometinės Romos valstybės reikalus, kitaip tariant, susijusi su Romos valstybės statusu, o *ius privatum* (privatinė teisė) - tai teisė, taikoma pavieniams asmenims, t.y. susijusi su konkrečių asmenų interesais. Tad, Ulpiano nuomone, pagrindinis skiriamasis bruožas yra ginamų interesų pobūdis. Viešosios teisės normos tuo metu apėmė valstybės tarnybą (magistratus), kulto tarnų reikalus ir pan., o privatinė teisė apėmė teisės normas, ginančias konkretaus asmens santykius su kitais asmenimis.⁸ Taipogi skyrėsi ne tik privatinės ir viešosios teisės reguliavimo dalykas, bet ir metodai. Viešosios teisės normos paprastai būdavo imperatyvaus pobūdžio (*ius cogens*), kurias puikiai iliustruoja Romos teisininko Papiniano pateikta taisyklė - „*Ius publicum privatorum pactis mutari non potest*“ (imperatyvių viešosios teisės normų negalima pakeisti privačių asmenų valia).⁹ Tuo tarpu privačiojoje teisėje vyravo dispozityvus metodas (*ius dispositum*), kuris suteikdavo teisę privatiems asmenims patiems tarpusavyje susitarti dėl juos siejusių civilinių teisinių santykių. Atkreiptume dėmesį į tai, jog romėnų viešojo teisė nuskurdo žlugus Romos imperijai.¹⁰ Tuo tarpu privatinė teisė su pažangiais dispozityviais metodais gyvavo ilgą laiką daugelyje Europos valstybių.

Šiuolaikinėje teisės teorijoje taipogi priimta laikyti, jog viešojo teisė apima tik tuos santykius, kurie susidaro kalbant apie viešuosius interesus (administracinė, konstitucinė, baudžiamoji, mokesčių, aplinkos apsaugos teisė ir pan.), o privatinė – apie privataus pobūdžio interesus.

Šiandieną, kalbėdami apie viešąją teisę, taipogi matome, jog ji visų pirma naudoja imperatyvųjį teisinio reguliavimo metodą, t.y. teisinio poveikio priemonių žmonių elgesiui būdų ir priemonių sistemą. Šio metodo esmė išliko ta pati – šį metodą sudaro draudžiamieji ir pozityviai įpareigojantys paliepimai: kas nurodyta teisės normose, tą ir reikia daryti; kas daugiau, tas – už įstatymo ribų ir draudžiama. Čia galioja principas: viskas, kas nėra tiesiogiai leista įstatymo, draudžiama.¹¹ Imperatyvųjį reguliavimą apibūdina siekis detaliai ir smulkmeniškai

⁷ Nekrošius I., Nekrošius V., Vėlyvis S. Romėnų teisė. Justitia, Vilnius 1999. P. 14.

⁸ Ten pat.

⁹ Хростов В.М. Система римского права. Москва, 1996. С. 22.

¹⁰ Nekrošius I., Nekrošius V., Vėlyvis S. Romėnų teisė. Justitia, Vilnius 1999. P. 15.

¹¹ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 205.

reguluoti visuomeninio santykio dalyvių elgesį; čia visuomeniniai santykiai negali atsirasti anksčiau, nei juos reguliuojanti teisės norma.

Tuo tarpu privatinė teisė daugiausia naudojasi dispozityviuoju teisinio reguliavimo metodu, kurio turinį sudaro leidžiamieji ir draudžiamieji paliepimai ir kuris siekia ne detaliai reguliuoti visuomeninio santykio dalyvių elgesį, o tik pagrindines tokio elgesio kryptis, o toliau tam tikro santykio dalyviams yra suteikiama laisvė patiems susikontretinti savo teises ir pareigas ir tai daryti nevaržant vienas kito teisių. Galioja principas: viskas, kas neuždrausta pozityviosios teisės normų, leidžiama.¹² Be abejo, grynųjų pavidalu šie metodai retai sutinkami, jie dažniausiai yra derinami tarpusavyje, tačiau vieno ar kito metodo vyravimą būtent ir nulemia tai, kur jis naudojamas – viešojoje ar privatinėje teisėje.

Pagal Lietuvos Respublikos civilinį kodeksą (toliau – CK) 1.1. str., viešoji teisė apima santykius, kurie „<...> atsiranda, kai valstybės institucijos atlieka valdžios funkcijas (realizuojamas pavaldumas) arba įstatymų nustatytas asmenims pareigas valstybei, ar jos taiko įstatymų numatytas administracines ar baudžiamąsias sankcijas, įskaitant valstybės mokesčių, kitų privalomųjų rinkliavų ar įmokų valstybei ar jos institucijoms, valstybės biudžeto santykius<...>“.¹³ Privatūs santykiai – tai santykiai dėl privačios nuosavybės bei asmeninio pobūdžio gėrybių, kurie formuojasi tarp autonomiškų ir laisvų asmenų, kurių padėtis teisiškai lygi, tuo tarpu viešieji santykiai formuojasi tarp bendruomenės viešiesiems interesams bei jos įgyvendinančios institucijos (valstybės ar savivaldybės) ir jai pavaldžių privačių asmenų ar kitų institucijų (organizacijų).¹⁴

Toks viešosios ir privatinės teisės skirstymas visuomet turėjo ir turi ideologinę prasmę – pabrėžia valstybės nesikišimo į privačius turtinius santykius principą bei privatinės teisės prioritetus. Tačiau neabejotinai šiuolaikinė teisė savo funkcijas gali atlikti ir nesiremddama viešosios ir privatinės teisės griežtu atribojimu. Kaip nurodo filosofas H. Kelzenas,¹⁵ įvairūs dualizmai (pvz., viešosios ir privatinės teisės) sukuria įspūdį, jog teisėje yra daugiau skirtumų nei bendrybių. Be to, viešosios ir privatinės teisės priešpriešos absoliutinimas sukuria iliuziją, jog politinė valdžia apsiriboja konstitucine ir administracine teise, bet jos visiškai nėra privatinėje teisėje¹⁶, taigi toks atskyrimas iš esmės yra dirbtinis, kadangi griežtas viešosios ir privačios teisės atribojimas užkerta kelią bet kokiam viešosios teisės kišimuisi į privačius santykius ir atvirkščiai, kai tuo tarpu tarp visuomenės ir privačių interesų nuolat yra tam tikra kolizija, kurią valstybei

¹² Ten pat.

¹³ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos // Valstybės žinios. 2000, nr. 74-2262, Nr. 77, Nr. 80.

¹⁴ Kiršienė J., Pakalniškis V., ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. - Vilnius: 2007. P. 18.

¹⁵ Kūris. E. Grynoji teisės teorija, teisės sistema ir vertybės: normatyvizmo paradigmos iššūkis // H. Kelzen. Grynoji teisės teorija. Vilnius. 2002. P. 35, 232-233.

¹⁶ Kelzen H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: 2002. P. 232-233.

reikia spręsti. Prancūzų teisininko Diugi socialinių funkcijų teisės teorija taip pat prisidėjo prie viešosios ir privatinės teisės atskyrimo pagrįstumo neigimo.¹⁷

Taipogi XIX a. pabaigoje – XX a. pradžioje pasaulyje susiformavo tokios socialinės vertybės, kurios savo esme yra orientuotos ne į valstybę, o pirmiausiai į žmogų, į jo privatumą, nepriklausomumą, jo interesų primatą – buvo stengiamasi derinti protingą individualizmą ir kolektyvizmą vienu metu. Žmogaus teisių doktrinos postulatai tapo vertybinėmis programomis formuojant teisinę tikrovę pasaulyje. Taigi siekiant įgyvendinti pagrindines žmogaus teises, o tuo pačiu ir visuomenės interesus, pasaulyje pradėta lanksčiau žiūrėti į viešosios ir privatinės teisės skirtį ir viešosios teisės aktai pradėjo iš dalies reguliuoti privačius asmenų santykius, o privatinės teisės dispozityvūs reguliavimo metodai bei normos pradėtos sėkmingai perkelti į viešosios teisės sritį ir ten pritaikomos. Tai neišvengiama, kadangi viešajame sektoriuje susiklosto daug turtinių santykių, pvz., mokesčių į savivaldybių ar valstybės biudžetus rinkimas. Tam, kad būtų pasiektas biudžeto lėšų naudojimo optimalumas, privatinės (civilinės) teisės normos gali būti taikomos turtiniuose viešojo sektoriaus santykiuose ir tokiu būdu panaudojami civilinės teisės laimėjimai (pvz., sutarties institutas, netesybos, nuostolių atlyginimas ir pan.) reguliuojant valstybės turtinius klausimus (turto valdymo, naudojimo klausimus ir pan.).

Šiuo metu viešosios valdžios institucijų veikla, kurią reglamentuoja administracinė teisė, pagrįsta biurokratiniais administravimo metodais, kuriems trūksta privačiam verslui būdingos motyvacijos ir efektyvių vadybos metodų, taigi civilinė teisė dar turi kur efektyviai brautis į viešosios teisės sritį, kadangi administracinė teisė Lietuvoje kol kas dar negali prilygti privatinės teisės lankstumui, naujovių įdiegimo spartumui bei metodų efektyvumui. Apskritai, globalūs socialiniai-ekonominiai reiškiniai ir jų pasekmės sąlygoja naujų reikalavimų viešojo valdymo struktūroje formavimąsi.

Nuo viešųjų organizacijų gebėjimo planuoti, efektyviai parengti ir priimti sprendimus, koordinuoti jų įgyvendinimą telkiant išteklius ir galimybes priklauso visuomenės ekonominė situacija, plėtros galimybės, valstybės pajėgumas ir įvaizdis integracijos procesuose, galimybė naudotis pasaulio politinių ir finansinių institucijų parama. Taipogi siekiant efektyvaus, demokratiško valdymo, yra būtina priartinti valdžią prie žmogaus, būtina, jog imperatyviųjų metodų primatą postsovietinėse valstybėse imtų pamažu keisti dispozityvus valdymo metodus, kadangi socialiniai pokyčiai bei demokratėjanti visuomenė diktuoja kokybiškai naujos administracinės teisės poreikį. Todėl viešoji teisė turėtų integruoti pažangius privatinės teisės metodus bei pažangiausiųjų institutų dvasią, t.y. į viešąjį valdymą turėjo ir turi būti perkelti geriausi verslo valdymo principai ir priemonės, tarp jų ir sutarties institutas. Remiantis prof. habil. dr. A. Vaišvila, demokratinė visuomenė, kurioje teisė suprantama kaip subjektinių teisių ir

¹⁷ Kiršienė J., Pakalniškis V., ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. - Vilnius: 2007. P. 18.

pareigų vienovė, įveikia viešųjų ir privačiųjų interesų priešpriešą¹⁸; pati teisė yra interesų privatumo ir bendrumo išraiška¹⁹. Taigi, teisės, kaip socialinio reiškinio, funkcija – užtikrinti teisių ir pareigų vienovę – yra bendra tiek viešajai, tiek privatinei teisei. Todėl administracinė teisė turi sąveikauti su civiline teise, būtina jų integracija, o ne priešprieša. Vienas iš tokios integracijos padarinių – naujų viešojo administravimo formų, tarp jų ir administracinės sutarties, atsiradimas ir plėtra.

1.2. Sutartis kaip teisinio reguliavimo technika: samprata ir rūšys

Administracinių sutarčių sampratos ir sąvokos formavimas neatsiejamas nuo detalios bendrosios sutarčių teorijos analizės. Šią analizę tikslinga pradėti nuo sutarties kaip teisinės konstrukcijos sampratos apibrėžties per filosofinę sutarčių teisės ištakų apžvalgą, bei šiuolaikinių sutarčių rūšių išskyrimą.

Sutarties sąvoką yra būtina išsiaiškinti tam, kad būtų išvengta tos pačios situacijos skirtingo teisinio vertinimo ir iš to kylančių skirtingų teisinių padarinių. Taip yra todėl, kad tai, kas paprastai atrodo savaime suprantama, kitiems gali būti visiškai nepriimtina ir neteisinga.²⁰ Be to, sutarties samprata skirtingose teisinėse sistemose yra kiek kitokia²¹, todėl kiekvienai valstybei yra būtina apsibrėžti, ką ji laiko sutartimi.

Sutartimi paprastai laikomas teisiškai įpareigojantis dokumentas, kuris sukuria imperatyvias (*enforceable*) pareigas²². Tai darinys, reiškiantis ne vienašališką valios pasireiškimą, o susitarimą, integraciją, susitariančių objektų valios bendrą veikimą. Sutartimi teisėje yra suprantamas tiek juridinis faktas, kurio pagrindas yra prievolė, tiek sutartinis įsipareigojimas, tiek dokumentas, kuriame įtvirtintas prievolių teisinių santykių atsiradimo faktas²³. Nors pasaulyje nėra bendro, visuotinai priimto ir pripažinto sutarties esmės nusakymo,²⁴ egzistuoja daug doktrinų, kurios skirtingai aiškina sutarčių esmę²⁵.

Jau senovės romėnai operavo sutarties sąvoka bei klasifikavo sutartis skirtingais pagrindais į atskiras rūšis, kad būtų galima iškelti atskirą ieškinį tam tikros rūšies sutarčiai, pvz., tuomet egzistavo stipuliacija ir konsensualinė sutartis²⁶. Sutartimi jie vadino prievolių visumą tam tikrai veikai padaryti ar susilaikyti nuo jos. Taip pat nurodė, kad sutartis reguliuoja ir ją sudariusių

¹⁸Vaišvila A. Teisės teorija. Justitia: Vilnius, 2004. P. 347.

¹⁹Ten pat.

²⁰Furst M., Trinks J. Filosofija. Lumen, Vilnius: 1995. P. 54-57.

²¹Beale H., Tallon D. Cases, Material and Text on Contract Law. Hart Publishing Oxford: 2002. P. 5-6.

²²Dictionary of Law. L. B. Curzon. Longman: 2002. P. 93.

²³Vasarienė D. „Civilinė teisė“. Vilniaus vadybos kolegija, Vilnius: 2002. P. 141.

²⁴James Gordley. The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine, Clarendon Press, Oxford: 1991. P. 230.

²⁵Mikelėnas V. Sutarčių teisė. Justitia, Vilnius: 1996. P. 18-20.

²⁶Mikelėnas V. Sutarčių teisė. Justitia, Vilnius: 1996. P. 32.

šalių elgesį. Vokiečių imperijos civiliniame kodekse²⁷ trečiasis skyrius taipogi skiriamas sutarties institutui. Šio kodekso 145 paragrafas numato, jog „...<...> pasiūlęs kitam sudaryti sutartį, yra surištas savo pasiūlymu, nebent įspėtų nesusirišęs savo pasiūlymu“. Vadinasi, jau tuomet buvo kalbama apie sutarties esmę, kontrahentų teisių ir pareigų vienovę.²⁸

Daugelyje šalių ir kalbų „sutartis“ ir „susitarimas“ yra sinonimai. Pavyzdžiui, lietuvių kalboje „sutartis“ reiškia „susitarimą“²⁹. Anglų³⁰ ir prancūzų³¹ kalbose „sutartis“ (angl. *contract*; pranc. *contrat*) taipogi laikoma „susitarimo“ (angl. *agreement*, pranc. *convention*) sinonimu. Tačiau derėtų skirti, jog kontinentinėje teisės sistemoje sutartimi dažniau yra vadinamas dviejų ar daugiau asmenų susitarimas dėl civilinių teisinių santykių sukūrimo, pakeitimo ar panaikinimo. Pavyzdžiui, Prancūzų civilinio kodekso 1.101 str. reglamentuota, kad „sutartis – tai susitarimas, kuriuo vienas ar daugiau asmenų įsipareigoja duoti, arba veikti (susilaikyti nuo veiksmų) kito asmens (asmenų) atžvilgiu“³². Italijos Civilinio kodekso 1321 str. nurodyta, jog „sutartis-tai susitarimas tarp dviejų ar daugiau šalių tikslu sukurti, pakeisti arba nutraukti sutartinius teisinius santykius.“³³ Tuo tarpu anglosaksų teisės sistemoje sutartis dažniausiai suprantama kaip pažadas, už kurio neįvykdymą įstatymai nustato tam tikras sankcijas, kurios pasireiškia kaip kreditoriaus teisė kelti ieškinį.³⁴ Toks pasižadėjimas (įsipareigojimas) turi būti duotas geranoriškai, t.y. laisva valia. Tokia sutarties samprata Anglijoje susiformavo apie XIV - XVI a., kai Anglijos teismai pradėjo pripažinti ir ginti tuos teisinius santykius, kuriuose vienas asmuo pasižadėdavo atlikti tam tikras prievoles. Nors bendrojoje teisės sistemoje Anglijoje egzistuoja ir kitoks požiūris į sutartį – ji suprantama kaip šalių susitarimas, sukuriantis joms pareigas, kurios gali būti vykdytos teisine prievarta³⁵, t.y. samprata labai nesiskiria nuo kontinentinės teisės standarto. O Jungtinių Amerikos Valstijų vieningas komercinis kodeksas sutartį apibrėžia taip: „Sutartis yra absoliuti prievolė, atsirandanti žodžiais ar kitokiu įstatymo numatytu būdu išreikšto šalių susitarimo pagrindu“.³⁶

Tarptautinėje prekyboje, sudarant prekių pirkimo - pardavimo sutartis, dažniau vartojama ne „sutarties“, o „kontrakto“ sąvoka. Kontraktas - tai sutartis, nustatanti susitariančių šalių teises

²⁷ Vokiečių imperijos civilinis kodeksas. Teisingumo ministerijos leidinys. Kaunas, 1927 m. P. 31.

²⁸ Demokratinėje visuomenėje teisė neegzistuoja kitaip, kaip tik teisės ir pareigų vienovės pavidalu, ir ta vienovė yra ne teisės principas, bet pati šiuolaikinės teisės esmė. Jai pavaldi ir viešoji teisė. Teisių ir pareigų pusiausvyra sukuria pačią visuomenę kaip dėl interesų susipriešinusių individų sugyvenimo tikrovę ir kartu tik visuomenėje ši pusiausvyra turi prasmės. Žmonės gali taikiai kartu gyventi tik kai paklūsta savo pačių sudarytai sutarčiai, nustatančiai kiekvieno teisių ir pareigų pusiausvyrą. Vaišvila A. Teisės teorija. Justitia, 2004. P. 116-118.

²⁹ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Mokslo ir enciklopedijų leidykla, Vilnius, 1993. P. 785.

³⁰ Penguin Dictionary of English Synonyms and Antonyms, Penguin Books, London, 1992. P. 93.

³¹ Prancūzų-lietuvių kalbų žodynas. Valstybinis leidybos centras, Vilnius, 1992. P. 207.

³² Beale H., Tallon D. Cases, Material and Text on Contract Law. Hart Publishing: Oxford, 2002. P. 6.

³³ Beale H., Tallon D. Cases, Material and Text on Contract Law. Hart Publishing: Oxford, 2002. P. 6.

³⁴ Chitty on Contracts, 27th edition, Vol. 1. P. 1.

³⁵ Atiyah P.S. An Introduction to the Law of Contracts. 5th edition. P. 37.

³⁶ Uniform Commercial Code, Art. 1-201.

ir pareigas bei jų vykdymo terminus. Kontraktu įforminami taip pat moksliniai, gamybiniai, techniniai, ekonominiai bei kitokie bendradarbiavimo su užsienio šalimis sandoriai, vykdomi komerciniu pagrindu.

Kai kurių anglosaksų teisės teoretikų nuomone³⁷ sutartis reikia priskirti nuosavybės teisės sričiai. Jie remiasi tuo, kad daugelis sutarčių sukuria nuosavybės teisinius santykius (tai numato ir CK 149 str.). Tačiau dauguma teisės teoretikų sutartis priskiria prie prievolės teisės, nes, nenuginčijama, sutartis yra vienas iš svarbiausių pagrindų prievolėms atsirasti.

Pažymėtina, jog sutarties ir prievolės sąvokų negalima painioti, kadangi sutartis yra juridinis faktas, o prievolė - teisinis santykis, kuris gali atsirasti tiek sutarties, tiek kitokiu pagrindu. Teisės normos, reguliuojančios sutarčių sudarymą, nenustato sutarties šalių teisių ir pareigų tiesiogiai, o tik nubrėžia tam tikras ribas, pagal kurias šalys gali nustatyti teises ir pareigas. Teisės normos, reguliuojančios sutarčių sudarymą, nustato tokias aplinkybes, kurioms esant prievole suvaržytam asmeniui tenka juridinė atsakomybė už prievolės neįvykdymą ar netinkamą jos įvykdymą. Sutartyse turi būti išreikštas dviejų šalių susitarimas. To pasekoje viena šalis yra pasirengusi įvykdyti vieną ar kelias prievoles, o kita - priimti jų įvykdymą. Taigi, sutartis yra juridinis faktas, o prievolė - teisinis santykis, kuris gali atsirasti ir sutarties, ir kitais teisiniais pagrindais.

Sutarčių teisėje galioja bendrieji teisinių santykių reguliavimo principai (teisingumo, sąžiningumo ir protingumo) bei specialieji principai – sutarčių laisvės principas, sutarties privalomumo, konsensualizmo, silpnosios šalies gynimo sutartiniuose santykiuose principai.³⁸ Sutarties laisvės principas yra teisės subjekto autonomiškumo išraiška, jis įtvirtina teisę laisvai apsispręsti, sudaryti ar nesudaryti konkrečią sutartį bei kokias sąlygas sudaromoje sutartyje numatyti. Jau Konstitucijos 46 str. įtvirtina bendrąją nuostatą, kurios pagrindu ir kildinamas minėtasis principas.³⁹ Ši Konstitucijos nuostata taipogi reiškia sutarties šalių valios autonomijos primatą. Sutartis bendrąja prasme būtent ir formuoja jas sudarančių subjektų valia ir tos valios išraiška.

Jeigu pažvelgtume į įstatyminių reglamentavimų, matytume, jog CK nurodoma, kad sutartis – tai „dviejų ir daugiau asmenų susitarimas sukurti, pakeisti ar nutraukti civilinius teisinius santykius, kai vienas ar keli asmenys įsipareigoja atlikti tam tikrus veiksmus (ar susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų atlikimo), o pastarieji įgyja reikalavimo teisę“.⁴⁰ Taigi, atrodytų, logiška būtų vadovautis valios primato prieš valios išraišką principu, kadangi sutartis yra veiksmas, o pati

³⁷ Farnsworth E. A. United States Contract Law. P. 132-133.

³⁸ Civilinė teisė. Bendroji dalis. Vadovėlis. Vilnius: 2004. P. 109.

³⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Šeštoji knyga. Prievolių teisė// Valstybės žinios. 2000, nr. 74-2262, Nr.

valia – tai tas vidinis asmens psichikos aktas, kuris, šiuo atveju, tik išreiškiamas veiksmu. Būtent valios buvimas lemia sutarties atsiradimą, tad lengva būtų preziumuoti, jog vertinant konkrečią sutartį ar jos atsiradimo savanoriškumą, siekiant nustatyti, ar sutartis nėra apsimestinė (atvejis, kai sutartis sudaroma tik formaliai, nesiruošiant sukurti teisinių pasekmių) ar tariama (atvejis, kai sutartis yra sudaryta siekiant nuslėpti kitos sutarties sudarymą), visų pirma reikėtų atsižvelgti į tikrąją ją sudariusių subjektų valią, o ne į jos išraiškos būdą. Nesant valios arba esant valios trūkumams (pvz., kai sutartis yra sudaroma dėl apgaulės, smurto, kai sutartį sudaro nepilnametis ir pan.), sutartis pripažįstama negaliojančia.

Įstatymų leidėjas praktikoje vadovaujasi būtent minėtuoju valios pirmumo prieš valios išraišką principu, kadangi kai konkretaš asmens veika prieštarauja įstatymui, kuomet yra keliamas klausimas dėl atsakomybės dėl sutarties nulemtų įsipareigojimų neįvykdymo, šalių atsakomybė grindžiama kaltės buvimu – taigi yra vertinama, ar asmuo veikė sąmoningai, ar neatsargiai, t.y. vertinama jo valia.

Tačiau mūsų nuomone, toks vadovavimasis valios primato principu nėra visiškai tikslus. Manytina, jog sutartis – tai valios (to, kas buvo norima padaryti) ir valios išraiškos (to, kas realiai padaryta) junginys. Asmenys, vadovaudamiesi savo interesais ir juos derindami su kita šalimi, sudaro sutartį, tad šiomis suderintomis sutarčių sąlygomis išreiškiama ir suderinta šalių valia. Suderinimo rezultatas įtvirtinamas kiekvienos sutarties sąlygose, kurios sudaro akto turinį. Šalys savarankiškai nustato savo tarpusavio santykių turinį ir formą, tokiu būdu įgyvendindami valios autonomiją. Šalys pačios pateikia sąlygas ir išklauso bei sutinka su kito kontrahento keliamomis sąlygomis konkrečiam sutartiniam atvejui. Taigi kiekvienos šalies laisvė pateikti sąlygas yra neabejotinai susijusi su jų laisvės apribojimu kitos šalies laisve.

Be abejo, sutinkamai su minėtuoju sutarties laisvės principu, sutarties subjektai gali laisvai reikšti savo valią derindami abipusius interesus, tačiau sutarties laisvės principas teisėje nėra absoliutus, jį galima riboti atsižvelgiant į protingumo bei tikslingumo kriterijus bei į valstybės nustatytus imperatyvius reikalavimus (jie gali būti tiesiogiai įstatymo apibrėžti ir netiesiogiai nustatyti). Prie pirmųjų priskiriami kriterijai, kurie yra įtvirtinti teisės aktuose ir kurie galioja visiems sutartiniais santykiams, net jeigu sutarties šalimi yra pati valstybė, pvz., sutarčių forma, sutarčių sudarymo tvarka. Antriesiems priskiriami kriterijai, kurie taip pat yra fiksuojami teisės aktuose ir kurie išreiškia bendrus visos visuomenės socialinius principus, kurie yra absoliutūs ir galioja visoje teisinėje sistemoje, pvz., viešosios tvarkos ir geros moralės principai.

Viešosios tvarkos (*ordre public*) sąvoka nėra pateikiama pozityviojoje teisėje, jos apibrėžimas paliekamas teisės doktrinai ir praktikai. Viešąją tvarką galima bandyti apibrėžti per jos ribas su kitais vertinamaisiais kriterijais, pavyzdžiui, viešoji tvarka gali būti suprantama kaip tvarka, kuri neprieštarauja tarptautinėms ir nacionalinėms imperatyvioms normoms ir kuri

nepažeidžia geros moralės reikalavimų. Taigi viešosios tvarkos neatitinkantys sandoriai yra tokie, kurie tiesiogiai nedraudžiami įstatymų ir nėra amoralūs. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas viešąją tvarką apibūdina kaip „valstybės imperatyvių teisės normų visuma“⁴¹. Atrodytų, jos imperatyvios normos ir yra skirtos tam, kad įtvirtintų ir reguliuotų viešąją tvarką, todėl sutartys, pažeidžiančios viešąją tvarką, yra niekinės vien dėl to, jog pažeidžia imperatyvias nuostatas⁴². Tad jei įstatymų leidėjas visus viešosios tvarkos aspektus sureguliuojo pozityviojoje teisėje ir nebėra spragų, viešosios tvarkos kriterijaus nereikėtų. Bet praktika rodo kitką – todėl viešosios tvarkos kriterijus egzistuoja tam, kad būtų kaip „saugiklis“ įstatymo nereglamentuotose situacijose.

Geros moralės (*boni mores*) sąvoka nėra aiški. Mokslinėje literatūroje sutinkama nuomonių, jog gera moralė – tai moralė, kuri naudinga visuomenei, arba moralė, užtikrinanti šios visuomenės gerovę. Radikalesnė nuomonė – geros moralės neatitinka tos sutartys, kurios pažeidžia „teisiškai svarbius interesus“⁴³. JAV teismų praktikoje pripažįstama, jog sutartis, kuri prieštarauja gerai moralei, pažeidžia viešąją tvarką.⁴⁴ Taigi viešosios tvarkos, geros moralės, kaip sutarčių laisvę ribojančių kategorijų, sąvokos yra sunkiai apribojamos viena nuo kitos.

Sutartys šalių autonomija yra gyvybiškai svarbi ir visą sutarčių teisės dvasią persmelkianti koncepcija. Šalių autonomijos esmė yra tokia: valstybė suteikia šalims teisę savo nuožiūra reguliuoti tarpusavio santykius, bet laikantis nustatytų taisyklių ir neperžengiant leistinų ribų.

Kalbant apie sutarties šalis (subjektus), reikėtų paminėti, jog sutarties šalims yra būdinga tik sąlyginė, arba formali, lygybė. Faktinė subjektų lygybė yra įmanoma, tačiau pakankamai retais atvejais. Tačiau vien tik formalios subjektų lygybės visiškai pakanka, kad egzistuotų subjektų valios lygybė. Sutartimi atitinkamai įforminama teisės subjektų valios išraiška, kadangi vadovaudamiesi savo valios išraiškos motyvais (savo interesais), sutarties šalys iškelia savo sąlygas dėl sutartinio ryšio elementų. Apskritai, sutarties šalių valios išraiškų individualumas yra tai, kas skiria sutartinius ryšius nuo kitų socialinio pobūdžio ryšių, kadangi šalys, sudarydamos sutartį, visuomet siekia savo individualių interesų įgyvendinimo. Atskiros vienašalės valios išraiškos yra suderinamos sutartimi, kurioje atsispindi derybų rezultatas valios išraiškos atžvilgiu, kadangi abi šalys turi prieiti prie jas abi tenkinančių sąlygų. Be abejo, suderinus sutarčių šalių valią bei pasirašius sutartį, šalys dažniausiai pasilieka teisę sutartį keisti, ją papildyti (abiejų šalių susitarimu), taip pat inicijuoti sutarties nutraukimą ar sustabdymą. Sutarties nutraukimas ar sustabdymas dažniausiai inicijuojamas vienos iš sutarties šalių, tačiau ji

⁴¹LAT praktikos, taikant tarptautinės privatinės teisės normas, apibendrinimo apžvalga, aprobuota LAT senato 2000m. gruodžio 21 d. nutarimu Nr. 28 // Teismų praktika. 2001. Nr. 14.

⁴²Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. - Москва: Статут, 1998. С. 247.

⁴³ Там же.

⁴⁴Mikelėnas V. Sutarčių teisė. - Vilnius: Justitia, 1996. P. 394.

privalo savo sprendimą derinti su kitu subjektu. Sutarties šalys turi abipuses teises ir pareigas sprendamos ginčus, kylančius iš sutarties.

Sutarties šalių valios išraiškos esmė ta, jog toji valia yra laisva ir jos išreiškimas yra laisvas. Sutarties laisvės principas - vienas kertinių sutarčių teisės principų. Pirmiausia šis principas reiškia laisvę sudaryti sutartį ar jos nesudaryti. Taipogi sutarties laisvė reiškia, jog šalys turi teisę ne tik sudaryti sutartį, bet susitarti dėl sąlygų, kurios bus nustatomos sutartyje, taip pat susitarti dėl sutarties formos, turinio. Be abejo, sutartis laisvės principas nėra absoliutus ir jis gali būti ribojamas objektyviais vidiniais ir išoriniais ribojimais: atsižvelgiant į imperatyvias įstatymo normas, viešąją tvarką bei geros moralės reikalavimus. Bendruosius sutarčių formos bei turinio reikalavimus nustato teisės aktai. Tuo tarpu geros moralės bei viešosios tvarkos apibrėžtis yra labai abstrakti, ją galima labai plačiai ir įvairiai interpretuoti, todėl būna sunku sudarant sutartį nenukrypti nuo jų reikalavimų.

Sutartys yra skirstomos į atskiras rūšis pagal būdingiausius požymius. Jungtinėse Amerikos valstijose pagal formą sutartys gali būti rašytinės (*written*) ir žodinės (*oral*); pagal teisinius padarinius – sutartys, kurios gali būti priverstinai įvykdytos pareiškiant ieškinį (*enforceable*), sutartys, kurių priverstinis įvykdymas nėra užtikrintas ieškiniu (*unenforceable*), niekinės (*void*) ir nugrinčijamos (*voidable*) sutartys⁴⁵. Anglijoje skirstymas yra labai panašus – pagal formą skiriamos rašytinės (*deeds*) ir nerašytinės (*simple contracts*) sutartys, formalios ir neformalios sutartys; pagal galiojimo laipsnį – galiojančios (*valid*), niekinės (*void*), nugrinčijamos (*voidable*), neteisėtos (*illegal*) sutartys.⁴⁶ Prancūzijoje būdingas labai griežtas viešosios teisės atskyrimas nuo privatinės teisės, tad griežtai skiriamos civilinės (*contrat civil*) ir administracinės (*contrat administratif*) sutartys. Pagal Prancūzijos civilinį kodeksą, skiriamos dvišalės ir vienašalės; rizikos (*aleatory*) ir ekvivalentinės (*commutatif*) (kurias sudarant yra aišku, kokią naudą iš sutarties gaus kiekviena šalis); atlygintinės (*contrat a titre onereux*) ir neatlygintinės (*contrat a titre gratuit*) sutartys.⁴⁷ Rusijoje Civilinis kodeksas skiria tokias sutarčių rūšis: atlygintinės ir neatlygintinės pagal atlygintinumą; viešosios sutartys (sutartis, kurios viena šalis yra viešąsias paslaugas teikianti komercinė organizacija ir jos privalo sudaryti sutartis su kiekvienu asmeniu, taikyti visiems vienodas kainas, joms privalomos Vyriausybės nustatytos taisyklės); prisijungimo sutartys (sutartis, kurios sąlygas rengia viena šalis pagal formularius ir standartines formas); preliminarinės sutartys; sutartys trečiojo asmens naudai. O teisės doktrina Rusijoje sutartis klasifikuoja į vienašales ir dvišales, konsensualines ir realines ir pan.⁴⁸

⁴⁵ Mikelėnas V. Sutarčių teisė. Justitia, Vilnius: 1996. P. 32.

⁴⁶ Ten pat. P. 94.

⁴⁷ Ten pat. P. 114.

⁴⁸ Ten pat. P. 116.

Sutarties sąlygos nustato šalių teises ir pareigas, t.y. tam tikrą jų elgesį. Praktikoje svarbu tiksliai nustatyti sutarties sąlygas, nes nuo jų priklauso iš prievolės atsiradusių teisių ir pareigų ypatumai, jų tinkamas įvykdymas. Civilinėje teisėje egzistuoja standartinės sutarčių sąlygos (CK 6.185 str.) – jomis laikomos tokios sąlygos, kurias bendram nevienkartiniam naudojimui parengia viena šalis nederindama jų su kita šalimi ir kurios be derybų su kita šalimi taikomos sudaromose sutartyse. Be abejo, kadangi sutartis - tai valinis susitarimas tarp dviejų ir daugiau šalių dėl subjektinių teisių ir pareigų atsiradimo, pasikeitimo ar pasibaigimo, t.y. ji yra įforminta teisės subjektų valios išraiška, sutarčių standartinės sąlygos privalomos kitai šaliai tik tuomet, jeigu jai buvo sudaryta tinkama galimybė su tomis sąlygomis susipažinti. Kadangi tai yra teisinis aktas, jo sudarymas daro tiesioginį poveikį jo dalyviams bei tretiesiems asmenims; dar kitaip tariant - tai daugiabriaunio pobūdžio darinys, reiškiantis ne vienašališką valios pasireiškimą, o susitarimą, integraciją, susitariančių objektų valios bendrą veikimą. Ji yra universali teisinio reguliavimo priemonė ir laikoma santykių reguliatoriumi daugelyje teisės sričių.

Manytume, jog apibendrinant tikslinga būtų išskirti pačius būdingiausius sutarčių požymius, kurie yra tarsi pagrindas administracinių sutarčių požymių analizei:

- Šalių susitarimas yra valios išraiška;
- Šalių valia išreiškiama dažniausiai – rašytine forma;
- Šalių valia išreiškiama įstatymo nustatyta tvarka;
- Šalių susitarimu nustatomos, keičiamos ir nutraukiamos jų teisės ir pareigos;
- Sutarties šalių valios išraiškos autonomija;
- Sutarties šalių sąlyginė lygybė;
- Sutarties šalims yra privalomas sutarties sąlygų vykdymas („*pacta sunt servanda*“).

1.3. Naujosios viešosios vadybos ir sutarties instituto santykio analizė

Socialiniai pokyčiai – viena iš pagrindinių sąvokų, vartojamų įvairiuose socialiniuose moksluose, taip pat ir teisėje. Bendriausia prasme jie reiškia bet kokią stebimo socialinio objekto charakteristikos (taip pat ir administracinės teisės) pakitimą. Socialiniai pokyčiai administracinei teisei neišvengiamai diktuoja savo visuomeninės patirties perėmimo ritmą. Administracinė teisė privalo keistis kartu su visuomene, veiksmingai atspindėti socialinės tikrovės keitimąsi. Ji turi tarnauti viešiesiems interesams užtikrinant asmens saugą, kultūros plėtrą, ekonomikos vystymąsi

ir pan. Kaip pabrėžia prof. dr. Algimantas Urmonas, administracinės teisės mokslui reikia gebėti kintančiose socialinėse sąlygose kritiškai pažvelgti į save, panagrinėti administracinės teisės kaitą. Administracinę teisę formuojantys veiksniai yra glaudžiai susiję su dinamiška ir kintančia aplinka, dėl to sudaro naujos kokybės visumą, kurios dalys netolygiai veikia viena kitą, nuliame tikimybinio formavimosi ypatumus, šalina, neutralizuoja, kompensuoja ar stiprina kiekvieno veiksnio atskirai ir jų visų pokyčius skatinančią integralią įtaką administracinei teisei⁴⁹.

Viešosios, o tuo pačiu ir administracinės teisės nelankstumo problema buvo pradėta spręsti vadybos mokslo, kuris sukūrė naujosios viešosios vadybos doktriną. Ši doktrina išstumia tradicinius viešojo administravimo metodus ir tokiu būdu naikina ribą tarp viešosios ir privatinės teisės. Šios doktrinos paradigmos (daugiausia dėmesio skiriama veiklos rezultatams, o ne procesui, taikomi privataus sektoriaus metodai) atveria naują viešosios vadybos plėtros erdvę – valstybės tarnautojai privalo tapti daugiau vadybininkais, nei administratoriais.⁵⁰ Šio vadybinio modelio taikymas viešajame sektoriuje reikalauja naujų vadybos instrumentų, kurie sudarytų prielaidas siekti maksimaliai gerų rezultatų.

Naujosios viešosios vadybos terminą pateikė Jungtinės Karalystės ir Australijos politikos mokslų krypties atstovai – C.Hoodas, ir M.Jacksonas, dirbantys viešojo administravimo srityje. Dažniausiai naujosios viešosios vadybos dimensija apibūdinama šiais trimis pagrindiniais bruožais:

1) naujoji viešoji vadyba kaip ideologija, paremta efektyvumo siekimu visuose viešojo valdymo lygiuose;

2) naujoji viešoji vadyba kaip mokslinių studijų objektas;

3) naujoji viešoji vadyba kaip globalinė viešojo sektoriaus reforma.⁵¹

Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymosi organizacija (OECD) 1995 metais pareiškė, kad „iškilo nauja viešosios vadybos paradigma, skatinanti į rezultatus orientuotos veiklos formavimąsi bei mažesnę viešojo sektoriaus centralizaciją“.⁵² Apibūdinant naujosios viešosios vadybos reiškinį dažniausiai remiamasi C.Hoodo ir M.Jacksono, D.Osborne ir T.Gaeblerio, L.Kabooliano darbais. Klasikinius naujosios viešosios vadybos pagrindus pateikė D.Osbornas ir T.Gaebleris knygoje „Atsinaujinanti valdžia“⁵³. Jie apibrėžė pagrindinius principus, kuriais turėtų remtis šis „naujas išradimas“ ir siūlė „atnaujinti“ viešąjį valdymą tokiu būdu, kad jis gebėtų reaguoti į greitai kintančias aplinkos sąlygas diegiant naujoves, išnaudojant verslo

⁴⁹ Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. // Jurisprudencija, 2006. 5 (83). P. 37-47.

⁵⁰ Puškorius S. Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę. Vilnius: 2000. P. 102.

⁵¹ Hood, C., and Jackson, M. Administrative Argument. Adlershot: Dartmouth, 1991. P. 15.

⁵² Governance in Transition: public management reform in OECD countries. Organizations for Economic Cooperation and Development. Paris: OECD, 1995.

⁵³ Osborne, D. and Gaebler, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

energiją ir diegiant konkurenciją tarp valstybinių, privačių ir nevyriausybinių paslaugų tiekėjų; biudžetą, o žmogiškuosius ir kitus išteklius planuotų taip, kad atspindėtų pagrindinę organizacijos misiją, skatintų valstybės tarnautojų atskaitingumą bei atsakomybę už pasiektus rezultatus. Buvo akcentuojamas būtinumas siekti, kad viešasis valdymas būtų labiau decentralizuotas, pereinant nuo hierarchijos prie dalyvavimo ir komandinio darbo; kad savo organizacine sandara jis jautriau reaguotų į visuomenės poreikius, įgaliotų piliečius ir viešąsias bendruomenės organizacijas priiminėti sprendimus ar dalyvauti juos priimant.⁵⁴ Naujoji viešojo vadyba išaugo iš gana skirtingos praktikos ir idėjų: tuo pat metu vieni praktikai diegė privačios vadybos principus viešajame sektoriuje, kiti vystė santykių su privčiu sektoriumi koncepciją. Ši koncepcija apibūdina viešąjį sektorių kaip labai priklausomą nuo privataus sektoriaus.

Naujoji viešojo vadyba - tai viešojo valdymo forma, kurios šalininkai teigia, kad privačiojo sektoriaus valdymo modeliai gali būti taikomi viešajame sektoriuje.⁵⁵ Nors naujosios viešosios vadybos diegimo tikrosios priežastys ir sąlygos kiekvienoje šalyje yra skirtingos, pastebimi bendri reformų bruožai: našumo siekimas, sumažinant viešąsias išlaidas, valdininkų skaičiaus mažinimas, sumažintas įvairių programų finansavimas, rinkos mechanizmų taikymas, privatizacija, alternatyvių būdų naudojimas teikiant viešąsias paslaugas. Naujosios viešosios vadybos taikymo patirtis išryškino tokias teigiamas savybes kaip:

- rinka ir rinkos mechanizmai siūlo efektyvesnes paslaugų teikimo alternatyvas;
- viešojo sektoriaus darbuotojai turi daugiau autonomijos, dėl to gali iniciatyviau dirbti ir pasiekti geresnių rezultatų; veiklos vertinimas pagal rezultatus skatina administratorių didesnę ir aiškesnę atsakomybę;
- piliečiai turi didesnę pasirinkimo galimybę;
- padeda taupyti išlaidas kai kurioms valdžios įstaigų teikiamoms paslaugoms, ir todėl galima mažinti mokesčius, tuo skatinant palankumą esamai valdžiai.

Diegiant naujosios viešosios vadybos elementus Lietuvoje, siekiama perimti pažangią kitų šalių viešojo valdymo patirtį. Pavyzdžiui, 2005 metais buvo įsteigtas Naujosios viešosios vadybos fondas. Pagrindiniai šio fondo tikslai yra:

- skatinti nerangaus biurokratinio valdymo pakeitimą lanksčiu, rezultatyviu, į pilietį orientuotu valdymu. Tai pasiekama, analizuojant viešųjų įstaigų efektyvumą, orientavimosi į piliečius lygį, supažindinant su rezultatais visuomenę, skleidžiant naujosios viešosios vadybos idėjas, skatinant organizuoti savo veiklą efektyviau, orientuotis į pilietį kaip į klientą, o ne kaip į valdininko darbo laiko gaišintoją;

⁵⁴ Osborne, D. and Gaebler, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. P. 25-282.

⁵⁵ Carroll, P., Steane, P. Australia, the New Public Management and the new millennium. In K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie (Eds.). New Public management. London: Routledge, 2002. P. 195-210.

- įvairiais būdais (pvz., organizuojant nemokamas paskaitas visuomenei naujosios viešosios vadybos bei kitomis susijusiomis temomis) skatinti privačiame sektoriuje susiformavusių vadybos metodų diegimą viešajame sektoriuje. Siekiant įveikti sustabarėjusią viešojo sektoriaus sistemą, kooperuotis su piliečiais ir verslo struktūromis;

- mažinti susvetimėjimą tarp viešojo ir privataus sektorių, užmezgant bendradarbiavimo santykius su įvairiomis įmonėmis ir įstaigomis. Kelti pasitikėjimą viešuoju sektoriumi, sprendžiant piliečių problemas ir užkertant kelią neteisėtam elgesiui su piliečiais;

- priartinti viešųjų paslaugų teikimą prie privataus sektoriaus, siekiant sukurti kokybiškesnių viešųjų paslaugų teikimo mechanizmą.

Praplečiant šiuos uždavinius, galima pažymėti, kad privataus sektoriaus valdymo metodų taikymas – tai optimalus išteklių valdymas; visuotinės kokybės vadybos principų diegimas; konkurencijos skatinimas; piliečių traktavimas kaip klientų, sudarant jiems galimybę rinktis; strateginio valdymo plėtotė; darbuotojų atskaitingumo ir atsakomybės už veiklos rezultatus akcentavimas; tarnautojų savarankiškumo, profesionalumo, mobilumo ir novatoriškumo didinimas.

Naujoji viešoji vadyba ir ypač valdžios ir visuomenės priartinimas vienas prie kito visuomet siejamas su sutarčių instituto suvokimo išsiplėtimu, taigi sutarčių sudarymas tarp viešosios valdžios institucijų, turinčių valdingus įgaliojimus ir paprasto fizinio ar juridinio asmens yra naujosios valdžios sampratos vienas iš pagrindinių požymių. Anglosaksų valstybių mokslinėje literatūroje⁵⁶ šiam reiškiniui apibūdinti vartojamas „contracting-out” terminas, kuris reiškia „praktiką, kai valdžios institucijos sudaro sutartis su privačiuoju sektoriumi dėl paslaugų teikimo valdžios institucijoms arba tiesiogiai tos valstybės piliečiams institucijos vardu”. Kitaip tariant, tai, kas iš tiesų turėjo būti valstybės žinioje, yra pagal sutartį perleidžiama privačiajam sektoriui. Dar kitaip šis reiškinys vadinamas viešąja – privačiąja partneryste. Pasaulyje tai iš pat pradžių prasidėjo mokslinių bei technologinių darbų rėmuose. Sudarant tokias sutartis viešosios svarbos projektai perkeliami į privačias rankas. Šis procesas vadinamas „kompleksine partneryste“, kurioje valstybė siekia ir įgyja pagalbą iš pramonės sektoriaus, universitetų, pelno ir ne pelno organizacijų, nors iš tikrųjų šios organizacijos dažnai kaip tik ir egzistuoja vien tam, kad vykdytų valstybinius užsakymus (darbus). „Contracting-out“, arba viešosios-privačiosios partnerystės idėja, kaip nurodo mokslininkas Carsten Greve⁵⁷, pasižymi šiais pagrindiniais teigiamais bruožais: valstybės išlaidų sumažinimas bei galimybė pakeisti dabartinės valstybės atliekamas operacijas ekstremaliose situacijose.

Jungtinėse Amerikos valstijose ilgą laiką šiam pažangiam sumanymui vykdyti buvo naudojamos civilinės (privatinės) sutartys, tačiau laikui bėgant netgi civilinė sutartis nebegalėjo

⁵⁶ Carsten Greve. Contracting for Public services. Routledge, London And New York, 2007. P. 5.

⁵⁷ Idem. P. 7.

būti adekvatus valstybės ir privataus asmens santykių pagrindas, o buvo pradėta mąstyti apie administracinės sutarties pasirinkimo tokioms situacijoms galimybę. Kaip yra pabrėžęs Aleksandras Hamiltonas savo rašte dėl viešojo kredito JAV senatui⁵⁸, jau tuomet buvo matomi teoriniai sunkumai situacijoje, kai suverenas įpareigoja save ateičiai civiline sutartimi.

Lietuvoje viešosios-privačiosios partnerystės („contracting-out“) koncepcijos sutarčių idėja yra vykdoma sudarant koncesijos sutartis. Koncesija yra viešo ir privataus sektoriaus partnerystės (bendradarbiavimo) būdas, sutartis tarp viešojo administravimo institucijos ir privataus subjekto. Koncesijos sutartimi privačiam subjektui (koncesininkui) suteikiama teisė laikinai vykdyti tam tikras funkcijas ir teikti paslaugas, kurias iki tol vykdė viešasis sektorius, išlaikant viešojo sektoriaus nuosavybę ir kontrolę, o privačiam sektoriui prisiimant sutartyje numatytas teises, pareigas ir rizikas⁵⁹.

Naujoji viešojo vadyba kaip tik ir remiasi tokių sutarčių, tiksliau, administracinių sutarčių sistema. Jos tikslas – atskirti valstybės paslaugų pirkėją (klientą), kuris sprendžia, kas turi būti gaminama, ir tiekėją, kuris teikia būtinas paslaugas. G. Davis rašo: „Daugelyje šalių sutarčių sudarymas suprantamas plačiau nei ribotų prekių ar paslaugų teikimas. Valstybės vis dažniau pasireiškia kaip akivaizdus pasaulinio masto sandorininkas. Kontraktų sudarymas gali pakeisti tradicinę biurokratų hierarchiją ir valdymą.“⁶⁰

Sutartį, kaip minėjome anksčiau, jau romėnų teisė suvokė vienareikšmiškai – tai tam tikras dviejų ar daugiau subjektų susitarimas sukurti, pakeisti ar baigti teisinius santykius.⁶¹ Sutartis – valios aktas, ji negali būti sudaroma priverstinai, kadangi tokiu atveju ji būtų laikoma negaliojančia, todėl tas psichologinis momentas, jog asmuo žino, jog turi galimybę su valdingus įgalinimus turinčiu subjektu sudaryti sutartį, o ne tiesiog priimti valdingą administracinį aktą, suteikia šiems santykiams demokratiškumo ir kokybiškumo.

Tad pritartume nuomonei, jog visoms pokomunistinėms Europos šalims, tarp jų ir Lietuvai, keliamas uždavinys tapti pripažintomis teisinėmis valstybėmis. Teisė, buvusi priemonė primesti visuomenės valdymą ir suvereno valią gyventojams, turėtų virsti visuomenės savivaldos priemone, socialiniu institutu, vienijančiu valstybę ir visuomenę, suteikiančiu visuomenei autonomijos galimybę⁶², o tuo pačiu leisti valstybei išlikti valstybe.

Taigi apibendrinant galima teigti, jog viešosios-privačiosios („contracting-out“) sutartys yra tokios sutartys, kurios sudaromos tuomet, kai valstybė privačiam subjektui paveda laikinai vykdyti tam tikras viešąsias funkcijas ir teikti paslaugas. Tačiau tokio pobūdžio sutartys nėra

⁵⁸ Pranešimas Senatui, Sausio 20, 1795, 3 Hamiltono raštai (*Hamilton's works*) 286 (Federalinis leidimas 1904).

⁵⁹ www.vilnius.lt/svietimas/Koncesija.pdf+koncesiju+sutartys&hl=lt&ct=clnk&cd=2&gl=lt, prisijungimo laikas 2008-08-15.

⁶⁰ Puškorius S. Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje // *Jurisprudencija*, 15 (7) tomas. P. 118.

⁶¹ Nekrošius I., Nekrošius V., Vėlyvis S. Romėnų teisė. Justitia, Vilnius 1999. P. 212.

⁶² Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 51.

vienintelės administracinės sutartys. Pasaulinėje administracinės teisės teorijoje taip pat yra numatyta koordinacinių bei subordinacinių administracinių sutarčių sudarymo galimybė⁶³. Koordinacinės administracinės sutartys – tai tokios administracinės sutartys, kurios yra sudaromos tarp dviejų valdingus įgalinimus turinčių valstybinių institucijų; subordinacinės sutartys – tai administracinės sutartys, sudaromos tarp valdingus įgalinimus turinčios valstybinės institucijos ir privataus asmens (pvz., karo tarnybos sutartys) siekiant viešojo intereso patenkinimo. Šio sutartys nuo „contracting-out“ tipo sutarčių skiriasi tuo, kad sutartyje nėra numatomas viešųjų funkcijų laikino vykdymo perdavimas privačiam subjektui.

Taigi esant šioms objektyvioms prielaidoms, t.y. nykstant ribai tarp viešosios ir privatinės teisės, vykstant socialiniams pokyčiams, išsivyraujant dispozityvių valdymo metodų prioritetui bei vystantis sutarties institutui, sutartys neišvengiamai atsiranda ir viešosios teisės bei valdymo srityse ir tai yra pripažįstama ne tik doktrinoje, bet ir teismų praktikoje.

2. ADMINISTRACINĖS SUTARTIES VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SRITYJE IDENTIFIKAVIMO PROBLEMA

2.1. Administracinių sutarčių bei civilinių sutarčių požymių diferenciacijos problematika

Viešojo teisė kaip vieną iš teisinių reguliavimo būdų naudoja sutarties idėją. Administracinės sutarties samprata kildinama iš Vakarų Europos šalių, t.y. Prancūzijos bei Vokietijos teisinių sistemų. Administracinių sutarčių tema diskusijų lygmenyje Vokietijoje tapo ypač populiari 1950-1960 m.⁶⁴ Mokslininkas O. Mayeris pateikė tuomet standartine laikytą mintį, jog sutartys tarp valstybės ir piliečio viešosios teisės srityje neįmanomos, nes valstybės ir piliečio santykiai yra subordinaciniai, o sutartys sudaromos tarp subjektų, turinčių vienodą statusą ir nepavaldžių vienas kitam.⁶⁵ Tačiau pasirodydavo ir priešingi samprotavimai. Pavyzdžiui, kai kurie autoriai teigė, jog valstybė, kaip valdytoja, gali visas naudingas teises formas naudoti savo nuožiūra, tad jeigu valstybė nustato teisinius santykius su subjektais, tai reiškia jos laisvės ir suverenios valdžios panaudojimą.⁶⁶ Tokios revoliucinės mintys ilgą laiką buvo užmirštos, jomis retai remtasi mokslinėse diskusijose ir raštuose.

Šiandien teisiniuose debatuose šiose užsienio valstybėse diskutuojama jau ne administracinių sutarčių egzistavimo ar neegzistavimo klausimais, o dėl administracinių sutarčių

⁶³ Административное право зарубежных стран / под ред. А.Козырина и М.Шатиной. Москва: Спарк, 2003. С. 153.

⁶⁴ Mauer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. – München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1983. P. 287.

⁶⁵ Idem. S. 286.

⁶⁶ Idem. S. 287.

taikymo praktikoje kylančių klausimų: administracinių sutarčių sudarymo sąlygų, turinio, sutarties nesilaikymo pasekmių ją sudariusioms šalims, sutarties keitimo ir papildymo galimybių klausimų.

Administracinių sutarčių ir civilinių sutarčių požymių diferenciacijos problematika įgauna ypatingą aktualumą pradedant kalbėti apie tai, ar viešajame bei civiliniame sektoriuose nepakanka tik vieno pobūdžio sutarčių, ar administracinės sutarties įtvirtinimas pasaulinėje doktrinoje yra iš tiesų reikalingas, ar civilinės sutartys nėra pakankamos reguliuoti visiems sutartiniams santykiams? Atsakymas į šiuos klausimus gali būti pateiktas detaliai išanalizavus administracinių sutarčių ir civilinių sutarčių požymius, kurie, matysime, nėra adekvatūs ir suponuoja dviejų visiškai skirtingus požymius turinčių sutarčių tipų logiškai pagrįstą išskyrimą.

Administracinės sutartys nuo civilinių sutarčių skiriasi tam tikrais požymiais, kuriuos galima išskirti analizuojant Lietuvos bei užsienio šalių doktriną bei teisės aktų nuostatas.

Visų pirma, visas sutartis Lietuvos teisės sistemoje galima atskirti vieną nuo kitos pagal tam tikrus bruožus, kuriuos lemia sutartį reguliuojanti teisės sritis. Sutinkamai su tuo, jog teisę galima skirstyti į privatinę ir viešąją, atitinkamai gali būti suskirstytos ir sutartys: į privatinės bei viešąsias. Privatinė teisė taip pat reguliuoja keletą viešųjų sutarčių rūšių (pvz., tarptautinės sutartis arba sutartis, kurias sudaro juridinis asmuo (verslininkas), teikiantis paslaugas ir parduodantis prekes visiems, kas tik kreipiasi (CK 6.161 str.), t.y. vartojimo pirkimo-pardavimo sutartys (CK 6.350 str.), energijos pirkimo-pardavimo sutartys (CK 6.383 str.), banko indėlio sutartys (CK 6.892 str.), viešbučių paslaugų teikimo sutartys (CK 6.626 str.), sandėliavimo sutartys (CK 6.852 str.) ir pan.). Visgi, visos viešosios sutartys – tiek sutartys, kurias reglamentuoja CK, tiek administracinės sutartys, reglamentuojamos administracinės teisės normų, yra bent iš dalies skirtos tenkinti viešąjį interesą, kai tuo tarpu civilinės sutartys yra skirtos tenkinti privatųjį interesą. Civilinių sutarčių sudarymo paskirtis – reguliuoti asmenų tarpusavio santykius nurodant galimo ir privalomo elgesio ribas, taip pat atitinkamų įsipareigojimų nevykdymo teisines pasekmes⁶⁷, o šių sutarčių tikslas – privačiųjų interesų tenkinimas. Tuo tarpu administracinių sutarčių sudarymo tikslas – viešųjų interesų tenkinimas, visuomenei reikšmingų rezultatų siekimas. Visuomenei svarbūs (viešieji) interesai – tai administracinės sutarties dalykas. Dalyko turinys yra formuojamas remiantis jau minėtu administracinės sutarties sudarymo tikslu – tai visai visuomenei reikšmingų rezultatų siekimas, viešojo intereso apsaugos užtikrinimas. Administracinėje sutartyje, be abejo, viena iš šalių gali siekti (ir neišvengiamai siekia) ir privačiųjų interesų tenkinimo, kadangi dažnai viena iš administracinės sutarties šalių yra privatus fizinis ar juridinis asmuo. Tačiau administracinę sutartį sudariusios viešojo administravimo institucijos tikslas – visuomet siekti viešojo intereso

⁶⁷ Ambrasienė D., Baranaskas E., Bublienė D. ir kt. Civilinė teisė. Prievolių teisė. Vilnius: 2006. P. 106.

užtikrinimo, o ne asmeninės vienų ar kitų asmenų naudos. Taigi administracinės sutartis nuo civilinių sutarčių visų pirma skiria jų esminis sudarymo tikslas, aplink kurį formuojami ir kiti šių sutarčių požymiai.

Antrasis požymis, kuriuo remiasi administracinių ir civilinių sutarčių diferenciacijos būtinybė – tai sutarčių galia ir galimybė keisti/nutraukti sutartį. Teisėtai sudaryta ir galiojanti sutartis, pagal civilinės teisės doktriną, turi įstatymo galią sutarties šalims (CK 6.189 str. 1 d.). Ši nuostata turi tokią reikšmę: sutarties šalys privalo laikytis savo sudarytos sutarties bei joje nustatytų taisyklių taip, kaip visi asmenys privalo laikytis įstatymų. Kaip mini autorius A. Vaišvila, kodeksas be reikalo susiaurina sutarties įstatymo galią iki sutarties šalių, kadangi jeigu „sutartis turi įstatymo galią, tai ji privaloma visiems teisės subjektams, kurie tik koku nors būdu susidurtų su šia sutartimi nustatyta tvarka“⁶⁸. Manytina, jog autorius turėjo mintyje tai, jog konkreti sutartis negali būti pakeista žemesnės nei įstatymas galios teisės aktu, net jei to reikia viešajam interesui. Vadinasi, suponuojama, jog civilinė sutartis yra teisėkūros aktas, įstatymas, kuris fiksuoja šalių valios pasireiškimą, kuriam niekas negali prieštarauti. Taip pat pagal bendrą taisyklę sudarytos civilinės sutartys turi būti vykdomos taip, kaip šalys susitarė, o sutarties pakeitimas arba nutraukimas yra galimas tik šalių tarpusavio susitarimu.⁶⁹ Taigi, jeigu konstatuotume, jog civilinės sutartys yra pakankamos tiek privatinės, tiek viešosios teisės santykiams reguliuoti, konstatuotume ir tai, jog tokios sutartys turi įstatyminę galią visiems subjektams ir negali būti pakeistos ar nutrauktos net esant visuomeniniam poreikiui. Pavyzdžiui, jeigu keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo sutartys būtų sudaromos remiantis civilinės sutarties doktrina, visuomenės nariai, kurie būtų nepatenkinti vežėjo viešųjų funkcijų vykdymu (nuolatinis grafiko nesilaikymas, saugių ir sveikatai nekenksmingų sąlygų sudarymo autobusuose nepaisymas ir pan.) neturėtų teisės kontroliuoti šių procesų, kadangi tiek savivaldybė, tiek vežėjas yra susaistyti civiline įstatymo galią turinčia sutartimi, kurios vienašališkas nutraukimas ar vienašališkas sąlygų pakeitimas yra negalimas net administracinius valdingus įgalinimus turinčiai institucijai. Juo labiau, tokio pakeitimo ar nutraukimo inicijavimo galimybė visuomenei, kaip trečiajam asmeniui, nebūtų galima. Taigi kyla klausimas: ar visuomenės, kaip viešojo subjekto, kurio interesai turi būti saugomi viešosios teisės, kontrolės galimybė tokioje situacijoje objektyviai yra įmanoma? Mūsų nuomone, visuomenės kontrolės galimybę situacijose, kai sutarties nesilaikymu yra pažeidžiamas viešasis interesas ir iškraipomas sutarties tikslas, galėtų sukurti (ir sukurti) administracinės sutartys. Taip, administracinės sutartys turi įstatymo galią sutarties šalims, tačiau jose, remiantis administracinės teisės esme ir paskirtimi, yra sudaroma galimybė valstybinius įgalinimus turinčiai institucijai, kuri visada yra viena iš administracinės sutarties šalių, vienašališkai keisti ar nutraukti sutartį esant viešojo

⁶⁸ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 319.

⁶⁹ Ambrasienė D., Baranaskas E., Bublienė D. ir kt. Civilinė teisė. Prievolių teisė. Vilnius: 2006. P. 168.

intereso pažeidimams. Tokiu būdu yra garantuojamas visuomeninių interesų užtikrinimas. Be abejo, CK 6.12 str. yra numatyta, kad civilinėje sutartyje šalis gali nutraukti sutartį, jeigu kita sutarties šalis sutarties neįvykdo arba įvykdo netinkamai ir tai yra esminis sutarties pažeidimas. Esminiu sutarties pažeidimu reikėtų laikyti tokį vienos iš šalių įvykdytą pažeidimą, kuris iš esmės atima antrajai sutarties šaliai galimybę tikėtis, jog sudaryta sutartis bus tinkamai įvykdyta⁷⁰. Tačiau mes kalbame ne apie esminį sutarties pažeidimą, o apie daugybę kitų pažeidimų, kurie gali vienaip ar kitaip įtakoti viešosios paslaugos gavėją „contracting-out“ (koncesijos) sutarties atveju, kuomet privatus asmuo aplaidžiai žiūri į savo sutartinius įsipareigojimus ir dėl to nukenčia galutinis paslaugos gavėjas. Tai gali būti neesminis sutarties pažeidimas, kuris nekeltų grėsmės sutarties įvykdymui, tačiau pažeistų visuomeninius interesus (pvz., higienos nepriežiūra autobusų salonuose). Esant administracinei sutarčiai, asmuo, visuomenės atstovas, turėtų teisę skųsti šiuos veiksmus administracijai, o administracija, savo ruožtu – vienašališkai keisti sutartį arba pritaikyti sankcijas vežėjui arba, esant tokių pažeidimų tęstinumui – ir vienašališkai nutraukti sutartį. Esant civilinei sutarčiai, toks apskundimas būtų nepagrįstas, nes sutartis turi galią tik sutarties šalims, taip pat vienašališkas sutarties sąlygų pakeitimas taptų iš viso neįmanomu pagal CK 6.223 str., o vienašališkas sutarties nutraukimas – taipogi komplikuotu, kadangi tokie ir panašūs pažeidimai netraktuotini kaip esminiai sutarties pažeidimai.

Dar vienas požymis, kuriuo administracinės sutartys skiriasi nuo civilinių sutarčių – tai sutarties subjektų specifiskumas. Civilinės sutarties šalimis gali būti visi civilinių teisinių santykių dalyviai: tiek fiziniai, tiek viešieji bei privatūs juridiniai asmenys. Pažymėtina, jog kadangi sutartis yra šalių suderintos valios išraiška, tai tikrąją savo valią gali išreikšti tik teisinės ir veiksnės asmenys⁷¹. Įstatymo leidėjas dėl įvairių priežasčių turi teisę riboti vienų ar kitų subjektų galimybes būti konkrečios sutarties dalyviu, tai priklauso nuo sutarties rūšies, turinio bei tikslų. ⁷²Administracinėje sutartyje bent viena iš šalių visuomet turi viešojo administravimo įgaliojimus (valdingus valstybinius įgalinimus), t.y. viešojo administravimo institucija. Be abejo, viešojo administravimo institucijos gali sudaryti tiek civilinę (pvz., sutartys dėl kanceliarinių prekių teikimo), tiek administracinę sutartį, tačiau būtent administracinėje sutartyje bent viena iš šalių būtinai turi turėti viešojo administravimo įgaliojimus, būtent – valdingus valstybinius įgaliojimus – antraip tokia sutartis negalės būti priskirta administracinių sutarčių kategorijai, kadangi valstybė dalyvauja daugelyje susitarimų kaip plataus masto sandorininkas ir kartais sudaro ir civilines sutartis kaip lygiateisis toje sutartyje dalyvaujantis civilinės apyvartos

⁷⁰ Apie galimybę vienašališkai nutraukti civilinę sutartį, kai antroji šalis pažeidžia ją iš esmės, numatyta Vienos konvencijoje dėl tarptautinės prekių pirkimo-pardavimo sutarties bei UNIDROIT principų 7.3.1. str.

⁷¹ Kiršienė J., Pakalniškis V., ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. - Vilnius: 2004. P. 133-154.

⁷² Ambrasienė D., Baranaskas E., Bublienė D. ir kt. Civilinė teisė. Prievolių teisė. Vilnius: 2006. P. 150.

subjektas. Administracinėje sutartyje valstybės institucija vykdo viešąjį administravimą, t.y. vykdomąją veiklą, skirtą teisės aktams, institucijų sprendimams įgyvendinti, viešosioms paslaugoms administruoti. Todėl administracinėje sutartyje valstybė ar jos institucija negali būti laikoma esanti tokioje pačioje padėtyje kaip ir privatus sutartyje dalyvaujantis asmuo. Tai lemia viešojo administravimo institucijos padėtis bei jos pareiga rūpintis visuomenės gerove bei visuomenės prioritetinėmis teisėmis. Atitinkamai toks subjektas gali pasinaudoti savo teisėta viršesniąja padėtimi tuomet, kai to reikia teisėtiems visuomenės interesams apginti (jau minėtoji sutarties sąlygų vienašališko pakeitimo arba sutarties nutraukimo galimybė). Drįstume teigti, jog tokios viešojo administravimo institucijos prioritetinės teisės, kaip jau sudarytos sutarties vienašališkas keitimas esant visuomenės pagrįstam poreikiui, kitos sutartį sudariusios šalies įsipareigojimų vykdymo kontroliavimas ar pan. turėtų būti nurodytos pačioje sutartyje, o idealiau – ir Administracinių sutarčių įstatyme ar galimai patobulintame Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymo administracinių sutarčių skyriuje atskirame straipsnyje.

Dar kartą pabrėšime, jog valstybinis valdingus įgalinimus turintis subjektas - būtinasis administracinės sutarties požymis. Viena iš administracinės sutarties šalių visada yra valstybė savo valdymo institucijų vaidmenyje. Todėl administracinėje sutartyje valstybinis subjektas egzistuoja būtent kaip toks subjektas, kuris realizuoja valdžią ir turi valdingus įgaliojimus. Tuo ir skiriasi administracinė sutartis nuo civilini sutarčių. Dalyvaudamas administracinėje sutartyje, valstybinis subjektas yra viešosios teisės subjektas, jo statusas pasireiškia per jo kompetenciją. Administracinės sutarties sudarymo teisė turi būti numatoma valstybinės institucijos kompetenciją nustatančiose normose. Teisės subjekto, kuris turi valdingus įgaliojimus, dalyvavimas administracinėje sutartyje, aiškiai formuoja jau mūsų minėtą sutarties dalyką - tai yra viešieji, visuomeniniai interesai.

Valios autonomija sudaryti sutartį – dar vienas administracinių ir civilinių sutarčių diferenciacijos aspektas. Konstitucijos 46 str. įtvirtina⁷³ nuostatą, kuri reiškia sutarties šalių valios autonomijos primatą. Sutartis bendrąja prasme būtent ir formuoja jas sudarančių subjektų valia ir tos valios išraiška. Administracinės teisės šalių valios autonomija (tai yra teisė sudaryti sutartį arba jos nesudaryti), nėra absoliuti, skirtingai nei privatinėje teisėje. Dažnai administracinės sutarties sudarymas yra ne tik teisė, bet ir teisės subjektų pareiga (pvz., taip sudaromos sutartys privatizavimo srityje, valstybinių užsakovų sutartys su monopolistais ir su įmonėmis, kurios užima dominuojančią padėtį rinkoje, sutartys su karo tarnybą atliekančiais asmenimis). Administracinės sutarties sudarymas siejasi ne tiek su teisėmis, kiek su valstybės pareigų įgyvendinimu.

⁷³ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

Formali teisinė subjektų lygybė administracinėje sutartyje – dar vienas skiriamasis administracinių sutarčių ir civilinių sutarčių bruožas. Sudarant civilinę sutartį abiem šalims yra taikomas civilinės teisės sutarčių režimas, t.y. civilinė teisė reguliuoja net ir valstybės sudarytą civilinę sutartį (pvz., dėl kanceliarinių prekių tiekimo) ir tai yra paremta tuo, jog valstybė yra lygi šalis lygiame šalių sutartiniame santykiyje. Tačiau, jei pripažįstame, jog privačiam kontrahentui kartais valstybės valia suteikiami viešieji įsipareigojimai, tuomet tokia santykių privatinė teisė nėra tinkama, nes institucija, sudariusi sutartį turėjo turėti teises, lankstumą perleisti savo viešuosius įsipareigojimus. Be to, institucija, kuri yra didesnės viešosios kontrolės objektas, logiškai yra matoma kaip turinti aukštesnę padėtį, nei jos kontrahentas. Privatinės sutarties teorija šioje situacijoje, mūsų nuomone, yra nesuderinama su faktinėmis aplinkybėmis ir kontrahentų statusu bei funkcijomis. Todėl esminis administracinės sutarties būtinumo perduodant dalies valstybinių funkcijų vykdymą privačiajam sektoriui pagrindimas, žvelgiant iš civilinės ir administracinės teisės sąveikos pozicijos, yra sietinas su sąlyginės galių nelygybės tarp šalių administracinėje sutartyje pripažinimu.

Taigi apibendrinant galima būtų pateikti šią komparatyvinio pobūdžio lentelę, kurioje atskleidžiami pagrindiniai skirtumai tarp administracinių ir civilinių sutarčių.

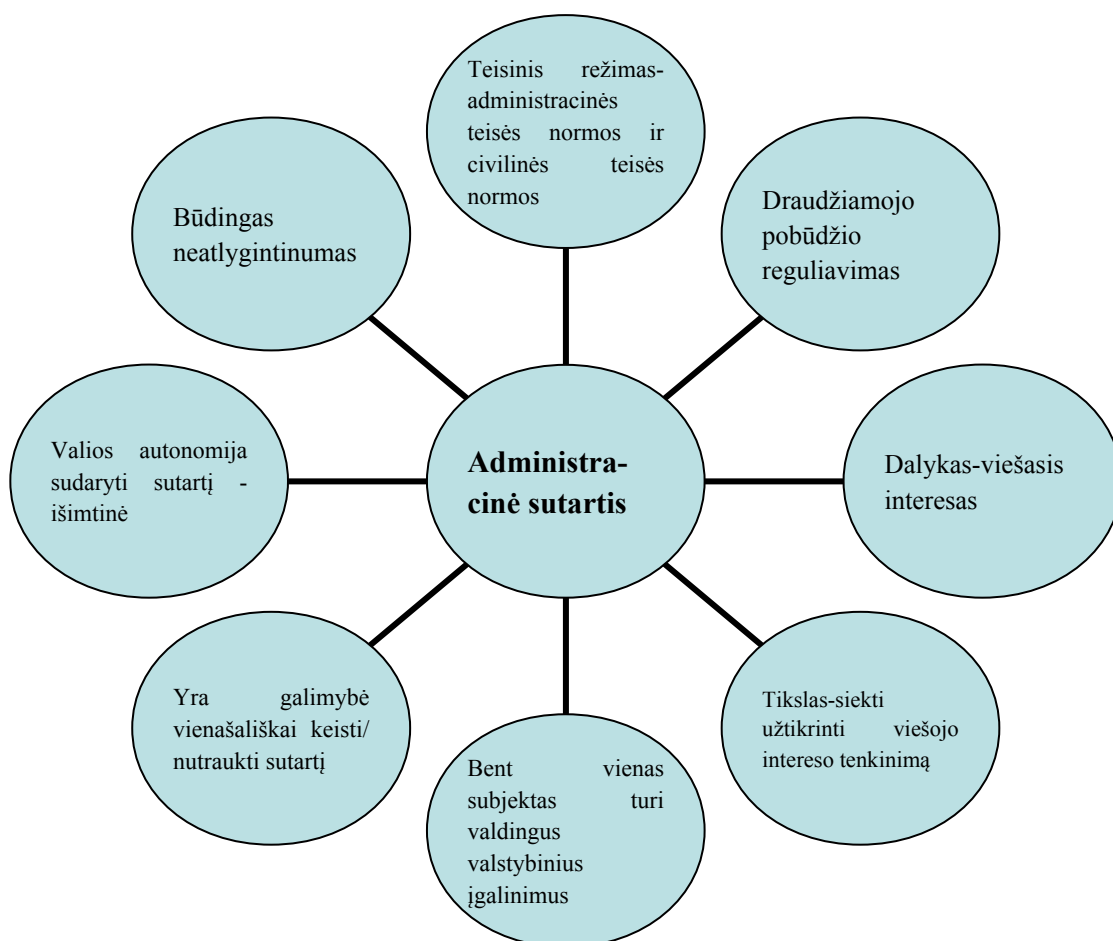
1 lentelė. Administracinių bei civilinių sutarčių lyginamoji analizė.

Eil. Nr.	Lyginamasis kriterijus	Administracinės sutartys	Civilinės sutartys
1.	Teisinis režimas	Administracinės teisės normos ir civilinės teisės normos	Civilinės teisės normos
2.	Teisinis reguliavimas	Draudžiamojo pobūdžio	Leidžiamojo pobūdžio
3.	Sutarties dalykas	Viešasis interesas	Privataus (individualaus) pobūdžio interesai
4.	Sutarties tikslas	Siekti užtikrinti viešojo intereso tenkinimą	Individualaus pobūdžio (individuali nauda)

5.	Subjektai	Bent viena iš šalių turi viešojo administravimo įgaliojimus (valdingus valstybinius įgalinimus)	Bet kuris fizinis ar juridinis asmuo
6.	Galimybė viešojo administravimo subjektui vienašališkai keisti/nutraukti sutartį	Galimybė yra (išskyrus išimtis)	Galimybės nėra (išskyrus išimtis)
6.	Subjektų valios autonomija sudaryti sutartį	Išimtinė valios autonomija sudaryti sutartį	Laisva valios autonomija sudaryti sutartį
7.	Atlygintinumo buvimas	Koordinacinėms administracinėms sutartims būdingas neatlygintinumas	Visuomet atlygintinės sutartys

Atlikus detalią administracinių sutarčių bei civilinių sutarčių požymių diferenciacijos analizę, tikslinga atskirai pateikti administracinei sutarčiai būdingų požymių diagramą, kurių visuma skiria šią sutartį nuo kitų sutarčių.

1 diagrama. Administracinės sutarties požymiai, skiriantys ją nuo kitų sutarčių



Taigi remiantis šiais administracinės sutarties požymiais būtų galima formuluoti administracinės sutarties sąvoką administracinės teisės sistemoje. Tačiau būtina išanalizuoti, kokias sąvokas, remdamiesi minėtų požymių pripažinimu ir civilinių bei administracinių sutarčių diferenciacijos idėja, pateikia užsienio šalių doktrina.

Užsienio šalių (rusų, vokiečių, prancūzų ir iš dalies anglosaksų valstybių) doktrinos administracinių sutarčių sampratos yra sąlyginai panašios.

Rusų mokslininkų literatūra nėra gausi, tačiau visgi remiantis rusų autorių literatūros analize galima teigti, jog įvairūs autoriai labai panašiai suvokia administracinės sutarties esmę. Dažniausiai autoriai vienareikšmiškai administracinės sutartis priskiria prie viešųjų teisinių sutarčių⁷⁴ ir išskiria tokius viešosios sutarties požymius:

- vienas iš viešosios sutarties subjektų visuomet yra viešųjų santykių dalyvis, kuris turi valdingus įgaliojimus;
- kita viešosios sutarties šalis gali būti ir kitokio teisinio statuso objektas, tačiau šaliai būtina turi būti suteiktos galios įgyvendinti valdingas funkcijas arba išreikšti viešuosius interesus;

⁷⁴ Тихомиров Ю. А. Публичное право. - Москва: БЕК, 1995. Р. 183-184.

- viešojo sutartis sprendžia valdymo, vadovavimo ar savireguliacijos klausimus;
- viešosios sutarties šalys prisiima specifinius įsipareigojimus, kurių pobūdį lemia sutarties šalių statusas.

Vis dėlto mokslinėje literatūroje Rusijoje administracinės sutartys dažnai išskiriamos iš viešųjų sutarčių tarpo ir joms priskiriami atskiri, specifiniai požymiai. Pavyzdžiui, autoriai A.P. Korenevas ir A.A. Abdurachmanovas administracinę sutartį suvokia kaip atskirą institutą ir nurodo sekančius tokios sutarties požymius:

- viena iš sutarties šalių yra valstybinio valdymo institucija;
- sutarties turinys yra organizacinio pobūdžio klausimai;
- administracinės sutarties teisinė bazė yra administracinės teisės normos;
- teisinė atsakomybė už tokios sutarties nevykdymą arba netinkamą vykdymą gali būti tiek administracinė, tiek drausminė, tiek civilinė.

Autoriai nurodo, jog administracinė sutartis – tai susitarimas, sudarytas tarp dviejų ir daugiau formaliai lygių subjektų administracinės teisės normų pagrindu suderinus šalių valios išraiškas, siekiant bendrų tikslų dėl valdingų ar organizacinių veiksmų įgyvendinimo.⁷⁵

Taigi Rusijoje niekur įstatymų leidyboje apie administracinių sutarčių požymius kalbama nėra, diskusijos verda tik doktriniame lygmenyje. Taigi administracinės teisės teorijos atstovai dar diskutuoja dėl tikslų požymių išskyrimo ir apibrėžimo. Neabejotinai sutiktume su rusų autorių A.P. Aliochino, J. M. Kozlovo, bei A.A. Kormolickio nuomone, jog administracinė sutartis - tai naujas ir dar nelabai gerai apgalvotas reiškinys, nors pats valstybinis valdymas bei praktikoje susiklostantys santykiai tarp valstybinių institucijų bei privačių fizinių ar juridinių asmenų, kurie išeina už civilinės teisės reguliavimo ribų, diktuoja būtinybę šį reiškinį Rusijoje apibrėžti įstatyminiu lygmeniu⁷⁶.

Vokietijoje administracinių sutarčių samprata yra pateikta Administracinių procedūrų įstatyme (toliau – API⁷⁷). API 54-61 str. kaip tik ir skiriami administracinėms sutartims, kurios Vokietijos teisėje, verčiant pažodžiui, dar yra vadinamos „viešosiomis-teisinėmis“ sutartimis. API 54 str. numatyta administracijos (viešojo administravimo institucijų) veiklos sutartinė forma bei nurodoma, jog tokia forma yra prioritetinga lyginant su administracinių aktų priėmimu. Literatūroje taipogi minima, jog paskutiniaisiais dešimtmečiais šis prioritetas buvo sėkmingai įgyvendintas, t.y. Vokietijoje administracinių sutarčių sudarymo mastas gerokai išplito⁷⁸.

⁷⁵ А.П. Корнев, А.А. Абдурахманов. Административные договоры: понятие и виды // Журнал Российского права. - 1998. Но. 7. С. 86.

⁷⁶ Алехин А.П., Камолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Москва: Зерцало Теис, 1996. С. 244.

⁷⁷ Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.05.1976 // BGBl. 1976.

⁷⁸ Административное право зарубежных стран / под ред. А.Козырина и М.Шатиной. Москва: Спарк, 2003. С. 300.

Manytume, jog šis administracinių sutarčių išplitimo mastas Vokietijoje pagrįstai galėtų būti paaiškintas tuo, jog sutartiniai santykiai privatiems asmenims yra labiau priimtini ir suprantami, negu vienašališkai valdingi administraciniai aktai. Beje, tokiu būdu didėja pasitikėjimas valstybine administracija, kadangi asmuo, santykiaudamas su valstybe per sutartis, jaučiasi esąs lygiateisis jai, dalyvaujantis valstybiniame gyvenime lygiais pagrindais su valstybe.

API taip pat reglamentuojama, jog administracinė sutartis turi būti sudaryta rašytine forma. Tačiau visi ginčai, kilę iš administracinių sutarčių sudarymo ar vykdymo, yra nagrinėjami ne specialiuosiuose administraciniuose, o bendruosiuose teismuose⁷⁹.

Anglosaksų teisės tradicijos valstybėse (Jungtinėse Amerikos Valstijose, Anglijoje) apie administracines sutartis pradėta kalbėti palyginti neseniai, pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose sąvoka „administracinė sutartis“ (*administrative contract*) literatūroje pirmą kartą pasirodė straipsnyje apie Atominės Energijos Komisijos patirtį sudarant tyrimų ir plėtros sutartis.⁸⁰ Tokios sutartys buvo suvokiamos kaip valstybės sutarčių rūšis, kuri visų pirma yra naudingas instrumentas gauti reikalingą užsakymą šalims veikiant gera valia. Iš tiesų anglosaksų valstybės, ypač Anglija, nėra linkusios įsileisti administracinės sutarties institutą į savo teisinę sistemą, nors administracinės sutartys šioje šalyje objektyviai praktikoje egzistuoja, o jų sudarymą reglamentuoja bendroji teisė⁸¹. Šiai dienai Anglijos teisė numato, jog bendroji sutarčių teisė galioja visoms sutartims, nepriklausomai nuo to, ar jas sudarančios šalys yra privatus asmenys ir siekia privačių interesų, ar jas sudaro viešieji asmenys siekdami patenkinti viešąjį interesą. Tačiau, kaip mini autoriai H. Bealle, D. Tallon, praktikoje šioje šalyje nuolat atsiranda sutarčių, kurios užėina už bendrosios sutarčių teisės ribų ir savo sąlygomis pažeidžia civilinės teisės principus⁸². Administracinių sutarčių egzistavimo nepripažinimas šioje šalyje, manytina, yra siejamas su tuo, jog Anglija apskritai neturi atskiros administracinės teisės sistemos, čia neegzistuoja specialūs administraciniai teismai, o didelį vaidmenį šioje šalyje vaidina precedentai.

Prancūzijoje administracines sutartis reguliuoja ne bendroji sutarčių teorija, bet specialiosios administracinės teisės normos, o ieškiniai, kylantys iš administracinių sutarčių, nagrinėjami administraciniuose teismuose, o aukščiausiu lygmeniu – Valstybės Taryboje (*The Council of the State*). Prancūzijoje apskritai yra ryškiai atskiriama privatinė bei viešoji teisė, taigi atitinkamai ryškus skirtumas ir tarp civilinių bei administracinių sutarčių. Taipogi norėtume išskirti, kad Prancūzijoje norint civilinę sutartį atskirti nuo administracinės sutarties, XX a Valstybės Taryba palaipsniui iškristalizavo du kriterijus, pagal kuriuos galima identifikuoti

⁷⁹ Beale H., Tallon D. Cases, Material and Text on Contract Law. Hart Publishing: Oxford, 2002. P. 31.

⁸⁰ Donald Frenzen The George Washington Law Review 1968 – 1969. Administrative Law in USA.

⁸¹ Beale H., Tallon D. Cases, Material and Text on Contract Law. Hart Publishing: Oxford, 2002. P. 31.

⁸² Idem. P. 33.

sutartį esant administracine⁸³. Pirmasis kriterijus siejamas su 1912 m. liepos 31 d. byla *Granits Porphyroides des Vosges*, kurioje buvo pasisakoma apie „pernelyg svarbius atvejus“ (*exorbitant clauses*). Byloje buvo konstatuota, jog sutartis yra reguliuojama civilinės teisės tuomet, kai ji sudaryta tarp dviejų ir daugiau asmenų ir sutartis niekaip nesisieja su pernelyg svarbiais viešaisiais interesais ar pernelyg didele visuomenine valdžia. Jeigu tokios sąsajos sutartyje yra ryškios, sutartis yra administracinė. Antrasis kriterijus yra atrandamas 1956 m. balandžio 20 d. byloje *Epoux Bertin*. *Epoux Bertin* Prancūzijoje netgi yra vadinama doktrina dėl administracinių sutarčių. Šis kriterijus nustato, jog sutartis yra vadinama administracine tuomet, kai šia sutartimi valdžia patiki viešųjų paslaugų teikimą privačiajam sektoriui. Taigi manytume, jog ši byla ir buvo „contracting-out“ koncepcijos idėjos ištakos.

Šiandien Prancūzijoje tvirtai egzistuoja dualistinė sutarties samprata – civilinė sutartis tiek doktrinoje, tiek teisės aktuose, tiek praktikoje yra griežtai atskirta nuo administracinės sutarties.

Taigi administracinės sutartys sudaromos Rusijoje, Vokietijoje, Prancūzijoje ir Anglijoje. Visų šių šalių mokslinė doktrina (išskyrus Angliją) šią teisinę konstrukciją pripažįsta egzistuojančia ir, kaip įvardina daugelis autorių, ji laikoma viena iš viešosios-teisinės sutarties rūšių, kurią reguliuoja administracinės teisės normos ir kuriai būdingi specifiniai požymiai, įgalinantys šias sutartis išskirti iš civilinių-privatinių sutarčių tarpo. Teisinėje sistemoje, teigtume, ji užima tarpinę vietą tarp administracinio akto, kuris išreiškia vienašališką kompetentingos valdžios institucijos valdingą paliepimą, bei civilinės sutarties, kuri yra paremta šalių lygiateisiškumu. Sutarties sudarymas visada reikalauja tam tikro susitariančių šalių lygiateisiškumo.

Apibendrinant galima teigti, jog administracinę sutartį Lietuvos administracinės teisės sistemoje galima būtų apibrėžti per mūsų išskirtus būtinuosius administracinės sutarties požymius t.y. administracinė sutartis – tai dviejų ar daugiau administracinės teisės subjektų, kurių bent vienas turi valstybinius valdingus įgalinimus, susitarimas, sudarytas administracinių teisės normų pagrindu, dėl jų teisių ir pareigų nustatymo, pakeitimo ar pasibaigimo ir kurio tikslas – tenkinti viešuosius interesus. Tai yra juridinis faktas, todėl sutarties sudarymas reiškia, jog atsiranda teisiniai santykiai. Remiantis tokia sutartimi, administracinė teisės normos tampa įgyvendintos, „įstatymo raidė“ tampa gyva.. Tad administracinės sutartys Lietuvos administracinės teisės sistemoje yra ir viena iš viešojo administravimo įgyvendinimo formų. Teigtume, jog šiandieną administracinės sutartys, pagal savo teisinį režimą, tikslą, dalyką bei subjektų ypatumus, užima tarpinę vietą tarp civilinių sutarčių ir administracinių aktų ir yra vienos iš universalių teisinio reguliavimo priemonių.

⁸³ Idem. P. 31-33.

2.2. Administracinių sutarčių bei administracinių aktų santykis

Apie administracinius teisinius aktus daug rašė vokiečių autorius O. Mayer'is dar XIX a. pab.⁸⁴ Jis teigė, jog administracinis aktas yra teisinis modelis ir užima vyraujančią poziciją administracinės teisės sistemoje. Tuo tarpu administracinės sutartys tuo metu buvo pripažįstamos tik labai nedaugelio autorių.

Administracinis aktas savo esme skiriasi nuo administracinės sutarties, nors tiek administracinis aktas, tiek administracinė sutartis yra viešojo administravimo institucijų teisiniai aktai. Europos Tarybos institucijų jurisprudencijoje sąvoka „administracinis aktas“ reiškia kiekvieną individualią priemonę ar sprendimą, kuris yra priimtas įgyvendinant viešąją valdžią, pagal savo pobūdį tiesiogiai palankiai ar nepalankiai daro poveikį privačių asmenų teisėms, laisvėms ir interesams bei nėra teisingumo vykdymo aktas.⁸⁵ Tai vienašališkas, valdingas, privalomojo pobūdžio viešojo administravimo institucijos nurodymas, turintis imperatyvią galią, bei jo vykdymas užtikrinamas administracinio poveikio priemonėmis.⁸⁶ Pagal Viešojo administravimo įstatymą, administracinis aktas – tai viešojo administravimo subjekto išleistas nustatytos formos teisės aktas⁸⁷. Jis gali būti individualus, t.y. vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei, arba norminis, t.y. teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei. Individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis. Individualiame administraciniame akte turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos ir nurodyta akto apskundimo tvarka. Individualus administracinis aktas turi būti pasirašytas jį priėmusio pareigūno ar valstybės tarnautojo arba viešojo administravimo subjekto vadovo, jo pavaduotojo ar įgalioto asmens ir patvirtintas antspaudu.

Teisės aktų priskyrimas prie norminių teisės aktų apibūdina jų taikymo apimtį ir privalomumą (norminiai teisės aktai yra visuotinai privalomi), o administracinių bylų teisenos atžvilgiu – jų teisėtumo tyrimo specialią procesinę tvarką, pasireiškiančią tuo, kad yra ribojamas subjektų, galinčių tiesiogiai kreiptis į teismą dėl norminių aktų teisėtumo, ratas, skirtinga kreipimosi į teismą dėl akto teisėtumo tvarka, skiriasi akto panaikinimo teisiniai padariniai ir panašiai (Administracinių bylų teisenos įstatymo 20 str. 1 d. 3 p., 92, 110–112, 116 str.).

Administracinės sutarties bei administracinio akto santykis – persidengiamojo pobūdžio. Visų pirma tai pasireiškia tuo, jog administracinė sutartis gali būti sudaroma administracinio

⁸⁴ Mauer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. – München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1983. S. 286.

⁸⁵ Viešasis administravimas ir privatūs asmenys / mokslinis redaktorius V. Valančius / Vilnius: Justitia, 2004. P. 14-15.

⁸⁶ Šedbaras S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai. Vilnius: Justitia, 2006. P. 107.

⁸⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios 2006, Nr. 77-2975.

norminio akto pagrindu. Pavyzdžiui, dar 1995 m. gegužės 24 d. tuometinės Rusijos federacijos vadovybės akte „Dėl Rusijos Federacijos bei Rusijos Agrarinės Sąjungos bendradarbiavimo“⁸⁸ buvo numatyta būtinybė sudaryti kasmetines sutartis tarp Vadovybės bei Rusijos Agrarinės Sąjungos. Tame pačiame akte taipogi buvo numatyta, kas ir koku būdu tokias sutartis gali inicijuoti, prižiūrėti jų vykdymą ir pan. Taip pat galimas ir atvirkštinis variantas – administracinė sutartis gali būti pagrindas priimti administracinį aktą.

Administracinės sutartys gali būti sudaromos ir įstatymo pagrindu (pvz., delegavimo sutartys). Šios kategorijos sutartys sudaromos ir egzistuoja visiškai nepriklausomai nuo administracinių aktų.

Taip pat administracinės sutartys gali būti sudaromos vykdant individualų administracinį aktą. Pavyzdžiui, vienos ar kitos valstybės Užimtumo tarnyba priima sprendimą dėl finansinių priemonių suteikimo sąjungai, kuri jas skirtų kompensacinėms darbuotojų išmokoms, bei šį sprendimą įformina tam tikru įsakymu, kuriuo remdamasis Užimtumo tarnybos atstovas su tos organizacijos administracija sudarinėja sutartis dėl minėtų finansinių priemonių detalaus paskirstymo.

Taip pat viešojo administravimo institucija visuomet gali pasirinkti, ar tam, kad įgyvendinti tam tikrus valdymo sprendimus viešojo administravimo srityje, vertėtų išleisti administracinį aktą, ar sudaryti administracinę sutartį. Galutinis sprendimas visuomet priklausys nuo daugelio objektyvių ar subjektyvių priežasčių. Tačiau demokratėjanti valdymo sistema, vyraujantis dispozityvių viešojo administravimo metodų dominavimas bei neperžengiamos ribos tarp visagalės valdžios bei paprasto piliečio nykimas verčia manyti, jog laikui bėgant administracinių sutarčių sudarymo skaičius Lietuvos Respublikos institucijose turėtų viršyti administracinių aktų išleidimo skaičių. Juo labiau, kad administracinis aktas savo esme yra valdingo pobūdžio – jį vienašališkai išleidžia valstybės valdymo institucija, sprendime išleisti tokį aktą nedalyvauja jokia kita šalis, kai tuo tarpu, kaip nurodo rusų autorius S Tichomirovas, iš administracinės sutarties kylantys teisiniai santykiai visuomet remiasi savanorišku susitarimu ir šalių lygybe.⁸⁹ Pritartume vokiečių mokslininkų pastebėjimui, jog būtent šis esminis skirtumas tarp administracinio akto bei administracinės sutarties sąlygoja skirtingus padarinius bei galimybę sutartį panaikinti pasikeitus teisei arba faktinei situacijai, taip pat sutarties vykdymą.⁹⁰

Manytume, jog būtent dėl šių priežasčių administracinių sutarčių dominavimas administracinių aktų atžvilgiu tose srityse, kur ši alternatyva yra objektyviai įmanoma, Lietuvos

⁸⁸ http://www.lawbook.by.ru/Admin/Bahrah/4-4.shtml#_ftn2, prisijungimo laikas 2008-11-08.

⁸⁹ Тихомиров С. Административное право Российской Федерации. Москва: Юрлитинформ, 2003. С. 45.

⁹⁰ H. Mauer. Allgemeines Verwaltungrecht. Munchen: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1983. С. 284.

administracinės teisės sistemoje galėtų priartinti valstybinį valdymą prie pažangios naujosios viešosios vadybos realaus įgyvendinimo siekiamybės Lietuvoje.

2. ATSKIRŲ ADMINISTRACINIŲ SUTARČIŲ PANAUDOJIMO LIETUVOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS SISTEMOJE ANALIZĖ

Administracinių sutarčių sudarymo paplitimo mastas Lietuvos administracinės teisės sistemoje gali būti sunkiai nuspėjamas neatlikus detalesnės analizės, kadangi Lietuvoje nėra administracinių sutarčių sąvokos apibrėžties, praktiškai nėra mokslinių publikacijų šia tema. Bandant priskirti konkrečią sutartį administracinių sutarčių kategorijai, reikėtų remtis visų pirma pasauline administracinių sutarčių sampratos teorija bei teisminių institucijų pasisakymais dėl bylų teisingumo, taipogi atskirais teisės aktais, kuriuose įtvirtintos administracinės teisės normos, kadangi būtent šios normos ir sudaro administracinių sutarčių pagrindą.

Atsižvelgiant į ankstesniuose šio tyrimo skyriuose pateiktus administracinių sutarčių požymius bei jų pagrindinius skirtumus nuo civilinių sutarčių bei administracinių aktų, tyrimo metu išskyrėme ir analizavome labiausiai paplitusias jau egzistuojančias administracines sutartis, atitinkančias administracinei sutarčiai būdingus požymius, kurių visuma skiria šias sutartis nuo civilinių sutarčių.

3.1. Viešosios – privačiosios partnerystės („contracting-out“) administracinės sutartys Lietuvos administracinės teisės sistemoje

3.1.1. Koncesijos sutartys

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonėje dėl „Žaliosios knygos apie viešas/privačias partnerystes ir bendrijos teisę viešų/privačių partnerysčių ir koncesijų srityje“⁹¹ (toliau-Nuomonė) nurodoma, jog šiuo metu daugelyje pasaulio valstybių egzistuoja specifinė

⁹¹ Nuomonė dėl „Žaliosios knygos apie viešas/privačias partnerystes ir bendrijos teisę viešų/privačių partnerysčių ir koncesijų srityje“ // Oficialus leidinys C 120 , 20/05/2005 P.103 – 110.

viešosios-privačiosios partnerystės teisė (koncesija). Pavyzdžiui, Italijoje 1994 pagrindinis įstatymas (*Merloni* įstatymas) apibrėžia statybos ir administravimo koncesiją. Ispanijoje 2003 m. gegužės 23 d. įstatymas Nr. 13/2003 reglamentuoja sutartis dėl viešųjų darbų koncesijų. Šis įstatymas iš dalies pakeitė įstatymą dėl valstybės sutarčių. Šio įstatymo konsoliduota redakcija buvo priimta 2000 m. birželio 16 d. Karališkuoju dekretu Nr. 2/2000. Be to, tame įstatyme buvo parengtas naujas teisės aktų dėl įvairių administracinių sutarčių punktas "Viešosios darbų koncesijos sutarties įstatymas", kuriame numatytas tos sutarties teisinis pagrindas. Prancūzijoje koncesijos sutarčių sudarymo teisę nustatė vadinamasis Sapeno įstatymas (*loi Sapin*), priimtas 1993 m. sausio 29 d. Belgijoje koncesija apibrėžta 1993 m. gruodžio 24 d. įstatymo 24 ir 25 straipsniuose ir 1996 m. sausio 8 d. karališkosios nutarties 123 ir sekančiuose straipsniuose.

Lietuvoje koncesijų sutartis apibrėžia Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas⁹², pagal kurį koncesijos sutartis – tai suteikiančiosios institucijos, kuri veikia valstybės ar savivaldybės vardu, ir koncesininko sudaryta rašytinė sutartis, kurioje nustatomos suteikiančiosios institucijos ir koncesininko teisės ir pareigos, susijusios su koncesija.

Nuomonės 3.1.2.1. punkte nurodoma, kad tarp koncesijos ir darbų sutarties esama fundamentalių skirtumų: objektas (dalykas), trukmė, administravimo būdas, atsakomybės dydis. Taigi Nuomonėje daromas skirtumas tarp civilinės teisės reguliuojamos darbų sutarties ir koncesijos sutarties. Šis diferencijavimas įpareigoja atidžiau išanalizuoti, ar iš tiesų koncesijos sutartis neišeina iš civilinės teisės reguliuojamų ribų.

Pagal Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 21⁽¹⁾ str., koncesijos sutarties šalys - suteikiančioji institucija, veikianti valstybės ar savivaldybės vardu, ir koncesininkas. Matome, jog viena iš sutarties šalių – visuomenę atstovaujanti institucija. Koncesijos sutarties dalykas pagal to paties įstatymo 2 str. 3 p. – koncesininko vykdoma ūkinė komercinė veikla šio įstatymo 3 straipsnyje numatytose srityse, susijusi su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, viešųjų paslaugų teikimu, valstybės, savivaldybės arba valstybės ar savivaldybės kontroliuojamų asmenų nuosavybės, patikėjimo teise valdomo ir (ar) naudojamo turto valdymu ir (ar) naudojimu (tarp jų gamtos išteklių eksploatavimu)⁹³. Pabrėžiame, jog sutarties dalykas – daugiau viešojo negu privataus pobūdžio. Įstatymo 22 str. 3 p. nurodoma, jog „koncesijos sutarties terminas turi būti toks, kad užtikrintų investicijų atsipirkimą ir protingą investicijų grąžą. Koncesijų sutartis gali būti pratęsiama, bet bendra koncesijų sutarties trukmė turi būti ne ilgesnė kaip 25 metai“⁹⁴. Civilinėje teisėje sutarties terminas nėra ribojamas – šalys laisva valia gali susitarti dėl tokio sutarties galiojimo termino, koks joms yra priimtinas remiantis abipusių šalių susitarimu.

⁹² Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas // Valstybės žinios, 1996, Nr. 92-2141, 2003, Nr. 70-3163.

⁹³ Ten pat.

⁹⁴ Ten pat.

Koncesijų sutarties atveju sutarties trukmės terminas *a priori* yra imperatyviai ribojamas atsižvelgiant į sutarties dalyko specifiškumą ir viešuosius interesus.

Koncesijos sutarties šalių atsakomybės dydis reglamentuojamas Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo 26 str., kuriame nurodoma, jog esant tam tikroms sąlygoms, suteikiančioji šalis (valdingus įgalinimus turinti institucija) gali vienašališkai nutraukti sutartį, jeigu koncesininkas koncesijos suteikimo metu pateikė suteikiančiajai institucijai iš esmės neteisingus duomenis, susijusius su jo finansine būkle ir ūkine komercine veikla, ir tai buvo nustatyta po koncesijos sutarties sudarymo bei jeigu koncesininkas yra likviduojamas ar jam vykdomos bankroto procedūros ir tai suteikiančiajai institucijai duoda pagrindą manyti, kad koncesijos projektas nebus įgyvendintas laikantis koncesijos sutartyje nustatytų sąlygų.

Ši vienašališko nutraukimo iš institucijos, kuri veikia valstybės ar savivaldybės vardu, pusės galimybė yra taip pat paremta viešuosius interesus, jog valstybės ar savivaldybės institucijos turi veikti našiai, siekdamos viešojo intereso užtikrinimo (priklausomai nuo sutarties objekto, tai gali būti ir viešasis interesas važinėti tinkamai sutvarkytais keliais, tiltais, ir būti užtikrintiems, jog gamtiniai ištekliai naudojami optimaliai naudingai ir saugiai ir pan.). Šias savo funkcijas valstybei ar savivaldybei perdavus privačiajam sektoriui remiantis naujosios viešosios vadybos ir viešosios-privačiosios partnerystės („contracting-out“) principais, yra būtina užtikrinti visuomeninės kontrolės galimybę bei vienašališkas sankcijas iš visuomenę atstovaujančios sutarties šalies pusės. Tai ir yra daroma koncesijos sutarties atveju įstatyme numatant vienašališko sutarties nutraukimo galimybę. Civilinėje sutartyje visuomeninės kontrolės galimybė per vienašališką sutarties nutraukimą yra nenumatoma.

Taigi koncesija – tai viešosios - privačiosios partnerystės („contracting-out“) bei naujosios viešosios vadybos laimėjimas. Didžiausias koncesijos pranašumas yra tas, kad ji leidžia išnaudoti privataus sektoriaus išmanymą ir gebėjimus koncesijos objekto ribose – įsisavinti vadybą, išmokti valdyti rizikas, t.y. pritaikyti naujosios viešosios vadybos privalumus. Koncesija gali būti pritaikoma itin plačiai ir įvairiose srityse: energetikos, naftos ir gamtinių dujų išgavimo, perdavimo, skirstymo ir tiekimo, geležinkelio linijų ir sistemų eksploatavimo, vandens ūkio; vandens nuotėkų, atliekų naudojimo, perdirbimo ir tvarkymo, kelių, tiltų, tunelių, uostų, prieplaukų, parkavimo ir kitos kelių, oro ar viešojo transporto infrastruktūros; sveikatos apsaugos sistemos paslaugų; švietimo sistemos paslaugų, telekomunikacijų infrastruktūros, turizmo objektų, įrenginių bei kitos infrastruktūros; kultūros, sporto, laisvalaikio objektų, įrenginių ir kitos laisvalaikio infrastruktūros. Vyriausybės ar savivaldybės tarybos sprendimu koncesijos sutartis gali būti sudaroma bet kokioje kitoje srityje.

Išanalizavus Nuomonę bei Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymą sistemiškai galima padaryti išvadą, kad koncesijos sutartys dėl savo požymių specifiškumo ir jų visumos reikalauja

kitokio teisinio režimo ir reglamentavimo, negu civilinės sutartys. Koncesijos sutarties dalykas, sutarties šalys, sutarties tikslas bei visuomeninės kontrolės galimybė per vienašališko sutarties nutraukimo numatymą įgalina šias sutartis vadinti administracinėmis sutartimis.

3.1.2. Keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo sutartys

Keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo sutartis reglamentuoja Lietuvos Respublikos kelių transporto kodeksas⁹⁵. Keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo sutartyse šalis, kuri savo funkciją vykdyti keleivių vežimo vietiniais maršrutais paslaugą perduoda privačiajam sektoriui, yra Savivaldybė, kuri sutartyje veikia pagal jai suteiktus valdingus įgalinimus. Kita sutarties šalis – privatus asmuo – vežėjas. Matome, kad viena iš keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo sutarties šalių (Savivaldybė) turi viešojo administravimo įgaliojimus (valdingus valstybinius įgalinimus). Remdamosi viešumo principu bei atskaitingumu visuomenei, Savivaldybės dažnai šių sutarčių projektus skelbia savo internetinėse svetainėse⁹⁶.

Savivaldybės, kartu su Vyriausybe ar jos įgaliota institucija, yra įgaliotos užtikrinti būtinų keleivinio kelių transporto paslaugų įgyvendinimą. Toks įpareigojimas yra reglamentuotas Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekse.⁹⁷ Vadinasi, Savivaldybės, kaip sutarties šalies, valios autonomija sudaryti sutartį yra ribojama. Taip yra todėl, kad Savivaldybė negali pasirinkti, ar skelbti viešąjį konkursą sutarčiai dėl keleivių vežimo vietiniais maršrutais sudaryti, ar konkurso neskelbti, kadangi ji yra įpareigota įstatymo atlikti šį veiksma. Tuo tarpu civilinėse sutartyse, kaip minėjome, sutarties šalių valios autonomija yra absoliuti: šalys gali pasirinkti, ar sueiti į sutartinius santykius, ar nesudaryti sutarties. Priverstinis sutarties sudarymas civilinėje teisėje daro sutartį negaliojančia (išskyrus išimtis dėl viešųjų sutarčių).

Keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo sutarčių tikslas – viešųjų interesų tenkinimas, kadangi šios sutartys yra sudaromos tam, jog būtų užtikrintas vietinio susisiekimo tęstinumas net esant tokioms sąlygoms, jog tam tikru metu šios veiklos vykdymas būtų nuostolingas vežėjui, kuris realiai vykdo šią sutartį. Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 17⁽¹⁾ str. numato, kad „savivaldybių institucijos užtikrina būtinų keleivinio kelių transporto paslaugų teikimą visuomenei nors ir vežėjams komerciškai nenaudingomis sąlygomis“. Dėl šių paslaugų teikimo vežėjų patiriami nuostoliai jiems yra kompensuojami Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka. Vadinasi, keleivių vežimo vietiniais maršrutais dalykas – viešasis interesas gauti susisiekimo paslaugas net tuo atveju, kai privatus

⁹⁵ Lietuvos Respublikos kelių transporto kodeksas // Valstybės žinio. 1996, Nr. 119-2772.

⁹⁶ <http://www.lazdijai.is.lt/lzd/resursai/081205/12.doc>, prisijungimo laikas 2008-11-26.

⁹⁷ Lietuvos Respublikos kelių transporto kodeksas // Valstybės žinio. 1996, Nr. 119-2772.

vežėjas nesurenka pakankamai lėšų vykdyti šiai veiklai, t.y. kai paslaugos teikimas yra nuostolingas. Todėl atitinkamai į tokios sutarties sąlygas Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso reikalavimu pagal šio kodekso 17 ⁽¹⁾ str. yra įtraukiami tokie punktai:

- 1) paslaugų, kurios bus teikiamos, pobūdis nenutrūkstamumo, reguliarumo, kiekio ir kokybės požiūriu;
- 2) paslaugų kaina ir abiejų šalių finansiniai santykiai;
- 3) nuostatos dėl sutarties keitimo atsižvelgiant į nenumatytus pasikeitimus;
- 4) sutarties galiojimo laikas;
- 5) sankcijos tuo atveju, jeigu sutarties nesilaikoma.

Kalbant apie pastarąją sąlygą, matome, jog įstatymas numato, kad keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo sutartyse visuomet numatoma vienašališkų sankcijų iš visuomenė atstovaujančios institucijos pusės galimybė. Pavyzdžiui, užsakovas nustatęs, kad vežėjas sąmoningai pažeidžia įstatymų, kitų teisės aktų, reglamentuojančių vežėjų veiklos apskaitą ir ataskaitų rengimą, reikalavimus, sudarytos sutarties nuostatas, taip pat klastoja arba iškraipo ataskaitas, nekompensuoja šių vežėjo per ataskaitinį mėnesį, kurį buvo padarytas pažeidimas, patirtų nuostolių. Taip pat gali pagal savo kompetenciją teisės aktų nustatyta tvarka sustabdyti ar panaikinti vežėjui išduotas veiklos licencijas ar leidimus vežti keleivius vietinio reguliaraus susisiekimo keleiviniu kelių transportu⁹⁸. Tokių sankcijų įtvirtinimo sutartyje galimybė sudaro sąlygas efektyviai visuomeninei kontrolei.

Akivaizdu, jog tokia sutartis turi dar ir tokių viešosios-privačiosios partnerystės („contracting-out“) sutarties požymių: viešojo pareiga vykdyti vietinių keleivių vežimo paslaugą sutarties pagrindu yra perduodama privačiam sektoriui, tačiau sutartyje yra numatomi saugikliai, jeigu sutartis bus netinkamai vykdoma, sutarties pažeidėjui bus taikomos sankcijos. Tai yra paremta viešųjų interesų prioriteto principu, kadangi sutarties tikslas ir yra visuomenei reikšmingas (garantuoti keleivių vežimo tęstinumą esant bet kokioms sąlygoms). Be to, sankcijų numatymas yra reikšmingas siekiant užtikrinti visuomeninės kontrolės galimumą esant netinkamam sutarties vykdymui. Keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo sutartys yra atlygintinės, kadangi tai paremta akivaizdžiu vienos sutarties šalies komercinių poreikių tenkinimu. Pavyzdžiui, sutartyje paprastai numatoma, kad „Užsakovas pinigus Vežėjui perveda per 15 darbo dienų po visų reikiamų dokumentų pateikimo“⁹⁹.

Taigi keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo sutartys – vienos viešosios-privačiosios partnerystės idėjos suponuotų „contracting-out“ tipo administracinių sutarčių, kai institucija, veikianti visuomenės vardu, dalies savo viešųjų funkcijų vykdymą perduoda privačiam sektoriui. Šių sutarčių specifinių požymių visumos determinavimas (viena sutarties

⁹⁸ <http://www.lazdijai.is.lt/lzd/resursai/081205/12.doc>, prisijungimo laikas 2008-11-26.

⁹⁹ <http://www.lazdijai.is.lt/lzd/resursai/081205/12.doc>, prisijungimo laikas 2008-11-26.

šalis – viešojo administravimo institucija; sutarties sudarymo tikslas - viešųjų interesų tenkinimas be kokia kaina; visuomeninės kontrolės galimybė per vienašališkų sankcijų įvedimą; ribota šalių valios laisvė sudaryti ar nesudaryti sutarties) diktuoja išvadą, jog šias sutartis galima vadinti administracinėmis sutartimis. Šių požymių visuma yra objektyvi prielaida tokių sutarčių išskyrimui iš civilinių sutarčių tarpo Lietuvos doktrinoje.

3.2. Koordinacinė administracinės sutartys Lietuvos administracinės teisės sistemoje

3.2.1. Savivaldybių sutartys pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5str.

Pagal šiuo metu galiojantį Lietuvos respublikos vietos savivaldos įstatymą¹⁰⁰, savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę skirstomos į:

- Savarankiškąsias. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už šių funkcijų atlikimą;
- Valstybines (perduotas savivaldybėms), pvz., civilinės būklės aktų registravimas; įstatymų priskirtų registrų tvarkymas; socialinių išmokų skaičiavimas ir mokėjimas; savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise ir kt.

Ankstesnėse įstatymo redakcijose buvo numatytos ir sutartinės savivaldybių funkcijos¹⁰¹. Aktualioji įstatymo redakcija tokios atskiros savivaldybių funkcijų grupės jau nebeumato. Tačiau remianti nuo 2008 m. lapkričio 29 d. galiojančio Lietuvos Respublikos savivaldos įstatymo 5 str., bendriems tikslams pasiekti savivaldybė gali sudaryti jungtinės veiklos sutartis arba bendrų viešųjų pirkimų sutartis su valstybės institucijomis ir (arba) kitomis savivaldybėmis. Taip pat Savivaldybė gali perduoti įgyvendinti administracinių ir viešųjų paslaugų funkcijas kitai savivaldybei abipusiu savivaldybių tarybų sutarimu sutarčių pagrindu, tačiau už šių funkcijų įgyvendinimą atsakinga yra funkcijas perduodanti savivaldybė.

Analizuojant šias įstatymo 5 str. reglamentuotas sutartis matome, jog joms būdingi dauguma tokių požymių, kurių visumos buvimas sutartyje rodo, jog sutartis akivaizdžiai išėina už civilinės teisės ribų.

Visų pirma, Savivaldybė – viešojo administravimo įgaliojimus (valdingus įgalinimus) turintis subjektas. Remiantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 str. 1 p., Savivaldybė – tai „įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios, 2008, Nr. [113-4290](#).

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. [55-1049](#).

bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas“. Savivaldybės dalyvauja šiose sutartyse kaip lygiateisės sutarties šalys. Šių sutarčių sudarymo tikslas – vien tik visuomeninio pobūdžio t.y. susitarti dėl vienu ar kitu valstybės funkcijų viešojo administravimo ar viešųjų paslaugų teikimo srityje atlikimo. Sutarties sudarymu nesiekama jokių privačių interesų tenkinimo, sutartys yra neatlygintinės.

Kartais šios sutartys sudaromos ir siekiant susitarti dėl jungtinės veiklos. Akcentuotina, jog šios sutartys nepriklauso „contracting-out“ tipo sutartims, kadangi abi sutartį sudarantys subjektai yra vienodo statuso, t.y. subjektai, turintys valdingus įgalinimus. Šiose srityse valstybinės funkcijos nėra perduodamos privačiam sektoriui, tačiau jos efektyviai atlieka tarpusavio santykių demokratinimo funkciją.

Koordinacinės administracinės sutartys, kaip apibrėžia rusų autorių doktrina – tai sutartys, kurios sudaromos tarp dviejų ir daugiau formaliai lygių subjektų suderinus šalių valios išraiškas, siekiant bendrų tikslų dėl valdingų ar organizacinių veiksmų įgyvendinimo¹⁰². Kaip matome iš savivaldybių sutarčių pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5 str. požymių analizės, šios sutartys atitinka minėtąją sąvoką. Taigi šios sutartys gali būti priskirtos koordinacinių administracinių sutarčių kategorijai.

3.3. Subordinacinės administracinės sutartys Lietuvos administracinės teisės sistemoje

3.3.1. Sutartys, sudaromos tarp teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų bei tarp teritorinių ligonių kasų ir vaistinių

Sutartys tarp teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų bei sutartys tarp teritorinių ligonių kasų ir vaistinių taip pat išsiskiria specifiniais požymiais, kurie išskiria šias sutartis iš civilinių sutarčių tarpo. Šių sutarčių sudarymą reglamentuoja Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas,¹⁰³ tiksliau, jo 26 str., kuriame numatyta, jog apdraustųjų asmens sveikatos priežiūros išlaidos apmokamos vadovaujantis teritorinės ligonių kasos ir sveikatos priežiūros įstaigos sutartimis, išlaidos už vaistinėse išduotus kompensuojamuosius vaistus ir medicinos pagalbos priemones – vadovaujantis teritorinės ligonių kasos ir vaistinių sutartimis.

¹⁰² А.П. Коренев, А.А. Абдурахманов. Административные договоры: понятия и виды // Журнал Российского права. - 1998. №. 7. С. 86.

¹⁰³ Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas // Valstybės žinios, 2008, Nr. 135-5239.

Teritorinės ligonių kasos tokias sutartis sudaro su valstybės, savivaldybių ir kitomis licenciją sveikatos priežiūros ir farmacinei veiklai turinčiomis arba akredituotomis šiai veiklai bei pageidaujančiomis tokias sutartis sudaryti asmens sveikatos priežiūros įstaigomis ir vaistinėmis. Su šia sutartimi turi teisę susipažinti visi apdraustieji.

Šios sutartys sudaromos pakankamai dažnai, pavyzdžiui, pagal teritorinės ligonių kasos veiklos ataskaitą, 2006 metais teritorinės ligonių kasos buvo sudariusios 906 sutartis su asmens sveikatos priežiūros paslaugas (tame tarpe ir reabilitacijos bei sanatorinio (antirecidyvinio) gydymo paslaugas) teikiančiomis įstaigomis bei su 1400 vaistinių¹⁰⁴.

Manytina, jog tokio pobūdžio sutartys yra priskirtinos administracinėms sutartims, kadangi:

- 1) visų pirma, bent vienas iš sutartį sudarančių subjektų yra valdingus valstybinius įgalinimus turinti institucija (šiuo atveju tai yra teritorinės ligonių kasos);
- 2) sutarties dalykas - tai viešasis interesas. Analizuojamuoju atveju tai – asmens sveikata bei jos apsauga kaip visos visuomenės prioritetinga interesų sritis ir valstybės saugomas gėris.
- 3) sutarties tikslas – apsaugoti asmens sveikatą.

Tačiau kyla klausimų kalbant apie dar vieno būtinojo administracinės sutarties požymio pritaikymą šioms sutartims – tai administracinio režimo klausimas. Administracinėms sutartims yra taikomos administracinės teisės normos, vadinasi, ginčai, kylantys iš tokio pobūdžio sutarčių, turėtų būti nagrinėtinos administraciniuose teismuose. Tačiau teismų praktikoje dėl to kyla nesutarimų.

Verta paanalizuoti nesutapimą Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo pasisakymuose klausimu, kuriam režimui, t.y. kokiam teisingumui priskirtinos bylos dėl ginčų, kylančių iš tokio pobūdžio sutartinių santykių.

Visų pirma, Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas 2001 m. kovo 2 d. nutartyje yra pasisakęs, jog teritorinė ligonių kasa yra administravimo subjektas ir jo statusas bei funkcijos, tarp kurių ir privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšų panaudojimo srityje, yra reglamentuojamos Socialinio draudimo įstatymo, teritorinės ligonių kasos nuostatų bei kitų norminių aktų. Taigi nors tarp pareiškėjo AB „Kauno vaistinių centras“ ir teritorinės ligonių kasos dėl vaistų ir medicinos pagalbos priemonių, kurių įsigijimo išlaidos ar jų dalis kompensuojama iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto, išdavimo buvo sudaryta

¹⁰⁴Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos 2006 m. veiklos ataskaita. <http://sena.sam.lt/images/Dokumentai/AIDS/Veiklos%20planai/vlk%20ataskaita%202006m.doc>, prisijungimo laikas 2008-10-13.

šalių sutartis, reikalavimas dėl Kauno teritorinės ligonių kasos sprendimų panaikinimo nagrinėtinas administraciniame teisme¹⁰⁵.

Vis dėlto, 2002 m. balandžio 11 d. Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas pasisakė, jog teritorinė ligonių kasa yra administravimo subjektas, kurios statusas bei funkcijos (tarp jų ir privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšų panaudojimo srityje) yra reglamentuotas Socialinio draudimo įstatymo, teritorinės ligonių kasos nuostatų bei kitų norminių aktų, tačiau nagrinėjamu atveju ginčas kilo iš S.J. įmonės „Sauliaus vaistinė“ ir Utenos teritorinės ligonių kasos sudarytos sutarties „Dėl vaistų ir medicinos pagalbos priemonių, kurių įsigijimo išlaidos ar jų dalis kompensuojama iš privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto, kompensavimo ir išdavimo apdraustiesiems“ ir papildomo 2001 m. kovo 16 d. susitarimo, t.y. iš sutartinių ieškovo ir atsakovo santykių, todėl byla nagrinėtina bendrosios kompetencijos teisme.¹⁰⁶

Taigi Lietuvos Vyriausiasis Administracinis teismo praktika šiuo klausimu nėra nuosekli ir vienareikšmė.

Be abejo, pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo prasmę, administracinio teismo ir bendrosios kompetencijos teismo jurisdikcijos atribojimo kriterijus yra ne vien tik vieno iš ginčijamo teisinio santykio subjekto ypatumai, pvz., kad tai yra viešojo administravimo subjektas, bet ir teisinio santykio, iš kurio kilo ginčas, prigimtis ir pobūdis. Todėl, mūsų nuomone, nustatant teisingumą tokio pobūdžio bylose, visų pirma reikėtų atsižvelgti į sutartimi apibrėžtų santykių pobūdį ir visų pirma - į tokios sutarties dalyką, jog sudarymo tikslą bei sutarties pirminę funkciją. Vertėtų paminėti, jog administracinių sutarčių teisminė doktrina, kaip matysime vėliau, atsirado tik 2005 m., todėl darytina išvada, kad tuo metu teismo pozicija dar natūraliai linko į tai, kad bet kokie sutartiniai santykiai yra nagrinėtini bendrosios praktikos teismuose.

Taigi atsižvelgdami į specifinių sutarties požymių visumą, priskirtume sutartis tarp teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų bei tarp teritorinių ligonių kasų ir vaistinių administracinėms sutartims. Be to, teigtume, jog šis teismų praktikos prieštarašavimas suponuoja būtinybę apibrėžti, kokiam teismui yra teisingos bylos dėl administracinių sutarčių Lietuvoje, kaip tai sėkmingai buvo padaryta Estijos 1993 metų Proceso administraciniuose teismuose įstatyme: „Administraciniais teismams teisingos bylos: <...> skundai dėl administracinių sutarčių“¹⁰⁷.

3.3.2. Sutartys dėl karo tarnybos

¹⁰⁵ Dėl civilinių teisinių santykių // Administracinių teismų praktika. 2001, Nr. 2. P. 274.

¹⁰⁶ Dėl civilinių teisinių santykių // Administracinių sutarčių praktika. 2002, Nr. 3. P. 220.

¹⁰⁷ Viešasis administravimas ir privatus asmenys. Justitia, 2004. P. 227.

Pagal Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymo 2 str.¹⁰⁸, karo prievolė - tai Konstitucijoje numatyta Lietuvos Respublikos piliečio pareiga atlikti tikrąją karo arba alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą ir pasirengti ginti valstybę nuo agresijos. Apie šioje srityje sudaromas sutartis tiesiogiai užsimenama įstatymo 18 str.: „Krašto apsaugos ministro nustatyta tvarka privalomosios pradinės karo tarnybos karys paleidžiamas iš tarnybos pirma šio įstatymo nustatyto laiko, jeigu jis yra įgijęs reikiamą pagrindinį karinį parengimą, yra atrenkamas į profesinę karo tarnybą ir sudaro profesinės karo tarnybos sutartį.“. Apie tokias sutartis (profesinės karo tarnybos ir karių savanorių tarnybos sutartis) kalbama ir Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatyme¹⁰⁹, kuris nustato krašto apsaugos sistemos organizavimo, valdymo ir kontrolės pagrindus, karo tarnybos atlikimo ir karių aprūpinimo tvarką, taip pat civilių tarnybos krašto apsaugos sistemoje ypatumus.

Profesinės karo tarnybos sutartis – tai Krašto apsaugos ministerijos ir Lietuvos Respublikos piliečio rašytinis susitarimas, kuriuo Krašto apsaugos ministerija priima pilietį į profesinę karo tarnybą, o pilietis savanoriškai įsipareigoja ją atlikti įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytais sąlygomis ir tvarka bei vykdyti visas kario pareigas (31 str.). Kario savanorio tarnybos sutartis yra Lietuvos Respublikos piliečio ir Savanorių pajėgų rašytinis susitarimas, kuriuo krašto apsaugos ministro įgaliotas Savanorių pajėgų, junginio ar bataliono vadas priima pilietį į kario savanorio tarnybą, o pilietis įsipareigoja ją atlikti įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytais sąlygomis ir tvarka bei vykdyti visas kario savanorio pareigas (32 str.) Sutartis sudaroma ne trumpesniam kaip 3 ir ne ilgesniam kaip 5 metų laikotarpiui.

Taigi viena iš sutarties šalių – valstybinius valdingus įgalinimus turinti institucija – Krašto apsaugos ministerija. Sudarydama šias sutartis ji disponuoja šiais įgalinimais, jos valios autonomija sudaryti tokią sutartį yra ribojama, kadangi karo tarnybos sutarties sudarymas yra imperatyviai nustatytas įstatymo. Sutarties dalykas – visuomeninis, t.y. asmens, tarnaujančio Lietuvos Respublikai, teisės ir pareigos tarnybos atžvilgiu. O sutarties sudarymo tikslas – užtikrinti visuomenei reikšmingų interesų įgyvendinimą, t.y. šios sutartys sudaromos tam, kad karo tarnyboje tarnaujantis asmuo tinkamai ir teisingai tarnautų šaliai, o sulaužęs savo sutartinius įsipareigojimus atsakytų pagal nustatytas sutartines sąlygas. Sutarties sąlygos, be abejo, yra nustatomos valstybinės institucijos, nes ji yra įpareigota ginti viešąjį interesą.

Skirtingai nuo civilinės teisės reguliuojamos darbo sutarties, profesinės karo tarnybos sutarties dalyku nėra nei tarnybos vieta, nei apmokėjimo ar kitos jos sąlygos. Visos šios sąlygos yra nustatytos įstatymais, kariuomenės statutais ir kitais teisės aktais. Pagal sutartį pilietis tėra

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 106-2427.

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. [49-1325](#).

priimamas į profesinę karo tarnybą ir įsipareigoja ją atlikti teisės aktų nustatyta tvarka bei vykdyti visas kario pareigas (Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 31 straipsnio 1 dalis).

Taigi remiantis analizuojamųjų sutarčių požymių visumos detalioje analize, galima būtų teigti, jog karo tarnybos sutartys – administracinės subordinacinės sutartys.

3.3.3. Kolektyvinės sutartys valstybės tarnyboje

Viena iš Lietuvos teisėkūros tendencijų – teisės normų, reglamentuojančių valstybės tarnautojų darbo santykius ir socialines garantijas, atskyrimas nuo darbo teisės.

Valstybės tarnybos įstatymo¹¹⁰ 5 str. yra nustatyta, jog darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglementuoja Valstybės tarnybos įstatymas. Taigi pritartume autoriaus V. Tiažkijaus nuomonei, jog tokiu būdu valstybės tarnyba – tai kompleksinis teisės institutas, kuriam priklauso tiek darbo teisės, tiek konstitucinės teisės, tiek administracinės teisės normos.¹¹¹

Valstybės tarnybos kaip instituto kompleksiskumą lemia tai, kad valstybė, atlikdama darbdavio vaidmenį, privalo užtikrinti veiksmingą, profesionalią ir nešališką valstybės tarnybą. Šią pareigą valstybė įgyvendina nustatydamą specialų jai dirbančių asmenų darbo santykių reguliavimą. Valstybės tarnautojai taip pat turi užtikrinti valstybės tarnybos tęstinumą ir sugebėti vykdyti pasikeitusios valdžios politinę valią.

Todėl valstybės tarnybos santykiai reguliuojami skirtingai nuo darbo teisinių santykių ir apima tokius aspektus: priėmimas į tarnybą, apribojimai ir reikalavimai valstybės tarnautojams, jų darbo užmokestis, karjera ir kiti aspektai, susiję su valstybės pareiga užtikrinti aukštą personalo kvalifikaciją bei darbo kokybę visais valdymo lygmenimis. Kadangi valstybės tarnyba yra vienas iš pagrindinių viešojo administravimo elementų, tai lemia, jog ne bendrieji darbo, o specialieji įstatymai reguliuoja teisės priimti sprendimus valstybės vardu perdavimą, valstybės tarnautojų atsakomybę ir kitus klausimus. Lietuvos Respublikos darbo kodekso¹¹² 59 str. numatyta, jog kolektyvinių sutarčių sudarymo krašto apsaugos, policijos ir valstybės viešojo administravimo tarnybose ypatumus nustato įstatymai, reglamentuojantys tų tarnybų veiklą. 2003 m. spalio 7 d. Valstybės tarnybos įstatymas buvo papildytas straipsniu, kuriame ir numatyti kolektyvinių sutarčių sudarymo valstybės tarnyboje ypatumai.

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-4534.

¹¹¹ Tiažkijus V. Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai // Justitia. 2004. Nr. 1. P. 46.

¹¹² Lietuvos Respublikos darbo kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. [64-2569](#).

Pagal Valstybės tarnybos įstatymą, kolektyvinė sutartis valstybės tarnyboje – tai darbdavio ir valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos valstybės tarnautojų rašytinis susitarimas dėl tarnybos ar kitų socialinių ir ekonominių sąlygų.¹¹³ Aptariamojo straipsnio antroji dalis numato, kad sudarant šio straipsnio pirmojoje dalyje nurodytas sutartis, darbdaviui atstovauja valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vadovas arba jo įgaliotas asmuo, o valstybės tarnautojams – valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje veikianti valstybės tarnautojų profesinė sąjunga. Matome, jog šių sutarčių subjektai atitinka standartinės administracinės sutarties subjektų požymius: viena sutarties šalis yra valstybės ar savivaldybės institucija (institucija, turinti valdingus administravimo įgaliojimus), kita šalis – valstybės tarnautojus atstovaujanti profesinė sąjunga. Sutarties tikslas – užtikrinti valstybei dirbančio personalo teises.

Tačiau kyla probleminis klausimas – kaip traktuoti sutartį, jeigu joje yra sulygta ne tik dėl tų klausimų, kuriuos reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas? Pavyzdžiui, kolektyvinėje valstybės tarnybos sutartyje gali būti aptariami ir tokie klausimai, kaip saugių ir sveikatai nekenksmingų sąlygų sudarymas darbo vietoje ar kt., kuriuos reglamentuoja darbo įstatymai. Tuomet, manytina, tokia sutartis yra mišraus tipo, t.y. sutartis, kuri apima tiek administracinės, tiek darbo teisės reguliuojamas sritis.

Apskritai, kolektyvinėje valstybės tarnybos sutartyje gali būti nustatoma daugybė sąlygų, pvz., jau minėtos saugių ir sveikatai nekenksmingų darbo sąlygų sudarymo, valstybės tarnautojų darbo ir poilsio laiko nustatymo. Darbo ir poilsio laikas valstybės tarnyboje detalai reglamentuotas Valstybės tarnybos įstatyme. Kadangi kolektyvinėje sutartyje gali būti nustatytos valstybės tarnautojų padėties nebloginančios bei teisės aktams neprieštaraujančios sąlygos, tačiau jos negali būti susijusios su papildomais valstybės ar savivaldybių lėšų iš biudžetų ir piniginių fondų panaudojimas, galimam susitarimui dėl darbo laiko sutrumpinimo ar atostogų trukmės pailginimo kyla kliūtys, kadangi tokie susitarimai vienareikšmiškai būtų susiję su papildomų lėšų iš minėtų fondų ar biudžetų išskyrimu, o tai nebūtų palanku bendravalstybiniais interesams. Todėl, žvelgiant iš teisinės pusės, administracinėje kolektyvinėje sutartyje nėra galimybės derėtis dėl darbo ir poilsio laiko galimo modifikavimo klausimo.

Kolektyvinėje sutartyje gali būti numatomi ir darbo užmokesčio mokėjimo klausimai, kolektyvinės sutarties vykdymo tvarka, kvalifikacijos tobulinimo, šalių tarpusavio informavimo ir konsultavimo klausimai.

Taigi kolektyvines sutartis valstybės tarnyboje, atsižvelgiant į tokių sutarčių specifinių požymių visumą, galima laikyti administracinėmis sutartimis.

3.3.4. Mokestinės paskolos sutartys

¹¹³ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-4534.

Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatyme¹¹⁴ yra reglamentuotas sutarčių sudarymas tarp mokesčių mokėtojo ir valstybinės institucijos, disponuojančios valdingais įgalinimais, – Valstybinės mokesčių inspekcijos. Šio įstatymo 2 str. 19 p. nurodyta, jog mokestinės paskolos sutartis – tai mokesčių administratoriaus sprendimo atidėti (išdėstyti) mokestinės nepriemokos mokėjimą pagrindu sudaryta sutartis, kai ja nustatomas mokestinės nepriemokos mokėjimo grafikas bei kitos mokestinės nepriemokos sumokėjimo atidėjimo sąlygos. Pažymime, šios sutarties šalys yra mokesčių administratorius ir mokesčių mokėtojas. Mokesčių administratorius – tai viešojo administravimo institucija, kuri turi valdingus įgaliojimus; mokesčių mokėtojas – privatus asmuo, kuris pagal įstatymų reikalavimus yra nustatytas tam tikro mokestį privalantis mokėti asmuo.

Mokesčių mokėtojas visuomet privalo tam tikrą mokestį mokėti to mokesčio įstatymo ar jo pagrindu priimto lydimosios teisės akto nustatytais terminais ir sąlygomis. Jeigu mokesčio mokėtojas negali sumokėti tam tikro mokesčio pagal visuotinai nustatytas taisykles ir įstatymų reikalavimus ir tokiu būdu įvykdyti savo, kaip mokesčių mokėtojo, imperatyvios pareigos, jis gali pretenduoti sudaryti mokestinės paskolos sutartį su mokesčių administratoriumi. Mokesčių mokėtojo ir mokesčių administratoriaus mokestinės paskolos sutartis sudaroma tokiu pagrindu: nepriemokos mokėjimas atidedamas arba išdėstomas vietos mokesčių administratoriaus sprendimu. Mokestinės nepriemokos sumokėjimo terminą finansų ministro nustatyta tvarka vietos mokesčių administratorius gali atidėti arba išdėstyti.

Kiekvienas atskiras mokesčių mokėtojo prašymas išduoti mokestinę paskolą ir pasirašyti mokestinės paskolos sutartį yra svarstomas iš naujo ir priimamas atitinkamas sprendimas. Šis sprendimas atidėti mokestinės nepriemokos mokėjimą ar jį išdėstyti gali būti priimtas tik kiekvienu konkrečiu atveju nustačius, kad nedelsiant sumokėjus mokestinę nepriemoką mokesčių mokėtojo finansinė būklė taptų kritine arba mokesčių mokėtojas turėtų didelių sunkumų vykdydamas kitus savo finansinius įsipareigojimus, tačiau šios mokestinės nepriemokos mokėjimo atidėjimas ar išdėstymas suteiktų jam galimybę stabilizuoti savo finansinę būklę ir sumokėti mokestinę nepriemoką vėliau. Sprendimas atidėti mokestinės nepriemokos mokėjimo terminą ar jį išdėstyti gali būti priimtas tik tuomet, jeigu mokesčių mokėtojas kartu su prašymu pateikia dokumentus, pagrindžiančius, kad turi realių galimybių atsiskaityti per prašomą suteikti mokestinės nepriemokos atidėjimo laikotarpį.

Tuo atveju, kai mokestinės nepriemokos sumokėjimo terminas yra atidedamas ar išdėstomas, iš mokesčių mokėtojo gali būti pareikalauta užtikrinti mokestinės nepriemokos sumokėjimą įkeitimu, hipoteka, laidavimu ar garantija. Už suteiktą mokestinę paskolą, pagal

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.

Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 88 str. 5 p., mokamos palūkanos, kurių dydį nustato finansų ministras, atsižvelgdamas į vidutinę praėjusio kalendorinio ketvirčio aukciono būdu išleistų litais Lietuvos Respublikos valstybės išdo vekselių metinės palūkanų normos svertinį vidurkį. Mokesčių mokėtojai laiku nesumokėjus įmokų pagal mokestinės paskolos sutartimi patvirtintą mokėjimo grafiką, skaičiuojamos padidintos palūkanos, o nesumokėjus palūkanų pagal mokestinės paskolos sutartį – palūkanų delspinigiai. Padidintos palūkanos ir palūkanų delspinigiai skaičiuojami iki tos dienos, kol atitinkamos sumos yra sumokamos. Padidintų palūkanų ir palūkanų delspinigių dydis yra lygus delspinigių už laiku nesumokėtą mokestį dydžiui.

Taigi mokestinės paskolos sutarčių sudarymo tikslas - sudaryti galimybę asmeniui sumokėti mokesčius. Sutarties dalykas – visuomeninis teisėtas lūkestis, jog valstybė surinktų visus mokesčius.

Šalių valios autonomija sudaryti sutartį – išimtinė. Mokesčių mokėtojas be abejo yra visiškai laisvas kreiptis arba nesikreipti dėl mokestinės paskolos suteikimo, tačiau jeigu abi šalys (mokesčių mokėtojas ir mokesčių administratorius) nusprendžia, jog mokestinė paskola mokestinei nepriemokai sumokėti yra būtina ir galima, įstatymas įpareigoja šalis šį susitarimą įforminti sutartimi.

Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 88 str.6 p. reglamentuota, kad jeigu mokesčių mokėtojas nesilaiko mokestinės paskolos sutarties sąlygų, ji vienašališkai nutraukiama. Šiuo atveju už mokestinę paskolą sumokėta palūkanų suma perskaičiuojama atsižvelgiant į faktiškai pasinaudotą mokestinės paskolos sumą, o nuo likusių nesumokėtų sumų nepertraukiamai Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 96–98 str. nustatyta tvarka skaičiuojami delspinigiai. Paminėtina, jog mokestinės paskolos sutartis taip pat vienašališkai nutraukiama, jei mokesčių mokėtojai iškeliami bankroto byla ir jis tokiu atveju tampa nemokus. Taigi mokestinės paskolos sutartys galioja vienašališko sutarties nutraukimo iš valstybinės institucijos pusės galimybė, o tai yra vienas iš būtinųjų administracinės sutarties požymių.

Tačiau jeigu mokesčių administratorius atsisako sudaryti mokestinės paskolos sutartį, jo sprendimo apskundimo galimybė įstatyme tiesiogiai nenumatyta. Vis dėlto, šio darbo autorius mano, jog kadangi atsisakius sudaryti mokestinės paskolos sutartį, mokesčių administratorius dėl šio sprendimo surašo administracinį aktą, jis galėtų būti skundžiamas Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai. Šios komisijos kompetencija kaip tik ir yra išnagrinėti žmonių ir juridinių asmenų skundus (prašymus) bei priimti dėl jų sprendimus kai ginčijami centrinių valstybinio administravimo subjektų (ministerijų, departamentų, inspekcijų, tarnybų, komisijų ir kitų centrinių valstybės institucijų bei jų tarnautojų ir pareigūnų) priimti individualūs

administraciniai aktai¹¹⁵. Tokia galimybė kaip tik ir orientuoja į tai, jog sutartims, kurios gali būti pagrindu sudaryti administracinį aktą, kuriam taikomas administracinės teisės režimas, taip pat yra iš dalies taikomas administracinis teisinis režimas.

Taigi, dėl laiku nesumokėtų mokesčių Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo nustatyta tvarka pradedami skaičiuoti delspinigiai. Taip įmonės ar asmens finansinė būklė dar labiau pablogėja ir dėl to sumažėja galimybė įmonei nors ir pavėluotai, tačiau sumokėti visus mokesčius ir susikaupusius delspinigius. O ši galimybė mokesčio mokėtojui sudaryti su mokesčio administratoriumi mokestinės paskolos sutartį, pagal kurią įmonei nukeliami laiku nesumokėtų mokesčių ir delspinigių mokėjimo terminai, sudarant galimybę mokestinę nepriemoką grąžinti dalimis. Kreiptis dėl mokestinės nepriemokos mokėjimo atidėjimo tik praėjus dviem mėnesiams nuo įstatymuose nustatyto deklaruojamo mokesčio mokėjimo pasibaigimo, o dėl išskaičiuojamo fizinių asmenų pajamų mokesčio atidėjimo – praėjus dviem mėnesiams po Fizinių asmenų pajamų mokesčio deklaracijos pateikimo dienos.

Taigi mokestinės paskolos sutartys yra akivaizdus pavyzdys, kad valstybė stengiasi į asmenį žvelgti kaip į partnerį ir sudaro reikiamas galimybes jam įvykdyti savo įsipareigojimus. Pasirenkama susitarimo forma vietoje vienašališko įsakmaus administracinio akto surašymo. Tai puikiai iliustruoja, jog naujosios viešosios vadybos principas Lietuvoje veikia ir kad mokestinės paskolos sutartį dėl jos ypatingųjų požymių visumos (sutarties tikslo, išimtinės valios autonomijos sudaryti sutartį, sutarčiai taikomas administracinis teisinis režimas, vienašališko nutraukimo galimybės numatymo įstatyme) galime išskirti iš civilinių sutarčių tarpo ir vadinti administracinėmis sutartimis.

3.3.5. Sutartys tarp aukštųjų mokyklų bei studentų

Lietuvoje aukštosios mokyklos su studentais sudarinėja kelių tipų sutartis, tarp kurių – paskolų aukštųjų mokyklų studentams suteikimo sutartys ir sutartys tarp aukštųjų mokyklų ir studentų dėl studijų. Sutartys tarp aukštųjų mokyklų ir studentų yra sudarinėjamos ir užsienio šalyse, jų pobūdis yra lygiai toks pat, kaip Lietuvoje sudaromų sutarčių tarp universitetų ir studentų, joms apibūdinti parenkamas specialus terminas – kaip pavyzdžiui, *contractual agreement* Didžiojoje Britanijoje¹¹⁶.

Paskolos sutartis – sutartis, kuria viena šalis (paskolos davėjas) perduoda kitos šalies (paskolos gavėjo) nuosavybės pinigus arba rūšies požymiais apibūdintus suvartojamuosius daiktus, o paskolos gavėjas įsipareigoja grąžinti paskolos davėjui tokią pat pinigų sumą

¹¹⁵ www.vagk.lt prisijungimo laikas 2008-11-15.

¹¹⁶ <http://www.chester.ac.uk/contract/contract.html> , prisijungimo laikas 2008-10-13.

(paskolos sumą) arba tokį pat kiekį tokios pat rūšies ir kokybės kitų daiktų bei mokėti palūkanas, jeigu sutartis nenustato ko kita. Paskolos sutartis pripažįstama sudaryta nuo pinigų arba daiktų perdavimo momento. Paskolos gavėjas tampa jam perduotų daiktų (pinigų) savininku. Priešingai nei kreditas, kuris yra tik sutartinė prievolė, paskola yra sandoris¹¹⁷.

Paskolos sutarties pagrindiniai bruožai yra tokie: paskolos sutarties sudarymo teisinės pasekmės pasireiškia tuo, jog paskolos sutarties objektas, kurį sudaro pinigai arba kitokie rūšiniais požymiais apibrėžti daiktai, nuo jų perdavimo momento pereina paskolos gavėjo nuosavybėn kartu pastarajam prisiimant pareigą grąžinti tokią pat pinigų sumą arba tiek pat tokios pat rūšies ir kokybės daiktų. Esminės sutarties sąlygas šalys gali nustatyti tik pačios, išreikšdamos savo suderintą valią. Esant tarp šalių ginčui dėl esminių sutarties sąlygų, šalių tikrąją valią, sudarant sutartį, turi įrodyti sutarties šalys, remdamosi įrodymų leistinumais taisyklėmis. Ginčo atveju neesminių sąlygų nulemtas sutarties spragas gali užpildyti teismas, aiškindamas sutartį ir taikydamas dispozityvias teisės normas.

Kasmet per 10 dienų nuo datos, kai Lietuvos Respublikos Vyriausybė paskiria Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų, skirtų mokslui ir studijoms, dalį, skirtą studentams paskoloms teikti, švietimo ir mokslo ministras nustato ir pateikia fondui informaciją apie tai, kiek Lietuvos aukštosiose mokyklose studijuoja studentų ir kiek jų moka studijų įmokas. Sprendimą suteikti paskolą konkursą laimėjusiems studentams priima fondo direktorius.

Su kiekvienu studentu, laimėjusiu konkursą fondo direktorius arba jo įgalioti atitinkamų aukštųjų mokyklų administracijos darbuotojai per mėnesį nuo paskolos sutarčių gavimo iš fondo dienos pasirašo paskolos sutartį. Paskolos sutartyje nustatomos paskolos suteikimo ir grąžinimo sąlygos, įskaitant paskolos grąžinimo grafiką, t.y. yra nustatoma paskolos suma, paskolos tikslas, metinių palūkanų dydis, delspinigių už pavėluotą sutarties mokėjimą norma, paskolos grąžinimo terminas, paskolos gavėjo įsipareigojimai ir teisės, valstybinio mokslo ir studijų fondo teisės, atvejai, kada skolos grąžinimas gali būti atidėtas (pavyzdžiui, nėštumo laikotarpiui). Paskolos sutartyje numatytos paskolos suteikimo ir grąžinimo sąlygos negali prieštarauti teisės aktams ir tvarkai, patvirtintai Vyriausybės. Tuo atveju, kai studentas pakartotinai laimi konkursą tos pačios rūšies paskolai gauti, su juo pasirašoma paskolos sutarties pakeitimo sutartis. Aukštosios mokyklos per 5 dienas nuo paskolos sutarties pasirašymo dienos informuoja apie tai fondą ir pristato jam vieną sutarties egzempliorių. Tokios sutartys su studentais skiriasi nuo paprastų paskolos sutarčių, kadangi šių paskolų suteikimo tvarką, dydį bei taikytinas palūkanas nustato Lietuvos Respublikos Vyriausybė, o paskolų administravimą atlieka Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas. Iš Valstybės biudžeto 2008 metams studentų paskoloms viso skirta 20,8 mln. litų, dalis šių lėšų bus paskirstyta studentų paskoloms rudens semestre¹¹⁸. Pavasarinio konkurso

¹¹⁷ www.vikipedija.lt, prisijungimo laikas 2008-10-13.

¹¹⁸ <http://www.visasverslas.lt/portal/categories/27/1/437/2/article/887>, prisijungimo laikas 2008-10-03.

metu Fondas su studentais pasirašė 6818 paskolų sutarčių, daugiausia jų - 5731- sudaro sutartys paskolai gyvenimo išlaidoms. Šios rūšies paskoloms išmokėta virš 23,34 mln. Lt, paskoloms studijų įmokoms mokėti - virš 536 tūkst. Lt bei paskoloms dalinėms studijoms užsienyje - virš 227 tūkst. Lt.¹¹⁹ Visgi paskolos dydis gali būti ribojamas, skirtingai negu civiliniuose santykiuose, kadangi čia yra nustatoma viršutinė paskolos riba, šiuo atveju tai būtų 36 minimalaus gyvenimo lygio suma vieneriems metams vienam studentui.

Pagal valstybės paskolų aukštųjų mokyklų studentams suteikimo, administravimo ir grąžinimo tvarką, patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybės,¹²⁰ studentai gali gauti šias paskolas: studijų įmokoms mokėti, jeigu jos nebuvo sumokėtos valstybės lėšomis; gyvenimo išlaidoms; studijoms užsienyje. Paskolas studentams suteikia ir jas administruoja Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas. Jos skiriamos iš Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatytos Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų, skirtų mokslui ir studijoms, dalies, skirtos studentams paskoloms teikti pagal Studentų rėmimo ir kreditavimo sistemos plėtojimo programą; lėšų, kurias fondas sukaupia iš grąžinamų paskolų, palūkanų ir delspinigių; rėmėjų lėšų ir kitų lėšų.

Taigi paskolų aukštųjų mokyklų studentams suteikimo sutartis pasižymi ypatingais požymiais:

1. sutarties šalys yra aukštoji mokykla ir studentas. Aukštoji mokykla – tai Lietuvos Respublikos valstybinė aukštoji mokslo ir studijų įstaiga. Ji atstovauja valstybės interesus ir, sudarydama sutartį su studentu dėl paskolos, veikia savo valstybinių įgaliojimų apimtimi. Tai yra vienas iš administracinės sutarties požymių;
2. šios sutarties tikslas – siekti užtikrinti galimybę visiems žmonėms siekti aukštojo mokslo.
3. sutarties dalykas – viešasis interesas būti užtikrintiems, jog asmenys bus pajėgūs siekti aukštojo mokslo nepaisant asmens finansinių išteklių nepakankamumui.

Kalbėdami apie teisinį režimą, taikomą sutartims, sudaromoms tarp aukštųjų mokyklų ir studentų (tiek paskolos sutartims, tiek sutartims dėl studijų), norėtume analizei pateikti Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2000 m. lapkričio 7 d. nutartį.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas dažnai pateikia išvadas dėl bylų teisingumo. Šio teismo praktikoje dėl bylų teisingumo yra pasisakyta, jog ginčai, kylantys tarp universitetų ir studentų, su kuriais universitetai yra sudarę sutartis dėl studijų, Lietuvos teisės sistemoje turėtų būti priskiriami nagrinėti bendrosios praktikos teismams ir priklauso jų kompetencijai. Taip buvo

¹¹⁹ <http://www.visasverslas.lt/portal/categories/27/1/437/2/article/887>, prisijungimo laikas 2008-10-03.

¹²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. 2073 „Dėl valstybės paskolų aukštųjų mokyklų studentams suteikimo, administravimo ir grąžinimo tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 124-5648; 2003, Nr. 109-4876.

išaiškinta 2000 m. lapkričio 7 d. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo nutartyje dėl teisingumo.¹²¹ Šioje nutartyje sprendžiamas ginčas, kam yra teisinga konkreti byla, kurioje pareiškėjas yra Vilniaus universiteto studentas, o atsakovas – Vilniaus universitetas. Skundo esmė buvo tokia: pareiškėjas Vilniaus universiteto studentas su Vilniaus universitetu buvo sudaręs sutartį dėl studijų dieniniame skyriuje. Sutartyje buvo nustatytos studijų sąlygos ir tvarka. Pareiškėjas pateiktame skunde nurodo, kad jo nuomone, Vilniaus universiteto senatas, nustatydamas valstybės finansuojamų vietų užpildymo tvarką, pažeidė 1998 liepos 7 d. Vyriausybės nutarimo Nr. 856 „Dėl valstybinių aukštųjų mokyklų studentų ir laisvųjų klausytojų“ 1.2. p., pagal kurį aukštojoje mokykloje iš gerai besimokančio studento, priimto į valstybės finansuojamą vietą užmokestis už studijas neimamas. Pareiškėjas skunde neprašė ištirti Senato priimto akto atitikimo Vyriausybės nutarimui, kadangi pagal tuomet galiojusį ABTĮ 28 str. jis neturėjo tokios teisės tai daryti. Taigi šalių ginčas kilo dėl sutartinių santykių, todėl, anot teismo, jis yra nagrinėtinas bendrosios kompetencijos teisme.

Taigi pagal tokių bylų teisingumo vertinimą matome, jog Lietuvos Vyriausiasis Administracinis teismas tokio pobūdžio sutartis laikė civilinio pobūdžio sutartimis. Tačiau tokia nuostata iš esmės galėtų būti ginčijama dėl to, jog ši sutartis pasižymi tokiais ypatingais požymiais:

1. visų pirma, aukštosios mokyklos sutartys su studentais sudaromos šalims nesiekiant asmeninės finansinės naudos. Šių sutarčių tikslas – saugoti aukštąjį mokslą kaip viešąjį interesą sutartyje nustatant šalių teises ir pareigas;
2. sutarties šalys – aukštoji mokykla kaip Lietuvos Respublikos valstybinė aukštoji mokslo ir studijų įstaiga;
3. šiose sutartyse yra numatoma vienašališka jos nutraukimo galimybė: studentai, laiku nesumokėję sutartyje nurodytu laiku studijų įmokos, išbraukiami iš studentų sąrašų ir sutartis su jais nutraukiama. Tokią galimybę paprastai tvirtina aukštosios mokyklos vadovas savo įsakymu Sutarčių su studentais sudarymo ir nutraukimo apraše. Pavyzdžiui, Vilniaus Gedimino Technikos Universitete tokia galimybė numatyta „Sutarčių su studentais, sutinkančiais mokėti visą studijų kainą, sudarymo ir nutraukimo, studentų, sutinkančių mokėti visą studijų kainą, ir studentų, studijuojančių iš dalies valstybės finansuojamose vietose, įmokų už studijas mokėjimo ir jų grąžinimo tvarkos apraše“.¹²²

¹²¹ Dėl sutarčių (civilinių teisinių santykių) // Administracinių teismų praktika. 2001, Nr. 1. P. 290.

¹²² http://www.vgtu.lt/studijos/lt/studiju_sutarciau_sudarymas_ir_nutraukimas/1102.745, prisijungimo laikas 2008-10-17.

Taipogi norėtume paminėti, jog Lietuvos teisminėje praktikoje, kaip matysime, apie administracines sutartis pirmą kartą užsiminta tik 2005 m. byloje Nr. A14-1479/2005¹²³. Todėl tikėtina, jog šiai dienai kilus analogiškam nesutarimui tarp studento ir universiteto, tokia byla būtų traktuojama kaip teisinga ne bendrosios kompetencijos, o administraciniam teismui. Taigi atitinkamai šioms sutartims taikytume administracinį teisinį režimą, o tai, autoriaus nuomone, įgalina tokias sutartis vadinti administracinėmis sutartimis.

3.3.6. Sutartys tarp muitinės ir garantinės asociacijos

Sutartis tarp muitinės ir garantinės asociacijos Lietuvos Respublikos teismų praktika tiesiogiai pripažįsta ir įvardija kaip administracines sutartis. Lietuvos Respublikos apčiuotoje teismų praktikoje pirmą kartą administracinės sutartys paminėtos 2005 m. lapkričio 25 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A14-1479/2005¹²⁴, pagal pareiškėjo Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacijos „Linava“ apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2005 m. gegužės 19 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacijos „Linava“ skundą atsakovams Muitinės departamentui prie Lietuvos respublikos finansų ministerijos bei Kauno teritorinei muitinei dėl sprendimo panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus. Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas, byloje pasisakydamas dėl teisinių santykių, susiklosčiusių tarp muitinės ir garantinės asociacijos rūšies, yra nurodęs, jog tokia santykių tarp viešojo administravimo institucijos ir privataus asmens forma, kai valstybės institucija, siekdama įgyvendinti savo įstatymines funkcijas ir patenkinti viešąjį interesą, sudaro sutartis su privačiais asmenimis, Europos šalių teisminėje praktikoje ir teisės doktrinoje yra vadinama administracine sutartimi. Konkrečiai šioje byloje buvo nurodyta, jog bendrosios garantijos sutartis tarp muitinės ir garantinės asociacijos nėra civilinė sutartis ir jos pagrindu susiklostę santykiai yra viešosios, o ne civilinės teisės dalykas.

Taigi tokio pobūdžio sutartys, galima drąsiai teigti, nuo 2005 m. Lietuvos Respublikos teismų praktikoje pripažįstamos kaip administracinės. Kaip matome, šių sutarčių požymiai yra analogiški kitoms mūsų analizuotoms administracinėms sutartims (vienas iš susitariančių objektų yra viešojo administravimo institucija; sutarties tikslas – siekimas įgyvendinti įstatymines funkcijas ir patenkinti viešąjį interesą), todėl sutinkamai su tuo galima daryti išvadą, jog nuo 2005 m. apčiuotoje Lietuvos Respublikos teismų praktikoje administracinės sutartys yra

¹²³ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 8. Teisinės informacijos centras: Vilnius, 2006. P. 134-166.

¹²⁴ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 8. Teisinės informacijos centras: Vilnius, 2006. P. 134-166.

pripažįstamos egzistuojančiomis, todėl, atsižvelgiant į socialinių pokyčių teoriją, klausimo dėl šio instituto įtvirtinimo įstatyminiu lygmeniu analizė tampa aktualiu Lietuvos teisės doktrinos uždaviniu.

3.5. Administracinių sutarčių Lietuvos administracinės teisės sistemoje teisinio reglamentavimo problemos ir galimi jų sprendimo būdai

Tyrimo metu analizuojant įvairiose viešojo administravimo srityse sudarinėjamas sutartis tampa akivaizdu, jog praktikoje dėl neišvengiamų socialinių pokyčių ir valstybinio valdymo demokratėjimo tendencijų atsiranda tokios sutartys, kurios akivaizdžiai išeina už civilinės teisės reglamentuojamos civilinių sutarčių sampratos ribų. Vadinasi, atsiranda nauji teisiniai santykiai, kurie dar nėra atspindėti teisės normose. Tokias praktikoje pasitaikančias sutartis pagal jų požymių specifiškumą ir šių požymių visumą galima vadinti administracinėmis sutartimis.

Tyrimo metu dėl šio darbo apimties tikslingai nepateikėme visų sutarčių, kurios, autoriaus nuomone, pagal savo ypatingųjų požymių visumą galėtų būti pagrįstai vadinamos administracinėmis arba bent jau mišriomis sutartimis, pavyzdžiui, sutartys dėl institucijų bendrų projektų, sutartys dėl informacijos teikimo, sutartys dėl kalėjimų privatizavimo, sutartys dėl ilgalaikės žemės nuomos ir pan. Pateikėme labiausiai paplitusių sutarčių analizę, iš kurios, autoriaus nuomone, galima susidaryti įspūdį apie tokio pobūdžio sutarčių charakteristikas. Atlikus analizę tampa akivaizdu, kad administracinės sutartys (jų sąvoka, sudarymo sąlygos, forma, vykdymo ypatumai ir pan.) Lietuvoje nėra centralizuotai apibrėžtos įstatyminiu ar poįstatyminiu lygmeniu, teisinis reglamentavimas yra chaotiškas ir tai sukelia problemų šių sutarčių įgyvendinimo praktikoje, kadangi nėra absoliučiai jokio teisinio pagrindo tokias sutartis sudarinėti. Šios problemos ypač išryškėja tuomet, kai teismams reikia nuspręsti, kuriam teismui yra teisingos bylos, kylančios iš ginčų dėl tokių sutarčių, kurios pagal savo požymius akivaizdžiai skiriasi nuo civilinių sutarčių.

Administracinės sutartys Lietuvos administracinės teisės sistemoje reglamentuojamos decentralizuotai, teisės normos, kurios nustato šių sutarčių sudarymo sąlygas, jų vykdymą, pakeitimo ir nutraukimo pagrindus, yra išmėtytai išdėstytos skirtinguose teisės aktuose, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatyme, Lietuvos Respublikos koncesijų įstatyme, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 21 d. nutarime „Dėl valstybės paskolų aukštųjų mokyklų studentams suteikimo, administravimo ir gražinimo tvarkos patvirtinimo“, Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatyme ir pan. Matome, jog nesant administracinių sutarčių sąvokos įstatyminio reglamentavimo, nėra ir aiškumo, kaip ir kur galima ar reikia naudoti administracines sutartis.

Todėl šiuo metu Lietuvoje viešojo administravimo srityje sudarant sutartis, kurios skiriasi nuo civilinės teisės reguliuojamų sutarčių, nėra žinoma, kokia teisės sritis ar kokios teisės normos jas turi reguliuoti ir kokia teisė yra taikytina.

Taigi šiuo metu Lietuvoje nėra nei atskiro įstatymo, nei poįstatyminio akto, kuris centralizuotai reglamentuotų administracinių sutarčių sudarymo procesą ir vykdymą. Atskiro teisės akto, reglamentuojančio administracines sutartis, priėmimas veikiausiai būtų ganėtinai sudėtingas procesas, kadangi, kaip išsiaiškinome tyrimo metu, administracinės sutartys gali būti labai įvairios, t.y. viešosios-privačiosios partnerystės („contracting-out“), subordinacinės, koordinacinės sutartys. Tačiau akivaizdu, jog išryškėjusias teisinio reglamentavimo problemas reikia spręsti. Šiuo metu Lietuvoje viešojo administravimo sritį reglamentuoja daugelis įstatymų, iš kurių pagrindinis - Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas¹²⁵. Manytume, jog būtų tikslinga į šį įstatymą įtraukti ir tokias bendrąsias nuostatas:

- administracinių sutarčių sąvoką;
- administracinių sutarčių rūšis (viešosios privačiosios partnerystės, koordinacinės, subordinacinės sutartys);
- kaip administracinių sutarčių sudarymo formą numatyti rašytinę sutarties formą;
- galimas administracinių sutarčių sudarymo sąlygas;
- administracinių sutarčių negaliojimo sąlygas;
- administracinių sutarčių visuomeninės kontrolės galimybę per vienašališką sutarties nutraukimą ar pakeitimą ir pan.

Siūlytume įstatymą papildyti tokia administracinių sutarčių sąvoka: administracinė sutartis - tai dviejų ar daugiau administracinės teisės subjektų, kurių bent vienas turi ir veikia savo valdingųjų įgalinimų ribose, susitarimas, sudarytas administracinių teisės normų pagrindu, dėl jų teisių ir pareigų nustatymo, pakeitimo ar pasibaigimo ir kurio tikslas – tenkinti viešuosius interesus. Įstatyminiu lygmeniu įtvirtinus administracinės sutarties sąvoką ir pagrindinius jos sudarymo ir vykdymo klausimus, pirmiausia galima būtų pasiekti teismų praktikos suvienodinimo kalbant apie bylų teisingumą. O praktinio šių įstatyminių normų taikyme atsiradusios problemos turėtų būti sprendžiamos teismų praktikos išaiškinimuose. Vėliau praktikoje išryškėjusios administracinių sutarčių taikymo problemos turėtų atsispindėti Viešojo administravimo įstatymo nuostatų dėl administracinių sutarčių papildymuose.

Taigi laikantis šio autoriaus projektuojamo administracinių sutarčių teisinio reglamentavimo srityje atsiradusių problemų sprendimo būdo, realiai egzistuojantys teisiniai

¹²⁵ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.

santykiai (trečiasis teisinės būties lygmuo) būtų sėkmingai perkelti į teisinės normas (antrąjį teisinės būties lygmenį), vėliau – ir į teisinę sąmonę (pirmąjį teisinės būties lygmenį).

IŠVADOS

1. Šiuolaikinė teisė savo funkcijas gali atlikti nesiremama griežtu viešosios ir privatinės teisės atirbojimu, kadangi teisinėje valstybėje turiningoji teisė, kaip socialinio reiškinių, paskirtis yra bendra.

1.1. Atlikdama savo misiją, administracinė teisė turi sąveikauti su civiline teise, todėl būtina šių dviejų teisės šakų integracija ir teisinio reguliavimo metodų abipusis derinimas.

1.2. Vykstant valdymo demokratėjimo procesams atsiranda naujos integracinės viešojo administravimo formos – administracinės sutartys.

2. Esminiai administracinių sutarčių požymiai, skiriantys jas iš nuo civilinių sutarčių, yra šie:

a) sutarčių teisinis režimas - administracinės teisės normos (kartais - administracinės teisės normos ir civilinės teisės normos);

b) sutarčių dalykas – viešasis interesas;

c) sutarčių sudarymo tikslas – siekimas užtikrinti viešojo intereso apsaugą;

d) bent vienas subjektas, sudarantis sutartį, yra valstybinė arba savivaldybės institucija ar įstaiga, kuri turi valdingus įgalinimus ir sutartyje veikia šių įgalinimų apimtimi;

e) paprastai yra galimybė minėtai institucijai ar įstaigai vienašališkai keisti arba nutraukti sutartį visuomeninės kontrolės pagrindais;

f) valios autonomija sudaryti sutartį – išimtinė;

g) koordinacinėms administracinėms sutartims būdingas neatlygintinumas.

3. Administracinių sutarčių sudarymas viešojo administravimo srityje Lietuvoje šiuo metu yra paplitęs, tačiau jų teisinis reglamentavimas yra chaotiškas, decentralizuotas. Atskiros administracinės sutartys yra fragmentiškai reglamentuojamos atskirais įstatymais ir kitais teisės aktais, kurie šių sutarčių tiesiogiai neįvardina kaip administracinių, todėl teismų praktikoje kartais kyla neaiškumų ir prieštaravimų siekiant nustatyti bylų, kylančių iš ginčų dėl administracinių sutarčių, teismingumą.

4. Administracinių sutarčių egzistavimas aprobuotoje Lietuvos teismų praktikoje yra pripažįstamas nuo 2005 m., tačiau Lietuvos doktrina ir įstatyminis reglamentavimas vėluoja pripažinti šį institutą, todėl egzistuoja objektyvus administracinių sutarčių detalios analizės ir potencialių jos panaudojimo galimybių tolimesnės mokslinės studijos poreikis.

PASIŪLYMAI

1. Siūlytume įstatymų leidėjui į Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymą įtraukti tokias bendrąsias nuostatas dėl administracinių sutarčių:

- administracinių sutarčių sąvoką;
- administracinių sutarčių rūšis (viešosios privačiosios partnerystės, koordinacinės, subordinacinės sutartys);
- kaip administracinių sutarčių sudarymo formą numatyti rašytinę sutarties formą;
- galimas administracinių sutarčių sudarymo sąlygas;
- administracinių sutarčių negaliojimo sąlygas;
- administracinių sutarčių visuomeninės kontrolės galimybę per vienašališką sutarties nutraukimą ar pakeitimą.

2. Siūlytume specialiajai teisėjų kolegijai suformuoti vieningą praktiką, sprendžiant klausimus dėl bylų, kylančių iš sutarčių, kurios išeina iš civilinės teisės ribų pagal savo specifinių požymių visumą, teismingumo, kurio nustatymas turėtų remtis Lietuvos Respublikos Vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. pateiktu išaiškinimu, kad tokia santykių tarp viešojo administravimo institucijos ir privataus asmens forma, kai valstybės institucija, siekdama įgyvendinti savo įstatymines funkcijas ir patenkinti viešą visuomenės interesą, sudaro sutartis su privačiais asmenimis, Europos šalių teisinėje praktikoje ir teisės doktrinoje yra vadinama administracine sutartimi ir tokios sutartys nėra civilinės, todėl jų

pagrindu susiklostę santykiai yra viešosios, o ne civilinės teisės dalykas ir tokios bylos nagrinėtinos administraciniuose teismuose.

ADMINISTRACINĖS SUTARTYS LIETUVOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS SISTEMOJE

(INGA GAILIŪTĖ)

SANTRAUKA

Raktiniai žodžiai; administracinė sutartis, socialiniai pokyčiai, viešosios-privačiosios partnerystės sutartys, koordinacinės sutartys, subordinacinės sutartys, viešoji vadyba.

Siekiant efektyvaus, demokratiško valdymo, yra būtina priartinti valdžią prie žmogaus, būtina, jog imperatyviųjų metodų primatą imtų pamažu keisti dispozityvusis valdymo metodas, kadangi socialiniai pokyčiai bei demokratėjanti visuomenė diktuoja kokybiškai naujos administracinės teisės poreikį. Todėl viešoji teisė turėtų perimti pažangius privatinės teisės metodus bei pažangiausiųjų institutų dvasią, t.y. į viešąjį valdymą turėjo ir turi būti perkeliama geriausi verslo valdymo principai ir priemonės, tarp jų ir sutarties (administracinės sutarties) institutas.

Administracinių sutarčių klausimas moksliniu pagrindu yra menkai tyrinėtas. Tačiau praktikoje nuolat atsiranda sutarčių, kurios peržengia įprastos civilinės sutarties požymių ribas ir kuriose atsiranda naujų požymių, kurių civilinė teisė nereglamentuoja. Tai administracinės sutartys, kurioms būdinga tai, jog bent viena iš sutartį sudarančių šalių yra valdingus įgalinimus

turinti valstybinę instituciją, kuri privalo užtikrinti visuomenei svarbius interesus, todėl tokios sutarties šalims yra būdinga sąlyginė nelygybė.

Administracinės koordinacinės sutartys paprastai yra neatlygintinės, jų tikslas – užtikrinti viešojo tenkinimą geriausiu, ekonomiškiausiu būdu.

Pagal būdingiausius atskirų sutarčių požymius galima skirti koordinacines, „contracting-out“ sutartis (sutartys dėl keleivių vežimo vietiniais maršrutais; koncesijų sutartys), koordinacines sutartis, t.y. sutartis tarp dviejų valdingus įgalinimus turinčių institucijų (savivaldybių sutartines funkcijas įgyvendinančios sutartys; sutartys, sudaromos tarp teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų bei tarp teritorinių ligonių kasų ir vaistinių) bei sutartis tarp valdingus įgalinimus turinčios institucijos bei privataus fizinio ar juridinio asmens (mokestinės paskolos sutartys, sutartys dėl karo tarnybos), t.y. subordinacines sutartis.

Taigi administracinės sutartys Lietuvos administracinės teisės sistemoje užima tarpinę padėtį tarp administracinių aktų bei civilinių sutarčių bei atlieka naujosios viešosios vadybos idėjos išgeneruoto instituto valstybinėje viešojo administravimo (valdymo) sistemoje vaidmenį.

ADMINISTRATIVE AGREEMENTS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW OF LITHUANIA

(INGA GAILIŪTĖ)

SUMMARY

Key words: the administrative agreement, the social alterations, the agreements of public-private partnership, the agreements of coordination, the agreements of subordination, public management.

In order to achieve effective governing, there is a must to get the government closer to the people, also it is important to change imperative method of governing into dispositive one. It is necessary because of the fact that social alterations necessarily dictate the pulse of administrative law.

The question of administrative agreements has not been analysed widely enough in the area of social sciences. However, the practice of everyday life distinguishes the fact that there are many contracts which are made between the institutions of government and private sector which cannot be described as civil contracts or civil agreements. The main reason can be underlined easily: those contracts or agreements have gained completely different features in comparison with ordinary civil agreements. The main indications of these agreements are: firstly, at least one of the subjects of the contracts is the institution of the government or its representative who has authoritative commission, secondly, the main purpose of making such contract is implementing the needs of society and the public interests. Administrative agreements sometimes are non-

repayable, if we are speaking about the agreements between the institutions of the same range, however, if we are speaking about the agreements of concession, the majority of such contracts seem to be repayable.

The main types of administrative agreements revealed in this work as the following ones: the agreements of subordination, the agreements of coordination and the agreements of concession („contracting-out“).

The author of this work after analyzing many different types of existing agreements in the real practice in Lithuania and the doctrine of different other countries is trying to make the final conclusion that the administrative agreements exist in Lithuania, also they are acknowledged in the practice of Lithuania since the year of 2005 and those agreements, as being completely different from the civil ones, should be also regulated in the legal acts as soon as possible, because this social alteration needs to be regulated properly and wisely.

Literatūros sąrašas

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.
3. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.
4. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos // Valstybės žinios. 2000, nr. 74-2262, Nr. 77, Nr. 80.
5. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Šeštoji knyga. Prievolių teisė // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
6. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2569.
7. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141.
8. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. [84-2000](#).
9. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 116-4320.
10. Lietuvos Respublikos kelių transporto kodeksas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 119-2772.
11. Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. [49-1325](#).
12. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. [55-1049](#).

13. Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 55-1527.
14. Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 106-2427.
15. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-4534.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. 2073 „Dėl valstybės paskolų aukštųjų mokyklų studentams suteikimo, administravimo ir grąžinimo tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 124-5648; 2003, Nr. 109-4876.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 11 d. nutarimas Nr. 198 „Dėl leidimų naudoti naudingųjų iškasenų (išskyrus angliavandenilius), požeminio pramoninio ir mineralinio vandens išteklius ir žemės gelmių ertmės išdavimo tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 16-607.
18. Nuomonė dėl „Žaliosios knygos apie viešas/privačias partnerystes ir bendrijos teisę viešų/privačių partnerysčių ir koncesijų srityje“ // Oficialus leidinys C 120 , 20/05/2005.
19. Vokiečių imperijos civilinis kodeksas. Teisingumo ministerijos leidinys. Kaunas, 1927 m.

Teismų praktika

1. Dėl civilinių teisinių santykių // Administracinių teismų praktika. 2001.
2. Dėl civilinių teisinių santykių // Administracinių teismų praktika. 2002.
3. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 8. Teisinės informacijos centras: Vilnius, 2006.
4. Lietuvos Aukščiausiojo teismo praktikos, taikant tarptautinės privatinės teisės normas, apibendrinimo apžvalga, aprobuota Lietuvos Aukščiausiojo teismo senato 2000 m. gruodžio 21 d. nutarimu Nr. 28 // Teismų praktika. 2001. Nr. 14.

Teisinė literatūra

1. Ambrasienė D., Baranaskas E., Bublienė D. ir kt. Civilinė teisė. Prievolių teisė. Vilnius: 2006.
2. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas: 2005.
3. Furst M., Trinks J. Filosofija. Lumen, Vilnius:1995.
4. Kelzen H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: 2002.
5. Kiršienė J., Pakalniškis V., ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. - Vilnius: 2004.
6. Kiršienė J., Pakalniškis V., ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. - Vilnius: 2007.

7. Kūris. E. Grynoji teisės teorija, teisės sistema ir vertybės: normatyvizmo paradigmos iššūkis // H. Kelzen. Grynoji teisės teorija. Vilnius. 2002.
8. Mikelėnas V. Sutarčių teisė. Justitia, Vilnius: 1996.
9. Nekrošius I., Nekrošius V., Vėlyvis S. Romėnų teisė. Justitia, Vilnius 1999.
10. Puškorius S. Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę: - Vilnius, 2000.
11. Puškorius S. Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje // Jurisprudencija, 15 (7) tomas.
12. Pranešimas Senatui, Sausio 20, 1795, 3 Hamiltono raštai (*Hamilton's works*) 286 Federalinis leidimas:1904.
13. Šedbaras S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai. Vilnius: Justitia, 2006.
14. Tiažkijus V. Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai // Justitia. 2004. Nr. 1.
15. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004.
16. Valančius V. Viešasis administravimas ir privatūs asmenys. Vilnius: Justitia, 2004.
17. Vasarienė D. „Civilinė teisė“. Vilniaus vadybos kolegija, Vilnius 2002.
18. Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija, 2006. 5 (83).
19. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Козырина и М.Штатиной. Москва: Спарк, 2003.
20. Алёхин А.П., Камолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Москва: Зерцало Теис, 1996.
21. Елистратов А.И. Очерк административного права. - М.: Государственное издательство, 1922.
22. Коренев А.П., А.А. Абдурахманов. Административные договоры: понятия и виды // Журнал Российского права. – 1998.
23. Покровский И.А. Основныя проблемы гражданского права. - Москва: Статут, 1998.
24. Тихомиров Ю. А. Публичное право. - Москва: ВЕК, 1995.
25. Тихомиров С. Административное право Российской федерации. Москва: Юрлитинформ, 2003.
26. Юридические и материальные средства административной деятельности во Франции. М., 1994.
27. Хростов В.М. Система римского права. Москва, 1996.
28. Atiyah P.S. An Introduction to the Law of Contracts. 5th edition.

29. Beale H., Tallon D. Cases, Material and Text on Contract Law. Hart Publishing: Oxford, 2002.
30. Carroll, P., Steane, P. Australia, the New Public Management and the new millennium. In K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie (Eds.). New Public management. London: Routledge, 2002.
31. Carsten Greve. Contracting for Public services. Routledge, London And New York, 2007.
32. Chitty on Contracts, 27th edition, Vol. 1.
33. Farnsworth E. A. United States Contract Law.
34. Frenzen D. The George Washington Law Review 1968 – 1969. Administrative Law in USA.
35. Hood, C., and Jackson, M. Administrative Argument. Adlershot: Dartmouth, 1991.
36. Governance in Transition: public management reform in OECD countries. Organizations for Economic Cooperation and Development. Paris: OECD, 1995.
37. Gordley. J. The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine, Clarendon Press, Oxford, 1991.
38. Osborne, D. and Gaebler, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
39. Uniform Commercial Code, Art. 1-201.
40. Mauer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. – Munchen: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1983.

Kiti šaltiniai

1. Dictionary of Law. L. B. Curzon. Longman, 2002.
2. Pinguin Dictionary of English Synonyms and Antonyms, Pinguin Books, London, 1992.
3. Dabartinės leituvių kalbos žodynas. Mokslo ir enciklopedijų leidykla, Vilnius, 1993.
4. Prancūzų-lietuvių kalbų žodynas. Valstybinis leidybos centras, Vilnius, 1992.
5. Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos 2006 m. veiklos ataskaita.
6. <http://www.vilnius.lt>
7. <http://lazdijai.lt>
8. <http://vagk.lt>
9. <http://www.visasverslas.lt>
10. <http://www.lawbook.by.ru>
11. http://www.fhzwickau.de/fileadmin/ugroups/verwaltungsportal/dez_studien/vertrag_eng.pdf
12. <http://www.chester.ac.uk/contract/contract.html>

