

# VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS KAIP LIETUVOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS REGULIAVIMO DALYKAS: KAI KURIE PROBLEMINIAI ASPEKTAI<sup>1</sup>

Gytis Kuncevičius, Violeta Kosmačaitė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto  
Konstitucinės ir administracinės teisės institutas  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva  
Telefonas (+370 5) 271 4545

Elektroninis paštas [gytis.kuncevicius@mruni.eu](mailto:gytis.kuncevicius@mruni.eu),

Pateikta 2014 m. vasario 14 d., parengta spausdinti 2014 m. kovo 13 d.

doi:10.13165/JUR-14-21-1-07

## Įvadas

Egzistuojanti ekonominio, socialinio, kultūrinio bei teisinio gyvenimo dinaminė aplinka lemia, kad administracinės teisės, kaip ir bet kurios kitos teisės šakos, vaidmuo ir formos visuomeninių santykių reguliavime kinta įvairiomis kryptimis. Žinoma, kad viešosios ir privatinės (administracinės ir civilinės) teisės atskyrimo poreikis buvo pagrįstas dar Romos teisininko Ulpiano (170–228 m.), tačiau, mokslininkų teigimu, tada šis atkyrimas nebuvo toks reikšmingas, koks jis yra dabar. Iš esmės skirstymas į *ius privatum* ir *ius publicum* tapo klasikiniu santykinai neseniai,

---

1 Straipsnyje teoriniu aspektu analizuojami ne viešojo administravimo apskritai, o jo **sampratos** probleminiai aspektai, darantys įtaką Lietuvos administracinės teisės reguliavimo dalyko apimčiai.

maždaug XVII a. viduryje<sup>2</sup>. Tai sietina su administracinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, susiformavimu ir jos vaidmens reguliuojant visuomeninius santykius sustiprėjimu. Kiek šiandieną bebūtų diskutuojama apie viešosios ir privatinės teisės suartėjimą ar net asimiliaciją, reikėtų sutikti su prof. J. B. Auby, palaikančio šio skyrimo aktualumą, pozicija. Mokslininkas apibendrintai įvardija du tokio skyrimo vaidmenis: konceptualųjį ir praktinį<sup>3</sup>. Itin reikėtų akcentuoti praktinę šio skyrimo reikšmę, traktuojamą kaip procedūrinę (teismų kompetencijos atribojimas, tam tikrų teisinių priemonių ir procedūrų taikymo laukas), ir turiningąją, kuri padeda apibrėžti teisinius režimus, taikomų taisyklių turinį. Taigi viešosios administracijos sąrangos, jos veiklos instrumentų (formų, priemonių) sistemos apibrėžtis nėra tik teorinių svarstymų objektas. Ji lemia viešosios administracijos veiklai taikomą teisinį režimą, administracinių teismų kompetenciją, o plačiau kalbant, apibrėžia administracinės teisės reguliacines ribas.

Užsienio šalių bei Lietuvos teisės mokslininkai vis dažniau užsimenta apie pastebimas administracinės teisės reguliavimo dalyko plėtros tendencijas. Teisybės dėlei reikia paminėti, kad tokios tendencijos būdingos ir privatinei teisei<sup>4</sup>. Nagrinėjamos problematikos erdvėje būtina akcentuoti, kad paminėti reiškiniai transformuojasi į konkrečius pavidalus: viešojo administravimo, kaip viešosios administracinės veiklos, ir privatinės teisinės administracijos veiklos lauko plėtrą, sąveikas bei konkurencijas. Žvelgiant per lyginamosios teisės prizmę galima pastebėti, kad administracinės teisės samprata ir vaidmuo visuomeninių santykių reguliavimo sistemoje pastebimai skiriasi<sup>5</sup>. Praktinė situacija rodo, kad viešųjų ir privatinųjų viešosios administracijos veiklos formų (priemonių) balansas nuolat kinta ir kiekvienoje valstybėje yra vis kitoks<sup>6</sup>. Ir tai priklauso ne tik nuo konkrečios valstybės teisės tradicijos, praktinių poreikių, tačiau ir nuo galiojančios pozityviosios teisės, kuri ne visada atitinka objektyviuosius poreikius. Žvelgiant į pateiktas išvagas nesunku pamatyti, kad jos itin aktualios ir šiandieninei Lietuvos administracinei teisei tiek formuojant jos doktriną, tiek sprendžiant jos praktinio taikymo lygmeniu kylančias problemas. Taigi ir šiandieną tampa aktualu nustatyti santykį tarp teisės doktrinoje ir pozityviojoje teisėje suformuluotų

2 Beaud, O. La distinction entre droit public et droit privé: un dualisme qui résiste aux critiques. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2001, p. 31.

3 Žr. plačiau: Auby, J. B. Le rôle de la distinction du droit public et droit privé dans le droit français. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2001, p. 20–27.

4 Plačiau žr. Kuncevičius, G. Sutarties instituto pritaikymas administracinėje teisėje: teorinės išvagos. *Socialinių mokslų studijos*. 4(8): 241–247.

5 Straipsnyje bus remiamasi pavyzdžiais, iliustruojančiais administracinės teisės reguliavimo objekto skirtingose šalyse bendrybes, o ne skirtybes, taip siekiant susiformuoti instrumentarijų, būtiną Lietuvos teisinių problemų vertinimui taikant lyginamąjį metodą.

6 Plačiau žr. Kuncevičius, G., *supra* note 4.

administracinės teisės reguliavimo dalyko ribų, įvertinti, kaip šis santykis gali pasireikšti praktikoje ir kokias problemas sukelti.

**Straipsnio tyrimo objektas** – viešojo administravimo, kaip Lietuvos administracinės teisės reguliavimo dalyko, sampratos probleminiai elementai, darantys įtaką Lietuvos administracinės teisės reguliaciniam vaidmeniui.

**Straipsnio tyrimo tikslas** – išanalizuoti viešojo administravimo sampratos elementų, darančių įtaką Lietuvos administracinės teisės reguliaciniam vaidmeniui, probleminius aspektus, pateikti jų teorinį teisinį vertinimą.

**Straipsnio uždaviniai:** 1) atskleisti administracinės teisės ir viešojo administravimo sąveiką doktrininio aspektu. 2) Išanalizuoti ir atskleisti privatinės-teisinės viešosios administracijos veiklos ypatumus lyginamosios ir Lietuvos administracinės teisės požiūriu. 3) Išanalizuoti ir įvertinti viešojo administravimo sampratos, įtvirtintos Lietuvos pozityviojoje teisėje, įtaką Lietuvos administracinės teisės reguliaciniam vaidmeniui.

Rengiant straipsnį taikyti sisteminės analizės, istorinis, lyginamasis, analitinis kritinis, metaanalizės metodai.

## 1. Viešosios administracijos veikla ir jos formos (priemonės) kaip administracinės teisės reguliavimo objektas

Administracinės teisės, kaip mes ją suprantame šiandieną, legitimumo pagrindimo turime ieškoti kontinentinės teisės tradicijoje, kadangi bendrosios teisės sistemoje, ypač Didžiojoje Britanijoje, ilgą laiką buvo neigiamas administracinės teisės egzistavimas apskritai. Šioje šalyje ilgą laiką vienvaldiškai dominavo A. V. Dicey teorija, pagal kurią teisinė sistema aiškinama per *rule of law* koncepciją, atsisakant pripažinti, kad egzistuoja specialioji viešosios valdžios teisė<sup>7</sup>. Vis dėlto, nors ir ganėtinai vėlai, britai turėjo pripažinti, kad šalia bendrosios (privatinės – *autorių pastaba*) teisės egzistuoja ir specialioji – administracinė teisė.

Formalioju požiūriu administracinė teisė yra palyginti nauja teisės šaka, kurios išsikristalizavimą iš bendrosios (privatinės) teisės, be kitų veiksnių, lėmė atsiradęs poreikis sukurti kitokią teisinio reguliavimo techniką, negu galėjo pasiūlyti privatinė teisė. Kontinentinės teisės sistemos šalyse administracinė teisė visada buvo siejama su viešosios administracijos veikla, jos santykius su privačiais asmenimis reglamentuojančia teisės šaka. Tačiau akivaizdu, kad viešoji administracija itin plačiai savo veikloje remiasi ir privatine teise, veikia jos pagrindu ir jos ribose, todėl ir tampa aktualu apibrėžti, kokie ypatumai skiria tuos atvejus, kai veikiama būtent administracinės teisės pagrindu ir jos ribose. Vokiečių klasikas F. Fleineris teigė, kad „administraci-

7 *Conseil d'Etat, Rapport public 2008. Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*. Paris: La documentation française, 2008, p. 190.

nei teisei priklauso sureguliuoti teisinius santykius, atsirandančius tarp valstybės kaip administratoriaus (arba bet kurio kito viešosios teisės juridinio asmens, įgalioto atlikti viešąjį valdymą) ir jos subjektų (individų ar jų grupių)<sup>8</sup>. Vokietijos administracinės teisės doktrinoje išvystyta „specialiosios teisės teorija“, taikoma siekiant atriboti viešąją (administracinę) ir privatinę (civilinę) teisę, taip pat puikiai iliustruoja administracinės teisės „specialumą“. Pagal šią teoriją viešajai teisei priskirtinos normos, kurios įpareigoja ar įgalioja tik valstybę arba kitus viešosios valdžios reiškėjus (turėtojus), kadangi viešojoji teisė skirta valstybės įgaliojimų bei jų realizavimo vienašališka tvarka piliečio atžvilgiu pagrindimui. Privatinei teisei priskirtinos normos, kurios veikia visiems (taigi, yra bendroji teisė – *autorių pastaba*), nustato atskirų subjektų privatinę autonomiją ir apima taisykles, kuriomis gali būti sureguliuotas privačių asmenų konfliktas<sup>9</sup>.

Prancūzijoje taip pat ilgą laiką vyko mokslinės diskusijos dėl administracinės teisės savarankiškumo, kurios buvo tarsi atsvara Didžiosios Britanijos skleidžiamai tradicijai. Mokslininkai dėjo dideles pastangas, siekdami patvirtinti administracinės teisės specifškumą, t. y. jos skirtumus nuo privatinės teisės. Administracinės teisės autonomiškumo idėja paprastai grindžiama keletu elementų,<sup>10</sup> iš kurių paminėtina speciali teisinio reguliavimo technika, besiskirianti nuo privatinės teisės logikos<sup>11</sup>, pasireiškianti viešosios administracijos prerogatyvomis, kurių neturi privatinų teisių santykių dalyviai, taip pat specialia administracinės justicijos sistema.

Taigi Vokietijos ir Prancūzijos pavyzdžiai, atstovaujantys kontinentinės teisės tradicijai, parodo ir šiandieną aktualią tiesą – administracinė teisė yra specialioji teisės šaka, turinti specialią paskirtį (reguliavimo dalyką) ir specifinę teisinio reguliavimo techniką (metodus, būdus, priemones, formas).

Tęsiant analizę natūraliai kyla klausimas – kas bendrąja prasme laikoma administracinės teisės, kaip specialios teisės šakos, reguliavimo objektu (dalyku)? Šiuolaikinės administracinės teisės reguliavimo objektas yra itin platus ir nevienalytis, apimantis įvairias žmogaus, visuomenės ir valstybės gyvenimo sritis. Teisus A. Andruškevičius teigdamas, kad „dabarties Lietuvos administracinė teisė išsiplėtojo į socialinį reiškinių“<sup>19</sup> ir apibendrintai skirdamas tokias šiuolaikinės administracinės teisės reguliavimo sritis: viešojo valdymo struktūrų formavimo, kontrolės ir valstybės tarnybos santykius bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių grupes<sup>20</sup>. Būtent

8 Fleiner, F. *Les principes généraux du droit administratif allemand*. Traduction de Ch. Eisenmann. Paris: Librairie Delagrave, 1933, p. 35.

9 Vasileva, A. F. Dogovory v sferе predostavlenie publicnykh uslug: sravnitelno pravovoj analiz [Agreements in the Sphere of Render of Public Services: Comparative Legal Analysis]. *Dogovor v publicnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 198.

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

11 Plačiau žr.: Kuncevičius, G., *supra* note 4, p. 235–236.

pastaroji administracinės teisės reguliavimo objekto sudedamoji dalis yra didžiausios apimties, pasižyminti ypatinga socialine svarba. Tai reiškia, kad nuo viešosios administracijos veiklos paminėtoje srityje priklauso privačių asmenų (žmogaus ir verslo) gyvenimo (veiklos) sąlygos bei kokybė. Bendrąja prasme galima teigti, kad šioje erdvėje išskirtina esminė administracinės teisės reguliacinė paskirtis – teisiškai aptarnauti viešosios administracijos veiklą, suformuoti šiai veiklai reikalingą teisinę instrumentariją<sup>12</sup>. Pabrėžtina, kad mokslinėje literatūroje viešosios administracijos veikla apibūdinama vartojant vis kitas sąvokas, pavyzdžiui, valstybinis valdymas, viešasis valdymas, viešasis administravimas, viešojo administravimo veikla, viešojo administracinė veikla, administracinė veikla ir pan. Štai, pavyzdžiui, Prancūzijos ar Rusijos administracinės teisės doktrinoje šiam reiškiniiui apibūdinti vartojama administracinės veiklos kategorija, pasitaikanti ir Lietuvos administracinės teisės doktrinoje. Tačiau žvelgiant į Lietuvos situaciją pažymėtina, kad dominuoja pozityviojoje teisėje įtvirtinta sąvoka viešasis administravimas, kurios turinys nuolat kinta<sup>13</sup>. Į sąvokų, apibūdinančių tą patį reiškinį, gausą dėmesį pagrįstai atkreipė ir A. Andruškevičius, tačiau kartu pažymėjo, kad nėra principinio reikalo vienodinti viešąjį valdymą (viešąjį administravimą – *autorijų pastaba*) apibūdinančią terminologiją. Anot mokslininko, svarbiausia yra nagrinėti, kokiais veiksmais daroma įtaka valdymo santykių dalyvių elgsenai.<sup>14</sup> Sutikdami su išsakyta pozicija atkreipsime dėmesį į to paties mokslininko pastebėjimą, kad būtent „viešosios administracinės veiklos santykius reglamentuojančios ir bendraisiais teisės principais grindžiamos pozityviosios teisės normos sudaro centrinę administracinės teisės institutą“<sup>15</sup>. Iš to darytina išvada, kad vien viešosios administracijos veiklos, kaip reguliavimo objekto, nepakanka atskleisti administracinės teisės reguliacinės funkcijos apimtį bei specifiką. Todėl tampa itin svarbu išsiaiškinti, kokiais „instrumentais“ viešojo administracija daro įtaką privačių asmenų elgesiui (statusui).

Vienas pagrindinių viešosios administracinės veiklos mechanizmo elementų, mokslininkų teigimu, yra administracinės teisinės valstybinio valdymo (viešojo administravimo – *autorijų pastaba*) formos<sup>16</sup>. Kitaip tariant, tai yra instrumentai, kuriais administracinė veikla materializuojasi į socialinę tikrovę. Taigi administracijos veikla, nepriklausomai nuo jos pavadinimo, tikrovėje pasireiškia tam tikromis

12 Šią administracinės teisės reguliuojamą sritį išskiriame kaip esminę todėl, kad likusios, pavyzdžiui, valstybės tarnybos santykių, lyginant su analizuojama, yra „lokalios“, jos skirtos esminiam tikslui užtikrinti – įgyvendinti administracinės teisės reguliacinę funkciją administracijos ir privačių asmenų santykių srityje.

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

14 Andruškevičius, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informatikos departamentas, 2008, p. 138.

15 *Ibid.*, 255.

16 *Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Pod redakciję N. Ju. Khamanovoj. Moskva: Prospekt, 2008, p. 317.

išorinės išraiškos formomis. Nors Lietuvos administracinės teisės doktrinoje vyrauja viešojo valdymo (administravimo) formos kategorija, tačiau, pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) vartoja į prancūziškąją panašią terminologiją, teritorinės ligonių kasos sutartis su privačia vaistine įvardindamas kaip „**priemonę pagal įstatymo nustatytą paskirtį paskirstyti privalomojo sveikatos draudimo fondo lėšas** (...)”<sup>17</sup>. Paminėtina ir „teisinio instrumento“ terminas, vartojamas Specialiosios teisėjų kolegijos nutartyse<sup>18</sup>. Iš pateiktų aiškinimų matome, kad bet kokių atveju išorinė administracinės veiklos pasireiškimo forma, kaip ją bepavadinume, apima tam tikrus turininguosius elementus, t. y. tiek veiklos metodus, tiek ir jos priemones bei būdus. Darytina išvada, kad mūsų valstybės teisės moksle dažnai vartojama viešojo valdymo (administravimo) formos kategorija gali būti laikoma lyginamojoje teisėje vartojama administracinės veiklos arba viešosios administracinės veiklos instrumento (priemonės, būdo) atitikmeniu. Todėl čia iškyla klausimas apibrėžti, kurioms iš šių formų (instrumentų, priemonių) priskiriama administracinė teisinė prigimtis ir kokiais pavidalais jos pasireiškia teisinėje praktikoje.

Viešojo valdymo (administravimo) formų klausimai yra laikomi svarbiais ir Vokietijos administracinėje teisėje. A. F. Vasilevos teigimu, mokymas apie valstybinio valdymo formas yra būdingas kontinentinės teisės šeimos valstybėms ir yra seniausias bei centrinis elementas vokiečių administracinėje teisėje<sup>19</sup>. Vokiečių teoretiko E. Schmidt-Assmanno teigimu, mokymas apie viešojo valdymo formų reikšmę pasireiškia tuo, kad: **pirma**, viešojo valdymo subjektas apsirūpina teisiniu instrumentariumu savo funkcijoms vykdyti, kartu užtikrinamas viešojo valdymo subjektų veiklos skaidrumas; **antra**, viešojo valdymo subjektų veiklos teisinis įforminimas užtikrina piliečio teisinės padėties gynimą<sup>20</sup>.

Nors teisinėje literatūroje pateikiama itin daug viešojo valdymo (administravimo) formų klasifikavimo pagrindų ir jų rūšių, analizuojamos problematikos erdvėje tikslinga išskirti klasifikaciją į teises ir neteises formas<sup>21</sup>. Kokiais konkrečiais

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

18 Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. birželio 13 d. nutartis. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*. 2008, 5(15): 252–254.

19 Vasileva, A. F., *supra* note 9, p. 188.

20 Vasileva, A. F., *supra* note 9, p. 188.

21 Toks skirstymas neretai pasitaiko rusų autorių darbuose, jis būdingas ir Lietuvos administracinei teisei, tačiau tokio požiūrio negalima tapatinti vien tik su šių šalių administracinės teisės doktrina. Štai prancūzų prof. Ch. Eisenmann’as, atlikęs itin išsamią teisės aktų privatinėje ir viešojoje teisėje lyginamąją studiją, taip pat kalba apie „teisinius aktus“ ir „materialinius aktus“, egzistuojančius tiek viešojoje, tiek privatinėje teisėje. Be to, šio autoriaus teigimu, toks pats bendriausias aktų skirstymas yra praktiškai visuotinai pripažįstamas ir neginčijamas nei viešosios, nei privatinės teisės mokslo atstovų. Vis dėlto pats mokslininkas nepripažįsta esminiu skirstymo į teisės aktus ir materialinius aktus teigdamas, kad labiau pagrįsta būtų bendriausia

pavidalais pasireiškia teisinės viešojo valdymo (administravimo) formos? S. Šedbaras, cituodamas vokiečių mokslininkus (P. Badura ir D. Ehlers), atkreipia dėmesį, kad vykdomosios valdžios įgyvendinimas turi remtis teisinės valstybės principu. „Ši idėja Europoje dar iki Antrojo pasaulinio karo buvo grindžiama valdymo teisėtumo principu ir tam tikra valdymo formos doktrina, kurios išraiška yra vadinamasis valdymo (arba administracinio akto) institutas (...)“<sup>22</sup>. Vokiečių teisininkai (I. Rikhter, G. F. Shuppert) skiria tokias valdymo formas: teisėkūra (nutarimai, įstatai, statutai, administraciniai paliepimai); administraciniai aktai; administracinės sutartys; paprastas administracinis veiksmas; privatinė teisinė administracinė veikla, pavyzdžiui, subsidijų teikima<sup>23</sup>. Pateiktose citatose įžvelgiamas ir kitas plačiai pripažįstamas jau minėtas viešojo valdymo (administravimo) teisinių formų skirstymas į viešąsias teisines ir privatinės teisinės<sup>24</sup>. Rusų mokslininko Ju. Starilovo teigimu, viešosios teisinės formos - tai formos, kurias nustato viešoji teisė ir kurios užtikrina suverenių valdinčių įgaliojimų realizavimą. Savo ruožtu privatinės teisinės valdymo formos yra tos iš jų, kurios nustatytu lygmeniu reglamentuojamos ir civilinės teisės normomis, tačiau naudojamos viešojo valdymo tikslams ir uždaviniams pasiekti<sup>25</sup>. Tačiau tokio skirstymo nereikėtų absoliutinti, todėl čia reikalinga pastaba. Klausimas žinoti, kada viešoji administracija veikia kaip viešojo administravimo subjektas, o kada kaip paprastas privatus asmuo, nėra tik teorinio pobūdžio. Jis turi konkrečią praktinę reikšmę – apibrėžia taikytinos teisės prioritetą ir nulemia galimo ginčo rūšinio teisingumo klausimą. Teisus V. Melgunovas teigdamas, kad „Administracinio teisinio reguliavimo metodų ir formų formavimas neįmanomas be kompleksinio civilinės, administracinės, finansų ir kitų teisės šakų normų derinimo, atsižvelgiant į jų šakinę specifiką“<sup>26</sup>. Tačiau negalima teigti, kad remdamasi viešosios teisinėmis viešojo valdymo (administravimo) formomis administracija veikia išimtinai tik viešosios (administracinės) teisės ribose. Perkeliant cituotą mintį į Lietuvos teisines realijas teigtina, kad nepri-

---

klasifikacija į teisinius aktus ir neteisinius aktus (pranc. *actes juridiques* ir *actes non juridiques*). Eisenmann, Ch. *Cours de droit administratif. Tome I. Régimes de droit public et régimes de droit privé*. Paris: L.G.D.J., 1983, p. 365–371.

- 22 Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006, p. 176.
- 23 Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moskva: Norma, 2006, p. 341.
- 24 Dėl tokio literatūroje neretai išsiriamos skirstymo loginio pagrindimo galima diskutuoti. Mūsų nuomone, logiška būtų skirti privatinės teisinės viešosios administracijos veiklos formas. Tačiau vadinti jas viešojo valdymo (administravimo) formomis būtų netikslu, kadangi visuotinai pripažįstama, kad remdamasi šiomis formomis viešoji administracija ne vykdo viešąjį administravimą, o veikia kaip paprastas juridinis asmuo (plačiau žiūrėti – 2 straipsnio dalyje).
- 25 Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N., *supra* note 23, p. 345.
- 26 Melgunov, V. D. *Administrativno-pravovoe regulirovanie i administrativno-pravovye rezhimy v sfere predprinimatelskoj dejtelnosti* [Administrative-Legal Regulation and Administrative-Legal Regimes in the Sphere of Commercial Activities]. Moskva: Volters Kluver, 2008, p. 35.

klausomai nuo to, jog viešoji administracija veikia viešąja teisine forma, reikia suprasti, kad tokie veiklai civilinė teisė taip pat bus taikoma, tačiau ne kaip pagrindinė teisė, o subsidiariai. Tai yra viena iš administracinės ir civilinės teisės sąveikos formų.

Apibendrinant pasakytina, kad nepriklausomai nuo to, jog administracijos veiklai taikomos tiek viešosios, tiek privatinės teisės normos, jeigu ji veikia remdamasi viešosiomis teisinėmis formomis, lemiamas vaidmuo šiuose santykiuose tenka administracinio teisinio reguliavimo mechanizmui, o tai nulemia tokių santykių administracinę teisinę prigimtį. Sekant Lietuvoje galiojančia pozityviąja teise, tokie atvejai patenka į kategorijos „viešasis administravimas“ turinį, kas nulemia administracinės teisės galiojimo šiai veiklai ribas. Tai nedviprasmiškai patvirtina Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo<sup>27</sup> (toliau – ABTĮ) 2 straipsnis, kuriame įtvirtinta, kad administraciniai teisiniai santykiai yra santykiai, susiklostantys įgyvendinant viešąjį administravimą.

Apibendrinant teigtina, kad bendrąja prasme administracinės teisės reguliavimo objektu (dalyku), skiriančiu šią teisės šaką nuo privatinės teisės, yra viešosios administracijos veiklos, apimančios tiek jos sąrangą, tiek instrumentus, teisinė apibrėžtis. Vis dėlto vertinant teisinio gyvenimo realijas akivaizdžiai matoma, kad modernioje teisinėje valstybėje ne mažiau svarbos turi ir viešosios administracijos veikla, fokusuojama į privatinės teisinės formas. Tokiu atveju šiai veiklai taikytinas teisinis režimas iš esmės skiriasi nuo tų atvejų, kai vykdomas viešasis administravimas, todėl tampa aktualu nustatyti ir įvertinti santykį tarp šių viešosios administracijos veiklos formų.

## 2. Viešosios administracijos privatinė teisinė veikla ir teisinės prigimties vertinimas Lietuvos teisės tradicijos erdvėje

Tiek lyginamojoje, tiek Lietuvos administracinėje teisėje pripažįstama, kad viešoji administracija gali siekti savo tikslų dalyvaudama civiliniuose teisiniuose santykiuose lygiais pagrindais su privačiais asmenimis. Tai patvirtina gausios mokslininkų nuomonės ir teismų praktika. Štai, pavyzdžiui, prancūzų klasikas M. Hauriou kalbėjo apie viešųjų asmenų (viešojo administravimo subjektų – *autorių pastaba*) dvejojo teisinio subjektiškumo idėją, pagal kurią viešasis asmuo gali turėti tiek privatinę teisinę, tiek viešąją teisinę subjektiškumą<sup>28</sup>. Šiuolaikiniai mokslininkai laikosi tos pačios linijos, kadangi tokia praktika yra legitimuota ir visuotinai paplitusi, todėl belieka ją moksliskai paaiškinti: „valstybė santykius ekonomikos srityje gali reguliuoti naudo-

27 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308.

28 Hauriou, M. *Précis de droit administratif et de droit public*. 12<sup>e</sup> édition. 1933, réédité par Dalloz, Paris, 2002, p. 51.



dama dvi savo statuso sudedamąsias dalis: iš vienos pusės, valstybė gali daryti poveikį kaip viešosios teisės subjektas, iš kitos – kaip privatinės teisės subjektas<sup>29</sup>.

Vis dėlto nors viešosios administracijos galimybė veikti privatinėmis teisinėmis formomis pripažįstama visuotinai, jos vertinimas atskirose valstybėse skiriasi. Reikia paminėti, kad senas administracinės teisės tradicijas turinčiose šalyse (Prancūzijoje, Vokietijoje), administracinės teisės specifiškumas pripažįstamas plačiau. Ir viena ryškiausių to apraiškų – Lietuvos teisės tradicijai kol kas dar nežinoma „Administracinės privatinės teisės“ (pranc. *droit administratif privé*<sup>30</sup>; vok. *Verwaltungsprivatrecht*<sup>31</sup>) kategorija.

Rusų autoriai, cituodami vokiečių mokslininkus, pažymi, kad valstybė (per savo institucijas – *autorių pastaba*), net ir sudarydama civilines teines sutartis, nedisponuoja private autonomija. Tuo atveju, jeigu viešojo valdymo subjektas veikia private teisine forma siekdamas tiesiogiai realizuoti viešąją funkciją (uždavinį), tai, daugelio vokiečių autorių nuomone, turimu atveju turi būti taikoma administracinė privatinė teisė<sup>32</sup>. Tai suponuoja, kad bet kuriai privatinės teisės veiklos rūšiai veikia administracinė privatinė teisė, nors iš viešosios, t. y. administracinės, teisės kylantys privatinės teisės ribojimai skiriasi kiekiu ir intensyvumu laipsniu. Vokietijos teisės doktrinoje pažymima, jog privatinės administracinės teisės bruožas tas, kad išsiskiria viešojo valdymo subjekto veiklos forma (privatinė teisinė) ir jo veiklos tikslas (viešasis teisinis), kas suponuoja privatinės ir viešosios teisės „koegzistavimą“. Tačiau tai, kad viešojo valdymo subjektas naudojasi private teise, nedaro jo privatinės teisės subjektu, disponuojančiu private autonomija tikrąja šio žodžio prasme. Jeigu viešojo valdymo subjektas sueina į privatinius santykius turėdamas tikslą realizuoti viešojo valdymo uždavinius, tai jis jokiais sąlygomis negali veikti kaip autonomiškas privatinės teisės subjektas. Tokiu atveju, vykdant bet kuriuos privatinius teisinius veiksmus, ir tai yra visuotinai pripažinta vokiškoje literatūroje, administracija yra suvaržyta apribojimų, nustatytų viešosios teisės. Tai reiškia, jog tokia veikla reguliuojama administracinės privatinės teisės<sup>33</sup>. Plačiau neanalizuodami šios problematikos pažymėsime, kad iš esmės analogiškas vertinimas pripažįstamas ir Prancūzijos teisėje, nors paminėtų šalių administracinės teisės tradicijos esminiai skiriasi.

29 Melgunov, V. D., *supra* note 26, p. 5–6.

30 Guillien, R., et al. *Lexique des termes juridiques*. 16<sup>e</sup> édition. Paris: Dalloz, 2007, p. 250.

31 Mickevich, L. A. *Osnovy administrativnogo prava germanii* [The Basics of German Administrative Law]. Krasnojarsk, 2003, p. 25–26.

32 Pvz., Vokietijos administracinės teisės teorijoje pripažinta, kad netgi tada, kai valstybės organas įgyvendina savo funkcijas private teisine forma, jis turi būti ypatingai kontroliuojamas, jo teisinis statusas nėra visiškai analogiškas piliečio ar privataus juridinio asmens statusui. Todėl tokie santykiai reguliuojami specialiomis administracinės privatinės teisės normomis. Žr. Mickevich, L. A., *supra* note 31, p. 25–26.

33 Vasileva, A. F., *supra* note 9, p. 196–197.

Vertindami viešosios administracijos veiklą taikant privatinės teisines formas per Lietuvos teisės tradicijos prizmę matome, kad kokios nors ypatingos specifikos nėra išskiriama. Todėl darytina išvada, kad šiose ribose mes pripažįstame bendrosios teisės tradicijos logiką: visus asmenis vienodai saisto ta pati bendroji teisė. Ir tai aiškiai atsispindi Specialiosios teisėjų kolegijos praktikoje: „savivaldybė, kaip viešasis subjektas, vykdo dvejopas funkcijas: vykdydamas viešąjį administravimą, kurį reglamentuoja viešoji teisė, valdžios funkcijas ir dalyvaudamas privatinės teisės reguliuojamuose civiliniuose teisiniuose santykiuose, kaip civilinių teisiųjų santykių dalyvis lygiais pagrindais su kitais civilinių santykių subjektais“<sup>34</sup>. Pateikta pozicija labai aiškiai pasako, kad viešojo administravimo institucija civiliniame teisiniame santykiyje neturi prerogatyvų, būdingų viešojo valdymo (administravimo) teisiniams santykiams. Tuo jos statusas skiriasi nuo tų atvejų, kai ji vykdo viešąjį administravimą. Mokslininkai tokius atvejus traktuoja panašiai. Štai, pavyzdžiui, S. Šedbaras teigia, kad „kai viešojo administravimo institucija dalyvauja civilinėje sutartyje, ji veikia kaip paprastas juridinis asmuo. Ji turi tokias pačias teises kaip ir kiti civilinės apyvartos dalyviai. Jos teisinį statusą nustato civilinis teisnumas“<sup>35</sup>. Tiesa, teisybės dėlei turime pasakyti, kad administraciniai teismai tokius atvejus vertina kiek atsargiau. Ir tokiai pozicijai reikėtų pritarti. „Atkreiptinas dėmesys, jog viešojo administravimo funkcijas įgyvendinanti institucija neturi tokios privatinės autonomijos, kokią turi civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvaujantis privatus asmuo (fizinis ar juridinis), todėl, nors (...) įstatyme yra nuoroda į Lietuvos Respublikos civilinį kodeksą, nagrinėjamos bylos atveju, būtina vadovautis Civilinio kodekso 1.1 straipsnio 2 dalies nuostata, pagal kurią pirmenybė yra teikiama viešosios teisės normoms (...)“<sup>36</sup>.

Anksčiau paminėtos traktuotės kildintinos iš galiojančios pozityviosios teisės. Štai, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme<sup>37</sup> apibrėžta viešojo administravimo samprata aiškiai nurodo, kad viešųjų paslaugų teikimas (išskyrus tokių paslaugų teikimo administravimą) nėra laikomas viešuoju administravimu. Todėl darytina išvada, kad įstatymų leidėjas viešųjų paslaugų teikimą priskiria privatinei teisei veiklai ir tokiu būdu nubrėžia praktines administracinės bei civilinės teisės galiojimo ribas Lietuvos teisinėje sistemoje.

Apibendrinant pasakytina, kad lyginant Lietuvos atvejį su Vokietijos ar Prancūzijos pasakytina, kad paminėtose valstybėse, pripažįstančiose administracinės privatinės teisės kategoriją, plečiantis privatinei teisei administracijos veiklai tarsi prasižėgia administracinės teisės galiojimo ribos. Tačiau Lietuvos teisės tradicijos erdvėje toks vertinimas nebūtų pripažintas, kadangi pagal susiklosčiusią doktriną ir praktiką tai priskiriama civilinės teisės reguliavimo dalykui su tam tikromis išimtimis, kurias

34 Specialios teisėjų kolegijos 2006 m. birželio 2 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika*. Nr. 9. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2006, p. 241.

35 Šedbaras, S., *supra* note 22, p. 181–182.

36 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 6 d. nutartis, *supra* note 17.

37 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *supra* note 13.

sudaro administracinės teisės principų ir normų veikimas net ir tais atvejais, kai viešoji administracija veikia privatinėmis teisinėmis formomis. Ne paslaptis, kad viešosios administracijos veiklos remiantis privatinėmis teisinėmis formomis apimtys auga ir, tikėtina, toliau augs. Tai automatiškai plečia civilinės teisės reguliavimo dalyką ir vaidmenį. Pažymėtina, kad toks veiksnys sistemiskai siejasi su administracinės teisės reguliavimo dalyko apimtimis, kadangi natūralu, kad vyraujant tokiam vertinimui siaurinama viešojo administravimo, kaip administracinės teisės reguliavimo dalyko, apimtis praktinio taikymo lygmeniu. Tačiau net ir pripažįstant viešosios administracijos veiklos instrumentarijus modernizavimą ir pritaikymą prie besikeičiančių sąlygų, vis dėlto tenka išreikšti abejonę, ar toks besąlygiškas nagrinėjamos tendencijos pripažinimas tikrai visada atitinka žmogaus, visuomenės ir valstybės lūkesčius.

### 3. Viešojo administravimo sampratos probleminiai elementai Lietuvos pozityviojoje teisėje ir jos įtaka Lietuvos administracinės teisės reguliacinės funkcijos apimčiai

Viešosios administracijos veiklos ir jos priemonių sistemos sąranga konkrečiai ir informatyviai atspindėta Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: „valstybės funkcijos užtikrinamos per viešojo administravimo vykdymą ir viešųjų paslaugų teikimą, kad būtų garantuotas visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešasis interesas. Valstybė savo funkcijas vykdo per atitinkamų institucijų sistemą, apimančią visų pirma valstybės institucijas, taip pat savivaldybių institucijas (...)”<sup>38</sup>; „valstybė savo funkcijas gali vykdyti ne tik per atitinkamų institucijų sistemą, apimančią valstybės ir savivaldybių institucijas (kaip ji paprastai daro), bet ir – tam tikra apimtimi – per kitas (ne valstybės) institucijas, kurioms pagal įstatymus yra pavesta (patikėta) vykdyti tam tikras valstybės funkcijas arba kurios tam tikromis įstatymuose apibrėžtomis formomis ir būdais dalyvauja vykdant valstybės funkcijas (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 13 d., 2006 m. gruodžio 21 d., 2007 m. kovo 20 d. nutarimai)<sup>39</sup>. Iš pateiktų išaiškinimų matome tokius svarbius aspektus:

38 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. kovo 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos darbo kodekso 187 straipsnio 1 dalies, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. liepos 18 d. nutarimo Nr. 937 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 24 d. nutarimo Nr. 316 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 4 d. nutarimo Nr. 361 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų (2005 m. balandžio 4 d., 2006 m. kovo 27 d. redakcijos), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 27 d. nutarimo Nr. 298 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1 punkto (2006 m. kovo 27 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-02-10]. <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2007/n070320.htm>>.

39 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 7 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos antstolių įstatymo 45 straipsnio 3, 5 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-02-10]. <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2008/n080107.htm>>.

**Pirma**, valstybė savo funkcijas gali įgyvendinti viešosiomis teisinėmis (vykdant viešąjį administravimą) arba privatinėmis teisinėmis (teikiant viešąsias paslaugas) formomis.

**Antra**, valstybė savo funkcijas gali vykdyti pati (per atitinkamų institucijų sistemą, apimančią tiek valstybės, tiek savivaldybių institucijas) arba jas pavesti kitiems subjektams (vykdyti per kitas (ne valstybės) institucijas, kurioms pagal įstatymus yra pavesta (patikėta) vykdyti tam tikras valstybės funkcijas arba kurios tam tikromis įstatymuose apibrėžtomis formomis ir būdais dalyvauja vykdant valstybės funkcijas). Manytume, čia reikalingas platesnis komentaras.

Vertojama formuluotė „valstybė vykdo savo funkcijas per institucijų sistemą“, vadovaujantis teisine logika ir lyginamosios teisės patirtimi, turėtų reikšti, kad net tada, kai šias funkcijas *de facto* vykdo „kitos (ne valstybės) institucijos“, turėtų būti traktuojama, kad *de jure* tas funkcijas vykdo būtent valstybė. Taigi ir atsakomybė už tų funkcijų vykdymą turėtų tekti valstybei. Iš to kyla, kad funkcijų perdavimas yra tik valstybės veiklos materializavimo teisinė technika, forma. Tačiau turinys išlieka tas pats – valstybės funkcija, už kurią valstybė lieka atsakinga žmogui (asmeniui) ir visuomenei. Todėl, kaip jau minėta, valstybė ir renkasi mechanizmus, kaip savo funkcijas įgyvendinti.

Nors cituojamuose išaiškinimuose kalbama tik apie „kitas institucijas“, tačiau, sistemiskai mąstant ir lyginant su Vakarų Europos valstybių praktika, turėtume pripažinti, kad terminą „institucija“ turėtume keisti terminu „subjektas“, kuris yra platesnis, galintis apimti ir privačius asmenis. Taigi matome, kad yra normali praktika, kai valstybė (savivaldybė) savo funkcijas įgyvendina ne tik pati, tačiau įstatymų nustatyta tvarka ir apimtimi gali jas perleisti (deleguoti) ir kitiems (net ir privatiems) subjektams.

Išsakytų komentarų pagrindimą galime surasti Vokietijos ir Prancūzijos teisėje. Vokiečių mokslininko H. Hetzelio teigimu, funkcijų teikiant viešąsias paslaugas paskirstymo mechanizmas, pasireiškiantis tiesiogiai paslaugas teikiant privatinės teisės subjektams, tačiau išsaugant valstybės atsakomybę už jų teikimą, vadinamas „outsorsingu“<sup>40</sup>. Vokietijos Federacijos administracinio proceso įstatyme nėra įtvirtintų bendrų normų apie administracinio organo ir privačių asmenų bendradarbiavimą vykdant viešojo valdymo (administravimo) funkcijas. Tačiau mokslininkai (H. J. Bonk) pažymi, kad pribrendo panašaus teisinio reguliavimo poreikis, todėl būtina įstatymu įtvirtinti bendrąją normą, kuria vadovaudamiesi administraciniai organai galėtų perduoti privatinės teisės subjektams valstybinio valdymo funkcijų įgyvendinimą. Itin svarbu, kad kartu su tokia nuostata mokslininkai siūlo įtvirtinti reikalavimus, kuriuos turėtų atitikti administracinė sutartis (instrumentas, įforminantis funkcijos delegavimą – *autorių pastaba*). Svarbiausias iš jų – kad būtų užtikrinta administracinio organo įtakos valstybinio valdymo funkcijų, įgyvendinamų

40 Vasileva, A. F., *supra* note 9, p. 203.

privataus asmens, realizavimo procesui garantijos. H. Hetzelio nuomone, tai reiškia, kad privatinės teisės subjektų veikla šioje srityje turi atitikti viešuosius interesus, būti kontroliuojama valstybės turint galimybę efektyviai veikti sutartinius santykius<sup>41</sup>. Taigi galima konstatuoti, kad privačių asmenų įtraukimas į viešojo valdymo (administravimo) procesą perduodant jiems valstybės (savivaldybės) funkcijas yra laikoma normalia praktika Vakarų Europoje. Įdomumo dėlei pasakysime, kad vokiečių mokslininkams diskutuojant apie teisinio reguliavimo poreikius, Prancūzijoje tokia praktika pripažįstama nuo seno (pranc. *délégation de service publique*), o jos teisinis reguliavimas yra gan išvystytas. Vis dėlto vertinant Lietuvos situaciją per analizuojamą prizmę akivaizdu, kad kyla nemažai problemų, kurių epicentre – galiojanti Lietuvos pozityvioji teisė – konkrečiai Viešojo administravimo įstatymas. Ir šis veiksnys traktuotinas kaip lemiamas tolimesnės praktikos formavimuisi.

Išskirsime ir apibendrintai pakomentuosime du pozityviojoje teisėje įtvirtintus viešojo administravimo sampratos elementus, mūsų nuomone, sudarančius esminę problematikos ašį – **viešojo administravimo subjektų sistemą ir administracinę sutartį**, kaip viešojo administravimo teisinę formą.

Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje viešojo administravimo sąvokos apimtis apibrėžiama nurodant viešojo administravimo subjektus ir jų veiklos sritis, kurios priskiriamos viešajam administravimui, t. y. pavaldžios administraciniam teisiniam režimui. Tai reiškia, kad viešuoju administravimu laikoma tik viešojo administravimo subjekto veikla, pasireiškianti įstatyme nustatytoje srityse. Taigi kad galėtume kalbėti apie viešąjį administravimą, turime diagnozuoti du privalomus elementus: institucinį (viešojo administravimo subjektą) ir funkcinį (veiklą, kuri priskiriama prie viešojo administravimo veiklos). Problemiškiausias, mūsų manymu, yra pirmasis elementas – viešojo administravimo subjektų sistema.

Pagal Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnį, viešojo administravimo subjektų sistema susideda iš valstybinių (centriniai ir teritoriniai) ir savivaldybių viešojo administravimo subjektų. Atitinkamai viešojo administravimo subjektas apibrėžiamas kaip „valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės institucija ar įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacija, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą“. Kaip matome, šia sąvoka eliminuojama galimybė privatiems asmenims būti priskirtiems viešojo administravimo subjektų sistemai, neatsižvelgiant į tai, kad privataus sektoriaus veiklą apimtys viešajame sektoriuje itin plečiasi ir tai laikytina visuotinai paplitusia bei socialiai naudinga praktika. Atkreiptinas dėmesys, kad ilgą laiką galiojusi šio įstatymo redakcija į viešojo administravimo subjektų sistemą įtraukė „kitus viešojo administravimo subjektus“, t. y. fizinius ar juridinius asmenis, įstatymo nustatyta tvarka įgaliotus atlikti viešąjį administravimą. Tai reiškė, kad viešojo administravimo subjektu galėjo būti ir priva-

41 Vasileva, A. F., *supra* note 9, p. 202.

tus asmuo, nustatyta tvarka įgaliotas atlikti funkciją, priskirtiną viešojo administravimo sričiai. Toks reguliavimas leido daryti prielaidą, kad Prancūzijoje ir Vokietijoje egzistuojantis įgaliojimų perdavimas būtų galimas ir mūsų teisinėje sistemoje, taip išplečiant viešojo administravimo subjektų sistemą. Tačiau 2011 m. gegužės 1 d. įsigaliojusi minimo įstatymo pataisa iš esmės pakeitė viešojo administravimo subjektų sistemą, panaikindama „kitus viešojo administravimo subjektus“. Koks galėtų būti tokių pokyčių teisinis vertinimas?

Situacija nėra vienareikšmiška. Viešojo valdymo (administravimo) įgaliojimų delegavimo galimybė daro tiesioginę įtaką viešojo administravimo subjektų sistemai, kadangi akivaizdu, kad tokiu atveju privatus asmuo tarsi inkorporuojamas į viešojo administravimo subjektų ratą. Būtina akcentuoti, kad įgaliojimų perdavimo praktika, plačiai paplitusi užsienio šalių teisėje, nereiškia viešojo administravimo funkcijų privatizavimo ir besąlygiško administracinių teisinių reguliavimo mechanizmų pakeitimo civiliniais teisiniais, kaip neretai manoma o, pagal galiojančią Lietuvos teisę ir susiklosčiusią praktiką – laikoma norma. Kadangi šiuo atveju atsakomybė dėl funkcijos tinkamo vykdymo išlieka valstybei (savivaldybei), t. y. nepaisant delegavimo fakto tos funkcijos vykdymas išlieka valstybės (savivaldybės) priedermė, tampa akivaizdu, kad tą funkciją vykdantis privatus subjektas turėtų būti traktuojamas kaip veikiantis administracinės teisės pagrindu ir jos ribose, t. y. esantis viešojo administravimo subjektu ta apimtimi, kuria jis vykdo pavestą funkciją. Itin įdomu pažymėti, kad tokios pažangios idėjos jau diskutuojamos ir Rusijos administracinės teisės moksle, kuris neretai nėra laikomas pageidaujamu pavyzdžiu Lietuvos teisei sistemai. Vis dėlto faktai kalba patys už save. Pavyzdžiui, D. Andreevas išdrįso į šį klausimą pažvelgti per Vakarų Europos valstybių, ypač Prancūzijos, teisės tradicijos prizmę ir padarė gan radikalias išvadas. Mokslininkas, remdamasis užsienio šalių administracinės teisės teorija, formuluoja išvagę, kad valdingų valstybinių įgaliojimų perdavimo esmė visada pasireiškia valstybinio valdymo funkcijų perdavimu viena ar kita forma. Nepriklausomai nuo to, kas šias funkcijas įgyvendina, ši veikla bus valstybinis valdymas, o jos teisinės formos (administracinis aktas ar administracinė sutartis – *autorių pastaba*) bus valstybinio valdymo formos. Iš to mokslininkas daro itin revoliucinę Rusijos teisinės sistemos kontekste išvadą, kad valstybinis valdingas subjektas, kaip valstybinio valdymo akto ar administracinės sutarties būtinas požymis, turi būti suprantamas funkcine prasme. Taigi tiek valstybinio valdymo aktas, tiek administracinė sutartis gali egzistuoti ir be valstybinio valdingo subjekto žvelgiant instituciniu aspektu, t. y. šis reiškinys pasižymi funkcine prigimtimi<sup>42</sup>.

42 Pažymėsime, kad paliesta problema itin aktuali ir Lietuvos teisės mokslui. Tai vadinamoji „funkcinė valdžios decentralizacijos“ idėja. Neretai pas mus decentralizacija suprantama formaliąja institucine prasme, kas, drįstume teigti, jau nebeatspindi šiuolaikinių realiųjų bei poreikių. Pabrėšime, kad įgaliojimų delegavimo praktika Vakarų Europos šalyse itin plečiasi, todėl kuriami ir tobulinami nauji jų teisinio įforminimo mechanizmai, vienas kurių yra administracinė sutartis. Manytume, kad Lietuvoje ne visada iki galo suvokiama aprašytos idėjos esmė,

Kaip tokia praktika atrodytų Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo kontekste? Visų pirma, apribojimas privačiam sektoriui deleguoti viešojo valdymo (administravimo) įgaliojimus negalėtų būti vertinamas kaip pažangus žingsnis, kadangi užsienio šalių (Prancūzijos, Vokietijos, Didžiosios Britanijos) patirtis rodo priešingas tendencijas. Darytina išvada, kad toks teisinis reguliavimas apsunkins ir taip vangiai Lietuvoje besivystančią viešojo ir privataus kapitalo sąveikų (partnerystės) plėtrą. Keltinas klausimas, kodėl Lietuvos įstatymų leidėjas žengė tokį žingsnį ir griežtai susiaurino viešojo administravimo subjektų sistemą? Abejotume, ar tokių pakeitimų inspiracija galėjo tapti kai kurių viešosios svarbos funkcijų išvedimas už administracinės teisės galiojimo lauko ribų ir perdavimas privatinės teisės sričiai, nors akivaizdu, kad būtent tokį rezultatą galiojančios įstatymo redakcijos taikymas ir sukels. Turime omenyje tai, kad pasaulinėje praktikoje pastebimas privataus sektoriaus vaidmens vykdant viešosios svarbos funkcijas augimas nulems, kad galiojant esamam teisiniam reguliavimui, Lietuvoje siaurės kategorijos „viešasis administravimas“ turinys ir viešosios svarbos funkcijos taps civilinės teisinės apyvartos objektais. Tačiau ar tikrai tokiu teisiniu reguliavimu galėjo būti siekiama būtent tokių tikslų? Norėtusi tikėti, kad ne. Todėl galime kelti diskusinę prielaidą kad, galbūt, galiojančio teisinio reguliavimo atsiradimas galėjo turėti kitą pagrindimą, priešingą paminėtam reiškiniui – siekį išlaikyti valstybės (savivaldybių) įtaką visuomeninės svarbos funkcijų įgyvendinimo srityse. Pasiėkti šį rezultatą, pavyzdžiui, Prancūzijos teisėje leidžia administracinės sutarties institutas. Kadangi šis institutas Lietuvoje nėra išvystytas, o visuotinė tendencija privačiam sektoriui skverbtis į viešojo valdymo (administravimo) lauką neaplenkia ir mūsų šalies, tenka ieškoti kitų problemos sprendimo variantų, kartais sunkiai logiškai paaiškinamų. Iš dalies tokią prielaidą patvirtina ir analizuojamo įstatymo 4<sup>1</sup> straipsnio nuostata: „Valstybės ir savivaldybių įmonėms viešojo administravimo įgaliojimai atlikti jų pačių priimtų administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę ir teikti administracines paslaugas gali būti suteikiami tik tuo atveju, jeigu nėra valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų, kurioms šie įgaliojimai galėtų būti suteikti, ir jeigu šie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tos valstybės ar savivaldybės įmonės veiklos tikslais“. Darytina išvada, kad viešojo administravimo įgaliojimus siekiama sutelkti valstybės (savivaldybių) besąlygiškai kontroliuojamų subjektų, ypač institucijų, rankose. Būtent čia matome užuomazgas kitos problemos: viešojo administravimo įgaliojimų koncentravimą išimtinai instituciniu lygmeniu, taip siekiant riboti viešojo administravimo funkcijų „nutekėjimą“ į privačias rankas dėl to, kad Lietuvoje nėra efektyvaus įgaliojimų perdavimo teisinio mechanizmo.

---

todėl neretai įgaliojimų delegavimas painiojamas su jų privatizavimu, o tai laikytina metodologiškai klaidingu vertinimu. Plačiau žr.: Andreev, D. S. *Administrativnyj dogovor i pravovoj akt gosudarstvennogo upravlenija* [Administrative Contract and Legal Act of Public Administration]. *Dogovor v publicnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 155–156.

Jeigu kalbame apie „paslaugų“ teikimo santykį, kuriame yra viešasis ir privatusis dalyviai, paprastai įsivaizduojame civilinius sandorius (sutartis), kuriame teisinio santykio šalys yra lygiateisės, kas lemia, kad valstybė (savivaldybė) ne visada gali užsitikrinti svertus, leidžiančius operatyviai reaguoti į visuomenės interesų pažeidimus<sup>43</sup>. Tačiau tokiame reguliavime bei jo pagrindu besiformuojančioje praktikoje slypi akivaizdus pavojus: plečiantis viešojo ir privataus kapitalo sąveikoms, kas yra neišvengiama, teisinėje praktikoje daugės sričių, kurios *de facto* bus viešojo administravimo funkcijos (veikla), tačiau *de jure* nepriklausys viešojo administravimo sričiai, kadangi jas vykdančys privatus subjektai neatitiks viešojo administravimo subjekto kriterijų. Kitaip tariant, siekiant nustatyti teisinio santykio (esant reikalui – ginčo) teisinę prigimtį ir vadovaujantis griežtai formaliais įstatyme nustatytais kriterijais, susikonzentruojant tik į imperatyviai apibrėžtus teisinio santykio subjektus, tačiau neteikiant reikšmės to santykio turiniui, gali nepagrįstai dominuoti formalizuotas, realios praktikos neatitinkantis požiūris. Tai ne tik siaurins administracinės teisės reguliacinį vaidmenį, bet ir galimai išves tokias veiklas iš administracinės justicijos kontrolės ribų. Manytume, tokia praktika nebūtų racionaliai pagrįsta ir pageidautina. Administracinės teisės reguliacines galias Lietuvoje galima stiprinti išnaudojant sutarties ir administracinio akto techniką reguliacinį potencialą jas derinant, o ne grįžtant prie institucinės bei funkcinės centralizacijos. Juoba kad Lietuvos pozityviojoje teisėje jau yra užuomazgų, kada viešojo administravimo įgaliojimai sutartimi gali būti perduodami kitam subjektui (šiuo atveju ne privačiam). Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta nuostata, pagal kurią „Savivaldybė gali perduoti įgyvendinti administracinių ir viešųjų paslaugų funkcijas kitai savivaldybei abipusiu savivaldybių tarybų sutarimu sutarčių pagrindu, tačiau už šių funkcijų įgyvendinimą atsakinga yra funkcijas perduodanti savivaldybė“<sup>44</sup>. Sekant Vakarų Europos patirtimi galima daryti prielaidą, kad tokia praktika plėsis ir už viešųjų subjektų sistemos ribų. Taigi teoriškai prielaidos formuotis gerajai praktikai yra, tačiau negalima paneigti, kad aiškesnis viešojo administravimo subjektų sistemos apibrėžimas įstatyme teigiamai paveiktų neišklaidingą teisinių santykių prigimties nustatymą praktiniu lygmeniu. Taip pat pagrindžiant išsakytas idėjas reikia pabrėžti ir nuostatą, kad nustatant ginčo teisinę prigimtį reikia įvertinti ne tik jo subjektus (šalis), tačiau ir ginčo pobūdį, kurią, autorių nuomone, galima išvelgti specialios teisėjų kolegijos praktikoje<sup>45</sup>.

43 Grebenchikova, Ja. B. Poniatie municipalnogo kontrakta i ego pravovaja priroda [Conception and Legal Nature of Municipal Contract]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. 2009, Nr. 2. Moskva: Nb.-Media, 2009, p. 68; Šedbaras, S. *supra* note 22, p. 183.

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

45 Specialios teisėjų kolegijos 2004 m. spalio 22 d. nutartis [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-01-18]. <[http://www.lat.lt/3\\_nutartys/senos/nutartis.aspx?id=27549](http://www.lat.lt/3_nutartys/senos/nutartis.aspx?id=27549)>.



Apibendrinant darytina išvada, kad viešojo administravimo praktinė samprata, nulemianti santykio teisinę prigimtį, taikytinos teisės prioritetą ir ginčo rūšinį teisingumą, negali būti nustatoma vertinant vien siaurai per institucinę prizmę, o turi būti atsižvelgiama ir į atliekamos funkcijos pobūdį (teisinę prigimtį). Tokia traktuotė objektyviau atspindėtų teises realijas ir sudarytų prielaidas glaudesnei viešojo bei privataus sektorių (kapitalų) sąveikai<sup>46</sup>.

Organiškai su analizuota problematika siejasi kitas – viešojo administravimo formų (priemonių) sistemos klausimas. Akivaizdu, kad Lietuvoje per ilgą laiką nusistovėjo nevisiškai tikrovę atitinkančios sampratos, kad viešojo administravimo subjektas veikia tik viena teisine forma – priimdamas (leisdamas) tradiciškai suprantamus administracinius aktus. Lietuvos teisės moksle kurį laiką keliamos idėjos dėl būtinumo įtvirtinti administracinę sutartį, kaip teisinę viešojo administravimo formą, lygiateisę administraciniam aktui<sup>47</sup>. Ši problematika reikalauja atskiro mokslinio tyrimo. Straipsnio tiriamosios problematikos erdvėje išskirsime susijusias problemas.

Administracinės sutarties neįtvirtinimas Lietuvos pozityviojoje teisėje ne tik ap sunkina viešojo administravimo įgaliotųjų perdavimo teisinio mechanizmo formavimą bei viešojo ir privataus kapitalų sąveikos plėtrą, tačiau gali nulemti ir viešojo administravimo subjektų negebėjimą, negalėjimą ar nenorėjimą lanksčiai reaguoti į konkrečios situacijos aplinkybes. Vis dėlto, nepaisant paminėtų veiksnių, administracinių sutarčių sistema Lietuvoje formuojasi. Tiesa, stichiškai, nesant jokių aiškesnių gairių. Tokia padėtis ateityje gali sukelti rimtų problemų, kai, atsižvelgiant į praktinius poreikius, vis dėlto bus nuspręsta įteisinti bei teisiškai sureguliuoti administracinės sutarties institutą. Ne paslaptis, kad Lietuvos administracinėje teisinėje praktikoje daugėja sutarčių, kurios priskiriamos administracinei teisei ir sudaromos pagal specialius įstatymus<sup>48</sup>. Plečiantis viešojo administravimo subjektų veikloms taikant sutartinę formą ir nesant administracinių sutarčių teisinio reglamentavimo, natūraliai plečiasi tokių sutarčių pagrindu susiklostančios viešojo administravimo sritys, taigi ir administracinės teisės reguliacinis vaidmuo. Tačiau dominuojant klaidingam vertinimui, nepripažįstančiam, kad viešojo administravimo subjektas oficialiai gali veikti ne tik administracinio akto, bet ir administracinės sutarties forma bei nesant stabilios teismų praktikos šiuo klausimu, pasireiškia negatyvus rezultatas – nepagrįstas sutartinių santykių tapatinimo su privatiniais teisiniais santykiais absoliutinimas ir to pagrindu natūraliai susiklostantis viešojo administravimo sampratos bei kartu

46 Apie viešojo ir privataus kapitalo sąveikas plačiau žiūrėti: Šutavičienė, Ž. *Kapitalo valstybinis reguliavimas, įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystę*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013.

47 Žr., pvz., Andruskevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011; Šedbaras, S., *supra* note 22; Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 5 (83): 37–47.

48 Plačiau žr. Kuncevičius, G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.

administracinės teisės reguliacinių galių siaurinimas. Kadangi administraciniai teismai, nors ir vangiai, tačiau formuoja praktiką tokioje teisinėje aplinkoje, akivaizdu, kad ir įstatymų leidėjas turės spręsti šiuos klausimus pozityviosios teisės lygmeniu.

Apibendrinant darytina išvada, kad galiojantis viešojo administravimo subjektų sistemos ir jų veiklos teisinių formų teisinis reguliavimas negali būti vertinamas kaip objektyviai atspindintis teisinės praktikos poreikius, todėl turi būti keičiamas suformuojant teisinę aplinką, palankią privačių asmenų įtraukimui į viešojo administravimo subjektų sistemą ir išplečiant jų teisinės veiklos formų sistemą, apimančią ir administracinę sutartį.

## Išvados

Lyginamosios teisės erdvėje administracinės teisės ir jos reguliavimo dalyko apimtis bei vaidmuo visuomeninių santykių reguliavime skiriasi. Nepaisant atskirų valstybių teisės tradicijos skirtumų, kontinentinės teisės sistemoje administracinė teisė visada buvo ir yra siejama su viešosios administracijos (viešojo administravimo subjektų) sistema, viešosios administracinės veiklos (viešojo administravimo) bei jos teisinių instrumentų (formų) teisiniu reguliavimu.

Administracinės teisės reguliavimo dalyko (viešojo administravimo) samprata nėra vien tik mokslinė teorinė kategorija, kadangi ji nulemia praktinį administracinės teisės vaidmenį reguliuojant visuomeninius santykius. Lyginamojoje administracinėje teisėje visuotinai pripažįstama, kad viešoji administracija gali veikti tiek viešosiomis teisinėmis (vykdant viešąjį administravimą), tiek privatinėmis teisinėmis (sudarydama sandorius) formomis. Nuo pasirinktos formos teisinės prigimties priklauso ir tokiai veiklai taikomas teisinis režimas, ir ginčo rūšinis teisingumas.

Vakarų Europos (Prancūzijos, Vokietijos) teisės tradicijoje pripažįstama administracinės privatinės teisės kategorija, reiškianti, kad net tais atvejais, kai viešoji administracija veikia privatinė teisine forma, jai taikoma speciali teisė, apimanti privatinės (civilinės) ir administracinės teisės taisykles. Lietuvos teisės tradicijoje toks vertinimas nepripažįstamas, todėl traktuojama, kad veikdami privatinė teisine forma viešojo administravimo subjektai veikia kaip įprasti privatūs asmenys, t. y. pavaldūs tam pačiam privatiniam teisiniam režimui, išskyrus išimtis, nustatomas administracinės teisės normomis (subsidiarius administracinės teisės taikymas).

Lietuvos pozityviojoje teisėje įtvirtinta viešojo administravimo subjektų ir jų veiklos formų (instrumentų) sistema nepagrįstai susiaurina veiklą, priskirtiną viešajam administravimui, apimtį ir kartu Lietuvos administracinės teisės reguliavimo dalyką.

Nebuvimas galimybės privačius asmenis, vykdančius pagal pobūdį viešojo administravimo veiklai priskirtinas funkcijas, pripažinti viešojo administravimo subjektais, nesudaro sąlygų pritaikyti užsienio šalių teisėje pripažįstamą viešojo administra-

vimo įgaliojimų delegavimo institutą ir taip užtikrinti glaudesnę viešojo ir privataus kapitalo sąveiką įgyvendinant valstybės ir savivaldybių funkcijas, išnaudojant administracinės teisės reguliacines galias.

Oficialaus administracinės sutarties, kaip viešosios teisinės viešojo administravimo formos, neįtvirtinimas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme ne tik susiaurina viešojo administravimo sampratos praktinio taikymo apimtį, bet ir yra vienas veiksnių, apsunkinančių vienodos teismų praktikos formavimą, įskaitant ir ginčus dėl rūšinio teisingumo bylose.

Galiojantis Viešojo administravimo įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas turi būti keičiamas išplečiant viešojo administravimo subjektų sistemą:

Rekomenduotina nustatyti teisinį reguliavimą, kurio pagrindu privačius asmenis galima būtų pripažinti viešojo administravimo subjektais, t. y. veikiančius administracinės teisės pagrindu ir jos ribose, ta apimtimi, kuria jų vykdoma funkcija pagal pobūdį (teisinę prigimtį) priskirtina viešojo administravimo veiklai.

Atsižvelgiant į besiformuojančią praktiką, pagal kurią specialių įstatymų pagrindu vykdomą viešąją administravimą sudarytos sutartys pripažįstamos administracinėmis sutartimis, viešojo administravimo įstatyme būtina įtvirtinti administracinę sutartį, kaip administraciniam aktui lygiavertę viešojo administravimo teisinę formą.

## Literatūra

---

- Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Pod redakciej N. Ju. Khamanevoj. Moskva: Prospekt, 2008.
- Andreev, D. S. Administrativnyj dogovor i pravovoj akt gosudarstvennogo upravlenija [Administrative Contract and Legal Act of Public Administration]. *Dogovor v publicnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, p. 146–161.
- Andruškevičius, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informatikos departamentas, 2008.
- Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.
- Auby J. B. Le rôle de la distinction du droit public et droit privé dans le droit français. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2001, p. 20-27.
- Bakhrakh, D. N.; Rossinskij, B. V.; Starilov, Ju. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moskva: Norma, 2006.
- Beaud, O. La distinction entre droit public et droit privé: un dualisme qui résiste aux critiques. *La distinction du droit public et privé: regards français et britanniques*. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2001, p. 29-46.
- Conseil d'Etat, Rapport public 2008. Le contrat, mode d'action publique et de*

- production de normes*. Paris: La documentation française, 2008.
- Eisenmann, Ch. *Cours de droit administratif*. Tome I. *Régimes de droit public et régimes de droit privé*. Paris: L.G.D.J., 1983.
- Fleiner, F. *Les principes généraux du droit administratif allemand*. Traduction de Ch. Eisenmann. Paris: Librairie Delagrave, 1933.
- Gaudemet, Y. Introduction. *L'exorbitance du droit administratif en question (s)*. Etudes réunies par Fabrike Melleray. Collection de la Faculté de Droit et des Sciences sociales de Poitiers. Edité par : Université de Poitiers (France), 2004, p. 3–8.
- Grebenschikova, Ja. B. Poniatie municipalnogo kontrakta i ego pravovaja priroda [Conception and Legal Nature of Municipal Contract]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. 2009, Nr. 2. Moskva: Nb.-Media, 2009, 66-71.
- Guillien, R., et al. *Lexique des termes juridiques*. 16<sup>e</sup> édition. Paris: Dalloz, 2007.
- Hauriou, M. *Précis de droit administratif et de droit public*. 12<sup>e</sup> édition. 1933, réédité par Dalloz, Paris, 2002.
- Kuncevičius, G. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.
- Kuncevičius, G. Sutarties instituto pritaikymas administracinėje teisėje: teorinės išvalgos. *Socialinių mokslų studijos*. 4(8).
- Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308.
- Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1944.
- Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 113-4290.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 7 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos antstolių įstatymo 45 straipsnio 3, 5 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-02-10]. <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2008/n080107.htm>>.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. kovo 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos darbo kodekso 187 straipsnio 1 dalies, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. liepos 18 d. nutarimo Nr. 937 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 24 d. nutarimo Nr. 316 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 4 d. nutarimo Nr. 361 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų (2005 m. balandžio 4 d., 2006 m. kovo 27 d. redakcijos), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 27 d. nutarimo Nr. 298 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1 punkto (2006 m. kovo 27 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-02-10]. <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2007/n070320.htm>>.

- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2008 m. gegužės 6 d. nutartis administraciniėje byloje UAB „Baltic Orthoservice“ v. *Vilniaus teritorinė ligonių kasa* (bylos Nr. A261-339/2008).
- Melgunov, V. D. *Administrativno-pravovoe regulirovanie i administrativno-pravovye rezhimy v sfere predprinimatelskoj dejtelnosti* [Administrative-Legal Regulation and Administrative-Legal Regimes in the Sphere of Commercial Activities]. Moskva: Volters Kluver, 2008.
- Mickevich, L. A. *Osnovy administrativnogo prava germanii* [The Basics of German Administrative Law]. Krasnojarsk, 2003.
- Specialios teisėjų kolegijos 2006 m. birželio 2 d. nutartis. *Administracinių teismų praktika*. 2006, 9.
- Specialios teisėjų kolegijos 2004 m. spalio 22 d. nutartis [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-01-18]. <[http://www.lat.lt/3\\_nutartys/senos/nutartis.aspx?id=27549](http://www.lat.lt/3_nutartys/senos/nutartis.aspx?id=27549)>.
- Specialios teisėjų kolegijos 2008 m. birželio 13 d. nutartis. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*. 2008, 5(15).
- Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.
- Šutavičienė, Ž. *Kapitalo valstybinis reguliavimas, įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystę*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013.
- Urmonas, A. *Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje*. *Jurisprudencija*. 2006, 5 (83): 37-47.

**Anotacija.** Straipsnyje analizuojama viešosios administracijos sąrangos bei viešosios administracinės veiklos instrumentų, kaip sudedamųjų administracinės teisės reguliavimo dalyko elementų, ypatumai, suformuoti lyginamosios administracinės teisės doktrinoje, atskleidžiama šių kategorijų sampratos įtaka administracinės teisės reguliaciniam vaidmeniui. Vadovaujantis lyginamosios administracinės teisės patirtimi vertinami viešojo valdymo (administravimo), kaip Lietuvos administracinės teisės reguliavimo dalyko sampratos, įtvirtintos pozityviojoje Lietuvos teisėje, probleminiai aspektai, atskleidžiant jos įtaką Lietuvos administracinės teisės reguliacinės funkcijos apimčiai.

**Reikšminiai žodžiai:** viešasis administravimas, viešojo administravimo subjektai, viešojo administravimo forma (priemonė), administracinė teisė, administracinė sutartis.

## PUBLIC ADMINISTRATION AS THE SUBJECT MATTER OF ADMINISTRATIVE LAW: SOME PROBLEMATIC ASPECTS

Gytis Kuncevičius, Violeta Kosmačaitė

Mykolas Romeris University, Lithuania

**Summary.** *The authors of the present article analyse the specific features of the structure of the system of public administration subjects and public administration instruments as constituent elements of the subject matter of administrative law that are formed in the doctrine of comparative administrative law. On the basis of the experience of comparative administrative law, the authors evaluate the problematic aspects of the conception of public administration as established in the positive law in order to reveal and critically evaluate their impact on the scope of the regulatory function of the Lithuanian administrative law.*

*In summary of the results of the research, the authors conclude that the system of public administration subjects and the forms (instruments) of their activity as established in the Lithuanian law groundlessly narrow the scope of activities attributed to public administration as well as the subject matter of the Lithuanian administrative law itself. The absence of a possibility to recognise private persons performing functions that, on the basis of their nature, are attributable to public administration activity as public administration subjects does not allow the application of the institute of the delegation of public administration authority that is established in the law of foreign countries and, therefore, prevents from ensuring a closer interrelation between public and private capital in the implementation of the functions of the state and the municipalities by using the regulatory powers of administrative law. The authors also pay attention to the fact that the absence of an official establishment of administrative contract as a public legal form of public administration in the Law on Public Administration of the Republic of Lithuania not only narrows the scope of practical application of the conception of public administration, but also is one of the factors that impede the formation of a unified case-law.*

*With reference to the abovementioned conclusions, the authors of the present article state that the existing legal regulation laid down in the Law on Public Administration must be changed by extending the system of the subjects of public administration as well as the legal forms (instruments) of their activity. It is recommended to establish legal regulation that would allow recognising private persons as public administration subjects, i.e. acting on the basis and within the purview of administrative law in so far as the function they perform is attributable, on the basis of its character (legal nature), to the activity of public administration. The authors also recommend, with reference to the case-law under formation, to officially establish administrative contract as a legal*

*form of public administration equivalent to an administrative act in the Law of Public Administration.*

**Keywords:** *public administration, subjects of public administration, form (measure) of public administration, administrative law, private (civil) law, administrative contract.*

---

**Gytis Kuncėvičius**, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės instituto lektorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinės sutartys, viešojo administravimo formos, sutarties pritaikymas viešojo administravimo srityje, administracinės ir civilinės teisės sąveikos.

**Gytis Kuncėvičius**, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Institute of Constitutional and Administrative Law, lecturer. Research interests: administrative contracts, forms of public administration, adaptation of contracts in the sphere of public administration, interaction between administrative and civil law.

---

**Violeta Kosmačaitė**, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės instituto lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinio proceso teisės problemos, viešasis administravimas, valstybės tarnyba.

**Violeta Kosmačaitė**, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Institute of Constitutional and Administrative Law, lecturer. Research interests: problems of administrative procedural law, public administration, civil service.