
VIEŠASIS INTERESAS, VIEŠOSIOS PASLAUGOS IR SUTARTYS KAIP VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TURINYS

Ieva Deviatnikovaitė

Mykolas Romeris universiteto Mykolas Romeris teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Elektroninis paštas: ieva@mruni.eu

Pateikta spaudai 2019 m. spalio 15 d., parengta spaudai 2019 m. gruodžio 3 d.

DOI: 10.13165/JUR-19-26-2-09

*Valstybė reikalinga tam, kad žmonės
kovoje už būvį nenaikintų vieni kitų.¹*

Santrauka. Lietuvoje viešasis administravimas apima ne viešųjų paslaugų teikimą, o tik jų administravimą, t. y. visa, kas vyksta iki sudarant viešųjų paslaugų teikimo sutartį, yra administracinė teisė, o sudarius sutartį – civilinė. Galbūt tai viena iš priežasčių, kodėl Lietuvoje nėra „prigijęs“ administracinės sutarties institutas, nors keliose bylose dėl keletu teisinių santykių rūšių Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pripažinęs šį institutą. Be administracinių sutarčių instituto teisinio reglamentavimo problematikos, autorė taip pat straipsnyje kelia klausimą, kodėl viešųjų paslaugų teikimas Lietuvoje nėra priskiriamas administraciniam teisiniams santykiams, jis laikomas ne viešuoju administravimu, o civilinės teisės reguliavimo dalyku, nors viešųjų

1 Cituojamas B. N. Čičerinas; žr. P. Jočys, „Teisės filosofija ir socialinis klausimas“ (diplominis darbas, VDU Teisų fakultetas, 1933), 93, Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyrius, F. 85-244.

paslaugų teikimas Lietuvoje daugiausia reglamentuojamas viešosios teisės normomis ir susijęs su viešuoju interesu.

Taigi straipsnyje analizuojamas viešosios sutarties institutas Lietuvoje ir įrodi-
nėjama, kad šios sutartys yra administracinės. Šis teiginys grindžiamas keliais argu-
mentais, pagrindžiančiais, jog viešosioms sutartims nėra būdingi įprasti sutarčių teisės
principai (sutarčių laisvės, šalių lygybės) ir jomis siekiama tenkinti viešąjį interesą.

Tyrime taip pat remiamasi Prancūzijos, Vokietijos ir Čekijos Respublikos teisiniais
pavyzdžiais, iliustruojančiais šiose valstybėse vyraujančią viešojo administravimo
sampratą ir administracinių sutarčių įvairovę. Pastebėtina, kad minimose valstybėse,
skirtingai nei Lietuvoje, administracinių sutarčių institutas įtvirtintas šių šalių viešąjį
administravimą reglamentuojančiuose įstatymuose (Vokietijos ir Čekijos Respublikos
atvejais) arba atskiruose įstatymuose (Prancūzijos atvejis).

Straipsnio atskaitos taškas yra 1999 m. pirmojo pasaulyje administracinio teismo –
Prancūzijos Valstybės tarybos – atskaita apie viešąjį interesą. Joje išskiriamos dvi vie-
šojo intereso koncepcijos – utilitaristinė ir voliuntaristinė. Atitinkamai Valstybės tary-
ba išdėstė mintį, kad šalyje, kurioje yra įsteigta atskira administracinių teismų sistema,
viešasis interesas turi būti politikos, įstatymų, administracinių aktų, administracinių
teismų sprendimų ašis. Taigi tokioje šalyje viešojo administravimo funkcinė samprata
neturi būti susiaurinta. Straipsnyje ieškoma atsakymų, kokios viešojo intereso koncep-
cijos laikosi Lietuvos politinės institucijos.

Reikšminiai žodžiai: viešasis interesas, viešasis administravimas, viešosios paslau-
gos, administracinės sutartys.

Įvadas

1999 m. Prancūzijos Valstybės taryba (toliau – Taryba) pateikė atskaitą, kurioje
svarstė viešojo intereso koncepcijas.² Ji išskyrė dvi prieš porą šimtų metų susiforma-
vusias viešojo intereso sampratas – utilitaristinę ir voliuntaristinę. Pagal šias koncep-
cijas valstybės buvo suskirstytos į tas, kuriose privatus interesas yra viršiau bendrųjų
tikslų, ir tas, kuriose skatinama peržengti savo interesus, kad būtų tenkinamas visų
interesas. Pirmajai koncepcijai atstovauja amerikietiškas ir britiškas valdymas, t. y.
tokios valstybės, kuriose vyrauja siauras viešojo administravimo institucijų vaidmuo,
nėra įsteigtų konstitucinių ir administracinių teismų ir manoma, kad visuomenė pati
susireguliuos savo interesus valstybei nesikišant. Antrąją pristato prancūzų, vokiečių
valdymas, t. y. tokios valstybės, kuriose administracinių teisinių santykių spektras
kur kas platesnis, yra įsteigti administraciniai teismai, netgi atskiros jų sistemos. O

2 *Rapport public du Conseil d'État, 1999, Considérations générales: L'intérêt général* (EDCE, n° 50), 1999,
<<https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/reflexions-sur-l-interet-general-rapport-public-1999>>.

šių valstybių politikos, įstatymų, administracinių aktų, administracinių teismų veiklos ašis turi būti viešasis interesas.

Straipsnyje siekiama suprasti, kuri iš šių koncepcijų būdinga Lietuvai. Juk joje yra kone visi voliuntaristinės viešojo intereso koncepcijos atributai, pavyzdžiui, Konstitucinis Teismas, atskira administracinių teismų sistema, konstitucinės nuostatos apie mokslą, kultūrą, švietimą, sveikatą, valstybės vaidmenį užtikrinant sąžiningą konkurenciją. Tačiau Lietuvoje veikia gana siaura viešojo administravimo koncepcija.

Iš Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo³ 5 straipsnio akivaizdu, kad viešųjų paslaugų teikimas nėra Lietuvos viešojo administravimo veikla. Čia minima viešųjų paslaugų teikimo administravimo sritis. Kitaip tariant, viešųjų paslaugų teikimo organizavimas yra administracinės teisės reguliavimo dalykas, o jų teikimas – civilinės teisės reguliavimo dalykas. Tokią įstatymų leidėjo valią papildė anksčiausia ir vėliausia Specialiosios teisėjų kolegijos bei Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisiosios jurisprudencijos. Taigi teisinis reglamentavimas ir teismų jurisprudencija viešųjų paslaugų teikimą sieja su private, o ne viešąja teise. Tai yra paradoksalu, nes pačios paslaugos įvardijimas viešąja tarsi įpareigoja ją priskirti prie viešosios teisės normomis reglamentuojamų santykių. Pabrėžtina ir tai, kad Lietuvoje administracinės sutartys nėra kodifikuotos. Vos porą sutarčių rūšių administraciniai teismai yra pripažinę administracinėmis.

Taigi straipsnyje keliamas klausimas, ar viešųjų paslaugų teikimas Lietuvoje turi būti laikomas viešuoju administravimu, ar civilinės teisės reguliavimo dalyku. Taip pat siekiama įrodyti, kad viešosios sutartys, kodifikuotos Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – Civilinis kodeksas) normomis, yra viena iš administracinių sutarčių rūšių.

Šio straipsnio objektas – viešųjų paslaugų teikimas ir viešosios sutartys kaip viešojo administravimo sritys. Tyrimo tikslas – įrodyti, kad į Lietuvos viešojo administravimo sampratą turi būti įtrauktas viešųjų paslaugų teikimas, administracinių sutarčių institutas praplėstas, priskiriant jam viešąsias sutartis. Siekiant išsikelti tikslo formuluojami tokie uždaviniai: išanalizuoti viešojo intereso, viešojo administravimo, viešųjų paslaugų, administracinių sutarčių ir viešųjų sutarčių koncepcijas. Atliekant tyrimą naudotasi dokumentų, mokslinės literatūros analizės, lyginamuoju ir analitiniu metodais.

1. Dvi viešojo intereso koncepcijos: kurios laikosi Lietuva?

Dviejų šimtų metų sukakties proga pirmasis pasaulyje administracinis teismas – Prancūzijos Valstybės taryba – 1999 m. išleido ataskaitą⁴, kurioje apmąstė viešojo intereso esmę. Tai buvo padaryta, kaip teigia Taryba, atsižvelgiant į pasikeitusį pasaulį, kai šiuolaikinės demokratijos ir politinės jėgos akcentuoja ir skatina tapatybių

3 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999-07-09, Nr. 60-1945.

4 *Rapport public du Conseil d'État*, 1999, *supra note*, 2.

įvairovę ir interesų pliuralizmą viešojo intereso sąskaita, kai šiuolaikinių visuomenių individams, besidomintiems pirmiausia savo interesais, sunku priimti bendrus tikslus. Kitaip tariant, Taryba ėmėsi aiškintis viešojo intereso likimą, pripažindama, kad yra ištikusi šios sampratos esmės krizė.

Atskaitoje atskaitos tašku buvo laikomos dvi dar prieš kelis šimtmečius susiformavusios viešojo intereso koncepcijos. Pirmoji – utilitaristinė – teorija⁵ viešąjį interesą kildino iš tam tikrų spontaniškai nustatomų interesų sumos, atitinkamoms grupėms ieškant ekonominės naudos (pranc. *l'utilité* reiškia „naudingumas“). Manytina, kad šios teorijos pamatai slypi A. Smitho laisvosios rinkos ekonomikos teorijos pagrinduose. Autorės nuomone, utilitaristinė viešojo intereso koncepcija yra paradoksalė, nes joje nėra svarbiausio elemento – viešojo intereso. Antroji, voliuntaristinė, teorija „nesitenkino laikina ir atsitiktine ekonominių interesų sąjunga, negebančia sukurti ilgalaikės visuomenės, ji puoselėjo viešojo intereso sampratą kaip bendrą valią (pranc. *la volonté* reiškia „valia“), suteikiančią valstybei misiją siekti tikslų, svarbių visiems, nepaisant pavienių interesų“⁶. Manytina, kad šios koncepcijos pagrindas yra J.-J. Rousseau bendrosios valios teorija.

Susiformavus tokioms teorijoms, pasak Tarybos, įvyko skilimas, atskiriantis dvi demokratijos vizijas. Viena vertus, asmens demokratija mažina viešąją erdvę, kad joje netrukdomai tarptų skirtingi interesai. Kita vertus, demokratija ragina peržengti savo interesus, tenkinant visų interesą. Šias vizijas detalizavo Havro universiteto mokslininkas F. Bottini⁷. Jo nuomone, pirmajai koncepcijai atstovauja amerikiečių ir iš dalies britų visuomenės, kuriose valstybės institucijos neturi kištis, nes visuomenė pati susireguliuoja savo interesus. Todėl tose valstybėse nėra administracinių ir konstitucinių teismų. Tačiau reikia pasakyti, kad tose valstybėse ir viešojo administravimo samprata yra siauresnė. Antrąją koncepciją, pasak F. Bottini, įkūnija Prancūzija, Vokietija, Nyderlandai, Ispanija – valstybės, kuriose dar vis gyva prancūziškoji tendencija: „Reikalinga institucija, turinti pakankamai įgaliojimų, kuri gerbtų ir gintų viešąjį interesą, esantį aukščiau už individualius interesus.“⁸ Taigi reikalingos valstybės, kuriose būtų atskiros administracinių teismų sistemos, konstituciniai teismai ir daug platesnė viešojo administravimo apimtis.

Taryba atskaitoje pabrėžė, kad voliuntaristinė koncepcija yra Prancūzijos politikos ir teisinės sistemos pagrindas. Kitaip tariant, viešasis interesas turi būti politikos, įstatymų, poįstatyminių teisės aktų, administracinių teismų sprendimų ašis. Taigi nenuostabu, kad viešąjį interesą Taryba laiko kertiniu Prancūzijos viešosios teisės akmeniu (pranc. *la pierre angulaire*). Tokį požiūrį ji patvirtino per pagrindines viešosios teisės kategorijas. Kategorijos – viešoji tarnyba, viešosios paslaugos, viešo-

5 Apie utilitaristinę teoriją teisiniu aspektu lietuvių kalba žr. Lina Beliūnienė ir kt., *Viešojo intereso atpažinimo problema Lietuvos teisėje: kriterijai ir prioritetai* (Vilnius: Lietuvos teisės institutas, 2015), 251.

6 *Rapport public du Conseil d'État, 1999, supra note, 2.*

7 Pagal F. Bottini viešą paskaitą Mykolo Romerio universitete, skaitytą 2019 m. gegužės 3 d.

8 *Ibid.*

ji nuosavybė, viešieji darbai (tokie kaip viešųjų kelių tiesimas, mokyklų, ligoninių, universitetų, oro uostų statymas) – gali būti apibūdintos tik per tiesioginę nuorodą į viešąjį interesą, kuris kartu yra ir jų esmė (pranc. *la raison d'être*).

Kodėl straipsnyje, telkdamiesi į viešąsias paslaugas ir sutartis, pradėjome kalbėti apie viešąjį interesą? Priežastis – Lietuvoje ir taip siauras viešojo administravimo spektras toliau siaurinamas, pavyzdžiui, perduodant pensijų kaupimo funkciją privatiems bankams, netgi pastebimos administracinių teismų kompetencijos siaurinimo tendencijos, norint perduoti šias kompetencijas ne teismams, o ikiteisminėms ginčų nagrinėjimo institucijoms, nustatant ribotą apeliaciją jų priimtiems sprendimams.

Tad ir kyla klausimas, kuri viešojo intereso koncepcija mums artima – utilitaristinė ar voliuntaristinė. Jei pirmoji, tokiu atveju Konstitucinis Teismas, administraciniai teismai ilgainiui bus „nereikalingi“, o administracinės teisės šaka pamažu nunyks. Jei antroji, tada nesuprantama, kodėl siaurinama administracinių teismų kompetencija, toliau laikomasi siauros viešojo administravimo koncepcijos, iš esmės reiškančios tik administracinį reglamentavimą, jurisdikcinę funkciją ir vidaus administravimą.

Norime pabrėžti, kad atskiros šalyje administracinių teismų sistemos įsteigimas reiškia šį tą daugiau nei šiaip „kažkokios kažkam“ institucijos įsteigimą. Iš esmės tokiame sprendime turėjo slypėti šalies politinės, teisinės ir netgi ekonominės raidos raktas. Jame turėjo slypėti ir šiek tiek kitokia viešojo administravimo koncepcija – platesnė, nei sukurta ir galiojanti nuo 1999 m., o kartu administracinės teisės normos turėjo apimti platesnį teisinių santykių spektrą.

2. Viešasis administravimas ir viešosios paslaugos

JAV, remiantis Administracinių procedūrų įstatymo 553–557 paragrafais⁹, viešasis administravimas dažniausiai reiškia dvi viešųjų subjektų funkcijas – administracinio reglamentavimo ir jurisdikcinę arba teisėkūros ir kvaziteisminę (angl. *rule-making, adjudication* arba *quasilegislative, quasijudicial*) ir vidaus administravimą.

Lietuvoje, remiantis Viešojo administravimo įstatymo 5 straipsniu¹⁰, yra labai panašiai. Straipsnyje, be vidaus administravimo, minimas administracinis reglamentavimas ir dar trys viešojo administravimo sritys – nepavaldžių subjektų priežiūra, administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas. Nepavaldžių subjektų priežiūros ir administracinių paslaugų teikimo sritys sutampa su amerikietiškąja kvaziteisimine funkcija, t. y. individualių administracinių aktų priėmimu. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas sutampa tiek su teisėkūros, tiek su jurisdikcine funkcija. Taigi Lietuvos viešasis administravimas funkcinio požiūriu, sekant Viešojo administravimo įstatymo nuostatomis, reiškia norminių ir individualių administracinių aktų priėmimą.

9 *Administrative Procedure Act*, 1946.

10 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *supra note*, 3.

Kadangi administracinės teisės giminė yra Prancūzija ir kaip tik pirmojo pasaulyje administracinio teismo – Valstybės tarybos – atskaitą laikome šio straipsnio atskaitos tašku, šiek tiek detaliau aptarsime Prancūzijos viešojo administravimo sampratą (pranc. *service public*). Beje, ši sąvoka taip pat vartojama apibrėžiant viešąją tarnybą, nors jai apibūdinti yra ir dar viena kategorija – *fonction publique*. Taigi viešojo administravimo sampratos nerasime jokiam artimiausiam tematikai Prancūzijos teisės akte¹¹, tik teismų jurisprudencijoje. 1908 m. *Feutry* byloje Ginčų teismas (pranc. *Tribunal des conflits*) apibrėžė viešąjį administravimą / valstybės tarnybą kaip veiklą, kylančią iš viešojo intereso, atliekamą viešosios institucijos.¹² Valstybės taryba 1938 m. *Caisse primaire aide et protection* ir 1963 m. *Narcy* byloje papildė Ginčų teismą, tvirtindama, kad viešasis administravimas yra tai, kas dar vadinama prerogatyvine viešąja veikla (pranc. *prérogatives de puissance publique*)¹³, t. y. tokia veikla, kurios niekas kitas negali atlikti, tik įgalioti asmenys. Tačiau ilgainiui kito šis apibrėžimas, įtraukiant į viešąjį administravimą privačius asmenis, nebūtinai atliekančius prerogatyvinę viešąją veiklą, bet būtinai prižiūrimus viešojo administravimo subjekto.¹⁴

Tokia tendencija esti ir Vokietijoje, kai federalinės ar žemių institucijos įstatymais gali perduoti viešojo administravimo funkcijas privatiems subjektams. Pavyzdžiui, kompanija *Toll Collect GmbH* renka mokesčius už Vokietijos kelių naudojimąsi, jungtinė įmonė *Deutsche Telekom* teikia fiksuotojo, mobiliojo ryšio, interneto ir kitas paslaugas, bendrovė *Daimler* gamina automobilius. Šiai institucijų grupei vokiečių administracinės teisės specialistai priskiria koncesijų ir statybos įmonę *Vinci group*¹⁵. Kilę ginčai iš tokių subjektų veiklos yra teisingi administraciniais teismams.

Akivaizdu, kad ir Prancūzijoje, ir Vokietijoje viešojo administravimo veikla neapsiriboja administraciniu reglamentavimu ar jurisdikcine funkcija. Į viešojo administravimo sritis patenka ir viešųjų paslaugų teikimas, viešųjų ir privačių subjektų partnerystė, viešieji pirkimai. Štai Prancūzijoje švietimo paslaugų viešosiose mokymo ar aukštojo mokslo įstaigose teikimas, sveikatos priežiūros paslaugų viešosiose poliklinikose, ligoninėse teikimas, netgi ekonominių viešųjų paslaugų teikimas, pavyz-

11 *Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000215117>>; *Code des relations entre le public et l'administration*, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350>>.

12 Pažodžiui: *qu'elle incrimine l'organisation et le fonctionnement d'un service à la charge du département et d'intérêt public*. Žr. *Tribunal des conflits* N° 00624 lecture du samedi 29 février 1908, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007607588&fastReqId=1560945229&fastPos=1>>.

13 *Conseil d'État section, 28 juin 1963, arrêt Narcy; Conseil d'État N° 57302 lecture du vendredi 13 mai 1938*, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007637161>>.

14 1990 metų *Ville de Melun* byla. *Conseil d'État* N° 69867 72160 lecture du vendredi 20 juillet 1990, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007757467>>.

15 Hermann Pünder, Hans Klafki, *Administrative Law in Germany* (Intersentia: Cambridge, Antwerp, Portland, 2018), 62.

džiui, vandens ar energijos, yra laikomas viešuoju administravimu, įskaitant kokios nors įrangos pirkimą ar fiskalinius sprendimus.¹⁶ Kartu tai reiškia, kad, pavyzdžiui, ginčai, kilę dėl švietimo ar sveikatos paslaugų teikimo viešosiose įstaigose, Prancūzijoje yra teisingi administraciniais teismams. Neseniai Ginčų teismas bylose dėl santykių, iš kurių kylančių ginčų nagrinėjimas yra numatytas tarptautiniame komerciniame arbitraže, konstatavo, kad jeigu tie santykiai susiję su Prancūzijos viešosios teisės imperatyviosiomis normomis, t. y. viešosios nuosavybės naudojimu, viešaisiais pirkimais, koncesijomis, viešųjų paslaugų teikimu, jie teisingi administraciniais teismams, nes tokie santykiai reguliuojami privalomais administraciniais režimais, o tai jau yra viešoji politika.¹⁷

Tačiau ir Prancūzijoje, ir Vokietijoje ne visuomet viešosios administracijos veikla yra reglamentuojama viešosios teisės normomis. Priminsime, kad Prancūzijoje viešosios įstaigos (pranc. *établissements publics*) yra dviejų rūšių: pirmą, viešosios administravimo įstaigos (pavyzdžiui, viešieji muziejai, bibliotekos, mokyklos, nacionaliniai parkai), kuriose darbuojasi valstybės tarnautojai, jų priimami sprendimai įforminami administraciniais aktais, o administraciniai ginčai teisingi administraciniais teismams; antra, viešosios pramonės ir komercijos įstaigos (pavyzdžiui, Prancūzijos geležinkeliai, jūrų uostai, paštas, elektra, dujos), kuriose dirba darbuotojai, jiems taikomos privatinės teisės normos.¹⁸ Taigi, jei ginčas kiltų dėl viešosios pramonės ir komercijos įstaigos veiklos kokybės, jis būtų teisingas civiliniams teismams. Tačiau tam tikrais atvejais gali būti teisingas ir administraciniais teismams. Panašiai ir Vokietijoje, nors viešųjų įstaigų skaidymas čia yra kitoks. Šios įstaigos skirstomos į formalios (vok. *Formale Privatisierung*) ir materialinės privatizacijos (vok. *Materielle Privatisierung*) įmones. Formalios privatizacijos įmonės yra įsteigtos valstybės ar savivaldybės ir priklauso valstybei. Materialinės privatizacijos įmonių akcijų bendratūčiai gali būti ir privatūs asmenys. Valstybės institucijų įsteigtų uždarytųjų akcinių ar akcinių bendrovių veikla dažniausiai reglamentuojama privatinės teisės normomis ir ginčai teisingi civiliniams teismams. Valstybės institucijos turi priežiūros funkciją, ir jei kiltų ginčas dėl šios funkcijos, jis būtų teisingas administraciniais teismams, „pavyzdžiui, valstybės institucijos turi prižiūrėti, ar produktai su CE ženklu, kuriems suteikė privačios sertifikavimo įmonės, yra saugūs. Antraip asmenys gali skųsti valstybės institucijos veiklos kokybę“¹⁹.

16 Hermann Pünder, Hans Klafki, *Administrative Law in Germany* (Intersentia: Cambridge, Antwerp, Portland, 2018), 4.

17 *Tribunal des Conflits* N° C4075 lecture du lundi 24 avril 2017, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000034478477&fastReqId=1178010844&fastPos=1>>; *Tribunal des Conflits* N° C3754 lecture du lundi 17 mai 2010, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000022931557&fastReqId=56017264&fastPos=1>>.

18 Plačiau žr. Ieva Deviatnikovaitė, *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė* (Vilnius: VĮ Registrų centras, 2017), 27–30.

19 Pünder, Klafki, *supra note*, 15: 62.

Pažvelkime, kaip yra Lietuvoje. Iš Viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnio akivaizdu, kad viešųjų paslaugų teikimo tarp Lietuvos viešojo administravimo veiklos nėra (nebent prisimintume Vietos savivaldos įstatymo²⁰ 5 straipsnį, kuriame tarp savivaldybių funkcijų, pagal veiklos pobūdį, yra įtvirtintas ir viešųjų paslaugų teikimas). Čia tik minima viešųjų paslaugų teikimo administravimo sritis. Kitaip tariant, viešosios paslaugos teikimo organizavimas yra reglamentuojamas administracinės teisės normomis, o jų teikimas – civilinėmis teisės normomis. Tokią įstatymų leidėjo valią papildo anksčiausia ir vėliausia Specialiosios teisėjų kolegijos ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencija, kurioje ne kartą pabrėžta, jog Lietuvoje viešųjų paslaugų teikimas yra civilinės teisės reguliavimo dalykas.²¹ Taigi ir teisinis reglamentavimas, ir teismų jurisprudencija viešųjų paslaugų teikimą sieja su private, o ne viešąja teise. Tai paradoksalu, nes pačios paslaugos įvardijimas viešąja tarsi įpareigoja ją priskirti prie viešosios teisės normomis reglamentuojamų santykių (yra ir kitų viešųjų paslaugų teikėjų įvardijimo formų, pavyzdžiui, viešasis vandens tiekėjas).

Nors įstatymų leidėjas Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 18 dalyje apibrėžė viešąją paslaugą neminėdamas viešojo intereso ar viešosios naudos, tenka pastebėti, kad viešojo administravimo institucijos savo studijose pripažįsta, jog viešosios paslaugos įvardijamos kaip „naudą visai visuomenei ar teritorinei bendruomenei duodančios“²², t. y. susijusios su viešuoju interesu. Netgi civiliniai teismai *įžvelgia viešosios teisės apraiškų viešųjų paslaugų teikimo santykiuose*.²³ Tad lieka neatsakyta, kodėl viešųjų paslaugų teikimas nėra priskiriamas administraciniams teisiniams santykiams ir laikomas ne viešuoju administravimu, o civilinės teisės reguliavimo dalyku, nors, kaip vėliau paaiškės, viešųjų paslaugų teikimas Lietuvoje daugiausia reglamentuojamas viešosios teisės normomis. Ir visa tai šalyje, kurioje įsteigta atskira administracinių teismų sistema – vien jau šis faktas savaime reiškia voliuntaristinę viešojo intereso koncepciją ir plačias administracinės teisės galiojimo ribas, kurios tikrai nesibaigia su viešosios paslaugos teikimo organizavimu.

20 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994-07-20, Nr. 55-1049.

21 Specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. gruodžio 6 d. nutartis byloje Nr. T-2005-106; Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. spalio 9 d. nutartis byloje Nr. T-77/2006; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. birželio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-346-822/2016; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2381-756/2016.

22 *Savivaldybių organizuojamų viešųjų paslaugų teikimo analizė*. Vidaus reikalų ministerijos studija (Vilnius, 2010), 2.

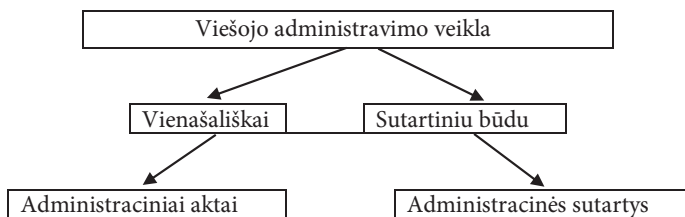
23 „Kasacinio teismo išaiškinta, kad iš [...] geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų šalinimo *santykių specifikos* ir *viešojo pobūdžio*, būtinybės ir tiesiogiai įtvirtintos savivaldybės pareigos užtikrinti tinkamą vandens tiekimą ir nuotekų šalinimą gyventojams kyla ir infrastruktūros naudojimo santykių tarp savivaldybės, vandens tiekėjo ir kitų subjektų reguliavimo ypatumai, *kuriais nukrypstama nuo civilinės teisės santykių, grindžiamų subjektų autonomijos ir sutarties laisvės principais, reglamentavimo*.“ Žr. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2019 m. gegužės 23 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-188-313/2019.

3. Administracinės sutartys Prancūzijoje, Vokietijoje, Čekijoje

Aptarsime administracinių sutarčių institutus šalyse, kurių doktrinos ir teisės aktuose yra kodifikuotos administracinės sutartys. Tai yra pagrindinė priežastis, kodėl kaip tik šių šalių patirtį analizuojame. Kartu priminsime, jog Lietuvos administracinių sutarčių institutas nėra reglamentuojamas jokiam įstatyme ar kitame teisės akte. Maža to, šia dalimi siekiama susipažinti su administracinių sutarčių rūšimis valstybėse, kurių įstatymuose administracinių sutarčių institutas reglamentuojamas.

Prancūzijoje ir Vokietijoje šalia mums įprastų administracinio reglamentavimo ir jurisdikcinės funkcijų viešojo administravimo subjektai atlieka ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas, ir tokias funkcijas, kurios įforminamos sutartimi, o ne vienašališku aktu. Galbūt dėl to naujoje administracinės teisės koncepcijoje atsirado naujas konstruktas – administracinė verslo teisė.²⁴

Taigi Prancūzijos, Vokietijos, taip pat ir kitų valstybių teisės aktuose, reglamentuojančiuose viešojo administravimo procesą²⁵, prie mums įprastų viešojo administravimo sričių pridedama dar viena sritis – administracinės sutartys. Štai kaip Vokietijos administracinės teisės specialistai vaizduoja viešojo administravimo veiklą²⁶:



Prancūzijoje administracinių sutarčių rūšys yra šios: viešųjų pirkimų, koncesijų ar viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės, viešosios nuosavybės sutartys, viešosios tarnybos sutartys²⁷, taip pat sutartys tarp viešojo administravimo subjektų dėl

24 Ši specialiosios administracinės teisės dalis Vokietijoje reglamentuoja viešosios administracijos ir ekonomikos santykį, viešojo administravimo įtakos ekonomikai ribas, taip pat viešuosius pirkimus. Čia aktualūs tokie Vokietijos įstatymai kaip Prekybos, Susisiekimo, Restoranų, Geležinkelių, Telekomunikacijų ir kiti. Plačiau žr. Pünder, Klafki, *supra note*, 15: 76.

25 Vokiečių: *Verwaltungsverfahrensgesetz 1976*; prancūzų: *Code de la commande publique*; čekų: *Zákon správní řád*.

26 René Seerden (ed), *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis* (3rd ed., Intersentia, 2012), 55.

27 Jean-Bernard Auby, Lucie Cluzel-Métayer, „Administrative Law in France“, iš *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*, René Seerden (ed) (3rd ed., Intersentia, 2012), 18.

bendradarbiavimo, lėšų paskirstymo²⁸. Prancūzų administracinės teisės specialistai tvirtina, kad dėl vis didėjančio ekonomikos augimo pačios svarbiausios iš administracinių sutarčių rūšių yra viešųjų pirkimų ir koncesijos sutartys.²⁹

Kriterijai, pagal kuriuos nustatoma, kas yra administracinė sutartis, Prancūzijoje labai abstraktūs: sutarties turinys turi būti neįprastas civilinei sutarčiai arba kontrahentams suteikiamos viešojo administravimo ar viešųjų paslaugų teikimo funkcijos.³⁰ Tačiau dažniausiai įstatymų leidėjas ar vykdomoji valdžia teisės aktuose nurodo, kad, pavyzdžiui, viešųjų pirkimų sutartys yra administracinės: prezidento ir ministrų ordonanso dėl viešųjų pirkimų 3 straipsnyje įtvirtinta, kad viešųjų pirkimų sutartys yra administracinės.³¹ Arba įstatymų leidėjas definicinėje normoje vartoja tokias sąvokas kaip viešasis administravimas, viešosios paslaugos, viešasis interesas, viešojo administravimo misija. Ir tai leidžia teigti, kad kalbama ne apie privačią sutartį, o apie administracinę: Viešosios tvarkos kodekso straipsnyje L1112-1 apibrėžta, kas yra partnerystės pirkimai, minint visuotinės misijos, viešojo administravimo, viešosios tarnybos misijos, viešojo intereso sąvokas.³²

Prancūzijos administracinės teisės doktrinoje vyrauja nuomonė, kad viešoji administracija negali sudaryti administracinės sutarties tose srityse, kur yra numatoma priimti vienašalius teisės aktus. Ypač tai aktualu viešosios tvarkos palaikymo santykiuose, pavyzdžiui, suteikiant leidimą aplinkos apsaugos srityje ir pan.

Vokietijoje bendros administracinių sutarčių nuostatos reglamentuojamos Viešojo administravimo įstatymo 4 dalyje. Apžvelgsime šią dalį.

Įstatyme nėra administracinės sutarties apibrėžimo, tačiau čia įtvirtinta, kad teisinis santykis, reglamentuojamas viešosios teisės normomis, gali būti nustatytas, pakeistas ar panaikintas sutartimi, jeigu tai neprieštarauja įstatymui. Iš to išplaukia, kad administracinė sutartis yra viešosios teisės normomis reglamentuojamas teisinis santykis. Vokietijoje, priešingai nei Prancūzijoje, viešoji administracija gali pasirinkti vietoj administracinio akto sudaryti su kontrahentu administracinę sutartį, kuri dar vadinama kompromisų sutartimi. Tokia sutartis sudaroma tuomet, kai tinkamai įvertinus faktines aplinkybes, teisinę situaciją prieinama prie kompromiso, kad sutartis geriau pašalins susidariusį teisinį netikrumą. Įstatymo 56 straipsnyje reglamentuota, kad tais atvejais, kai sudaroma administracinė sutartis vietoj administracinio akto, gali būti sutartyje numatytas piniginis atlygis viešajai institucijai, kuris turi būti

28 Jean-Bernard ir kt., „Administrative Law in France“, iš *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*, René Seerden (ed), (3rd ed., Intersentia, 2012), 16.

29 *Ibid.*, 17.

30 *Ibid.*, 16.

31 *Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics*, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030920376&categorieLien=id>>.

32 *Code de la commande publique*, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=2126BF66C79325D902A1A326FFEE6F74.tplgfr23s_3?cidTexte=LEGITEX000037701019&dateTexte=20190806.

proporcingas sąlygoms ir materialiai susietas su sutartiniais įsipareigojimais. Įstatymo 57 straipsnyje įtvirtinta, kad administracinės sutartys turi būti rašytinės, nebent įstatymas numatytų kitaip. Kitame straipsnyje nurodyta, kad jeigu sutartis turi įtakos trečiųjų asmenų teisėms ir pareigoms, tuomet reikalingas šių asmenų rašytinis sutikimas. Jeigu sutartis sudaroma vietoj administracinio akto ir dėl jos turinio reikėtų dar vienos institucijos sutikimo, jis taip pat turi būti duotas. Įstatyme apibūdintos administracinių sutarčių negaliojimo sąlygos. Taigi administracinės sutartys negalioja, jei jos priešingos civilinės teisės normoms. Tačiau administracinių sutarčių, kurios buvo sudarytos vietoj administracinių aktų, negaliojimo pagrindai yra kitojie: jeigu analogiško turinio administracinis aktas negalioja, jeigu lygiaverčio turinio administracinis aktas būtų neteisėtas ne tik dėl procedūros ar formos trūkumų ir šalims apie tai buvo žinoma, jeigu nebuvo įvykdytos kompromisinio susitarimo sąlygos ir panašaus turinio administracinis aktas būtų neteisėtas ne tik dėl procedūros ar formos trūkumo, jeigu institucija reikalauja neleistino, pagal 56 straipsnį, piniginio mokėjimo. Priešingai nei civilinių sutarčių institute, įstatymas numato, kad jeigu bent dalis administracinės sutarties yra negaliojanti, ji turi negalioti visa, nebent būtų nustatyta, kad ji būtų sudaryta ir be tos negaliojančios dalies. Įstatymo 60 straipsnis įtvirtina *rebus sic stantibus* principą, t. y. jeigu paaiškėja, kad sudarius sutartį pasikeitė esminės aplinkybės, dėl kurių viena iš šalių, žinodama apie jas, nebūtų tokios sutarties sudariusi, tokia šalis gali reikalauti atitinkamai pakeisti sutarties sąlygas arba ją nutraukti. Institucija vienašališkai gali nutraukti sutartį, siekdama išvengti viešojo intereso pažeidimo.

Nei Vokietijos administracinės teisės doktrinoje, nei Viešojo administravimo įstatyme nėra konkretizuotų administracinių aktų rūšių, kaip tai padaryta Prancūzijos viešosios teisės doktrinoje. Vokietijos administracinės teisės specialistai administracines sutartis skirsto į dvi grupes – koordinacines ir subordinacines. Koordinacinės yra tos, kai abi šalys yra viešojo administravimo subjektai, subordinacinės, kai viena iš šalių yra viešojo administravimo subjektas, o kita – privatus asmuo. Pastarosios rūšies sutartys sudaromos vietoj administracinių aktų.³³

Čekų administracinės teisės doktrinoje³⁴ administracinės sutartys skirstomos tokiu pačiu principu į koordinacines ir subordinacines. Tarp koordinacinių sutarčių išskiriamos, pavyzdžiui, sutartys dėl savivaldybių ribų pakeitimo, jų sąjungų sudarymo, sujungimo, įgaliojimų, savivaldybių policijos uždavinių, susitarimai dėl bendro plano sudarymo, utilizuojant komunalines atliekas, dėl mokyklų tinklo įkūrimo, susitarimai tarp regionų konkreitiems uždaviniams įgyvendinti ir t. t. Čekų viešosios teisės specialistai (V. Sládeček, D. Hendrych), kaip ir vokiečių, tvirtina, kad subordinacinės sutartys gali būti sudaromos vietoj administracinių aktų. Jos teorijoje dar vadinamos pasirenkamosiomis (ček. *volitelné*). Tarp tokių sutarčių dažniausiai mi-

33 Pünder, Klafki, *supra note*, 15: 65.

34 Vladimír Sládeček, *Obecné správní právo* (Praha: Wolters Kluwer, 2013), 177–188; Richard Pomahač, „Veřejnoprávní smlouvy“, iš *Správní právo*, D. Hendrych ir kt. (Praha: C. H. Beck, 2012), 237–261.

nimi statybų teisės susitarimai, pavyzdžiui, dėl statybos leidimų išdavimo, teritorinio planavimo, taip pat perduodant administravimo įgaliojimus vandenių sektoriuje, skraidančių sportinių priemonių sektoriuje, dėl pirotechnikos gaminių vertinimo ir t. t. Skirtingai nuo vokiečių Viešojo administravimo įstatymo, čekų Viešojo administravimo įstatymo 160 straipsnyje išskiriamos tokios administracinių sutarčių rūšys: sutartys dėl tikslų įgyvendinimo, sudaromos tarp valstybės, valstybinės korporacijos, kitų juridinių asmenų, įsteigtų įstatymais, ir juridinių ar fizinių asmenų, jeigu jie atlieka jiems perduotą viešojo administravimo funkciją; sutartys dėl užduočių, kurios yra sudaromos tarp viešojo administravimo subjektų, įgyvendinimo; sutartys tarp teritorinių vietos valdžios subjektų, jei taip yra numatyta specialiaisiais įstatymais. Matyt, šias sutartis galime priskirti prie koordinacinių. Įstatymo 161 ir 162 straipsniai apibrėžia subordinacines sutartis – sutartis, sudaromas vietoj administracinių aktų, vykdant viešojo administravimo procesą, kurio rezultatas turi būti administracinis aktas. Tačiau vietoj administracinio akto priėmimo gali būti sudaroma sutartis su minėto viešojo administravimo šalimis, jei sutinka kitos šalys, kurioms administracinis sprendimas turėtų įtakos jų teisėms ir pareigoms. Kitos čekų Viešojo administravimo įstatymo normos, reglamentuojančios administracinių sutarčių institutą (nuo 163 iki 170 straipsnio), yra labai panašios į Vokietijos viešojo administravimo įstatymo normas, todėl jų nekartosime. Tačiau čekų įstatymų leidėjas dar įvardijo, kokie organai įgalioti nagrinėti ginčus, kylančius iš administracinių sutarčių. Tai, atsižvelgiant į administracinių sutarčių šalis, yra Vidaus reikalų ministerija, savivaldybių organai, kiti viešojo administravimo subjektai.

Kaip matome, Prancūzijoje, Vokietijoje ir Čekijoje administracinės teisės institutas yra reglamentuotas arba net kodifikuotas. Prancūzijoje jis reglamentuotas pavieniais teisės aktuose, o Vokietijoje ir Čekijoje – viešąjį administravimą reglamentuojančiuose įstatymuose. Vokietijoje ir Čekijoje administracinės teisės samprata yra panaši, o išsamaus administracinių sutarčių sąrašo nėra nei teisės akte, nei mokslinėje doktrinoje, priešingai nei Prancūzijoje. Tad tam tikrų rūšių sutarčių priskirtinumą prie viešosios ar civilinės teisės aiškina teismai. Pavyzdžiui, priešingai nei Prancūzijoje, Vokietijoje ir Čekijoje viešųjų pirkimų sutartis šių šalių teismai laiko civilinėmis.

Vokietijos federalinis administracinis teismas yra išaiškinęs, kad apeliacine instancija ginčai, kilę iš viešųjų pirkimų sutarčių, yra teisingi civiliniams teismams^{35, 36}. Čekijoje situacija panaši: viešųjų pirkimų sutartys laikomos civilinėmis, tačiau reglamentuojamos viešosios teisės normomis ir procedūrų atžvilgiu prižiūrimos Nacionalinės konkurencijos agentūros (ček. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), kurios sprendimų teisėtumą tikrina administraciniai teismai. Vis dėlto Aukščiausiasis admi-

35 Iš elektroninio susirašinėjimo su profesoriumi dr. Hermannu Pünderiu, teisės mokslų magistru iš Buceriaus teisės mokyklos.

36 Pirmąja instancija iš viešųjų pirkimų kilę ginčai yra nagrinėjami federaliniuose viešųjų pirkimų tribunuoluose prie Federalinės konkurencijos institucijos (vok. *Bundeskartellamt*).

nistracinis teismas savo sprendime³⁷ yra pasisakęs, kad viešieji pirkimai nėra viešosios valdžios veikla. Tai yra civilinis kontraktinis procesas (ček. *civilní kontraktační proces*), kuriam būdingi viešieji metodai, šis procesas modifikuotas nuostatomis, privalomomis viešosioms perkančiosioms organizacijoms ir kitiems subjektams. Teismas pridūrė, kad santykis tarp perkančiosios organizacijos ir tiekėjo nėra grįstas pavaldumo ryšiu ir perkančioji organizacija neleidžia privalomų administracinių aktų ir t. t.

4. Administracinės sutartys Lietuvoje

Yra valstybių, kuriose nėra kodifikuotas administracinių sutarčių institutas. Tačiau jos minimos teorijoje ar netgi teismų jurisprudencijoje. Administracinių sutarčių nekodifikavimas kelia sunkumų tiek teismams, tiek patiems viešojo administravimo subjektams, siaurina administracinės teisės galiojimo ribas, nes neiškus jų apibrėžimas, doktrina, koncepcija ar net jų rūšys. Prie tokių valstybių, pavyzdžiui, priklauso Lenkija ir Lietuva.

Apie administracines sutartis Lietuvoje pirmąkart rašyta 2006 m.³⁸, vėliau buvo atlikta ir daugiau studijų³⁹.

2006 m. S. Šedbaras išskyrė keletą galimų administracinių sutarčių tipų Lietuvoje⁴⁰: karo tarnybos, kolektyvinės, savivaldybių sutartinių funkcijų įgyvendinimo, institucijų bendradarbiavimo, visuomenės aptarnavimo, mokestinių paskolų sutartys, sutarys dėl naudingųjų iškasenų, požeminio pramoninio bei mineralinio vandens išteklių ir žemės gelmių ertmių naudojimo, socialinių įmonių ir Vyriausybės įgaliotų institucijų, bedarbių įdarbinimo sutartys, tam tikrų paskolų, asmens sveikatos paslaugų teikimo sutartys. Šiam sąrašui straipsnio autorė pritaria ir norėtų, kad taip būtų. Tačiau teisinis reguliavimas ir teismų praktika yra kitokia.

Analizuojant minėtas sutartis aiškėja, kad kasdienėje praktikoje tik maža jų dalis yra priskirtos prie administracinių sutarčių. Įstatymuose, reglamentuojančiuose administracines sutartis, terminas „administracinė sutartis“ nėra vartojamas. Analizuojant teisinį reglamentavimą ir formuojamą teismų jurisprudenciją teigtina, kad

37 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. 9 Afs 5/2013 – 32; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 249/2014 – 43; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, nr. 5 As 74/2015 – 56.

38 Stasys Šedbaras, *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje* (Vilnius: Justitia, 2006).

39 Gytis Kuncevičius, „Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2011); Audrius Bakaveckas, *Administracinė teisė: teorija ir praktika* (Vilnius: Mes, 2012), 427; Laura Paškevičienė, „Viešojo administravimo subjektas kaip sutarties šalis“ (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2014); Deviatnikovaitė, *supra note*, 18: 53, 114, 234, 300–302, 363–364, 410; Ulrich Stelkens, „Principas *Pacta sunt servanda* vokiečių ir prancūzų administracijoje teisėje“, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* 34 (2017): 416–429. Studentai taip pat analizavo šį institutą, pavyzdžiui, Ina Chuzina, „Administracinės sutartys“ (magistro baigiamasis darbas, Mykolo Romerio universitetas, 2009).

40 Šedbaras, *supra note*, 38: 213–217.

administracinės sutartys Lietuvoje pagal jų aiškinimą ir taikymą skirstytinos į tam tikras grupes.

Pirma, sutartys, kurios reglamentuojamos specialiuose įstatymuose ir pripažintos administracinių teismų praktikoje. Tai – sutartys tarp teritorinių ligonių kasų su sveikatos priežiūros įstaigomis dėl apmokėjimo joms už draudžiamiesiems suteiktas asmens sveikatos priežiūros paslaugas ir išduotus vaistus bei medicinos pagalbos priemones.⁴¹

Antra, sutartys, kurias administraciniai teismai pripažįsta kaip viešojo pirkimo–pardavimo sutartis, sudarytas tarp Valstybinės ligonių kasos ir ortopedijos technines priemones gaminančių įmonių.⁴² Kaip žinome, tokio tipo sutartys Lietuvoje priskiriamos prie civilinės teisės normomis reguliuojamo dalyko, tačiau kaip tik dėl šios sutarties Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas teigė, kad ji yra administracinio teisinio pobūdžio. Tai lemia Valstybinei ligonių kasai, kaip viešojo administravimo subjektui, suteiktos kontrolės, t. y. viešojo administravimo, funkcijos vykdant Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą.⁴³

Trečia, sutartys, iš kurių kilusius teisinius santykius teismai kvalifikuoja ir kaip viešus, ir kaip privačius. Tokiu pavyzdžiu gali būti karo tarnybos sutartis. Tai autorė sprendžia iš to, kad ginčai, kilę iš šių sutarčių, yra nagrinėjami tiek Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (šis teismas nurodė, kad pareiškėjo reikalavimas pripažinti profesinės karo tarnybos sutartį niekine ir ją panaikinti nėra susijęs su teisinių pasekmių jam sukėlimu⁴⁴), tiek Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (kasacinis teismas sprendė klausimą, ar profesinės karo tarnybos sutartis, sudaryta kariui neturint leidimo dirbti su tokia informacija, yra niekine⁴⁵). Dviprasmiškumą dar labiau stiprina Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. ir 2018 m. priimti sprendimai.⁴⁶ Teismas 2013 m. byloje nurodė, kad profesinės karo tarnybos sutarties šalys, t. y. krašto apsaugos ministras ir asmuo, yra lygiavertės. Tokia nuostata lyg ir suponuoja,

41 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 6 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A261-338/2008; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-379/2013; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A552-450/2013; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 7 d. nutartis A525-1075/2014; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. vasario 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-90-822/2015. Tai pat žr. Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 55-1287.

42 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 30 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A-1924-502/2015.

43 Plačiau žr. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* 30 (2016): 437.

44 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-113-662/2016.

45 Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2019 m. liepos 5 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-233-248/2019.

46 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-1419-13; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4876-662/2018.

kad šio tipo sutartis yra civilinė. Tačiau 2018 m. byloje Lietuvos Aukščiausiasis Teismas pabrėžė, kad ginčams, kylantiems iš profesinės karo tarnybos sutarties įgyvendinimo, negali būti taikomos privatinės (civilinės, darbo) teisės normos ir principai.

Ketvirta, sutartys, kurios administracinių teismų pripažįstamos administracinėmis, tačiau reglamentuojamos ne įstatymais, o poįstatymiais teisės aktais.⁴⁷ Prie tokių galima priskirti paramos sutartis, sudaromas skirstant ir administruojant Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos lėšas.⁴⁸ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas tai argumentuoja taip: jos sudarytos viešosios teisės reguliavimo srityje, taigi iš jų kylančios teisės ir pareigos bei atsakomybė reglamentuota administracinės teisės normomis, sutarties vykdymo bei pasibaigimo teisinį režimą nustato administracinės teisės normos, o šalys sutarties sąlygų pasirinkti negali, t. y. ginčo sutartis yra administracinė sutartis.

Tarp S. Šedbaro sutarčių yra paminėtos sutartys su Geologijos tarnyba. Pastebėtina, kad žemės gelmių išteklių ir ertmių naudojimo sutartys, kurias sudaro Geologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos su privačiais asmenimis, ilgainiui gali išnykti, nes buvo inicijuota įstatymo pataisa⁴⁹, kurią priėmus nebeliktų minėtos sutarties ir ją turėtų pakeisti administracinis aktas – leidimas. Sutarties instituto atsisakymo priežastis yra ta, kad realybėje sutarties tekstas atkartoja Vyriausybės nutarimo dėl leidimų naudoti žemės gelmių išteklius ir ertmes išdavimo taisyklių tekstą⁵⁰ ir panėši labiau į administracinę aktą nei į civilinę sutartį. O apie tai, jog šis dalykas galėtų būti administracinė sutartis, viešojo administravimo subjektas net nesvarsto – juk tokios viešosios administracijos veiklos formos Viešojo administravimo įstatyme nėra.

Kitos S. Šedbaro minimos sutartys tik teorijoje laikomos administracinėmis, pavyzdžiui, viešojo administravimo subjektų bendradarbiavimo sutartys, kolektyvinės sutartys. Visuomenės aptarnavimo sutartys apskritai nėra laikomos administracinėmis, nes viešųjų pirkimų, koncesijų, viešųjų paslaugų teikimo institutai Lietuvoje nepatenka į viešojo administravimo veiklą, bent jau tai galima suprasti iš Viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnio ir iš nuolatos šito dalyko kartojimo teismingumo byloje.

47 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2014 m. rugpjūčio 26 d. įsakymas Nr. 3D-507 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2014-08-26, Nr. 2014-11269).

48 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-2408/2013; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-118/2013; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-424-575/2017; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1124-575/2017.

49 Lietuvos Respublikos žemės gelmių įstatymo Nr. I-1034 pakeitimo įstatymas. Projektas Nr. XI-IIP-1787(2).

50 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 11 d. nutarimas Nr. 198 „Dėl Leidimų naudoti žemės gelmių išteklius (išskyrus angliavandenilius) ir ertmes išdavimo taisyklių patvirtinimo ir įgaliojimų suteikimo“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 16-607.

Reikia pasakyti, kad pirmiausia administracinių sutarčių institutas buvo paminėtas ne Lietuvos mokslinėje doktrinoje, o teismų jurisprudencijoje.⁵¹ 2005 m. Vyriausiasis administracinis teismas pateikė tokį administracinės sutarties apibrėžimą: „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.“ Ši nuostata tolesniam mūsų tyrimui yra esminė, kaip ir įrašytoji į biuletinį, apibendrinantį Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką: „Šios sutartys skirtos reguliuoti viešuosius teisinius santykius ir nukreipia į viešųjų tikslų įgyvendinimą.“⁵²

Taigi administraciniai teismai dar 2005 m. pripažino administracinių sutarčių institutą. Maža to, administracinių teismų jurisprudencijoje buvo akcentuota, kad yra keturios viešosios administracijos sprendimų formos – individualūs, norminiai, vidaus administravimo aktai ir administracinės sutartys.⁵³

Nors administracinių sutarčių institutas ir pripažįstamas administracinių teismų jurisprudencijoje, paaiškėjo, kad Lietuvoje egzistuoja vos keletas administracinių sutarčių rūšių. Bet iš tikrųjų manytina, kad tų rūšių yra kur kas daugiau. Tačiau dėl to, kad šis institutas nėra kodifikuotas ir kad vyrauja siaura viešojo administravimo samprata, kai kurie teisiniai santykiai, kaip ir sutartys, yra laikomi ne administraciniais, o civiliniais.

Tolesniame skyrelyje autorė vertina viešųjų sutarčių institutą, įtvirtintą Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse⁵⁴, kaip vieną iš galimų administracinių sutarčių rūšių.

5. Viešosios sutartys – administracinės?

Atsižvelgiant į neapibrėžtą ir nekodifikuotą administracinių sutarčių institutą Lietuvoje, kyla klausimas, kokios sutartys dar galėtų būti priskirtos administracinėms. Pavyzdžiui, ar administracinėmis sutartimis gali būti laikomos viešosios sutartys? Kai kuriose valstybėse administracinės sutartys yra vadinamos viešosiomis arba viešosios teisės, pavyzdžiui, angl. *public contract*, ček. *veřejnoprávní smlouva*, vok. *öffentlich-rechtlichen Vertrag*.

51 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A14-1479/2005.

52 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika taikant Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo normas, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis, supra note*, 43: 14, <https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/biuletenis_30-apibendrinimas.pdf>.

53 *Ibid.*, 431–437; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. rugsėjo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-473-492/2016.

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

Paradoksalu, kad viešųjų sutarčių institutas Lietuvoje buvo įtrauktas į Civilinį kodeksą, o ne į Viešojo administravimo įstatymą, nors šis įsigaliojo anksčiau už pirmąjį. Tai susiaurino administracinės teisės galiojimo ribas. Viena vertus, tai, kad Civilinis kodeksas reglamentuoja tam tikrus viešųjų sutarčių sudarymo aspektus, leidžia teigti, kad viešoji sutartis yra civilinės teisės objektas. Kita vertus, viešųjų sutarčių samprata, sudarymo tvarka, ribotas bendrųjų sutarčių teisės principų taikymas kelia abejonių, ar tokia išvada yra teisinga.

Civilinio kodekso 6.161 straipsnio 1 dalyje viešosiomis paslaugomis laikomos tokios paslaugos kaip transporto, ryšių, elektros, šilumos, dujų, vandentiekio ir kita. Neabejotina, kad tokių paslaugų gali būti ir privatinuose teisiniuose santykiuose, nesant jokio viešosios valdžios įsikišimo. Tačiau aplinkybė, kad tokios paslaugos sudaromos su viešojo administravimo subjektu (jo kontroliuojama įmone), leidžia teigti, kad įstatymų leidėjas tokio pobūdžio sutartims skiria ypatingą svarbą ir pripažįsta ribotą sutarčių teisės taikymą. Todėl vertinant viešųjų sutarčių galimą priskyrimą administracinėms sutartims reikia įvertinti tokių sutarčių tikslą, jas sudarančių subjektų ypatumus, joms taikomą teisę.

Vienoje pirmųjų kasacinio teismo nutarčių, kurioje aiškinamas viešųjų sutarčių tikslas ir atsiradimo pagrindas, kaip tik ir pabrėžiama, kad ši sutarčių rūšis kyla dėl ekonominių rinkos ypatumų ir poreikio apsaugoti viešąjį interesą: „Šios sutarčių rūšies atsiradimą lėmė aplinkybė, kad Lietuvos ūkyje veikia ne viena natūrali monopolija ir valstybei tenka specialiai reglamentuoti tam tikras ūkio šakas, kuriuose nėra pakankamos konkurencijos. Tai valstybė daro išleisdama teisės aktus, kuriuose įtvirtinamos specialios elgesio taisyklės, esminės privalomos tokių sutarčių sąlygos. Taigi viešosios sutarties institutas atspindi viešąjį interesą, kad, įsikišant į sutarčių sudarymo procesą, būtų užtikrintas elektros energijos, šilumos, vandens ar kt. šalies ūkio funkcionavimui bei asmeniniams (buitiniams) gyventojų poreikiams strategiškai svarbių prekių prieinamumas, apginta silpnesnė sutartinio santykio pusė – transporto, ryšių, elektros, šilumos, dujų, vandentiekio ar kt. paslaugų vartotojas.“⁵⁵

Toliau aptariami viešųjų sutarčių ypatumai, lyginant su įprastai privatinuose teisiniuose santykiuose sudaromais sandoriais.

Pirma, analizuojant viešosios sutarties institutą kyla klausimų dėl šios sutarties šalių. Civilinio kodekso 6.161 straipsnyje viešosios paslaugos teikėjas yra vadinamas verslininku. Įprastai verslininku laikomas asmuo, vykdantis ūkinę-komercinę veiklą ir siekiantis pelno.⁵⁶ Akivaizdu, kad viešojo administravimo subjektai tokios veiklos nevykdo ir vykdo tik įstatyme nustatytas funkcijas (*ultra vires*). Tačiau toks reguliavimas nėra įprastas, nes praktikoje gausu pavyzdžių, kai visuomenei itin reikšmingas viešasis paslaugas teikia įmonės, kurios iš esmės yra valdomos viešojo administra-

55 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2012 m. kovo 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-90/2012.

56 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. gruodžio 18 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-671-248/2015.

vimo subjektų. Pavyzdžiui, UAB „Vilniaus vandenys“, SĮ „Vilniaus atliekų sistemos administratorius“ dalininkai yra keletas savivaldybių, o ne verslininkai, „Lietuvos energijos“ grupės akcininko teisės ir pareigas įgyvendina Finansų ministerija, AB „Lietuvos paštas“ 100 procentų akcijų nuosavybės teise priklauso Lietuvos Respublikai, VŠĮ Vilniaus universiteto ligoninės Santaros klinikų dalininkai yra Sveikatos apsaugos ministerija ir Vilniaus universitetas. Tokių pavyzdžių yra daugiau. Taigi viešųjų paslaugų teikėjai neretai yra viešojo administravimo subjektų įsteigti arba jų prižiūrimi subjektai. Kasacinio teismo praktikoje, analizuojant viešosios sutarties požymius, pripažįstama, kad paslaugas teikiančio ar prekes parduodančio asmens veikla gali būti labiau kontroliuojama valstybės, pavyzdžiui, nustatant kainas, reikalaujant tam tikrų licencijų ir pan.⁵⁷ Atitinkamai tai reiškia, kad paslaugas viešosios sutarties pagrindu gaunantis asmuo yra silpnesnė sutarties šalis.

Antra, viešoji sutartis turi būti sudaroma rašytine forma. Teismų praktikoje pripažįstama, kad tokia sutartis negali būti sudaroma konkludentiniais veiksmais.⁵⁸

Trečia, Civilinio kodekso 6.161 straipsnio 2 dalis įpareigoja paslaugas teikiantį ar prekes parduodantį juridinį asmenį (verslininką) sudaryti sutartį su bet kuriuo asmeniu, kai šis kreipiasi, išskyrus įstatymų nustatyta tvarka patvirtintas išimtis. Tai reiškia, kad paslaugas teikiantis asmuo neturi teisės ne tik pasirinkti, su kuo jis norėtų sudaryti sutartį ar pareikalauti prievolės vykdymo užtikrinimo, bet ir atsakyti, nebent teisės aktai suteikia tokią teisę. Pavyzdžiui, ar keleivinio transporto vairuotojas galėtų atsakyti sudaryti vežimo sutartį (neparduoti bilieto)? Ar įmonė, tiekianti vandenį, gali atsakyti mums jį tiekti ir sudaryti vandens tiekimo sutartį su vartotoju? Ar galėtų gydymo įstaiga atsakyti įregistruoti į polikliniką to rajono, kuriame gyvename?

Ketvirta, Civilinio kodekso 6.161 straipsnio 3–4 dalys nustato, kad paslaugos teikėjas, teikdamas viešąsias paslaugas, neturi teisės diferencijuoti paslaugos gavėjų. Tai reiškia, kad paslaugas teikiantis asmuo privalo taikyti tokias pačias sutarties sąlygas dėl analogiškų paslaugų visiems kontrahentams. Toks reguliavimas iš esmės primena viešajame administravime galiojantį lygiateisiškumo principą.⁵⁹

Penkta, Civilinio kodekso 6.161 straipsnio 5 dalis nustato, kad viešosios sutartys sudaromos remiantis atitinkamos valstybės institucijos parengtomis standartinėmis taisyklėmis. Taigi viešoji sutartis laikytina sutarčių laisvės principo išimtimi, nes sutarties šalys pačios tiesiogiai visų sutarties sąlygų nenustato, jos reglamentuojamos atitinkamų teisės aktų (pvz., reglamentuojant paslaugų kainas ir kitas sutarties sąlygas).⁶⁰ Ši nuostata nukreipia į specialiuosius teisės aktus, kuriuos dažniausiai

57 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2013 m. balandžio 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-222/2013.

58 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2006 m. vasario 15 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-119/2006.

59 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 str. 9 p.

60 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2013 m. balandžio 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-222/2013.

administruoja viešojo administravimo subjektai, reguliuodami valstybės ūkinės veiklos rūšis, ir kaip tik dėl to šios normos yra laikytinos viešosios teisės normomis arba tiesiog norminiais administraciniais aktais. Šie aspektai reiškia, kad tai yra susiję su viešuoju interesu. Pavyzdžiui, Atliekų tvarkymo įstatymo 1 straipsnis įtvirtina, kad atliekų tvarkymas yra susijęs su visuomenės sveikata: „Būtų išvengta atliekų neigiamo poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai“⁶¹, panašiai nurodyta ir Geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymo 1 straipsnyje⁶².

Minėtuose įstatymuose dažniausiai yra detalizuojančių viešąsias sutartis nuostatų dėl jų sudarymo, įsigaliojimo, nutraukimo ir kitų sąlygų.⁶³ Viešojo administravimo subjektai, remdamiesi imperatyviomis normomis, apskaičiuoja ir kainų už paslaugų teikimo nustatymo ribas, kuriomis turi remtis juridiniai asmenys, teikiantys viešąsias paslaugas, o vartotojai jas besąlygiškai moka, nebent teisės aktais yra suteiktos lengvatoms atitinkamiems asmenims. Tai, kad dauguma viešųjų sutarčių sąlygų yra numatomos ne Civiliniame kodekse, o viešosios teisės imperatyvių normų, šį institutą taip pat atitolina nuo civilinių sutarčių instituto, kuris yra labai detalai reglamentuotas Civiliniame kodekse. Net ir tais atvejais, kai šalims suteikiama teisė susitarti dėl tam tikrų viešosios sutarties sąlygų, negali būti pažeisti viešieji tikslai, dėl kurių tokių sutarčių sudarymo laisvė ribojama.⁶⁴

Šešta, viešosios sutartys yra sudaromos prisijungimo būdu.⁶⁵ Sudarydamas viešąsias sutartis paslaugos gavėjas dažniausiai nesidera (ir neturi teisės derėtis) dėl sutarties sąlygų, nes jos jau yra numatytos įstatymais arba norminiais administraciniais aktais. Atitinkamai paslaugas teikiantis asmuo taip pat neturi teisės keisti standartinių sutarties sąlygų. Toks reguliavimas lemia ir teisinės gynybos būdų ypatumus, kilus ginčui iš viešosios sutarties teisinių santykių. Pavyzdžiui, teismų praktikoje pripažįstama, kad elektros vartojimo sutartis yra viešoji ir sudaroma pagal standartines sąlygas, todėl vartotojo argumentai dėl nesąžiningų sutarčių sąlygų laikomi nepagrįstais.⁶⁶

Aptarti viešųjų sutarčių ypatumai leidžia teigti, kad jų sudarymas, vykdymas ir sutarties šalys yra gana glaudžiai susijusios su viešuoju administravimu ir viešojo intereso apsauga.

61 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 61-1726; *TAR*, 2018, Nr. 2018-21124.

62 Lietuvos Respublikos geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 82-3260; *TAR*, 2014-06-17, Nr. 2014-07685.

63 Pavyzdžiui, Geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymo 32 straipsnio 3 dalis: Lietuvos Respublikos geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymas, *ibid.*; Atliekų tvarkymo įstatymo 30¹ straipsnis: Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, *op. cit.*

64 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2012 m. kovo 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-90/2012.

65 Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.160 str. 3 d.

66 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2018 m. birželio 13 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-227-916/2018.

Pradėjome straipsnį nuo Prancūzijos Valstybės tarybos 1999 m. ataskaitos apie viešąjį interesą. Šis Tarybos darbas privertė atkreipti dėmesį į besitransformuojantį ir pažū žšivyraujantį Lietuvos politikoje, viešajame administravime utilitaristine teorija paremtą suvokimą apie viešąjį interesą. Toks suvokimas grindžiamas mintimi, jog viešasis interesas dėl laisvosios rinkos pats susireguliuos, valstybei paliekant kuklų „prižiūrėtojos“ vaidmenį. Taigi ir toliau siauriamos viešojo administravimo veikimo sritys, valstybė vis daugiau savo funkcijų atsisako, perduodama jas privataus sektoriaus atstovams. Tokios tendencijos mus tolina nuo socialinės gerovės valstybės idėjos, nors ir turime atskirą administracinių teismų sistemą, Konstitucinį Teismą, socialinės gerovės valstybei būdingas konstitucines nuostatas apie mokymąsi, mokslą, kultūrą, sveikatos priežiūrą, valstybės vaidmenį užtikrinant sąžiningą konkurenciją.

Gyvenimo patirtis ir labai ryškūs pavyzdžiai (didžiųjų pasaulyje ir ne tik korporacijų elgesys darbuotojų atžvilgiu, prastėjanti maisto kokybė, didėjantis cukriniu diabetu ir nervų sistemos ligomis sergančiųjų skaičius ir t. t.) rodo, kad viešasis interesas pats savęs nepatenkina, o žmogus be aktyvios valstybės, principingos viešosios administracijos yra silpnas ir vienišas. Pakartosime dar XVII a. Thomo Hobbeso traktate „Leviatanas“ parašytus žodžius, jam apmąstant žmogaus gyvenimą be tvarką galinčių užtikrinti valdžios institucijų. Tokį gyvenimą jis laikė nuolatine kiekvieno su kiekvienu karo būseną. Jis rašė, kad be tokių valstybės institucijų žmonių gyvenimas yra „vienišas, skurdus, bjaurus, gyvuliškas ir trumpas“⁶⁷.

Išvados

1. Įprasta, kad valstybėse, kuriose egzistuoja atskira administracinių teismų sistema, pripažįstama plati viešojo administravimo samprata, apimanti ne tik viešųjų paslaugų teikimo administravimą, bet ir jų teikimą, o administracinės sutarties institutas yra kodifikuotas viešąjį administravimą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Plačios viešojo administravimo subjektų veikimo ribos „pateisina“ administracinių teismų steigimą, atskleidžia valstybės politikos, ekonomikos, įstatymų, poįstatyminių aktų, administracinių teismų sprendimų esmę – viešojo intereso apsaugą.
2. Lietuvoje viešosios paslaugos teikimo organizavimas yra reglamentuojamas administracinės teisės normomis, o jų teikimas – civilinėmis teisės normomis. Tiek teisinis reglamentavimas, tiek teismų jurisprudencija viešųjų paslaugų teikimą sieja su private, o ne viešąja teise. Tai yra paradoksalu, nes pačios paslaugos įvardijimas viešąja tarsi įpareigoja ją priskirti prie viešosios teisės normomis reglamentuojamų santykių. O Prancūzijoje, administracinės teisės šakos gimtinėje, viešųjų paslaugų teikimas dažniausiai reglamentuojamas viešosios teisės normomis ir yra priskirtinas administracinės teisės reguliavi-

67 Thomas Hobbes, *Leviatanas* (Vilnius: Pradai, 1999), 138.

- mo dalykui. Vokietijoje ir Čekijoje dalis viešųjų paslaugų teikimo taip pat yra reglamentuojama viešosios teisės normomis.
3. Daugelyje Europos valstybių administracinių sutarčių institutas yra kodifikuotas viešąjį administravimą reglamentuojančiuose įstatymuose arba pavieniuose įstatymuose, netgi norminiuose administraciniuose aktuose. Išsiskiria tendencija skirstyti administracines sutartis į koordinacines arba subordinacines. Koordinacinės sutartys dažniausiai sudaromos tarp viešojo administravimo subjektų, o subordinacinės – tarp pastarųjų ir privačių asmenų vietoj individualių administracinių aktų. Tačiau Prancūzija šiame kontekste išsiskiria. Pagal šios šalies administracinės teisės doktriną negalima vietoj individualių administracinių aktų sudaryti administracinių sutarčių. Todėl Prancūzijos administracinės teisės doktrinoje administracinės sutartys rūšiuojamos kitaip, tarp jų išskiriant viešųjų pirkimų, koncesijų sutartis.
 4. Lietuvoje administracinių sutarčių institutas nėra kodifikuotas. Tačiau pavienį jų egzistavimą patvirtina teismų jurisprudencija. Lietuvoje teismų „pripažintas“ administracines sutartis galima rūšiuoti taip: pirma, sutartys, reglamentuojamos specializuotuose įstatymuose; antra, kai kurios viešųjų pirkimų–pardavimų sutartys; trečia, sutartys, iš kurių kilę ginčai yra nagrinėjami tiek administraciniuose, tiek civiliniuose teismuose, t. y. ginčų teisinė prigimtis iki šiolei nėra aiškiai nustatyta; ketvirta, sutartys, reglamentuojamos norminiuose administraciniuose aktuose.
 5. Viešosios sutartys Lietuvoje, nors iš dalies yra reglamentuojamos Civiliniame kodekse, turi būti laikomos administracinėmis sutartimis. Taip turi būti todėl, kad viešosioms sutartims nėra būdingi įprasti sutarčių teisės principai (sutarčių laisvės, šalių lygybės) ir jomis siekiama tenkinti viešąjį interesą.

PUBLIC INTEREST, PUBLIC SERVICES AND CONTRACTS AS THE SUBSTANCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Ieva Deviatnikovaitė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. Public administration does not include provision of public services but only their administration, i.e. all that precedes the conclusion of a public service contract is regulated by administrative law and once the contract is concluded the legal relationships between the parties are regulated by civil law in Lithuania. It is one of the reasons why the institute of administrative contract is not widely recognized in Lithuania, although the Supreme Administrative Court has recognized this institute in several cases. The author also considers why provision of public services in Lithuania is

not equated with administrative legal relations and not considered as public administration but as a matter of civil law.

Thus, the author analysed the institute of public contract in Lithuania and has proved that these contracts are administrative. The latter statement is based on a series of arguments which prove that publicly offered contracts are not based on the usual principles of contract law (freedom of contract, equality of parties) and are intended to serve the public interest.

The research is based on the case law of France, Germany and the Czech Republic which shows the notion of public administration in these countries and diversity of administrative contracts. Noteworthy, in contrast to Lithuania, in these states the institute of administrative contracts is regulated by the laws which regulate public administration (Germany, the Czech Republic) and other laws (France).

The starting point of the article is a public interest report given in 1999 by the French State Council. Two concepts of public interest are crystalized in this report – utilitarian and voluntarist. It states that in a country where a separate system of administrative courts is established, public interest must be at the centre of politics, laws, administrative acts, decisions of administrative courts. Thus, in such a country, the functional concept of public administration shall not be unduly narrowed. The researcher seeks to find an answer which concept of public interest the political institutions of Lithuania follow, since there is a tendency to delegate regular state functions to the actors of private sector or to state bodies with a different legal status.

Keywords: public interest, public administration, public services, administrative contracts.

Ieva Deviatnikovaitė, Mykolo Romerio universiteto Mykolo Romerio teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorė. Mokslinių tyrimų kryptys: nacionalinė administracinė teisė, Europos Sąjungos teisė, lyginamoji administracinė teisė, teisės istorija.

Ieva Deviatnikovaitė, Professor at Mykolas Romeris University, Mykolas Romeris Law School, Institute of Public Law. Research interests: national administrative law, EU law, comparative administrative law, legal history.