

ADMINISTRACINIO AKTO IR ADMINISTRACINĖS SUTARTIES TEISINĖS PRIGIMTIES ŠĄSAJOS: TEORINIS ASPEKTAS

Gytis Kuncevičius

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 271 4545
Elektroninis paštas gytis.kuncevicius@mruni.eu

Pateikta 2011 m. gegužės 16 d., parengta spausdinti 2012 m. birželio 30 d.

Anotacija. *Sutarties ir ja grindžiamos teisinio reguliavimo technikos taikymo administracinėje teisėje reiškinys skirtingų valstybių teisinėse sistemose pasireiškė įvairiais pavidalais, vienas jų – administracinių sutarčių institutas. Šio instituto susiformavimas lyginamosios administracinės teisės moksle vertinamas kaip klasikinio administracinio akto ir privatinės (civilinės) sutarties suartėjimo (suderinimo) rezultatas. Nors pripažįstama, kad administracinėje sutartyje yra ir esminių privatinės sutarties akcentų, tačiau jos teisinė prigimtis daugiau sietina su administracinio akto transformacijomis, atsiradusiomis dėl privatinės teisės reguliavimo ypatumų įtraukimo į administracinę teisę. Straipsnyje siekiama atskleisti ir teoriniu požiūriu išanalizuoti lyginamosios administracinės teisės moksle vystytas doktrinas apie administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajas. Siekiant šio tikslo analizuojamos Vakarų Europos mokslininkų vystytos idėjos dėl viešosios (administracinės) ir privatinės (civilinės) teisės aktų (sandorių) teisinės prigimties bendrų elementų, taip pat dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų doktrina.*

Reikšminiai žodžiai: *teisės aktas, administracinis aktas, administracinė sutartis, teisinė prigimtis.*

Įvadas

Lyginamosios administracinės teisės moksle visuotinai pripažįstama, kad administracinių sutarčių instituto formavimosi evoliucijoje išryškėjo sisteminių ryšių grandinė, kurioje sąveikauja klasikinio administracinio akto ir civilinės sutarties logikos. Tai reiškia, kad administracinės sutarties teisinė prigimtis yra dvilypio pobūdžio, joje svarbų vaidmenį vaidina tiek administracinio akto, tiek civilinės sutarties elementai. Tai glūdi kategorijos „administracinė sutartis“ turinyje, nes jame konkrečių reikšmę turi tiek „sutarties sąvoka“, tiek tai, kas tą sutartį daro „administracine“.

Akivaizdu, kad civilinės sutarties indėlis į administracinių sutarčių institutą neapsiriboja bendrosios sutarties sampratos pritaikymu administracinėje teisėje, tačiau šis klausimas reikalauja atskiro mokslinio tyrimo. Vis dėlto ne mažiau svarbus yra administracinės sutarties teisinės prigimties bendrumo su administraciniu aktu klausimas, kadangi būtent per jį ir atsiskleidžia tokių sutarčių administracinė teisinė prigimtis. Jeigu pažvelgsime į istorinius administracinio akto evoliucinius etapus, pamatysime, kad vyko nuolatinis administracinio akto ir civilinės sutarties abipusis skverbimasis. Taigi nors pripažįstama, kad administracinėje sutartyje yra ir esminių privatinės teisės sutarties akcentų, vis dėlto jos teisinė prigimtis daugiau sietina su administracinio akto transformacijomis, atsiradusiomis dėl privatinės teisės reguliavimo ypatumų įtraukimo į administracinę teisę. Todėl reikėtų pritari prof. N. J. Khamanevai, teigiančiai, kad „šiuolaikinėmis sąlygomis iškyla tolesnių mokslinių tyrimų poreikis atsakant į tokį svarbią praktinę reikšmę turintį klausimą: ar administracinės sutartis galima laikyti viena iš administracinio akto rūšių“¹. Nors atskirų šalių teisės moksle yra įvertinta išskirtinė administracinių aktų instituto svarba, o Lietuvos administracinės teisės doktrinoje ši tematika taip pat tyrinėta, reikia pasakyti, kad tam tikri fundamentalūs klausimai, susiję su administracinio akto prigimtimi, atskleidžiant jo prigimties bendrumą su civilinės teisės aktais (sandoriais), Lietuvos teisės moksle nebuvo tirti.

Poreikį atskleisti Lietuvos teisės moksle neanalizuotus administracinio akto transformacijos etapus, kuriuose atsiskleidžia tam tikros sąsajos su privatinės teisės logika, suponuoja dviejų kategorijų – administracinio akto ir civilinės sutarties – priešinimas. Tokia praktika susiformavo istoriškai. 1942 m. prancūzų teoretikas M. Mestre teigė: „Fundamentali administracinės teisės teorija yra vienašalio administracinio akto teorija, lygiai taip pat, kaip ir privatinėje teisėje pagrindinė yra sutarties sąvoka (...).“² Ne paslaptis, kad ir šiuolaikinėje teisės doktrinoje kategorija „administracinis aktas“ ir „sutartis“ neretai supriešinami, tokiu būdu siekiant parodyti, kad tai yra du visiškai atskiri ir iš esmės besiskiriantys teisiniai poliai, kurių vienas yra viešosios, kitas privatinės teisės epicentras. Ypač tai būdinga valstybėms, kuriose nėra išvystytas administracinių sutarčių institutas, prie jų priskiriant ir Lietuvą.

1 *Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Pod redakcij N. Ju. Khamanevoj. Moskva: Prospekt, 2008, s. 386–387.

2 Eisenmann, Ch. *Cours de droit administratif. Tome I. Régimes de droit public et régimes de droit privé*. Paris: LGDJ, 1983, p. 413.

Šiandieną tapo akivaizdu, kad negalima kategoriškai supriešinti administracinio akto ir sutarties, kadangi juos sieja tam tikri bendri teisiniai elementai, kylantys iš abiejų institutų teisinės prigimties ir atsiskleidžiantys administracinių sutarčių instituto sąrauge. Tai suponuoja teorinių tyrimų, galinčių ideologiškai pagrįsti administracinių sutarčių instituto susiformavimą, poreikį.

Straipsnio tyrimo objektas – administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajos.

Straipsnio tyrimo tikslas – teoriniu požiūriu išanalizuoti ir įvertinti administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajas.

Straipsnio uždaviniai: 1) išanalizuoti ir įvertinti lyginamosios teisės moksle vystytas idėjas dėl administracinio akto ir privatinės teisės aktų (sandorių) teisinės prigimties bendrumo; 2) išanalizuoti ir įvertinti lyginamosios administracinės teisės moksle vystytą dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų doktriną, atskleidžiant galimas administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajas; 3) įvertinti išanalizuotas doktrinas per Lietuvos teisinės sistemos prizmę.

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

1. Lyginamosios administracinės teisės požiūris į viešosios (administracinės) ir privatinės (civilinės) teisės aktų (sandorių) teisinės prigimties sąsajas

Tyrinėjant šį klausimą lyginamosios teisės erdvėje pastebima, kad jį kėlė būtent administracinės teisės mokslininkai ir, iš dalies, bendrosios teisės teorijos (filosofijos) atstovai. Tai reiškia, kad interesas paaiškinti sutarties skverbimosi į administracinės teisės erdvę reiškinių daugiau kildintinas iš administracinės teisės doktrinos. Tikėtina, kad taip buvo bandoma pagrįsti bei apginti administracinės teisės autonomiškumą (specifiškumą) bendrosios (civilinės) teisės atžvilgiu nepaisant to, kad pastarųjų teisės šakų reguliavimo technikos jų istorinės evoliucijos tėkmėje suartėjo.

Administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties bendrumo atskleidimas nebus visavertis be XIX a. pabaigoje – XX a. pirmoje pusėje Vokietijos ir Prancūzijos mokslininkų įdirbio vystant bendrąją administracinių aktų teoriją apžvalgos.

Pats pirmasis reikšmingas teisės moksle tyrinėtas galimas administracinio akto ir administracinės sutarties prigimties bendrumo aspektas sietinas su valios išreiškimu. Siekdami paaiškinti administracinės sutarties priskirtinumą administracinei teisei mokslininkai kėlė klausimą: ar administracinį aktą ir sandorį (taigi ir sutartį) galima kildinti iš valios išreiškimo? Akcentuotina, kad tiek administracinės teisės klasikais, tiek šiuolaikiniais mokslininkais administracinį aktą neretai įvardija kaip valios išreiškimą. Būtent šis elementas sukėlė aktyvių diskusijų bangą vystant administracinių aktų doktriną, kurioje atsirado šakos, bandančios sujungti viešosios (administracinės) ir privatinės (civilinės) teisės aktus (sandorius) į vieną – teisės akto – sąvoką. Štai, pavyzdžiui, Vokietijos admi-

nistracinės teisės doktrinoje pastebima, kad paprastai administracinis aktas tiesiogine išraiška formuluoja rezultatą, kurį jis turi sukelti. Šis deklaracijos elementas (vok. *Erklärungsmoment*), visada esantis administracinio akto elementu, ir nulėmė, kad kai kurie autoriai administracinį aktą pradėjo traktuoti kaip administracijos valios išreiškimą. Tokiu būdu administracinis aktas buvo prilygintas bendrajai teisės akto (vok. *Rechtsgeschäft*, pranc. *Acte juridique*, kurio lietuviškas atitikmuo – sandoris) sąvokai, vartojamai civilinėje teisėje. Įdomu, kad tokios administracinio akto traktuotės užuominos išvelgiamos O. Mayerio, F. Fleinerio, W. Jellineko, P. Labandto ir kt. darbuose³. Kai kurie autoriai tokioje praktikoje išvelgė teorinį interesą, todėl buvo norima viena sąvoka įvardyti privatinės ir viešosios teisės aktus ir tokiu būdu suformuoti sistemą, esančią bendrosios teisės teorijos centru.

Vis dėlto tokia administracinio akto traktuotė atskirų valstybių teisės doktrinose įgavo skirtingus vertinimus, kas nulėmė ir administracinio akto sampratos ypatumus konkrečioje teisės sistemoje. Minėtas vokiečių mokslininkas E. Forsthoffas atsisako administracinį aktą traktuoti kaip teisės aktą, kylantį iš valios išreiškimo tokia prasme, kokia jai suteikta privatinėje teisėje. Fundamentalus administracinio akto ir privatinės teisės akto (sandorio), sukuriančio prievolės, skirtumas, anot E. Forsthoffo, yra akivaizdus ir neretai pabrėžiamas: administracinis aktas ta apimtimi, kuria jis sukuria prievolę (pareigą), paprastai ją nukreipia į jo adresatą. Iš administracinio akto prigimties kyla jo galia įpareigoti kitus ir panaudoti tam aukščiausią prievartinę galią. Valios išreiškimas privatinės teisės aktuose negali sukurti prievolės niekam kitam, kaip tik jo paties autoriui. Tai glūdi valios išreiškimo prigimtyje, kadangi, pagal fundamentalų privatinės teisės principą, asmuo neturi teisės įpareigoti kitą asmenį. Tais atvejais, kai administraciniame akte atskleidžiamas valios elementas, ta valia neturi nieko bendro su sutartine valia privatinėje teisėje. Todėl administracinį aktą traktuoti kaip asmeninės valdininko valios išreiškimą absoliučiai neįmanoma. Čia iškyla dar vienas principinis skirtumas tarp valios išreiškimo civilinėje teisėje ir administracinio akto: pastarasis neturi būti vertinamas žvelgiant iš asmeninės valdininko psichologinės situacijos, o išimtinai žvelgiant per administracinės funkcijos objektyvios teisinės aplinkos prizmę⁴. Manytume, kad išsakyta pozicija gali būti vertinama dvejopai. Sutiktume su teiginiu, kad esminis administracinio akto ir privatinės teisės akto (sandorio) skirtumas yra tas, kad administraciniu aktu viešoji administracija turi teisę įpareigoti kitą asmenį nepriklausomai nuo jo valios. Tai aiškintina viešajai administracijai suteiktomis prerogatyvomis. Tačiau nesutiktume su teiginiu, kad administracinį aktą ir privatinės teisės aktą (sandorį) skiria būtent ir tik tai, kad administracinis aktas negali būti vertinamas kaip asmeninės valdininko valios išreiškimas. Kaip tada reiktų traktuoti atvejus, kai, pavyzdžiui, sandomas įmonės direktorius sudaro sandorius juridinio asmens vardu, jo naudai ir interesais? Ar tokius sandorius galėtume traktuoti kaip asmeninės direktoriaus valios išreiškimą?

3 Mayer, O. *Le droit administratif allemand*. Tome premier. Partie générale. Publiée sous la direction de Max Bougard et Gaston Jèze. Paris: V. Giard & E. Brière, 1903, p. 126–128; Forsthoff, E. *Traité de droit administrative allemande*. Traduit de l'allemand par Michel Promont. Bruxelles: Etablissements Emille Bruylant, 1969, p. 326–327.

4 Forsthoff, E., *supra* note 3, p. 327–328.

Manytume, kad atsakymas turėtų būti neigiamas, todėl paminėtas argumentas priimtinas tik iš dalies ir tik ta apimtimi, kad administracinis aktas iš tiesų pasižymi išoriniu kryptingumu. Būtent tai jį skiria nuo sandorio, t. y. kad jo galia nukreipiama į asmenis nepriklausomai nuo jų valios. Tačiau aprašyta mokslinė pozicija svarbi tuo, kad, galima sakyti, jos šalininkai triumfavo, kadangi šiuolaikinėje Vokietijos administracinėje teisėje administracinis aktas ir administracinė sutartis traktuojamos kaip atskiros, nors ir vienodą teisinę galią turinčios kategorijos. Tokia išvada darytina tiek vertinant teisinį reguliavimą, tiek jo pagrindu susiformavusius dominuojančius doktrininus vertinimus⁵. Tai taip pat reiškia, kad teisės aktas ir sandoris vokiečių, kaip ir lietuvių kalboje, turi atskirus lingvistinius atitikmenis.

Visiškai kitokią eigą ši diskusija įgavo Prancūzijos teisinėje sistemoje. Vertinant nagrinėjamą problematiką Prancūzijos teisės doktrinos kontekste pasakytina, kad prancūzų kalboje nėra kategorijos, lietuvių kalboje įvardijamos „sandoriu“, tiesioginio lingvistinio atitikmens. Sandoris prancūzų kalboje apibūdinamas terminu „*l'acte juridique*“, kas pažodžiui išvertus reiškia „teisės aktas“. Kartu pasakytina, kad tai yra tiek privatinės, tiek viešosios teisės kategorija (pranc. *l'acte de droit privé, l'acte de droit public*)⁶. To rezultatas – Prancūzijos teisės doktrinoje vystoma bendroji teisės aktų teorija, apimanti tiek privatinės, tiek viešosios teisės aktų ypatumus (pranc. *théorie des actes en droit privé et public*). Tyrimo objekto ribose svarbu paminėti, kad pateikiama ir bendroji viešosios bei privatinės teisės akto sąvoka, tinkanti ir administraciniam aktui apibūdinti: teisės aktas – tai „valios išreiškimas, nukreiptas į teisiųjų padarinių sukūrimą“⁷. Kaip matome, tokia traktuotė atitinka poziciją, kurią Vokietijos teisinė sistema atmetė.

Kyla klausimas, kaip vertintini administracinio akto ir privatinės teisės akto (sandorio) galimi turiningieji panašumai Lietuvos teisės sistemoje? Mūsų žiniomis, Lietuvos teisės moksle šis klausimas nebuvo nuodugniau tyrinėtas, todėl galimi įvairūs vertinimai, orientuoti tiek į doktriną, tiek į pozityviają teisę. Lietuvos teisės doktrinoje ir pozityviojoje teisėje susiformavusi tradicija, pagal kurią civilinėje teisėje kalbama apie sandorius, o administracinėje – apie administracinius aktus. Tokia tradicija atitinka tiek Vokietijos, tiek, pavyzdžiui, Rusijos teisės doktrinoje vyraujančią tendenciją.

Kalbant apie administracinio akto sąvoką Lietuvos teisės sistemoje drįstume teigti, kad bendruosius teisės akto prigimties elementus, tokius kaip valios išreiškimą, siekiant sukurti teisinius padarinius, išvelgti sudėtinga. Administracinio akto sąvoką įtvirtina Lietuvos Respublikos viešojo administravimo ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymai. Beje, kategorija administracinis aktas figūroja ir Civiliniame kodekse, nors šis aktas sąvokos turinio neatskleidžia. Paminėtuose įstatymuose administracinio akto sąvoka apibrėžta gana abstrakčiai, operuojant bendrąja teisės akto sąvoka ir nurodant specialų jo išleidimo subjektą ir specialią tvarką. Vadovaujantis šia logika, administracinis aktas yra teisės akto rūšis, tačiau įstatymuose įtvirtinti tik požy-

5 Sommermann, K. P. *Autorité et contrat dans l'administration moderne en Allemagne. XX Annuaire Européen d'administration publique*. Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998, p. 25.

6 Guillien, R., et al. *Lexique des termes juridiques. 16^e édition*. Paris: Dalloz, 2007, p. 15.

7 *Ibid.*, p. 11, 14.

miai, apibrėžiantys jį ne teisės aktu, o tik administraciniu aktu. Įdomu paminėti Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme⁸ įtvirtintą administracinio sprendimo sąvoką. Pagal šį įstatymą, administracinis sprendimas – tai administracinis aktas ar nustatyta tvarka priimtas kitas nustatytos formos dokumentas, kuriame išreikšta viešojo administravimo subjekto valia. Pažymėsime, kad Vakarų Europos valstybių administracinėje teisėje administraciniu sprendimu paprastai yra vadinama viena administracinio akto rūšių, konkreti jo forma. Susidaro įspūdis, kad mūsų įstatymų leidėjas tarsi išplėtė jo sąvoką už administracinio akto sampratos ribų, t. y. administraciniu sprendimu laikydamas ne tik administracinį aktą, kaip teisinę viešojo valdymo (administravimo) formą, tačiau ir kitus dokumentus, manytina, neturinčius teisės akto statuso. Tačiau kitas itin svarbus aspektas – tai valios išreiškimo elemento įvardijimas. Žvelgiant į pateiktos sąvokos turinį belieka tik spėlioti, ar įstatymų leidėjas norėjo pasakyti, kad ir administracinis aktas yra viešojo administravimo subjekto valios išreiškimas, ar kad toks valios išreiškimas fiksuojamas tik kituose dokumentuose – administraciniuose sprendimuose? Kitas teisės aktas, kuriame užsimenama apie viešojo administravimo subjekto valios išreiškimą – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 24 d. nutarimu Nr. 875 patvirtintos Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklės⁹. Šiose taisyklėse minimas prašymas priimti „įsakymą, potvarkį ar nustatytą tvarka kitą nustatytos formos dokumentą, kuriame išreiškiama institucijos valia“. Kaip matome, šiuo atveju vėl figūruoja valios išreiškimo sąvoka, paprastai vartojama civilinėje teisėje.

Lietuvos administracinės teisės doktrinoje taip pat nėra gausu darbų, kuriuose būtų tyrinėti administracinio akto prigimties bendrieji elementai. Drįstume teigti, kad A. Andruškevičiaus studijose apie administracinius aktus daugiau orientuojamasi į pozityviosios teisės nuostatas, todėl figūruoja ta pati praktika, išryškinant ne tai, kas administracinį aktą daro teisės aktu, o tai, kas šį teisės aktą daro administraciniu. Nors reikia pripažinti, kad tam tikrų užuominų apie administracinio akto teisinius padarinius galima aptikti¹⁰. Mykolo Romerio universiteto mokslininkų išleistame administracinės teisės vadovėlyje galima įžvelgti kiek kitokią kryptį. Administracinio akto bruožų esmės atsispindėjimas čia siejamas su vykdomosios valdžios subjekto valdinga valios išraiška, kadangi vienu iš administracinio akto požymių įvardijama tai, kad jame pasireiškia teisinė ir valdinga vykdomosios valdžios subjekto valia¹¹. Nors turėtume pripažinti, kad ši pozicija daugiau atspindi Rusijos administracinės teisės mokslo įtakos liniją, vis dėlto akcentuotina, kad joje išreiškiama bendroji administracinio akto, kaip teisės akto, prigimtis – valios išreiškimas siekiant teisinių padarinių.

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

9 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 24 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 94-3779.

10 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.

11 Bakaveckas, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 483, 485.

Analizuojant Lietuvos administracinių teismų praktiką nepasitaikė kokių nors panašių išaiškinimų, sietinų su administracinio akto teisine prigimtimi. Panašu, kad ir čia daugiau vyrauja pozityviojoje teisėje įtvirtintų administracinių aktų sąvokų interpretavimas¹². Padaryta apžvalga rodo, kad Lietuvos administracinėje teisėje nėra skiriamas didelis dėmesys administracinio akto teisei prigimčiai žvelgiant į ją bendrosios teisės teorijos aspektu, kaip tai buvo daroma Prancūzijos ir Vokietijos teisės moksle. Kaip ši situacija atrodo žvelgiant per Lietuvos civilinės teisės prizmę?

Drįstume teigti, kad civilinėje teisėje pateikiamose sandorio sąvokose, priešingai nei administracinio akto definicijose, galima išvelgti bendruosius teisės akto elementus. Teisinę sandorio sąvoką lyginamosios teisės aspektu gan išsamiai atskleidė A. Dambrauskaitė. Anot mokslininkės, anglų kalboje sandoris apibrėžiamas terminais „legal transaction“ arba „juridical act“. Pastarasis, kaip matome, pažodžiui išvertus, kaip ir prancūziškasis „acte juridique“ reiškia teisės aktą. Iš A. Dambrauskaitės pateiktų sandorio definicijų tikslinga išryškinti tą, pagal kurią sandoris apibrėžiamas „kaip teisinis veiksmas (negotium), kuriuo išreiškiama valia (viešoji ar asmeninė, vienašalė, daugiašalė ar kolektyvinė) ir kuriuo siekiama sukurti teises pasekmes (pakeisti teisinę situaciją, sukurti teisę ir pan.)“¹³. Įdomu, kad pateiktoje definicijoje užsimenama ir apie viešosios valios išreiškimą, kas leistų daryti prielaidą, kad ir viešoji administracija, atstovaudama visuomenei ir valstybei, sandoriais išreiškia viešąją valią.

Panaši traktuotė ir pozityviojoje teisėje. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso¹⁴ 1.63 straipsnyje nustatyta, kad sandoriais laikomi asmenų veiksmai, kuriais siekiama sukurti, pakeisti arba panaikinti civilines teises ir pareigas. Kaip matome, civilinis kodeksas kalba tik apie civilines teises ir pareigas, t. y. apsiriboja civilinės teisės reguliavimo lauku. Todėl kyla klausimas, kaip sandorio sampratos turinys vertintinas ne privatinės (civilinės) teisės, o bendrateisines prasme? Ar sandorio apibrėžimas bendrąja prasme neatitinka teisės akto apibrėžimo? Modernioje teisės teorijoje tarp visų teisės formų pripažįstama ir norminio turinio sutartis bei teisės aktas. Iš pirmo žvilgsnio tai tarsi suponuoja prielaidą, kad tokiu būdu lyg atskiriama sutartis ir teisės aktas. Tačiau prof. A. Vaišvila prie individualių teisės normų aktų priskiria (...) piliečių testamentus, civilinius sandorius, darbo sutartis, teigdamas, kad (...) piliečių civilinės sutartys yra teisės aktai, formuluojantys savarankiškas individualias teisės normas, skirtas konkrečių pilie-

12 Daugiausiai teismai pasisako dėl tokių administracinio akto požymių kaip teisiųjų padarinių sukūrimas, taip siekiant atriboti administracinį aktą, kaip privalomą teisės aktą, nuo kitų viešojo administravimo subjektų priimamų dokumentų, neturinčių privalomos teisinės galios. Taip pat išvelgtinas siekis pabrėžti administracinio akto poįstatyminį pobūdį, reiškiantį, kad jis turi būti grindžiamas įstatymais, bei atskirų administracinių aktų (individualių ir norminių) atribojimo kriterijų konkretizavimą. Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2008 m. birželio 12 d. nutartis (bylos Nr. A756-700/2008); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2009 m. balandžio 2 d. nutartis (bylos Nr. A756-422/2009); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2009 m. balandžio 24 d. nutartis (bylos Nr. AS146-201/2009); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2010 m. balandžio 6 d. nutartis (bylos Nr. AS822-172/2010); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2010 m. spalio mėn. 22 d. nutartis (bylos Nr. AS143-560/2010).

13 Dambrauskaitė, A. *Sandorių negaliojimo teisinės pasekmės*. Vilnius: Justitia, 2009, p. 23–24.

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

čių subjektinei teisei įgyvendinti¹⁵. Taigi tokiu būdu tarsi pripažįstama, kad tiek sandoris (kaip bendroji civilinės teisės kategorija), tiek sutartis (kaip sandorio rūšis) yra teisės aktas.

Apžvelgta situacija leidžia daryti išvagas. Nors Lietuvos teisės tradicijoje administraciniai aktai ir sandoriai nėra sujungti bendruoju teisės akto terminu, kaip tai yra Prancūzijos teisėje, tačiau doktrinoje išsakomos nuomonės leidžia teigti, kad tiek administracinis aktas, tiek sandoris yra atskiros teisės akto rūšys. Todėl kyla klausimas, ar šiandieninėje Lietuvos teisės doktrinoje nusistovėjęs sandorio ir teisės akto sampratos nepatvirtina minėtų užsienio šalių mokslininkų vystytų idėjų apie viešosios ir privatinės teisės aktų bendrumą? Toks pripažinimas tikrai nereiškia, kad šių teisės aktų prigimtyje nėra esminių skirtumų, nes būtent joje ikūnijamos dvi – viešojo ir privatinio teisinio reguliavimo technikos, kurios pradiname vystymosi etape buvo kardinaliai skirtingos, tačiau vėliau iki tam tikro laipsnio suartėjo. Vis dėlto mokslininkų analizuotas administracinio akto ir sandorio teisinės prigimties bendrasis elementas – valios išreiškimas, siekiant teisinių padarinių, leidžia pagrįsti tam tikrus sutarties priskirties administracinei teisei aspektus, o būtent – paneigti sandorio, taigi ir sutarties, kategorišką ir absoliutų priešinimą administracinio akto logikai.

Apibendrinami manytume, kad tokios teorinės krypties suformavimo inspiracija buvo siekis surasti doktrininį pagrindimą, sušvelninantį administracinio akto ir sutarties logikų prieštaravimus ir tokiu būdu legitimuoti neišvengiamą administracinės sutarties instituto formavimosi reiškinį. Drįstume teigti, kad tai buvo tik pirmoji analizuojamo reiškinio evoliucijos pakopa, neturinti kokios nors svarbesnės savarankiškos reikšmės. Todėl toliau natūraliai sekė bandymai sugretinti kitus administracinio akto ir sutarties teisinės prigimties elementus, taip administracinei sutarčiai priskiriant administracinę teisinę prigimtį.

2. Dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų doktrina kaip administracinio akto ir administracinės sutarties giminingumo ideologinis pagrindas

Antroji pakopa analizuojamoje diskusijoje fokusuojama į vieną būdingiausių ir neretai per daug suabsoliutinamų administracinio akto požymių – vienašališkumą (pranc. *unilatéralité*), arba vienašališką valios išreiškimą (pranc. *déclaration unilatérale de volonté*). Šis elementas teisės moksle buvo tyrinėjamas daug nuodugniau ir plačiau nei pirmasis. Iš esmės jis atliko tą pačią funkciją – sutarties suderinamumo su administracinės teisės logika pagrindimą, buvo jo tąsa. Taigi mokslininkai kėlė fundamentalų klausimą: ar vienašališkumas (vienašališkas valios išreiškimas) yra tas universalus administracinio akto požymis, skiriantis pastarąjį nuo privatinės teisės aktų (sandorių) ir, ypač, sutarčių? Akivaizdu, kad nuo atsakymo į šį klausimą priklausė sprendimas ir

kitos problemos, dar ir šiandieną keliamos mokslininkų, – atsakymas, ar administracinė sutartis yra administracinio akto rūšis.

Vokiečių autorius E. Forshoffas, kaip ir kitų šalių mokslininkai, kaip būtiną administracinio akto požymį nurodo tai, kad jis yra valdinga, vienašalė priemonė, todėl daro išvadą, kad ši kategorija neapima daugiašalių susitarimų (sutarčių), sudaromų viešosios teisės srityje. Mokslininko teigimu, administracinius aktus sudaro visi vienašališki viešosios valdžios aktai, kylantys iš administracinės institucijos ir sukeltys tiesiogines teises pasekmes. Todėl administracinė sutartis (vok. *öffentlich-rechtlicher Vertrag*) nėra administracinis aktas. Administracinėje sutartyje trūksta valdingo vienašališko elemento, kuris reprezentuotų įsakymą, patvirtinimą ar konstatavimą. Net ir viešojoje teisėje sutartis remiasi į valios išreiškimą¹⁶. Kadangi vienašalis administracinis aktas istoriškai vertintinas kaip administracinės teisės originalumo formavimosi epicentras, natūralu, kad šį atspalvį ši teisės šaka išlaikė iki šiol. Tačiau prisimintinas Ch. Debbascho ir F. Colino teiginys, kad „Šiuolaikinėje epochoje (...) administracija nebegali remtis vien valdžios naudojimu. Ji turi save priversti sutikti derėtis“¹⁷. Tenka konstatuoti, kad didžiausią posūkį teisinėje mintyje sukėlė administracinėje teisinėje praktikoje pastebimos gana gausios tradiciškai suprantamo vienašališkumo išimties, priimančios administracinius aktus. Stiprėjant teisinės valstybės ideologijai, susiformavo tendencijos į viešojo valdymo procesą vis plačiau įtraukti ir suinteresuotus asmenis, taip atsisakant griežto ir absoliutaus viešosios administracijos vienašališko veikimo suabsoliutinimo. Modernėjant viešojo valdymo procesui, atsiranda vis daugiau sričių, kuriose viešojoji administracija negali veikti išimtinai vienašališkai, todėl kai kurie administraciniai aktai gali būti išleisti tik to pageidaujant suinteresuotam asmeniui arba esant jo sutikimui. Šiuos administracinio akto sąrangos pokyčius tyrinėjo tiek administracinės teisės klasikais, tiek šiuolaikiniai autoriai. Štai A. Andruškevičius atkreipia dėmesį į gana plačiai taikomus pavaldumu negrindžiamo valdymo realizavimo procese priimamus, pavyzdžiui, sankcionavimo aktus, dėl kurių suinteresuoti asmenys patys kreipiasi į atitinkamas valstybės ar savivaldybių institucijas (pareigūnus)¹⁸. Tokiu būdu suinteresuotasis asmuo tam tikra apimtimi dalyvauja akto kūrime, kadangi jis skatina administraciją veikti, išreikšdamas savo asmeninę valią, t. y. prašydamas administracijos veikti, o jo vaidmuo baigiasi, kai aktas yra priimamas.

Mokslininkai pastebi, kad analizuojama administracinių aktų rūšis (vok. *Der mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakt*) visada domino doktriną ir praktiką¹⁹. Ilgą laiką buvo manoma, kad individo ir administracijos valios bendradarbiavimas sukuria sutartį, o tokia pozicija ilgą laiką atsipindėjo tiek Prancūzijos, tiek Vokietijos teisinėje mintyje, ypač vertinant valdininkų skyrimo akto teisinę prigimtį. Tačiau vokiškoji teisinė mintis suformavo itin stiprų pasipriešinimą tokiai traktuotei. O. Mayeris suformulavo idėją, kad valdininko teisinės padėties sukūrimas, kaip ir kitais šio tipo atvejais, remiasi į viešosios valdžios aktą, tai yra į administracinį vienašališką aktą. Jis pasiūlė

16 Forsthoff, E., *supra* note 3, p. 315.

17 Debbasch, Ch.; Colin, F. *Droit administratif*. 8e édition. Paris: Ed. economica, 2007, p. 445.

18 Andruškevičius, A., *supra* note 10, p. 140–141.

19 Forsthoff, E., *supra* note 3, p. 334–336.

tokį aktą pavadinti „administraciniu aktu, sukurtu suinteresuoto asmens įsipareigojimo pagrindu“ (vok. *Verwaltungsakt auf Unterwerfung*). Kaip gi aiškintina ši pozicija? O. Mayerio teigimu, administracinis aktas, numatydamas tam tikrus suvaržymus, turi turėti įstatymo pagrindą. Tačiau kai kurie aktai, numatantys įpareigojimus, gali būti priimti ne įstatymo pagrindu, o remiantis suinteresuoto asmens sutikimu. Tai yra tokie atvejai, kai administracinis aktas išleidžiamas su suinteresuoto asmens įsipareigojimu. Šiuo atveju savanoriškas įsipareigojimas tarsi pavaduoja įstatymo suteikiamą leidimą uždėti įpareigojimus²⁰. Savo prašymu suinteresuotas asmuo sutinka sueiti į šį specialaus pavaldumo santykį, kurį sukuria administracinis aktas. Būtent iš čia ir kyla administracinio akto, sukurto suinteresuoto asmens įsipareigojimo pagrindu, sąvokos prigimtis. Ši terminologija buvo greitai adaptuota Vokietijos teisinėje sistemoje. Įdomu paminėti, kad O. Mayeris, žinomas kaip vienas didžiausių sutarties pripažinimo administracinėje teisėje priešininkų, netgi teigė, kad koncesijos aktas, kuriuo privačiam asmeniui suteikiama teisė teikti viešąsias paslaugas, yra ne sutartis, o administracinis aktas²¹.

Augant viešosios administracijos veiklos apimtims ir jos socialinei svarbai, susiformavo daugiau administracinio akto rūšių, savo prigimtimi panašių į valių suderinimo išraišką. Tai lėmė aplinkybė, kad didžiąją šiuolaikinės administracinės teisės (administracinio proceso teisės) dalį užima pozityvus viešasis valdymas (administravimas). Vokiečių autoriai (O. Bachof, T. Maunz) pažymi, kad valdymo praktikoje svarbus ir būtinas pozityvaus valstybinio valdymo įgyvendinimo instrumentas yra teikiantis naudą (gerovę) administracinis aktas (vok. *der beguünstigende Verwaltungsakt*). Literatūroje tokia padėtis yra kritikuojama, kadangi administracinis aktas, kaip liberalios valstybės koncepcijos produktas, orientuotas į schemą įsakymas-pavaldumas, įsakymas-gynyba, skirtas valdžios-pavaldumo santykių reguliavimui. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad „valstybės ir piliečio santykiuose teikiant viešąsias paslaugas pirmiausiai kalbama ne apie prievartinę viešųjų interesų realizaciją, o apie valstybės ir piliečio sąveiką“²².

Pateiktos vokiečių teoretikų pozicijos parodo, kad net atsiradus gausioms vienašališkumo išimtims, mokslininkai sugebėjo rasti paaiškinimus ir, galiausiai, pagrįsti vienašalio administracinio akto sąvokos, apimančios visas minėtas aktų rūšis, legitimumą. Tačiau tai nebuvo vienintelis šios problemos sprendimas. Ryšium su analizuojamais procesais, Vokietijos teisės doktrinoje atsirado kryptis, vėsiusi dvišalių administracinių aktų teoriją. Šiai kateogrijai (vok. *zweiseitiger Verwaltungsakt*) platesnį mokslinį pagrindimą suteikė W. Jellinekas teigdamas, kad kai kurių administracinių aktų teisėtumas (galiojimas) priklauso tiek pat nuo suinteresuoto asmens dalyvavimo, kaip ir nuo pačios valstybės veiklos. W. Jellinekas laikė administracinį aktą kaip neegzistuojantį tuo atveju, kai trūksta šio teisės akto adresato prašymo²³.

20 Mayer, O., *supra* note 3, p. 123–124.

21 Flogatis, S. *Contrat et acte administratif unilatéral. L'état de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*. Paris: Dalloz, 1996, p. 229–251.

22 Vasileva, A. F. *Dogovory v sfere 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, s. 198.

23 Forsthoff, E., *supra* note 3, p. 334–337. Įdomumo dėlei pasakysime, kad panašus pavyzdys galėtų būti Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 18 str. 8 d. nuostata, pagal kurią „karjeros valstybės tar-

Šiuolaikinėje doktrinoje taip pat galima surasti panašių vertinimų kurie, manytume, yra svarbūs ir Lietuvos teisės mokslui. Vokiečių mokslininkai (H. Maurer, W. Krebs) atkreipia dėmesį, kad suvokimas, jog administracinis aktas pasižymi imperatyviu, valdingu charakteriu, tik iš dalies atitinka tikrovę. Administracinis aktas yra neatskiriama viešųjų paslaugų teikimo forma. Asmenys taip pat įtraukiami į administracinio akto priėmimo procesą, kadangi pagal administracinio akto išleidimo tvarką administracinis organas įpareigotas ne tik išklausti asmenį, tačiau ir išaiškinti jam administracinio akto esmę. Todėl dar iki administracinio akto priėmimo administracinis organas ir asmuo gali pasiekti sutarimą. Vokiečių mokslininkai H. J. Bonkas ir W. Braunas pažymi, kad šiuolaikinės tikrovės sąlygomis skirtumai tarp administracinio akto ir administracinės sutarties nustoja būti esminiai²⁴. Itin svarbu pažymėti, kad šioje nuomonėje išvelgtina idėja, kad administracinis aktas su administracine sutartimi nėra visiškai priešingi dariniai, kadangi jie susisieja ir per tokius elementus, kaip valių suderinimas.

Tenka akcentuoti, kad vyraujantis administracinio akto vertinimas Vokietijos teisinėje sistemoje nepakito. Administraciniai aktai, priimami ne vienašališkai, o viena ar kita forma dalyvaujant suinteresuotam asmeniui, vokiškoje teisinėje mintyje ir pozityviojoje teisėje vis dėlto buvo pripažinti vienašaliais administraciniais aktais. Tokiu būdu buvo išspręstas administracinio akto bei administracinės sutarties santykio klausimas. Administracinis aktas ir administracinė sutartis Vokietijoje laikomos atskiromis viešojo valdymo (administravimo) formomis. Tai reiškia, kad administracinis aktas yra vienašalis (net jeigu jo priėmimui būtinas dviejų ir daugiau valių suderinimas), o sutartis – daugiašalis (dvišalis) aktas. Manytume, kad tokią doktrinos ir vystymosi kryptį galėjo nulemti aplinkybė, kad tuo metu Vokietijos pozityviojoje teisėje dar nebuvo įtvirtintas administracinės sutarties institutas, todėl bet koks tradiciškai suprantamo administracinio akto priartinimas prie sutarties kategorijos ar bent ja grindžiamos logikos, tikriausiai atrodė nelabai turintis racionalų pagrindimą.

Visiškai kitokia kryptimi paraleliai vystyta diskusija pasisuko Prancūzijos teisės moksle, o jos rezultatai atsispindi ir šiandieninėje teisinėje sistemoje. Prancūzijos teisėje buvo pripažinta vienašalių ir daugiašalių (dvišalių) administracinių aktų doktrina, kurie neretai įvardijami „sutartiniais administraciniais aktais“²⁵. Tikėtina, kad tokią jos eigą nulėmė aplinkybė, kad šioje teisės sistemoje jau buvo susiformavęs ir pripažintas administracinės sutarties institutas, apimantis gana daug viešosios administracijos

nautoją laikinai perkelti į kitas pareigas galima tik jo rašytiniu sutikimu, išskyrus (...) ypatingų situacijų atvejus. Tai reiškia, kad pagal bendrąjį teisinį reguliavimą, valstybės tarnautojas gali būti jį į pareigas priėmusio asmens įsakymu perkeltas į kitas pareigas tik turint rašytinį valstybės tarnautojo sutikimą, t. y. jam išreiškus savo valią. Taip administracinis aktas tampa tarsi „dvišalis“, kadangi be jo adresato (valstybės tarnautojo) valios išreiškimo jis negali būti priimtas. Tačiau kartu įstatymas palieka diskrecijos teisę „ypatingomis situacijomis“ priimti vienašališką aktą, kuriuo valstybės tarnautojas laikinai perkeliamas į kitas pareigas nereikalaujant jo sutikimo. Remiantis analizuojamu doktrininio aiškinimu, pateiktose situacijose jis būtų skirtingos prigimties teisės aktas: pirmuoju atveju jis kiltų iš valių suderinimo, antruoju – iš vienašalio valios išreiškimo. Žr. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 66-2130.

24 Vasileva, A. F, *supra* note 22, s. 200.

25 Guillien, R., *et al.*, *supra* note 6, p. 11; Van Lang, A., *et al. Dictionnaire de droit administratif*. 5^e édition. Paris: Dalloz, 2008, p. 5–6.

veiklos sferų. Tai galėjo nulemti administracinio akto ir sutarties turiningųjų požymių suartinimą, nes sutartis buvo pripažįstama ne tik kaip privatinės, bet ir kaip viešosios teisės kategorija, t. y. viena iš administracinio akto rūšių. Pasakysime, kad tokia traktuotė tiesiogiai integruoja administracinę sutartį į viešojo (valdymo) administravimo formų sistemą, nes tam nereikalingas joks atskiras paaiškinimas. Taigi, priešingai nei Vokietijoje, Prancūzijos teisės sistemoje buvo pripažintas administracinių aktų klasifikavimas į vienašalius ir dvišalius arba daugiašalius (pranc. *Acte administratif unilatéral, acte administratif bilatéral, plurilatéral*). Prancūzų administracinės teisės klasikas A. de Laubadère atkreipė dėmesį į tai, kad sutarties identifikavimas administracinėje teisėje pirmiausiai turi prasidėti nuo jos identifikavimo ryšium su vienašaliu aktu. Vadovaujantis mokslininko aiškinimu, sutartis tiek viešojoje, tiek privatinėje teisėje yra daugiašalis (dažniausiai dvišalis) aktas. Taigi tarp vienašalio akto ir sutarties, galima sakyti, yra visiška antinomija. Tai reiškia, kad sutarties ir vienašalio akto atskyrimas įsikomponuoja į platesnį – daugiašalio ir vienašalio akto – skyrimą, kadangi kategorija, kuri oponuoja vienašaliui aktui, yra ne tik sutartis, bet ir daugiašalis aktas apskritai, nes pastaroji sąvoka neapsiriboja vien tik sutartimi. Akcentuotina, kad šis mokslininkas gana originaliai pažvelgė į kompleksinę situaciją, tyrinėtą vokiečių autorių darbuose, kai administracinė priemonė (administracinis aktas) iš savo adresato reikalauja tam tikro elgesio. Jis kėlė klausimą, tai reikėtų vertinti kaip sutikimą reiškiantį, kad yra sutartis, ar tiesiog kaip prisijungimą (suderinamą su įsipareigojimu) prie vienašalio akto?²⁶

Doktrinoje buvo skirta itin daug dėmesio vienašalio akto atskyrimo nuo daugiašalio akto problemai. Autoriaus žiniomis, vieną išsamiausių lyginamųjų studijų šiuo klausimu atliko prancūzų prof. Ch. Eisenmannas. Jis savo 1950–1954 m. Paryžiaus universiteto doktorantams skaitytame paskaitų cikle išdėstė doktriną, suradusią nemažai šalininkų tarp vėlesnių teisės mokslininkų. Šis autorius apibendrino iki tol vystytas žymiausių prancūzų viešosios ir privatinės teisės mokslininkų mintis ir pateikė savąją kritiką²⁷.

Prancūzijos doktrinoje ilgą laiką vyravo nuomonės, kad privatinėje teisėje neegzistuoja vienašaliai aktai, kadangi pastarieji yra viešosios teisės monopolis. Tą patvirtina daugelio autorių išsakytos panašios nuomonės. Vadovaujantis tokia logika, administracinėje teisėje viskas vyksta priešingai nei privatinėje teisėje. Vykdydama viešąją valdžią, administracija yra aukštesnėje padėtyje už privačius asmenis ribose, apibrėžtose įstatymuose, todėl čia kalbame apie nelygybės teisę, iš kur ir kyla administracinio akto prigimtinė sritis. Savo įsakymais ir potvarkiais, rašė M. Mestre, administracija turi teisę išleisti paliepiamus privatiems asmenims, diktuoti jiems savo valią, tokiu būdu sukurdamą jiems pareigas (prievoles). Ch. Eisenmanno teigimu, šios administracinės teisės mokslininkų pozicijos sutapo su simetriškai vystyta Prancūzijos civilinės teisės doktrina, kurioje taip pat ilgą laiką dominavo jau minėta nuomonė, kad privatinėje teisėje neegzistuoja vienašaliai teisės aktai (sandoriai). Šiandieną situacija iš esmės pasikeitė, nes Prancūzijos privatinės ir viešosios teisės doktrinos pripažįsta vienašalių aktų eg-

26 Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A. *Traité des contrats administratifs*. Paris: L.G.D.J., 1983, p. 54–71.

27 Žr. plačiau: Eisenmann, Ch., *supra* note 2, p. 412–443.

zistavimą abiejose teisės šakose. Tai patvirtina faktas, kad teisinių terminų žodynuose vienašalis aktas pateikiamas kaip civilinės teisės kategorija²⁸.

Prof. Ch. Eisenmannas gana įtikinamais argumentais pagrindė, kad vienašalis aktas ne tik kad egzistuoja abiejose teisės sistemose, tačiau tiek viešojoje, tiek privatinėje teisėje jo vaidmuo yra ganėtinai reikšmingas. Idėja, kad vienašalis aktas yra viešosios teisės monopolis ir privatinės teisės silpnumas, yra klaidinga. Privatinėje teisėje, be abejo, dvišalis aktas, dažniausiai sutartis, užima svarbesnę vietą nei vienašalis aktas, kadangi jis atsirado daug anksčiau kaip forma, galinti įgauti gausybę įvairių turinių, kaip būdas, leidžiantis sukurti daug įvairesnius teisinius santykius nei vienašalis aktas. Tiek viešojoje, tiek privatinėje teisėje vienašalis aktas kartais yra „imperatyvus“, t. y. tiek prievolės tretiesiems asmenims šaltinis, tiek teisių bei įgaliojimų suteikimo tretiesiems asmenims pagrindas. Iš to darytina išvada, kad, vertinant per turinio prizmę, neegzistuoja jos radikalus ir absoliutus skirtumas tarp viešosios teisės vienašališko akto ir privatinės teisės vienašališko akto. Ir būtent, pabrėžia Ch. Eisenmannas, kai kalbame apie vienašališką aktą administracinėje teisėje, niekada nereikia galvoti primityviai: įsakymas, paliepiamas, reikalavimas, nurodymas, instrukcija. Reikia galvoti apie leidimus, sutikimus, suteikimus ir visus aktus, kuriais priskiriamos arba pripažįstamos teisės.

Natūraliai kyla klausimas, kaip gi identifikuoti vienašalį bei daugiašalį aktą ir pritaikyti tai administracinio akto ir administracinės sutarties sąsajų atskleidimui? Šiame analizės etape itin įdomus Ch. Eisenmanno pasiūlymas prisiminti sutarties teisinę konstrukciją, kadangi visuotinai pripažįstama, kad tai yra dvišalis arba daugiašalis aktas. Siūloma įvertinti tą savybę, kad sutarties normos sukuria teises ir pareigas tik jos autoriams, t. y. akto šalims. Iš to išplaukia išvada, kurią puikiai apibūdino G. Dupuis: „Tikrasis skirtumas tarp daugiašalio ir vienašalio akto yra tas, kad daugiašalės normos reguliuoja elgesį tų subjektų, kurie tam aktui davė savo sutikimą, taip kaip vienašalės normos įpareigoja subjektus nepriklausomai nuo bet kokio pastarųjų sutikimo. Pirmuoju atveju norma gimsta iš normos subjektų sutikimo, kurie tuo pačiu metu yra ir jos autoriai. Antruoju atveju norma gimsta iš jos autorių valios vietoj to, kad būtų reikalaujama jos subjektų sutikimo. Trumpai tariant, kvalifikavimas remiasi į kokybinį fundamentą, t. y. abipusę akto ir jo normų subjektų padėtį: suvienyti daugiašalio akto atveju jie yra visiškai skirtingi vienašalio akto atveju.“²⁹ Kaip matome, administracinių aktų klasifikavimas į vienašalius ir dvišalius (daugiašalius) yra išimtinai kokybinės prigimties ir neturi nieko bendro su kiekybiniais kriterijumi – teisės akto autorių ar bendraautorių skaičiumi. Todėl vadovaujantis šia logika galima pagrįsti tik tokių aktų teisinės prigimties turinį, kadangi aktus klasifikuodami formaliai, gausime kitokį rezultatą³⁰. Manytume, kad

28 Guillien, R., *et al.*, *supra* note 6, p. 18.

29 Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A., *supra* note 26, p. 56.

30 Manytume, kad tai atitinka tiek Lietuvos, tiek Rusijos teisės doktrinoje neretai pasitaikantį formalioju kriterijumi gridžiamą teisės aktų skirstymą į vienasmenius ir kolegialius (kolektyvinius). Tokiu būdu teisės akto rūšį nulemia kiekybinis kriterijus – teisės akto autorių skaičius. Akcentuotina, kad Lietuvos pozityviojoje civilinėje teisėje, mūsų nuomone, įtvirtintas mišrus modelis, kuriame iš dalies vyrauja kiekybinis, tačiau pastebimas ir kokybinis kriterijus. LR CK 1.63 str. įtvirtintas sandorių institutas. Pagal šį straipsnį, sandoriai gali būti vienašaliai, dvišaliai ir daugiašaliai. Iš pirmo žvilgsnio pateikiamose definicijose įžvelgtinas kiekybinis kriterijus: vienašaliu laikomas sandoris, kuriam sudaryti būtina ir pakanka vienos šalies valios.

mokslinėje literatūroje neretai pateikiamas administracinio akto kaip vienašalio akto apibūdinimas turi būti papildomas požymiu, kad tai yra „išoriniai“ nukreiptas valdingas valios išreiškimas, siekiant sukurti teisinius padarinius. Toks išorinio kryptingumo požymis aiškiau atskleistų klasikinio administracinio akto esmę – pareigų numatymą asmenims, nepriklausomai nuo jų valios.

Kokie analizuojamo klausimo vertinimai vyrauja šalyse, kuriose administracinė teisė nėra plačiai išvysčiusi ir pritaikiusi sutarties institutą ir kuriose nėra aiškiai atsakyta į klausimą, ar administracinio akto prigimtis gali būti dvišalė (daugiašalė)? Šiuo klausimu tikslinga apžvelgti Rusijos ir Lietuvos situacijas, kurios kai kuriais aspektais yra gana panašios.

Rusijos administracinės teisės doktrinoje itin pabrėžiamas administracinio akto vienašališkumas, tačiau kartu pastebima tendencija pripažinti sutarties įtraukimą į viešosios administracijos veiklos priemonių arsenalą. Analizuojant žymių teoretikų mokslines pozicijas pastebima daug nenuoseklumo ir prieštaravimų, kurie, manytina, signalizuoja apie nepakankamą problemos mokslinio ištyrimo lygį. Pateiksime keletą pavyzdžių.

Ju. N. Tikhomirovas kaip būtiną viešosios administracijos akto požymį iškiria tai, kad jis neatsiejamas nuo viešosios administracijos valdingų įgalinimų ir yra vienašališkas valdingas valios išreiškimas. Tačiau kartu autorius įneša ir tam tikros painiavos teigdamas, jog „valios išreiškimo vienašališkumas nereiškia, kad administracinės valdžios subjektai neatsižvelgia į pavaldžių ir nepavaldžių asmenų valią“³¹. Tampa neaišku, ar vienašališkumas mechaniškai tapatintinas su administracinio akto autorių skaičiumi, ar vis dėlto turi būti atsižvelgiama į kokybinę administracinio akto prigimtį, t. y. iš kokios valios jis kyla. Manytume, kad tokia nuomonė vertintina kartu ir kaip pripažinimas, kad šiuolaikinėmis sąlygomis viešosios administracijos veiklos vienašališkumas turi gausias išimtis, ir kaip vengimas visapusiškiau tyrinėti ne administracijos, o kitos santykio šalies valios teisinę prigimtį ir svarbą administracinio akto kvalifikavimui. Drįstume teigti, kad tokioje mokslinėje pozicijoje aiškiai pastebima Vokietijos administracinės teisės tradicijos įtaka.

Pravartu paminėti ir žinomo teoretiko D. N. Bakhrakho samprotavimus, kuriuose, mūsų nuomone, taip pat išvelgtini tam tikri prieštaravimai. Šio autoriaus pateikiamoje

Dvišaliu laikomas sandoris, kuriam sudaryti būtina dviejų šalių suderinta valia. Daugiašaliu laikomas sandoris, kuriam sudaryti reikalinga suderinta trijų ir daugiau šalių valia. Tačiau minimo straipsnio 4 d. teigiama, kad iš vienašalio sandorio atsiranda pareigos jį sudariusiam asmeniui. Kitiems asmenims iš vienašalio sandorio pareigos atsiranda tik įstatymų nustatytais atvejais arba kai tie asmenys sutinka. Taigi, turime skirti du momentus, analizuodami šią nuostatą su aukščiau apžvelgta vienašalių ir daugiašalių aktų teorija. Bendra nuostata būtų tokia, kad vienašaliai sandoriai turinio (teisinės prigimties) prasme pagal LR CK vis dėlto turėtų būti traktuojami kaip daugiašaliai aktai, nes tam, kad atsirastų pareigos kitiems asmenims, reikalingas jų sutikimas. Tačiau CK palikta išimtis, kad tokios pareigos gali atsirasti įstatymų nustatytais atvejais, o tai mūsų nuomone galėtų reikšti, kad tokio pobūdžio vienašaliai sandoriai atitiktų anksčiau pateiktą vienašalio akto sampratą, kadangi šiuo atveju pareigos atsiranda nesant asmens valios išreiškimo. Be abejo, tokia situacija gan susiaurina bendrus sąlyčio taškus tarp privatinės ir viešosios teisės aktų Lietuvos teisinės sistemos kontekste, tačiau jų nepaneigia.

31 Tikhomirov, Ju. A. *Upravlenie na osnove prava* [Law-based administration]. Moskva: Formula prava, 2007, p. 49.

administracinės sutarties definicijoje pastebima, kad pastaroji sutartis įvardijama kaip „daugiašalis aktas“. Tačiau mokslininkas atskirai aprašo administracinės sutarties ir administracinio akto skirtumus, kas lyg ir suponuoja išvadą, kad tai yra visiškai skirtingi institutai. Negana to, autorius teigia, kad „yra pakankamas pagrindas administracinę sutartį laikyti „viešosios vykdomosios valdžios teisės aktu, pasižyminčiu daugiašališku pobūdžiu“³². Išsakytos nuomonės suponuoja tą patį neaiškumą – ar administracinė sutartis yra savarankiškas darinys, ar vis dėlto tai yra administracinio akto rūšis.

Prisimenant prof. N. J. Khamanevos keltą klausimą, ar administracinės sutartis galima laikyti viena iš administracinio akto rūšių, reikia pasakyti, kad ši mokslininkė pateikė gana įtikinamą argumentaciją, pagrindžiančią, kad kategorija „administracinė sutartis“ labiau atitinka sampratą „administracinis teisės aktas“³³. Taigi matome, kad Rusijos teisės doktrinoje nėra aiškios pozicijos nei dėl administracinio akto ir administracinės sutarties santykio, nei dėl administracinių aktų dvišalės (daugiašalės) prigimties pripažinimo. Panaši analizuojamos problemos būklė ir Lietuvos teisės moksle.

Autoriaus žiniomis, Lietuvos administracinės teisės doktrinoje vienašalių ir daugiašalių administracinių aktų problematika tirta nebuvo. Paminėtina, kad tarpukario Lietuvoje P. Vilutis, tikriausiai paveiktas Prancūzijos teisės tradicijos, pateikė administracinių aktų skirstymą į vienašalius ir sutartinius³⁴. Gana išsamiai valdymo aktų instituto klausimus apžvelgęs A. Andruškevičius neužsiminė apie administracinių aktų klasifikavimo pagrindus, kuriuose būtų paliestas Vokietijos ir Prancūzijos doktrinos vystytas vienašalių ir daugiašalių aktų klausimas. Tačiau šis mokslininkas atkreipė dėmesį į tai, kad ne visi viešosios administracijos priimami teisės aktai atsiranda iš vienašališkos jos valios išreiškimo, o iniciatyvą pareiškus suinteresuotiems asmenims³⁵. Kadangi Lietuvos administracinės teisės doktrina nėra pasiekusi brandos ir yra nuolat atsinaujinanti, tikriausiai nesuklysimė pasakę, kad neretai jos institutai tiesiog „importuojami“ iš kitų teisės sistemų, savaime juos pripažįstant. Tokia praktika lemia, kad neretai nėra tyrinėjama ir mokslškai pagrindžiama jų teisinė prigimtis. Nors šiandieną mokslininkai ir pripažįsta, kad ne visi administraciniai aktai gali atsirasti iš vienašalės viešosios administracijos valios išreiškimo, tačiau vis dar vyrauja tendencijos vienašališkumą vetinti ne tik kaip administracinio akto, bet ir kaip visos administracinės teisės indikatorių.

Šiandieninei Lietuvos administracinės teisės doktrinai atstovaujantis S. Šedbaras, tyrinėdamas administracinės sutarties sampratą, pateikė požymius, jo nuomone, skiriančius administracinį aktą ir administracinę sutartį. Šių požymių epicentre – administracinio akto vienašališkumas. Tai suponuoja nuomonę, kad šis autorius minėtas dvi kategorijas pagal teisinę prigimtį vertina kaip nesusijusias³⁶. Ši nuomonė visiškai sutam-

32 Bakhrahk, D. N. *Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Moskva: Eksmo, 2007, p. 287–298.

33 Khamaneva, N. Ju., *supra* note 1, s. 386–387.

34 Vilutis, P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939, p. 148.

35 Andruškevičius, A., *supra* note 10, p. 141–142.

36 Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006, p. 122–123, 177, 184–185.

pa su Vokietijos teisės tradicija ir jos atstovo K. P. Somermanno įžvalgomis: „esminis skirtumas tarp administracinės sutarties ir administracinio akto yra tas, kad administracinis aktas yra išleidžiamas vienašališkai, o administracinė sutartis sudaroma bendru sutarimu“³⁷. Vis dėlto net ir tarp negausių nuomonių analizuojama problematika pasi-taiko ir kitokių pozicijų. A. Andruškevičius, tyrinėdamas administracinių aktų institutą, užsiminė ir apie administracinę sutartį, įvardindamas ją „administracinės teisės taikymo aktu“³⁸. Galima kelti klausimą, ar tokia traktuotė nereiškia, kad toks aktas yra viešosios administracijos, t. y. administracinis aktas? Jeigu taip, tai ar tokia sutartis yra vienašalis, ar daugiašalis aktas? Įdomu, kad toks vertinimas labiau atitiktų prancūziškąją teisės tradiciją. Kaip matome, nors ir negausios, Lietuvos autorių nuomonės vis dėlto išsiskiria, todėl į šį klausimą kol kas nėra atsakyta. Vertinant esamą Lietuvos administracinės teisės doktrinos būklę analizuojamu klausimu, teigtina, kad administracinės teisės mokslas kol kas neadaptavo turiningųjų administracinio teisinio reguliavimo pokyčių, kadangi vis dar nėra moksliskai įvertinta ir pagrįsta jų įtaka administracinio akto teisinei prigimčiai ir nėra aišku, kuris administracinio akto modelis mūsų teisinei sistemai priim-tinesnis. Drįstume teigti, kad vyraujanti teisinė mintis ir pozityvioji teisė labiau krypsta į vokiškąją teisės tradiciją, o šiuo aspektu Lietuvos tradicijoje aiškiai atsispindi Rusijos teisės doktrinos linija.

Galiausiai reikėtų paminėti rusų mokslininko D. S. Andrejevo nuomonę, kad visus Rusijos mokslininkų išsakomus požiūrius į valstybinio valdymo teisės akto (administracinio akto – *aut. pastaba*) ir administracinės sutarties santykį galima suskirstyti į tris grupes, kuriose iš esmės atsispindi aprašytos atskirų valstybių teisės mokslo suformuo-tos kryptys³⁹. Reikėtų atsakyti į klausimą, kaip tokios pozicijos gali būti vertinamos Lietuvos teisinės sistemos erdvėje ir kuo šis mokslinis įdirbis galėtų būti naudingas Lietuvos administracinei teisei? Siūlome atkreipti dėmesį į tai, kad privatinės teisės reguliavimo technikos logika čia neatsitiktinai lyginama su administracinės teisės reguliavimo instrumentų sąranga. Kadangi aprašytos diskusijos daugiau kildintinos iš administracinės teisės mokslo, tai šis faktas rodo, jog privatinės teisės ideologija buvo analizuojama ne tikslu suformuoti šiai teisės sistemai reikalingas mokslines doktrinas, tačiau metodologiškai paaiškinti administracinės teisės reguliacinės technikos pokyčius, t. y. kokiomis formomis ši teisės šaka adaptavo valios suderinimo elementus, būdingus privatinei teisei. Manytina, jog svarbiausia ne tai, kokiais terminais atkirose valstybėse įvardijami tie patys institutai (vienašalis ar daugiašalis aktas, sutartis), o pats suvokimas ir pripažinimas, kad tiek viešosios, tiek privatinės teisės aktų (sandorių) turinyje skirtingomis proporcijomis gali būti derinamas vienašališkas valios išreiškimas su dviejų ar daugiau valių suderinimu. Faktas, kad šiuolaikinėmis sąlygomis viešoji administracija kai kuriose srityse privalo gauti valdomųjų sutikimą ir pritarimą, kurie turi apibrėžtą

37 Sommermann, K. P., *supra* note 5, p. 26.

38 Andruškevičius, A., *supra* note 10, p. 142.

39 Žr. plačiau: Andreev, D. S. Administrativnyj dogovor i pravovoj akt gosudarstvennogo upravljenija. [Administrative Contract and Legal Act of Public Administration]. *Dogovor v publicnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009, s. 149–151.

teisinę reikšmę, reikalauja į administracinio akto institutą pažvelgti plačiau, nei įprasta. Šiuo atveju aplinkybė, kaip mes tuos aktus pavadinsime – daugiašaliu aktu ar, kaip O. Mayeris, vienašaliu aktu, sukurtu dalyvaujant suinteresuotam asmeniui, nekeičia tokio akto teisinės prigimties: jis negali atsirasti iš vienašalio valios išreiškimo. Toks požiūris paneigia ilgą laiką egzistavusią dogmą, kad administracinis aktas yra išimtinai vienašalė priemonė ir kartu suteikia loginį pagrindimą administracinę sutartį priskirti administracinio akto rūšiai.

Aktų skirstymas į vienašalius ir daugiašalius, kaip ir bet koks klasifikavimas, negali būti absoliutinas. Tačiau šio skyrimo vertinimas, žvelgiant per aktų teisinę prigimtį, galėtų atlikti metodologinę funkciją, atskleidžiant bendrus administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąlyčio taškus. Tai suponuoja, kad nėra tikslu bendrąją ir kompleksinę kategoriją „administracinis aktas“ priešinti kategorijai „sutartis“ vien tuo pagrindu, kad pirmasis yra vienašalis, o antrasis – daugiašalis aktas. Formalius kriterijus (pavadinimas ir teisės akto autorių skaičius) ne visada gali reprezentuoti turinguosius teisinio reguliavimo technikos prigimties vertinimus: ne visada tai, kas vadinama administraciniu aktu, vertinant per turinio prizmę, yra išimtinai vienašališka.

Dar vienas itin svarbus administracinio akto ir administracinės sutarties bendrumo ryšys sietinas su administracinės sutarties teisine galia. Šis klausimas reikalauja atskiro mokslinio tyrimo, todėl apsiribosime paminėjimu, kad, nepriklausomai nuo valstybės teisės tradicijų, vertinant administracinės sutarties teisinę prigimtį, jos teisinė galia prilyginama administracinio akto teisei galiai. Akivaizdu, kad tai dar vienas stiprus argumentas skiriant administracinę sutartį nuo civilinės sutarties, kuriai pripažįstama įstatymo teisinė galia.

Apibendrinant vystytas doktrines idėjas darytina išvada, kad jos liudija administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties bendrumą. Tai grįstume teiginiu, kad administracinės sutarties formavimosi evoliucijoje galima įžvelgti, jog ši sutartis yra administracinio akto teisinės sąrangos transformacijos išraiška, priartinti ją prie dvišalio (daugiašalio) administracinio akto. Tačiau šios problemos sprendimui didelę įtaką padarė konkrečios šalies teisės tradicija, nulėmusi administracinio akto sampratos turinguosius elementus. Prancūzijos pavyzdys rodo, kad, pripažinus dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų institutą, teisinės logikos požiūriu prie šios kategorijos priskiriama ir administracinė sutartis. Vokietijos pavyzdys reprezentuoja, kad nepripažinus dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų instituto, administracinės sutarties logika tampa nesuderinama su administracinio akto sąranga, todėl jai suteikiama tokia pati teisinė galia, tačiau ji nepripažįstama administracinio akto rūšimi. Nors Lietuvos bei Rusijos teisės moksle galima įžvelgti vokiškosios teisės tradicijos įtaką vertinant administracinių aktų teisinę prigimtį, tenka pripažinti, kad nėra nusistovėjusios aiškios tradicijos dėl dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų pripažinimo. Tai liudija ne tik nepakankamą problemos ištyrimo lygį, tačiau suponuoja išvadą, kad tradiciškai susiformavęs administracinio akto prigimties vienašališkumo suabsoliutinimas apsunkina administracinės sutarties teisinės prigimties doktrininio pagrindimo formavimąsi.

Išvados

1. Sutarties, kaip administracinės teisės instituto, formavimasis teisės mokslui iškėlė uždavinius koncepciškai pagrįstai paaiškinti jo priskyrimą administracinei teisei – įrodyti šio instituto administracinę teisinę prigimtį. Vakarų Europos valstybių (Vokietijos, Prancūzijos) administracinės teisės mokslas šį tikslą siekė įgyvendinti įrodydamas bendrus administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties elementus.

2. Vakarų Europos valstybių (Prancūzijos, Vokietijos) teisės moksle buvo vystomos dvi pagrindinės doktrinos (kryptys), kuriose atsiskleidė administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajos:

2.1. Pirmoji mokslinė kryptis (atstovai W. Jellinek, F. Fleiner P. Labandt), apibendrinusi administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąlyčio taškus, bandė administracinį aktą ir civilinę sutartį (sandorį) susieti bendra teisės akto, atsirandančio iš valios išreiškimo, sąvoka. Tokia traktuotė buvo pirmas žingsnis, leidęs logiškai susieti administracinę sutartį, kaip sutarties rūšį, su administraciniu aktu per pastarojo bendruosius požymius su privatinės teisės aktais (sandoriais).

2.2. Dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų doktrina (atstovai W. Jellinek, L. Duguit, Ch. Eisenmann, A. de Laubadère) buvo kitas loginis žingsnis. Ja buvo išplėstas administracinio akto teisinės prigimties traktavimas, leidęs logiškai prie šios kategorijos priskirti ir administracinę sutartį, kaip dvišalį (daugiašalį) administracinį aktą. Šiuo metu ši doktrina laikoma vyraujančia Prancūzijos administracinėje teisėje, tačiau nepripažįstama Vokietijos administracinėje teisėje, o Rusijos administracinėje teisėje pripažįstama iš dalies. Prancūzijos teisėje ši doktrina galutinai susiejo administracinę sutartį su administraciniu aktu, o Vokietija, kurios teisės mokslas atmetė dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų kategoriją, pasirinko kitokią sprendimą – įstatymu sulygino administracinės sutarties ir administracinio akto teisinę galią.

3. Lietuvos teisės moksle kol kas nėra apibendrintos administracinio akto, kaip administracinės sutarties pirmtako, doktrinos, kas lemia, kad nėra nusistovėjęs aiškios tradicijos dėl dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų pripažinimo. Darytina išvada, kad Lietuvos doktrinoje ryškiau matoma vokiškosios ir rusiškosios teisės tradicijos vyravimo tendencija, t. y. nepripažįstamas daugiašalių (dvišalių) administracinių aktų institutas. Vis dėlto net ir negausios mokslininkų nuomonės administracinių aktų teisinės prigimties problematikos klausimais skiriasi. Tai ne tik liudija nepakankamą problemos mokslinio ištyrimo lygį, tačiau ir suponuoja išvadą, kad tradiciškai susiformavęs administracinio akto prigimties vienašališkumo suabsoliutinimas, vyraujantis Lietuvos teisės mokslo darbuose, nevisiškai atitinka teisinės realijas bei ap sunkina administracinės sutarties teisinės prigimties doktrininio pagrindimo formavimą.

Literatūra

- Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Pod redakcij N. Ju. Kha-manevoj. 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.
- Andruškevičius, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informaticos departamentas, 2008.
- Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.
- Bakaveckas, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
- Bakhrakh, D. N. *Administrativnoe pravo Rosii* [Administrative Law of Russia]. Moskva: Eksmo, 2007.
- Dambrauskaitė, A. *Sandorių negaliojimo teisinės pasekmės*. Vilnius: Justitia, 2009.
- Debbasch, Ch.; Colin, F. *Droit administratif*. 8e édition. Paris: Ed. économique, 2007.
- Delvolvé, P.; Moderne, F.; De Laubadère, A. *Traité des contrats administratifs*. Paris: L.G.D.J., 1983.
- Eisenmann, Ch. *Cours de droit administratif. Tome I. Régimes de droit public et régimes de droit privé*. Paris: LGDJ, 1983.
- Flogatis, S. Contrat et acte administratif unilatéral. *L'état de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*. Paris: Dalloz, 1996.
- Forsthoff, E. *Traité de droit administrative allemande. Traduit de l'allemand par Michel Promont*. Bruxelles: Etablissements Emille Bruylant, 1969.
- Guillien, R., et al. *Lexique des termes juridiques. 16e édition*. Paris: Dalloz, 2007.
- Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 13-308
- Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
- Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1944.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 24 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 94-3779.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2008 m. birželio 12 d. nutartis (bylos Nr. A756-700/2008).
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2009 m. balandžio 2 d. nutartis (bylos Nr. A756-422/2009).
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2009 m. balandžio 24 d. nutartis (bylos Nr. AS146-201/2009).
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2010 m. balandžio 6 d. nutartis (bylos Nr. AS822-172/2010).
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2010 m. spalio mėn. 22 d. nutartis (bylos Nr. AS143-560/2010).
- Mayer, O. *Le droit administratif allemand. Tome premier. Partie générale. Publiée sous la direction de Max Bougrard et Gaston Jèze*. Paris: V. Giard & E. Brière, 1903.
- Sommerrmann, K. P. Autorité et contrat dans l'administration moderne en Allemagne. *XX Annuaire Européen d'administration publique*. Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1998.
- Specialiosios teisėjų kolegijos 2001 m. balandžio 9 d. konsultacija Nr. 52. *Administracinių teismų praktika*. 2001, Nr. 1.
- Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.
- Tikhomirov, Ju. A. *Upravlenie na osnove prava* [Law-based administration]. Moskva: Formula prava, 2007.

- Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2009.
- Van Lang, A., et al. *Dictionnaire de droit administratif*. 5^e édition. Paris: Dalloz, 2008.
- Vasileva, A. F. *Dogovory v sfere predostavlenie publichnykh uslug: sravnitelno pravovoj analiz* [Agreements in the Sphere of Render of Public Services: Comparative Legal Analysis]. *Dogovor v publichnom prave. Sbornik nauchnykh statej*. Moskva: Volters Kluver, 2009.
- Vilutis, P. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Kaunas: M. Adomavičiaus sp., 1939.

LINKS BETWEEN THE NATURE OF THE ADMINISTRATIVE ACT AND THE ADMINISTRATIVE CONTRACT: THE THEORETICAL ASPECT

Gytis Kuncevičius

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *In the legal systems of different countries, the phenomenon of contract and the application of legal regulation technique based on it in administrative law manifested itself in different forms, one of which is the institute of administrative contracts. In the comparative administrative law jurisprudence, the formation of this institute is considered to be the result of the closeness (conformity) between the classical administrative act and the private (civil) contract. This means that the legal nature of the administrative contract is twofold: the elements of both the administrative act and the civil contract are of high importance.*

It is acknowledged that in the administrative contract there exist essential accents of the private contract. However, on the basis of the experience of comparative administrative law one can make a conclusion that its legal nature should rather be associated with the transformations of the administrative act caused by the incorporation of the attributes of private law regulation into administrative law. It is natural that the formation of the administrative contract as an interdisciplinary legal institute set for the comparative law jurisprudence the task to explain the links between its nature and administrative law.

The comparative administrative law jurisprudence aimed at reaching this objective by demonstrating the elements that are common to the nature of the administrative act and the administrative contract. In the jurisprudence of Western European countries (France, Germany), two main doctrines (trends), in which the abovementioned elements unfolded, were developed. The trend the representatives of which sought to join the administrative act and the civil contract (transaction) under a single notion of a legal act was the first step that allowed logically relating the administrative contract as a type of contract to the administrative act on the basis of the features of the latter common to the acts of private law (transactions). The doctrine of bilateral (multilateral) administrative acts was the next logical step. This doctrine allowed extending the notion of the legal nature of the administrative act, thus attributing the administrative contract as a bilateral (multilateral) act to this category.

In the legal doctrine of Lithuania there exists no clear and well-established tradition regarding the acknowledgement of bilateral (multilateral) administrative acts, though it is possible to notice the prevalence of the tendencies of the German law tradition. However, even the few scientists' expressed opinions on the issues of the legal nature of administrative acts are divergent. This not only shows insufficient scientific exploration of the problem, but also allows making a conclusion that the traditionally formed generalisation of the unilateralness of the nature of the administrative act does not fully correspond to legal realities and burdens the doctrinal substantiation of the legal nature of the administrative contract.

Keywords: *legal act, administrative act, contract, administrative contract, legal nature.*

Gytis Kuncevičius, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros lektorius, socialinių mokslų (teisės krypties) daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinės sutartys, viešojo administravimo formos, sutarties pritaikymas viešojo administravimo srityje, administracinės ir civilinės teisės sąveikos.

Gytis Kuncevičius, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure, Lecturer, Doctor of Social Sciences (Law). Research interests: administrative contracts, forms of public administration, adaptation of contracts in the sphere of public administration, interaction between administrative and civil law.

