

VILNIAUS UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS

Laura Paškevičienė

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAS KAIP SUTARTIES ŠALIS

Daktaro disertacija

Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2014

Disertacija rengta 2009 - 2013 metais Vilniaus universitete Teisės fakultete.

Mokslinis vadovas:

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

TURINYS

| | |
|--|----|
| ĮVADAS | 9 |
| I. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTO, KAIP SUTARTIES ŠALIES, TEISINIO STATUSO APIBRĖŽIMO TEORINĖS PRIELAIDOS | 27 |
| 1. Valstybės ir viešojo administravimo subjekto teisinio subjektiškumo sąsajos ir įtaka šio subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimui..... | 27 |
| 1.1. Viešojo administravimo subjekto vertinimo kaip sutarties tikrosios šalies ir jo teisinio subjektiškumo savarankiškumo problema..... | 27 |
| 1.1.1. Valstybės subjektinės sampratos problematika..... | 28 |
| 1.1.2. Valstybės politinės sampratos įtaka viešojo administravimo subjekto subjektiškumo vertinimui..... | 32 |
| 1.1.3. Viešojo administravimo subjekto administracinio ir civilinio teisinio subjektiškumo savarankiškas pobūdis..... | 35 |
| 1.2. Valstybės subjektiškumo įtaka viešojo administravimo subjekto subjektiškumo elementų sampratai. Administracinės subjektinės teisės problema..... | 42 |
| 1.2.1. Valstybės politinės sampratos įtaka administracinės kompetencijos, įgaliojimų ir diskrecijos sampratai..... | 43 |
| 1.2.2. Atstovavimo aspektas administracinio įgaliojimo sampratoje..... | 46 |
| 1.2.3. Teisinė kompetencijos, įgaliojimų ir diskrecijos samprata. Viešojo administravimo subjekto subjektinės teisės..... | 47 |
| 2. Valstybės valdžios įgyvendinimo ribos viešajame administravime ir jų reikšmė viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimui..... | 51 |
| 2.1. Valstybės valdžios politinė ir sociologinė samprata. Konvergencija su socialinio valdymo sritimis ir savireguliacija..... | 51 |

| | |
|---|----|
| 2.2. Valstybės vykdomosios valdžios ir viešojo administravimo, kaip teisinių kategorijų, santykis. | 55 |
| 2.3. Vykdomosios valdžios ir viešojo administravimo ribotumo teisinės prielaidos. | 56 |
| 3. Sutarties vertinimo kaip viešojo administravimo teisinio reguliavimo ir teisės įgyvendinimo formos galimybės ir ribos. | 60 |
| 3.1. Viešojo administravimo, kaip teisinio reguliavimo ir teisės įgyvendinimo veiklos, apimtis ir pagrindinės formos Lietuvos teisėje. | 60 |
| 3.2. Sutarties neprilygintumas norminio administracinio reglamentavimo formai. | 63 |
| 3.3. Sutarties prilyginimo individualaus teisės įgyvendinimo formai viešajame administravime prielaidos ir ribos. | 65 |
| 4. Funkcinio kriterijaus plečiamojo taikymo, vertinant viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinį statusą, kritikos prielaidos. | 72 |
| 4.1. Viešojo administravimo subjekto prerogatyvų viešojo intereso motyvu neleistinumo sutartyje teorinės ir teisinės priežastys. | 73 |
| 4.2. Valstybės funkcijos kategorijos įtakos viešojo administravimo subjekto teisinio statuso vertinimui teisinės ribos. | 77 |
| 5. Juridinio asmens koncepcijos reikšmė viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimui. | 83 |
| 5.1. Valstybės ir jos institucijų, kaip viešųjų juridinių asmenų, samprata ir tarpusavio santykis civilinėje teisėje. | 83 |
| 5.2. Viešojo intereso ir valstybės funkcijų kategorijų neatsietumo nuo viešojo juridinio asmens statuso teisinis pagrindumas. | 91 |
| 6. „Veikimo lygiais pagrindais“ koncepcijos reikšmė ir taikytinumas viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimui. | 96 |

| | |
|--|-----|
| 7. Viešojo administravimo subjekto sutarties laisvės teisinės prielaidos..... | 101 |
| 7.1. Kai kurių viešojo administravimo subjekto sutarties laisvės prielaidų ir šios laisvės teorinio kvestionavimo argumentų nerelevantiškumas. | 101 |
| 7.2. Fundamentaliosios teisės kaip viešojo administravimo subjekto sutarties laisvės prielaidos..... | 104 |
| | |
| II. VALSTYBĖS (JOS INSTITUCIJŲ) STATUSO VERTINIMO PRINCIPAI TARPTAUTINĖSE TEISĖS SISTEMOSE IR ADMINISTRACINĖS SUTARTIES DOKTRINOJE: REIKŠMĖ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMOS SUBJEKTO, KAIP SUTARTIES ŠALIES, STATUSO VERTINIMUI..... | 111 |
| | |
| 1. Valstybės ir jos institucijų viešojo ir privataus teisinio statuso atribojimo principai tarptautinėje privatinėje teisėje. | 112 |
| | |
| 1.1. Valstybės ir jos institucijų viešojo ir privataus teisinio statuso atribojimo principų genezė užsienio valstybių tarptautinėje privatinėje teisėje..... | 114 |
| 1.2. Valstybės ir jos institucijų viešojo ir privataus statuso atribojimo principai civilinės – komercinės bylos sampratos apibrėžimo, unifikuojant kolizines taisykles ES lygiu, kontekste. | 118 |
| | |
| 2. Valstybės ir jos institucijų, kaip ūkio subjekto ir kaip valdžios subjekto, statuso atribojimo principai ES konkurencijos teisėje. | 128 |
| | |
| 2.1. Ūkio subjekto (ekonominio vieneto) koncepcijos įtaka valstybės ir jos institucijų statuso vertinimui..... | 131 |
| 2.2. Funkcinio kriterijaus taikymo problematika valstybę ir jos institucijas kvalifikuojant kaip ūkio subjektus. | 135 |
| 2.2.1. Bendrieji ekonominės veiklos sampratos apibrėžimo ir kvalifikavimo principai. | 135 |

| | |
|--|-----|
| 2.2.2. <i>Acta iure imperii</i> išimties apibrėžimo ir valstybės (jos institucijų) ekonominės ir neekonominės veiklos atskirtinumo principo taikymo problematika. | 140 |
| 3. Viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinis statusas pagal administracinės sutarties doktriną. | 151 |
| 3.1. Funkcinio kriterijaus taikymo problematika Prancūzijos administracinės sutarties doktrinoje pagal viešosios paslaugos koncepciją. | 152 |
| 3.2. Sutarties šalių nelygiateisiškumo pagrindai pagal <i>clause exorbitante</i> koncepciją ir jų kritinio vertinimo prielaidos..... | 158 |
| 3.2.1. Bendrųjų civilinės sutarčių teisės normų diferencijavimo poveikis <i>clause exorbitante</i> sampratai. Viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, prerogatyvų kildinimo iš specialių sutarčių teisės normų kritika. | 159 |
| 3.2.2. Viešojo administravimo subjektų valdžios prerogatyvų sąlygiškumas dėl griežto Prancūzijos civilinės teisės nuostatų pobūdžio..... | 164 |
| 3.2.3. Viešojo administravimo subjektų valdžios prerogatyvų priskirtinumo bendrajam ekstrasutartinių intervencijų į sutartį reguliavimui būtinybė. Šių prerogatyvų vertinimo kaip specifinių sutarties šalies teisių kritika. | 174 |
| III. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTO, KAIP SUTARTIES ŠALIES, TEISINIO STATUSO REGLAMENTAVIMAS IR VERTINIMAS LIETUVOS TEISĖJE..... | 187 |
| 1. Viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių rūšys ir teisinis reglamentavimas kaip normatyvinis sutarčių kvalifikavimo kriterijus. | 187 |
| 1.1. Bendrieji viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių teisinio reguliavimo bruožai. | 187 |
| 1.2. „Privatinės teisės šerdį“ sudarančių sutarčių teisinis reglamentavimas ir su jomis susiję viešojo administravimo elementai..... | 196 |

| | |
|---|-----|
| 1.3. Sutarčių, turinčių specifinį objektą ir (ar) glaudžiai susijusių su viešojo administravimo funkcijų vykdymu, priskyrimo civilinės teisės sričiai normatyviniu kriterijumi pagrįstumas..... | 208 |
| 1.4. Pagrindinės viešojo administravimo subjektų sudaromos sutarčių grupės, kurioms normatyvinis kriterijus netaikytinas. Sisteminio aiškinimo būtinybė. | 225 |
| 2. Lietuvos teismų jurisprudencijos nuostatos dėl viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių ir viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso. | 237 |
| 2.1. Ikisutartinių viešojo administravimo subjektų veiksmų vertinimas Lietuvos teismų praktikoje. Ikisutartinis įsipareigojimas v. administracinis aktas?..... | 239 |
| 2.2. Viešojo administravimo subjekto sudaromų sutarčių kvalifikavimas priskiriant jas civilinės teisės sričiai ir specifinių sutarčių nepriskyrimo šiai sričiai argumentų kritinis vertinimas. | 248 |
| 2.3. Su viešosios teisės sritimi susijusių sutarčių kvalifikavimo praktika ir joje taikomi kriterijai..... | 283 |
| 3. Sutarties laisvės principas ir jo ribos viešojo administravimo subjektų ikisutartiniuose ir sutartiniuose santykiuose. | 318 |
| 4. Viešojo administravimo subjekto ir jo kontrahento teisių pusiausvyra sutartyje: kritinis požiūris į šios pusiausvyros specialaus pobūdžio vertinimą kaip šalių nelygiateisiškumą..... | 352 |
| IŠVADOS | 401 |
| ŠALTINIAI..... | 411 |

SUTRUMPINIMAI

| | |
|---|---|
| a. b. | administracinė byla |
| c. b. | civilinė byla |
| a. t. p. b. | administracinio teisės pažeidimo byla |
| b. b. | baudžiamoji byla |
| Konstitucija | Lietuvos Respublikos Konstitucija |
| Civilinis kodeksas, CK..... | Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas |
| Administracinių bylų teisenos įstatymas, ABTĮ..... | Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas |
| Viešojo administravimo įstatymas | Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas |
| Viešųjų pirkimų įstatymas | Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas |
| Mokesčių administravimo įstatymas.. | Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas |
| Europos žmogaus teisių teismas, EŽTT | Europos Žmogaus Teisių Teismas |
| ES..... | Europos Sąjunga |
| Europos Teisingumo Teismas..... | Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (<i>Court of Justice</i>) |
| Pirmosios Instancijos Teismas..... | Bendrasis Teismas (<i>General Court</i>), veikiantis prie Europos Sąjungos Teisingumo Teismo |
| Teismų praktikos rinkinys..... | Teisingumo Teismo ir Pirmosios instancijos teismo praktikos rinkinys |
| Konstitucinis Teismas | Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas |
| Specialioji teisėjų kolegija, Kolegija | Specialioji teisėjų kolegija ginčams dėl teisingumo tarp bendrosios kompetencijos ir administracinio teismo spręsti |
| CE..... | Le Conseil d'État (Prancūzijos Valstybės Taryba) |
| TC..... | Le Tribunal des Conflits (Prancūzijos Teismas ginčams dėl teisingumo tarp bendrosios jurisdikcijos teismų ir administracinių teismų spręsti) |
| BVerfG..... | Bundesverfassungsgericht (Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas) |
| BverwG..... | Bundesverwaltungsgericht (Vokietijos Federalinis Administracinis Teismas) |

ĮVADAS

Viešojo administravimo subjektai pirmiausia suvokiami kaip vykdomosios valdžios, tvarkančios krašto reikalus, arba savivaldos dalis (jų įstaigos), politikos, įstatymų, valstybės funkcijų ir viešojo intereso įgyvendintojai ir jiems įstatymais suteiktų valdingų įgaliojimų vykdytojai¹. Tačiau vykdydami viešąsias funkcijas jie neišvengiamai dalyvauja ne tik valdymo, bet ir kituose įvairaus pobūdžio (turtiniuose, darbo ir kt.) teisiniuose santykiuose. Teisine prasme valstybė ir savivaldybės (jų įsteigtos institucijos) yra ne tik teisinės valdžios institucijos, bet ir viešieji juridiniai asmenys, turintys specialų teisumą, tačiau civiliniuose santykiuose dalyvaujantys lygiais pagrindais kaip ir kiti šių santykių dalyviai. Per valdymo institucijas valstybė ir savivaldybės gali įgyti civilines teises ir prisiimti civilines pareigas, valdyti, naudoti ir disponuoti valstybiniu turtu². Dalyvaudamas ikisutartiniuose ir sutartiniuose santykiuose, viešojo administravimo subjektas visuomet savo, kaip sutarties šalies, teises įgyvendina išleisdamas nustatytos formos aktus (įsakymus, sprendimus), kurie administracinės teisės požiūriu atitinka individualaus administracinio akto (sprendimo) požymius. Taigi, viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinis statusas gali būti siejamas su minėtais dviem jo statuso (viešojo ir privataus) aspektais: konkretaus aspekto pasirinkimas lemia sutartinių santykių, kuriuose dalyvauja šie subjektai, kvalifikavimą, ginčų dėl jų teisingumą³, teisės principų ir normų aiškinimo ir taikymo jiems taisykles, todėl tai yra vienas pagrindinių diskursų šiuolaikinėje civilinėje ir administracinėje teisėje.

Sutartinių santykių, kuriuose dalyvauja viešojo administravimo institucijos, sfera yra pakankamai plati. Valstybės gyvenimas niekuomet nebuvo įsivaizduojamas be jos turtinių teisių įgyvendinimo ir viešosios nuosavybės disponavimo, įskaitant ūkinę ir fiskalinę jos veiklą. Todėl valstybės ir jos

¹ Konstitucijos 5, 94 straipsniai, Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 1, 4 dalys.

² Konstitucijos 47, 128 straipsniai, CK 2.34-2.36 straipsnis.

³ CK 2.36 str. 1 d., Administracinių bylų teisenos įstatymo 15, 22, 25 str.

institucijų teisinis statusas, šių viešųjų subjektų ir privataus asmens tarpusavio santykis nuo seno buvo teorinių diskusijų ir jurisprudencijos akiratyje. Šių teisės subjektų lygiateisiškumas visuomet buvo laikomas nesuderinamu su valstybės valdžios įgyvendinimu privačių subjektų atžvilgiu. Nuosavybės teisė ir dėl jos susiklostantys asmenų turtiniai ir su jais susiję neturtiniai santykiai yra civilinės teisės domenai. Sutartis, kaip dviejų ar daugiau asmenų susitarimas sukurti, pakeisti ar nutraukti civilinius teisinius santykius, yra civilinės teisės institutas ir reguliavimo dalykas, nepriklausomai nuo to, kas yra jos šalis - privatus asmuo ar viešojo administravimo institucija⁴. Civilinės sutarčių teisės normos nukreiptos pirmiausia būtent į šių privačių sutarties šalių santykių teisinį reglamentavimą, pabrėžiant ir detalizuojant žmogaus prigimtines konstitucines teises į nuosavybės neliečiamumą ir apsaugą, ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, asmenų lygybę ir kita⁵. Todėl kai turtiniai teisiniai santykiai, susiję su valstybės materialaus turto (daiktų) disponavimu, jos paskolomis, pirkimu – pardavimu, susiklosto sutarties pagrindu, valstybė ir jos institucijos juose nelaikoma veikiančia kitais pagrindais, nei privatūs asmenys, saugant pastarųjų, kaip teisės subjektų, autonomiją, fundamentalias teises ir jas atitinkančias civilines teises nuo nepagrįsto apribojimo, kurį galėtų sukelti viešojo administravimo subjektų turimų administracinio teisinio statuso elementų naudojimas prieš privačią sutarties šalį. Turtiniuose sutartiniuose santykiuose viešojo administravimo subjektai įgyvendina valstybės (savivaldybės) arba savo, kaip savininko, teises. Civilinėje teisėje, remiantis jos subjektų lygiateisiškumo principu, jie prilyginami bet kuriam kitam savininkui. Siekiant apsaugoti šių santykių šalių lygiateisiškumą, valstybės ir jos institucijų administracinio statuso elementai, tokie kaip viešojo administravimo įgaliojimų įgyvendinimas, teisės normų įgyvendinimas, viešasis interesas, valstybės funkcijų vykdymas ir t.t., šiuose santykiuose neigiami arba

⁴ CK 6.154 straipsnis, 1.1 str. 1 dalis, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos. Vilnius: Justitia, 2001, p. 57.

⁵ Konstitucijos 23, 29, 46 straipsniai.

nelaikomi lemiančiais, į juos neatsižvelgiama. Tuo tarpu fiskalinių ir kitų administracinių valstybės ir asmens teisinių santykių dalyku tradiciškai laikoma iš įstatymo, o ne iš sutarties kylančios prievolės, todėl subordinacinis šių santykių pobūdis yra savaime suprantamas - valstybė ir jos institucijos šiuose turtiniuose santykiuose traktuojamos kaip įgyvendinančios savo valdžios galias, esmines valstybės funkcijas, viešąjį interesą, vykdančios viešąjį administravimą, teisės normas. Vis dėl to, ir šios rūšies santykiuose viešojo administravimo subjektai sudaro sutartis. Su viešosios teisės sritimis susijusiuose sutartiniuose santykiuose, atitinkamai, tiesiogiai neigiami, kad sutarties šalių santykiai gali susiklostyti šalių lygiateisiškumo pagrindu ir pati sutartis nureikšminama. Tiek teisės moksle, tiek jurisprudencijoje diskurso dėl šių sutartinių santykių ašimi yra ir tai, ar sutartiniai santykiai (jų reguliavimas sutartimi) keičia administracinei teisei tradiciškai priklausančių santykių prigimtį ir pobūdį, o jei taip – tai ar šie sutartiniai santykiai turėtų būti eliminuojami iš administracinės teisės srities vien dėl sutarties, kaip pagrindinės jų formos, naudojimo. Šis diskursas turi tiesioginę įtaką viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, subjektiškumo turinio ir teisinio statuso sutartyje aiškinimui. Būtent siekiant išlaikyti šiuos sutartinius santykius administracinės teisės dalimi, juos kvalifikuojant viešojo administravimo subjektui, kaip sutartinio santykio šaliai, yra priskiriamas *valdžios subjekto statusas*. Atitinkamai šio subjekto ir privataus kontrahento tarpusavio santykis laikomas pagrįstu valdžios – pavaldumo (subordinacijos), o ne lygiateisiškumo principu. Atsižvelgiant į lygiateisiškumo ir valdžios - pavaldumo (subordinacijos) reiškinių prieštarumą, tuo, manytina, keičiama (iškreipiama) substanyvi sutarties esmė: sutartis bandoma prilyginti viešojo administravimo formai arba netgi - administraciniam aktui. Administracinės sutarties teorijoje sutarties šalių lygiateisiškumo principo aspektu taip pat susiklostė dvi kryptys: Vokietijos teisėje šios sutarties šalys laikomos lygiateisėmis⁶, o Prancūzijos teisėje viešojo

⁶ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006, p. 123.

administravimo subjekto, kaip šios sutarties šalies, teisinis statusas grindžiamas, *inter alia*, jo valdžios prerogatyvomis. Pastarąją šios teorijos kryptį bandoma perimti ir adaptuoti Lietuvoje, jos teisės moksle ir teisiniame reglamentavime siūlant įtvirtinti administracinės sutarties institutą, kaip pagrįstą nelygiateisiumi sutarties šalių statusu, viešojo administravimo subjekto statusą sutartyje apibrėžiant kaip valdžios subjekto statusą. Tuo neigiamas ir sutarties naudojimo šiems santykiams reguliuoti teisinis racionalumas. Vienašalio asmens teisių įtakojimo instrumentas yra būtent administracinis aktas. Tuomet lieka atviru klausimas, kokią prasmę turi sutarties sudarymas viešojoje teisėje? Manytina, kad šio instrumento pasirinkimas viešosios teisės reguliuojamuose santykiuose yra, visgi, racionalus, taigi ir sutartis juose turėtų turėti savarankišką reikšmę. Atitinkamai, kyla pagrįsta prielaida, kad sutarties, kaip savireguliacijos teisinio instrumento, substanyvi prasmė iš esmės keičia reguliavimo valstybės valdžios pagrindais elementą aptariamuose santykiuose. Tuomet logiškai sektų, kad viešojo administravimo subjekto statusas ir šios rūšies sutartiniuose santykiuose gali būti siejamas tik su sutarties šalių lygiateisiškumu, o ne su viešąja valdžia ir administracine subordinacija. Atitinkamai, tai, kokiu pagrindu juose konstatuojamas šalių nelygiateisiškumas, reikalauja visapusiškos mokslinės analizės.

Be jau minėtų tradicinių valstybės ir asmens sąveikos sričių egzistuoja plati turtinių teisinių santykių įvairovė, kuriuose viešojo administravimo subjektų teisinio statuso apibrėžimas visuomet reikalavo sudėtingo aiškinimo dėl ypatingai glaudaus valstybės ir jos institucijų civilinio ir administracinio subjektiškumo elementų ryšio, lemiančio viešojo ir privataus jų statuso sanglaudą. Tokioms santykių sritims nuo seno priklauso subsidijavimo, koncesijų, iš dalies – kai kurių viešųjų pirkimų, ypač glaudžiai susijusių su valstybės esminių funkcijų įgyvendinimu, santykiai ir pan. Valstybei prisiėmus socialinę funkciją, prie šių santykių gali būti priskiriami ir socialinės paramos santykiai. Pastaruoju metu, ypač Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą ir ėmus administruoti jos struktūrinių

fondų skiriamą paramą, ypač išsiplėtė šių santykių sritys ir apimtis. Šiuolaikinėje valstybėje visi šie santykiai susiklosto tiek administracinių aktų, tiek sutarčių pagrindu, kurios dubliuoja žinomas civilinių sutarčių (panaudos, pasaugos, įvairių paslaugų, tarpininkavimo, investicijų, pirkimų ir kt.) formas. Taigi, valstybės ir jos institucijų sudaromų sutarčių įvairovė didėja, jos specializuojamos. Viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso aiškinimo šiuose santykiuose kaip administracinio pagrindas yra funkcinis kriterijus - tai, kad jis įgyvendina imperatyvias teisės normas, valstybės funkcijas, viešąjį interesą, lemia jo teisinio statuso išskirtinumą (ir net vertinimą, kaip valdžios subjekto) jo kontrahento atžvilgiu. Tačiau pastarosios kategorijos yra ypač plataus pobūdžio. Sutarties ir imperatyvių teisės normų santykis visuose šių subjektų sutartiniuose santykiuose turi esminę reikšmę. Veikdamas ne tik administraciniuose, bet ir civiliniuose teisiniuose santykiuose viešojo administravimo subjektas įgyvendina viešąjį interesą, kuris ir lemia poreikį atitinkamus santykius, *inter alia*, sutartinius, detalai reglamentuoti imperatyviomis teisės normomis. Sudarydamas ir vykdydamas sutartis viešojo administravimo subjektas neabejotinai visais atvejais įgyvendina minėtas normas. Viešojo administravimo subjekto galimybės (įgaliojimai) veikti konkrečiuose teisiniuose santykiuose viešojoje teisėje ištis reglamentuojami kaip viešojo administravimo funkcijų vykdymas, minėtas reglamentavimas yra detalus ir standartizuotas. Tačiau viešojo administravimo subjekto, kaip *viešojo* juridinio asmens, teisinis statusas taip pat yra funkcinio ir tikslinio pobūdžio, ir tai nesudaro kliūtis sutartinių santykių prigimtį ir pobūdį vertinti kaip civilinius⁷. Šių asmenų specialusis civilinis teisnumas turiningai apibrėžiamas viešojo administravimo subjektų nuostatais ar įstatais, kurie tvirtinami poįstatyminiais (įskaitant, administracinio reglamentavimo) aktais,

⁷ Valstybė ir savivaldybės, kaip viešieji asmenys, vykdo dvejopas funkcijas: <...> valdžios funkcijas, t.y. viešojo administravimo funkcijas, <...> o be valdžios funkcijų, taip pat vykdo ir ūkinę komercinę veiklą, t.y. atlieka civilinio teisinio pobūdžio veiksmus - dalyvauja civiliniuose teisiniuose santykiuose, kaip civilinių teisinių santykių subjektai (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2000 m. spalio 31 d. nutartis c. b. P. Micevičius v. J. Anusauskas, Marijampolės apskrities viršininko administracija, Nr.: 3K-7-989/2000. Teismų praktika, 2001, Nr. 14).

kuriuose jo, kaip civilinio subjekto, teisnumas ir viešojo administravimo įgaliojimai nėra griežtai atskiriami. Ši viešojo administravimo subjekto administracinio ir civilinio statuso sanglauda lemia poreikį analizuoti, ar tokie kriterijai, kaip santykio reguliavimas imperatyviomis teisės normomis (imperatyviu teisinio reguliavimo metodu), šių normų, viešojo intereso ar valstybės (savivaldybės) funkcijų įgyvendinimas gali būti lemiamas ir besąlygiškas šio subjekto statuso sutartyje apibrėžimo ir sutartinio santykio kvalifikavimo pagrindas ir ar šie kriterijai patvirtina sutarties šalių nelygiateisiškumą, t.y. iš esmės kitokį santykio tarp šalių pobūdį nei civilinėje teisėje. Akivaizdu, kad funkcinio kriterijaus taikymas plečiamai, juo grindžiant viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso išskirtinumą privataus kontrahento atžvilgiu, lemia teorines mokslines diskusijas ir teismų praktikos nevienodumą bei kontraversiškumą kvalifikuojant šiuos santykius. Tokios diskusijos yra aktualios ne tik nacionalinės teisės, bet ir tarptautinės privatinės ir ES teisės taikymo aspektu, kadangi nuo viešojo administravimo subjekto statuso apibrėžties konkrečiuose teisiniuose santykiuose, *inter alia*, sutartiniuose, priklauso asmenų teisių gynimo galimybės ir ES konkurencijos, viešųjų pirkimų ir kitų tarptautinio pobūdžio teisės sistemų normų taikymas šiam subjektui. Viešojo ir privataus šių subjektų statuso sanglaudos sąlygomis teisės mokslo ir teismų jurisprudencijos pateikiami argumentai dažnai yra tik šio subjekto viešojo statuso elementų akcentavimas ir absoliutinimas (*inter alia* – politizavimas) jo privataus teisinio statuso elementų sąskaita, o racionalus teisinis šių argumentų pagrindimas ne visuomet yra pakankamas. Gal būt tokio racionalaus pagrindimo pilna apimtimi pateikti yra neįmanoma: tam įtakos turi ir tai, kad šie sutartiniai santykiai susiklosto srityse, kurios iki teisinio reguliavimo, leidžiančio minėtus santykius reguliuoti sutartimis, atsiradimo tradiciškai buvo priskiriamos administracinei teisei, todėl šių santykių priskyrimas administracinės teisės reguliavimui pagal šių santykių dalyką yra tam tikra konvencija (susitarimo,

teisinės tradicijos reikalas). Tačiau, nepaisant to, teisiniam minėtų sutarčių kvalifikavimui funkcinio kriterijaus ribų apibrėžimas yra būtinas.

Taigi, ši disertacija yra skirta detaliau nagrinėti minėtas dvi problemas: funkcinio kriterijaus racionalumo ir jo taikymo ribų nustatymo, apibrėžiant viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinį statusą, problemą ir argumentacijos dėl sutarties šalių nelygiateisiškumo šiuose sutartiniuose santykiuose teisinio pagrįstumo problemą. Lietuvos teisėje esant kontraversiškam viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių reguliavimo ir jų statuso šiuose santykiuose vertinimui ir atsižvelgiant į minėtas bepradedančias klostytis tendencijas dėl nelygiateisiškumo principo įtvirtinimo kai kurių šių sutarčių atžvilgiu, manytina, kyla esminis šio subjekto statuso elementų visuminės ir sisteminės analizės poreikis, neapsiribojant nacionaline teise ir konkrečių institutų, tokių kaip administracinė sutartis, nagrinėjimu. Tokį poreikį sąlygoja ir tai, kad viešojo administravimo subjekto statuso apibrėžčiai esminės kategorijos: valstybės suverenitetas, jos valdžia, viešasis administravimas, sutarties laisvė, šalių lygiateisiškumas ir kitos, viešosios ir privatinės teisės konvergencijos sąlygomis yra reikšmingai pakitusios. Šie pokyčiai yra akivaizdūs, tačiau teisės moksle kiekviena iš šių kategorijų yra nagrinėjama atskirai, tuo tarpu sprendžiant dėl viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso, manytina, būtų tikslingas minėtų kategorijų (įskaitant, jų pokyčius) susietas teisinis vertinimas. Be to, į šio subjekto statuso vertinimą nacionalinėje teisėje būtina žvelgti platesniu – teisės tradicijų pokyčių ir tarptautinės teisės aspektu. Globalizacija teisės srityje lemia, be kita ko, bendrosios ir kontinentinės teisės tradicijų suartėjimą bei glaudų tarptautinės ir nacionalinės teisės sistemų ryšį, peržengiantį siauras teisinio pozityvizmo ribas ir lemiantį bendresnio pobūdžio jų tarpusavio neizoliaciją, todėl viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso apibrėžimo suderinamumas pagal šių skirtingų teisės sistemų normas yra būtinas. Funkcinio kriterijaus taikymas kvalifikuojant sutartinius santykius, kuriuose dalyvauja viešojo administravimo subjektai, atitinkamai reikalauja visuminės ir preciziškos

mokslinės peržiūros, siekiant įsitikinti, ar šis kriterijus netaikomas pernelyg plačiai ir ar pagrįstai juo grindžiamas minėtų subjektų, kaip sutarties šalies, statuso išskirtinumas bei sutartinio santykio šalių nelygiateisiškumas.

Šiame darbe nėra vertinama sutartinių santykių priskyrimas administraciniams ar civiliniams pagal jų dalyką, o siekiama tik išsiaiškinti, ar kriterijai, susiję su viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statusu, yra apibrėžiami teisingai ir ar jie lemia šalių nelygiateisiškumą sutartyje. Todėl disertacijoje stengiamasi pateikti holistinį požiūrį į minėtų subjektų statusą sutartyje, iš anksto minėtų sutarčių neskirstant į civilines ar administracines. Ši disertacija nėra administracinės sutarties doktrinos „peržiūra“ – pastaroji tyrinėjama tik kaip viena iš teorijų, teikiančių tam tikras nuostatas dėl viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso, šio subjekto nelygiateisiškumo kitos sutarties šalies atžvilgiu aspektu. Šios disertacijos tematika nėra pagrįsta siekiu patvirtinti ar paneigti administracinės sutarties doktriną ir jos reikalingumą Lietuvoje: siekiama tik išsiaiškinti, ar (ir kuo) teisiškai yra pagrįsta viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, prerogatyvų koncepcija, kokios yra jos susiformavimo teisinės priežastys bei sąlygos ir kokios yra šios koncepcijos pritaikomumo galimybės Lietuvos teisėje. Autorės manymu, neišsiaiškinus to, ko gero, per drąsu yra teigti, kad dėl kurių nors sutarčių „teismų praktikoje suformuotas, tikėtina, vieningas precedentas, kuris bus taikomas ir plėtojamas ateityje“ ir kad „teismų praktikoje susiklosčiusi situacija patvirtina <...> kad Lietuvoje būtinas administracinės sutarties įtvirtinimas įstatymu“⁸: tam reikėtų pirmiausia išnagrinėti bent jau tai, kokie gi viešojo administravimo subjekto statusą šiose sutartyse apibrėžiantys kriterijai yra taikomi Lietuvos teismų praktikoje, ar jie taikomi vieningai ir ar remiasi teisingomis prielaidomis. Tik po to būtų galima spręsti, ar reikia įstatyminio administracinės sutarties doktrinos įtvirtinimo Lietuvoje, o jei reikia – kokia

⁸ Kuncevičius G. Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas. Daktaro disertacija. Vilnius, 2011, p. 199, 200.

administracinės sutarties doktrina (Prancūzijos ar Vokietijos) būtų pagrindo remtis. Visapusiška minėtos doktrinos įtvirtinimo Lietuvos teisėje pagrįstumo analizė yra atskiro mokslinio tyrimo dalykas, tačiau šio disertacinio tyrimo rezultatai dėl funkcinio kriterijaus taikymo ribų ir šalių nelygiateisiškumo sutartiniuose santykiuose, kuriuose dalyvauja viešojo administravimo subjektai, konstatavimo pagrįstumo galimai būtų iš dalies reikšmingi ateityje sprendžiant ir dėl šios doktrinos įtvirtinimo Lietuvos teisėje galimybių.

Disertacinio tyrimo objektas yra esminiai viešojo administravimo subjekto teisinio statuso elementai, jų priskirtinumas minėto subjekto, kaip sutarties šalies, statusui ir reikšmė sutartinių santykių, kuriuose dalyvauja šis subjektas, teisiniam kvalifikavimui⁹.

Disertacinio tyrimo tikslas - išnagrinėti pagrindines viešojo administravimo subjekto teisinio statuso apibrėžimui reikšmę turinčias koncepcijas bendrojoje teisės teorijoje, tarptautinėje privatinėje teisėje, ES konkurencijos teisėje bei administracinės sutarties teorijoje ir atskleisti jų pritaikomumo galimybes Lietuvos teisėje, apibrėžiant minėto subjekto, kaip sutarties šalies, statusą bei kvalifikuojant sutartinius santykius, kuriuose šis subjektas dalyvauja.

Disertacinio tyrimo uždaviniai.

⁹ Disertacinio tyrimo objektas yra apribotas tik turiniais sutartiniais santykiais, kuriuose šalimi dalyvauja viešojo administravimo subjektai. Atsižvelgiant į įžangoje nurodytą bendrateorinį ir tarptautinį aspektą, nėra įmanoma analizuoti viešojo administravimo subjekto statusą sutartyje visiškai atsietai nuo valstybės kaip teisės subjekto ir institucijų, per kurias ji veikia, statuso sampratos, taigi tyrimas apima ir valstybės sudaromas sutartis, taip pat ir turinčias tarptautinį privatinį elementą. Tačiau viešosios tarptautinės sutartys tarp valstybių nėra analizuojamos, atsižvelgiant į darbo orientaciją atskleisti būtent valstybės (jos institucijų) ir privačių asmenų tarpusavio santykių sutartyje. Viešųjų juridinių asmenų, neturinčių viešojo administravimo įgaliojimų, statusas sutartyje yra analizuojamas tik tiek, kiek teisės teorijos ir jurisprudencijos nuostatos dėl to yra reikšmingos apibrėžiant ir viešojo administravimo subjekto statusą. Viešojo administravimo subjekto teisinės atsakomybės ir žalos atlyginimo problematika disertacijoje nėra analizuojama - tokia analizė jau yra atlikta U. Gailiūnienės disertacijoje (Gailiūnienė U. Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje. Daktaro disertacija. Vilnius, 2013). Nagrinėjant ES konkurencijos teisės nuostatas tyrimas taip pat yra koncentruotas ne į valstybės (jos institucijų) atsakomybę už konkurencijos teisės pažeidimus, o tik į pagrindus ir principus, pirmiausia tuos, kurie lemia ūkio subjekto statuso priskyrimą šiems subjektams, o, antra, tuos, dėl kurių yra daroma *acta iure imperii* išimtis, atleidžiant šiuos subjektus nuo šios teisės sistemos normų taikymo.

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

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

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

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

Disertacinio tyrimo mokslinis naujumas ir praktinė reikšmė.

Sutartinių santykių, kuriuose dalyvauja viešojo administravimo subjektai teisinės prigimties nustatymo kriterijai ir jiems taikytini teisės principai bei normos iki šiol nebuvo plačiau ir išsamiau nagrinėti teisės moksle. Bendrojoje teisės teorijoje pateikiamose nuostatose dėl valstybės (jos institucijų), kaip sutarties šalies, statuso apibrėžimo neatsižvelgiama į praktinio šių santykių kvalifikavimo problematiką, todėl šios teisės mokslo šakos žinios nėra pakankamos – teismų praktikoje taikant minėtas bendrateorines nuostatas neišvengiama kontraversiško viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimo. Galima teigti, kad valstybės ir jos institucijų statuso elementai ganėtinai glaustai nagrinėjami atskirų teisės šakų (sistemų), pvz., civilinės teisės, administracinės teisės, tarptautinės privatinės teisės, ES konkurencijos teisės ribose, tačiau giluminės ir visaapimančios analizės iki šiol vengta arba tokia analizė yra atlikta tik iš atitinkamos teisės šakos (sistemos)

pozicijų ir pagal tos teisės šakos normų praktinio taikymo poreikius, t.y., autonomiškai. Nepaisant to, kriterijai, kuriais apibrėžiamas valstybės (jos institucijų) ir jų sutartinio kontrahento santykių pobūdis, yra iš esmės tie patys, o minėtosios teisės sistemos ir teisės šakos nėra izoliuotos. Kaip minėta, ypač sprendžiant dėl naujų nacionalinės teisės institutų, tokių kaip administracinė sutartis, suformavimo Lietuvos teisėje racionalaus pagrįstumo, būtina sisteminė viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso elementų analizė ir giluminė jų peržiūra, neapsiribojant vienos kurios teisės šakos (sistemos) taikymo poreikiais, o platesniu kontekstu, atsižvelgiant *inter alia* į siektiną nacionalinės ir tarptautinės teisės nuostatų suderinamumą. Tokio pobūdžio tyrimų, autorės žiniomis, nėra atlikta ne tik Lietuvos, bet ir užsienio teisės moksle. Be to, Lietuvoje iki šiol apskritai nėra atlikta jokio išsamaus sisteminio mokslinio tyrimo, kokias sutarčių rūšis sudaro viešojo administravimo subjektai, kiek jos paplitusios civilinėje ir administracinėje santykių srityse. Dėl administracinių sutarčių paprastai pateikiami pavieniai ir tie patys pavyzdžiai, tokie kaip mokestinės paskolos sutartis¹⁰, tačiau nėra sistemiškai analizuoti viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, viešojo ir privataus teisinio statuso bendri aspektai ir skirtumai (specifika) įvairiose jų sudaromų sutarčių rūšyse.

Kaip minėta, bendrojoje, civilinės ir administracinės teisės teorijoje pateikiamos nuostatos dėl valstybės, jos institucijų (įskaitant viešojo administravimo subjektus) teisinio statuso kvalifikuojant sutartis, kuriose šalimi dalyvauja šie subjektai, ir jų, kaip sutarties šalies, teisinį statusą teismų praktikoje vertinamos kontraversiškai. Ypač sprendžiant dėl naujų teisinių institutų, tokių kaip administracinė sutartis, įdiegimo nacionalinėje teisėje, būtina pirmiausia analizuoti jau iškilusias problemas kvalifikuojant šiuos santykius. Įvertinus tai, kad Lietuvoje jau yra susiklosčiusi gausi teismų jurisprudencija dėl viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių kvalifikavimo, vien teorinis

¹⁰ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 189, 190; Šedbaras S., *op. cit.*, p. 214; Stonys A. Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje. Daktaro disertacija, Vilnius, 2013, p. 64.

modeliavimas ir jo pagrindu nustatytas teisinis sureguliuojimas, neatlikus minėtos teismų praktikos analizės, neduotų teigiamo rezultato. Teoriniai administracinės sutarties instituto tyrimai yra vertingi, tačiau administracinės sutarties teorijos pateikiami viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso apibrėžimo kriterijai turi būti patikrinti ne tik šios teorijos „rėmuose“, tačiau ir jų sąveikos su kitomis teisės sistemomis bei jų pritaikomumo praktikoje aspektu. Tokio patikrinimo neįmanoma atlikti neanalizuojant administracinės sutarties teorijos pateikiamų viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso apibrėžties kriterijų racionalumo ir nelyginant jų su civiliniu teisiniu reguliavimu bei kitose teisės sistemose pateikiamais viešojo administravimo subjekto statuso apibrėžties kriterijais. Kiek autorei žinoma, tokių tyrimų Lietuvos teisės moksle nėra. G. Kuncevičiaus apgintame administracinės sutarties teorijai skirtoje kol kas vienintelėje daktaro disertacijoje stokojama gilesnės šio instituto analizės lyginamuoju aspektu (bent jau su civiline teise), taip pat minėtas autorius atsiriboja nuo šių kriterijų taikymo teismų praktikoje analizės¹¹. A. Stonio neseniai apgintoje disertacijoje „Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje“¹² taip pat nepateikiama palyginamoji civilinių ir viešosios teisės srityje sudaromų sutarčių analizė. Pastarasis tyrimas orientuotas į sutartis, kurios viešojoje teisėje neva pakeičia tradicinį teisės akto mechanizmą, tačiau, pastebėtina, visos (ir civilinės) šių subjektų sudaromos sutartys gali būti traktuojamos kaip tokios (t.y. „reguliacinės“), o aiškios takoskyros, koku pagrindu tam tikros sutartys galėtų būti priskiriamos viešajai (tame tarpe – administracinei) teisei, šiame darbe nepateikiama. Viešojo administravimo subjekto teisinis statusas, kuris teisės teorijoje ir teismų praktikoje esti tokios takoskyros pagrindu, šiame darbe nėra išsamiai analizuojamas. Todėl, autorės manymu, šis disertacinis tyrimas, be kita ko, galėtų būti naudingas teisės mokslui kaip užpildantis minėtas spragas ir pateikiantis iš dalies alternatyvų požiūrį į administracinės sutarties institutą.

¹¹ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 9.

¹² Stonys A. Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje. Daktaro disertacija, Vilnius, 2013.

Disertacinio tyrimo hipotezė.

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

Ginamieji disertacinio tyrimo teiginiai.

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

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

3. Kaip sutarties šalis, viešojo administravimo subjektas neįgyvendina valstybės suverenios valdžios. Jo funkcijų, susijusių su valstybės valdžios įgyvendinimu, vykdymas, turintis įtaką jau susiklosčiusiam sutartiniam santykiui, yra ekstrasutartinio pobūdžio ir vertintinas savarankiškai - kaip administracinė valdingo pobūdžio intervencija į sutartį, o ne jo, kaip sutarties šalies, teisė (prerogatyva). Sistemiškai ji nepriskirtina sutarčių teisiniam reguliavimui, o

vertintina pagal bendruosius teisės principus ir normas, įtvirtinančius tokios intervencijos bendrąjį draudimą (ribojimą) ir leidžiamumo sąlygas.

Tyrimų apžvalga.

Kaip minėta, Lietuvos teisės moksle nėra atliktas sisteminis viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso tyrimas. Autorės žiniomis, Lietuvoje nėra ir bendresnio pobūdžio tyrimo dėl viešosios ir privačiosios teisės sričių atribojimo: tai atskirai ir ganėtinai lakoniškai aptariama kiekvienos teisės šakos vadovėliuose, jų dalyje dėl tos teisės šakos reguliavimo dalyko¹³. Lyginant su užsienio mokslu, kuriame yra pakankamai mokslinės literatūros šaltinių, skirtų viešosios ir privačios teisės sričių atskirymui¹⁴, tai yra akivaizdi Lietuvos teisės mokslo spraga, kurią šiuo darbu siekiama iš dalies užpildyti siauresnėje – sutartinių santykių, kuriuose dalyvauja viešojo administravimo subjektai, apimtyje.

Valstybės, jos institucijų ir privataus asmens sąveika plačiai tyrinėta politikos, socialiniuose moksluose ir bendrojoje teisės teorijoje¹⁵, tačiau Lietuvos teisės moksle, išskyrus bendriausio pobūdžio teiginius aukščiau minėtuose atskirų teisės šakų mokslo šaltiniuose, nebuvo atliktas išsamesnis viešojo administravimo subjekto teisinio statuso tyrimas, nuodugniai palyginant jo viešąjį ir privatų teisinį statusą ir pritaikant minėtas bendrosios teisės teorijos žinias. Juolab, apibrėžiant civilinį ir administracinį šio subjekto statusą Lietuvos teisės moksle laikomasi išankstinės pozicijos viešajam šio subjekto statusui priskiriant viešojo intereso,

¹³ Puz., Vileita A., *et al.* Civilinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis (moksl. red. V. Mizaras). Vilnius: Justitia, 2009; Bakaveckas A. *et al.* Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis (moksl. red. A. Dziegoraitis). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005; Baranauskas E. *et al.* Civilinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis (moksl. red. V. Pakalniškis). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, p. 135.

¹⁴ Puz., žr. Ruffert M. The Public-Private Law Divide: Potential for Transformation? British Institute of International and Comparative Law, 2009.

¹⁵ Sabine G. H., Thorson Th. L. Politinių teorijų istorija. Vilnius: Pradai, 1995; Jellinek G. Allgemeine Staatslehre. Berlin: Verl. von J. Springer, 1929; Coker F. W. Organismic Theories of the State. Columbia University, Longmans, Green & Co., 1910; Kelsen H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, 2002; Leonas P. Teisės enciklopedijos paskaitos. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakultetas, 1931; Hart H. L. A. Teisės samprata. Vilnius: Pradai, 1997; Dworkin R. Rimtas požiūris į teises. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004, p. 260, 381-384, 410; Dworkin R. Teisės imperija. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2005 ir kt.

valstybės funkcijų, teisės įgyvendinimą, o civiliniam – nuosavybės teisės įgyvendinimą. Vengiama net kelti akivaizdžią jurisprudencinę problemą dėl šių statusų sąveikos ir nustatyti šios sąveikos įtaką minėto subjekto statusui vienuose iš reikšmingiausių valstybės, jos institucijų ir privataus asmens sąveiką išreiškiančių teisinių santykių – sutartiniuose. Šioje disertacijoje į viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statusą žvelgiama būtent per šios problemos prizmę.

Šiame darbe remiamasi teisės mokslo žiniomis apie valstybės suvereniteto, jos valdžios sampratos, taip pat sutarties laisvės ir lygiateisiškumo principų substantyvaus pobūdžio pokyčius¹⁶ ir siekiama atskleisti jų įtaką viešojo administravimo subjekto statusui bei viešojo administravimo ir sutarties, kaip teisės įgyvendinimo formų, sąveikai. Lietuvos teisės moksle viešojo administravimo sampratai, administracinės ir civilinės teisės sąveikai yra skirti kai kurie mokslo darbai¹⁷, tačiau juose tik nedidelę dalį užima sutarties viešajame administravime aspektas, pvz., pažymint tiek, kad nors daugelis teoretikų administracines sutartis laiko vienu iš administracinės teisės institutų, tačiau kol kas teorijoje ir praktikoje šis klausimas yra diskusinis, vertinamas

¹⁶ Pavyzdžiui, apie valstybės suverenitetą šiuolaikinėje valstybėje rašė Birmontienė T. *et al* Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001; Biersteker Th. J. State, Sovereignty and Territory. Handbook of International Relations (ed. Carlsnaes W., Risse Th., Simmons B. A.). SAGE Publications Ltd, 2002 ir kt.; viešosios valdžios sampratą, viešąjį interesą plačiau nagrinėjo Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007; Mann M. The Sources of Social Power. Volume II. The Rise of Classes and Nation-States 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press, 1995; Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics. The University of Chicago Press (2nd edition, 1983), Lowi Th. J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. Public Administration Review, Vol. 32, Nr. 4, 1972; Thomas Lemke (2002): Foucault, Governmentality, and Critique, Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society, 14:3; Denhardt R. B. Viešųjų organizacijų teorijos. Vilnius: Algarvė, 2001; Trumpulis U. Viešojo intereso kategorija administracinėje teisėje. Daktaro disertacija. Vilnius, 2011 ir kt.; valios autonomijos, sutarties laisvės ir šalių lygiateisiškumo koncepcijas ir jų ribas tyrė Mikelėnas V. Sutarčių teisė. Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija. Vilnius: Justitia, 1996; Gumbis J. Sutarties laisvės teisinės ribos. Daktaro disertacija. Vilnius, 2002; Darwall S. The Value of Autonomy and Autonomy of the Will. Ethics, Vol. 116, Nr. 2; Principles of European Contract Law, Part II, ed. Ole Lando and Hugh Beale / The Hague: Kluwer Law Intern., 2000; ir kt.

¹⁷ Pavyzdžiui, Andruškevičius A. Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai. Vilnius: Registrų centras, 2008; Bakaveckas A. Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis. Vilnius: Leidykla MES, 2012; Andruškevičius A., Paškevičienė L. Viešojo administravimo teisiniai pagrindai. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.

nevienareikšmiškai¹⁸. Vienas pirmųjų administracinės sutarties problematiką ėmė tyrinėti S. Šedbaras disertaciniu tyrimu pagrįstoje monografijoje „Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje“¹⁹. Administracinės sutarties teoriniams aspektams skirta jau minėta G. Kuncevičiaus apginta daktaro disertacija. Sutarčių sudaromų viešosios teisės srityje analizė atlikta ir minėtoje A. Stonio disertacijoje „Reguliacinės sutartys viešojoje teisėje“. Kaip jau minėta, šiuose darbuose stokojama gilesnės lyginamosios šio instituto analizės, administracinės sutarties palyginimo su civiline sutartimi, ypač kai kalbama apie viešojo administravimo subjekto ir jo sutartinio kontrahento tarpusavio santykį kaip nelygiateisį.

Galiausiai, Lietuvos teisės moksle nėra pateikiamos bendros sisteminės analizės dėl Lietuvoje civilinės ir viešosios teisės srityje viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių, jų teisinio reglamentavimo ir teismų praktikoje taikomų šių sutarčių kvalifikavimo kriterijų²⁰. Teisės mokslininkų yra nagrinėjamos atskiros sutarčių rūšys, pastaruoju metu didesnę dėmesį skiriant viešosios – privačiosios partnerystės sutartims²¹. Tuo tarpu šiame darbe, siekiant pilnai atskleisti viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinį statusą būtent Lietuvos teisinės sistemos kontekste, didžiausias dėmesys skirtas visuminei viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių ir šių subjektų statuso jose analizei.

Tyrimo metodologija

Šis disertacinis tyrimas yra kompleksiskai orientuotas tiek į teorinę mokslinę, tiek į teismų praktikos analizę, didžiausią dėmesį skiriant pastarajai,

¹⁸ Bakaveckas A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 427.

¹⁹ Šedbaras S., *op. cit.*

²⁰ Kai kurias sutarčių rūšis, kaip esą turinčias administracinės sutarties požymius, yra analizavę administracinės sutarties teorija besidomintys Lietuvos teisės mokslininkai, tačiau jų darbuose nėra išsamiai išanalizuotas viešojo administravimo subjekto, kaip šių sutarčių šalies, teisinis statusas, o daugiau trumpai pateikti teismų praktikos pavyzdžiai dėl šių sutarčių (žr. Šedbaras S., *op. cit.*, p. 213-217; Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 188-191).

²¹ Pvz., Štavičienė Ž. Kapitalo valstybinis reguliavimas, įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystę. Daktaro disertacija. Vilnius, 2013.

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

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

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

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

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

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

Taip pat, analizuojant teisės nuostatas, remiamasi tradiciniais teisės aiškinimo metodais, tokiais kaip lingvistinis, sisteminis, istorinis, teleologinis, įstatymų leidėjo ketinimo, precedentinis, lyginamasis, bendrųjų teisės principų, ir kt.²².

²² Mikelėnienė D., Mikelėnas V. Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999, p. 167-237.

I. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTO, KAIP SUTARTIES ŠALIES, TEISINIO STATUSO APIBRĖŽIMO TEORINĖS PRIELAUDOS

1. Valstybės ir viešojo administravimo subjekto teisinio subjektiškumo sąsajos ir įtaka šio subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimui.

1.1. Viešojo administravimo subjekto vertinimo kaip sutarties tikrosios šalies ir jo teisinio subjektiškumo savarankiškumo problema.

Nagrinėjant viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinį statusą, susiduriama su presupozicine problema: ar šis subjektas sutartyje valstybės atžvilgiu turi savarankišką teisinį subjektiškumą ir yra tikroji sutarties šalis, ar jis veikia tik kaip valstybės atstovas, ar sudaro sutartis jos, kaip trečiojo asmens, naudai ir interesais. Organinės teorijos požiūriu viešojoje teisėje šie subjektai yra valstybės organai - valstybės institucinė ir funkcinė dalis. Per juos valstybė tiesiogiai įgyvendina jai, kaip teisės subjektui, priskiriamas teises ir pareigas. Tačiau administracinėje teisėje valstybė nėra laikoma administracinių teisinių santykių subjektu: šių santykių šalimi visuomet yra pats viešojo administravimo subjektas. Civilinėje teisėje organinė teorija paaiškina juridinio asmens ir jo valdymo organo santykį, bet valstybė, kaip specifinis juridinis asmuo, neturi šių organų, o viešojo administravimo subjektai yra savarankiškai viešieji juridiniai asmenys. Taigi, minėtų teisinių santykių (įskaitant, sutartinių) šalimi yra patys viešojo administravimo subjektai, o ne valstybė. Atstovavimo teorijos požiūriu, viešojo administravimo subjektai veiktų kaip valstybės atstovai, už ją įgyvendinantys jos teises. Tačiau nei administracinės, nei civilinės teisės atveju šio subjekto statusas savaime neprilygintinas įstatyminio atstovo statusui. Atstovavimas viešojo administravimo subjektų sudaromose sutartyse yra arba aiškiai išreikštas (minėtam subjektui veikiant pagal *atskirą* įstatyminį ar sutartinį valstybės vardu išduotą įgaliojimą, pavedimą), arba šie subjektai veikia patikėjimo teise, o visais kitais atvejais jie veikia kaip savarankiškas juridinis asmuo. Nors su valstybės teisiniu statusu siejami kai kurie šių subjektų, kaip viešųjų asmenų, teisinio statuso elementai, viešojo administravimo subjektams suteikiamas

pilnavertis teisinis subjektiškumas. Interesų teorijos požiūriu šie asmenys veikia trečiojo asmens naudai (jo interesais). Tačiau trečiąjį asmenį sunku konkrečiai identifikuoti. Juo gali būti laikoma valstybė (valstybės interesas), visuomenė (visuomenės interesas), visi žmonės (valdžios įstaigos tarnauja žmonėms), o racionaliai vertinant minėtąjį nekonkretumą - niekas. Pastarąjį nekonkretumą objektyviai lemia viešojo intereso koncepcijos neutralumas subjekto požiūriu, jos objektinis vertybinis, o ne subjektyvus pobūdis. Taigi ir pagal interesų teoriją viešojo administravimo subjektas yra tikrąja sutartinio santykio šalimi. Veikimas viešuoju interesu neprilygina jo teisinio statuso asmens, veikiančio trečiojo asmens interesais, statusui.

Nevienareikšmišką viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso vertinimą lemia keli veiksniai:

- 1) tapatinant valstybę su jos valdžios institucijomis, sunkiai atskiriamas jos politinis ir teisinis subjektiškumas;
- 2) valstybės teisinis subjektiškumas matomas kaip vienos rūšies subjektiškumas, o jos suverenumas – kaip vienos rūšies, t.y. valdžios suverenumas;
- 3) neatskiriamas valstybės konstitucinis ir viešojo administravimo subjekto administracinis teisinis subjektiškumas;
- 4) viešojo administravimo subjekto administracinis teisinis subjektiškumas matomas kaip pagrindinis ir viršesnis šio subjekto civilinio teisinio subjektiškumo atžvilgiu.

1.1.1. Valstybės subjektinės sampratos problematika.

Daugelyje valstybės teorijų valstybė yra tapatinama su jos valdžios struktūromis, iš esmės neigiant valstybės savarankiškos subjektinės sampratos galimybę. Valstybė daugiausia tyrinėjama kaip politinis socialinis reiškiny, koncentruojantis į tai, kaip (ir kurios) socialinės grupės įgyja valdžią kitų atžvilgiu. Ji suprantama kaip konkurencijos ir kovos dėl valdžios forma, vieta, kurioje susiklosto socialinių subjektų santykiai, arba abstrakcija, mistifikacija,

antstatais²³. Kita vertus, biurokratinės valdymo sistemos pripažinimas šiuolaikinės valstybės esme²⁴ nebūtinai prieštarauja jos subjektinei sampratai. Tikrajame elitizme valstybė yra laikoma savarankišku socialinių santykių veikėju *dėl to*, kad ji yra tapatinama su jos valdžios institucijų struktūra, pabrėžiant (santykinai tvirčiau geopolitiniuose, nei valstybės vidaus santykiuose) šių institucijų sanglaudą ir valdžios elementą valstybės ir visuomenės santykiuose²⁵. Kitoje elito teorijos kryptyje - instituciniame statizme valstybės (jos valdžios elito), kaip autonomiško veikėjo, samprata yra kritikuojama. Geopolitiniu aspektu išsakoma kritika, kad neatsižvelgiama į tuos tarptautinius ir tarpvyriausybinius galios ryšius, kurie neatspindi nacionalinių konkrečios valstybės interesų, „skrodžia kiaurai“ valstybių suverenitetu pagrįstą geopolitinę sistemą, mažindamos jos sanglaudą. Šie galios ryšiai yra alternatyvių normų sistemų susiformavimo šaltinis. Nacionaliniu lygmeniu išvelgiamas elito pliuralizmas, įvairovė ir padrikumas. Akcentuojama, jog valstybiniai veikėjai yra pirmiausia „civiliai“, jie į valdžią ateina iš kitų visuomeninių korporacijų, be to, valstybės elitui yra reikalinga nuolatinė sąjunga su kitomis socialinę galią turinčiomis grupėmis. Todėl valstybės autonomija ir interesai negali būti priskiriami vien elito klasei. Seka išvada, kad valstybės valdžia netapatintina su elito valdžia. Akcentuojama ne tai, kas turi valdžią kieno atžvilgiu, o *formas*, kuriomis politizuoti socialinių santykių veikėjai bendradarbiauja. Vietoj valstybės elito dominantės kitų socialinių veikėjų atžvilgiu

²³ Žr., pvz., marksistinės, jėgos (prievertos), pliuralistinės valstybės teorijų teiginius pagal Mann M., *op. cit.*, p. 45-47, 55, 56, 58, Vaišvila A. Teisės teorija: vadovėlis. Vilnius: Justitia, 2004, p. 83). M. Foucault realiu veikėju socialiniuose santykiuose laiko valdžios institucijas. Jų veiksmų analizė yra esminė, siekiant suprasti, kaip funkcionuoja valstybė (Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics, *op. cit.*, p. 208-226). *Governmentality* koncepcijoje valstybė neturi jokios esmės ir nėra valdžios šaltinis, o yra besikeičiančių *governmentality* režimų rezultatas (efektas). Tik iš pastarųjų režimų praktikos ir galima pažinti valstybę (Foucault M. The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979 (ed. M. Senellart, F. Ewald). Picador, 2010, p. 77).

²⁴ Max Weber teorijoje šiuolaikinės valstybės esme laikoma biurokratinė administravimo sistema, kuri yra organizuota, monokratinė, centralizuota ir turi legitimų fizinės jėgos monopolį (Mann M., *op. cit.*, p. 46, 55, 56, 58).

²⁵ Šiuo aspektu pabrėžiamas valdžios struktūros autonomiškumas, savarankiško teisėto intereso turėjimas, net – racionalumas, maksimizuojant šiuos interesus, išvelgiant valdžios institucijų ir pilietinės visuomenės priešpriešą. Žr. Th. Skocpol, S. D. Krasner, M. Levi argumentų analizę šiuo klausimu (Mann M., *op. cit.*, p. 44, 48-50).

įžvelgiama tai, kad visi socialiniai veikėjai yra (maždaug vienodai – *aut.*) suvaržyti egzistuojančių politinių institucijų. Taigi, šiuolaikiniuose socialiniuose santykiuose valstybė gali būti laikoma socialiniu veikėju. Laikant ją šių santykių vieta (arena), įžvelgtinas aktyvus, o ne pasyvus jos pobūdis. Tokį požiūrį objektyviai lemia tai, jog šiuolaikinėse socialinėse sistemose egzistuoja daug skirtingų valstybės ir visuomenės autonomijos ir sanglaudos buveinių ir laipsnių²⁶.

Vienu iš valstybės subjektinės sampratos pagrindų yra organinė valstybės teorija, kuri teikia vientisą valstybės kaip asmens sampratą. Tačiau tai yra sunkiai suderinama su *visų kitų* asmenų savarankiško subjektiškumo koncepcija. Šioje teorijoje valstybė apibūdinama kaip žmonių sąjunga, skirta užpildyti žmonių individualios savideterminacinės galios spragas. Todėl ji *privalo* būti laikoma turinčia asmenybę, sąmoningumą ir valią. Valstybės asmuo skiriasi nuo žmogaus asmens *didesniu* savideterminacijos laipsniu, žmogus ir visuomenė laikomi pavaldūs jai, tarnauja jos tikslams²⁷. Išoriniu valstybės valios įrodymu laikoma žmonių valia, reiškiamą per įstatymų leidėjo instituciją, ši valia pratęsiama vykdomąja valdžia, kurios paskirtis yra užtikrinti valstybės valios realų įgyvendinimą. Tolesnis administravimas laikomas valstybės valinga veikla realiuose socialiniuose santykiuose²⁸. Valstybės institucijos *visuomet* vykdo tik valstybės valią: nei vienas organas negali reikšti valios ar veikti pats sau, kiekvienas jų <...> kiekviename valingame veiksmo privalo būti visuma ir reikšti visumos valią.

Organinės teorijos kritikos premisa yra individo savarankiškumo, jo autonomijos prioretetizavimas. Ši kritika yra nukreipta daugiausia į valstybės ir individo santykį²⁹. Valstybės ir jos valdžios (valdymo) institucijų santykis joje

²⁶ Žr. M. Mann išvadas dėl valstybės kaip socialinių santykių veikėjo sampratos (Mann M. *op. cit.*, p. 50, 51, 52, 53).

²⁷ Čia perteikiama L. fon Stein teorija. Plačiau žr. Coker F. W., *op. cit.*, p. 66-68.

²⁸ Vykdomąją valdžią L. fon Stein suprato dvejopai, išskirdamas normatyvinę jos funkciją: vykdomosios valdžios įsakų leidybą, kaip „valios norėjimą“ („*das Wollen des Willens*“ – vok.), ir tiesioginį valstybės valios įgyvendinimą (Coker F. W., *op. cit.*, p. 69-71).

²⁹ Esminiai jos aspektai išsakomi dėl „biologinės“ šios teorijos atmainos. Akcentuotina mintis, kad individualus organizmas negali būti sudarytas iš kitų individualių organizmų, turinčių sąmoningumą ir

laikomas iš esmės teisingu. Tuo ši kritika nėra nuosekli. Jos argumentai lengvai pritaikomi bendram dirbtinio asmens subjektiškumo kvestionavimui. Nuosekliai remiantis jais, tektų konstatuoti, kad ir valdžios institucijos yra ne ką realesni asmenys, nei pati valstybė: juk ir pastarieji dirbtiniai asmenys yra sudaryti iš natūralių asmenų, kurie organinės teorijos kritikos požiūriu yra autonomiškai ir savarankiškai subjektai. Taip valstybės, jos institucijų ir žmogaus tarpusavio santykio nagrinėjimas taptų nerelevantišku ir prarastų prasmę. Galiausiai tektų grįžti prie minties, kad kaip subjektai visuomet veikia tik natūralūs asmenys³⁰. Iš organinės teorijos ir jos kritikos teiginių galima akivaizdžiausiai išvelgti būtinybę skirtingai vertinti valstybės, jos institucijų ir kitų asmenų subjektiškumą skirtingos rūšies santykiuose. Teisinėje sistemoje organinės teorijos teiginiai santykinai daugiau priimtini, pagrindžiant viešojo administravimo subjekto, kaip valstybės institucinės ir funkcinės dalies, sampratą ir valdžios bei valdymo sistemos organizavimo teisinius principus viešojoje teisėje. Tačiau apibrėžiant valstybės (jos institucijų) ir individo teisinius santykius, organinė teorija yra praradusi savo reikšmę, išskyrus, kiek ji teikia juridinio asmens subjektiškumo koncepcijos pagrindus³¹. Klasikinės organinės teorijos teiginiai, dėl valstybės, kaip viršesnės savideterminacinės asmenybės, nėra priimtini, aiškinant valstybės (jos institucijų) civilinį teisinį statusą³², o viešojoje teisėje šią idėją yra pakeitusi teisės viršenybės koncepcija.

Asmens, kaip *teisės subjekto*, samprata yra nepavaldi empiriškam pajautimui ir juo nesiremia, todėl teisės subjektu gali būti ir tokie subjektai, kurių

savimotyvaciją, priešingu atveju jis nėra individualus, o yra tik pastarųjų suma. Plačiau žr. Jellinek G., *op. cit.*, p. 149-158; Coker F. W., *op. cit.*, p. 194-198. Socialiniu požiūriu organinei valstybės sampratai iš esmės prieštarauja individo autonomijos koncepcija. Tai turi esminę reikšmę ir teisiniam valstybės bei jos institucijų statuso vertinimui.

³⁰ Šiuo požiūriu negalima sutikti su G. Jellinek teiginiu, kad kadangi organinė valstybės teorija yra taip stipriai pagrįsta analogijomis, reikia ją atmesti visą, nes klaidingumo žala yra didesnė, nei atsitiktinai teisingų teiginių nauda (Jellinek G., *op. cit.*, p. 157).

³¹ Vileita A., *et al.* Civilinė teisė, *op. cit.*, p. 96.

³² Civiliniuose santykiuose viešojo administravimo subjektai valstybės atžvilgiu yra ne jos organai, o jos įsteigti savarankiški juridiniai asmenys, turtiniai vienetai. Jų prilyginimas vien tik valstybės daliai, atimant iš jų savarankiško subjekto statusą, gali būti kvestionuojamas iš esmės tais pačiais argumentais, kaip ir dėl valstybės ir asmens santykio.

prigimtis nėra aiškiai gamtinė ar dvasinė. Pakanka, kad teisė priskiria tokiam subjektui teisinį subjektiškumą, subjektines teises ir pareigas³³. Valstybei ir viešojo administravimo subjektams gali būti priskiriamos teisinio asmens savybės, nepaisant to, kad jų įsivaizdavimas realiu asmeniu neišvengia metafizinio aspekto ir negali būti paremtas racionalistiniais argumentais ir objektyviais kriterijais³⁴. Teisine prasme valstybė yra dirbtinis kolektyvinis subjektas, kurio egzistencija nurodo, jog kaip vienas organizuotai, vedami tam tikro tikslo veikia tam tikras kiekis žmonių, ir jų veikimas tokiu būdu yra pripažįstamas teisiškai kaip vieno subjekto veikimas. Valstybė yra subjektas, kuriuo įteisinama kolektyvinė asmenų būtis ir veikla. Valstybei ir viešojo administravimo subjektams teisė priskiria teisinį subjektiškumą kaip savarankišką, nesukeldama prieštaravimo dėl visumos dalies laikymo savarankišku (kitu) teisės subjektu³⁵.

1.1.2. Valstybės politinės sampratos įtaka viešojo administravimo subjekto subjektiškumo vertinimui.

Valstybės ir jos institucijų samprata ir statusas turi politinę prigimtį. Pastaroji įtakoja viešojo administravimo subjekto *teisinio* statuso apibrėžtį. Tačiau viešojo administravimo subjektui veikiant skirtinguose teisiniuose santykiuose,

³³ Pagal G. Jellinek teisinio subjekto sampratą, kaip ir kiti teisiniai terminai, remiasi ne realių žmogaus savybių priskyrimu, o santykių tarp žmonių pobūdžiu. Teisės subjektas yra tas, kuris dalyvauja teisės pripažįstamuose ir reguliuojamuose santykiuose, jis yra ne būtybė, ne substancija, o dirbtinis konstruktas, apdovanotas valia ir teisiniu subjektiškumu. Laikyti valstybę teisės subjektu nei kiek ne mažiau moksliška, nei tokiu teisės subjektu laikyti žmogų, ir tik šia teisine prasme valstybė ir jos organizacija kaip vienetas (subjektas) ir jos reiškiamą vieną gali būti suprantama (Jellinek G., *op. cit.*, p. 170, 171).

³⁴ Mokslininkų ginčai dėl valstybės sampratos ir subjektiškumo neišvengia metafizinio aspekto. Žr., pvz., P. Leono teiginius, kritikuojant L. Duguit (Leonas P., *op. cit.*, p. 43, 44, 236). Teisinio subjektiškumo koncepcijoje metafizinis aspektas pripažįstamas, tačiau sąmoningai paliekamas už šios koncepcijos ribų (į jį neatsižvelgiama): „<...> šitai gyvenimo faktai sintezės būdu tampa tomis sąvokomis, kurias aptarėme. O ar iš tikrųjų šis mūsų vidinis transcendentinis patyrimas yra realaus pasaulio dalis, ar jis objektyviai atitinka realiai egzistuojančių daiktų būklę, ar šie mūsų tam tikru tikslu logiškai sukurti vienetai turi savarankišką realią egzistenciją, mes nežinome ir moksliniais metodais negalime nustatyti. Šioje vietoje mūsų saugus žinojimas baigiasi ir prasideda metafizinės spekuliacijos. Minėta riba negali būti praplėsta“ (Jellinek G., *op. cit.*, p. 181, 182).

³⁵ H. Kelsen valstybę tapatino su teisine tvarka. Valstybė, kaip politinė organizacija, jo požiūriu yra prievartinė tvarka. Kaip teisės subjektas „valstybė yra santykinai centralizuota teisinė tvarka“. O kaip juridinis asmuo ji yra dalinės teisinės tvarkos personifikacija, t.y., tvarkos, reguliuojančios individų, esančių „pareigūnais“, elgesį. Tai, kad valstybė turi teises ir pareigas galima teigti tiek, kiek teisinė tvarka tokias teises jai, kaip veikiančiam subjektui, priskiria (Kelsen H., *op. cit.*, p. 234-235, 237, 238-243).

valstybės politinės sampratos elementai nevienodai reikšmingi apibūdinant jo teisinį statusą. Pastarieji arba apskritai neprisietini teisiniam šio subjekto statusui, arba toks prisiejimas yra įmanomas tik per teisinės jo statuso elementų koncepcijas.

Valstybė apibrėžiama kaip organinė trijų elementų (tautos, teritorijos ir valstybinės valdžios) visuma³⁶. Visi šios sampratos aspektai yra susiję su valstybės kaip politinės valdžios organizacijos samprata. Valstybė šiuo požiūriu būtų toks subjektas, kuris gali įgyvendinti *suverenią valdžią* tam tikrais kriterijais apibrėžtų asmenų atžvilgiu³⁷. Ši valstybės samprata iš dalies išreiškiama konstitucinėje valstybės sąrangoje ir individų socialinių santykių dėl valstybės sukūrimo, jos valdžios institucijų suformavimo ir valdžios realizavimo teisiniame reglamentavime. Tačiau ji neapima valstybės, kaip civilinių teisinių santykių subjekto, sampratos. Todėl ja valstybė nėra pilnai pažįstama nei kaip subjektas, nei kaip teisės subjektas (teisės kategorija). Valstybės tapatinimas su jos politine organizacija, valdžios struktūromis suponuoja mintį, kad bet koks pastarųjų santykis su privačiais asmenimis yra valdžios įgyvendinimas. Valstybės, kaip politinės organizacijos, elementų (jos politinio suvereniteto, politinės valdžios galių, funkcijų, tikslų, susijusių su viešojo intereso tenkinimu) prisiejimas viešojo administravimo subjekto statusui, yra pagrindas jo elementams teikti kitokias savybes, nei privačių asmenų statusui (jo elementams). Politine prasme valstybė, panašiai kaip organinėje valstybės koncepcijoje, visuomet yra visuma. Jos institucijos reiškia ir įgyvendina politinę valią, veikdamos betarpiškai kaip pati valstybė. Reikšdami politinę valią net natūralūs asmenys (visuomenė, tauta) veikia kaip pati valstybė, jos, kaip politinės organizacijos, savikūros procese. Tačiau institucinis elito pliuralizmas šiuolaikinėje visuomenėje lemia, kad valstybės valdžios struktūra, net jei valstybė politine prasme tapatinama išimtinai su ja,

³⁶ Birmontienė T. *et al, op. cit.*, p. 483-485.

³⁷ Tokie elementai, kaip teritorija ir tauta, yra subordinuoti valdžios elementui ir apibrėžia valstybės valdžios jurisdikciją.

negali būti apibrėžiama vientisu ir vieningai suprantamu subjektiškumu. Priklausomai nuo sanglaudos su visuomeninėmis struktūromis būdo ir laipsnio, viešojo administravimo subjektų statusas varijuoja tarp valdžios subjekto ir lygiateisio socialinių santykių dalyvio. Politinė valstybės samprata taip pat yra įtakota objektyvių socialinių, ekonominių ir teisinių procesų.

Svarbiausias valstybės politinės sampratos elementas yra jos politinis suverenitetas. Tai jos nepriklausomybė, jos valdžios viršenybė, jos savarankiškumas sprendžiant valstybės vidaus reikalus ir santykiuose su kitomis valstybėmis. Tai svarbiausia valstybės *valdžios* savybė: aukščiausia, neribota, savarankiška, nepriklausoma galia, kuri yra visaapimanti, išimtinė ir nedaloma³⁸.

Tačiau valstybės suverenitetas yra dinamiškas reiškinys³⁹. Valstybės perduoda didžiules su politiniu jos suverenumu susijusias kompetencijos sritis kitiems subjektams. Jos atsisako pretenzijų tam tikrus reikalus tvarkyti remiantis išskirtinai savo valdžios galiomis, o vis daugiau šių reikalų į savo rankas perima privačios struktūros arba pačių valstybių įsteigti tarptautinės teisės subjektai. Taip dalykai, kurie buvo išimtinai vidinėje valstybių atsakomybėje, yra deleguojami išorinėms institucijoms. Riba, skirianti vidinę ir išorinę valstybių kompetenciją pasislinko reikšmingai toli⁴⁰. Valstybės nelaikomos galutinės valdžios turėtojomis žmogaus teisių klausimais. Šių teisių universalizacija yra iššūkis valstybės prerogatyvoms tradicinėse suvereniose srityse. Nacionalinėje plotmėje valstybės

³⁸ Birmontienė T. *et al., op. cit.*, p. 495, 498.

³⁹ Th. J. Biersteker yra konstatavęs, kad suvereniteto samprata yra nevienoda tiek istoriniu, tiek kontekstualiniu požiūriu. Jo manymu, nuo XX a. pab. vyrauja sąlyginio suvereniteto samprata. Ji yra siejama su demokratine valdymo forma ir kaip būtina požymį išlaiko tik tarptautinių įsipareigojimų vykdymo gebėjimą. To užtenka valstybių suverenumo pripažinimui. Todėl ši suvereniteto samprata tik sąlygiškai siejama su teritorine valstybės valdžia pagrįsta kontrole (Biersteker Th. J., *op. cit.*, p. 162-164, 166).

⁴⁰ Vienodas tarptautinių sutarčių ir jų pagrindu nustatytų norminių taisyklių taikymo poreikis lemia, kad valstybės valdžia negali pilna apimtimi priklausyti susitariančioms valstybėms. Substantyvia dalimi ji yra deleguota šių sutarčių pagrindu įsteigtoms institucijoms (ES, NAFTA, Pasaulio prekybos organizacijos, tarptautinių teismų ir kt.). Jų egzistavimas, jurisdikcija nustatyti normines taisykles ir spręsti ginčus įsiterpia į substantyvią valstybės ekonominės, socialinės ar kitokios politikos dalį. Šių institucijų veikla dinaminėje perspektyvoje yra reikšmingai aktyvesnė, dažnesnė ir vis labiau politiškai sąlygota. Vyrauja tendencija pripažinti vis daugiau šių institucijų sprendimų. Pretenzijas į valdžią reiškia individai, įmonės, nevyriausybinės organizacijos, privačios organizacijos, net pati rinka. Plačiau apie tai - Biersteker Th. J., *op. cit.*, p. 168-170.

politinio suvereniteto požymiai, tokie kaip neribotumas, nedalomumas ir, svarbiausia – neatskaitingumas, baigiasi ten, kur prasideda teisės viršenybė, lemianti jos suverenių galių suvaržymą nustatytomis teisės normomis ir (ar) priimtais individualiais sprendimais. Individualūs aktai (ne tik sutartys, bet ir valdymo aktai) teisės viršenybės sąlygomis saisto ne tik jų adresatus, bet ir juos priėmusias institucijas. Taigi, galima teigti, kad valstybė išlaiko politinės valdžios monopolį savo teritorijoje ir savo piliečių atžvilgiu tokia dalimi, kuria ji nėra apribota teisinėmis priemonėmis, priimtomis bendroje dinamiškai besikeičiančioje šių apribojimų aplinkoje. Politinių suverenių valstybės galių įgyvendinimas tiesiogiai siejamas su imunitetu nuo teisinio poveikio priemonių taikymo, teismų jurisdikcijos. Teisės aktai ir individualūs sprendimai nevertinami politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu (ABTĮ 3 str. 2 d.). Išskyrus tai, kitokio imuniteto administracinėje ir civilinėje nacionalinėje teisėje valstybė ir jos institucijos neturi⁴¹. Viešojo administravimo subjektai, priimdami individualius teisinius sprendimus, yra ir politiškai motyvuoti. Nepaisant to, teisės viršenybės sąlygomis, jie nelaikytini įgyvendinančiais valstybės suverenias galias politine prasme⁴². Todėl šių galių akcentavimas ir priskyrimas minėtų subjektų *teisiniam* statusui yra pagrįstas politiniais, bet ne teisiniais argumentais.

1.1.3. Viešojo administravimo subjekto administracinio ir civilinio teisinio subjektiškumo savarankiškas pobūdis.

Kaip teisės subjektas, valstybė visuomet disponuoja savarankiškos rūšies ir konkrečiai apibrėžtu teisiniu subjektiškumu: tarptautiniu, konstituciniu, civiliniu, civiliniu procesiniu, administraciniu procesiniu ir kt. Atitinkamai skirtingomis savarankiškomis rūšimis apibrėžiamas ir jos institucijų teisinis subjektiškumas,

⁴¹ Pirmiausia valstybės imunitetą buvo atsisakyta taikyti vidaus (t.y., nacionaliniams – *aut.*) civiliniams teisiniams santykiams, įtvirtinant valstybės atsakomybę (privatiems asmenims – *aut.*) remiantis bendraisiais civilinės atsakomybės pagrindais, vėliau – tarptautinėje privatinėje teisėje (Mikelėnas V. Tarptautinės privatinės teisės įvadas. Vilnius: Justitia, 2001, p. 147, 148).

⁴² Atvejai, kai viešojo administravimo subjektai įgyvendina išskirtinai politines galias, nėra šio darbo dalykas. Nagrinėjant šio subjekto, kaip sutarties šalies, teisinį statusą, kaip minėta, nėra nagrinėjami tarptautiniai susitarimai, nei politinio pobūdžio susitarimai, o išimtinai teisinės sutartys.

kuris gali būti administracinis, civilinis, civilinis procesinis, administracinis procesinis. Kitaip tariant, teisėje valstybė ir jos institucijos yra daugelis skirtingų teisės subjektų.

Pagrindinės valstybės teisinio subjektiškumo rūšys yra jos konstitucinis teisinis statusas ir civilinis teisinis subjektiškumas (juridinio asmens statusas⁴³). Lietuvos administracinės teisės moksle valstybė nėra priskiriama nei prie administracinės teisės, nei prie administracinių teisinių santykių subjektų⁴⁴. Tačiau objektinė administracinė teisė yra subsidiari teisės šaka konstitucinės teisės atžvilgiu. Administracinės teisės turinį lemia Konstitucijos normų ir principų įgyvendinimo poreikis, ši teisės šaka yra tarsi „konkretizuota konstitucija“⁴⁵. Valstybė – daugelio konstitucinių teisinių santykių subjektas⁴⁶. Tačiau pastarieji teisiniai santykiai susiklosto betarpiškai valstybės institucijoms ir asmenims įsitraukiant į administracinius teisinius santykius, kuriuos reguliuoja konstitucinės teisės normas detalizuojančios administracinės teisės normos⁴⁷. Konstitucijoje įtvirtintos žmogaus teisės ir laisvės yra asmens ir valstybės santykių pagrindas, atitinkamai viešojo administravimo subjektų veikla, susijusi su šių teisių ir laisvių įgyvendinimu, tuo pačiu išreiškia ir konstitucinį valstybės ir asmens santykį. Tiek tarp pačių viešojo administravimo subjektų, tiek jų ir kitų asmenų administraciniuose teisiniuose santykiuose minėti subjektai veikia valstybės vardu ir per juos, kaip institucinę valstybės dalį, yra įgyvendinamos valstybės teisės ir pareigos. Ne tik politine, bet ir teisine prasme administraciniuose teisiniuose santykiuose veikiant viešojo administravimo subjektams, tuo pačiu per juos konstituciniu teisiniu statusu gali veikti ir valstybė, kiek tai susiję su jos teisinės valdžios, negatyvių ir pozityvių jos pareigų įgyvendinimu.

⁴³ Pastarasis šiame darbe dėl savo svarbos plačiau nagrinėjamas atskirai: žr. I.[5.1] darbo dalį.

⁴⁴ Bakaveckas A. *et al.* Lietuvos administracinė teisė, *op. cit.*, p. 253-376.

⁴⁵ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 76, Andruškevičius A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁶ Birmontienė T. *et al.*, *op. cit.*, p. 502.

⁴⁷ Tai akivaizdžiai matyti palyginus pagrindines konstitucinės teisės reglamentuojamas visuomeninių santykių sritis (žr. Birmontienė T. *et al.*, *op. cit.*, p. 27, 28, 505) ir atitinkamas administracinės teisės reglamentuojamų santykių sritis (žr. Andruškevičius A. Administracinė teisė, *op. cit.*, 2008, p. 69, 70).

Vis dėl to, valstybė ir jos institucijos nei vienos teisės šakos požiūriu nėra tapatūs teisės subjektai. Valstybės institucijos yra išvestiniai teisės subjektai valstybės atžvilgiu⁴⁸, taigi ir jų teisinis subjektiškumas netapatintinas. Skirtingose teisės šakose objektinė teisė priskiria teises ir pareigas tik valstybei (tarptautinėje viešojoje teisėje⁴⁹), arba tik jos institucijoms (administracinėje teisėje), arba – abiem (civilinėje teisėje). Viešosios teisės šakose valstybės institucijų teisinis subjektiškumas yra santykinai labiau susijęs su organiška valstybės teisinio subjektiškumo tąša. Tai nėra įstatyminis atstovavimas⁵⁰ ar veikimas trečiojo asmens interesais. Tuo tarpu, tarptautinėje ir nacionalinėje privatinėje teisėje šių institucijų teisinis subjektiškumas turi labiau savarankišką pobūdį. Jos nėra valstybės organai, nėra ir įstatyminiai ar kitokie jos atstovai, išskyrus kai tai specialiai išreikšta atskiru teisiniu santykiu⁵¹. Administracinėje teisėje valstybės ir jos institucijų, kaip teisės subjektų, sąryšio problemą išreiškia impermeabiliteto (*Impermeabilitätstheorie* – vok.) bei valstybės asmens pliuralizmo (*Pluralisierung der Staatsperson* – vok.) teorijų konkurencija. Pagal pirmąją valstybė traktuojama kaip teisiškai vieningas ir neskaidomas juridinis asmuo, tuo tarpu pagal antrąją valstybė laikoma sudaryta iš atskirų savarankiškų viešosios teisės subjektų. Kaip

⁴⁸ Nors viešojo administravimo subjektai yra sudaromi natūralių asmenų veiksmais (kaip ir kiti juridiniai asmenys), teisiškai jų steigėjas yra ne fiziniai asmenys, o valstybė. Taigi, šie subjektai yra kito kolektyvinio asmens sudaryti subjektai tiek kaip viešosios teisės subjektai, tiek kaip juridiniai asmenys.

⁴⁹ Kai kuriuose moksliniuose darbuose valstybės tarptautiniu teisiniu subjektiškumu yra abejojama. Pirminiu tarptautinės teisės subjektu iškeliamas žmogus, o valstybės teisinis subjektiškumas laikomas tik antriniu (plačiau žr. Nijman J. E. *The Concept of International Legal Personality: An Inquiry into the History and Theory of International Law*, Cambridge University Press, 2004, p. 473, 468). Nepaisant to, bent jau kol kas teisine prasme valstybės laikomos pagrindiniais tarptautinės viešosios teisės subjektais. Valstybės institucijos šios teisės subjektais būtų tiek, kiek ši teisė sietų su jais savarankiškas teises pareigas ir atsakomybę (žr. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. November 2001, suppl. No. 10 (A/56/10), annex to General Assembly resolution 56/83, 12 December 2001, corr. A/56/49(Vol. I)/Corr.4. Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II (Part Two), 4, 7 str.).

⁵⁰ Įstatyminis atstovavimas yra civilinės teisės institutas ir skirtas juridinio asmens ir jo organų santykiui apibrėžti (Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2002, p. 259). Viešojoje teisėje valstybė ir jos institucijos nėra juridiniai asmenys civiline teisine prasme. Valstybės organo terminas čia vartojamas administracine prasme.

⁵¹ Pvz., tarptautinėje privatinėje teisėje imunitetas priklauso valstybei ir tik toms valstybės institucijoms, kurios įgyvendina suverenią valstybės valdžią. Tokiomis institucijomis (preziumuojamai) laikomos tik valstybės centrinės valdžios institucijos (žr., pvz., Second report on jurisdictional immunities of States and their property, by Mr. Sompong Sucharitkul, Special Rapporteur, Document A/CN.4/331. Yearbook of the International Law Commission, 1980, Vol. II Part I, p. 209).

teigiama teisės mokslininkų, modernioje administracinėje teisėje laikomasi pastarosios teorijos⁵². Civilinėje teisėje valstybė ir jos institucijos laikomos savarankiškais juridiniais asmenimis.

Taigi, valstybę ir jos institucijas galime laikyti skirtingais teisės subjektais, kurie yra pastovūs elementai teisinių sistemų sanglaudoje. Pirminis visų viešojo administravimo subjektų teisinio subjektiškumo aspektas yra jų civilinis teisinis subjektiškumas – visi jie sudaryti iš minėtų civilinį subjektiškumą turinčių natūralių arba dirbtinių juridinių asmenų. Administracinis teisinis subjektiškumas jiems yra suteiktas kaip savarankiškos rūšies teisinis subjektiškumas, detalizuojantis valstybės konstitucinį teisinį statusą. Jis atribojamas nuo pirminio – civilinio teisinio subjektiškumo. Vis dėl to, esminiai minėtų subjektų administracinio teisinio subjektiškumo elementai, ta dalimi, kiek jie nėra susiję su valdžios tiesioginės prievartos įgyvendinimu, nėra iš esmės skirtingi nuo kitų asmenų civilinio teisinio subjektiškumo elementų.

Pagrindinis valstybės, kaip teisės subjekto, elementas yra jos teisinis suverenumas. Valstybės teisinio suvereniteto samprata priklauso pirmiausia nuo to, kurioje teisinėje sistemoje ji bandoma apibrėžti. Vidinis valstybės suverenitetas tapatinamas su teisinės valdžios suverenitetu. Jis priskiriamas valstybei nacionalinėje teisėje. Tradiciškai tik išorinis suverenitetas siejamas su valstybės, kaip tarptautinės teisės subjekto autonomija, teisiniu lygiateisiškumu su kitais tarptautinės teisės subjektais ir teisine galia susisaistyti tarptautinėmis sutartimis⁵³. Tačiau iš tiesų nėra nieko, kas verstų valstybės vidinį suverenitetą tapatinti išimtinai tik su jos valdžios galia, paliekant nuošalyje jos autonomijos aspektą⁵⁴. Teigtina, kad ir nacionalinėje teisėje, atmetus politinį suvereniteto sampratos

⁵² Paužaitė-Kulvinskienė J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, 2005, p. 88.

⁵³ Birmontienė T. *et al*, *op. cit.*, p. 498, 499.

⁵⁴ Mokslininkų teigimu, suverenitetas neturi jokio (būtinio – *aut.*) sąryšio su faktine valstybės jėga ir su realių galios (prievartos) priemonių turėjimu, kurios užtikrintų jos valios įgyvendinimą. Pastarosios priemonės visuomet yra ribotos. Tačiau nėra jokio „riboto suvereniteto“, „pusiau suvereniteto“ ir pan. ne tik tarptautinės, bet ir nacionalinės teisės aspektu (Willoughby W. W. The Juristic Conception of the State. The American Political Science Review, Vol. 12, Nr. 2, 1918, p. 194, 202-203, 207-209).

aspektą, valstybė pirmiausia yra teisiškai suvereni kaip teisinį savarankiškumą ir autonomiją turintis teisės subjektas⁵⁵. Būtent autonomijos, o ne neribotos viršenybės, lygmenį valstybės suverenitetas įgyja per tautos suvereniteto koncepciją⁵⁶. Pastaroji įtvirtina valdžios institucijų personalinių pretenzijų į teisinį suverenitetą draudimą, t.y., kad nei viena valdžios institucija ar pareigūnas (taigi ir jų struktūra, ir pati valstybė – *aut.*) nelaikytini suvereniteto šaltiniu⁵⁷. Teisinio suvereniteto, kaip valdžios viršenybės, galios yra visuomet suvaržytos teisės. To pasėkoje valstybės autonomiškos valdžios ribos yra apspręstos teise ir kitų subjektų autonomija⁵⁸. Antra, suverenitetas turi ir valstybės kaip dirbtinio kolektyvinio asmens, teisinio savarankiškumo (teisinės autonomijos lygmens) prasmę⁵⁹. Tarptautiniuose santykiuose valstybės autonomiškumas remiasi *ius cogens*, t.y. valstybių kaip autonomiškų ir lygių subjektų susitarimų ir papročių privalomumo principu. Tokius įsipareigojimus valstybė prisiima laisva valia, ir todėl turi pareigą jų laikytis. Panašią prasmę suverenitetas turi ir nacionaliniuose teisiniuose santykiuose. Valstybė santykiyje su jos jurisdikcijoje esančiais asmenimis veikia ne tik valdžios pagrindais, bet lygiais teisiniais pagrindais įgyvendina savo subjektinę autonomiją, įgalinančią ją sudaryti susitarimus su kitais teisės subjektais. Pati asmens autonomija, kita vertus, taip pat gali būti

⁵⁵ E. Šileikio nuomone, kategorija „suverenitetas“ susijęs su savarankiškumu priimti politinius konstitucingus sprendimus ir juos įgyvendinti, tuo tarpu sąvoka „nepriklausomybė“ apibūdina principinį valstybės kaip subjekto buvimą (egzistavimą), <...> „principinį *teisinį ir politinį savarankiškumą*“ (Šileikis E., *op. cit.*, p. 138-139). Manytina, kad būtent principinis teisinis savarankiškumas sietinas ne tik su valstybės nepriklausomybės, bet ir su teisine jos suvereniteto koncepcija.

⁵⁶ Tautos suverenitete nėra jokio valdžios požymio, išskyrus individų autonomišką valią sukurti tokį darinį, kaip valstybė, ir, teisinės valstybės koncepcijoje, - ne tik kaip valdžios instituciją, bet ir kaip teisei pavaldų, o civiliniuose santykiuose ir lygiateisį bet kuriam individui, kolektyvinį asmenį.

⁵⁷ Willoughby W. W., *op. cit.*, p. 205.

⁵⁸ Birmontienė T. *et al*, *op. cit.*, p. 499.

⁵⁹ Teigiama, kad valstybei netekus suverenumo, ji yra nebe valstybė (*ibid*, p. 495). Taigi, valstybė kaip juridinis asmuo iš principo negalėtų prarasti suverenumo aspekto. Suvereniteto elementas yra ir valstybės civilinio teisinio statuso pagrindas. Šiuo požiūriu valstybės suverenitetas apima ne tik jos valdžios suverenumą, bet ir jos autonomiją. Taigi, valstybei santykiuose su kitais asmenimis įgyvendinant savo suverenitetą, tai nebūtinai reiškia valdžios įgyvendinimą. Teisinėje plotmėje vis dar bandoma suteikti valstybės suverenitetui klasikinį politinės galios charakterį. Vis dėl to, šiuolaikinės valstybės suvereniteto sampratos pagrindu gali būti laikoma valstybės kaip kolektyvinio asmens autonomijos idėja. Kaip ir kiti autonomiški subjektai, ji nepretenduoja į absoliutų imunitetą nuo išorinių socialinių ir politinių faktorių ir nepavaldumą teisinėms kitų asmenų jurisdikcijoms.

apibūdinama kaip asmens, arba individualus suverenumas⁶⁰. Tai dar kartą patvirtina suvereniteto ir autonomijos kategorijų susietumą⁶¹. Manytina, kad autonomija, kaip savireguliacija, teisė į laisvę, į asmeninį pasirinkimą, laisvę vykdyti kito valią⁶², tiek negatyvia, tiek pozityvia prasme⁶³ yra priskirtina ir natūraliems, ir dirbtiniams asmenims, taigi, ir valstybei. Autonomijos elementų priskyrimas jai yra komplikuoatas tiek pat, kiek ir bet kuriam nenatūraliam, kolektyviniam asmeniui.

I. Kanto filosofijoje asmens autonomija yra neatsiejama nuo kito asmens autonomijos presuponavimo. Iš šio presuponavimo kyla ir moralinė taisyklė, jog šie asmenys tarpusavio santykiyje privalo gerbti vienas kito autonomiją. Taigi asmens autonomijos samprata neatsiejama nuo jo galios sukurti taisykles ir prisiimti pareigą šių taisyklių laikytis. Valios autonomija, skirtingai nuo valios heteronomijos, reikalauja normatyvinių principų pripažinimo ir laikymosi, nepriklausomai nuo troškimo ar potraukio konkrečiam objektui ar būviui⁶⁴. Autonomijos elementas valstybės suverenitete leidžia apriboti valstybės imunitetą⁶⁵ šiuolaikinėje tarptautinėje ir nacionalinėje teisėje. Tik tai paaiškina, kodėl ir apribojus imunitetą valstybė išlieka suverenai. Nacionaliniame lygmenyje valstybės autonomiją galima įžvelgti tiek jos galioje kurti civilinę teisinę tvarką, kurios normos būtų taikomos lygiais pagrindais visiems šios tvarkos subjektams

⁶⁰ Hauriou M. An Interpretation of the Principles of Public Law. Harvard Law Review, Vol. 31, Nr. 6, 1918, p. 820.

⁶¹ Autonomijos termino kilmė yra išskirtinai politinė – tai buvo pirmiausia valstybių teisė tvarkyti savo reikalus ir tik vėliau ši sąvoka pradėta taikyti individui, ir tuomet, kaip ir dabar, jos sąvoka buvo nevienareikšmė (Darwall S., *op. cit.*, p. 263-284). Tik monarchinio suvereniteto koncepcija (Sabine G. H., Thorson Th. L., *op. cit.*, p. 364, 365, 371, 424, 429) ir vestfališkasis suverenitetas negalėjo būti prilyginamas individo autonomijai, nes jo samprata buvo daugiausia pagrįsta tuo, kad joks subjektas negali konkuruoti su valstybės valdžios galia. Tuo tarpu teisinis suverenitetas yra pagrįstas visų teisės subjektų (tiek individų, tiek valstybės ir jos institucijų) autonomijos pripažinimu ir garantavimu.

⁶² Gumbis J., *op. cit.*, 2002, p. 42.

⁶³ T.y., kaip draudimas kištis į asmens interesų įgyvendinimą ir kaip reali savirealizacijos, savo interesų įgyvendinimo galimybė, galimybė aktyviai be suvaržymų veikti (*ibid.*, p. 20, 136).

⁶⁴ Darwall S., *op. cit.*, p. 263-284.

⁶⁵ Pastebėtina, kad „ribotas“ valstybės imunitetas yra kontraversiškas teisinis reiškinys. Valstybė konkrečiuose teisiniuose santykiuose arba turi imunitetą, arba jo neturi. Imuniteto apribojimas yra tapatus jo visiškam panaikinimui. Šiame darbe kalbant apie ribotą valstybės imunitetą yra naudojama ir imuniteto panaikinimo arba atsisakymo terminai.

(taigi - ir pačiai valstybei)⁶⁶, tiek valstybės galioje susisaistyti sutartimis su kitais teisės subjektais. Valdžios jėgos (galios) elementas šiuolaikinėmis ekonominėmis ir politinėmis sąlygomis, kurias savo ruožtu atspindi teisė, vis labiau nyksta. Teisinė suvereniteto samprata didžiąja dalimi sietina su teisine (todėl ribota) valstybės valdžia ir su valstybės subjektine autonomija. Taigi, valstybė įsipareigodama sutartimi neįgyvendina suverenios valdžios, tačiau lieka suverenu⁶⁷ pastaruoju valstybės *suvereniteto* sampratos aspektu. Atitinkamai, sutarties esminės prielaidos, tokios, kaip jos šalių valios autonomija, sutarties laisvė, nėra nesuderinamos su valstybės suvereniteto samprata, išskyrus tiek, kiek yra įgyvendinama teisinė valstybės valdžia.

Viešojo administravimo subjektas valstybės teisinio suvereniteto skirtingus aspektus įgyvendina atitinkamai tam teisiniam statusui, kuriuo jis veikia teisiniame santykiyje, ir toms galioms, kurios jam suteiktos. Veikdamas kaip valdžios subjektas, jis remiasi valstybės suvereniomis teisinės valdžios galiomis kartu su joms taikomais teisiniais apribojimais. Atstovaudamas valstybę, kaip juridinį asmenį, jis įgyvendina jos suverenumą, kaip jos subjektinę autonomiją. Pats veikdamas kaip savarankiškas juridinis asmuo viešojo administravimo subjektas neįgyvendina jokie valstybės suverenumo aspekto, o tik savo subjektinę autonomiją. Viešojo administravimo subjekto, kaip administracinės teisės subjekto, valia valstybės atžvilgiu yra heteronomiška (valstybės valios įgyvendinimas). Tačiau heteronomiškas šio subjekto ir kitų asmenų santykis susiklosto tik pirmiesiems veikiant kaip valdžios subjektams. Tuo tarpu jų

⁶⁶ Autonomijos elementas valstybės suvereniteto sampratoje veikia jos teisinį statusą tiek administraciniuose, tiek civiliniuose santykiuose, pirmuosiuose suponuodamas, kad įgyvendinama suverenias galias, valstybė privalo nepažeisti fundamentalių kitų subjektų teisių, o antruosiuose - ir tai, kad valstybė, neprarasdama suvereniteto, dalyvauja šiuose santykiuose lygiais pagrindais ir pati yra minėtų fundamentalių teisių turėtoja. Pastarasis aspektas detaliau nagrinėjamas I.[6] ir I.[7.2] darbo dalyse.

⁶⁷ T. y. G. Jellinek vystytos valstybės savilimitacijos teorijos išvada, kad valstybė lieka suverenu net ir įsipareigodama sutartimi, savo logika lieka teisinga. Ši išvada tvirtesnė, kai valstybės suvereni galia susisaistyti sutartimis nacionalinėje teisėje remiama analogiškais principais, kaip ir tarptautinėje, t.y. ne jos valdžios galia, o principiniu valstybės teisiniu savarankiškumu, jos kaip teisės subjekto autonomija. Socialinio gyvenimo faktai rodo, kad šiuolaikinėje visuomenėje valstybių susisaistymas sutartimis tiek tarptautiniu, tiek nacionaliniu lygmeniu, yra nebe išimtis, o normalus suverenios valstybės veikimas.

administracinio teisinio subjektiškumo įgyvendinimas lygiagretaus tipo administraciniuose santykiuose iš esmės atitinka autonomiškų subjektų sąveiką. Be abejo, minėtam subjektui veikiant civiliniu teisiniu subjektiškumu jo valia, kaip ir kitų nenatūralių asmenų - teisės subjektų, laikytina autonomiška.

Taigi, už teisės ribų paliekant išskirtinai politinį suverenumo aspektą, teisinio suvereniteto įgyvendinimo bruožai neprideda viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statusui iš esmės nieko naujo. Kai šie subjektai įgyvendina valdžios galias ar kai atstovauja valstybę, kaip juridinį asmenį, jie veikia būtent kaip teisiškai suverenios valstybės galias, teises ir pareigas įgyvendinantys subjektai. Šiems subjektams savarankiškai veikiant santykyje juridinio asmens statusu, valstybės suverenitetas minėtam statusui niekaip negali turėti įtakos. Todėl toliau analizuojant šio subjekto, kaip sutarties šalies, statusą tiesiogiai nagrinėtina, ar jis veikia įgyvendindamas valdžią, ar kaip juridinis asmuo.

1.2. Valstybės subjektiškumo įtaka viešojo administravimo subjekto subjektiškumo elementų sampratai. Administracinės subjektinės teisės problema.

Viešojo administravimo subjekto kompetencija, įgaliojimai, administracinė diskrecija yra specifiniai viešojo administravimo subjektų administracinio teisinio statuso elementai, kurių samprata vertinama kaip dichotomiška subjektinės teisės sampratai. Šio subjekto administracinių įgaliojimų, kompetencijos ir diskrecijos įgyvendinimas teisės teorijoje ir teismų praktikoje laikomas vienu iš pagrindų sutartį traktuoti ne civiline sutartimi, o valdžios įgyvendinimo forma. Minėta administracinio įgaliojimo, kompetencijos ir diskrecijos reikšmė šio subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimui kvestionuotina dėl kelių priežasčių:

- 1) administracinis įgaliojimas, kompetencija, diskrecija nepagrįstai siejami su valstybės politinės sampratos elementais;

- 2) administracinio įgaliojimo samprata nepagrįstai prilyginama vien tik valstybės valdžios galios įgyvendinimui ir atsiejama nuo viešojo administravimo subjekto civilinio teisinio subjektiškumo elementų;
- 3) administracinė diskrecija painiojama su laisve, *inter alia*, - sutarties laisve.

1.2.1. Valstybės politinės sampratos įtaka administracinės kompetencijos, įgaliojimų ir diskrecijos sampratai.

Politinė valstybės samprata ir organinė valstybės teorija lemia požiūrį, kad viešojo administravimo subjektas, įgyvendindamas jam nustatytus uždavinius, funkcijas, įgaliojimus ir diskreciją, veikia išimtinai kaip valdžios subjektas⁶⁸. Kompetencijos samprata siejama su vykdomąja valdžia ir pateikiama kaip valstybės organo, veikiančio valdžios subjekto teisėmis, statuso elementas. Įgaliojimai, išreiškiantys viešojo administravimo subjektų teises galias, dėl politinių valstybės sampratos aspektų yra tapatinami su valstybės galia. Politinės ir teisinės valdžios elementai kompetencijos ir įgaliojimo sampratoje absoliutinami. Tačiau tuo iš dalies painiojamas valstybės ir minėtų subjektų subjektiškumas. Nors valstybė veikia per minėtus subjektus ir įgyvendina tuo pačiu konstitucinį savo statusą, šių subjektų subjektiškumas netapatintinas su valstybės subjektiškumu. Taigi, ir viešojo administravimo subjekto įgaliojimas netapatintinas valstybės politinei ar teisei valdžios galiai.

Kompetencijos samprata yra bendresnė ir gali būti priskiriama bet kuriam individui, kaip gebėjimas (galėjimas) atlikti tam tikrą veiklą. Teisinėje sistemoje kompetencijos samprata sietina su teisine galia atlikti teisiškai reikšmingus veiksmus. Net ir atmetus valdžios požymį, viešojo administravimo subjektų

⁶⁸ Administracinės teisės srityje valstybės valdžios organus G. Jellinek apibūdina kaip „kompetencijos kategorijas“ (Paužaitė-Kulvinskienė J., *op. cit.*, p. 89). Jų kompetencijos sampratoje pabrėžiamas valstybės tikslų įgyvendinimas – jei jis pradeda įgyvendinti savo tikslus, tai yra iškreiptas jo veiksmas ir būsimos valstybės žlugimo požymis (Coker F. W., *op. cit.*, p. 71). Valstybės organo kompetencija apibrėžiama kaip jam pavestas valdžios vykdomojo veikimo ratas, <...> o valstybės organo pats galėjimas daryti kompetencijos ribose valdymo aktus vadinamas to organo funkcijomis (Leonas P., *op. cit.*, p. 72).

subjektiškume kompetencija, kaip specifinė galia, apibrėžiama remiantis funkcinio kriterijumi – pašaukimu tiesiogiai vykdyti valstybės priskirtą funkciją⁶⁹. Tačiau teisiškai neįmanoma nustatyti minėto tiesioginio pobūdžio. Tam tikro valstybės tikslo ar funkcijos realizavimą galima matyti *ex post facto* empiriškai⁷⁰. Teisė nesieja viešojo administravimo subjektų kompetencijos, įgaliojimų, diskrecijos su tiesioginiu ar netiesioginiu valstybės tikslu, funkcijų ir interesų realizavimu. Savo tikslus ir funkcijas gali realizuoti tik pati valstybė, kaip sociumas, ir šis realizavimas yra politinis socialinis procesas, kurio teisė nepajėgi pilnai reguliuoti. Administracinei teisei gi svarbu tai, kad viešojo administravimo subjektai nepažeistų teisės taisyklių, reglamentuojančių šios kompetencijos įgyvendinimą (neperžengtų kompetencijos ribų, nepažeistų asmenų subjektinių teisių ir kt.), tačiau ne tai, ar jie realizavo valstybės tikslą bei funkciją (juolab, tai padarė tiesiogiai ar netiesiogiai). Prie funkcinio kriterijaus kritikos įvairiais jo aspektais šiame darbe ne kartą bus grįžtama. Čia svarbu pažymėti, kad valstybės tikslų ir funkcijų realizavimas neįmanomas be viešosios ir privačios srities subjektų sąveikos. Prie valstybės funkcijų realizavimo prisideda ir kitos socialinės grupės, ir privatūs asmenys. Minėta sąveika negali būti grindžiama vien valdžios pagrindais. Teisė reglamentuoja viešojo administravimo subjektų institucinį funkcionavimą ir įvairias valstybės funkcijų ir tikslų pasiekimo teises priemones, kurios nėra vienodos. Ne visos jų susiję su valdžios įgyvendinimu. Tačiau visos jos vienodai pagrįstos valstybės tikslų ir funkcijų įgyvendinimo poreikiu. Taigi, racionali požiūriu tiesioginis pobūdis valstybės funkcijų ir tikslų įgyvendinimo veiklai, atliekamai viešojo administravimo subjektų, nepriskirtinas nei tuo atveju, kai jie priima administracinius aktus, nei kai jie perka, pvz., valstybei funkcionuoti reikalingus resursus⁷¹.

⁶⁹ Kelsen H., *op. cit.*, p. 144, 147, 148, 241.

⁷⁰ Tai lemia daugiau empirika ir nuojauta, nei racionali teisine argumentacija pagrįstą atskyrimą, kada viešojo administravimo subjektas veikia įgyvendindamas (esmines) valstybės funkcijas ir tikslus. Bet kurios viešojo administravimo funkcijos ar įgaliojimo įgyvendinimas valstybės funkcijos įgyvendinimui savaime neprilygintinas.

⁷¹ Tiesioginis valstybės tikslų realizavimo pobūdis kai kuriais atvejais empiriškai labiau įžvelgtinas tuomet,

Diskrecinė viešojo administravimo subjektų galia (*discretionary power – angl.*) arba administracinė diskrecija teisėje (ypač atsakomybę reguliuojančiose normose) tiesiogiai tapatinama su politinio valdžios sprendimo priėmimo galia⁷² arba politinės nuožiūros laisve. Administracinė diskrecija viešojo administracija naudojami „vykdydama savo, kaip vykdomosios valdžios funkcijas“⁷³. Diskrecijos tapatinimas su laisvės kategorija taip pat pirmapradiškai kyla iš jos politinės sampratos. Šia prasme administracinė diskrecija tapatinama su galimybe laisvai savo nuožiūra elgtis, įgyvendinant valstybės politiką. Tačiau šiuolaikinėje administracinėje teisėje administracinė diskrecija gali būti įgyvendinama išimtinai tik teisės viršenybės sąlygomis. Kiekviena valstybė siekia sukurti tam tikrą naudojimosi diskrecija kontrolės mechanizmą ir jos teisėtumo vertinimo kriterijus⁷⁴, kurių intensyvumas tiesiogiai priklauso nuo teisės viršenybės principų pripažinimo ir taikymo⁷⁵. Tiek įstatymų vykdymo aktai, kurie teisės mokslininkų vadinami „savarankišką kompetenciją“, tiek diskrecinės galios aktai turėtų būti (ir yra – *aut.*) tikrinami <...> teisėtumo požiūriu⁷⁶. Taigi, politinė diskrecijos samprata iš tiesų paliekama už teisės ribų – politinio ir ekonominio tikslingumo klausimų teismai nevertina, kaip neprisietinų teisinio ginčo sričiai⁷⁷. Taigi,

kai viešojo administravimo subjektai naudoja specialias, nuo kitų subjektų valios nepriklausančias teisės nustatytas priemones, pavyzdžiui, administraciniu aktu, nei kai privatus asmuo parduoda valstybei tam tikrus resursus, skirtus jos funkcijų įgyvendinimui ar kitaip teikia pagalbą šių tikslų realizavimui sutartiniais ar kitokiais pagrindais, o teisine prasme toks tiesioginis pobūdis niekada negali būti tvirtai konstatuojamas.

⁷² Žr. Selelionytė S. Neteisėtumas kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlyga. *Jurisprudencija* Nr. 1 (79), 2006 m., p. 104-106. Administracinės diskrecijos, kaip politinio sprendimo, samprata yra siejama su tuo, kad tam tikroje srityje valstybės institucija, kaip vykdomoji institucija, veikia savarankiškai. Jos diskrecinė galia nekyla iš įstatymų leidėjo valios ir negali būti ribojama teismų jurisdikcijos. Taigi, aptariama samprata remiasi negatyviuoju viešojo administravimo apibrėžimu.

⁷³ Pranevičienė B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 44.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 47.

⁷⁵ Pvz., Vokietijoje administracinė diskrecija nėra besąlygiškai siejama su politinio sprendimo samprata, ir teismai neatsisako vertinti administravimo subjektų diskrecinių sprendimų. Vertinimas, ar pareigūnas peržengė diskrecijos ribas šioje valstybėje yra itin kruoštas ir apima daug elementų (Eckertz-Höfer M. *Administracinių sprendimų teisminė kontrolė Vokietijoje*. *Administracinė jurisprudencija* Nr. 21, 2011, p. 545).

⁷⁶ Paužaitė-Kulvinskienė J., *op. cit.*, p. 85.

⁷⁷ ABTĮ 3 str. 2 dalyje nustatyta, kad teismai nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu.

manytina, kad administracinė diskrecija, kaip politinio sprendimo galia, nėra viešojo administravimo subjekto teisinio statuso elementas. Teisinė diskrecijos samprata yra dichotomiška politinei ir ją riboja diskrecijos teisėtumo patikros aspektais.

1.2.2. Atstovavimo aspektas administracinio įgaliojimo sampratoje.

Civilinės teisės moksle teigiama, kad kaip juridinis asmuo įgyja civilines teises, prisiima civilines pareigas ir jas įgyvendina per savo organus, taip valstybė ir savivaldybės įgyja civilines teises ir prisiima civilines pareigas bei jas įgyvendina per valstybės ir savivaldybių valdymo institucijas⁷⁸. Žinoma, kompetencijos ir įgaliojimų paskirstymas valstybėje yra pagrįstas tokiais pačiais darbo pasidalijimo principais, kaip ir bet kuriame juridiniame asmenyje. Visi šie elementai apibrėžia, ko turi siekti ir kokius konkrečius veiksmus gali ir (ar) privalo atlikti konkretus viešojo administravimo subjektas, realizuodamas tam tikrą valstybės funkciją, teisę ar pareigą. Atstovavimo teorijoje atstovavimas reiškia buvimą pakaitalu⁷⁹. Semantinė kompetencijos ir įgaliojimo prasmė siejama su veikimu už kitą asmenį, kuriam teisinėje plotmėje artimiausias yra atstovavimo institutas⁸⁰. Iš dalies diskursas dėl subjektinės teisės ir viešojo administravimo subjekto įgaliojimo nėra iš esmės kitoks, nei diskursas dėl juridinio asmens teisių įgyvendinimo. Dirbtiniai kolektyviniai asmenys niekada neįgyvendina savo subjektiškumo patys, o visada – per atitinkamai įgaliotus kitus natūralius ar dirbtinius asmenis. Civilinėje teisėje skirtumas tarp viešojo administravimo subjekto įgaliojimo ir valstybės subjektinės teisės šiuo atveju būtų toks pats, kaip ir bet kurio natūralaus arba kolektyvinio asmens turimo įgaliojimo veikti kito kolektyvinio asmens vardu. Administracinėje teisėje viešojo administravimo subjekto įgaliojimo samprata turėtų panašią reikšmę. Šio subjekto veiksmai,

⁷⁸ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2002, p. 102.

⁷⁹ Kelsen H., *op. cit.*, p. 244.

⁸⁰ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000, p. 203, 322; Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Leidykla "Žodynas", 1999, p. 641.

vykdant šį įgaliojimą, būtų teisiškai priskiriami valstybei ir nepakiltų nei į subjektinės teisės lygmenį, nei, juo labiau, – virš jos.

Vis dėl to, atstovavimo reikšmė viešojo administravimo subjekto įgaliojimo sampratoje yra ribota. Pradinį civilinį teisinį subjektiškumą turintys asmenys, steigiant (apjungiant juos į) viešojo administravimo subjektą nėra tiesiog įgaliojami – jie sukuriama kaip specialios rūšies nauji subjektai, suteikiant jiems naujos rūšies ir savarankišką administracinį teisinį subjektiškumą. Tai lemia, kad viešojo administravimo subjektas nėra valstybės atstovas. Administracinis jo įgaliojimas yra savarankiška specialaus pobūdžio teisė. Ji išreiškia šio subjekto santykį su valstybe ir valstybės konstitucinį santykį su žmogumi ir nėra savatikslių, nes viešojo administravimo subjektas yra valstybės konstitucinio statuso reiškėjas praktiniuose santykiuose tiek, kiek tai jam apibrėžia administracinės teisės normos. Taigi, valstybės teisių ir pareigų bei viešojo administravimo subjektų kompetencijos, įgaliojimų santykis gali būti pateikiamas kaip visumos dalinis atspindys⁸¹. Tačiau viešojo administravimo subjekto įgaliojimas neatitinka atstovo įgaliojimo sampratos, nes valstybės ir viešojo administravimo subjekto teisės nėra vienuose ir priklauso skirtingoms teisinio subjektiškumo rūšims⁸². Labiau administracines teises galima apibrėžti kaip išvestines valstybės subjektiškumo atžvilgiu – jos detalizuoja konstitucinį pastarosios statusą.

1.2.3. Teisinė kompetencijos, įgaliojimų ir diskrecijos samprata. Viešojo administravimo subjekto subjektinės teisės.

Komlikuotą vertinimo, ar viešojo administravimo subjektas turi subjektines teises ir pareigas, pobūdį lemia subjektinių teisių, kaip privačių ir autonomiškų

⁸¹ Pavyzdžiui, viešojo administravimo subjekto uždaviniais yra konkrečiai apibrėžiama, kokius valstybės veiklos tikslus jam priskirta įgyvendinti, funkcijomis – už kokios srities valstybės teisių ir pareigų (funkcijų) įgyvendinimą tas konkretus subjektas yra atsakingas, įgaliojimai ir įpareigojimai bei konkrečios jų įgyvendinimą reglamentuojančios taisyklės detalizuoja šio subjekto teisių ir pareigų apimtį įgyvendinant valstybės funkcijas, teises ir pareigas, o diskrecija išreiškia kiekvieno viešojo administravimo subjekto nuožiūros laipsnį, kurį jis turi vykdydamas jam nustatytus įgaliojimus ir įpareigojimus.

⁸² Tam, kad būtų priešingai, valstybė turėtų turėti administracinį teisinį subjektiškumą. Tuomet jos ir viešojo administravimo subjektų subjektiškumas būtų vienuose ir jie galėtų vienas kitą atstovauti.

subjektų teisių, samprata. Vien dėl to nėra „drąsu“ teigti, jog minėti subjektai turi subjektines teises. Civilinėje teisėje šiems subjektams priskiriamas savarankiškas juridinio asmens statusas, tokiu būdu – ir subjektinės teisės bei pareigos. Žinoma, pastarųjų priskyrimas viešojo administravimo subjektui, kaip ir kitiems dirbtiniams juridiniams asmenims, yra iš dalies formalus, tačiau tai yra vienintelis galimas teisinis prisiejimas. Administracinės teisės moksle įgaliojimo ir administracinės subjektinės teisės santykis nėra detaliau paaiškinamas ir jų skirtumas nėra akcentuojamas⁸³. Bendriausia prasme teigiama tik tai, kad viešojo administravimo subjektai turi ne teisnumą, o subjektiškumą, ir tai skiria jį nuo kitų asmenų⁸⁴. Tačiau visi juridiniai asmenys turi subjektiškumą, taigi, tai nėra viešojo administravimo subjektus nuo kitų dirbtinių asmenų skiriantis bruožas. Objektinei teisei prisiejant įgaliojimus viešojo administravimo subjektams, kaip administracinės teisės subjektams, pagal bendrą subjektinės teisės apibrėžimą jų įgaliojimai gali būti laikomi atitinkančiais administracinių subjektinių teisių sampratą.

Administracinio įgaliojimo, kaip savarankiškos specialaus pobūdžio teisės, samprata teisine prasme talpina teisinės galios, teisės ir pareigos kategorijas. Teisinės galios elementu įgaliojimo turinyje viešojo administravimo subjektas yra bendrai įgaliotas veikti teisiškai ir kurti teisinius aktus. Tuo tarpu, su valstybės valdžios galia asmens atžvilgiu, kuri įgyvendinama, *inter alia*, administracinėmis teisinėmis priemonėmis, įgaliojimas netapatintinas⁸⁵. Papildomai galima nagrinėti subjektinės teisės, reikalavimo teisės ir jos įgyvendinimo (patenkinimo) galios aspektą. Kiekvieną subjektinę teisę atitinka reikalavimo teisė, taip pat – ir viešojo

⁸³ Žr., pvz., Andruškevičius A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 62; Bakaveckas A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 443.

⁸⁴ Bakaveckas A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 444.

⁸⁵ Nors teigiama, kad šių santykių dalyviams suteikiamos teisės ir pareigos yra nevienodos ir kad administraciniuose santykiuose paprastai dominuoja viešojo valdymo (administravimo) subjektų valia (suteikiami įgaliojimai) <...> tačiau pabrėžiama, kad tokiomis išimtinėmis teisėmis <...> paprastai disponuoja tie viešojo administravimo subjektai, kurie vykdo administracinės priežiūros ir kontrolės funkcijas, tuo tarpu įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytais atvejais šie subjektai taip pat privalo vykdyti kito teisinio santykio dalyvio teisėtą reikalavimą (Bakaveckas A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 443).

administravimo subjektų atveju. Tai, kad subjektinę teisę, remdamasis tiesioginio vykdymo prerogatyva, gali galutinai įgyvendinti (be teismo) pats subjektas, yra teisinės valdžios galios požymis. Tačiau negalima pamiršti atvejų, kai tokios tiesioginio vykdymo prerogatyvos šie subjektai neturi. Tuomet jų subjektinės teisės savo turiniu ir įgyvendinimo būdu nėra skirtingos nuo kitų teisės subjektų subjektinių teisių. Taigi, apibrėžiant viešojo administravimo subjekto administracinę įgaliojimą kaip valdžios galią, matyt, lemiamu turėtų būti laikomas teisinis įgaliojimo turinys – materialios galios, teisės ar pareigos ir teisinės priemonės, kuriomis šis įgaliojimas yra įgyvendinamas. Jei teisė nenustato šiam subjektui specialių jo subjektinio teisinio reikalavimo įgyvendinimo tiesiogine prievarta priemonių, jo įgaliojimas visais esminiais aspektais nėra skirtingas nuo civilinį subjektiškumą turinčių subjektų teisinių galių atlikti teisiškai reikšmingus veiksmus⁸⁶.

Administracinė diskrecija, kaip teisės kategorija, negali būti tapatinama nei su politinio sprendimo, nei su politinės nuožiūros laisvės kategorija. Administracinės diskrecijos lankstumas leidžia apsvarstyti bei atsižvelgti į kiekvieno konkretaus atvejo esminius klausimus ir taip priimti teisingą, racionalų ir pagrįstą sprendimą; naudodamasi diskrecijos teise administracija turėtų vadovautis <...> teisės dvasia⁸⁷. Viešojo administravimo subjektai pagal jiems priskirtą kompetenciją turi teisinę pareigą priimti sprendimus (teisės taikymo aktus), kuriais veikiamos subjektinės asmenų teisės. Kaip teisės taikytojai jie susiduria su situacijomis, kurios reikalauja sudėtingo teisės aiškinimo ir taikymo arba nėra sureguliuotos teisės normomis, tačiau tai neatleidžia jų nuo pareigos

⁸⁶ Teisine prasme neturi reikšmės, kad viešojo administravimo subjektas, kaip valstybės organas būtų specialiai „pašauktas“ vykdyti tam tikrą funkciją, ar kad jo statusas būtų specialiai apibrėžtas, ar to, kad tai būtų tiesioginis valstybės tikslo realizavimas. Todėl šiuo tikslingumu, oficialumu šio subjekto įgaliojimai nėra skirtingi nuo kitų asmenų teisinių galių. Teisė nevienodai apibrėžia, ką skirtingi teisės subjektai yra teisiškai įgaliojami daryti. Pvz., dirbtiniai asmenys nėra įgaliojami atlikti sandorių, kuriuos atlikti teisė įgalioja tik natūralius asmenis, arba viešieji subjektai nėra įgaliojami sudaryti tam tikrų sandorių, lyginant su privačiais asmenimis. Tačiau toje apimtyje, kurioje teisė jiems nustato teises, visų jų teisinių galių oficialumo laipsnis yra vienodas.

⁸⁷ Pranevičienė B., *op. cit.*, p. 45

priimti sprendimą. Administracinė diskrecija teisine prasme yra skirta padėti viešojo administravimo subjektui įvydyti šią jam tenkančią pareigą. Taigi, diskrecija yra teisinė galia, suponuota pareigos priimti sprendimą. Šiuo požiūriu ji netapatintina su politinio sprendimo priėmimo galia ir laisve⁸⁸. Administracinė diskrecija, susieta su pareigos kategorija, yra išreiškiama teisėtumo, pagrįstumo ir sprendimo motyvavimo pareigomis. Tuo ji nesiskiria nuo įprastų šio subjekto pareigų, priimant sprendimus⁸⁹.

Diskrecijos sąryšis su laisvės kategorija yra dviprasmiškas. Be politinės nuožiūros laisvės, kuri nėra reikšminga viešojo administravimo subjekto teisinio statuso vertinimui, diskrecija kartais siejama ir su autonomiško subjekto laisve - „autonomijos sfera“, kurioje galima savo nuožiūra priimti sprendimus⁹⁰. Šia prasme diskrecijos terminu kartais įvardijama šių subjektų laisvė, susijusi su valstybės arba savo, kaip juridinių asmenų, civilinių teisių įgyvendinimu, *inter alia*, sutarties laisvė. Tačiau teisiškai nepagrįsta šias kategorijas tapatinti. Įgyvendindamas sutarties laisvę, viešojo administravimo subjektas nėra saistomas teisingo sprendimo priėmimo pareigos.

Apibendrinant galima teigti, kad viešojo administravimo subjekto kompetencija, funkcijos, įgaliojimai, diskrecija, kaip jo administracinio teisinio

⁸⁸ Dėl administracinės diskrecijos sąsajos su sprendimo priėmimo pareiga plačiau žr. Andruškevičius A., Paškevičienė L., *op. cit.*, p. 231-233.

⁸⁹ ABTĮ 3 str. 2 dalyje nurodyta politinio ar ekonominio tikslingumo sritis, kuri nepriklauso teismų jurisdikcijai, Lietuvos teismų praktikoje aiškinama siaurinaimai, nustatant pakankamai griežtas diskrecinio sprendimo teisinės kontrolės (jos išorinių ribų kontrolės) taisykles. Šios kontrolės elementai apima priimto diskrecinio sprendimo objektyvaus pagrįstumo (faktų tikrumo), teisėtumo, motyvuotumo patikrą (išsamiau žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismo 2006 m. gruodžio 18 d. nutartį a. b. Nr. A-415-2203-06 AB „Lietuvos telekomas“ v. Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba. Administracinių teismų praktika Nr. 10, 2007). Vokietijoje neteisėtas naudojimas diskrecija yra konstatuojamas ir tada, kai institucija *nepasinaudojo* savo diskrecinėmis galiomis (nors turėjo ir galėjo jomis pasinaudoti – *aut.*). Tai įeina į bendrąjį akto neteisėtumo kriterijų – institucija neveikė, kaip pagal teisės nuostatas privalėjo veikti (Eckertz-Höfer M., *op. cit.*, p. 545). Lietuvos teisėje šis kriterijus yra žalos atsiradusios dėl valstybės (savivaldybės) valdžios institucijų neteisėtų aktų atlyginimo instituto (CK 2.671 str.) pagrindas. Valstybės ar savivaldybės civilinė atsakomybė atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai privalėjo veikti. Šių subjektų pareigos pažeidimas gali būti teisės normų (procedūrinių ar materialių) pažeidimas, taip pat – bendro pobūdžio pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai pažeidimas (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 14 d. nutartį a. b. Nr. A-62-1017-11 P. N. v. Lietuvos Respublikos valstybinė lošimų priežiūros komisija).

⁹⁰ Pranevičienė B., *op. cit.*, p. 44.

statuso elementai, savaime netapatintini su valstybės atstovavimu ar jos valdžios galia. Jų įgyvendinimas nėra nesuderinamas su viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statusu, jei tik tam nėra tiesiogiai naudojamos legitimuotos valstybės valdžios galios (prievartos) teisinės priemonės.

2. Valstybės valdžios įgyvendinimo ribos viešajame administravime ir jų reikšmė viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimui.

Kaip minėta, viešojo administravimo subjekto administracinio teisinio statuso tapatinimas su valstybės valdžios subjekto statusu absoliučia apimtimi yra nepagrįstas. Viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimui svarbu tai, kokia apimtimi toks sutapatinimas *yra galimas* būtent teisinėje, o ne bendroje socialinėje ekonominėje sistemoje. Valstybės valdžios ir viešojo administravimo, kaip šios valdžios įgyvendinimo, samprata teisėje negali būti vertinama plečiamai dėl šių priežasčių:

- 1) socialinė ir politinė valstybės valdžia šiuolaikinėje valstybėje apima netiesioginio reguliavimo technikas ir plačiu mastu konverguoja su socialiniu valdymu bei savireguliacija;
- 2) viešasis administravimas negali būti griežtai atribotas ir nuo politinio valdymo bei teisinės vykdomosios valdžios srities;
- 3) teisės principų ir normų nustatytos formalios ribos lemia vykdomosios valdžios ir viešojo administravimo apibrėžtumą ir baigtinumą teisinėje sistemoje. Šios ribos negali būti išplečiamos vertinamosiomis kategorijomis.

2.1. Valstybės valdžios politinė ir sociologinė samprata. Konvergencija su socialinio valdymo sritimis ir savireguliacija.

Valstybės valdžia bendriausiai yra suvokiama per reguliavimo ir nereguliavimo arba prievartos ir „neprievartos“ dichotomiją. Tačiau Th. Lowi

manymu ši dichotomija nebėra pakankama⁹¹. Politinis valdžios požymis išlieka tas, kad valdžia naudoja prievartą, tačiau apskritai valstybės valdžios galia (*imperium* – lot.) paremtos prievartos priemonės šiuolaikinėje valstybėje sudaro tik nedidelę dalį priemonių, kurių valstybė gali imtis, siekdama užtikrinti, kad jos valia, įskaitant nustatytą teisinę tvarką, būtų įgyvendinama ir efektyvi. T. Lowi išskyrė keturias valdžios (politikos) rūšis arba tipus: reguliacinę, paskirstomąją, perskirstomąją ir konstitutyvią (*constituent* – angl.). Su tiesioginiu valdingo pobūdžio poveikiu asmeniui yra susijusi tik reguliacinė politika, kuria nustatomos elgesio taisyklės, reikalaujančios iš individo konkretaus elgesio, o už taisyklių nesilaikymą nustatomos ir taikomos sankcijos. Tačiau bendrame politikos kontekste ji yra tik viena maža, nors ir svarbi, dalis. Kitos valdžios politikos rūšys yra susijusios su netiesioginiu poveikiu⁹² arba net skatinimu pozityviomis sankcijomis⁹³. Be to, pastebimas pareigūnų, atliekančių šios valdžios funkcijas, rato išplėtimas, įtraukiant tiek valstybės, tiek ir privačias struktūras, net šeimos instituciją; ir valdžios tikslų bei priemonių išsiplėtimas, sufokusuotas dviemis kryptimis: globalia (kiekybine), rūpinantis visuomene, ir analitine (kokybine – *aut.*), rūpinantis individu⁹⁴. Įprastai vartojama valdžios sąvoka siejama su dominavimu, tačiau jis yra tik viena iš valdžios apraiškų ir nėra valdžios šaltinis, o valdymo technologijos pasekmė. Tuo tarpu iš „*governmentality*“ koncepcijos perspektyvos valdžia tampa kontinuumu: iš politinės valdžios į savireguliaciją; ji įgauna neo-liberalias formas, pasireiškiančias ne tik tiesioginiu valdžios aparato poveikiu, bet ir netiesioginėmis individų (taip pat individų kolektyvų, tokių kaip asociacijos, šeima) kreipimo ir reguliavimo technikomis, pastariesiems perkeliant atsakomybę už socialines rizikas (pvz., liga, nedarbingumas, skurdas) ir už

⁹¹ Lowi Th. J., *op. cit.*, p. 298.

⁹² Tai konstitutyvi ir paskirstomoji politika, kuriomis keičiant valdžios formavimo taisykles arba privatizuojant dalį valstybės resursų įgyvendinami konkretūs politikos tikslai ir poveikį individai patiria netiesiogiai.

⁹³ Perskirstomoji politika yra susijusi su tiesioginiu poveikiu, tačiau ne reikalaujančiu elgesio iš konkretaus individo, o sukuriančiu bendrą (įskaitant – norminę) aplinką, kurioje tam tikras individo elgesys yra skatinamas pozityviomis sankcijomis. Lowi Th. J., *op. cit.*, p. 299, 300.

⁹⁴ Foucault M. *Beyond Structuralism and Hermeneutics.*, *op. cit.*, p. 208-226.

gyvenimą visuomenėje, taip šių problemų sprendimo būdus transformuojant į „savirūpą“ ir asmenines valdymo technologijas („*technologies of the self*“ – *angl.*)⁹⁵. Globalus valdymas visuotinai suprantamas kaip procesas, į kurį įtraukti viešieji ir privatūs veikėjai, kurių veikla siekiant bendro (viešojo) tikslo yra koordinuojama tiek formaliomis, tiek neformaliomis taisyklėmis⁹⁶.

Viešosios ir privačios valdžios jėgos sąveika dažnai suprantama kaip priešingybių sąveika - vienai didėjant būtina turi mažėti kita (*zero sum game* – *angl.*). Tačiau kai kurių mokslininkų manymu, ši sąveika nebūtinai grindžiama minėta priešprieša. Th. Mann išskiria despotinę⁹⁷ valdžią ir valdžią, pagrįstą infrastruktūra. Jo manymu, šiuolaikinėje biurokratinėje-demokratinėje (M. Weberio) valstybėje, kaip idealiame tipe, despotinės valdžios lygis yra žemas, o infrastruktūrinės – aukštas. Pastarąja valstybė daugiausia *koordinuoja* socialinius santykius remdamasi institucine infrastruktūra. Tai sąlygoja socialinių veikėjų galimybes kontroliuoti valstybės veiklą⁹⁸ ir lemia, kad biurokratija nenustato savo tikslų (vertikaliu būdu – *aut.*). Per biurokratijos infrastruktūrą įgyvendinami visuomenės priimti sprendimai⁹⁹.

Kas šioje plačioje valdžios sampratoje galėtų būti priskiriama valstybės teisinei valdžiai, vykdomajai valdžiai, viešajam administravimui, ir kaip pastaruosius atriboti nuo savanoriškumu ir savireguliacija pagrįstų valdymo reiškinių, minėtose koncepcijose nėra pateikiama. Jose tik atskleidžiamas sudėtingas valstybėje vykstančių valdžios (valdymo) procesų charakteris, visuomenės dalyvavimo juose būdų ir intensyvumo įvairovė, šių procesų konvergencijos su civiline sritimi laipsnis. Viešasis valdymas (administravimas)

⁹⁵ Thomas Lemke (2002), *op. cit.*, p. 53, 59.

⁹⁶ Sending O. J., Neumann I. B. Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. *International Studies Quarterly*. Vol. 50, Nr. 3, 2006, p. 653.

⁹⁷ Despotinę valdžią jis apibūdino klasikine liberalizmo prasme - kaip valstybės elito galią konkrečiose srityse sprendimus priimti nesitariant su visuomene. Ši galia (jos būtinybė) paremta tuo, jog tam tikrų socialinių funkcijų vykdymas reikalauja tokios organizacijos formos kaip valstybė, o kiti socialiniai veikėjai yra nepajėgūs jų įgyvendinti.

⁹⁸ Mann M., *op. cit.*, p. 59, 60.

⁹⁹ Mann M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*. Vol. 25, Issue 02, 1984, p. 115, 126.

yra siejamas su valstybės valdžios politikos įgyvendinimu. Tai pateikiama kaip išskirtinis šio valdymo bruožas¹⁰⁰. Priešingas mokslinis požiūris atsižvelgia į viešojo administravimo ir kitų socialinio valdymo rūšių panašumus. Tuo pagrindu šis administravimas gali būti prilygintas privačiam socialiniam valdymui. Viešojo administravimo organizacijos pagal savo elgseną yra tokios pačios kaip privačios organizacijos. Viešųjų reikalų administravimas ir verslo administravimas remiasi bendrais principais. Pagal naujojo viešojo administravimo koncepciją vadovavimas yra vis mažiau sutelktas hierarchinėse struktūrose. Jis yra grindžiamas valdžios dalijimusi ir dalyvavimu. Nuosekliai buvo išvystyta valdžios, kaip įmonės, koncepcija, pagal kurią bendruomenė yra įgaliojama priimti sprendimus, diegiamas konkurencingumas tarp valstybinių, privačių ir nevyriausybinių organizacijų (panaikinant tradiciškai viešajai valdžiai priskirtų veiklų monopolį, t.y., jų sutelkimą valdžios institucijose – *aut.*), finansuojama ne veikla, o jos rezultatai (nepriklausomai, kas juos sukuria – *aut.*), valdžia decentralizuojama ir orientuojama į rinką ir kt.¹⁰¹. Ši viešojo administravimo koncepcija yra ženkliai nutolusi nuo tradicinės dominavimu pagrįstos valdžios sampratos. Ją galima laikyti vienu iš galimų *governmentalities* režimų, atspindinčių valdžios kontinuumą visuomenėje, kuris pasireiškia didelio masto viešosios valdžios funkcijų privatizavimu, pastarajai valdžiai liekant tik šio proceso finansuotoju ir koordinatoriumi. Taigi, šiuolaikiniame viešajame administravime visuomenės įtraukimas į valdymą nėra įmanomas vien tik klasikiniams valdžios – pavaldumo pagrindais. Šiam valdymui nepakanka valdingo pobūdžio patvarkymų. Jis negali būti pagrįstas vien hierarchine valdymo subjektų sistema. Kartu tai savaime reikalauja reguliavimo, kurio principai ir taisyklės (įskaitant teisės normas) nebūtų skirtingi nuo taisyklių, reguliuojančių privačių asmenų santykius.

¹⁰⁰ Plačiau žr. Denhardt R. B., *op. cit.*, 26, 30, 165. R. B. Denhardt daro išvadą, kad politikos ir administravimo dichotomija nei atspindi praktikos, nei teisingai apibrėžia administracijos vaidmenį demokratijoje (*ibid.*, p. 217).

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 27, 66, 67, 157, 198 – 200.

2.2. Valstybės vykdomosios valdžios ir viešojo administravimo, kaip teisinių kategorijų, santykis.

Griežtai atskirti neįmanoma ir teisinių valstybės valdžios ir viešojo administravimo kategorijų. Teisės moksle išskiriamas valstybinis politinis valdymas (politinės valdžios institucijų - parlamento, prezidento, vyriausybės veikla, nustatyta procedūrine tvarka priimant visuotinai privalomus politinius sprendimus) ir valstybinis administracinis valdymas (realus, praktinis vykdomosios valdžios įgyvendinimas, praktinė įstatymų įgyvendinimo veikla)¹⁰². Vykdomosios valdžios (jos institucijos) teisinė samprata yra siauresnė už viešojo administravimo (šio administravimo subjekto) sampratą¹⁰³. Viešojo administravimo subjektai priklauso biurokratinei valdymo institucijų struktūrai. Jie nepriskirtini pagrindinėms konstitucinėms valdžios institucijoms: pastarosios yra tik pagrindinės valstybės institucijos¹⁰⁴. Viešojo administravimo subjektų sampratai valstybės institucijų sistemoje neturi įtakos tai, kad viešojo administravimo institucijos įstatymo nustatyta tvarka yra įgaliotos priimti norminius administracinius aktus. Žinoma, viešojo administravimo subjektai administracinės teisės prasme yra daugiausia vykdomosios valdžios institucijų įsteigti subjektai tikslu įgyvendinti vieną pagrindinių konstitucinių šios valdžios priedermių – užtikrinti teisės įgyvendinimą (vykdyti įstatymus) ir tvarkyti krašto reikalus¹⁰⁵. Šie subjektai sudaro sistemą ir struktūrą, kuri užtikrina (daugiausiai) valstybės vykdomosios valdžios įgyvendinimą faktiniuose valstybėje veikiančių subjektų santykiuose ir jų atžvilgiu. Taigi, viešasis administravimas substanyviai yra skirtas suverenios vykdomosios valstybės valdžios įgyvendinimui¹⁰⁶. Teisės moksle viešasis administravimas apibūdinamas kaip visuomenės išrinktosios

¹⁰² Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia, *op. cit.*, p. 102, 111.

¹⁰³ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia, *op. cit.*, p. 106.

¹⁰⁴ Žr. Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. ir 1999 m. birželio 3 d. nutarimus.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnis.

¹⁰⁶ Įvairių valstybės suverenumo sričių administravimui valstybėje yra sukurta viešojo administravimo subjektų struktūra, kuri tiek dalyvaudama atitinkamų politinių suverenios valstybės valdžia pagrįstų sprendimų formavime, tiek jų įgyvendinime, substanyviai dalyvauja minėtame politiniame ir teisiniame vykdomojo valdymo procese.

valdžios politikos įgyvendinimas per įvairias valdymo priemones ir mechanizmus, pirmiausia – valstybės administravimo subjektus ir įstatymus¹⁰⁷ arba įvairių „teisinių santykių mechanizmas, nukreiptas į viešosios politikos (tikslų – *aut.*) įgyvendinimą“¹⁰⁸. Klasikinis negatyvusis valstybinio valdymo (administravimo) apibrėžimas teisėje remiasi valdžių padalijimo doktrina. Pagal ją viešasis administravimas apibūdinamas kaip valstybės arba kitų valstybinės (viešosios) valdžios subjektų funkcinė veikla, kurios neapima nei įstatymų leidžiamoji, nei teisminė veikla¹⁰⁹. Šiuo apibrėžimu minėtas administravimas susiejamas su vykdomosios valdžios sritimi. Apibendrinant, aiškios viešojo administravimo ir vykdomosios valdžios (politine ir teisine prasme) skirties negali būti.

2.3. Vykdomosios valdžios ir viešojo administravimo ribotumo teisinės prielaidos.

Tiek negatyvioji, tiek ir pozityvioji teisinė viešojo valdymo (administravimo) samprata nėra pakankama¹¹⁰. Bandymų apibrėžti šią sampratą problema yra nesutarimas dėl to, kokią ir kaip apibrėžiamą sritį galėtų apimti ši samprata, *neskaitant* vykdomosios valdžios įgyvendinimo, lyginant su bendra socialinio valdymo santykių apimtimi visuomenėje. Svarbus negatyvaus ir pozityvaus viešojo administravimo apibrėžimo aspektas yra tai, kad ši veikla apibūdinama kaip *funkcinė* veikla. Įstatyminė viešojo administravimo ir jo subjekto samprata taip pat yra funkcinė¹¹¹. Viešojo administravimo veiklą galima apibūdinti kaip tikslinę-funkcinę, nes viešųjų tikslų ir funkcijų vykdymas yra neatsiejamas šiuolaikinio viešojo administravimo bruožas. Vis dėl to, minėtas

¹⁰⁷ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia, *op. cit.*, p. 123.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 121.

¹⁰⁹ Paužaitė-Kulvinskienė J. *op. cit.*, p. 86; Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia, *op. cit.*, p. 108.

¹¹⁰ Šią išvadą patvirtina ir tai, kad vieningos pozityviosios viešojo administravimo sampratos nėra. Plačiau dėl pastarosios apibrėžimo kriterijų žr. Paužaitė-Kulvinskienė J. *op. cit.*, p. 87.

¹¹¹ Funkcinė valstybės institucijos samprata suformuota Konstitucinio teismo jurisprudencijoje. Pvz., žr. Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. ir 1999 m. birželio 3 d. nutarimus. Taip pat ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 str. 3 dalyje pateikta administravimo subjekto sąvoka, kuri apima viešojo administravimo subjekto sąvoką, įtvirtina viešojo administravimo funkcijos vykdymą kaip esminį atitinkamo subjekto požymį.

funkcinis apibrėžimas nėra tvirtas ir pakankamas. Tokios į pozityviają viešojo administravimo sampratą įvedamos papildomos sąvokos, kaip „socialinis reiškiny“, „viešojo intereso patenkinimas“, „valdymo forma“, nepateikia aiškios viešojo administravimo skirties nuo socialinio valdymo ir visų kitų viešojo administravimo subjektų veiklos formų visuomenėje, tame tarpe - civilinės veiklos. Pastaroji taip pat gali būti susijusi su viešojo intereso patenkinimu ir valdymo tikslų įgyvendinimu. Viešojo administravimo apibrėžimas „sąvoka, aprėpiančia viso viešojo sektoriaus veiklą“¹¹² rodo, kad ši veikla neapsiriboja politikos įgyvendinimo būdais, priemonėmis ir mechanizmais (jeigu juos suprasime siaurai, kaip reguliavimą, prievartą), o pagal plačią valdžios (politikos) kaip kontinuumo sampratą, konverguoja į socialinio valdymo reiškinius bei civilinę sritį, įtraukiant visuomenę į politinius ir valdymo procesus savireguliacijos ir savanoriškumo pagrindais.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje vykdomosios valdžios sritis plačiai ir abstrakčiai apibrėžiama kaip krašto reikalų tvarkymas. Tačiau pernelyg platus šios valdžios sąvokos aiškinimas, apimant aukščiau minėtus procesus ir reiškinius, manytina, nebūtų suderinamas bent jau su valstybės valdžios konceptualaus ir stuktūrizuoto vientisumo bei valstybės valdžios organizacijos ir įtakos darymo visuomenei ribotumo principais¹¹³. Todėl valstybės vykdomąją valdžią (atitinkamai ir viešoju administravimu) nėra pagrindo laikyti visus teisinius būdus ir mechanizmus, kuriais per viešojo administravimo subjektų santykius su privačiais asmenimis yra tvarkomi krašto reikalai. Valdžios įgyvendinimas visuomenės atžvilgiu teisinėje valstybėje visuomet privalo būti riboto pobūdžio, remiantis konstituciniais principais, jog valdžios galias riboja konstitucija ir joje įtvirtintos žmogaus teisės ir laisvės. Taigi, minėti būdai ir mechanizmai pateisinamai tampa neribotais tik su sąlyga, jei valdžios institucijų ir visuomenės

¹¹² Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia, *op. cit.*, 2007, p. 123.

¹¹³ *Ibid.*, p. 38.

sąveikoje valdymas yra atliekamas (valdymo tikslų bei funkcijų siekiama) civiliniais teisiniais pagrindais.

Privalomas teisinės valdžios sampratos ir viešojo administravimo kategorijos ribotumas teikia svarbų atramos tašką, aiškinantis viešojo administravimo sąvoką ir jo subjekto teisinį statusą. Žvelgiant į įstatyminę viešojo administravimo subjekto sąvoką¹¹⁴, joje nurodytas baigtinis šių subjektų sąrašas. Viešojo administravimo įstatyme išskirtos viešojo administravimo sritys (administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas¹¹⁵) yra taip pat baigtinės. Kita vertus, jos nevienodai susijusios su valdžios įgyvendinimu. Teisės moksle administraciniai santykiai yra skiriami į subordinacinius (vertikalius) ir lygiagrečius (horizontalius). Iš jų tik pirmieji yra pagrįsti organizaciniu ar administraciniu pavaldumu, valstybės prievartos priemonių vykdymu ir vienašalių nurodymų teikimu nepriklausomai nuo kitos santykio šalies valios. Tuo tarpu lygiagretūs (horizontalūs) santykiai vargiai gali būti apibūdinami kaip viešojo administravimo subjekto valdžios kitų subjektų atžvilgiu įgyvendinimas. Jie nėra grindžiami aukščiau minėtu pavaldumu ir susiklosto ne viešojo administravimo subjekto, o priešingos santykio šalies iniciatyva¹¹⁶. Atitinkamai, viešojo administravimo subjektai šiuose santykiuose turi įstatyminę pareigą atlikti minėto asmens prašomus veiksmus, o ne įgyvendina valstybės valdžią pastarojo atžvilgiu. Prie lygiagrečių administracinių santykių priskiriamas įvairių administracinių paslaugų teikimas, į kurių sampratą įeina baigtinio pobūdžio viešojo administravimo subjekto veiklos: leidimų, licencijų ar dokumentų, kuriais patvirtinamas tam tikras juridinis faktas, išdavimas, asmenų deklaracijų priėmimas ir tvarkymas, asmenų konsultavimas viešojo

¹¹⁴ Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 4 d. ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 str. 4 d.

¹¹⁵ Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 1 dalis ir 5 straipsnis.

¹¹⁶ Andruškevičius A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 68.

administravimo subjekto kompetencijos klausimais, įstatymų nustatytos viešojo administravimo subjekto informacijos teikimas asmenims, administracinės procedūros vykdymas¹¹⁷. Būtent valdžios suverenumas lemia išimtinę valstybės galimybę nustatyti konkrečių veiklos sričių „nacionalizavimo“ laipsnį ir būdą, be kita ko, teisiniu reglamentavimu nustatant, kad tam tikrą ekonominę veiklą ūkio subjektai gali vykdyti tik jiems suteiktų licencijų, leidimų pagrindu, tuo ribojant jų galimybes laisvai veikti atitinkamoje rinkoje (įgyvendinti ūkinės veiklos laisvę). Tačiau galima diskutuoti, ar iš minėtų teisių suvaržymo sekantys administraciniai licencijų, leidimų išdavimo teisiniai santykiai yra vertikalūs, ar horizontalūs¹¹⁸ - ekonominių teisių pozityvus patvirtinimas teisės nustatytose šių teisių įgyvendinimo ribose. Kiti viešojo administravimo subjektų veiksmai teikiant administracines paslaugas, pvz., asmenims suteikiant, patvirtinant įvairias subjektines teises (pvz., socialines), jas padedant įgyvendinti, taip pat nėra valstybės valdžios įgyvendinimas griežtąja prasme. Šie santykiai yra susiję ne su valdingų įgalinimų pavaldžių asmenų atžvilgiu vykdymu, o atvirkščiai – su valstybės įsipareigojimų šiems asmenims (pozityvių valstybės pareigų užtikrinti žmogaus teisių įgyvendinimą) vykdymu ir yra pagrįsta horizontaliais viešojo administravimo subjektų ir asmenų ryšiais, kurie neatitinka valdžios - pavaldumo santykio požymių. Galima abejoti ir dėl viešųjų paslaugų teikimo administravimo santykių priskirtinumo valdžios santykiams, ypač ta dalimi, kiek šio administravimo samprata apima viešųjų paslaugų teikėjų steigimą. Žinoma, sprendimas, jog reikalinga įsteigti tam tikros viešosios paslaugos teikėją, gali būti laikomas ir politiniu, ir valdymo sprendimu. Tačiau civilinė, o ne viešoji teisė reglamentuoja šių juridinių asmenų steigimo materialias ir procedūrinės taisykles.

¹¹⁷ Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 17 dalis.

¹¹⁸ Pažymėtina, kad savaimė ūkinės veiklos laisvės apribojimas, kaip bendrinis reiškinys, nėra būtent vertikalus, juolab – administracinio santykio požymis. Daugelis viešojo administravimo subjektų veiksmų, nors ir gali sukelti atitinkamus ūkinės veiklos laisvės apribojimus, pvz., išimtinių teisių vykdyti tam tikrą veiklą suteikimas koncesijos sutartimis, natūralių monopolijų įteisinimas ar įstatyminių monopolijų įsteigimas ir kt., nėra vienareikšmiškai administraciniai teisiniai santykiai. Skirtingų valstybių teisėje šie santykiai priklauso skirtingoms teisės šakoms ir tai, ar valstybė šiuose santykiuose įgyvendina savo valdžios galią, atitinkamai yra vertinama skirtingai.

Taigi, viešojo administravimo veikla yra platesnė nei ribotos vykdomosios valdžios įgyvendinimu pagrįsta veikla. Teisinė viešojo administravimo samprata apibrėžiama baigtinio pobūdžio sritimis. Tai neleidžia jam priskirti visų plačiosios sociologinės valdžios sampratos elementų, ypač, susijusių su savireguliacija. Iš to seka, kad viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisiniam statusui nėra pagrindo besąlygiškai priskirti vykdomosios valdžios subjekto teisinio statuso atributus.

3. Sutarties vertinimo kaip viešojo administravimo teisinio reguliavimo ir teisės įgyvendinimo formos galimybės ir ribos.

Be valdžios požymio, kurio teisinis prisiejimas viešajam administravimui nėra tvirtas ir yra riboto pobūdžio, pozityviojoje viešojo administravimo sampratoje, kaip analizuota, esti ir papildomų funkcinio pobūdžio elementų. Jais tuo pačiu apibrėžiamas viešojo administravimo subjekto statusas ir grindžiamas jo išskirtinumas privačių asmenų atžvilgiu. Svarbiausi iš tokių elementų yra tai, kad šie subjektai veikia oficialiai ir turi funkcinę paskirtį: įgyvendina teisę, valstybės tikslus, funkcijas ir viešąjį interesą. Šioje ir kitoje darbo dalyje analizuojamos teisinės prielaidos sieti viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinį statusą su jo, kaip reguliuotojo ir teisės įgyvendintojo, statusu. Nagrinėjama ar tai, jog šis subjektas įgyvendina valstybės funkcijas ir viešąjį interesą, tapatinama su valstybės valdžios įgyvendinimu, o jei taip – kokia apimtimi.

3.1. Viešojo administravimo, kaip teisinio reguliavimo ir teisės įgyvendinimo veiklos, apimtis ir pagrindinės formos Lietuvos teisėje.

Viešojo administravimo ir jo subjekto įstatyminės sąvokos¹¹⁹ leidžia daryti vienareikšmišką išvadą dėl viešojo administravimo subjekto kaip įgalioto subjekto atlikti įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo funkciją sampratos. Tačiau viešajam administravimui nėra pagrindo priskirti bet kokių įstatymų įgyvendinimą

¹¹⁹ Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 1, 4 d. ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 str. 4 d.

(ypač įstatymų, reglamentuojančių civilines teises¹²⁰) nei bet kokių teisės įgyvendinimo būdų ir teisinių formų¹²¹. Tokio teiginio premisa yra tai, kad teisės įgyvendinimas yra plati sąvoka, apimanti skirtingus šio įgyvendinimo būdus. Atlikti teisės (įstatymų ir kitų teisės aktų) įgyvendinimą teisinė tvarka įgalioja visus teisės subjektus. Viešojo administravimo ryšys su vykdomąja valstybės valdžia lemia šių subjektų, kaip reguliuotųjų statusą, o tai reiškia, kad jų atliekamas teisės įgyvendinimas apima administracinį reglamentavimą (įgyvendinantį įstatymus) ir tokį teisės taikymą *ad hoc*, kuris pasireiškia imperatyvių teisės nuostatų tiesioginiu vykdymu ir jų vykdymo užtikrinimu valstybės prievarta. Tuo tarpu teisės laikymasis, naudojimasis teise ir kitoks, nei aukščiau nurodyta, teisės taikymas nepriskirtini išimtinai viešojo administravimo subjektui kaip jo išskirtinė funkcinė sritis. Tokį teisės įgyvendinimą gali atlikti visi teisės subjektai. Taigi, privatus asmenys negali pretenduoti tik į valstybinio norminio teisinio reglamentavimo, imperatyvių teisės nuostatų tiesioginio vykdymo ir jų vykdymo užtikrinimo prievartos priemonių taikymu sritis. Tam jiems nesuteikti atitinkami įgaliojimai. Atitinkamai, tik minėtose srityje viešojo administravimo subjekto, kaip reguliuotojo ir teisės įgyvendintojo, statusas pasižymi nepaneigiamais ypatumais. Analizuota, kad viešojo administravimo veikla, kaip teisės įgyvendinimo veikla, yra apribota konkrečiomis viešojo administravimo veiklos sritimis, kurių sąrašas yra baigtinis. Tai atskiria viešąjį

¹²⁰ Sudarydami sutartis viešojo administravimo subjektai atlieka teisės įgyvendinimo funkciją ir tuo atveju, kai jie įgyvendina imperatyvias teisės normas, reglamentuojančias sutarčių sudarymo taisykles, minėtų subjektų įgaliojimus sudaryti minėtas sutartis, tačiau tai savaime nereiškia, kad jie vykdo viešąjį administravimą. Civiliniai įstatymai ir jų privalomumas turi kitokią prigimtį, nei viešosios teisės aktai. Dėl teisės norminių taisyklių privalomumo redukavimo į vieną – valdingo paliepimo – formą ir jo kritikos žr. Hart H. L. A., *op. cit.*, p. 105, 106. Disertacinio tyrimo aspektu akcentuoti šio mokslininko teiginiai, kad į privačias galias suteikiančias normas reikia žvelgti iš jas realizuojančių asmenų pozicijos. Tada jos išskyla kaip papildomas elementas, greta prievartinės kontrolės, teisės įdiegtas į socialinį gyvenimą.

¹²¹ Sutartį galima įvardinti kaip išorinę teisinio santykio formą (Baranauskas E. *et al.* Civilinė teisė, *op. cit.*, p. 135). Tačiau tai nereiškia, kad sutartimi gali būti teisiškai įforminami bet kokie visuomeniniai santykiai, ypač – administraciniai valdžios ir pavaldumo santykiai. Turi būti atsižvelgiama į substanyvią sutarties, kaip teisinių santykių įforminimo akto, prasmę.

administravimą tiek nuo kitų institucijų, užtikrinančių teisės vykdymą¹²², veiklos, tiek nuo kitos viešųjų ir privačių asmenų veiklos įgyvendinant teisę (laikantis jos, naudojantis ja, ją taikant) tokiais pačiais pagrindais, kaip ir privačiuose teisiniuose santykiuose, nepaisant to, kad ši veikla gali turėti viešą pobūdį¹²³. Atitinkamai viešojo administravimo subjektų naudojamos teisės įgyvendinimo teisinės formos turėtų būti riboto pobūdžio. Skirtingos teisės įgyvendinimo formos neturėtų būti vienodai priskiriamos kiekvienai šių subjektų atliekamai teisės įgyvendinimo veiklai ir būdai.

Atlikdami administracinį reglamentavimą, jo vykdymą ir vykdymo užtikrinimą viešojo administravimo subjektai naudoja dvi teises formas – priima norminio pobūdžio aktus ir individualius administracinius aktus. Tuo tarpu sutartis Lietuvos teisėje yra civilinės teisės institutas ir viena pagrindinių civilinės teisės normų įgyvendinimo formų. Bendrąsias nuostatas dėl sutarčių sudarymo, jų vykdymo, pasibaigimo, sutarties šalių ikisutartinių ir sutartinių teisių ir pareigų reglamentuoja Civilinis kodeksas. Pastarasis yra vieningas visą privatinę teisę sisteminantis teisės aktas, pagrįstas teisės sistemos struktūriniais ryšiais. Sutarčių teisė turi aiškiai apibrėžtą vietą visoje civilinės teisės sistemoje ir yra susijusi sisteminiais ryšiais su kitomis civilinės teisės dalimis. Tuo tarpu administracinėje teisėje nėra nei atitinkamo vieningo visas administracines teisės įgyvendinimo formas sisteminančio akto¹²⁴, nei norminių prielaidų, leidžiančių viešojo administravimo subjektams nusistatyti sau kitokią administracinio sprendimo priėmimo formą, nei individualus administracinis aktas. Administracinėje pozityviojoje teisėje kol kas nėra įtvirtinta jokių bendrųjų normų, kurios apibrėžtų viešojo administravimo subjekto teisinį statusą sutartiniuose santykiuose ir ypač – kurios apibrėžtų šį jo statusą kaip ne civilinį. Viešojo administravimo subjektų

¹²² Pvz., teisėsaugos institucijų, nepatenkančių į viešojo administravimo subjektų sistemą, teismų.

¹²³ Pavyzdžiui, viešajam administravimui nepriskirtina viešųjų paslaugų teikimo veikla, kuri yra vykdoma tenkinant ne tik privačius, bet ir (daugiausia) – viešus interesus.

¹²⁴ Dalis šių formų susisteminta Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekse ir Viešojo administravimo įstatyme.

sudaromų „sutarčių teisės“, kuri formuotų kitokias jo, kaip sutarties šalies teisinio statuso prielaidas, nei tos, kurios nustatytos civilinėje teisėje, nėra. Neįtvirtintas ir administracinės sutarties institutas. Žinoma, viešojo administravimo subjektų kompetenciją apibrėžiančiuose teisės aktuose galima rasti normų, tiesiogiai nustatančių jo teisę sudaryti sutartis, tačiau pozityviojoje teisėje nėra jokių prielaidų, leidžiančių manyti, jog tuo nustatomi viešojo administravimo subjektų specialūs įgaliojimai sudaryti sutartis kaip administracinę, o ne civilinę teisės įgyvendinimo formą. Sutarčių sudarymas nepatenka nei į vieną iš Viešojo administravimo įstatyme nustatytų viešojo administravimo sričių¹²⁵. Sutarčių šio įstatymo prasme negalima priskirti prie administracinio reglamentavimo arba individualių administracinių aktų. Apibendrinant, sutartį laikyti viešojo administravimo forma nėra jokių teisinių prielaidų. Tokių prielaidų įtvirtinimo galimybės priklauso nuo vertinimo, ar sutartis, kaip teisės įgyvendinimo forma, būtų suderinama su viešuoju administravimu, kaip riboto pobūdžio teisės įgyvendinimo (valdžios priemonėmis) veikla, ir ar ją pagrįsta prilyginti kurioms nors administracinėms teisės įgyvendinimo formoms.

3.2. Sutarties neprilygintinumas norminio administracinio reglamentavimo formai.

Sutartis kaip teisės įgyvendinimo aktas yra individuali, santykinai autonomiška sutartyje dalyvaujančių subjektų teisėkūra ir savireguliacija valstybės nustatyto teisinio reguliavimo ribose¹²⁶. Tai yra substanyvi šio teisinio

¹²⁵ Viešojo administravimo įstatyme administracinio reglamentavimo samprata neapima teisės taikymo aktų. Tai yra tik norminių teisės aktų priėmimo veikla (2 str. 2 d.). Todėl sutartis, kaip teisės taikymo aktas, nėra administracinio reglamentavimo forma. Individualus administracinis aktas (sprendimas) yra tik vienašalis aktas (2 str. 8, 9 ir 11 d.), taigi neatitinka sutarties, kaip dvišalio arba daugiašalio akto, sampratos. Sutartis nėra ir administracinių aktų įgyvendinimo priežiūros ar kontrolės forma. Pastarosios remiasi norminiais teisės aktais suteiktais įgaliojimais (41 str., 9 str. 2, 3 d.) ir įgyvendinamos priimant individualius administracinius aktus. Administracinės paslaugos teikiamos taip pat vienašaliais administraciniais aktais ir veiksmais (2 str. 17 d., 15 str.). Viešųjų paslaugų teikimo administravimas (2 str. 20 d., 16, 17 str.) (išskyrus viešųjų įstaigų steigimą, kuris savo esme yra civilinio pobūdžio veikla) yra realizuojamas jau minėtomis formomis (norminiais ir individualiais administraciniais aktais).

¹²⁶ Dėl sutarties sampratos teisiniame pozityvizme žr., pvz., Kelsen H., *op. cit.*, p. 215. Sutartis yra teisėkūros aktas, jos šalių elgesio reguliavimo instrumentas. Tačiau sutarties kaip „valstybės valios

instrumento prasmė. Dėl to sutarties ir valstybės teisinio norminio reguliavimo, turinčio visuotinio privalomumo požymį, skirtumai yra nepaneigiami¹²⁷. Sutartimi nustatyto reguliavimo privalomumas kyla iš sutarties šalių autonomiško susitarimo¹²⁸. Būtent kaip savireguliacijos aktas sutartis teisinėje sistemoje turi savarankiško teisinio instrumento prasmę. Kai kurių sutarčių teisinė galia ir poveikis tretiesiems asmenims neprilygina jų bendrąjį reguliavimą nustatantiems norminiams teisės aktams.

Jei sutartimi būtų nustatomas norminis (t.y. visuotinai privalomas ir abstraktus pobūdžio teisinis reguliavimas) teisinis reguliavimas, turinio prasme būtų nepagrįsta tokią sutartį laikyti sutartimi. Ji turėtų būti laikoma norminiu teisės aktu, privalančiu atitikti visus tokio akto požymius ir reikalavimus. Atitinkamai, kaip savireguliacijos aktas sutartis negali būti priskiriama ir administracinio reglamentavimo teisei formai¹²⁹. Sutarties, kurioje tik viena jos šalis yra viešojo administravimo subjektas, įteisinimas kaip norminio reguliavimo teisinės formos būtų nesuderinamas su teisėkūros principais. Administracinio reglamentavimo subjektus, jų įgaliojimus ir jų priimamų aktų išorines formas griežtai apibrėžia įstatymai, taigi, bet kuris kitas asmuo negali tapti teisėkūros

kūrimo proceso teisinio“ prasmė, manytina, yra atmetina. Sutartis nėra vienas iš valstybės aktų, o priešingai – teisinis instrumentas, kurį valstybė savo suverenios galios aktais gali įtakoti tik ribotai, kai tai reikalinga kitų teisės principų įgyvendinimui (žr. Mikelėnas V. Sutarčių teisė, *op. cit.*, 1996, p. 38). Bendras sutarties bruožas yra tai, jog sutarties šalys *pačios* kuria tarpusavio susitarimą ir įsipareigoja jo laikytis, taip tenkindamos savo poreikius. Visos sutarties koncepcijos sutartį apibrėžia kaip asmenų *savireguliacijos* instrumentą. (plačiau apie sutarties teorijas žr. *ibid*, p. 18, 19).

¹²⁷ Žinoma, visuomeninės sutarties koncepcijoje subjektų sutarimas ir sutikimas yra ir valstybės teisinio reguliavimo privalomumo legitimacija. Tačiau visuomeninė sutartis yra teorija, koncepcija ir teisės idėja, o ne realus teisės reguliavimo ar įgyvendinimo aktas. Visuomeninę sutartį (ar net Konstituciją) nagrinėti kaip vieną iš teisinį reguliavimą nustatančių aktų yra nerelevantiška, todėl ji šiame skyriuje ir toliau šiame darbe nėra analizuojama.

¹²⁸ Su sutarties galios kildinimo iš valstybės nustatytos teisės koncepcija galima sutikti tik iš dalies. Sutarties privalomumas yra paremiamas valstybės valdžios galia tiek, kiek valstybėje egzistuoja teisinė ir institucinė sistema, užtikrinanti sutartinių normų įgyvendinimą valstybės prievarta, ir kiek sutarties šalys šia sistema naudojasi. Tai, kad sutartimi galima nustatyti tik tokias elgesio taisykles, kurios nepažeistų imperatyvių teisės normų, nėra reikšminga. Substantyviai sutarties reikšmę ir esmę pagrindžia tai, kad asmenys apskritai turi galimybę reguliuoti tarpusavio elgesį, o ne tik vykdyti teisinėje tvarkoje nustatytus paliepiamus ir laikytis draudimų, įformintų, *inter alia*, administraciniais aktais.

¹²⁹ Kaip minėta, administracinis reglamentavimas yra ir teisės (įstatymų) įgyvendinimo aktai, tačiau neprarandantys norminio pobūdžio. Sutarties priskirti administracinio reglamentavimo formai nėra pagrindo būtent todėl, kad jokia sutartis neturi būtent norminio akto požymių.

subjektu. Sutarties, kurios abi šalys yra viešojo administravimo subjektai, įteisinimas greta administracinio reglamentavimo aktų (nutarimo, įsakymo, ir pan.) neturėtų jokios reikšmės ir prasmės. Turinio prasme tokia sutartis atitiktų pastarųjų aktų substanyvią prasmę ir niekuo nuo jų nesiskirtų. Ir šiuo metu kai kurie norminiai administracinio reglamentavimo aktai yra priimami kelių viešojo administravimo institucijų arba kolegialiai. Sutartis, įtvirtinanti norminį teisinį reguliavimą, neturėtų konsensualizmo ir savireguliacijos požymių. Jos nuostatų suderinimas, kaip ir norminio teisės akto rengimas, būtų politinio proceso rezultatas.

3.3. Sutarties prilyginimo individualaus teisės įgyvendinimo formai viešajame administravime prielaidos ir ribos.

Kol kas negausiuose Lietuvos moksliniuose tyrinėjimuose administracinės sutarties teorijos srityje teikiamos išvados, kad kai kurios sutartys prilygintinos administraciniam aktui, kaip teisės įgyvendinimo formai¹³⁰. Manytina, kad administracinio akto ir sutarties teisinės prigimties sąsajos neneigtinos tuo aspektu, kad tiek vienašalės, tiek daugiašalės aktų formos gali egzistuoti abiejose teisės šakose - ir administracinėje, ir civilinėje teisėje¹³¹. Tačiau administracinio akto priartinimu prie sutarties pagal valių suderinimo požymį¹³² pagrindžiama ne tai, kad sutartis yra viena iš administracinio akto rūšių, o tik tai, kad administracinis aktas gali būti ne tik vienašaliu, bet ir šalių valios suderinimo aktu. Tai nėra jokia novacija ir atitinka mokslininkų išvelgiamą skirtumą tarp subordinacinių ir lygiagrečių santykių administracinėje teisėje¹³³. Administraciniai aktai lygiagrečiuose administraciniuose santykiuose visuomet yra pagrįsti valių

¹³⁰ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 203, 204-205.

¹³¹ *Ibid.*, p. 66-69 ir kt.

¹³² *Ibid.*, p. 59-64. Prancūzijos teisės problematika dėl vienašalių aktų civilinėje teisėje pripažinimo (žr. *ibid.*, p. 66) rodo, kad principinė problema yra manymas, kad vienašalis aktas yra būtinai imperatyvus. Tačiau tai priklauso nuo to, kieno atžvilgiu jis nustato prievolę. Pozicija tiek dėl vienašalių sandorių, tiek dėl administracinių aktų yra pakitusi. Pastarieji šiuolaikinėje administracinėje teisėje saisto ne tik jo adresatą, bet ir viešojo administravimo subjektą.

¹³³ Andruškevičius A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 68, Bakaveckas A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 449.

suderinimu, nes be akto adresato valios ir net iniciatyvos šie santykiai negali susiklostyti. Pritartina, kad „tikrasis skirtumas tarp daugiašalio ir vienašalio akto yra tas, kad daugiašalės normos reguliuoja elgesį tų subjektų, kurie tam aktui davė sutikimą, taip kaip vienašalės normos įpareigoja asmenis nepriklausomai nuo jų sutikimo“¹³⁴. Tačiau vien tai nėra pakankama. Visos viešojo administravimo subjektų sudaromos sutartys yra paremtos ne paprastu subjekto sutikimu su nustatytomis taisyklėmis (paklusimu jų norminei galiai), o konsensualizmo principu, kuris reiškia sutikimą įsipareigojant, kuriant naują prievolę.

Kadangi teisės įgyvendinimas viešajame administravime yra nevienodai susijęs su šalių valių suderinimu, atskirai nagrinėtina, ar sutartis gali būti priskiriama įstatymų vykdymo ir vykdymo užtikrinimo formai subordinaciniuose administraciniuose santykiuose, ir ar ji gali būti prilygintina administraciniams aktams, kuriais viešojo administravimo subjektai įgyvendina teisę lygiagrečiuose santykiuose.

Pirmuoju atveju administracinis aktas yra įstatyminio reguliavimo aktyvaus vykdymo ir vykdymo užtikrinimo aktas. Būtent su tuo siejami tokie išskirtiniai jo požymiai, kaip privalomumas adresatui ir pastarojo subordinacija viešojo administravimo subjektui, administracinio akto tiesioginio vykdymo prerogatyva, valstybės prievartos priemonių naudojimas. Tuo tarpu, jei įstatymo vykdymui pasitelkiamas savireguliacinis aktas, tai visų minėtų požymių toks aktas ir neturės. Todėl ne sutartis tokiu atveju tampa administraciniu aktu, o reguliavimas tampa savireguliacija (atitinkamai - viešojo administravimo subjektas iš reguliuotojo tampa savireguliacijos proceso dalyviu). T.y., pasirinkta teisinė forma substantyviai keičia patį teisės įgyvendinimo būdą.

Administracinės subordinacijos, šalių nelygiateisiškumo elementų prisiejimas sutarčiai ir jos šalių teisiniam statusui iš esmės kvestionuoti. Administracinės sutarties teorijose nėra tvirtai pagrindžiama, kad šios sutartys turi

¹³⁴ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 67.

administracinį, o ne įprastą - sutarties privalomumą. Teigiant, kad administracine sutartimi privati šalis yra „įpareigojama“¹³⁵, nepaaiškinama, kuo toks įpareigojimas skiriasi nuo minėto privataus asmens *įsipareigojimo* pagal sutartį, *pacta sunt servanda* principo aspektu, jei privati šalis nėra verčiama sudaryti sutartį, t.y., jei sutartis yra valios autonomijos ir konsensualizmo pagrindais nustatytų abipusių teisių ir pareigų (savi)reguliavimo aktas¹³⁶. Teisės moksle yra teigiama, kad administracinę sutartį nuo civilinės šiuo atveju skiria ir prie administracinio akto priartina tai, kad administracinė sutartis turi ne įstatymo galią, o administracinio akto, kaip poįstatyminio akto galią¹³⁷. Tačiau, manytina, kad tokia išvada yra paremta ne visiškai tinkamu sutarties privalomumo principo interpretavimu. CK 6.189 str. 1 dalis, nustatanti, kad sutartis turi įstatymo galią, nereiškia, kad sutartis turi įstatymo, kaip norminio akto galią, o įtvirtina principą, kad šalys privalo laikytis jų sudarytosios sutarties. Sutarties privalomumas grindžiamas šalių valios autonomija ir skirtingų valių suderinimu, kurie yra *autonomiškas* jų tarpusavio prievolės šaltinis¹³⁸. Administracinės sutarties, kaip ir civilinės sutarties, privalomumas kildinamas iš sutarties laisvės¹³⁹ ir

¹³⁵ *Ibid.*, p. 80 ir kt.

¹³⁶ Argumentai dėl kompetencijos ir teisnumo, įgaliojimo ir subjektinės teisės skirtumo nėra tinkami pagrįsti, kad tarp administracinės sutarties šalių susiklosto subordinacinis santykis. Jau buvo aptarta (žr. I.[1.2.] darbo dalį), kad viešojo administravimo subjekto kompetencija, įgaliojimai, diskrecija netapatintini su valstybės valdžios galios aktais.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 70.

¹³⁸ Kontinentinėje teisės tradicijoje iš elementų, lemiančių sutarties privalomumą, akcentuojamas sutarties pagrindas (*causa – pranc.*), valstybėse, kuriose *causa* yra tik implicitiškai pripažįstama - tiesiog laisvas prievolės prisiėmimas, tuo tarpu bendrosios teisės tradicijoje – atlygis (*consideration – angl.*). Plačiau žr. Mikelėnas V. Sutarčių teisė, *op. cit.*, p. 18, 19; Tikniūtė A., Dambrauskaitė A. Understanding Contract under the Law of Lithuania and other European Countries. *Jurisprudencija*, 2011, Nr. 18 (4), p. 1403-1405.

¹³⁹ Išvada, kad viešosios administracijos sutarties laisvė „nėra laikoma fundamentalia, o išvestine <...> teise“ (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 31, 203 (2.1 išvada), vertintina kritiškai, nes grindžiama argumentais, ją daugiau neigiančiais, nei patvirtinančiais. Kaip analizuota (žr. I.[1.1.3.] darbo dalį), sutartinio santykio šalių valios autonomijos susietumas ir tarpusavio priežastingumas (presuponavimas) pagrindžia pačią valios autonomijos idėją ir sutarties privalomumą kaip autonomišką. Tuo asmenų laisvas susitarimas skiriasi nuo valdžios arba prievartos įgyvendinimo – pastarasis yra heteronomiško santykio pavyzdys. Todėl vargu ar šios filosofijos pritaikymas sutartims, kuriose dalyvauja viešoji administracija, gali būti interpretuojamas kaip suteikiantis pagrindą „išvestinės sutarties laisvės“ ar kitokiai sutarties privalomumo idėjai, nei autonomiškų subjektų laisvas susitarimas.

konsensualizmo principų¹⁴⁰. Taigi į klausimą, kodėl atitinkama sutartimi laisvai priimti privačios šalies įsipareigojimai yra laikomi jos administraciniu įpareigojimu, ir kuo pagrįstas subordinacijos elemento konstatavimas šiuose sutartiniuose santykiuose, administracinės sutarties teorijos (nei prancūziškoji, nei vokiškoji) nepateikia tvirto atsakymo. Vietoj to, pati administracinės subordinacijos samprata imama matyti kaip „lanksti“, „ne tokia griežta“¹⁴¹, pagrįsta tokiu pačiu pavaldumu, kaip kitose (privataus) socialinio valdymo rūšyse¹⁴². Galiausiai administracinė subordinacija sutapatinama su autonomiškų ir lygiateisių asmenų galiomis vienas kito atžvilgiu¹⁴³. Taigi, tokia argumentacija tik įrodo, kad pasirinkta teisinė forma – sutartis - substanyviai keičia patį teisės įgyvendinimo būdą.

Teisine prasme administracinė subordinacija atskirtina nuo aukščiau minėtų reiškinių. Sutartyje (ir administracinėje) šios subordinacijos apraiškų nėra. Sutarties privalomumo principas yra savaime pakankamas privačios šalies „pavaldumo“ viešojo administravimo subjektui pagrindas. Taip teigti galima dviem aspektais. Pirma, jei remiantis pozityviosios teisės nuostatomis tam tikriems santykiams (prievolei) sukurti yra būtina sutartis, nesudaręs jos, viešojo

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 70.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 175. Manytina, kad čia minima „lanksti“ subordinacijos samprata tapatinama su lygiagrečiais administraciniais santykiais. Bet pastarieji ir nėra valdžios ir pavaldumo principu grindžiami santykiai.

¹⁴² *Ibid.* Minčiai, jog subordinacijos apraiškų yra ir tose veiklos srityse, kurios nepriskiriamos viešajam administravimui, galima iš dalies pritarti. Tą patvirtina semantinė ir teisės moksle apibrėžiama subordinacijos prasmė (žr. Andruškevičius A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 68; Andruškevičius A. Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. Teisė. Mokslo darbai, 2003, Nr. 46, p. 23). Subordinaciniai santykiai susiklosto ir tarp privačių subjektų, sakykim, įmonių ar darbo teisėje. Tačiau privataus pobūdžio socialinis valdymas ir viešasis socialinis valdymas netapatintini (žr. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 40-42, Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia, *op. cit.*, p. 99, 100). Administracinė subordinacija siejama su valstybės valdžios elementu, kurio nėra kitose socialinio valdymo rūšyse, ir yra priešpriešinama privatinėje teisėje galiojantiems šalių lygybės ir sutarties laisvės principams (Viešasis administravimas ir privatūs asmenys (red. doc. dr. V. Valančius). Vilnius, Justitia, 2004, p. 154, 155). Administracinė subordinacija grindžiama įstatymine, o ne iš sutarties kylančia viešojo administravimo subjekto galia vienašališkai įtakoti pavaldaus asmens teises, teisinį statusą, ir, atitinkamai, įstatymine, o ne sutartine to asmens pareiga paklusti.

¹⁴³ Administracinės subordinacijos pavyzdžiu nurodant perkančiosios organizacijos diskreciją ir galią daryti tiesioginę įtaką santykių eigai ir baigčiai (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 175), šios subordinacijos samprata, manytina, nepagrįstai tapatinama su įprastomis autonomiškų ir lygiateisių asmenų subjektinėmis galiomis sutarčių sudarymo ir vykdymo procese, paremtoms jų sutarties laisve ir sutarties privalomumu.

administravimo subjektas negali vienašališkai nustatyti prievolės privačios šalies atžvilgiu. Tuo pačiu jis negali įgyvendinti valstybės valdžią reiškiančių viešojo administravimo įgaliojimų. Besielgdamas priešingai, jis pažeistų teisę. Tokiu atveju sutartinis privačios šalies įsipareigojimas pagal sutartį yra lemiamas šio santykio susiklostymo pagrindas. Antra, jei viešojo administravimo subjektas gali rinktis, kaip Vokietijos teisėje, vienašali administracinį aktą arba sutartį ir pasirenka pastarąją, tai, vėl gi, - sutarties privalomumas yra vienintelis prievolės šaltinis. Nei tai, kad tokia viešojo administravimo subjekto galimybė pasirinkti yra nustatyta viešojoje teisėje (apibrėžta kaip jo įgaliojimas ar diskrecija), nei pastarojo pasirinkimo įgyvendinimas nesukuria jokio kitokio sutarties privalomumo nei įprasta sutarties šalių „subordinacija“ viena kitai pagal jų sukurtą sutartinį reguliavimą. Abiem minėtais atvejais sutartinio santykio negalima priskirti administraciniams subordinaciniams santykiams. Taigi, substanyviaja prasme sutartį neįmanoma pritaikyti valdžios ir pavaldumo santykiuose atliekamo teisės įgyvendinimo teisiniu įforminimui. Sutartis neprilygintina vienintelei įmanomai tokių santykių formai – administraciniam aktui.

Ar sutartis gali būti priskirta viešojo administravimo, kaip teisės taikymo, veiklos formai lygiagrečiuose administraciniuose teisiniuose santykiuose, manytina, vienareikšmiško atsakymo būti negali. Tiek teisine, tiek sociologine teorine prasme viešajam administravimui iš tiesų galima priskirti įvairiausias formas, įskaitant ir sutartines, net tas, kurios priskiriamos civilinei teisei. Viešasis administravimas, kaip socialinis ir teisinis reiškinys, gali būti traktuojamas ir tarpšakinėje teisinėje plotmėje. Bendriausia prasme tai yra viešojo administravimo institucijų veikla privačių asmenų atžvilgiu, įskaitant ir veiklą remiantis bendraisiais (civiliniais) pagrindais. Šios veiklos panašumu pagrįsta ir jau minėta naujojo viešojo administravimo koncepcija.

Sutarties priskyrimo viešojo administravimo srityje naudojamoms teisės įgyvendinimo formoms galimybės iš dalies priklauso ir nuo konvencionalaus tam tikrų objektų, dėl kurių susiklosto visuomeniniai santykiai, priskyrimo viešosios ar

privatinės teisės sričiai. Vertinant sutarties prilyginimo administraciniams aktams lygiagrečiuose administraciniuose santykiuose galimybes, atkreiptinas dėmesys į įstatyminės ir sutartinės prievolės santykį. Sutartis yra vienareikšmiškai siejama su sutarties šalių lygiateisiškumo principu. Išreikšti valią dėl susitarimo sudarymo gali tik lygiateisės šalys, iš kurių nei viena neturi valdingų teisinių įgalinimų viena kitos atžvilgiu ir negali primesti priešingai šaliai prievolių, kurių ji nenorėtų ar neketintų prisiimti. Taigi, sutarties sudarymas negali būti nulemtas jau egzistuojančios įstatyminės (įskaitant administracinę) prievolės. Priešingu atveju sutartis negalėtų būti laikoma sudaryta laisva šio santykio šalių valia¹⁴⁴.

Iš kitos pusės, jei sutartimi šalis įsipareigoja tai, ką ji ir taip privalo padaryti, tokia sutartis teisiškai yra niekinė, nes stokoja substancyvios savo esmės – šalių prievolę kuriančio susitarimo požymių¹⁴⁵. Griežčiausiai tai vertinama pagal bendrosios teisės tradicijoje pripažįstamą sutarties atlygintinumo (*consideration – angl.*), kaip jos būtinojo požymio, koncepciją. Tai, ką subjektas yra tiesiogiai įpareigotas atlikti įstatymu (įskaitant įstatymo nuostatas įgyvendinančiu administraciniu aktu), negali tuo pačiu būti ir sutarties dalyku. Kartu tai nėra kliūtis teisės subjektams sutartimis tartis dėl to, kas *viršija* jų pareigas arba įgaliojimus. Taip pat ir kontinentinės teisės tradicijos šalių teisėje įstatyminė ir sutartinė prievolė nėra tapatinamos. Tokiu būdu, sutartis kaip teisės įgyvendinimo forma lygiagrečiuose administraciniuose teisiniuose santykiuose gali būti pritaikoma tik tokiu mastu, kuriuo viešojo administravimo subjektų laisvės nevaržo jiems nustatytos įstatyminės pareigos. Taigi, šiuo aspektu turėtumėme

¹⁴⁴ Nuo įstatyminės prievolės reikia skirti atvejus, kai sutarties sudarymas yra susietas su įstatymuose nustatytomis *sąlygomis*, pvz., atitiktis kriterijais, siekiant inicijuoti sutarties sudarymą, licencijavimu, leidimo išdavimu ir pan. Tokios sąlygos nustato galimybių apimtį, tačiau neįpareigoja subjekto, todėl nevaržo jo sutarties laisvės.

¹⁴⁵ Pavyzdžiui, Anglijos teisėje pažadas atlyginti už tai, ką subjektas ir taip yra įpareigotas atlikti, remiantis teisės aktų nuostatomis, nėra teisiškai pripažįstamas ir nesukuria sutarties, išskyrus, jei minėtas subjektas viršijo savo įstatyminę pareigą (Principles of European Contract Law, Part II, ed. Ole Lando and Hugh Beale / The Hague : Kluwer Law Intern., 2000, p. 140; taip pat žr. bylas *Collins v. Godefroy* (1831), The Court of King's Bench, 9 LJOS 158 ir *Glasbrook Bros v Glamorgan County Council* (1925), House of Lords, AC 270; All ER Rep 579). Taip yra todėl, kad minėta šalis negali pasiūlyti atlikti minėtą įstatyminę pareigą, kaip priešpriešinį pažadą („atlygi“) - tai prieštarautų teisei.

kalbėti apie tam tikrą teisinių pareigų minimumą, apibrėžiamą teisės normomis - pastarųjų įgyvendinimas galimas tik administraciniu aktu. Tuo tarpu kitais atvejais sutartis kaip teisės įgyvendinimo forma minėtuose santykiuose būtų galima. Nevienoda įstatyminės ir sutartinės prievolės teisinė prigimtis ir jos prielaidos suponuoja, kad ir lygiagrečiuose administraciniuose santykiuose sutartis būtų savarankiška teisės įgyvendinimo forma, skirtinga nei administracinis aktas.

Kiti kriterijai, kuriais remiantis teisės moksle sutartis prilyginama administraciniam aktui, yra pabrėžiamas jos oficialumas ir viešasis funkcinis pobūdis. Valstybės ekonominė veikla ir sandorių sudarymas savo dalyku ir turiniu pripažįstama tokia pačia, kaip ir privačių asmenų, tačiau laikoma iš esmės skirtinga dėl to, kad ji teisinės tvarkos yra oficializuota ir priskirta valstybei ir jos pareigūnams, kaip jų funkcinė sritis¹⁴⁶. Tai rodo, kad skirtingos teisės įgyvendinimo formos tapatinamos, remiantis išimtinai su asmens kriterijumi (*ratione personae*) susieta funkcinė šio subjekto samprata. Tai iš esmės prieštarauja principui, kad civiliniuose santykiuose šie subjektai dalyvauja lygiais pagrindais¹⁴⁷. Jų veiklos funkcinio pobūdžio akcentavimas lemia, kad bet kokia, net ir civilinė jų veikla bus priskiriama viešajam administravimui, nes viešojo administravimo subjektai nėra įsteigti komercinei veiklai vykdyti, todėl natūralu, kad su pastarąja jų funkcijos ir tikslai negali būti siejami.

Funkciniu aspektu įvairūs ir teisiškai skirtingi santykiai esti vertinami kaip vientisas santykis, nes juos vienija būtent įgyvendinamos funkcijos ir siejami tikslai. Taip visos viešųjų ir privačiųjų asmenų sąveikos prisiejamos viešajai valdingo pobūdžio veiklai, nebeįžvelgiant skirtumo tarp šių sąveikų ir jų teisinių formų. Šiuo požiūriu visuomet galima įrodyti, kad ir sutarties sudarymu visuomet siekiama valstybės, valdymo, ar net – politikos tikslų. Pasirinkimas, ar pirkti, ką

¹⁴⁶ Kelsen H., *op. cit.*, p. 220, 221, 241, 242.

¹⁴⁷ Minėtos formos tapatinamos ir dėl esminių metodologinių šios teorijos bruožų, dėl kurių apskritai viešosios ir privatinės teisės išskyrimas šioje teorijoje laikomas tik ideologiniu, atitinkamai, panaikinamas šių sričių dualizmas. H. Kelsen ir privačiame teisiniame sandoryje valstybės aktą <...> mato lygiai taip pat, kaip ir administraciniame akte (Kelsen H., *op. cit.*, p. 231, 232).

pirkti ir kiek, atlikti tam tikrą darbą visuomenei pačiam, ar sudaryti šių darbų pirkimo sutartį, gali būti laikomas politinio pobūdžio arba administraciniu sprendimu, ypač, jei viešojo administravimo subjektui yra leidžiama rinktis tarp administracinio akto ir sutarties. Tačiau objektyviai, teisine prasme, siekdami viešųjų tikslų, šie subjektai dalyvauja *inter alia* komerciniuose santykiuose. Kadangi aukščiau minėtas požiūris, suabsoliutinant viešąją funkcinių viešojo administravimo subjektų veiklos aspektą, teisine prasme yra nepagrįstas, ne kiekvienos, o tik esminės valstybės funkcijos įgyvendinimas laikomas viešojo administravimo subjektų prerogatyvų pagrindu. Taip funkcinius kriterijus teisiniam kvalifikavimui iš dalies praranda reikšmę. Kuri funkcija nusipelno apibūdinimo kaip esminė, didžiausia dalimi yra ne teisės mokslo, o filosofijos ir politikos klausimas¹⁴⁸. Tuo tarpu oficialumo laipsniu viešojo administravimo subjekto priimami teisės įgyvendinimo aktai lygiagrečiuose santykiuose nesiskiria nuo privačių asmenų civilinių sandorių. Sandoriai ir sutartys lygiai taip pat teisiškai pripažįstami oficialiais ir turi teisės akto galią, nesvarbu, kas ją sudarė – privatus asmuo ar viešojo administravimo subjektas.

Taigi, viešojo administravimo subjektų sudaromos sutartys, savo dalyku, prigimtimi ar pobūdžiu priskiriamos lygiagrečių administracinių santykių sričiai, taip pat būtų savarankišku teisiniu instrumentu. Jos neturi kokios nors kitokios privalomumo galios, nei civilinės sutartys. Jas prilyginti administraciniam aktui nėra pakankamo pagrindo.

4. Funkcinio kriterijaus plečiamojo taikymo, vertinant viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinį statusą, kritikos prielaidos.

Be jau išvardintų argumentų, viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso išskirtinumas negali būti grindžiamas valstybės funkcijų ir viešojo intereso kategorijomis ir dėl jų abstraktumo, neutralumo ir

¹⁴⁸ Plačiau apie tai – I [4.2] darbo dalyje.

objektinio pobūdžio. Jų įtakos sureikšminimas *tik vienos iš sutarties šalių* – viešojo administravimo subjekto statusui yra nepagrįstas dėl to, kad:

- 1) viešojo intereso kategorija yra vertybinė, ja pagrįstas imperatyvių teisės normų nustatymas tam tikram sutarties objektui, ir šios normos saisto abi sutarties šalis vienodai;
- 2) viešojo intereso kategorija išreiškia integralaus viešųjų ir privačių interesų suderinimo imperatyvą, kurį, apsaugant privačios sutarties šalies subjektines teises, įgaliotas įgyvendinti tik nešališkas ir nepriklausomas teismas;
- 3) socialinės, politinės, ekonominės valstybės funkcijos nėra teisės kategorijos, yra abstrakčios ir neutralios, jos gali būti įgyvendinamos ir civilinėmis teisinėmis formomis¹⁴⁹;
- 4) viešojo administravimo subjekto statuso išskirtinumą gali pagrįsti tik teisinė valstybės funkcija – įstatymų vykdymas ribota ir baigtine apimtimi.

4.1. Viešojo administravimo subjekto prerogatyvų viešojo intereso motyvu neleistinumo sutartyje teorinės ir teisinės priežastys.

Viešojo intereso sampratos abstraktumas ir daugiareikšmiškumas kelia nemažai mokslinių diskusijų ir bendraja prasme yra parankus teigti viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso išskirtinumo būtinybę. Pačios valstybės egzistavimas ir funkcionavimas patenka į viešojo intereso kategoriją kaip šio intereso objektas¹⁵⁰. Valstybės interesas yra suvokiamas plačiai, kaip apimantis visuomenės interesą, o pastaruoju *inter alia* pripažįstamos ir „valstybės reikmės“, taigi, ir valstybės institucijų (valstybės

¹⁴⁹ Valstybės funkcijų prisietumo valstybės ir jos institucijų civiliniam teisiniam statusui prielaidos papildomai analizuojamos I.[5.2.] darbo dalyje.

¹⁵⁰ Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimai. Čia akcentuojama objektinė valstybės samprata. Kaip „visos visuomenės gėris“, ji yra daugelio asmenų tikslų ir interesų objektas, taigi - viešojo intereso objektas ir vertybė. Tačiau tai neturi įtakos subjektinei valstybės sampratai ir jos teisinio statuso vertinimui.

aparato) veiklos užtikrinimo reikmės¹⁵¹. Viešojo intereso įgyvendinimas yra esminis (ir abstrakčiausias) valstybės funkcijos apibrėžimas, kadangi tai toks visuomenės ar jos dalies interesas, kurį valstybė, vykdydama savo funkcijas, yra konstituciškai įpareigota užtikrinti ir tenkinti. Jos kaip visos visuomenės politinės organizacijos paskirtis - užtikrinti žmogaus teises ir laisves, garantuoti viešąjį interesą¹⁵².

Kita vertus, viešojo intereso ryšys su gėrio arba vertybės, *inter alia*, saugomos teisės, kategorijomis¹⁵³ ir su teisingumo ir lygybės principais lemia dualistinį viešojo intereso sampratos charakterį. Šis talpina ne tik aukščiau minėtus viešuosius, bet ir privačius interesus fundamentalių teisių apsaugos pavidalu, bei sąlygoja visų šių interesų suderinimo būtinybę, be kurios neįmanoma visuomenės narių koegzistencija valstybėje. Toks suderinimas yra susijęs tiek su absoliučios autonomijos atsisakymu, tiek su šios autonomijos apsauga, neteikiant viešiesiems interesams besąlygiškos pirmenybės privačių fundamentalių teisių atžvilgiu, o siekiant jų integralumo¹⁵⁴. Akivaizdu, kad viešas ir privatus subjektas jų teisiniuose santykiuose vienu metu ir tuo pačiu įgyvendina tiek viešą, tiek privatų interesą. Tai lemia teisinio santykio abipusiškumas, o sutartiniame santykiyje, kaip priešpriešiniai išipareigojimais pagrįstame prievoliniame santykiyje, tai dar stipriau išreikšta. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad viešasis interesas, kaip bendras valstybės, visos visuomenės ar visuomenės dalies interesas, turi būti derinamas su individo autonomiais

¹⁵¹ Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas.

¹⁵² Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2006 m. rugsėjo 21 d., 2005 m. gegužės 13 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimai.

¹⁵³ Priešingai nei nurodoma moksliniuose darbuose (Trumpulis U., *op. cit.*, p. 73), bendrųjų vertybių koncepcijos Lietuvos teismų jurisprudencijoje laikomasi ne iš dalies, o pilna apimtimi. Konstitucinės vertybės yra viešojo intereso koncepcijos pamatas, tuo tarpu vien interesų bendrumas atsietai nuo minėto vertybinio aspekto nėra akcentuojamas.

¹⁵⁴ Viešojo intereso įgyvendinimas glaudžiai siejasi su integracinės jurisprudencijos pateikiamomis teisingumo ir lygybės sampratomis. Plačiau žr. Dworkin R. Rimtas požiūris į teises, *op. cit.*, p. 260, 381-384, 410 ir kt.; Dworkin R. Teisės imperija, *op. cit.*, p. 226-227). Viešojo intereso sampratos aspektu pažymėtinos išvalgos, kad kolektyviniai sprendimai yra pareigos dalykas, o ne plikos galios reikalas. Politiniai sprendimai, argumentuojami kolektyviniu tikslu mažesnės grupės interesų sąskaita neturi legitimumo, jeigu jie nėra pagrindžiami principo argumentais, kad tam tikri asmenys turi teisę į tą naudą.

interesais ir negali būti jiems priešpriešinamas, nes ir viešasis interesas, ir asmens teisių ir teisėtų interesų apsauga bei gynimas yra Konstitucijoje įtvirtintos vertybės, todėl būtina užtikrinti teisingą jų pusiausvyrą, be kurios neįmanomas teisinės valstybės siekis¹⁵⁵. Integralaus minėtų interesų suderinimo poreikis suponuoja, kad viešojo intereso įgyvendinimas viešojo administravimo subjektų ir kitų asmenų santykiuose privalo būti substantyviai pagrįstas subjektinių teisių apsaugos imperatyvu.

Siekiant teisiškai įvertinti viešojo intereso kategorijos įtaką viešojo administravimo subjekto teisiniam statusui, esminę reikšmę turi šios kategorijos, kaip vertybinės, ryšys su teisės saugomais objektais, teisės normomis ir su teisingumo įgyvendinimu.

Vertybinės viešojo intereso sampratos susietumas su saugomu objektu suponuoja, kad teisiniams suvaržymams, nustatytiems dėl tam tikro intereso objekto (pvz., asmens nuosavybės teisės apsaugos arba valstybės turto apsaugos), turi paklusti visi asmenys vienodai – tiek valstybė, jos institucijos, tiek privatūs asmenys. Tokie suvaržymai – tai imperatyvios teisės normos. Jų imperatyvumas nėra selektyvus subjektiniu atžvilgiu ir yra vienodas abiemis teisinio santykio (ypač, sutartinio) šalims, nepriklausomai nuo jų viešo ar privataus statuso. Atitinkamai, imperatyvių teisės normų įgyvendinimas teisiniame santykiyje nėra nulemtas šalių teisinio statuso, o tik pačios teisės privalomumo. Pastarasis savaime nesuponuoja, kad įgyvendinant imperatyvias normas viena iš šalių turi turėti daugiau teisinių galių. Viešojo administravimo subjektai teisinių galių ir priemonių įgyvendinti viešąjį interesą turi lygiai tiek ir tokių, kiek ir kokių teisinė sistema jiems konkrečiai nustato.

Analizuojant viešojo intereso ryšį su teisingumo įgyvendinimu matyti, kad viešojo intereso įgyvendinimo elemento akcentavimas viešojo administravimo subjekto statuse yra pretenzija suteikti viešajai administracijai daugiau galių

¹⁵⁵ Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2003 m. kovo 4 d. nutarimai.

įgyvendinti viešąjį interesą (ar interpretuoti jo teises kaip tokias galias), nepriklausomai nuo teismų valdžios¹⁵⁶. Ar teisiškai toks šių subjektų statuso išskirtinumas yra, ar tik tokiu interpretuojamas, vertintina pagal jiems konkrečiai suteiktus teisinius įgaliojimus ir teises veiklos priemones. Lietuvos teisėje nėra nustatyta viešosios administracijos prerogatyvos konstatuoti esant viešąjį interesą ir galutinai spręsti dėl jo vienašaliu administraciniu aktu. Didesnių prerogatyvų suteikimas viešajai administracijai ir jos nepriklausomumas nuo teismų valdžios šiuo požiūriu vargiai būtų suderinamas su teisėtumo principu ir susiklosčiusia teismų praktika viešojo intereso gynimo srityje¹⁵⁷. Teismo vykdomas teisingumas viešojo intereso gynimo aspektu savaime reiškia tai, kad būtent teismų valdžia (o ne vykdomoji valdžia) *ex officio* turi pareigą konstatuoti esant viešąjį interesą ir užtikrinti jo įgyvendinimą¹⁵⁸. Tai, kad viešojo intereso įgyvendinimas ir turėtų likti subordinuotas teisingumo vykdymo teismuose funkcijai, pagrindžia teisėtumo principas ir fundamentalių subjektinių teisių gynybos poreikis. Vien jau dėl šios priežasties viešojo administravimo subjektų veikla viešojo intereso įgyvendinimo srityje neturėtų būti vienareišmiškai tapatinama su jų veikimu valdžios pagrindais ir sąlygoti šių subjektų išskirtinio teisinio statuso¹⁵⁹. Sutartiniuose santykiuose, būdamas konkrečios sutarties šalimi, viešojo administravimo subjektas nėra nešališkas arbitras, todėl prerogatyvų spręsti dėl subjektinės teisės apribojimo (panaikinimo) viešojo intereso motyvu suteikimas jam nebūtų suderinamas su *nemo iudex in sua causa* principu.

¹⁵⁶ Pavyzdžiui, valdžios prerogatyvos viešojo intereso motyvu vienašališkai spręsti dėl sutarties pakeitimo ar nutraukimo viešojo intereso motyvu ne teismo tvarka grindžiamas kitoks viešojo administravimo subjekto teisinis statusas administracinėje sutartyje, nei civilinėje (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 86-89).

¹⁵⁷ Lietuvoje galutinai apie viešojo intereso buvimą ar nebuvimą *ad hoc* sprendžia tik teismai.

¹⁵⁸ Žr. 2008 m. gruodžio mėn. 31 d. aprobuotą Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas pagal viešąjį interesą ginančių subjektų skundus (prašymus), apibendrinimą. Administracinė jurisprudencija Nr. 16, 2008.

¹⁵⁹ Šiame darbe nėra kvestionuojama tai, kad viešojo intereso kategorija aiškiai pagrindžia viešojo administravimo subjektų naudojamų valdžios teisių priemonių legitimumą. Tačiau šis ryšys nėra atvirkštinis – viešojo intereso įgyvendinimas nelemia, kad bet koks jo įgyvendinimo teisinis veiksmas yra veiksmas valdžios pagrindais.

Valstybės ir jos institucijų civilinių teisių įgyvendinimas ne prieštarauja, o sutampa su viešojo intereso įgyvendinimu. Dalyvaudami visuose visuomeniniuose santykiuose, tiek administraciniuose, tiek civiliniuose, šie subjektai įgyvendina viešąjį interesą, nors pastaruosiuose jie veikia lygiais pagrindais (tai plačiau analizuojama I.[5.2.] darbo dalyje). Teisinėje valstybėje ir privatūs asmenys bei nevalstybinės organizacijos turi teisinę galią inicijuoti sutarties nutraukimą ne tik privačios teisės pažeidimo pagrindu, bet (tuo pačiu) ir viešojo intereso motyvu. Teismuose susiklosčiusi principinė precedentinė praktika neleidžia atsisakyti nagrinėti skundą vien tuo pagrindu, kad asmuo šalia viešojo intereso gina ir savo subjektinę teisę¹⁶⁰. Taigi, tai, kad viešojo administravimo subjektai įgyvendina viešąjį interesą, savaime nereiškia, kad jie turi valdžios prerogatyvas. Jie tiesiog veikia kaip teisiškai įgalioti tam asmenys.

4.2. Valstybės funkcijos kategorijos įtakos viešojo administravimo subjekto teisinio statuso vertinimui teisinės ribos.

Valstybės funkcijos kategorijos prigimtis yra neteisinė¹⁶¹. Teisiniu aspektu valstybės funkcijų klasifikavimas siejamas ne su konkrečiais materialiniais valstybės uždaviniais, o su tuo, kokie teisiniu požiūriu skirtingi veiksmai yra atliekami. Šiuo aspektu skiriamos trys pagrindinės valstybės teisinės funkcijos: įstatymų leidyba, įstatymų vykdymas, teisingumo įgyvendinimas. Jos mokslo šaltiniuose įvardijamos ir „valstybės valdžios funkcijomis“, nurodant, kad jos netapatintinos su jų institucinėmis formomis¹⁶², arba apibendrintai įvardijamos teisės (reguliavimo) funkcijomis¹⁶³. Taigi, teisine prasme kiekviena valstybės funkcija yra įgyvendinama trimis pagrindinėmis teisinėmis formomis, turinčiomis

¹⁶⁰ Andruškevičius A., Paškevičienė L., *op. cit.*, p. 255; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 19 d. nutartis a.b. Nr. A³-64/2007 (A-575-64-07) *A. S. ir kt. v. Vilniaus miesto savivaldybės taryba ir kt.* Administracinė jurisprudencija Nr. 11, 2007.

¹⁶¹ Konstitucinės teisės moksle teigiama, kad valstybės funkcijų klasifikavimą reikėtų laikyti politiniu sociologiniu. Jų samprata ir apimtis priklauso nuo konkrečių istorinių laikotarpiu valstybėje vyraujančios ideologijos, papročių, tradicijų ir daugelio kitų veiksnių. Plačiau žr. Birmontienė T. *et al, op. cit.*, p. 501.

¹⁶² Šileikis E., *op. cit.*, p. 310.

¹⁶³ Bakaveckas A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 130-139.

atitinkamas institucines formas bei realizavimo teises priemones. Įstatymų vykdymo funkcija apima įstatymų taikymą, panaudojant tam tikras priemones. Pirmiausia tai norminio reguliavimo priemonės: vykdomosios valdžios aktų (dekretų, nutarimų ir pan.), kuriuose detalizuojamos įstatymuose nustatytos taisyklės, numatomos konkrečios jų įgyvendinimo priemonės, priėmimas¹⁶⁴. Tolesnis funkcijų apibrėžimas, jų priskyrimas viešojo administravimo subjektų kompetencijai, jų veiklos teisinių formų nustatymas gali būti laikomas įstatymų vykdymo funkcijos institucine forma. Tačiau, kaip analizuota (žr. I.[3.1.] darbo dalį), viešojo administravimo subjektų veikla įgyvendinant teisę neapsiriboja vien valdingo pobūdžio teisinėmis priemonėmis. Taigi, įstatymų vykdymo funkcija viešajame administravime apimtų tik tolesnį įstatymų ir poįstatyminių aktų detalizavimą administraciniu reglamentavimu ir tokias teisės įgyvendinimo priemones, kuriomis teisė vykdoma *ad hoc* ir užtikrinama konkrečiomis teisinėmis valstybės prievartos priemonėmis. Kita vertus, valstybė per savo institucijas įvairias socialines, ekonomines ir politines funkcijas gali įgyvendinti naudodama ir civilines teises priemones.

Funkcinio viešojo administravimo subjektų veiklos pobūdžio akcentavimas grindžiant jo teisinio statuso išskirtinumus yra politinio pobūdžio. Ypač tai matyti, kai kai kurias valstybės funkcijas bandoma apibrėžti kaip esmines jos valdžios funkcijas, suverenias galias. Bet ar tam tikra valstybės funkcija iš tiesų yra tokia, t.y., teisinėje sistemoje būtinai reikalaujanti valstybinės priežiūros, kontrolės ar prievartos teisinių priemonių, yra ne teisės mokslo, o politikos mokslų bei filosofijos dalykas¹⁶⁵. Teisė nereguliuoja, kurios iš valstybės funkcijų yra

¹⁶⁴ Birmontienė T. *et al, op. cit.*, p. 501, 502.

¹⁶⁵ Liberalizmo filosofijos kryptis ir jų teikiamas nuostatas dėl valstybės funkcijų apimties, jos galių legitimumo žr., pvz., Posner R. A. The Homeric Version of the Minimal State. *Ethics*, Vol. 90, No. 1, 1979, Nozick R. Anarchija, valstybė ir utopija. Vilnius: Eugrimas, 2003, Hayek F. A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T.3: Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1998 ir kt. Nesutariama dėl persikirstomosios valstybės funkcijos legitimumo ir apimties (plačiau žr. Gardner J. Liberals and Unlawful Discrimination, *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 9, No. 1, 1989, p. 2, 18). Pvz., laisva rinka yra pagrindinė ūkinės veiklos laisvės, į kurią valstybės intervencija yra teisiškai ribojama, reiškimosi sritis. Tačiau tuo pačiu daugelio valstybių praktika bei tokių sistemų, kaip ES konkurencijos teisė, sukūrimas ir institucionalizavimas rodo, kad teisinis reguliavimas yra tinkamo laisvosios rinkos

laikytinos esminėmis ir išimtinėmis (neatimamomis), visoms valstybėms būdingomis, būtinomis. Tai gali būti implicitiškai išvedama iš teisinės valstybės suvereniteto koncepcijos, įvairių Konstitucijos nuostatų, kuriomis *inter alia* grindžiamas viešasis interesas, fundamentalios teisės, teisėtumo principas, ir ypač pozityviomis valstybės pareigomis fundamentalių teisių apsaugos srityje. Taigi, esminių valstybės funkcijų politinės sampratos atspindys teisinėje sistemoje yra netiesioginis¹⁶⁶. Analogiškai teisės mokslo dalyku nėra ir viešojo administravimo funkcijų vardijimas ir skaičiavimas. Teisiškai svarbu tik tai, kad įtvirtinant kiekvienam minėtam subjektui jo uždavinius ir funkcijas, bendrai apibrėžiama jo kompetencijos sritis viešojo administravimo subjektų struktūroje ir valdžios ribos visuomenės atžvilgiu. Akcentuotina, kad teisinis funkcijų apibrėžimas nustatant viešojo administravimo subjektų kompetenciją savaime nėra kriterijus, lemiantis jų teisinio statuso ypatumus teisiniuose santykiuose. Teisiškai reikšminga tai, ar konkrečioje socialinių santykių srityje šiam subjektui priskiriamų valstybės funkcijų įgyvendinimas konkrečios valstybės teisinėje sistemoje yra paremtas valdingo pobūdžio įgaliojimais ir teisinėmis priemonėmis, išreiškiančiomis ir

funkcionavimo sąlyga (plačiau žr. Schultz D. The Neo-liberal State in a Post Global World. Socialinių mokslų studijos. 2010, Nr. 3(7), p. 8-11). Politinės filosofinės teorijos ir ideologijos, jų kaita veikia teisinėje sistemoje įtvirtinamą viešojo administravimo subjektų funkcijų apimtį ir jiems priskiriamų teisinių priemonių nustatymą. Tačiau teisiniame vertinime pastarųjų pobūdis ir turinys negali būti interpretuojamas pagal politinių ideologijų nuostatas. Visa valstybės veikla yra vienodai funkcinė, tačiau ne visa ji yra administracinė.

¹⁶⁶ Esminės, „nacionalinio strateginio intereso“ ar „gyvybiškai svarbios“ valstybės funkcijos gali būti numatytos teisiniame reglamentavime, tačiau pastarasis aiškintinas sistemiškai atsižvelgiant į jo tikslus. Pvz., Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gegužės 29 d. nutarimu Nr. 631 (Valstybės žinios, 2012, Nr. 64-3243) yra patvirtintas Gyvybiškai svarbių valstybės funkcijų sąrašas (toliau – Sąrašas), reglamentuojantis, kurių valstybės funkcijų tęstinumas turi būti užtikrintas mobilizacijos atveju. Mobilizacijos ir priimančiosios šalies paramos įstatyme (Valstybės žinios, 1996, Nr. 116-2695; 2011, Nr. 72-3464) gyvybiškai svarbi valstybės funkcija apibrėžta kaip tokia, kurios neatlikimas kelia grėsmę valstybės ir visuomenės saugumui ir stabilumui (2 str. 9 d.). Tačiau negalima lyginti šių funkcijų išimtinėmis valstybės gynybos sąlygomis su jos funkcijomis įprastomis valstybės gyvavimo sąlygomis. Taigi, aukščiau minėtasis sąrašas nereiškia *esminių* valstybės funkcijų, juolab, kad jis yra gana platus. Jame numatomas net praktiškai visų švietimo įstaigų *optimalios* veiklos tęstinumo užtikrinimas (įstatymo 4 str. 3 d., Sąrašo 7 p.). Be to, net ir mobilizacijos sąlygomis paprastai civiliniais pagrindais teikiamų paslaugų teikimas netampa valstybės funkcijomis, nesikeičia nei jų prigimtis, nei teikimo režimas: valstybės funkcija tampa tik jų valdymas ir užtikrinimas (žr. Sąrašo 9, 13, 14 p.). Civilinių mobilizacijos institucijų kompetencija minėtų civilinių paslaugų teikimo užtikrinimo atžvilgiu pasireiškia tik įgaliojimais tikrinti ūkio mobilizacijos subjektų pajėgumus, jų sutarčių vykdymą, tačiau neapima teisės tiesiogiai reguliuoti šių paslaugų teikimo administraciniais nurodymais (įstatymo 8 str. 1 d. 5-6, 14 p., 3 d. 1 p., 10 str. 1 d. 7 p., 11, 18 str., 21 str. 2 d. ir kt.).

legitimuojančiomis valdžios galios naudojimą. Pagal teisinį reguliavimo būdą ir *paprastai* arba *daugiausiai* naudojamas teisines priemones valstybės funkcija yra bendrai asocijuojama su administracine veikla. Tačiau viešosios ir privačiosios sričių konvergencijos sąlygomis tai nėra pakankama¹⁶⁷. Teisinis prisiejimas yra: teisinė priemonė → funkcija. Tuo tarpu atvirkštinis prisiejimas (funkcija → teisinė priemonė) būtų teisiškai nepagrįstas ir remtųsi vien politiniais argumentais¹⁶⁸. Valstybės funkcijos įgyvendinimas teisiškai reguliuojamas tiek kaip valdžios įgyvendinimo, tiek kaip ekonominė veikla, nustatant administracinius arba civilinius įgyvendinimo teisinius būdus ir priemones. Teisine prasme viešasis administravimas yra tik vienas iš valstybės funkcijos įgyvendinimo būdų, o administraciniai aktai - tik viena iš jos įgyvendinimo teisinių priemonių. Remiantis valdžios ribotumo teisinėje valstybėje principu, valdžios įgyvendinimo ir kitų administracinių teisinių priemonių ratas yra ribotas, atitinkamai ir valstybės funkcijos įgyvendinimas per viešąjį administravimą yra apribotas minėtų aktų rūšimis bei formomis ir baigtinio pobūdžio viešojo administravimo sritimis. Tuo tarpu daugelis valstybės funkcijų apima iš esmės tokias pačias veiklos ir jos įgyvendinimo teisines formas, kaip ir privačių asmenų vykdoma veikla, įskaitant civilinius sandorius.

Funkcinio kriterijaus taikymo nepagrįstumą, vertinant viešojo administravimo subjektų teisinį statusą jų santykiuose su privačiais asmenimis, patvirtina ir savivaldybių funkcijų analizė. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme¹⁶⁹ (toliau – Vietos savivaldos įstatymas) savivaldybių funkcijos

¹⁶⁷ Viešojo administravimo funkcijos yra apibrėžiamos kaip planavimas, organizavimas, vadovavimas, kontrolė ir koordinavimas (žr. Bakaveckas A. Administracinė teisė, *op. cit.*, 2012, p. 138). Akivaizdu, kad ne visos jos remiasi valstybės valdžios prievartos priemonių taikymo galimybe. Planavimas, organizavimas ir koordinavimas yra neutralaus pobūdžio veiklos (funkcijos), kurios gali būti įgyvendinamos lygiagrečiau administravimo teisinių priemonių ir civilinių sutarčių pagrindais.

¹⁶⁸ Be kita ko, pagal teisinę sistemą ir joje nustatytas teisines priemones galima spręsti apie politinę ideologiją, kurios laikomasi valstybėje. Tačiau teisiškai nerelevantiška pagal (realią ar pageidaujamą) politinę ideologiją ar koncepciją spręsti apie tai, koks yra konkrečios teisinės priemonės (*inter alia*, viešojo administravimo subjekto sudaromos sutarties) prigimtis, pobūdis ar turinys. Tai būtų ne teisinis tos teisinės priemonės kvalifikavimas, o politizavimas.

¹⁶⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-

skirstomos į savarankiškasias ir valstybines (savivaldybėms perduotas) funkcijas (5 str. 1 d.). Jei valstybės funkcijų teisiniu apibrėžimu per viešojo administravimo subjektų kompetenciją yra teisiškai reguliuojamas „darbo pasidalijimas“ šių subjektų sistemoje, tai savivaldybių funkcijų teisiniu reglamentavimu yra nustatomas kompetencijos paskirstymas tarp valstybinės valdžios ir vietos valdžios (santykinai decentralizuotos) sistemų, atitinkamai – „darbo pasidalijimas“ tarp valstybės administravimo ir savivaldybių administravimo subjektų. Valstybinių funkcijų delegavimas savivaldybėms yra išimtinai konstitucinio ir įstatyminio reguliavimo dalis¹⁷⁰. Savivaldybių viešojo administravimo subjektų teisinis statusas santykinai mažiau sietinas su *valstybės suverenios* valdžios įgyvendinimu ir dar labiau konverguoja su privačia sritimi. Tai matyti iš savivaldybių funkcijų klasifikavimo, apimančio ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas¹⁷¹. Be to, daugelis jų funkcijų abstrakčiai apibūdinamos kaip tam tikrų paslaugų organizavimas¹⁷². Tai apima ne tik jų administravimą, bet ir kitokį aktyvų šių paslaugų teikimo užtikrinimą. Jau minėta, kad viešųjų įstaigų steigimo priskirtinumas viešajam administravimui kvestionuotinas. Abejonių kelia ir tai, kad savivaldybių viešųjų paslaugų teikimo administravimui priskiriama ne tik minėta steigimo veikla, bet ir viešųjų paslaugų teikėjų parinkimas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka (9 str. 1 d.). Tai neabejotinai apimtų ne tik administracinius, bet ir ekonominio valdymo metodus bei civilines teisinių santykių formas, tokias kaip koncesijos, viešojo – privačioji partnerystė, civilinės

2832; 2008, Nr. 113-4290.

¹⁷⁰ Pažymėtina, kad Vietos savivaldos įstatymo 5 str. 1 d. 2 punkte įtvirtinta, kad atskirais atvejais valstybinės funkcijos gali būti perduotos savivaldybėms įgyvendinti sutarčių pagrindu. Tačiau atkreiptinas dėmesys į įstatymo nuostatą, kad „šios funkcijos paprastai yra trumpalaikės ar sezoninio pobūdžio“. Diskutuotina, ar tai koreliuoja su valstybės funkcijos (ypač – esminės ar valdžios funkcijos) samprata. Valstybės funkcija, kaip ir viešojo intereso kategorija, pasižymi santykiniu pastovumu, priklausančiu nuo valstybėje nusistovėjusios ekonominės, socialinės ir politinės sanklodos. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad šios sutartys gali būti sudaromos tik dėl tokių „valstybės funkcijų“, kurios yra tam tikri konkretūs darbai ar jų atlikimo organizavimo paslaugos, objektyviai savo dalyku nesiskiriančios nuo privačių asmenų atitinkamos veiklos. Todėl teisiškai būtų vertintina *ad hoc*, ar tokių darbų ir paslaugų priskyrimas savivaldybėms sutartimi, nėra tiesiog ekonominė ar civilinė-komercinė veikla.

¹⁷¹ Vietos savivaldos įstatymo 5 str. 2 d., 8 str.

¹⁷² Pvz., žr. Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 1 d. 7, 8, 10, 11, 16 ir kt.

paslaugų sutartys. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad substantyviai ne tik tiesioginis šių paslaugų teikimas, bet ir jų teikėjų (juridinių asmenų) steigimas ir kitoks parinkimas nėra viešasis administravimas, nei valdžios įgyvendinimas. Kaip valstybinės, taip ir savivaldybių funkcijos formuluojamos abstrakčiai¹⁷³ ir yra platesnio pobūdžio, nei vykdomojo pobūdžio viešojo administravimo veikla. Jų įgyvendinimas gali apimti ne tik valdžios ar administracines, bet ir civilines teises priemones¹⁷⁴. Pastarosios prasmingai dera su vietos savivaldos teise, atitinka jos prigimtį bei “dispozityvų autonomiją”¹⁷⁵ reglamentavimo metodu savivaldybių veikloje. Taigi, teisinis savivaldybių funkcijų įtvirtinimas ir priskyrimas savivaldybių administravimo subjektų kompetencijai analogiškai nelemia jų teisinio statuso ypatumų, kaip ir valstybinio administravimo subjektų atveju.

Manytina, kad ši valstybės funkcijų sampratos, jų įgyvendinimo teisinių būdų ir formų analizė yra pakankama išvadai, kad valstybės funkcijų vykdymas savaime nėra kriterijus teisiškai kvalifikuoti valstybės ir jos institucijų teisinio statuso išskirtinumus jiems veikiant teisiniuose santykiuose. Šių funkcijų įgyvendinimas yra susijęs tiek su valstybės valdžios įgyvendinimu, tiek su civilinio pobūdžio veiklomis ir jų įgyvendinimo formomis. Todėl vien tai, kad viešojo administravimo subjektas sutartiniame santykiuje dalyvauja tam tikros valstybės funkcijos vykdymo tikslu, kitos šio santykio šalies atžvilgiu savaime nelemia šio subjekto statuso ypatumų (skirtumų). Į funkcinį kriterijų atsižvelgtina nebent tada, kai jis reiškia valstybės teisinę įstatymų vykdymo funkciją konkrečiomis šio vykdymo teisinėmis priemonėmis. Sutartis nėra viena iš jų.

¹⁷³ Pvz., organizavimas, dalyvavimas, užtikrinimas, bendradarbiavimas, sąlygų sudarymas, ugdymas, puoselėjimas ir pan. (Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 1 d. 6, 12, 13, 14, 16, 29 p.).

¹⁷⁴ Pvz., savivaldybei priskirta valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo patikėjimo teise funkcija (Vietos savivaldos įstatymo 7 str. 1 d. 10 p.). Tačiau tai yra valstybės, kaip savininko, teisių įgyvendinimas. Ši funkcija realizuojama įvairiais civilinio pobūdžio sandoriais. Pastaraisiais perkami ir socialinio būsto remonto darbai, nors jie ir yra įtvirtinti kaip savarankiškoji savivaldybės funkcija (Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 1 d. 15 p.).

¹⁷⁵ Šileikis E., *op. cit.*, p. 253.

5. Juridinio asmens koncepcijos reikšmė viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimui.

5.1. Valstybės ir jos institucijų, kaip viešųjų juridinių asmenų, samprata ir tarpusavio santykis civilinėje teisėje.

Valstybės politinis statusas lydi jos, kaip juridinio asmens, sampratą teisės moksle. Tam tikri jos civilinio teisinio statuso ypatumai siejami su minėtu politiniu statusu arba kildinami iš jo, grindžiami valstybės valdžios galių įtaka, iš dalies prieštarinčiai vertinant, ar valstybė, kaip juridinis asmuo, santykiuose su kitais asmenimis veikia lygiais pagrindais, ar dėl jos valdžios galios ji gali įgyti ir turėti valdingo pobūdžio statusą¹⁷⁶. Atitinkamai, tokie patys neaiškumai kyla ir dėl viešojo administravimo subjektų, kaip juridinių asmenų, teisinio statuso traktavimo. Valstybės, kaip juridinio asmens, koncepcijos varijuoja nuo visiško valstybės teisinio subjektiškumo neigimo iki juridinio asmens statuso pripažinimo jai, tačiau neatsiejant pastarojo nuo valstybės suverenios valdžios elementų konstituciniame jos statute¹⁷⁷. Tačiau konstitucinės teisės moksle valstybės - juridinio asmens, koncepcija atskleidžiama kaip reikšmingas indėlis į politinę valstybės sampratą ir konstitucinį jos statusą, taigi, pastarieji yra reikšmingai įtakoti jos, kaip juridinio asmens, pripažinimu¹⁷⁸, o ne atvirkščiai. Tam tikruose teisiniuose santykiuose valstybės, kaip juridinio asmens, koncepcija yra absoliučiai dominuojanti, tuo tarpu valstybės politiniam ir konstituciniam statusui neteikiama teisinės reikšmės¹⁷⁹. Taigi, valstybės, kaip civilinės teisės subjekto,

¹⁷⁶ Pvz., nurodoma, kad CK 2.36 str. įtvirtintas veikimo lygiais pagrindais principas (kalbant apie valstybę – aut.) „neatitinka tikrovės“ ar kad jos *civilinis statusas* (teisnumas ir veiksnumas) yra valdingas ir pan. (Baranauskas E. *et al.* Civilinė teisė, *op. cit.*, p. 125-127; 287-289).

¹⁷⁷ Pvz., žr. L. Duguit ir M. Hauriou teorijų nuostatas dėl valstybės juridinio subjektiškumo (Birmontienė T. *et al.*, *op. cit.*, p. 495, Leonas P., *op. cit.*, p. 234, 235). M. Hauriou pagrįstai išvelgė vertikalų valdžios požymį kiekvieno iš juridinių asmenų vidinėje organizacijoje, tačiau valstybėje, kaip juridiniame asmenyje, šį požymį, manytina, klaidingai tapatino būtent su politine valstybine valdžia, o ne kitomis socialinio valdymo rūšimis, pvz., savininkyste, turto valdymu.

¹⁷⁸ Plačiau apie juridinio asmens koncepcijos įtaką šiuo požiūriu - Birmontienė T. *et al.*, *op. cit.*, p. 494, 495.

¹⁷⁹ Minėta koncepcija lemia valstybės imuniteto panaikinimą civiliniuose ir civilinės teisinės atsakomybės santykiuose, o ūkinės veiklos subjekto statuso jai pripažinimas (nors pastarasis netapatus juridinio asmens statusui, tačiau kilo iš šios koncepcijos ir yra priešprieša valstybės, kaip suvereno, sampratai) lemia jos pavaldumą konkurencijos teisės normoms tais pačiais pagrindais, kaip ir kitų šios veiklos subjektų. Tai analizuojama II.[1.] ir II.[2.] darbo dalyse.

statusas išimtinai sietinas su jos, kaip viešojo juridinio asmens, koncepcija. Šis teisinis statusas yra autonomiškas, o ne dalinis ar subsidiarus. Tai savarankiška ir nepriklausoma valstybės teisinė būtis.

Pagrindiniai šio statuso išskirtiniai bruožai yra tai, kad valstybė (ir savivaldybės) yra juridiniai asmenys *per se*, jie civilinės teisės požiūriu negali būti steigiami ir pasibaigti¹⁸⁰. Taigi, valstybės, kaip juridinio asmens, statusą lemia pati jos egzistencija, jos sukūrimas konstitucine prasme. Civilinio kodekso 2.35 str. 1 ir 2 d. normos galima interpretuoti ir kaip valstybės valią, ir kaip tam tikrą konvenciją. Gilumine prasme tai yra teisės principo lygmens norma. Ji įstatymiškai įtvirtina valstybės kaip teisės subjekto – juridinio asmens (*personne morale – pranc.*) koncepciją (teisinę idėją).

Civilinės teisės normos prisieja valstybei valią, subjektiškumą, subjektines teises ir pareigas taip pat, kaip ir kitiems juridiniams asmenims. Subjektinės autonomijos pripažinimas valstybei yra visų kitų civilinės teisės subjektų autonomijos garantija¹⁸¹. Atitinkamai, civilinės teisės srityje ji veikia kaip pilnavertis juridinis asmuo, paklūstantis bendroms civilinės teisės subjektų santykius reguliuojančioms teisės normoms. Reikšmingas šio valstybės teisinio statuso ypatumas yra tai, kad ji išlieka suverenia, tačiau, kaip analizuota, ne kaip suverenios valdžios institucija, o tiesiog kaip autonomiškas teisės subjektas¹⁸². Jokie valstybės, kaip juridinio asmens, statuso bruožai ir ypatumai negali būti siejami su jos (valdžios), kaip teisės kūrėjos, reguliuotojos statusu (nors tokia pagunda kyla, ypač vertinant, ar valstybė turi sutarties laisvę)¹⁸³. Civiliniuose

¹⁸⁰ CK 2.35 str. 1 dalis, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2002, p. 99, 100.

¹⁸¹ Žr. I.[1.1.3.] darbo dalį. Civilinė teisė saugo ir gina privačių asmenų civilines teises ir laisves, įtvirtina jų autonomijos garantijas. Esminė ir bendriausia tokia garantija yra atitinkamų teisių ir autonomijos pripažinimas taip pat ir viešiesiems subjektams. Taigi, valstybės ir jos institucijų autonomija yra savaiame presuponuota privačių asmenų autonomijos pripažinimo reikmės. Tai, ar valstybė ar viešojo administravimo subjektas, kaip sutarties šalis, turi valios autonomiją, sutarties laisvę, visuomet vertintina žvelgiant iš privataus asmens pozicijos. Lemiamas aspektas yra tai, ar *privati šio santykio šalis* atitinkamą valios autonomiją ir sutarties laisvę turi.

¹⁸² Žr. I.[1.1.3.] darbo dalį.

¹⁸³ Tvarkos kūrėjo statusas nebūtinai turi lemti jo nelygiateisiškumą, kai jis veikia savo nustatytosios

teisiniuose santykiuose valstybė, kaip juridinis asmuo, yra ne reguliuotojas, o reguliuojamasis, jos pačios nustatytai tvarkai pavaldus asmuo¹⁸⁴. Žinoma, aptariamas valstybės teisinis statusas priklauso nuo to, koks jis yra apibrėžtas ir jai prisiejamas civilinės teisės principais ir normomis. Valstybė (kaip ir kiti civilinės teisės subjektai) turi ir specifiskai tik jai priskiriamų civilinių teisių. Tačiau tai nesietina su jos valdžia ir neprieštaruja civilinio teisinio lygiateisiškumo principui, kuris, nepaisant minėtų ypatumų, yra esminis valstybės statuso elementas.

Valstybės institucijų civilinis teisinis statusas siejamas su jų įsteigimu ir juridinio asmens statuso specialiu suteikimu jiems įstatymais¹⁸⁵. Absoliuti dauguma valstybės ir savivaldybių institucijų yra CK 2.34 str. 2 dalies pagrindu ir kriterijais *įsteigti* viešieji juridiniai asmenys. Minėta norma reglamentuoja visų viešųjų juridinių asmenų statusą. Taigi, civiline teisine prasme viešojo administravimo subjektų subjektiškumas pagrindiniais aspektais yra toks pats, kaip ir kitų viešųjų juridinių asmenų (pvz., valstybės įmonių arba nevalstybinių, privačių asmenų įsteigtų viešųjų juridinių asmenų).

tvarkos subjektas (dalyvis). Taigi, diskursas dėl to, kad kai pati valstybė yra civilinės teisės subjektu, ji per savo institucijas nustato teisinę tvarką (objektinę teisę) ir šiuo požiūriu tarsi sau suteikia ir civilines subjektines teises, pati užtikrina tos teisinės tvarkos laikymąsi ir savo subjektinių teisių gynybą teismuose (valstybės, valdžios institucijose), nėra lemiamas teigti valstybės ypatingą civilinį teisinį statusą. Lemiamą reikšmę turi tai, kokią savo, kaip dalyvio, padėtį apibrėžė kūrėjas. Kaip ir kiti subjektai, taip ir valstybė gali prisiimti skirtingus vaidmenis teisiniuose santykiuose. Taigi, kildinti valstybės, kaip juridinio asmens, subjektiškumo savybes, įskaitant, jos sutarties laisvę iš jos, kaip teisės kūrėjos, statuso teisiškai ir net faktiškai nerelevantiška.

¹⁸⁴ Bet koks teisinis reguliavimas, kurį ji („savo naudai“) nustato civilinės teisės srityje, yra jos politinio ir konstitucinio statuso, o ne civilinio teisinio subjektiškumo įgyvendinimas.

¹⁸⁵ CK 2.35 str. 1 ir 2 dalyse yra sistemiškai įtvirtintas valstybės, konstitucinių (valdžios) institucijų ir viešojo administravimo subjektų netapatumas. Pagrindinės konstitucinės valdžios institucijos (Seimas, Vyriausybė, Prezidento institucija) gali būti laikomos turinčiomis juridinio asmens statusą vien Konstitucijos pagrindu, kadangi iš dalies jos egzistuoja *per se* kartu su valstybe. Jų steigimo aktas yra Konstitucija. Kitos valstybės institucijos gali būti tik administracinės teisės subjektai, įstatymais nesuteikiant joms juridinio asmens statuso. Tai, pvz., teritoriniai institucijos skyriai, kai jiems yra suteikti kitokie, nei centrinės institucijos viešojo administravimo įgaliojimai (pvz., žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 27 d. nutartį a. b. Nr. A-858-878/2010 *Šiaulių „Aušros“ muziejus v. Lietuvos Respublikos Valstybinės darbo inspekcijos Šiaulių skyrius*), ar įvairios nuolatinei arba *ad hoc* sudaromos komisijos. Minėti valstybės, konstitucinių (valdžios) institucijų ir viešojo administravimo subjektų, kaip juridinių asmenų, statuso skirtumai su viešosios teisės nustatytu jų statusu ir santykiu nesietini. Jų tarpusavio santykiai civilinėje teisėje yra pagrįsti ne politinės valstybinės valdžios (valdymo), o socialinio valdymo principais.

Analizuojant kitas teisės normas ir jų aiškinimą, matyti, kad šių institucijų, kaip valdymo (administracinių) institucijų, ir jų, kaip juridinių asmenų, teisinis statusas nėra aiškiai atskiriamas. CK 2.36 str. 2 d. nustatyta, kad civilines teises valstybė ir savivaldybė įgyja ir įgyvendina per atitinkamas valstybės ir savivaldybių *valdymo* institucijas. Aiškinant šią normą civilinės teisės moksle šios institucijos yra siejamos su Konstitucijoje numatytais *vykdomosios valdžios* institucijomis arba su Konstitucijoje ir kituose įstatymuose nurodytais kaip vykdančiomis valdymo funkcijas institucijomis¹⁸⁶. Tokiu aiškinimu galima abejoti. Manant, kad išimtinai tik per valdžios institucijas (ypač konstitucine prasme) ar konstitucines institucijas valstybė gali įgyti ir įgyvendinti savo civilines teises ir pareigas, būtų nepagrįstai susiaurintas jos, kaip civilinės teisės subjekto, subjektiškumas¹⁸⁷. Be to, tai neatitiktų teisinio reglamentavimo ir susiklosčiusios jo įgyvendinimo praktikos. Daugelyje civilinių teisinių santykių valstybė dalyvauja per kitus jos įsteigtus viešuosius juridinius asmenis, taip pat per privačius juridinius asmenis. Antra, nepagrįsta institucijas, per kurias valstybė įgyvendina savo civilines teises, tapatinti vien tik su *vykdomosios valdžios* institucijomis¹⁸⁸. Dėl to manytina, kad aptariamasis aiškinimas yra per siauras. CK 2.36 str. 2 dalyje numatytos valstybės ir savivaldybių *valdymo* institucijos gali būti subjektai, kurie viešojoje teisėje apibrėžiami tiek kaip valdžios institucijos, tiek kaip viešojo administravimo subjektai, ir ne vien tik vykdomosios valdžios srityje.

Apskritai nėra pagrįsta valstybės teisių įgyvendinimą sieti su jos veikimu per jos institucijas, kaip valdymo (valdžios) institucijas (t.y. – konstitucinės arba administracinės teisės subjektus), o ne kaip viešuosius juridinius asmenis (t.y.,

¹⁸⁶ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2002, p. 102; Baranauskas E. *et al.* Civilinė teisė, *op. cit.*, p. 288.

¹⁸⁷ Aptariamoje teisės normoje ir lingvistiškai minimos ne valdžios, o valdymo institucijos, taigi ši norma nukreipia ir į tokias valdymo institucijas administracinėje teisėje, kurios nepatenka į konstitucinių vykdomosios valdžios institucijų sąrašą.

¹⁸⁸ Pvz., akivaizdu, kad Seimas, kuris įgyvendina valstybės turto savininko funkcijas, nėra vykdomosios valdžios institucija (Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo (Valstybės žinios, 1998, Nr. 54-1492; 2002, Nr. 60-2412) 7 str. 1 d.).

civilinės teisės subjektus). Teisės moksle CK 2.36 str. 2 dalies norma šiuo požiūriu nėra aiškinama. T.y., nėra atsakoma į klausimą, ar tam, kad valstybė per jas įgyvendintų savo civilines teises, šios institucijos greta konstitucinio ir administracinio statuso turi turėti ir juridinio asmens statusą. Išimtinai lingvistinė analizė suponuoja, kad šioje normoje minėtos institucijos reglamentuotos vien kaip viešosios teisės subjektai. Tačiau sistemiškai remiantis CK 2.35 str. 2 dalies ir 2.34 str. 2 dalies normose pateiktu konstitucinių valdžios institucijų ir įsteigtų viešųjų juridinių asmenų atskyrimu, manytina, kad valstybė per pastaruosius gali įgyvendinti savo civilines teises tik jei jie yra įsteigti kaip juridiniai asmenys. Priešingu atveju minėto statuso suteikimas jiems apskritai prarastų prasmę¹⁸⁹.

Papildomai šiuo požiūriu galima atskirai nagrinėti civilinių teisių įgijimą, pareigų prisiėmimą ir civilinių teisių ir pareigų įgyvendinimą (jų pagrindus). Tarp civilinių teisių atsiradimo pagrindų yra ir administraciniai aktai (CK 1.136 str. 2 d. 3 p.), kuriuos priima valdymo subjektai. Šių aktų pagrindu civilines teises gali įgyti visi civilinės teisės subjektai: tiek privatūs, tiek viešieji juridiniai asmenys, taip pat ir valstybė bei savivaldybės. Įgydamos civilines teises iš administracinio akto, pastarosios jas įgyja ne *per* valdžios ar valdymo subjektus, o pačios kaip civilinės teisės subjektai (juridiniai asmenys) *betarpiškai ir tiesiogiai* (t.y. institucinis tarpininkas šiuo atveju nėra reikalingas). T.y., valstybė ir savivaldybės šias teises įgyja iš tų institucijų priimtų administracinių aktų, tačiau *taip pat, kaip ir bet kuris kitas civilinės teisės subjektas*¹⁹⁰. Kitaip yra civilinių prievolių

¹⁸⁹ Be to, jei laikytume, kad valstybė gali įgyvendinti savo civilines teises ir pareigas per bet kokias savo institucijas, t.y. ir per tas, kurios nėra viešieji juridiniai asmenys, tai prieštarautų CK 2.74 str. 2 dalies normų tikslams ir prasmei. Imperatyvios jų nuostatos dėl specialaus civilinio teisinio subjektiškumo, apimančios valstybės turtinių interesų apsaugą, šiems asmenims veikiant *ultra vires*, prarastų prasmę ir būtų neįgyvendinamos.

¹⁹⁰ Nėra pagrindo teigti, jog kaip civilinių teisių įgijėja valstybė veikia *per* kokias nors institucijas, nes šias teises ji įgyja tiesiogiai. Tai, jog aktą priėmė jos pačios valdžios ar valdymo institucija, neturi reikšmės. Lygiai taip pat valstybė civilines teises gali įgyti ir iš teismų sprendimų (CK 1.136 str. 2 d. 2 p.), tačiau tai neturi nieko bendra su CK 2.36 str. 2 dalies normos taikymu, nes nebūtų pagrįsta teigti, kad valstybė teises įgijo *per* teismus, kurie irgi yra viena iš valstybės institucijų. Taigi, civiliniuose santykiuose valstybė ir jos institucijos dalyvauja tais pačiais pagrindais, kaip ir privatūs asmenys. Kaip ir pastarieji, jos civilines teises betarpiškai gali įgyti ne tik civilinės, bet ir administracinės teisės nustatytais pagrindais ir aktais.

prisiėmimo sutarčių ir kitokių sandorių pagrindais ir iš to atsirandančių civilinių teisių įgyvendinimo atveju. Manytina, kad šiais atvejais valstybės, kaip juridinio asmens, civilinės teisės gali būti įgyvendinamos tik per tokias jos valdymo institucijas, kurios pačios yra civilinės teisės subjektai – juridiniai asmenys. Civilinis teisinis subjektiškumas yra būtina sąlyga tam, kad įgyti civilines teises, pareigas, prievoles, ir jas įgyvendinti civiliniais pagrindais, tokiais kaip sandoriai, sutartys. Valstybė šiuose santykiuose gali dalyvauti išimtinai tik per savo institucijas. Taigi, pastarosios taip pat turi turėti minėtą subjektiškumą. Vadinasi, civiliniais teisiniais pagrindais CK 2.36 str. 2 dalies prasme valstybė ir savivaldybės įgyja civilines teises, pareigas ir jas įgyvendina per valstybės ir savivaldybių valdymo institucijas, joms veikiant viešojo juridinio asmens statusu, o jų administracinis ar konstitucinis statusas neturi teisinės reikšmės ir negali būti įgyvendinamas civiliniuose teisiniuose santykiuose.

Galiausiai, teigtina, kad valstybė savo civilines teises gali įgyti ir įgyvendinti per visus subjektus (ne tik viešuosius juridinius asmenis), kuriuos ji steigia ar dalyvauja ekonominio savininko teisėmis, nepriklausomai nuo to, ar viešosios teisės srityje jiems yra suteikiami viešojo administravimo, valdymo ar kiti¹⁹¹ įgaliojimai. Kaip minėta, civilinėje teisėje valstybei yra garantuotas civilinės teisės subjekto statusas *per se*, kuris, nepaisant to, kad turi ypatumų, nėra ribojamas tokiais aspektais, kaip konkretaus subjekto pasirinkimas, per kurį valstybė norėtų įgyti ar įgyvendinti savo teises. Todėl jos galimybės įgyti ir įgyvendinti civilines teises negali būti ribojamas siauriamuoju lingvistiniu CK 2.36 str. 2 dalies aiškinimu. Galima abejoti, kad civiliniuose santykiuose valstybė per jos steigiamus privačius juridinius asmenis dalyvauja tik netiesiogiai¹⁹². Viešųjų ir privačiųjų juridinių asmenų skirtumas šiuo atveju neturėtų būti pabrėžiamas. Manytina, kad tiek per viešuosius, tiek per privačius juridinius

¹⁹¹ Pvz., bendrojo intereso paslaugų, viešųjų paslaugų teikimo įgaliojimai.

¹⁹² Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2002, p. 98.

asmenis valstybė civiliniuose santykiuose dalyvauja iš esmės vienodai. Kaip ir kiekvienas dirbtinis asmuo ji įgyja civilines teises tiesiogiai iš CK nustatytų juridinių faktų, o aktyviais veiksmais įgyvendina jas netiesiogiai (t.y. per įstatyminių ar sutartinių atstovą). Taigi, galima teigti, kad įgyjant ir įgyvendinant civilines teises, valstybės dalyvavimo civiliniuose santykiuose institucinių būdų įvairovė yra didžiulė ir neapsiriboja jos veikimu tik per tuos juridinius asmenis, kurie administracinės teisės prasme yra valstybės valdžios ir valdymo institucijos.

Viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisiniam statusui visais atvejais yra būtinas civilinis teisinis subjektiškumas, net ir tuomet, kai jis sudaro sutartis viešosios teisės srityje¹⁹³. Darytina išvada, kad šiuo atveju juridinio asmens statusas visada yra pirmaeilis ir būtinas šių subjektų administracinio statuso atžvilgiu. Tuo tarpu priešingo teisinio prisiejimo negali būti. Minėtų subjektų, kaip juridinių asmenų, teisinis statusas niekada nėra subsidiarus administraciniam šių subjektų statusui. Pastarasis yra antraeilis, nėra nei būtinas juridinio asmens statuso papildymui¹⁹⁴. Tuo atveju, kai administracinis teisinis viešojo administravimo subjekto statusas yra susijęs su valdžios įgyvendinimu, jis apskritai jokiais aspektais nėra suderinamas su jo, kaip juridinio asmens ir sutarties šalies, statusu.

Civilinėje teisėje viešojo administravimo subjektai, kaip juridiniai asmenys, yra savarankiški, o ne subordinuoti teisės subjektai. Viešojo administravimo subjektai nėra valstybės valdymo organai. Valstybė, kaip juridinis asmuo, visiškai neturi jos valdymo organų ta pačia prasme, kaip tokius organus

¹⁹³ Pažymėtina, kad ir administracinės sutarties teorijoje viešasis subjektas gali sudaryti atitinkamą sutartį tik jei jis turi juridinio asmens statusą (*personnalité morale – pranc.*), kaip teismo kategoriją (Introduction to French Law (ed. G. A. Bermann, É. Picard). Kluwer Law International, 2008, p. 87). Tai iš dalies yra paradoksalu, nes tam, kad įgyvendinti valdžios galias ne tik politine, bet ir teisine prasme, viešojo administravimo subjektams nėra būtina turėti juridinio asmens statusą. Taigi, jeigu iš tiesų tokios sutarties sudarymu, kaip teigiama, įgyvendinamos šios valdžios galios, viešojo administravimo subjektui, kaip sutarties šaliai, neturėtų būti būtina turėti juridinio asmens statusą ir remtis civiliniu teisiniu teismumu.

¹⁹⁴ Administracinis teisinis statusas sutartiniuose santykiuose svarbus tik tinkamos kompetencijos (tačiau išimtinai – per viešojo juridinio asmens specialaus teismo) ir tinkamų viešojo administravimo procedūrų, „aptarnaujančių“ šiais atvejais ne valdžios įgyvendinimą, o sutarties sudarymą, požiūriu.

turi visi kiti juridiniai asmenys. Ji, būdama ypatingas, *per se* egzistuojantis viešasis juridinis asmuo, nebūtinai tokius organus ir turi turėti¹⁹⁵. Santykis tarp valstybės ir jos institucijų, kaip viešųjų juridinių asmenų, yra netapatas santykiui tarp jų konstitucinėje ir administracinėje teisėje. Civiline teisine prasme viešojo administravimo subjektai yra ne Vyriausybės paskirtos valdymo institucijos, bet valstybės per Vyriausybę, įgyvendinančią valstybės, kaip savininko, teises, įsteigti ir valdomi juridiniai asmenys, kuriems kaip specialusis teisnumas yra nustatomi veiklos uždaviniai ir perduodamas turtas jiems vykdyti. Taigi, minėti subjektai *inter alia* yra valstybės, kaip savininko, įsteigti turtiniai vienetai (CK 2.60 str.) bendroje jos turto apimtyje ir savarankiškai juridiniai asmenys. Vertinant pagal pirminius juridinio asmens požymius, jie laikytini turintys organizacinį vieningumą, o civilinė teisė materialinį ir procesinį subjektiškumą prisieja jiems, kaip savarankiškiems juridiniams asmenims. Jų turtinis savarankiškumas yra santykinai ribotas¹⁹⁶ ir su tuo gali būti siejami jų teisinio statuso ypatumai¹⁹⁷, tačiau dėl to nėra pagrindo laikyti, kad šie subjektai stokoja juridinio asmens požymių. Turtinis šių asmenų (ne)savarankiškumas priklauso ir nuo to, kokia

¹⁹⁵ Teisės moksle valstybės, kaip juridinio asmens dalyvių susirinkimu, aukščiausiu organu laikomas Seimas, valdymo organu – Vyriausybė, kurios valdymo funkcijos gali būti pavedamos vykdyti ir kitiems subjektams (Baranauskas E. *et al.* Civilinė teisė, *op. cit.*, p. 287). Tačiau minėta analogija nėra nepagrįsta. Seimas, Vyriausybė, jų nariai, ar, juo labiau, viešojo administravimo subjektai neatitinka valstybės, kaip juridinio asmens, dalyvio požymių. Seimas ir Vyriausybė įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka tik *įgyvendina* valstybės turto savininko funkcijas kaip įstatyminiai atstovai (Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 7 str. 1 d., Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 str. 1, 2 d.). Vyriausybės (ir kitų valdymo institucijų) supratimas kaip valstybės “valdybos” taip pat teisiškai nepagrįstas. Tuo painiojamos valdžios ir valdymo institucijų konstitucine ir administracine prasme, ir jų, kaip viešųjų juridinių asmenų, sampratos. Galiausiai, CK tiesiogiai nustatyta, kad valstybei šio kodekso 2 knygos II dalies normos netaikomos, išskyrus 2.36, 2.74, 2.76, 2.80, 2.84, 2.85 straipsnius.

¹⁹⁶ Dauguma viešojo administravimo subjektų yra valstybės ir savivaldybių biudžetinės įstaigos, kurių autonomija turto tvarkymo aspektu yra ribota. Žr., pvz., Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 10 str. 2, 3 d., 11 str., Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 13 str. 1 d. 3 p., Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo 2 str. 8 d., 16 str., CK 2.50 str. 1 d., CPK 668 str. 2, 3 d.

¹⁹⁷ Civilinėje teisėje šie subjektai tik santykinai autonomiškai sprendžia, kokiuose civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvauti (žr. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 10 str. 4 d., Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 3 str. 4 d.). Tačiau tą lemia ne viešojo administravimo funkcijos. Minėti apribojimai yra vienodi, nepriklausomai nuo to ar tokios funkcijos šioms įstaigoms nustatytos. Viešasis interesas ir valstybės funkcijos minėtus ribojimus lemia tik netiesiogiai - per objektyvias specialus teisnumo ir imperatyvių teisės normų kategorijas.

juridinio asmens forma šie asmenys įsteigti¹⁹⁸, be to, iš esmės jis yra objektinio pobūdžio – kyla išimtinai iš viešosios nuosavybės imperatyvaus teisinio reguliavimo¹⁹⁹, kuris atitinkamai įtakoja ir privačių subjektų autonomiją, jei jiems perduodamas šis turtas, todėl šiuo atveju viešojo administravimo subjektų teisinio statuso ypatumai nėra pagrįsti jų administracinio teisinio statuso ypatumais – jie yra nulemti tik specialaus teisnumo kategorijos ir objektinės teisės nuostatų dėl valstybės turto teisinio režimo.

Apibendrinant, ryšys tarp valstybės, Vyriausybės ir biudžetinių įstaigų, nors dalinai ir yra vertikalus, tačiau ne administracine prasme, o kaip tarp steigimo, savininkystės ir ekonominio valdymo ryšiais susijusių juridinių asmenų. Jų valdymas civilinėje teisėje yra socialinio valdymo, o ne viešojo valdymo reiškinys. Šiuos asmenis galima prilyginti ir susaistytų juridinių asmenų grupei (konsorciumui), tačiau ne valstybės valdžios institucinei struktūrai. Žvelgiant į CK pateiktą viešojo juridinio asmens sąvoką matyti, kad ji nėra siejama su valstybės ar savivaldybės *valdžios* įgyvendinimo kriterijumi. Viešosios valdžios ir valdymo įgyvendinimas administracine prasme lieka už viešojo administravimo subjekto, kaip juridinio asmens, teisinio statuso ribų.

5.2. Viešojo intereso ir valstybės funkcijų kategorijų neatsietumo nuo viešojo juridinio asmens statuso teisinis pagrindimas.

Tiek administracinis, tiek civilinis teisinis viešojo administravimo subjektų subjektiškumas apibrėžiamas atskirų teisės šakų normomis ir yra skirtingas bei savarankiško pobūdžio. Viešojo administravimo subjekto, kaip valdymo

¹⁹⁸ Viešojo administravimo subjektas gali būti valstybės įmonė, viešoji įstaiga ar kitokios teisinės formos asmuo, jei jam yra suteikti atitinkami įgaliojimai. Šių formų asmenų statuso, santykių su jo dalyviais, turto, išieškojimo iš jo teisinis reguliavimas suteikia didesnę dalyvavimo civiliniuose santykiuose autonomiją.

¹⁹⁹ Valstybės turto režimo imperatyvus reguliavimas yra nulemtas Konstitucijos 128 str. nuostatų. Šis reguliavimas taikytinas visiems asmenims (ir privatiems), naudojantiems šį turtą tiek administracinės, tiek civilinės teisės srityje (civiliniais teisiniais būdais). Šiuo požiūriu neturi reikšmės, ar teisiniuose santykiuose jis naudojamas viešojo administravimo (valdžios) funkcijų įgyvendinimui, ar civilinių teisių įgyvendinimui.

institucijos, ir viešojo juridinio asmens sąvokos ir teisinis statusas nėra tapatūs²⁰⁰. Tačiau kiekvienas iš šių teisinių statusų turi du esminius požymius (elementus), kurie lemia šių statusų tarpusavio koreliaciją.

CK 2.34 str. 2 dalyje numatytas požymis - tikslas “tenkinti viešuosius interesus” yra pirmas esminis viešojo administravimo subjekto administracinio ir civilinio teisinio statuso sutapties elementas. Skirtingai nei viešojo juridinio asmens apibrėžime, viešojo administravimo ir viešojo administravimo subjekto įstatyminės sampratos su viešuoju interesu ir jo įgyvendinimu tiesiogiai nėra siejamos. Pats viešasis administravimas nėra viešasis interesas *per se*. Tačiau neabejotina, kad viešasis interesas yra viešojo administravimo įgyvendinimo tikslas ir pateisinimas, ypač ta dalimi, kuria šis administravimas yra susijęs su valstybės valdžios priemonių naudojimu. Taigi, viešojo administravimo subjektai yra tokie teisės subjektai, kurie turi tikslą tenkinti viešąjį interesą viešojo administravimo būdu. Tuo tarpu CK 2.34 str. 2 dalis eksplicitiškai nustato šiuos esminius viešojo juridinio asmens požymius: būti įsteigtam “naudos sau nesiekiančio” subjekto bei turėti tikslą tenkinti viešąjį interesą. “Naudos sau nesiekiančio” kvalifikuojantis požymis, kalbant apie tokius asmenis, kurių steigėjas yra vien tik valstybė ar savivaldybė, yra iš esmės tautologija. Šių steigėjų atveju minėta materialinė nauda sutampa pilna apimtimi su viešuoju interesu, nes valstybės interesas, kaip minėta (žr. I.[4.1.] darbo dalį), yra neatsiejama viešojo intereso dalis. Aptariamasis požymis reikšmingas siekiant atriboti kitų asmenų viešas ir privačias veikimo formas, suteikiant jiems galimybę steigti viešus juridinius asmenis ir dalyvauti tenkinant viešąjį interesą. Tačiau kai steigėjas yra valstybė, šis požymis praranda atskiro kriterijaus prasmę. Valstybės veikla, tiek jai steigiant viešus, tiek privačius juridinius asmenis ar dalyvaujant privačiuose sandoriuose, visuomet yra vykdoma ne naudos sau, o viešojo intereso tenkinimo tikslu, net jei iš šios veiklos gaunama materialios naudos. Taigi, “naudos sau

²⁰⁰ Pavyzdžiui, pagal subjektų rūšis viešojo juridinio asmens sąvoka yra platesnė.

nesiekiančio” kriterijus, pvz., steigiant viešojo administravimo subjektą tiek kaip viešojo valdymo instituciją, tiek kaip viešąjį juridinį asmenį, reiškia iš esmės tą patį: jo tikslinį pobūdį, nukreiptą į viešojo intereso tenkinimą²⁰¹. Vadinasi, šio subjekto sąvoka administracinėje teisėje koreliuoja su viešojo juridinio asmens sąvoka civilinėje teisėje, nes kvalifikuojamasis požymis yra vienas ir tas pats. Tikslą tenkinti viešuosius interesus galima pripažinti bendru šio subjekto, kaip viešo teisinio asmens, požymiu, skiriančiu jį nuo privačių teisinių asmenų *abiejose teisės šakose*. Šiuo požiūriu dichotomijos tarp viešojo administravimo subjekto administracinio ir civilinio subjektiškumo nėra. Viešųjų tikslų siekis, veikimas viešuoju interesu yra konstitutyvus abiejų minėtų jo subjektiškumo rūšių elementas.

Antru viešojo administravimo subjekto administracinio ir civilinio teisinio statuso sutapties elementu galima laikyti valstybės ar savivaldybės funkcijos įgyvendinimą. Viešojo administravimo subjektui suteikiant viešojo juridinio asmens statusą, esminiai jo administracinio subjektiškumo elementai – valstybės ar savivaldybės funkcijos, viešojo administravimo funkcijų ir atitinkamų įgaliojimų įgyvendinimas neišnyksta ir nėra panaikinami. Tiek, kiek šios funkcijos ir įgaliojimai nėra susijusios su valdžios tiesioginiu įgyvendinimu, įstatymų vykdymu, jie yra ir šio subjekto specialaus teisnumo pagrindas ir turinys. Kaip minėta, viešojo administravimo ir jo subjekto koncepcijos yra funkcinės. Valstybės (savivaldybės) funkcijų įgyvendinimas administracinėmis teisinėmis priemonėmis yra esminis šio subjekto administracinio teisinio subjektiškumo elementas - jo kompetencija. Tačiau ir viešųjų juridinių asmenų veiklos tikslai turi būti apibūdinti aiškiai ir išsamiai, nurodant veiklos sritį ir rūšį (CK 2.47 str. 2 d.).

²⁰¹ Kalbant apie tokius asmenis, kaip valstybė ir savivaldybė, minėtas „naudos nesiekimo sau“ kriterijus neaiškintinas per materialios naudos prasmę (žr. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2002, p. 97, Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 15 str. 9 d., Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymo (Valstybės žinios, 1994, Nr. 102-2049; 2004, Nr. 4-24) 15 str. 2 d. 10 p., 6 d., 24 str. 9 d.). Šio kriterijaus turinį sudaro viešojo intereso samprata. Materialios naudos prasme aptariamas kriterijus yra teisiškai reikšmingas tik kalbant apie kitus steigėjus: tuo atveju viešojo juridinio asmens sampratoje jis papildo „viešojo intereso tikslų“ kriterijų, kvalifikuodamas steigėjų ratą.

Viešojo administravimo subjektų veiklos tikslai, sritis ir rūšis yra valdymas (administravimas). Šie tikslai detalizuojami jų funkcijomis. Viešojo administravimo subjektai, kaip biudžetinės įstaigos, ir įstatyme apibrėžiami kaip viešieji juridiniai asmenys, įgyvendinantys valstybės ar savivaldybės funkcijas²⁰².

Esminę įtaką minėtų subjektų administracinio ir civilinio teisinio statuso koreliacijai turi tai, kad jie, tiek kaip valdymo institucijos, tiek kaip juridiniai asmenys, steigiami vienu ir tuo pačiu aktu – nuostatais, įstatais. Šie aktai tuo pačiu yra ir administracinio jų statuso sureguliuojimas, ir steigimo dokumentai civiline prasme. Juose minėtų subjektų kompetencija ir specialus teisnumas nėra aiškiai atskiriami. Šių subjektų uždaviniai ir tikslai neskirstomi į viešojo administravimo ir civilinius teisinius tikslus ir uždavinius, o funkcijos formuluojamos santykinai abstrakčiai, dažnai plačiau nei siekia vien viešojo administravimo priemonės ir sritys, ir neutraliai. Minėtuose steigimo aktuose eksplicitiškai neįvardijama, ar konkreči valstybės (savivaldybės) funkcija yra priskiriama viešojo administravimo subjekto administraciniam ar civiliniam statusui, ar ji įgyvendinama išskirtinai administracinėmis, ar ir civilinėmis priemonėmis. Tokį šių funkcijų formulavimą galima laikyti santykinai dispozityviu²⁰³. Tai savaimė lemia, kad valstybės (savivaldybės) funkcijos vykdymas gali apimti ir administracinius veiksmus, ir jos vykdymui reikalingų sandorių sudarymą bei paslaugų (ne tik administracinių, bet ir savo esme civilinių) teikimą. Šia dalimi viešojo administravimo subjekto kompetencijos kategorija įeina į jo, kaip viešojo juridinio asmens, specialaus civilinio subjektiškumo turinį. Pastarasis absorbuoja viešojo administravimo funkcijas ir už šio civilinio subjektiškumo ribų palieka tik valdžios ir administracines priemones²⁰⁴.

²⁰² Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 2 str. 1 d.

²⁰³ Funkcijų priskyrimas yra imperatyvus tuo požiūriu, kad joks kitas viešojo administravimo subjektas neturi kompetencijos jų įgyvendinti, tačiau gali būti dispozityvus būtent pasirenkamų teisinių priemonių požiūriu, jei teisė imperatyviai jų nenustato.

²⁰⁴ Viešojo administravimo subjekto tikslai, uždaviniai ir funkcijos nepagrįstai *a priori* suvokiami vien tik kaip jo administracinio subjektiškumo elementai. Civilinis teisinis subjektiškumas dažniausiai išreiškiamas visaapimančia nuostata, kad institucija turi teisę sudaryti sutartis, prisiimti įsipareigojimus, turėti kitokių civilinių teisių ir pareigų, jeigu tai neprieštarauja Lietuvos Respublikos įstatymams. Be

Kitas tokios koreliacijos faktorius yra bet kokios sutarties turtiniuose viešojo administravimo subjektų ir kitų asmenų santykiuose objektyvus neatsietumas nuo viešųjų materialių ir nematerialių resursų tvarkymo, paskirstymo, perskirstymo. Pats minėtų resursų įgijimas, turėjimas ir tvarkymas viešaisiais interesais yra viena iš esminių valstybės funkcijų. Tačiau valstybė per savo institucijas ją vykdo ne tik administracinėmis priemonėmis, naudojant valdžios jėgą, teisinę prievartą, o, daugiausia - civilinėmis teisinėmis priemonėmis. Tai objektyviai ir normatyviai priklauso nuo turto rūšies ir teisinio režimo. Šia prasme visi civiliniai turtiniai santykiai, kuriuose dalyvauja valstybė (jos institucijos), yra turto tvarkymo funkcijos vykdymas, kadangi, koks bebūtų sandoris, jis tuo pačiu yra valstybės materialių, nematerialių ir (ar) finansinių resursų naudojimas ir paskirstymas²⁰⁵. Jei ši funkcija būtų priskiriama vien administraciniam minėtų subjektų statusui, tektų nuosekliai teigti, kad visi turtiniai civiliniai teisiniai santykiai, kuriuose dalyvauja valstybė (jos institucijos) yra ne civiliniai, o administraciniai²⁰⁶.

Apibendrinant galima teigti, kad valstybės (savivaldybės) funkcijos įgyvendinimas yra viešojo administravimo subjekto ne tik administracinio teisinio, bet ir civilinio teisinio statuso elementas tiek, kiek tos funkcijos įgyvendinimui nėra privalomai nustatytos valdingo administracinio pobūdžio priemonės. Valstybės ir viešojo administravimo subjekto statusas viešojoje teisėje ir jų, kaip juridinių asmenų, statusas santykiuose su kitais teisės subjektais skiriasi

reguliavimo ir kontrolės absoliuti dauguma viešojo administravimo funkcijų yra metodinis vadovavimas, organizavimas, koordinavimas ir pan. Minėta bendra šių subjektų specialaus civilinio teismo nuostata absorbuoja šių abstraktaus pobūdžio funkcijų įgyvendinimą kaip teismo įgyvendinimą ta dalimi, kuria šių funkcijų vykdymui nėra privalomai nustatyti vienašaliai administraciniai (įskaitant – valdžios) aktai ir kitos administracinės teisinės priemonės.

²⁰⁵ Įgyvendinant valstybės, kaip savininko teises, jos paskirti išteklių naudojami nesavatiksliai. Šiuo požiūriu civilinių valstybės teisių įgyvendinimas negali būti atsiejamas nuo valstybės turto valdymo funkcijos. Jei suteiktas turtas yra tikslinio pobūdžio (pvz., biudžeto asignavimai), naudodami jį viešojo administravimo subjektai atitinkamai įgyvendina ir kitas valstybės funkcijas. Taigi tai, kad šis subjektas įgyvendina valstybės kaip savininko teises (*inter alia* - sudarydamas sandorius), savaime nepaneigia valstybės ir viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimo.

²⁰⁶ „Tiesioginio“ ar „glaudaus ryšio“ kriterijai menkai padeda spręsti šią problemą, kadangi (žr. II.[2.2.2] ir II.[3.1.] darbo dalis), yra susiję su politinių, neracionalių, empirinių ar tiesiog nuojauta pagrįstų argumentų naudojimu.

lygiateisiškumo prasme. Nei viešasis interesas, nei valstybės (savivaldybės) funkcijos vykdymas šiam lygiateisiškumo elementui savaime neprieštarauja.

6. „Veikimo lygiais pagrindais“ koncepcijos reikšmė ir taikytinumas viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimui.

Viešojo administravimo subjekto, kaip viešojo juridinio asmens, statuso autonomiškumas ir subjektinės autonomijos jam pripažinimas yra presuponuoti kitų asmenų autonomijos užtikrinimo reikmės, todėl yra nesuderinami su jo, kaip valdžios subjekto, statusu. Tai *inter alia* reiškia, kad šis subjektas santykiuose su minėtais asmenimis yra pavaldus toms pačioms teisinėms taisyklėms. Įstatyminiame reguliavime tai įtvirtinta CK 2.36 str. 1 dalyje: valstybė, savivaldybė ir jų institucijos yra civilinių santykių dalyvės lygiais pagrindais kaip ir kiti šių santykių dalyviai. Pastaroji nuostata Lietuvos teisėje yra receptuota iš tarptautinėje privatinėje teisėje suformuotos riboto imuniteto doktrinos, kokia ji buvo suformuota 1972 m. Bazelio konvencijoje dėl valstybių imuniteto²⁰⁷. Žodinė modifikacija iš „bendrais pagrindais“ į „lygiais pagrindais“ lėmė šios nuostatos aiškinimą, siejant ją su lygiateisiškumo principu²⁰⁸.

Lygiateisiškumo principo (diskriminacijos draudimo), kaip bendrojo, konstitucinės ir administracinės teisės principo esmė yra ta, kad asmenys yra lygūs prieš įstatymą, tačiau konkrečioms subjektų grupėms įstatymais gali būti nustatytas skirtingas teisinis reguliavimas, jei tai pagrįsta ir pateisinama objektyviomis priežastimis ir nepažeidžia proporcingumo principo. Civilinėje teisėje lygiateisiškumo principas (CK 1.2 str.) reiškia civilinės teisės subjektų *tarpusavio* lygiateisiškumą - pavaldumą ne vienas kitam, o tiems patiems teisės principams bei normoms. Taigi, šis principas išreiškia ir substantyviai pagrindžia kiekvieno asmens autonomijos presuponavimą kito asmens autonomija (žr.

²⁰⁷ European Convention on State Imunity, Council of Europe, Basle, 1972 05 16 (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/074.htm> Žiūrėta 2012 m. spalio 23 d.).

²⁰⁸ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2002, p. 101-103.

I.[1.1.3.] darbo dalį). Diskriminavimo draudimo principas valstybei ir jos institucijoms sukuria pareigą užtikrinti, kad jos piliečiai būtų tinkamai saugomi ir ginami nuo diskriminacijos, įskaitant (bet neapsiribojant), kad nustatytasis teisinis reguliavimas nesukurtų jiems nepateisinamai privilegijuotos ar deprivilegijuotos padėties. Vis gi, pati valstybė ir jos institucijos turi šio principo saugotojo ir politinio bei teisinio reguliuotojo vaidmenį, kuris nelemia jų, kaip valdžios subjektų, statuso pašalinimo būtinybės ir savaime nesuponuoja, kad valstybė ir jos institucijos būtų traktuojamos lygiais pagrindais su kitais teisės subjektais. Tuo tarpu civilinis lygiateisiškumo principas lemia, kad valstybės bei jos institucijų statusas civiliniuose santykiuose paklusimo vienodoms taisyklėms prasme prilyginamas bet kurio kito civilinės teisės subjekto statusui. Jos traktuojamos tokiais pačiais subjektais, kaip ir kiti civilinės teisės subjektai. Taigi, šis principas yra lygiateisiškumas subjektų autonomijos lygmenyje – tai, kad valstybė ir jos institucijos (nepaisant jų konstitucinio ir administracinio statuso ypatumų) būtų traktuojamos taip pat, kaip bet kuris kitas civilinės teisės subjektas, yra būtina sąlyga (imperatyvas), pagrįstas pastarųjų subjektų autonomijos užtikrinimo ir garantavimo civiliniuose teisiniuose santykiuose poreikiu.

Su lygiateisiškumo koncepcija yra siejama daugelis Civilinio kodekso nuostatų. Bendrateorinio tarptautinio ir konstitucinio diskriminacijos draudimo principo prasme minėtas principas atkartotas, pvz., CK 2.76 ir 2.80 straipsniuose, nustatančiuose draudimą teisės aktuose diskriminacijos tikslais *nustatyti* skirtingas teises, pareigas ar privilegijas pavieniams juridiniams asmenims ir įstatymuose nenumatytais administraciniais metodais *reglamentuoti* jų veiklą. Šios nuostatos nustato valstybės, kaip reguliuotojos, intervencijos į civilinę teisinę sritį sąlygas ir ribas. Tuo tarpu iš civilinio lygiateisiškumo principo kyla piktnaudžiavimo teise ir savigynos draudimas (CK 1.137, 1.139 str.), juo remiasi esminės sandorių galiojimo, sutarčių teisės nuostatos. Tik prieš įstatymą ir tarpusavyje lygiateisiai subjektai, neturintys valdžios vienas kitam, gali išreikšti savo valią, kuri CK prasme būtų laikoma be trūkumų, ir laisvai apspręsti tarpusavyje jiems tenkančias

teisės ir pareigos. Taigi, aptariamas principas yra skirtas pirmiausia tam, kad šalių valia nebūtų iškraipyta jėgos, prievartos mechanizmais. Tarp pastarųjų patektų ir valstybės valdžios ir jos įgyvendinimui skirtos administracinės priemonės, jei jas būtų leidžiama naudoti. Valdžios prievartos elementas yra tiesiogiai draudžiamas CK 6.156 straipsnio normomis.

Detaliau analizuojant, ką šiuolaikinės valstybės teisėje civilinio lygiateisiškumo principo aspektu reiškia jos subjektų pavaldumas *bendroms taisyklėms*, būtina glaustai aptarti šio principo transformacijas, kylančias iš kitų teisės principų įtakos. Nei diskriminacijos draudimo principas, nei civilinio lygiateisiškumo principas klasikine prasme nebuvo tapatinamas su šalių tarpusavio ekonomine ar socialine lygybe. Tačiau distributyviojo teisingumo koncepcija yra iš esmės ir negrįžtamai pakeitusi šio principo turinį. Valstybei įgyvendinant pozityvias pareigas fundamentalių teisių apsaugos srityje, jis yra skirtas iš esmės tam, kad tokia lygybė būtų kiek įmanoma išlaikyta. Diskriminacijos draudimo imperatyvas atitinkamai lemia ne tik negatyvias, bet ir pozityvias šiuolaikinės valstybės pareigas, jai, kaip reguliuotojui, perskirstant resursus užtikrinti reguliuojamųjų subjektų grupių interesų pusiausvyrą viešojo intereso užtikrinimo tikslu. Klasikinis civilinio lygiateisiškumo principas, užtikrinantis vienodą šalių teisių apimtį nepriklausomai nuo jų ekonominės ir socialinės padėties skirtumų, atitinkamai patyrė proporcingumo, protingumo ir teisingumo principų įtaką jo turiniui. Tai lėmė jo transformaciją į teisingos šalių teisių ir pareigų pusiausvyros principą²⁰⁹ tikslu išlaikyti teisingą ir protingą (o ne tik formalų) teisės subjektų lygiateisiškumą, užtikrinantį asmenų ekonominę ir socialinę lygybę. Tai, savo ruožtu, suponuoja, kad civilinių teisinių santykių dalyviai konkrečios rūšies santykiuose nebūtinai turėtų turėti vienodą *teisių ir pareigų* apimtį ar kad šių teisių ir pareigų pusiausvyra teisės normomis turėtų būti

²⁰⁹ Kaip akcentuojama civilinės teisės mokslo darbuose, teisės uždavinys yra užtikrinti protingą kreditoriaus ir skolininko teisių ir pareigų pusiausvyrą (Mikelėnas V. Prievolių teisė. Pirmoji dalis. Vilnius: Justitia, 2002, p.196).

užtikrinama vienu ir tuo pačiu būdu. Šie subjektai *ab initio* turi skirtingą teisinį statusą ir civilinės teisės normos skirtingai reguliuoja šių subjektų tarpusavio teisinę padėtį jų santykiuose²¹⁰. Minėtas principas yra orientuotas į civilinių teisių ir pareigų pusiausvyros nustatymo mechanizmus, siekiant panaikinti ekonominę ar kitokio pobūdžio (įskaitant valstybės valdžios priemonių turėjimu pagrįstą) nelygybę jų santykiuose, kuri sąlygoja šalių valios trūkumus²¹¹. Pagal šį principą į minėtą subjektų nelygybę nereaguojama formaliai, laikant, kad, nepaisant jos, šalys yra neva lygiateisės. Stipresniajai šaliai nėra uždraudžiama naudotis objektyviai turima galios persvara²¹², įteisinant protingumo, proporcingumo ir teisingumo principais pagrįstus jos ir kitos šalies teisinės padėties skirtumus. Tačiau silpnesniajai šaliai atitinkamai suteikiama kitokių civilinių teisių įgyvendinimo ir gynybos teisinių priemonių. Taigi, teisiniai „atsvarų“ mechanizmai yra būdinga ir neatsiejama civilinio lygiateisiškumo principo dalis. Silpnesnės šalies apsauga ir teisingumo sutartiniuose santykiuose užtikrinimas yra sutarčių teisės principai, savo reikšmingumu esantys tokia pačiame lygmenyje kaip ir sutarties laisvės principas, ir pastarajam nesubordinuoti: jie pagrįsti fundamentalių teisių apsauga, įskaitant socialinį solidarumą ir kt. Tai lemia egzistuojančių sutarčių teisės taisyklių interpretavimą bei naujų atitinkamų taisyklių plėtrą²¹³.

²¹⁰ Pavyzdžiui, vartotojo ir verslininko, ar verslininko, turinčio vienintelį prieigos šaltinį prie tam tikrų resursų, ir pageidaujančio prieigą gauti verslininko, teisiniai santykiai reglamentuojami nustatant specifinę jų teisių ir pareigų pusiausvyrą.

²¹¹ Teisės moksle šis pusiausvyros palaikymas kartais aiškinamas kaip tam tikrų teisės subjektų privilegijavimas (Baranauskas E. *et al.* Civilinė teisė, *op. cit.*, p. 71). Tačiau su tokia pozicija negalima pilnai sutikti. Civilinėje teisėje nustatyti šalių tarpusavio teisių ir pareigų pusiausvyros mechanizmai nėra jokių privilegijų teikimas. Jie nėra diskriminacijos draudimo principo leidžiama išimtis, o šio principo šiuolaikinė reikšmė. Subjektų teisinės padėties skirtumų ir juos kompensuojančių teisinių mechanizmų nenustatymas reikštų valstybės pozityvios pareigos užtikrinti fundamentalias asmenų teises ir lygiateisiškumo principo įgyvendinimą pažeidimą. Pavyzdžiui, nenustatymas specifinių pareigų prieigą prie vienintelio resurso valdančiam subjektui sudaryti sutartis dėl prieigos suteikimo su kitais subjektais reikštų valstybės toleranciją šio subjekto galimam diskriminaciniam elgesiui, ribojančiam fundamentalias kitų asmenų teises, jų ūkinės veiklos laisvę.

²¹² Tokie draudimai civilinėje teisėje neatitiktų šiuolaikinės civilinės apyvartos poreikių, todėl būtų mechaniški ir neveiksmingi.

²¹³ Hartkamp A. *Towards a European Civil Code*, Kluwer Law International, 2011, p. 364.

Minėtos civilinio lygiateisiškumo principo transformacijos lemia, kad „lygūs pagrindai“ arba „bendrieji pagrindai“ nebevertini vien tik bendrosios prievolių ir sutarčių teisės aspektu. Bendrieji sutarčių teisės pagrindai, teisės principai ir normos šiuolaikinėje civilinėje teisėje yra diversifikuoti daugeliu teisinio reguliavimo modelių, pritaikytų prie konkrečių visuomeninių santykių subjektų ir objektų teisinio reglamentavimo poreikių. Specialiose atskiras sutarčių rūšis reglamentuojančiose taisyklėse nustatomi skirtingi sutarties šalių teisių ir pareigų pusiausvyros mechanizmai, išlaikant jų atitiktį bendriesiems civilinės teisės principams. Dėl to, vertinant, ar valstybė ir jos institucijos (įskaitant viešojo administravimo subjektus) teisiniame santykiyje veikė bendrais (lygiais) pagrindais, visuomet atsižvelgtina ir į minėtas specialiąsias teisės normas. Neigiama išvada šiuo atžvilgiu būtų galima tik tuomet, kai pastarųjų padėtis sutartinio kontrahento atžvilgiu peržengia ir pastarosiomis specialiomis normomis nustatytas santykių tarp privačių asmenų teisinio reguliavimo ribas.

Valstybė ir viešojo administravimo subjektai, kaip unikalūs juridiniai asmenys *per se* sudaro subjektų grupę, kuriai gali (ir privalo) būti nustatytos skirtingos teisinės taisyklės jų santykiuose su privačiais juridiniais asmenimis ir skirtinga jų teisių ir pareigų pusiausvyra. Tuo pagrįsti ir jų civilinio statuso teisinio reglamentavimo skirtumai, pvz., tokie, kaip specialus teisnumas, ir jų sutarties laisvės bei kitų civilinių teisių apribojimai dėl valstybės turto susiklostančiuose teisiniuose santykiuose²¹⁴. Tačiau valdžios galios elementas, kurį šie subjektai turi konstituciniame ir (ar) administraciniame teisiniame statuse, jų civiliniame teisės subjektų, teisiniame statuse, yra pašalinamas remiantis aukščiau aptartu civilinio teisinio lygiateisiškumo principu. Tai ir yra nuostatos, kad valstybė ir jos institucijos civiliniuose santykiuose veikia lygiais pagrindais, prasmė. Valstybės ir jų institucijų teisinis statusas yra unikalus ir tarp viešųjų juridinių asmenų. Valstybės, kaip savininko, teisių režimas yra specifinis. Tačiau

²¹⁴ Tai, priešingai nei teigiama kai kuriuose vadovėliuose, nereiškia, kad CK 2.36 str. 1 dalyje įtvirtintas veikimo lygiais pagrindais principas „neatitinka tikrovės“ (žr. I.[5.1.] darbo dalį).

tai, kad skirtingų juridinių asmenų turtas ir nuosavybė reglamentuojami skirtingai (pvz., viešosios nuosavybės įgyvendinimo režimas yra imperatyvus ar nustatoma išimtinė valstybės nuosavybė, reiškianti, kad teisiškai tam tikras turtas nėra civilinės apyvartos objektas), civilinio lygiateisiškumo principui neprieštarauja²¹⁵.

Lygiateisiškumo principas civiliniuose teisiniuose santykiuose ir valstybės (jos institucijų) turimas juridinio asmens statusas nelemia, kad šie subjektai negali įgyvendinti valdžios ir veikti subordinaciniuose administraciniuose santykiuose už civilinio teisinio santykio (*inter alia* – sutartinio) ribų. Atkreiptinas dėmesys į cituotose CK normose nurodytas draudimų išimtis. Jos suponuoja, kad valstybės suvereni valdžios galia civilinio lygiateisiškumo principu nėra paneigiama ar iš esmės suvaržoma. Imperatyvių normų viršenybė privačių asmenų autonominių galimybių (įskaitant sutarties laisvę) atžvilgiu yra bendras principas. Minėtas suverenas reguliavimo galias valstybė turi visų visuomeninių santykių teisiniame reguliavime. Todėl tai, jog valstybė ir jos institucijos, veikiantys kaip juridiniai asmenys sutartiniuose santykiuose, yra dar ir teisinio reguliavimo galią turintys viešosios teisės subjektai, nesuponuoja kitokio jų, kaip juridinio asmens ir sutarties šalies, statuso. Nustatydami teisinį reguliavimą ir įgyvendindami imperatyviose įstatymo normose nustatytus valdingo pobūdžio įgaliojimus valstybė ir viešojo administravimo subjektai visuomet veikia *už* civilinės teisės ir sutartinio santykio ribų. Iš šių įgaliojimų spręsti apie jų, kaip sutarties šalies, statusą yra nerelevantiška.

7. Viešojo administravimo subjekto sutarties laisvės teisinės prielaidos.

7.1. Kai kurių viešojo administravimo subjekto sutarties laisvės prielaidų ir šios laisvės teorinio kvestionavimo argumentų nerelevantiškumas.

²¹⁵ Visų viešųjų juridinių asmenų turto sudėtis, jo naudojimo ir disponavimo režimai yra riboto pobūdžio, jie negali gauti pelno, jų turto negali įgyti tam tikri asmenys, tačiau teisės moksle neteko rasti nuomonių, kad dėl to šie asmenys civiliniuose teisiniuose santykiuose veikia „nelygiais pagrindais“ CK 2.36 straipsnio prasme. Valstybės, kaip visos visuomenės organizacijos, turto režimas ir turi pasižymėti imperatyviu reguliavimu. Tai, kad tam tikras jos turtas negali patekti į civilinę apyvartą, nėra valstybės, kaip civilinių teisinių santykių subjekto, prerogatyva.

Sutarties laisvės priskirtinumas valstybės ir viešojo administravimo subjektų teisiniam statusui yra kvestionuojamas įvairiais pagrindais. Teisinis reglamentavimas minėtiems subjektams nustato griežto pobūdžio procedūras ir pareigas, susijusias su sutarties sudarymu, o kartais ir pareigą sudaryti sutartį. Atitinkamai teisės moksle keliamas klausimas, ar galima laikyti, kad visos minėtų subjektų sudaromos sutartys remiasi jų sutarties laisvės prielaida. Šiuo aspektu administracinės sutarties tyrinėjimuose teigiama, kad požiūris į sutarties laisvę yra dvejopas. Prancūzijoje ji pripažįstama viešajai administracijai, tačiau pastarosios teisinis statusas esą nulemia gana radikalius šio principo ribojimus lyginant su reikšme, suteikiama jam privatinėje teisėje. Vokietijoje esą „valios autonomija ir sutarties laisvė nepripažįstamos kaip administracinėje teisėje vartotinos kategorijos“: viešosios administracijos teisė sudaryti sutartis vadinama diskrecine galia, kompetencija, įgaliojimais, o ne sutarties laisve. Tuo pagrindu teikiamos išvados, kad viešosios administracijos teisė sudaryti sutartis negali būti kildinama iš fundamentalaus sutarties laisvės principo <...>, priešingai nei privačių asmenų ji nėra laikoma fundamentalia, o išvestine ir apribota teise²¹⁶.

Šių argumentų, neigiančių viešojo administravimo subjektų sutarties laisvę, relevantiškumas nėra aiškus. Jei jais kvestionuojama, kad valstybė ir jos institucijos vietoj to, kad veiktų kaip laisvas autonomiškas subjektas, iš tikrųjų sutarčių sudaryme įgyvendina valdžios galias, tai I.[1.2.] darbo dalyje jau buvo analizuota, kad kompetencijos, įgaliojimų, diskrecijos įgyvendinimas savaimė nereiškia, kad jais įgyvendinamos valdžios galios. Tai tiesiogiai priklauso nuo šiam įgyvendinimui nustatytų teisinių priemonių pobūdžio. Spręsdami dėl sutarties sudarymo viešojo administravimo subjektai, žinoma, atlieka tai pagal savo kompetenciją ir įgaliojimus, o valią išreiškia dokumentu, atitinkančiu administracinio akto formą. Tačiau vien tai, kad šie subjektai neturi kitokių formų, kuriomis įgyvendinant valstybės ir jų, kaip juridinių asmenų, turimas civilines

²¹⁶ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 203.

teises ir pareigas, galėtų būti išreiškiama jų valia, nereiškia, kad minėti įgaliojimai ir aktai tapatintini su valstybės valdžios galia. Jie atitinka sandorio ikisutartiniuose civiliniuose santykiuose prasmę. Jei minėtu argumentu teigiama, kad, atvirkščiai, valstybės ir jos institucijų laisvė sutarčių sudaryme yra suvaržyta santykinai imperatyviu sutarčių sudarymo režimu, tai galima klausti, ar tai reikštų, kad visos viešojo administravimo subjektų sutartys šiuo aspektu nekildintinos iš sutarties laisvės ir eliminuotinos iš civilinės teisės srities? Imperatyviu reguliavimo pobūdžiu pasižymi visų – tiek civilinių, tiek viešosios teisės srityje sudaromų sutarčių teisinis režimas. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad ir ši minėto argumento reikšmė būtų nerelevantiška.

Argumentai dėl viešojo administravimo subjekto sutarties laisvės išvestinumo nagrinėtini papildomai. Jais iš esmės kvestionuojama šių subjektų sutarties laisvės fundamentalumas ir grindžiama, kad šios laisvės priskyrimas jiems yra tik analogija, fikcija. Iš tiesų, tam, kad priskirti viešojo administravimo subjektui sutarties laisvę, būtina nustatyti, iš kokio šaltinio ji gali būti kildinama.

Siaurinant galimų prielaidų ratą, pirmiausia reikia atmesti prielaidas, su kuriomis valstybės ir viešojo administravimo subjektų sutarties laisvę nerelevantiška būtų tiek sieti, tiek atmesti, t.y., kurios yra tik teisiškai nepagrįsta analogija. Jau buvo analizuota, kad jokie šių asmenų civilinio teisinio statuso aspektai negali būti siejami su valstybės, kaip teisės kūrėjos, reguliuotojos statusu (žr. I.[5.1.] darbo dalį). Tokia pati išvada darytina ir dėl viešojo administravimo subjektų, kaip sutarties šalies, statuso. Žinoma, valstybė, per savo institucijas nustatydamą teisinį sutarčių reguliavimą (režimą), kartu tarsi *a priori* išreiškia valią, kad tam tikras sutartis ji (jos institucijos) gali ar net privalo sudaryti. Tačiau objektinės (pozityviosios) teisės nustatymas negali būti vertintinamas kaip jos subjektinis įsipareigojimas sudaryti sutartį. Tai nėra jos sutarties laisvės apraiška ir iš to sekančio šios laisvės ap(s)ribojimo pagrindas. Siejant sutarties laisvę su valstybės (jos institucijų) teisinio reguliavimo nustatymo galiomis, pratęsiomomis viešojo administravimo subjektų administracinėmis reguliavimo galiomis, būtų

tiesiogiai patvirtinama, kad sutarties sudarymas yra valstybės, kaip suvereno, veikimas jos valdžios suverenumo prasme. Tuo būtų paneigiamos ir valstybės (jos institucijų) sutartinio kontrahento sutarties laisvės esminės prielaidos – jo autonomija. Tuo tarpu, civilinė teisė saugo ir gina privačių asmenų civilines teises ir laisves, kylančias iš jų autonomijos garantijų. Esminė ir bendriausia tokia garantija yra atitinkamų teisių ir autonomijos pripažinimas bendrosiomis civilinės teisės taisyklėmis taip pat ir minėtiems viešiesiems subjektams. Valstybė ir jos institucijos (įskaitant viešojo administravimo subjektus) turi civilines teises ir jas įgyvendina, o civilinė teisė (nepaisant įvairių galimų minėtų subjektų civilinio teisinio statuso ypatumų ir jų civilinių teisių ribojimo imperatyviomis teisės normomis) jas saugo ir gina taip pat kaip ir privačių asmenų teises. Tai šiuolaikinėje teisėje negali būti paneigta. Todėl esminę reikšmę ir turi tai, ar valstybės ir viešojo administravimo subjekto sutarties laisvė atitinka bendrąsias konstitucines jos prielaidas, iš kurių kildinama privačių asmenų sutarties laisvė.

7.2. Fundamentaliosios teisės kaip viešojo administravimo subjekto sutarties laisvės prielaidos.

Bendriausios konstitucinės privataus asmens civilinio teisinio statuso ir jo sutarties laisvės prielaidos yra siejamos su nuosavybės teise ir neliečiamumu (Konstitucijos 23 str.) ir ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva (Konstitucijos 46 str. 1 d.). Pastaroji - tai teisinių galimybių visuma, sudaranti prielaidas asmeniui savarankiškai priimti jo ūkinei veiklai reikalingus sprendimus; ši sąvoka yra plati: *inter alia* ji grindžiama prigimtine žmogaus asmens laisve ir prigimtine teise turėti nuosavybę bei suponuoja *sutarčių sudarymo laisvę*. Asmens konstitucinė teisė į nuosavybę yra esminė (būtina) asmens ūkinės veiklos laisvės įgyvendinimo sąlyga; ribojant asmens teisę į nuosavybę yra ribojama ir asmens ūkinės veiklos laisvė, ir atvirkščiai - savininko teisių įgyvendinimas taip pat garantuojamas asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva²¹⁷. Taigi nuosavybės teisė ir ūkinės

²¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. kovo 31 d., 2009 m. kovo 2 d., 2010 m. vasario 3

veiklos laisvė yra tarpusavyje susietos konstitucinio lygmens asmenų civilinio teisinio statuso garantijos, vienos kurių pažeidimas reikštų ir kitos pažeidimą. Savininko teisės į nuosavybę, asmenų santykiai dėl turto yra laikomi privatinės teisės ašimi²¹⁸. Taigi, sutarties laisvės fundamentinis pagrindas yra nuosavybės teisės ir ūkinės veiklos laisvės apsaugos imperatyvas: sutarties laisvė būtina tam, kad asmenys galėtų disponuoti turima nuosavybės teise ir dalyvauti civilinėje apyvartoje.

Pagal Konstituciją šalies ūkis yra grindžiamas *privačios* nuosavybės teise (46 str. 1 d.)²¹⁹. Tuo tarpu kalbant apie valstybę (savivaldybes), akcentuojami jų konstituciniai įgaliojimai ir pareigos, susiję su minėtų teisių ir laisvių įgyvendinimo užtikrinimu²²⁰. Nuosavybės neliečiamumas ir apsauga (Konstitucijos 23 str.) *inter alia* reiškia valstybės *pareigą* ginti ir saugoti nuosavybę nuo neteisėto kėsimosi į ją²²¹. Šios pareigos įgyvendinimas yra siejamas su viešosios valdžios vykdymu: teisiniu norminiu nuosavybės teisės apsaugos reguliavimu ir jo įgyvendinimu (įskaitant - viešojo administravimo subjektų įgaliojimų vykdymu). Konstitucijoje nėra eksplicitiškai įtvirtintų nuostatų dėl valstybės ir savivaldybių (ar jų funkcijas įgyvendinančių viešojo administravimo subjektų) atitinkamų nuosavybės teisių, kaip fundamentalių teisių, ir jų užtikrinimo garantijų. Tačiau konstitucinės teisės moksle yra teigiama, kad juridinio asmens institutas sudaro sąlygas valstybei valdyti savo turtą, imti paskolas, sudaryti turtinio pobūdžio sutartis²²². Taigi, valstybės, kaip juridinio asmens, civilinės teisės subjekto statusas siejamas su jos nuosavybės teise, savininko statusu. Konstitucinio Teismo taip pat išaiškinta, kad Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtinti principai yra tarpusavyje suderinti, todėl turi būti aiškinami

d., 2011 m. sausio 6 d. nutarimas.

²¹⁸ Stonys A. Viešoji ir privatinė teisė: pamatinės klasifikacijos problemos. Teisė. Mokslo darbai. Nr. 82, 2012, p. 122.

²¹⁹ Ši nuostata, be kita ko, yra asmens prioriteto prieš valstybę išraiška privačios nuosavybės prioriteto prieš valdžios galiomis pagrįstą nuosavybės suvalstybinimą aspektu.

²²⁰ Žr. Konstitucijos 46 str. 2-5 dalių nuostatas.

²²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 6 d. nutarimas.

²²² Birmontienė T. *et al, op. cit.*, p. 495.

nepaneigiant vienas kito²²³. Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtinta privačios nuosavybės neliečiamumas ir apsauga reiškia *inter alia* tai, jog įstatymai turi saugoti visų savininkų, taigi ir valstybės (kaip visos visuomenės organizacijos) bei savivaldybių, nuosavybės teises. Nuosavybės neliečiamumas ir apsauga negali būti interpretuojami kaip pagrindas savininko teises ir interesus priešpriešinti viešajam interesui, kitų asmenų teisėms, laisvėms ir teisėtiems interesams²²⁴. Nepripažįstant valstybės (savivaldybės) nuosavybės teisei tokio paties teisės ir jos apsaugos lygmens, kaip ir privačių asmenų nuosavybei, be kita ko, būtų sumažintos valstybės (savivaldybės) galimybės vykdyti jos funkcijas, įskaitant jai tenkančius privačių asmenų konstitucinių garantijų užtikrinimo ir įgyvendinimo imperatyvus, o privataus asmens teisės būtų priešpriešinamos valstybės (savivaldybių) teisėms²²⁵. Fundamentalų lygmenį valstybės (jos institucijų) nuosavybės teisė įgyja ir per jos kaip juridinio asmens koncepciją ir lygiateisiškumo principą, visiems civilinės teisės subjektams lemiantį tokias pačias civilines teises ir jų garantijas²²⁶. Taigi, Konstitucijos 23 straipsnis laikytinas visų juridinių asmenų, taip pat ir valstybės nuosavybės teisių apsaugos garantija.

Valstybės nuosavybės teisės imperatyvus reguliavimo pobūdis neprieštarauja jos nuosavybės teisės fundamentalumui. Analizuota, kad valstybės, kaip viešojo juridinio asmens, statuse įtvirtintas viešojo intereso siekis. Jos

²²³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 6 d. nutarimas.

²²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas.

²²⁵ Atsižvelgtina ir į Konstitucijos 23 ir 46 straipsniuose išdėstytų nuostatų priėmimo istorinius tikslus sugrąžinti privačią nuosavybės teisę į Lietuvos teisės sistemą, greta kitų nuosavybės formų, suteikiant jai pamatinį vaidmenį (žr. Konstitucinio Teismo 1994 m. gegužės 27 d. ir 1998 m. spalio 27 d. nutarimus), tačiau jokių būdu nepaneigiant viešosios nuosavybės teisės lygiavertės konstitucinės prigimties.

²²⁶ Tuo pačiu, žinoma, valstybės nuosavybės teisių apsauga užtikrina ir valstybės politinių ir teisinių valdžios galių, persikirstymo funkcijų įgyvendinimą, garantuodama jai pakankamą turtinę bazę. Tai teisės moksle buvo pažymėta net ir denacionalizavimo bei privatizavimo kontekste, atkūrus Lietuvos nepriklausomybę (žr. Taminskas A. Valstybinės nuosavybės raidos tendencijos Lietuvos Respublikoje. Teisė. Mokslo darbai, 1992, Nr. 26, p. 102). Tačiau nepagrįsta būtų teigti, kad valstybės nuosavybės teisė sietina su jos suverenios valdžios koncepcija ar kad šios teisės fundamentalumo lygmuo yra kitoks, nei privačios nuosavybės. Priešingas vertinimas logiškai vestų prie privačios nuosavybės teisės fundamentalumo neigimo ir valstybės nuosavybės teisės prioritizavimo, prieštaraujančio konstituciniam principui, kad šalies ūkis yra pagrįstas pamatine privačios nuosavybės teise.

nuosavybės teisė taip pat yra grindžiama viešosios teisės principu. Valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo teisinio režimo pagrindumas viešojo intereso įgyvendinimo imperatyvu²²⁷, nuostatos, kad nuosavybė įpareigoja²²⁸ ir kad valstybės (savivaldybės) turtas nėra savitikslis²²⁹, kad jo valdymo, naudojimo ir disponavimo esminės sąlygos turi būti nustatytos įstatymu ir kt., yra dalis bendro teisės principo dėl neabsoliutaus nuosavybės teisės pobūdžio. Tiek privačių asmenų, tiek valstybės (savivaldybių) nuosavybės teisė yra savo esme ribota, taip pat gali (o kai kuriais atvejais ir privalo) būti ribojama siekiant privataus ir viešo intereso pusiausvyros. Tačiau tai nepaneigia nei privačių asmenų, nei valstybės ir jos institucijų nuosavybės teisės fundamentalaus pobūdžio. Valstybės ir jos institucijų (įskaitant viešojo administravimo subjektus) kompetencija, įgaliojimai, teisės, pareigos ir diskrecija yra tik instrumentas, kuriuo įgyvendinamos šių subjektų turimos nuosavybės teisės, įskaitant imperatyvius jos apribojimus. Todėl būtų klaidinga teigti, kad viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimas šiais teisiniais instrumentais keičia valstybės (jos institucijų) nuosavybės teisės pobūdį (šalina jos fundamentalumą).

Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva be jau minėtų aspektų (integralaus susietumo su nuosavybės teise ir sutarties laisve) apima plačią autonominių asmens galimybių visumą, *inter alia*, sąžiningos konkurencijos laisvę, ūkio subjekto netrukdomo pertvarkymo, jo veiklos pobūdžio keitimo galimybes, netrukdytą, reaguojant į rinkos pokyčius, steigti naujus ūkio subjektus ar likviduoti esančius. Ji yra neatsiejama nuo galimybės asmeniui, norinčiam (ne)užsiimti ūkine veikla be dirbtinių kliūčių patekti į rinką ir be dirbtinių kliūčių iš jos pasitraukti²³⁰. Ūkinės veiklos laisvės

²²⁷ Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas.

²²⁸ Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 21 d., 2002 m. kovo 14 d., 2002 m. rugsėjo 19 d., 2003 m. rugsėjo 30 d., 2005 m. gegužės 13 d. nutarimai.

²²⁹ Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas.

²³⁰ Konstitucinio Teismo 1995 m. balandžio 20 d. nutarimas. T. p. žr. Kūris E. Ūkinės veiklos laisvė, sąžininga konkurencija ir bendra tautos gerovė (Konstitucijos 46 straipsnio jurisprudencinis komentaras). Jurisprudencija, 2005, t. 64(56), p. 59.

konstituciniame reguliavime valstybės ir jos institucijų statusas, kaip minėta, pirmiausia matomas kaip valdžios subjekto ir reguliuotojo statusas. Valstybė (jos institucijos) valdingai įtakoja ūkio subjektų ekonominės veiklos laisvę ir jos įgyvendinimo sąlygas²³¹. Kita vertus, valstybė, kaip reguliuotojas, turi pozityvias pareigas užtikrinti minėtą fundamentalią privačių asmenų laisvę²³².

Šalia jų, kaip reguliuotojų statuso, valstybė ir jos institucijos ir pačios dalyvauja civilinėje apyvartoje, ekonominiuose rinkos santykiuose, sudarydamos civilinius sandorius įvairioms valstybės reikmėms tenkinti ir pati vykdydama ekonominę veiklą. Tokią veiklą gali vykdyti ir įvairūs jos įsteigti, ekonomiškai valdomi ir kontroliuojami privatūs ir viešieji juridiniai asmenys, tame tarpe ir tie, kuriems viešosios teisės srityje suteikti viešojo administravimo įgaliojimai. Vykdydami šią veiklą, jie veikia kaip ūkio subjektai²³³. Nors Konstitucijoje ir Konstitucinio Teismo išaiškinimuose nėra pateikta aiškaus atsakymo į klausimą, ar ūkinės veiklos laisvės principas taikytinas šiai valstybės (savivaldybės) bei jos institucijų veiklai, tačiau, manytina, kad atsakymas turėtų būti teigiamas. Žinoma, Konstitucijos 46 straipsnio nuostatos yra skirtos pirmiausia privačiai ūkinei veiklai, kaip pamatinei vertybei. Tačiau fundamentalios ūkinės veiklos laisvės pripažinimas valstybei (jos institucijoms), kaip ūkio subjektams, yra esminė privačių asmenų ūkinės veiklos laisvės garantija. Todėl konstituciškai jų teisinio statuso esminis elementas yra fundamentalaus pobūdžio ūkinės veiklos laisvė lygiai taip pat kaip ir privačių asmenų, o jų santykiai su privačiais asmenimis

²³¹ Pvz., valstybė (jos institucijos) nustato šių sąlygų teisinį reguliavimą, vykdo administracinę priežiūrą. CK 2.80 straipsnyje nustatytas draudimas tuo pačiu nusako administracinės įtakos leidžiamumo sąlygas, būtent, kad juridinių asmenų veikla gali būti reglamentuojama ir reguliuojama *teisės numatytais* administraciniais metodais. Instituciniu požiūriu valstybė ekonominę veiklą įtakoja ir steigdama kitus juridinius asmenis, per kuriuos tam tikra veiklos sritis nacionalizuojama ir (ar) monopolizuojama. Valstybė ir jos institucijos gali reikšmingai įtakoti ūkio subjektų ekonominę veiklą įvairiais finansavimo ar kitokios valstybės pagalbos instrumentais.

²³² Tokias pareigas nustato ir tarptautinis šios laisvės įgyvendinimo sąlygų reguliavimas. Žr. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos (OL, C 326/55, 2012, p. 47-201) 49-66 str.

²³³ Tokiu atveju valstybei ir jos institucijoms taikomos minėtos ES sutarties nuostatos. Įsisteigimo teisę ir paslaugų teikimo laisvę įtvirtinančios nuostatos netaikomos tik veiklai, kuri yra susijusi su viešosios valdžios funkcijų vykdymu (ES sutarties 51 ir 62 str.). Valstybės ir minėtų asmenų, kaip ūkio subjektų, statusas ir ūkinės veiklos samprata, pateikta ES ir Lietuvos konkurencijos teisėje plačiau nagrinėjami II.[2.1.] ir II.[2.2.] darbo dalyse.

(ūkio subjektais) grįstini lygiateisiškumo principu. Atsižvelgiant į Konstitucijos 23 ir 46 straipsniuose įtvirtintų teisių sąryšį (jų tarpusavio priešastingumą), remiantis Konstitucijos nuostatų nepriešinimo principu²³⁴, nelieka abejonių, kad šalies ūkis taip pat grindžiamas ir viešosios nuosavybės teise bei viešųjų asmenų ūkinės veiklos laisve. Visų ūkinę veiklą vykdančių subjektų ūkinės veiklos laisvė kildinama iš to paties konstitucinio principo, todėl nėra pagrindo teigti, kad viešojo administravimo subjektų vykdomos ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva yra nefundamentali ar mažiau fundamentali konstitucinė vertybė, nei privačių subjektų ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva.

Tiek ES, tiek Lietuvos konkurencijos teisėje ūkinė (ekonominė) veikla nėra siejama vien tik su privačių ūkio subjektų veikla²³⁵. Viešojo administravimo subjektai, vykdančys ūkinę veiklą, yra laikomi tokiais pačiais ūkio subjektais, kaip ir privatūs asmenys, remiantis jų viešųjų funkcijų ir ekonominės veiklos vykdymo atsietumo principu. Taigi, konkurencijos teisėje ir rinkos santykiuose valstybė ir jos institucijos yra matomos ne tik kaip valdžios subjektai, rinkos reguliuotojai, bet ir kaip rinkos dalyviai. Tuo siekiama, kad valstybė (jos institucijos) ne tik valdžios ir administraciniais metodais neiškreiptų konkurencijos, bet ir kad jų vykdoma ekonominė veikla patirtų tokius pačius lygiateisiškumo principo sąlygotus apribojimus. Tai yra būtina vienodos visų laisvoje rinkoje veikiančių ūkio subjektų sąžiningos konkurencijos laisvės apsaugos²³⁶ sąlyga. Valstybės ir viešųjų ūkio subjektų ūkinės veiklos laisvė yra saugoma ir ginama pagal tas pačias taisykles, kaip ir privačių ūkio subjektų atitinkama laisvė, taigi, valstybės ir

²³⁴ Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimas, 2011 m. sausio 6 d. nutarimas.

²³⁵ Lietuvos konkurencijos teisėje tai įtvirtinta ir įstatymiškai (Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo (Valstybės žinios, 1999, Nr. 30-856; 2012, Nr. 42-2041) 3 str. 16 d.). Papildomai pažymėtina, kad ir mokesčių teisėje ekonominės veiklos samprata apima valstybės, savivaldybės ir viešojo administravimo subjektų veiklą, kai jie veikia ne kaip valdžios įgaliojimus įgyvendinančios institucijos, o kaip ūkinės veiklos subjektai (Marcijonas A. Paulauskas A. Ekonominės veiklos definicija mokesčių teisėje. Teisė. Mokslo darbai. Nr. 62, 2007, p. 55).

²³⁶ Privatūs asmenys ir bendros rinkos funkcionavimas tuo saugomas nuo nepagrįsto ūkinės veiklos laisvės ribojimo ir konkurencijos iškraipymo, kai viešieji ūkio subjektai privilegijuoja save, prisidengdami jų viešosios teisės srityje turimomis funkcijomis, viešojo intereso ir valstybės funkcijų įgyvendinimo atributais, kaip valdžios galiomis ir, neva, neekonominės jų veiklos požymiais.

minėtų viešųjų asmenų, kaip juridinių asmenų ir ūkio subjektų, teisinio statuso elementas yra ir aukščiau minėtųjų normų teikiama apsauga ir garantijos. Tai dar kartą patvirtina tokį patį jų ūkinės veiklos laisvės fundamentalumo lygmenį, kaip ir privačių asmenų.

Atitinkamai, valstybės ir jos institucijų sutarties laisvė kildintina iš fundamentalių vertybių - nuosavybės teisės ir ūkinės veiklos laisvės priskyrimo jiems, kuri lemia privačių asmenų atitinkamų fundamentalių teisių ir jų sutarties laisvės garantavimo poreikis. Sutarties laisvę galima visuomet teisiškai prisieti viešiesiems subjektams, kaip sutarties šaliai, jei tik pripažįstame ją jų sutartiniam kontrahentui.

Šiuo aiškinimu galima atsakyti ir į klausimą, kokias prielaidas sutarties laisvė gali turėti, kai valstybė (jos institucijos) sudaro sutartis viešosios teisės srityse, tokiose kaip pvz., mokesčių teisė, ar tam tikrų kitų viešųjų išteklių tvarkymo ir su juo susijusių sutarčių sudarymo atvejais. Valstybės, kaip savininko, statusas sietinas ne tik su materialaus turto, tokio kaip žemė, kiti nekilnojamieji daiktai, žemės gelmės ir pan., turėjimu, kuris tradiciškai priskiriamas privatinės teisės domenui. Valstybei taip pat priklauso nematerialus ir finansinis turtas, įskaitant valstybės biudžeto, valstybės pinigų fondų išteklius²³⁷. Valstybės, kaip savininko, statusas šiuo požiūriu yra iš dalies tarpšakinis²³⁸. Tačiau dėl to, kad tam tikrose srityse (kaip mokesčių surinkimas) valstybės turtiniai ištekliai yra įgyjami *ius imperii*, t.y., valdžios pagrindais, fundamentalus jos nuosavybės teisės pobūdis nesikeičia²³⁹. Viso šio turto (tame tarpe, ir turtinių reikalavimo teisių) atžvilgiu valstybė yra toks pats savininkas, kaip ir jos materialaus turto atžvilgiu. Paskirstydama šiuos turtinius išteklius, perduodama juos naudotis kitiems

²³⁷ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 3 str. 3 d. 3-5 p., 3 str. 4 d. 1 p.

²³⁸ Viešosios nuosavybės institutą pilna jo apimtimi reglamentuoja privatinės teisės normos, tuo tarpu valstybės, kaip savininko, teisių įgijimą, įgyvendinimą kitose paprastai su jos valdžios įgyvendinimu susijusiose srityse, tokiose kaip mokesčių surinkimas, reglamentuoja viešosios teisės normos.

²³⁹ Tai jokiū būdu nereiškia, kad, kaip teigiama kai kuriuose mokslo šaltiniuose, valstybės *civilinis statusas* (teisnumas ir veiksnumas) yra valdingas (Baranauskas E. *et al.* Civilinė teisė, *op. cit.*, p. 128).

asmenims, suteikdama naudojimo teises į juos valstybė įgyvendina savo, kaip savininkės, nuosavybės teisę. Civilinės teisės prasme ji atitinka kreditoriaus arba skolininko statusą. Viešojo turto ir finansų surinkimas ir paskirstymas, laikytina su valstybės suvereniomis *valdžios* galiomis susijusi sritis tik ta apimtimi, kuria toks surinkimas ir paskirstymas įgyvendinamas privalomai nustatytais valdingo pobūdžio priemonėmis. Tačiau šių resursų įgijimas, paskirstymas ir panaudojimas kitais būdais, *inter alia*, sutarčių sudarymu, remiasi atitinkamai valstybės, kaip autonomiško, o ne heteronomiško, savininko statusu. Atitinkamai, valstybės ir jos institucijų sutarties laisvė gali būti kildinama iš šios jų teisinės subjektinės autonomijos srities, jos nuosavybės teisės. Ji suponuojama bei patvirtinama to, kad būtent privatūs asmenys disponuoja sutarties laisve ir šios rūšies sutartyse.

II. VALSTYBĖS (JOS INSTITUCIJŲ) STATUSO VERTINIMO PRINCIPAI TARPTAUTINĖSE TEISĖS SISTEMOSE IR ADMINISTRACINĖS SUTARTIES DOKTRINOJE: REIŠMĖ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMOS SUBJEKTO, KAIP SUTARTIES ŠALIES, STATUSO VERTINIMUI.

Siekiant visapusiškai išanalizuoti viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statusą, yra svarbu nagrinėti valstybės ir jos institucijų teisinio statuso apibrėžimo ir atribojimo kriterijus, taikomus tiek nacionalinės, tiek tarptautinės teisės sistemose. Klausimas, ar konkrečiame teisiniame santykiyje minėti subjektai veikia valdžios pagrindais, yra keliamas tarptautinėje privatinėje teisėje ir ES konkurencijos teisėje kiekvienos iš jų tikslais. Nacionalinėje teisėje šis klausimas keliamas valstybėse, įsteigusiose dualistinę - bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų sistemą, siekiant atriboti ginčų teisingumą. Ypač tai aktualu valstybėms, kurių teisėje išvystyta administracinių sutarčių doktrina. Atitinkamai šiose teisės sistemose formuojami detalesni valstybės ir jos institucijų teisinio statuso apibrėžimo kriterijai ir principai, kurie būtų reikšmingi ir apibrėžiant šių subjektų, kaip sutarties šalies, statusą.

1. Valstybės ir jos institucijų viešojo ir privataus teisinio statuso atribojimo principai tarptautinėje privatinėje teisėje.

Mokslinių teorijų dėl tarptautinės privatinės teisės prigimties įvairovė ir šios teisės reguliavimo srities ir dalyko specifika lemia, kad tarptautinėje privatinėje teisėje ir nacionalinėje teisėje vartojamos teisinės koncepcijos ir sąvokos negali būti idealiai tapatinamos²⁴⁰. Tačiau būtinybė sieti tarptautinės ir nacionalinės teisės nuostatas dėl valstybės (jos institucijų) teisinio statuso vertinimo išlieka.

Valstybės imuniteto nuo teismų jurisdikcijos ribojimas remiasi bendrais teisės viršenybės ir prigimtinės žmogaus teisės į teismą bei kitų fundamentalių teisių gynybos principais. Nacionaline teise buvo remiamasi, siekiant išsiaiškinti bendrą valstybių poziciją ir spręsti, ar riboto valstybės imuniteto doktrina laikytina susiformavusiu tarptautiniu papročiu. Atitinkamai, minėta doktrina turi potencialą plėstis sekant valstybių nacionalinės teisės nuostatomis. Tačiau šios doktrinos įtvirtinimas tarptautinėje teisėje yra šios teisės principais grindžiamas savarankiškas procesas, o ne tiesioginė valstybės teisinės atsakomybės įtvirtinimo nacionalinėje teisėje tąsa. Taigi, tarptautinėje privatinėje teisėje pateikiamą valstybės, kaip valdžios subjekto, ir jos, kaip veikiančios bendrais pagrindais asmens, atskirimą galima laikyti santykinai autonomišku.

Europos konvencijoje dėl valstybių imuniteto²⁴¹ (toliau – Bazelio konvencija) dar nebuvo pabrėžiamas autonomiškas joje vartojamų sąvokų pobūdis, tuo tarpu Jungtinių Tautų konvencijos dėl valstybių ir jų turto jurisdikcinio imuniteto²⁴² (toliau – JT konvencija) 2(3) straipsnyje jau eksplicitiškai nustatyta, kad joje vartojamos sąvokos, tame tarpe komercinio sandorio (*commercial transaction* –

²⁴⁰ Plačiau žr., pvz., Vileita A., *et al.* Civilinė teisė, *op. cit.*, p. 151-157. Tarptautinė privatinė teisė laikoma ne tarptautinės teisės dalimi, o sudaro kiekvienos teisinės sistemos vidaus teisės šaką ir yra nacionalinės privatinės teisės tąsa tiems šios teisės reguliuojamiems santykiams, kuriems būdingas užsienio (tarptautinis) elementas (Mikelėnas V. Tarptautinės privatinės teisės įvadas, *op. cit.*, p. 73, 79). Tačiau tarptautinės privatinės teisės, kaip kolizijų ar konfliktų teisės, samprata suponuoja, kad joje naudojamos sąvokos ir kriterijai negali būti automatiškai perkeltami į nacionalinę teisę.

²⁴¹ European Convention on State Imunity, Council of Europe, Basle, 1972 05 16.

²⁴² United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, General Assembly, 2 December, 2004 (http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/4_1_2004.pdf).

angl.) sąvoka, neaiškintinos pagal jokio kito tarptautinio dokumento ar vidaus teisės nuostatas. ES teisėje tarptautinės privatinės teisės srityje²⁴³ vartojamos civilinių ir komercinių bylų bei mokesčių, maitų ar administracinių bylų sampratos yra santykinai autonomiško pobūdžio. Europos Teisingumo Teismo nagrinėtoje *LTU v. Eurocontrol* byloje²⁴⁴ konstatuota, kad, kadangi Briuselio konvencijos 1 straipsnyje apibrėžta jos taikymo sritis turi būti kiek įmanoma vienoda, siekiant užtikrinti asmenų teisių ir pareigų, kylančių iš šios konvencijos nuostatų, lygybę, tai šio straipsnio nuostatos negali būti aiškinamos kaip nuoroda į vienos ar kitos suinteresuotos valstybės nacionalinę teisę, o turi būti aiškinamos atsižvelgiant pirmiausia į Konvencijos struktūrą ir tikslus, išvardintus preambulėje²⁴⁵, o taip pat – į bendrus nacionalinių teisinių sistemų principus. Taigi, stengiantis išspręsti egzistuojančius nacionalinių teisės sistemų skirtumus, buvo pasirinkta suformuoti savarankišką civilinės (komercinės) bylos sampratą. Pastaroji neturi būti aiškinama susietai su jurisdikcijos padalinimu tarp įvairių valstybėje veikiančių teismų, todėl taikoma ir sprendimams, priimtiems administracinių teismų, jei jie buvo susiję su civilinio ginčo išsprendimu²⁴⁶. Iš kitos pusės civilinės komercinės bylos samprata nėra skirta unifikuoti valstybės veiksmų atitinkamą skirstymą nacionalinėje teisėje. Ji negali turėti privalomosios

²⁴³ Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters. 27 September 1968, Brussels. Consolidated version CF 498Y0126(01) (OJ L 299, 1972, p. 32-42); 2000 m. gruodžio 22 d. Europos Sąjungos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 44/2001 dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo (OL L12, 2001, p. 1-23); Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters. 16 September 1988, Lugano (OJ L 319, 1988, p. 9-48); Konvencija dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo, Bendrijos vardu pasirašyta 2007 m. spalio 30 d. Europos Sąjungos Tarybos sprendimu Nr. 2007/712/EB (OL L339, 2007, p. 3). Toliau šiame darbe vadinama atitinkamai: Briuselio konvencija, Reglamentas Nr. 44/2001, 1988 m. Lugano konvencija, 2007 m. Lugano konvencija (arba – naujoji Lugano konvencija).

²⁴⁴ 1976 m. spalio 14 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje 29-76 *LTU Lufttransportunternehmen GmbH & Co. KG v. Eurocontrol*. Teismų praktikos rinkinys, 1976, p. 01541.

²⁴⁵ T.y., stiprinti jos dalyvių teritorijose įsisteigusią asmenų teisinę apsaugą; sisteminti šių šalių teisę siekiant užtikrinti įmanomai didžiausią teisinio tikrumo laipsnį. Žr. Jenard P. Report on the Convention of 27 September 1968 on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters (OJ C 59/22, 1979) (toliau - P. Jenard Ataskaita), IV skyriaus II d.

²⁴⁶ Schlosser P. Report on the Convention of 9 October 1978 on the Association of the Kingdom of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters and to the Protocol on its interpretation by the Court of Justice (OJ C 59/22, 1979) (toliau - P. Schlosser Ataskaita), 23 p.

reikšmės tam tikrų visuomeninių santykių priskyrimui civilinės ar administracinės teisės reguliavimo sričiai nacionalinės teisės tikslais, bylų žinybingumui nacionaliniuose teismuose, valstybės funkcijos, viešojo intereso sampratomis nacionalinėje teisėje ir pan.²⁴⁷. Tačiau valstybės turi laikytis konvencijose apibrėžtų principų kaip tarptautinių papročių net ir tada, kai nacionalinės teisės aktai valstybės ir jos institucijų statusą reglamentuoja priešingai. Todėl tarptautinės privatinės teisės nuostatos netiesiogiai įtakoja nacionalinės teisės nuostatas (atitinkamai ir valstybių vidaus suverenumą)²⁴⁸. ES konvencijose pateikiamų sąvokų susietumas su bendrais nacionalinių teisinių sistemų principais lemia, kad jos yra geras orientyras tų valstybių teisei, kurios iki šiol nėra suformavusios aiškios doktrinos dėl valstybės (jos institucijų) privačios ir viešos veiklos atskyrimo. Tokioms valstybėms neabejotinai galima priskirti ir Lietuvą. Taigi, tarptautinėje privatinėje teisėje teikiamais išaiškinimais dėl valstybės *acta iure imperii* – *acta iure gestionis*²⁴⁹ atskyrimo ir suformuota civilinių ir komercinių bylų samprata dalinai galima būtų remtis nacionalinėje teisėje esant neaiškumams dėl viešosios ir privatinės teisės atskyrimo.

1.1. Valstybės ir jos institucijų viešojo ir privataus teisinio statuso atribojimo principų genėzė užsienio valstybių tarptautinėje privatinėje teisėje.

²⁴⁷ Daugelyje šios srities bylų Europos Teisingumo Teismas yra konstatavęs, kad jis neturi jurisdikcijos aiškinti nacionalinę teisę ir nustatyti bylos teisingumą nacionaliniams teismams.

²⁴⁸ Valstybės imuniteto absoliutus pobūdis kildintas iš *ius cogens* principo *par in parem non habet imperium*. Valstybės suverenios valdžios koncepcija yra valstybės imuniteto pagrindas. Ryšio su minėtos valdžios įgyvendinimu trūkumas arba jos visiškai neįgyvendinimas (t.y., kai valstybė vykdo išimtinai privatinės teisės reguliuojamą veiklą, neturinčią jokio ryšio su valstybės viešu „įvaizdžiu“ arba viešosiomis oficialiomis jos funkcijomis, arba veikia tokiu arba neatskiriamai panašiu būdu, kaip ir privatūs asmenys) yra teisiškai pagrįsta priežastis netaikyti imuniteto nuo svetimos valstybės teismo jurisdikcijos. Laikoma, kad jos panaudojimas nebus intervencija į valstybės suverenios valdžios funkcijos įgyvendinimą (Fourth report on jurisdictional immunities of States and their property by Mr. Sompong Sucharitkul, Special Rapporteur, Document A/CN.4/357 (Yearbook of the International Law Commission 1982, Vol II Part I, p. 199-231) (toliau - Ketvirtoji ataskaita), p. 207, 208). Taigi, tarptautinės privatinės teisės nuostatos gali keisti požiūrį ir į nacionalinės teisės sistemose suformuotas viešojo intereso, valstybės funkcijų vykdymo ir kitas koncepcijas, nebeleisdamos jų tapatinti, tvirtai ir absoliučiai prisieti suverenios valdžios apraiškoms, jos įgyvendinimui, tuo pačiu – ir išskirtinai viešosios teisės sričiai.

²⁴⁹ *Acta iure imperii* – viešosios teisės reglamentuojamos srities valstybės veikla. *Acta iure gestionis* – privatinės teisės reglamentuojamos srities valstybės veikla. Veličikienė A. T. Ratio scripta: lotyniški teisės ir bendrosios kultūros frazeologizmai, apibrėžimai, terminai. Vilnius: Justitia, 2003, p. 18.

Iš valstybės ir jos institucijų viešojo ir privataus teisinio statuso atribojimo užsienio valstybių tarptautinėje privatinėje teisėje genezės matyti, kad ganėtinai ilgą laiką įvairių šalių teisėje valstybės statusas buvo tapatinamas su jos politiniu ir teisiniu suverenios valdžios subjekto statusu net valstybei (jos institucijoms) veikiant civilinės teisės srityje. Pirmieji valstybės, kaip politinio vieneto, ir kaip juridinio asmens, subjektiškumo atribojimo praktikos pavyzdžiai, ribojant jos imunitetą *acta iure imperii* – *acta iure gestionis* doktrinos pagrindu, siejami su Belgijos ir Italijos teismų sprendimais²⁵⁰. Prancūzijoje ilgą laiką vadovautasi vientiso valstybės teisinio statuso (subjektiškumo) koncepcija, remiantis tuo, kad visi jos veiksmai turi politinį *tikslą*, o komerciniai veiksmai ir tikslai nebuvo pripažįstami ir priskiriami valstybei. Atitinkamai ir bet kurios jos sudarytos sutarties pagrindu (*causa*) laikyta jos politiniai tikslai²⁵¹. Tik 1924 m. prekių įsigijimo sandoris tikslu jas parduoti privatiems asmenims įprastais komerciniais būdais buvo pripažintas komerciniu aktu (*actes de commerce*), neimplikuojant valstybės statusui sutartyje valstybinės valdžios vykdymo, jos nepriklausomybės ir suvereniteto elementų²⁵². Tuo tarpu valstybės institucijų statusas šios šalies teisėje nebuvo traktuojamas vienareikšmiškai – tai matyti iš sudėtingos jų priimamų aktų klasifikacijos²⁵³: minėtų subjektų statusas visuomet balansavo tarp

²⁵⁰ Pirmieji tokie Italijos teismų sprendimai žinomi nuo 1882 metų. Belgija valstybės imunitetą ribojo komercinės veiklos vykdymo pagrindu 1857 ir 1879 m. bylose, susijusiose su trąšų gavybos monopolinės įmonės, įsteigtos Peru, veikla ir frachtavimo teisiniais santykiais, tuo pagrindu, kad sandoriai, kurie buvo bylos dalykas, „visada ir visuotinai buvo pripažįstami kaip komerciniai sandoriai“. Nuo 1888 m. Belgijos teismai ėmė vadovautis viešųjų ir privačių veiksmų (aktų) atskyrimo koncepcija, pvz., šaudmenų pirkimo-pardavimo santykius pripažindami civilinės valstybės veiklos sritimi. *Acta iure imperii* – *acta iure gestionis* doktrina Belgijoje imta taikyti nuo 1907 m. ir nuosekliai taikoma iki šiol (Ketvirtoji ataskaita, p. 213, 214).

²⁵¹ Iki pat 1912 m. šios šalies teismuose buvo argumentuojama, kad „visi valstybės aktai turi vieną galutinį tikslą, kuris visuomet yra politinės prigimties, ir šio tikslo vieningumas užkerta kelią minėtam (valstybės statuso – *aut.*) dualizmui“. Pirmą kartą valstybės imunitetas buvo apribotas Lakhovsky byloje, kurioje konstatuota, kad prekių įsigijimas yra komercinis sandoris, tačiau apeliacinėje instancijoje šis sprendimas buvo panaikintas, aiškinant, kad sandoris (kaip ir daugeliu atvejų anksčiau), neturėjo komercinio tikslo, o jo *causa* buvo tarptautiniai interesai kaip vidaus politikos dalis (Ketvirtoji ataskaita, p. 215, 216).

²⁵² Tolesnėje Prancūzijos teismų praktikoje komercinės veiklos vykdymas buvo laikomas tinkamu, visuotinai pripažįstamu, tvirtu ir aiškiu riboto imuniteto doktrinos pagrindu, kuriuo nuosekliai remtasi. Tačiau praktinis jo taikymas apibrėžiant, kokie sandoriai laikytini išimtinai komerciniais, kėlė prieštaravimų ir abejonių (Ketvirtoji ataskaita, p. 215, 216).

²⁵³ Buvo skiriami viešosios valdžios aktai (*acte de la puissance public, acte d'autorité*), valdymo aktai

jų, kaip viešojo valdymo subjektų ir jų, kaip bendraisiais pagrindais veikiančių subjektų, statuso. Nuo 1890 m. jų veikla teismų praktikoje kvalifikuota ir kaip komerciniai aktai, tačiau ši praktika sunkiai skynėsi kelią ir buvo prieštaringa²⁵⁴. Vokietijoje dar 1885 m. bandyta atskirti valstybės viešąją ir privačią veiklą, tačiau tvirtas precedentas taikyti riboto imuniteto doktriną suformuotas tik 1963 metais, *Irano Ambasados*²⁵⁵ byloje, kurioje tai, ar valstybė veikė kaip suverenas, buvo nustatyta remiantis veiksmo prigimtimi, o ne jo tikslu²⁵⁶.

Anglijos teisėje požiūris į valstybės imunitetą nuo kontinentinės teisės valstybių skyrėsi pirmiausia Anglijos konstitucinės teisės tradicija, įtvirtinusia teisės viršenybę (*rule of law – angl.*). A. V. Dicey konstitucinėje doktrinoje teisės viršenybė yra nesuderinama su valdžios sistema, kuri remiasi plačiais ir diskreciškais valdžios įgaliojimais, nes yra siejama su principu, kad visi asmenys nepriklausomai nuo jų statuso paklūsta bendrajai teisei ir bendrųjų teismų jurisdikcijai²⁵⁷. Teisinė suvereniteto galia šioje doktrinoje priskiriama parlamentui, o karaliaus prerogatyvos kildinamos išimtinai iš teisės bei laikomos pavaldžiomis jai²⁵⁸. Anglijoje, remiantis prigimtinė teise, buvo pripažįstamas monarcho statuso dualizmas - skiriamas monarcho asmuo ir monarchas kaip valdžios atstovas²⁵⁹. Atitinkamai tarptautinės teisės bylose prieita prie aiškios pozicijos dėl komercinių

(*acte de gestion*), kurie savo ruožtu skirstyti į viešojo ir privataus valdymo aktus. Atsiradus viešosios paslaugos doktrinai, atitinkamai imta skirti šių institucijų veikla teikiant viešąsias administracines ir viešąsias komercinio – industrinio pobūdžio paslaugas. Plačiau tai analizuojama II.[3.1.] darbo dalyje.

²⁵⁴ Ketvirtoji ataskaita, p. 215, 216.

²⁵⁵ Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 1963 m. balandžio 30 d. sprendimas byloje BVerfGE 16, 27 2 BvM 1/62.

²⁵⁶ Ketvirtoji ataskaita, p. 216.

²⁵⁷ Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius, Eugrimas, 1998, p. 131, 134.

²⁵⁸ Jau XVII a. pradžioje *Proclamations (1610)* byloje spęsta, kad Karalius neturi jokios prerogatyvos, išskyrus tą, kurią jam nustato galiojanti teisė (*Case of Proclamations (1610), England and Wales High Court (King's Bench Division) decision*, [1610] EWHC KB J22, (1611) 12 Co. Rep. 74, 77 ER 1352). Principas, kad „Karūna neturi teisės nepaklusti įstatymui“ rašytine forma buvo įtvirtintas Teisių bilyje kaip konstitucinis įstatymas. Suvereniteto ir suvereno sampratos siejamos su parlamento suverenitetu ir yra išskirtinai teisinės. Karūnai, kaip vykdomosios valdžios institucijai, priskiriamas tik politinis suverenitetas, o vyriausybė, net kai jai suteikti plačiausi įgaliojimai, pavedama teismų priežiūrai. Jos įgaliojimai „niekuomet nėra neriboti“ (žr. Dicey A. V., *op. cit.*, p. 26, 51-53, 272, 276).

²⁵⁹ Žr. *Calvin's case; The case of Postnati (1607)*, The Court of King's Bench. [1572] Eng.R. 64, (1572–1616) 7 Co. Rep. 1a, 77 E.R. 377.

santykių išimties²⁶⁰. Ši praktika paremta statutine teise (*State Imunity Act*, 1978)²⁶¹, sekant Bazelio konvencija (žr. aptariamo įstatymo preambulę) ir įtvirtinant riboto imuniteto doktriną *acta iure imperii – gestionis* atskyrimo pagrindu. Pagal šį įstatymą į *gestionis* sritį patenka Anglijos privatinės (bendrosios) teisės šerdį sudarantys teisiniai santykiai, kurie neapsiriboja vien tik civiliniais komerciniais santykiais, bet apima ir kai kuriuos mokestinius, taip pat bet kokias iš sutarties (komercinės arba ne) kylančias prievoles, vykdomas Jungtinėje Karalystėje (3(1), 3(3), 6-8, 11, 16(5) str.). Valstybės imunitetas išlaikomas tik valstybės vadovui, veikiančiam kaip viešas asmuo, ir vykdomosios valdžios subjektams, veikiantiems *tiesiogiai*, o įsteigtiems viešiesiems juridiniams asmenims - *išimtinai* tik tais atvejais, kai tai susiję su tiesioginiu valdžios vykdymu ir jeigu veikiama tokiose aplinkybėse, kuriose valstybė, veikdama ne per juridinį asmenį, o tiesiogiai, turėtų imunitetą (14(1), 14(2) str.). Taigi, viešojo administravimo subjektų teisinis statusas su valdžios elementu siejamas kur kas siauresnėje srityje, nei kontinentinės teisės tradicijos valstybėse. Jungtinėse Amerikos Valstijose riboto imuniteto doktrinos pagrindu taip pat tapo *acta iure imperii - gestionis* atskyrimas²⁶², tačiau griežtesne apimtimi: nors civilinė komercinė veikla laikyta aiškia sritimi, kai valstybė ar jos institucija neveikia kaip valdžios institucija²⁶³ ir statutinė teisė apibrėžė komercinės veiklos sritį kaip

²⁶⁰ “*The Prins Frederik*” (1820) byloje buvo suformuotas precedentas, kad valstybė turi imunitetą visiems laivams, kurie naudojami viešiesiems tikslams. „*The Parlement Belge*“ (1880), The Court of Appeal, L. R. 5 P. D., 197 ir „*Porto Alexandre*“ (1920), The Court of Appeal, L. R. (1920) P. D. 30, bylose nuspręsta valstybės imunitetą *išplėsti* civilinėms jai priklausančių laivų prievolėms tuo pagrindu, kad komercinis krovinų vežimas yra skirtas pagrindinei ir įprastai laivo veiklai – pašto vežimui – palaikyti ir jai subordinuotas. Pašto veikla tuo metu laikyta valstybės suverenumo sritimi. Tačiau 1975–1977 m. bylose “*Philippine Admiral*” ir *Trendtex Trading Corporation Ltd. v. The Central Bank of Nigeria* buvo įtvirtinta taisyklė, jog valstybės imunitetas neturi būti taikomas jos veiksmams įprastuose prekybiniuose komerciniuose santykiuose (Ketvirtoji ataskaita, p. 220, 221).

²⁶¹ *State Imunity Act*, 1978 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/33>).

²⁶² Žr. Tate J. B. Changed policy concerning the Granting of Sovereign Immunity to Foreign Governments. Jungtinių Amerikos Valstijų Valstybės Departamento biuletenis, Vol. 26, 1952, p. 984-985.

²⁶³ *Bank of the United States v. Planters' Bank of Georgia* (1984) byloje įtvirtintas principas, kad kai valdžios institucija tampa prekybos įmonės partnere, sudaro komercinius sandorius, ji „nusivelka suvereno rūbą ir pakeičia jį į privataus asmens“. *Pesaro* (1921) byloje valstybės imunitetas apribotas, atskiriant privačius ir viešosios valdžios aktus pagal jų prigimtį. Taip pat valstybės imunitetas nebuvo taikomas, jai komerciniuose prekybiniuose teisiniuose santykiuose dalyvaujant per atskirą juridinį

įprastinį komercinį elgesį arba konkretų komercinį sandorį ar veiksmą, atsižvelgiant daugiau į elgesio, sandorio ar veiksmo prigimtį, nei jo tikslą <...>²⁶⁴, tačiau, kita vertus, išskirta daugiau sričių, kurios laikytinos išimtinai viešo pobūdžio net ir komerciniuose santykiuose: individualaus vidaus valdžios akto vykdymo, įstatymų leidžiamosios valdžios akto vykdymo (kuriai priklauso ir nacionalizacijos klausimai), aktų, susijusių su karinėmis pajėgomis, vykdymo, diplomatinės veiklos ir viešųjų paskolų sritys²⁶⁵.

1.2. Valstybės ir jos institucijų viešojo ir privataus statuso atribojimo principai civilinės – komercinės bylos sampratos apibrėžimo, unifikuojant kolizines taisykles ES lygiu, kontekste.

Acta iure imperii - *acta iure gestionis* atitinka ir išreiškia ne vien valstybės (jos institucijų) veiklą valdžios - civiliniais (komerciniais) pagrindais, bet ir veiklos „valdžios – ne valdžios pagrindais“ skirtumą. T.y., valstybės ir asmens santykiai, kurie nėra pagrįsti suverenios valstybės valdžios įgyvendinimu, ir, atitinkamai, pavaldumu tarp minėtų šalių, patenka į „tai, kas liko“ kategoriją – minėtos valdžios nebuvimas savaime implikuoja veikimą bendrais, arba lygiais, pagrindais²⁶⁶. Taigi, *acta iure gestionis* samprata yra platesnė nei veikimas civiliniais komerciniais pagrindais. Ji apima veikimą bet kokiuose lygiagrečiuose santykiuose²⁶⁷. Šis skirstymas yra iš dalies normatyvinis (nes remiasi tam tikrų institutų priskirtinumu teisės šakoms), tačiau iš esmės – racionalus, kreipiantis

asmenį, neatsižvelgiant, kad konkrečiu atveju buvo vykdomos valstybės viešosios valdžios funkcijos, ir nepriklausomai nuo jos įnašo dalies ar įtakos minėtame juridiniame asmenyje (Ketvirtoji ataskaita, p. 219).

²⁶⁴ Foreign Sovereign Immunities Act, 1976 (http://archive.usun.state.gov/hc_docs/hc_law_94_583.html) 1603 str. (d), (e) d.

²⁶⁵ Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo sprendimas byloje *Victory Transport Inc. v. Comisaria General de Abastecimientos y Transportes* (1964), 336 F2d 354 (2d Cir. 1964).

²⁶⁶ Kaip matyti iš istorinės analizės, tam tikru mastu *acta iure gestionis* koncepcija siejama su juridinio asmens, kaip atskiriamo nuo politinio asmens, samprata, tačiau vienareikšmiškai teigti, kad ji apima tik civilinį teisinį statusą, negalima. Šios koncepcijos esmė sietina ne tiek su civilinės teisės reguliavimo sritimi kontinentinės teisės tradicijoje, kiek su bendrąja teise (*common law – angl.*).

²⁶⁷ *Acta iure gestionis* yra susijusi ir su viešojo administravimo subjektų veikla, kaip valdymo, nesusieto su valdžios vykdymu, kategorija. Kaip minėta, kai kurių valstybių teisėje viešojo valdymo aktai buvo priskiriami *gestionis* sričiai, iš dalies juos atribojant tiek nuo valdžios, tiek nuo grynai civilinės – komercinės prigimties aktų (žr., II.[1.1.] ir II [3.1.] darbo dalis).

dėmesį į teisiniuose santykiuose naudojamų teisinių priemonių pobūdį, o ne į empirinį ar politinį valdžios galių akcentavimą. Vis dėl to, tarptautinio papročio lygmens koncepcija, lemiančia valstybės imuniteto netaikymą, ypač ES lygiu, galiausiai buvo pripažinta siauresnio pobūdžio, tačiau valstybių nacionalinėje teisėje (įskaitant tarptautinės privatinės teisės bylas) pakankamai vieningai taikyta nuostata, jog būtent civiliniuose – komerciniuose santykiuose valstybė neveikia valdžios pagrindais²⁶⁸.

Analizuojant Bazelio, JT ir ES konvencijų nuostatas matyti, kad, nepaisant *gestionis* srities susiaurinimo iki civilinių – komercinių santykių (pagrindų), pastarieji suprantami pakankamai plačiai, o pats valstybės veiklos valdžios pagrindais atskyrimas nuo minėtos srities išlaikė racionalų charakterį.

Bazelio konvencijoje valstybės veikla pagal sutartį (4 str.) laikoma privačia veiklos sritimi ir eliminuoti ją iš šios srities gali pačių sutarties šalių valia pagrįsta motyvacija arba pozityvioji teisė, nustatanti, kad konkrečios rūšies sutartinės prievolės kyla iš administracinės teisės²⁶⁹. Papildomai ši sritis apibrėžiama ir per įsisteigimo principą (7 str.). JT konvencijoje komercinio sandorio termino

²⁶⁸ Bazelio konvencijoje valstybės imuniteto apribojimo pagrindu laikyta *acta iure imperii* – *gestionis* doktrina (Explanatory Report on European Convention on State Immunity, ETS No. 074, įžangos 5 p.; I dalies 1-3 p.). Tačiau tik 1982 metais paskelbtoje Tarptautinės teisės komisijos Ketvirtojoje ataskaitoje (10 metų vėliau po Bazelio konvencijos priėmimo) buvo išsamiai apžvelgta valstybių tarptautinės privatinės teisės praktika dėl valstybės viešos ir privačios veiklos atskyrimo ir išskirti imuniteto netaikymo pagrindai (doktrinos): (a) valstybės kaip asmens dualizmas (dvigubas valstybės teismus) - valstybė kaip politinis vienetas (*ente politico – it.*) arba kaip juridinis asmuo (*corpo morale – lot.*); (b) *acta iure imperii* – *gestionis* doktrina, sieta su Italijos ir Prancūzijos teisėje egzistuojančiomis sąvokomis ir valstybės veiksmų skirstymu į „*atti d'impero*“, „*actes de puissance publique*“ ir „*atti di gestione*“, „*actes de gestion privé*“ ar „*jure et more privatorum*“ ir kt., pažymint, kad tokie skirstymai valstybės tradicinių funkcijų plėtros eigoje tampa kontraversiški; (c) aktų privačios ar viešos prigimties doktrina, pabrėžianti veiksmų prigimties aspektą, vertinant ją objektyviais kriterijais – ar konkretus įsipareigojimas (prievolė) kilo iš valdžios akto, ar privataus susitarimo, pažymint, kad privataus ar viešo tikslo kriterijaus naudojimas buvo paremtas subjektyviu vertinimu, o aiškiam ir objektyviam vertinimui kliūtis sudarė tai, kad visa valstybės veikla yra skirta viešiesiems tikslams; (d) prekybinė komercinė – nekomercinė veikla (sandoriai). Šis skirstymas remiasi tuo, kad valstybės imuniteto doktrina ją apibrėžiančių principų lygmenyje *niekuomet ir nebuvo absolūti*, o prekybinė sritis teoriškai buvo atskirta nuo valstybės imuniteto iš pat pradžių net labiausiai tradiciškai šią doktriną palaikiusiose valstybėse. Atitinkamai, valstybės imuniteto netaikymas būtent prekybinės komercinės veiklos srityje laikytas įsitvirtinusių tarptautinės privatinės teisės papročiu, dėl kurio (skirtingai nei dėl socialinio draudimo ir kitų santykių, kurie skirtingose valstybėse priskiriami skirtingoms teisės šakoms) nekilo abejonių (Ketvirtoji ataskaita, p. 208, 209, 211-213).

²⁶⁹ Explanatory Report on European Convention on State Immunity, 4 str. komentaras, 26, 29 p.

samprata apima ne tik įprastinius komercinius sandorius, kaip prekių pirkimas – pardavimas, paslaugų teikimas ar paskolos, bet ir kitokius komercinius, finansinius, pramoninius, prekybinius, profesinius sandorius (2(1)(c), 2(2); 10 str.). Šių sandorių sąrašas nėra baigtinis. Minėtuose tarptautiniuose dokumentuose vieningai pasirinkta vadovautis objektyviaisiais teisinių santykių dalyko ir prigimties kriterijais kaip plačiausiai taikomais ir, kvalifikuojant valstybės sutartinius veiksmus, keliančiais mažiau neaiškumų, nei sutarties pagrindo ar tikslo koncepcija (ypač subjektyvioji *cause* samprata²⁷⁰).

Naujojoje Lugano konvencijoje civilinėms ir komercinėms byloms yra priskiriamos bylos dėl sutarčių, įskaitant turto patikėjimo, vartojimo, draudimo sutartis, sandorius dėl daiktinių ir intelektinių teisių (5, 8, 9 str. ir kt.), ši samprata apibrėžiama neatsižvelgiant į tai, kas yra bylos šalis – privatus ar viešas asmuo (įskaitant valstybę ir jos institucijas) ir o į bylos dalyku esančių santykių prigimtį, nepriklausomai nuo to, kurių nacionalinių teismų jurisdikcijai jie būtų priskirti²⁷¹. Teismų praktikoje civilinės ir komercinės bylos sąvoka, kaip minėta, sekė iš Europos Teisingumo Teismo išaiškinimo *LTU v. Eurocontrol* byloje. Joje valdžios funkcijų įgyvendinimu buvo laikoma Eurocontrol galios vienašališkai nustatyti mokesčius už jos suteiktos įrangos ir paslaugų išimtinai privalomą naudojimą. Analizuojant šį Teismo išaiškinimą, matyti, kad jame nėra detalai nustatomi tie „elementai“, kuriais remiantis vertinamas teisinis santykis (jo dalykas), taigi, nėra aiškių nuostatų, ar sutartinio santykio dalyko apibrėžimas priklauso nuo sutarties pagrindo (*cause*), jei taip - objektyviosios ar subjektyviosios jo sampratos. Taigi,

²⁷⁰ Ketvirtoji ataskaita, p. 211-213. Dėl objektyvios ir subjektyvios *cause* sampratos žr. pvz., Mikelėnas V. Sutarčių teisė, *op. cit.*, p. 111, 112; Catala P. Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription. Proposals for Reform of the Law of Obligations and the Law of Prescription (transl. J. Cartwright and S. Whittaker) p. 35 (<http://www.justice.gouv.fr>). Atkreiptinas dėmesys į mokslininkų pastebėjimus, kad objektyvioji *cause* samprata praranda praktinę reikšmę, nes sutampa su sutarties objekto (dalyko) apibrėžimu, tuo tarpu subjektyvioji samprata yra per daug plati ir kelia grėsmę teisinių santykių tikrumui.

²⁷¹ Šiuo principu taip pat buvo grindžiamos ir Briuselio bei 1988 m. Lugano konvencijos (Jenard P., Möller G. Report on the Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters done at Lugano on 16 September 1988. OJ C 189/57, 1990, p. 57, 13 p.; P. Jenard Ataskaitos, III skyriaus III dalis.).

ši teismo jurisprudencija yra civilinės (komercinės) bylos sampratos įtvirtinimas daugiau jos autonomiškumo aspektu, tačiau neteikia aiškesnių kriterijų.

Aptariamoms ES konvencijos netaikomos mokesčių, muitų ir administracinėms byloms. Pastaroji nuostata Briuselio konvencijoje atsirado ne iš karto, o 1978 m. prie konvencijos prisijungus Danijos Karalystei, Airijai ir Jungtinei Karalystei. Šios prisijungimo konvencijos parengiamuosiuose dokumentuose buvo išskirti du aspektai, dėl kurių kyla nesuderinamumų lyginant bendrosios ir kontinentinės teisės valstybių teisę privačios ir viešosios santykių srities atskyrimo klausimu. Pirmiausia, įvairiose valstybėse skiriasi viešosios teisės reguliuojamų teisinių santykių apimtis. Antra, valdžios institucijos dažnai turi galimybę pasirinkti viešą arba privačią veikimo formą²⁷². Prie konvencijos prisijungiant Jungtinei Karalystei, esminę reikšmę turėjo tai, kad joje administracinė teisė nėra atskirta nuo bendrosios teisės (*common law*). Šioje valstybėje sprendžiamos bylos, kurios kontinentinės teisės požiūriu yra administracinės, būtų patekusios į Konvencijos 1 str. 1 dalyje apibrėžtą taikymo sritį, todėl buvo reikalinga eksplicitiškai išreikšta išimtis. Ji suformuota pagal pradinių valstybių narių – kontinentinę teisės tradiciją, kurioje egzistavo, nors ir su prieštaravimais ir trūkumais²⁷³, administracinės ir civilinės teisės atskyrimas²⁷⁴. Tačiau tai taip pat reiškia, kad šie prieštaravimai Briuselio konvencijos (taip pat – Lugano konvencijų) reguliavimu ir nebuvo išspręsti, o palikti teismų nuožiūrai: konvencijos tekstas nedavė atsakymo dėl mokesčių, muitų ir administracinėms byloms sąvokos apibrėžties ir detalesnių kriterijų, kuriais galima būtų vadovautis atskiriant, ar valstybė (jos institucijos) veikia valdžios pagrindais minėtose

²⁷² *Ibid*, 25, 27 p.

²⁷³ Čia iš esmės buvo pažymėti skirtumai tarp Vokietijos ir Prancūzijos administracinės sutarties doktrinų. Plačiau žr. *ibid*, 26 p.

²⁷⁴ Pažymėtina, kad itin kritiškai buvo įvertinta tai, kad valstybėse, kuriose viešosios ir privatinės teisės sričių atskyrimas nėra aiškiai apibrėžtas, valdžios institucijos, įgyvendindamos joms pavestas funkcijas, turi teisę atitinkamai rinktis veikimo formą: „naudotis suverenaus akto metodu“ (t.y., sudaryti administracinę sutartį) arba sudaryti privatinės teisės reguliuojamą sutartį, o tai ypač apsunkina galimybę įvertinti, ar konkrečiuose teisiniuose santykiuose jos veikė kaip privatūs asmenys (*ibid*, 27 p.).

valstybių nacionalinėje teisėje skirtingai reglamentuojamose srityse, nepašalino ir administracinės sutarties teorijos teikiamų neaiškumų.

Kai kurios išimtys iš civilinių – komercinių bylų srities ES konvencijose (pvz., dėl asmenų teisinio statuso, bankroto, socialinio draudimo), nuo pat pradžių nebuvo siejamos su aukščiau aptarta administracinių bylų išimtimi, taigi, jos originaliai buvo savarankiško pobūdžio išimtys ir išliko iš esmės nepakitusios²⁷⁵. Kita vertus, šios išimtys nėra absoliučios: minėtos konvencijos buvo taikomos teismo byloms, iškeltoms, pavyzdžiui, socialinio draudimo institucijos, veikiančios vieno ar kelių naudos gavėjų vardu, kad pareikštų ieškinį žalą padariusiai trečiajam šaliai²⁷⁶, be to, apėmė bylas, keliamas pagal atgręžtinio reikalavimo teisę, kuriomis viešoji įstaiga siekia iš asmens, kuriam taikoma privatinė teisė, išieškoti sumas, jos sumokėtas kaip socialinė parama išsituokusiam sutuoktiniui ir to asmens vaikui, jeigu pagrindą ir išsamias taisykles dėl tokios bylos iškėlimo reglamentuoja įprastinės (privatinės) teisės normos dėl išlaikymo prievolių²⁷⁷.

Sprendžiant, ar valstybės (jos institucijų) statusas sietinas su suverenių valdžios galių įgyvendinimu, ar su veikimu bendrais (lygiais) pagrindais Europos Teisingumo Teismo praktikoje nuosekliai remiamasi išaiškinimu minėtoje *LTU v. Eurocontrol* byloje ir civilinės komercinės bylos sąvoka aiškinama kaip autonomiška. Tačiau, kadangi šioje byloje kriterijai, kuriais atskiriama valstybės privati ar vieša veikla, apibrėžiami pernelyg abstrakčiai, tolesnėje Teismo praktikoje konkrečių kriterijų, kuriais būtų sprendžiama dėl *acta iure imperii* išimties pritaikymo, problematiką lėmė objektyvaus (santykio prigimties) ir

²⁷⁵ P.vz., dėl socialinio draudimo išimties Konvencijų ataskaitose pabrėžiama, kad nacionalinėje valstybių teisėje socialinis draudimas gali būti reguliuojamas tiek viešosios, tiek privatinės teisės - dėl šių skirtumų socialinis draudimas nepriskirtas autonominei Konvencijose pateiktai civilinių – komercinių bylų sričiai, kaip stokojantis būtino bendros valstybių pozicijos (kaip tarptautinio papročio) požymio (P. Schlosser Ataskaitos 60 p., P. Jenard Ataskaitos III skyriaus IV(C) dalis).

²⁷⁶ P. Schlosser Ataskaitos 60 p., P. Jenard Ataskaitos III skyriaus IV(C) dalis; Jenard P., Möller G. Report on the Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters done at Lugano on 16 September 1988. OJ C 189/57, 1990, p. 57, 23 p.

²⁷⁷ P. Schlosser Ataskaitos 60 p.

subjektyvaus (tikslų) pasirinkimas. Kai kuriais atvejais buvo vertinama ne tik pagal objektyvius elementus, bet ir remiantis subjektyvia *cause* koncepcija. Nustatant išvestinių ar glaudžiai susijusių su viešaisiais santykiais teisinių santykių prigimtį ir dalyką, didelę reikšmę turėjo jų atsiejimas ir kvalifikavimas kaip savarankiškų, neatsižvelgiant į tai, jog pradinis teisinis santykis kyla iš viešosios teisės srities, o išvestinis yra skirtas jam aptarnauti, tenkinti viešuosius tikslus ir pan.²⁷⁸.

Pavyzdžiui, *Rüffer* byloje²⁷⁹ Teismas sprendė, kad tai, jog nuostoliai regreso tvarka išsieškomi ne per administracinį procesą, o per civilinį ieškinį, nelemia bylos teisingumo pagal Briuselio konvenciją. Teisinio santykio dalykas ir prigimtis buvo vertinti pagal jo *tikslo* kriterijų - siekį išsieškoti vykdant būtent administracines funkcijas patirtas išlaidas, nepaisant pasirinktų šiam tikslui priemonių civilinės prigimties. Pastaroji nebuvo paneigta²⁸⁰, tačiau laikyta neturinčia reikšmės. Lemiamu laikytas pradinio teisinio santykio, o ne regreso santykio, teisinis pobūdis, minėtas jo tikslas bei tai, kad *daugumos* valstybių teisėje ginčai dėl šių regresinių santykių buvo reglamentuojami administracinės teisės²⁸¹.

Kitoks sprendimas šiuo požiūriu buvo priimtas *Baten* byloje²⁸². Nors žalos išieškojimo teisė kilo iš institucijos veiksmų viešosios teisės reglamentuojamuose socialinės paramos santykiuose, jos išieškojimas (žalos atlyginimas) iš išlaikymo nemokėjusio sutuoktinio vertinti kaip savarankiškas teisinis santykis. Valstybės

²⁷⁸ Objektyvieji vertinimo kriterijai neleido atsižvelgti, pvz., į Prancūzijos teisės nuostatas dėl viešųjų pirkimų sutarčių priskirtinumo administracinės teisės sričiai pagal šių sutarčių tikslą.

²⁷⁹ 1980 m. gruodžio 16 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje 814/79 *Nyderlandų valstybė v. Reinhold Rüffer*. Teismų praktikos rinkinys, 1980, p. 03807.

²⁸⁰ *Ibid.*, 15 pastr.

²⁸¹ Generalinio Advokato Warner išvados, pateiktos 1980 m. spalio 8 d. byloje 814/79 *Nyderlandų valstybė v. Reinhold Rüffer*, 13 pastraipa. Kvestionuotina, ar bendri nacionalinių teisinių sistemų principai gali būti nustatomi vien „daugumos principu“, visiškai neatsižvelgiant į bylos aiškinimui aktualias konkrečios valstybės teisės nuostatas. Manytina, turėtų būti ieškoma konceptualių panašumų, pavyzdžiui, išplaukiančių iš bendresnių, nei tik siauroje žalos dėl avarijos padarinių šalinimo viešuosiuose vandenyse, deliktinės atsakomybės nuostatų.

²⁸² 2002 m. lapkričio 14 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje 271/00 *Gemeente Steenbergen v. Luc Baten*. Teismų praktikos rinkinys, 2002, p. I-10489.

(jos institucijos) padėtis (jos teisė) buvo prilyginta bet kurio kito trečiojo asmens, sumokėjusio skolininko skolą, padėčiai (regreso teisei) arba asmens, patyrusio žalą dėl trečiojo asmens pareigos nevykdymo, padėčiai (teisei reikalauti žalos atlyginimo), darant išlygą, kad jei institucija veiktų nebe pagal civilinės teisės normas ir šalių sudarytą išlaikymo sutartį, o *savarankiškos* iš teisės aktų kylančios prerogatyvos pagrindu, tai jau nebūtų civilinė byla. Pastaraisiais sprendžiamojo pobūdžio kriterijais konstatuota, kad valstybė neįgyvendino valdžios galių, nepaisant bendro viešo jos funkcijų pobūdžio ir veiklos tikslų²⁸³.

Sonntag byloje priimtu sprendimu dar kartą patvirtinta teisinio santykio prigimties kriterijaus reikšmė ir objektyvus, nuo konkrečių nacionalinės teisės nuostatų dėl valdžios funkcijų, prerogatyvų ir pan. nepriklausomas jos vertinimas. Valdžios funkcijų vykdymo kriterijus, kaip išimtis, vertinta siaurinamai, atskiriant valstybės tarnautojo valdžios funkcijas ir kitokius jo įgaliojimus, kurie neperžengia įprastų santykių tarp privačių asmenų ribų ir iš esmės nesiskiria nuo privačių asmenų veiksmų, nepaisant to, kaip šie klausimai sureglamentuoti nacionalinėje teisėje²⁸⁴. Analogiškai *Henkel* byloje dėl vartotojų teisių gynimo asociacijos teisinio statuso Teismas sprendė, kad ji yra privatus asmuo - vartotojų atstovas, prevenciniu ieškiniu ginantis privačias vartotojų teises, o ne valstybės atstovas, įgyvendinantis valdžios įgaliojimus²⁸⁵. Prevencinis ieškinys kaip

²⁸³ Generalinio Advokato Tizzano išvadoje pažymėta, kad diskusija, kaip šie santykiai yra kvalifikuojami Olandijos, Belgijos nacionalinėje teisėje ar kitoje taikytinoje teisėje laikyta nereikalinga: Konvencijos tikslais pakankamu laikyta tai, kad institucija savo sprendimą įgyvendino pareikšdama civilinio pobūdžio ieškinį (Generalinio Advokato Tizzano išvada, pateikta 2002 m. balandžio 18 d. byloje C-271/00 *Gemeente Steenbergen v. Luc Baten* (Teismų praktikos rinkinys, 2002, p. I-10489) 36-37 pastr.). Taigi, ne tik teismo išvada, bet ir argumentacijos logika buvo priešinga, nei *Rüffer* byloje.

²⁸⁴ 1993 m. balandžio 21 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-172/91 *Volker Sonntag v. Hans Waidmann ir kt.* (Teismų praktikos rinkinys, 1993, p. I-01963) 21, 25, 22, 28-29 pastraipos. Ši Teismo praktika patvirtina, kad sprendžiant dėl funkcijų prigimties, turi būti atsižvelgiama į teises priemones, kuriomis jos įgyvendinamos. Nagrinėtu atveju mokytojo (valstybės tarnautojo) įgaliojimai nebuvo skirtingi, nei privačių asmenų, nes nepasireiškė jokiais valstybinės valdžios priemonėmis, o tik įprastais mokytojų elgesio standartais. Pažymėtina, kad reikalaujamos žalos padengimo finansavimas iš socialinio draudimo lėšų taip pat neturėjo kriterijaus reikšmės: viešieji finansavimo šaltiniai (kurie kai kurių valstybių teisėje yra pagrindas spręsti, kad santykis susiklosto administracinės teisės srityje) nekeičia santykio prigimties ir pobūdžio.

²⁸⁵ 2002 m. spalio 1 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nr. C-167/00 *Verein für Konsumenteninformation v. Karl Heinz Henkel* (Teismų praktikos rinkinys, 2002, p. I-08111) 33

civilinio pobūdžio teisinė priemonė nebuvo priskirta viešosios valdžios priemonėms, vadovautasi objektyviais kriterijais (santykio prigimtimi ir dalyku), atmetant argumentus dėl viešųjų tokio ieškinio tikslų, viešojo intereso įgyvendinimo.

TIARD byloje²⁸⁶ buvo pateiktas prejudicinis sprendimas klausimu, ar civilinė - komercinė laikytina byla, kuria valstybė siekia garantijos sutarties, sudarytos su privačiu asmeniu, įvykdymo, kai minėta garantijos sutartis sudaryta skolininkui esant įpareigotam tokią garantiją pateikti pagal teisės aktų nuostatas²⁸⁷. Tikroji šio sprendimo reikšmė ir prasmė gali būti atskleista tik analizuojant šioje byloje pateiktą Generalinio Advokato Léger išvadą. Joje jis performulavo prejudicinį klausimą: vietoj to, ar minėta byla yra civilinė - komercinė byla jis siūlė Teismui atsakyti, kad byla dėl privačios teisės garantijos sutarties, kurios (t.y., bylos) dalykas yra nurodymas garantui sumokėti muitus, yra muitų byla Konvencijos 1 str. prasme (taigi, išimtis iš civilinių komercinių bylų srities – *aut.*). Matyti, jog pamatinis teisinis argumentas tam buvo tai, kad santykio dalyko apibrėžimas glūdi *cause* koncepcijoje, todėl juo laikytas reikalavimas bendrovei sumokėti muitų skolą, o nustatydamas ir išieškodamas mokesčius ir muitus valstybė įgyvendina valdžios galias. Taigi, premisa tokių valdžios galių konstatavimui buvo garantijos sutarties (šalutinės prievolės) dalyko tapatinimas pačios mokestinės (pagrindinės) prievolės dalykui. Tai, kad šiuo atveju ji tai daro per civilinę sutartį, advokato nuomone, nekeičia santykio kvalifikavimo, nes esą

pastraipa.

²⁸⁶ 2003 m. gegužės 15 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-266/01 *Préservatrice foncière TIARD SA v. Staat der Nederlanden*. Teismų praktikos rinkinys, 2003, p. I-04867.

²⁸⁷ Byla buvo susijusi su originalios redakcijos 1975 m. Muitinės konvencijos dėl tarptautinio krovinių gabenimo su TIR knygelėmis (Valstybės žinios, 2000, Nr. 6-155) (toliau – TIR Konvencija) nuostatomis (originalią redakciją žr. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/tir/handbook/TIRConventionENFRRU.pdf>) ir garantinės asociacijos, paskirtos pagal minėtą Konvenciją, pareiga mokėti muitus bei mokesčius vykdant prievolę už tokių mokesčių nesumokėjusį vežėją. Olandijos valstybės manymu, minėta garantijos sutartis buvo neatsiejamai susijusi su pastarąja pareiga kaip būtina jos dalis, jos sudarymas ir turinys buvo apspręstas viešosios teisės ir Prancūzijos bendrovė, išduodama šią garantiją, pati pasirinko dalyvauti šioje mokesčių ir muitų sistemoje. Gi šios bendrovės teigimu, Olandijos valstybė neveikė jos atžvilgiu kaip valdžią įgyvendinantis subjektas, neteikė jai jokių privalomų nurodymų. Bendrovė, sudarydama sutartį, rėmėsi sutarties laisvės principu.

nustačius bent vieną iš elementų – viešą teisinio santykio prigimtį arba viešą jo dalyką to pakanka, kad santykis nebūtų priskirtas civilinių – komercinių bylų sričiai pagal Konvenciją (išvados 42 pastr.).

Teismas atsakė į pradinį iškeltą prejudicinį klausimą, kad minėti santykiai patenka į Briuselio konvencijos sritį tiek, kiek jie neapima valstybės valdžios funkcijų įgyvendinimo, peržengiančio įprastas santykius tarp privačių asmenų reglamentuojančių taisyklių ribas. Esminiu tapo atsietas šalutinės prievolės vertinimas, t.y., kad garantijos prievolė yra nauja prievolė, būtent - garantuoti pagrindinės prievolės įvykdymą, o garantas santykyje nepakeičia skolininko, ir kad garantijos, kaip šalutinės prievolės, pobūdis nelemia, jog teisės nuostatos, taikytinos jai, turi būti identiškos kaip ir pagrindinei prievolei. Atitinkamai vertinta, ar būtent garantijos santykyje Olandijos valstybė veikė vykdydama valdžios funkcijas ir tokiu būdu, kuris peržengtų įprastas santykių tarp privačių asmenų pagal civilinės teisės nuostatas, ribas. Vertindamas teisinių santykių prigimtį, Teismas rėmėsi tuo, kad TIR konvencijoje (bylai aktualioje originalioje jos redakcijoje) nebuvo jokių nuostatų, kurios apibrėžtų garantinei asociacijai *valstybės nustatytų* galimų įsipareigojimų apimtį kaip sąlygą priimti sprendimą dėl garantinėms asociacijoms suteikiamų įgaliavimų (patvirtinti ją įgaliota garantine asociacija konkrečioje valstybėje – aut.). Teismas palaikė Prancūzijos bendrovės argumentus dėl sutarties laisvės: kad šioji laisvai apsisprendė, kurių vežėjų asociacijų prievolės ji padengs ir už kokį užmokestį²⁸⁸.

Manytina, kad pacituoti Europos Teisingumo Teismo sprendimo motyvai neturėtų būti suprantami pažodžiui, o turėtų būti atsižvelgiama į bendrą jų prasmę ir logiką. Originali TIR Konvencijos redakcija neturėjo 9 priedo, kuris detaliau išdėstė garantijos sutarties sudarymą ir jos turinį, tačiau jos tekste *buvo* nuostatos dėl to, jog garantinė asociacija gali būti patvirtinta susitariančios valstybės *tik tuomet*, jei jos garantija padengia vežėjų mokestinius įsipareigojimus (6 str. 2 d.).

²⁸⁸ 2003 m. gegužės 15 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo byloje C-266/01 *Préservatrice foncière TIARD SA v. Staat der Nederlanden* 32-35 pastr.

Be to, garantinės asociacijos prievolės buvo išsamiai reglamentuotos 8 straipsnyje. Taigi, TIR Konvencija *numatė* garantiją kaip sąlygą asociacijos patvirtinimui, tik nereglementavo, ar garantiją turi išduoti pati garantinė asociacija, ar už ją tokią garantiją valstybei gali pateikti ir trečiasis asmuo - pastarasis vežėjų prievolių garantavimo TIR sistemoje būdas tuo metu buvo galimas. Aptariamoje byloje Prancūzijos bendrovės garantija buvo nacionalinės valstybės priimta būtent kaip garantija pagal TIR konvenciją (tai yra visiškai akivaizdu iš byloje nurodytų nacionalinių teisės aktų), todėl Teismo sprendimo motyvai dėl to, kad garantijos sąlygų ir minėtų teisės aktų nuostatų sutaptis yra tik paprastas tekstų sutapimas, yra formalūs. Įvertinus tai, manytina, kad šie motyvai kartu reiškia siaurinamą valstybės valdžios galių išimties traktavimą. Esminiu laikytas faktas, jog Olandijos valstybė ne vienašališkai įpareigojo bendrovę, o pastaroji įsipareigojimus prisiėmė laisva valia. Kitokią Teismo poziciją, manytina, būtų lėmę tai, kad garantinė asociacija būtų įpareigota tiesiogiai įstatymu ar administraciniu aktu. Tai, kad Teismas aptariamoje byloje aiškiai atmetė visą Generalinio advokato nuomonę, išgrynino garantijos santykio dalyką ir vertino jį kaip savarankišką, reiškia aiškinimą, kad valstybės valdžios galios nepersmelkia kiekvieno teisinio santykio, kuris seka iš valdžios funkcijų įgyvendinimo viešosios teisės reglamentuojamuose santykiuose ar kitaip yra su tokiu valdžios įgyvendinimu susijęs. Taigi, atribojant viešąją ir privačią valstybės veiklos sritį, kiekvienas teisinis santykis, turėtų būti vertinamas kaip savarankiškas, objektyviai nustatant būtent jo dalyką ir prigimtį, neiškreipiant šios kvalifikacijos argumentais dėl viešųjų santykio tikslų, kuriuos glaudžiai su viešąja teise susijusiuose teisiniuose santykiuose visuomet galima rasti.

Apibendrinant, suvereno statuso priskyrimas valstybei (jos institucijoms) tarptautinėje privatinėje teisėje vertinamas siaurinamai ir siejamas tik su esminėmis ir tiesiogiai taikomomis valstybės valdžios galiomis. Teisiniai šių subjektų ir kitų asmenų santykiai kvalifikuojami pagal jų prigimtį ir dalyką, vertinant, ar valstybės institucijų įgaliojimai peržengia įprastas santykių tarp

privačių asmenų ribas. Taigi, vertinama objektyviais ir racionaliais kriterijais, neatsižvelgiant į santykio, *inter alia*, sutarties tikslus ir į bendrą valstybės (jos institucijų) teisinio statuso sąryšį su viešuoju interesu ir viešaisiais tikslais (funkcijomis). Nors civilinės ir komercinės bylos apibrėžimas tarptautinėje privatinėje teisėje yra santykinai autonomiškas, nacionalinėje teisėje sprendžiant dėl viešojo administravimo subjekto statuso sutartiniame santykyje, reikėtų vadovautis analogiškais teisiniais kriterijais ir argumentais. Kita vertus, tarptautinėje privatinėje teisėje suformuota ribotos apimties *acta iure imperii – gestionis* koncepcija, siejama tik su civilinės – komercinės bylos samprata. Tos santykių rūšys, dėl kurių priskyrimo civilinei ar administracinei sričiai nėra susiformavusios vieningos valstybių praktikos, kurią galima būtų laikyti tarptautiniu papročiu, yra sąmoningai eliminuotos iš šios sampratos. Tačiau nacionalinėje teisėje nėra kliūčių ir šiuose ginčytinos teisinės prigimties santykiuose valstybės teisinę padėtį vertinti racionaliais ir objektyviais kriterijais, priskiriant juos civilinės teisės sričiai²⁸⁹.

2. Valstybės ir jos institucijų, kaip ūkio subjekto ir kaip valdžios subjekto, statuso atribojimo principai ES konkurencijos teisėje.

ES sutarties²⁹⁰ konkurencijos teisės normos saisto valstybę (jos institucijas) tiek kaip viešosios valdžios subjektus (reguliuotojus), tiek kaip ūkio subjektus (*undertakings - angl.*), teisiškai prisiedama valstybei (jos institucijoms) pastarąjį statusą. Bendras šio teisinio reguliavimo tikslas yra užtikrinti lygias ekonominės subjektų veiklos ir konkurencijos galimybes bendroje rinkoje. Valstybė tokias lygias galimybes gali pažeisti tiek savo valdžios galių naudojimu, tiek kitais būdais, tarp jų - pati veikdama kaip ūkio subjektas. Taigi ir ES konkurencijos

²⁸⁹ Tai ateityje gali įtakoti ir atitinkamo tarptautinio teisinio papročio susiformavimą tarptautinėje privatinėje teisėje.

²⁹⁰ Šiame darbe, cituojant mokslo darbus, teisinį reglamentavimą ir teismų praktiką, ES sutarties ir kitų teisės aktų straipsnių numeracija dėl glaustumo nėra kiekvienu atveju keičiama, o nurodoma tokia pati, kokia yra cituojamame tekste. ES sutarties terminu *mutatis mutandis* žymimos tiek Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, tiek ir atskiros Europos Sąjungos sutarties redakcijos, taip pat ir Europos Bendrijų sutartys.

teisės normos yra adresuojamos skirtingiems asmenims: ūkio subjektams arba valstybei (jos institucijoms), kaip konstitucinį ir administracinį statusą turintiems subjektams. Pirmiesiems (įskaitant viešuosius ūkio subjektus²⁹¹, kuriems taikomos specialios taisyklės šiuo požiūriu) yra tiesiogiai uždraudžiami tam tikri susitarimai ir veiksmai²⁹². Antriesiems nustatomos negatyvaus ir pozityvaus turinio pareigos elgtis taip, kad aukščiau minėtas tikslas būtų realiai įgyvendintas²⁹³.

ES teismų praktikoje į ūkio subjekto sąvoką žvelgiama kaip į bendrą visai Bendrijos konkurencijos teisės sistemai²⁹⁴. Ši sąvoka yra savarankiška ES teisės kategorija, nepriklausoma nuo valstybių narių nacionalinės teisės nuostatų, todėl turi būti aiškinama atsižvelgiant į ES kontekstą, jos teisinės sistemos paskirtį ir tikslus. Bet koks bandymas susieti ją su kurios nors valstybės narės nacionaline teise lemtų pernelyg siaurą ūkio subjekto suvokimą ir užkirstų kelią aiškinti šią sąvoką nuosekliai ir vienodai²⁹⁵. Taikant konkurencijos teisę, ūkio subjektų veiksmai sutartiniuose santykiuose turi būti vertinami ne civilinės teisės ar kitos teisės ribose, o konkurencijos teisės kontekste ir pagal konkurencijos teisės normų nustatytą tokio susitarimo reikšmę ir prasmę²⁹⁶. Kita vertus, ES konkurencijos teisės nuostatos valstybėms privalomos, todėl nacionalinėje teisėje ūkio subjekto sąvoka turėtų būti aiškinama atitinkamai ES konkurencijos teisėje pateiktai ūkio

²⁹¹ ES sutarties lietuviškame tekste 106 straipsnyje vartojamas terminas „valstybės įmonė“, angliškame – *public undertaking* terminas. Šiame darbe vartojamas viešojo ūkio subjekto terminas, kadangi žodis „įmonė“, lygiai kaip ir „bendrovė“, ar „firma“ yra daugiau kalbinis, nei teisinis termino *undertaking* atitikmuo. Be to, Lietuvos teisėje valstybės įmonė žymi tik vieną iš viešųjų juridinių asmenų formų.

²⁹² ES sutarties 101 str. 1 dalis, 102 straipsnis, 106 str. 1, 2 dalis.

²⁹³ ES konkurencijos teisė valstybei (jos institucijoms) numato pareigas užtikrinti konkurencijos normų taikymą, įskaitant pareigą nepriimti naujų teisės aktų ir nepalikti galiojančiųjų, prieštaraujančių ES konkurencijos teisei, viešiesiems ūkio subjektams bei ūkio subjektams, kuriems valstybės narės suteikia specialias arba išimtinės teises (ES sutarties 104 str. 1 d.).

²⁹⁴ 1991 m. gegužės 30 d. sprendime byloje C-68/89 *Europos Bendrijų Komisija v. Nyderlandų Karalystė* (Teismų praktikos rinkinys, 1991, p. I-02637) Europos Teisingumo Teismas yra nurodęs kad „nėra jokių teisinių ar ekonominių priežasčių, dėl kurių ūkio subjekto sąvoka galėtų turėti skirtingą reikšmę“.

²⁹⁵ Butkevičius L. Vidinis ir išorinis ūkio subjekto sampratos elementai, arba kas yra „ūkio subjektas“ pagal Europos Bendrijos ir Lietuvos konkurencijos teisę. Privatinė teisė: praeitis, dabartis ir ateitis. Liber Amicorum Valentinus Mikelėnas (ats. red. V. Mizaras). Vilnius: Justitia, 2008, p. 63. Tekstas pakeistas vietoj žodžio „Bendrijos“ vartojant santrumpą ES, kadangi autoriaus pastebėjimai tinka ne tik Europos Bendrijos, bet ir Europos Sąjungos konkurencijos teisės sistemai.

²⁹⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 28 d. sprendimas a. b. Nr. A⁵²⁵-2577/2011 *UAB „Media House“ ir kt. v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*.

subjekto sampratai. Nors konkurencijos teisės nuostatos nėra tiesiogiai skirtos apibrėžti valstybės ir jos institucijų statusą nacionalinėje civilinėje ar administracinėje teisėje, tačiau pastarosioms nesant izoliuotoms nuo konkurencijos teisės, egzistuoja bendras valstybės ir jos institucijų statuso apibrėžimo nacionalinėje teisinėje suderinamumo su ES konkurencijos teisės nuostatomis poreikis. Nors konkurencijos teisė ir civilinė teisė yra skirtingos teisės šakos, vis tik abi jos remiasi siekiu užtikrinti ūkio subjektų lygiateisiškumą ir autonomiją bei apsaugoti šias vertybes nuo vienašališkų kitų subjektų veiksmų, kuriais būtų į jas kėsiamasi. Ūkio subjektų autonomija ir lygiateisiškumas bendroje rinkoje gali būti laikoma fundamentalios asmenų ūkinės veiklos laisvės ir jų civilinių teisių substancyvia dalimi²⁹⁷. Argumentai, kuomet yra pateisinamos šių konkurencijos teisės ir civilinės teisės principų ir nuostatų taikymo išimtys, yra tie patys – akcentuojamos išskirtinės viešojo subjekto valdžios galios, taigi, jo konstitucinis ir (ar) administracinis statusas, su kuriuo minėtos teisės šakos nebesieja minėtų teisės principų ir normų. Todėl konkurencijos teisės nuostatų taikymo išimtys yra svarbios sprendžiant, kuriose srityse minėtas viešasis jų statusas pripažintinas ir pateisina lygiateisiškumo principo taikymo išimtis²⁹⁸. Tai turėtų reikšmės sprendžiant dėl viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso lygiateisiškumo aspektu ir nacionalinėje teisėje. Tiek kiek ūkio subjektų teisės įgyvendinimo veikla pasireiškia sutarčių sudarymu, valstybei (jos institucijai) prisiejant ūkio subjekto statusą, nėra abejonių, kad nacionalinės

²⁹⁷ Žinoma, fundamentalios ir civilinės teisės negali būti tapatinamos. Santykis tarp jų svyruoja nuo civilinės teisės horizontalaus pobūdžio „subordinacijos“ fundamentaliai teisei iki papildomumo santykio. Įvairių valstybių teisėje išskiriami skirtingi šios sąveikos lygiai: tiesioginis ir netiesioginis, stiprus ir silpnas, išreikštas arba implicitiškas horizontalus poveikis ir kt. (Pvz., žr. Mak Ch. Fundamental rights in European contract law: a comparison of the impact of fundamental rights on contractual relationships in Germany, the Netherlands, Italy, and England. Kluwer Law International, 2008; Cherednychenko O. O. Fundamental Rights and Private Law: A Relationship or Subordination or Complementarity. Utrecht Law Review, 2007, Vol. 3, Issue 2, p. 1-25).

²⁹⁸ Teisinio reglamentavimo, teisingumo vykdymo, valdingų valstybės prievarta pagrįstų nurodymų davimo, sankcijų skyrimo ūkio subjektams santykiuose nekyla jokių abejonių, kad tai *acta iure imperii* (išskyrus šių veiklų delegavimo atvejus, žr. II.[2.2.] darbo dalį), tačiau kituose teisės įgyvendinimo santykiuose, atsižvelgiant į viešosios ir privačiosios teisės sričių konvergenciją, aktualu nagrinėti, kokiais kriterijais yra atribojamas valstybės (ir jos institucijų), kaip ūkio subjekto, statusas.

teisės aspektu kaip sutarties šalis ji veikia lygiais - civiliniais teisiniais pagrindais. Kita vertus, *acta iure imperii* išimtis konkurencijos teisės taikymo aspektu nesuponuoja, kad minėti subjektai neturi civilinio teisinio statuso, o tik lemia konkurencijos teisės reikalavimų netaikymą.

2.1. Ūkio subjekto (ekonominio vieneto) koncepcijos įtaka valstybės ir jos institucijų statuso vertinimui.

ES sutartis ir kiti ES teisės aktai neteikia nei ekonominės veiklos, nei ūkio subjekto apibrėžimo: šių sąvokų turinys ir reikšmė atskleista tik ES teismų praktikoje²⁹⁹. Ūkio subjekto samprata yra sudaryta iš dviejų skirtingų, bet neatsiejamų elementų: funkcinės ūkio subjekto sampratos ir ūkio subjekto, kaip ekonominio vieneto, sampratos³⁰⁰. Pagrindinė išskiriama ūkio subjekto savybė yra galėjimas savarankiškai veikti rinkoje ir konkuruoti su kitais ūkio subjektais³⁰¹: galia savarankiškai veikti implikuoja šio subjekto organizacinį vieningumą³⁰². Minėta, kad organizacinis vieningumas ir galimybė prisiimti teises, pareigas yra pirminiai juridinio asmens, kaip civilinės teisės subjekto, požymiai. Tai natūraliai lėmė, kad pradiniame ūkio subjekto sampratos vystymosi etape ji buvo apibrėžiama remiantis juridinio asmens samprata³⁰³. Tokia pradinė pozicija netrukus ėmė keistis, bet ne todėl, kad ūkio subjekto samprata būtų praradusi

²⁹⁹ Šia sąvoka, kaip pamatinė, remiasi ir išvestinės sąvokos: viešojo ūkio subjekto, monopolinę padėtį užimančio ūkio subjekto ir kt.

³⁰⁰ Butkevičius L., *op. cit.*, p. 60, 62, 72, 73. Ūkio subjekto (ekonominio vieneto) samprata yra ES konkurencijos teisės subjekto samprata, nes būtent jam iš objektinės minėtosios teisės kyla subjektinės teisės, pareigos ir atsakomybė, tuo tarpu subjektas, kuris sudaro tik bendro ekonominio vieneto dalį, nors yra juridinis asmuo, nėra ES konkurencijos teisės subjektu.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 73.

³⁰² Žr. *ibid.*, p. 63 bei 1992 m. kovo 10 d. Pirmos Instancijos Teismo sprendimas byloje Nr. T-11/89 *Shell International Chemical Company Ltd v. Europos Bendrijų Komisija* (Teismų praktikos rinkinys, 1992, p. II-00757) 311 pastraipą.

³⁰³ Plačiau žr. Butkevičius L., *op. cit.*, p. 61, 1961 m. kovo 22 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo sujungtose bylose 42 ir 49/59 *Société nouvelle des usines de Pontlieue - Acières du Temple (S.N.U.P.A.T.) v. Europos anglių ir plieno bendrijos Aukščiausiąją valdžios instituciją* (Teismų praktikos rinkinys, 1961, p. 00053) 54 pastraipą, 1963 m. gruodžio 16 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje Nr. 36-62 *Société des Acières du Temple v. Europos anglių ir plieno bendrijos Aukščiausiąją valdžios instituciją* (Teismų praktikos rinkinys, 1963, p. 00289). Taigi, ūkio subjekto samprata ES konkurencijos teisėje iš pradžių nebuvo savarankiška, o juridinio asmens, kuriam prisiotos ES konkurencijos teisės nustatytos teisės ir pareigos, atitikmuo.

minėtus juridinio asmens požymius, o todėl, kad dėl poreikio skirti konkurencijai reikšmę turinčius ir vidinius įmonių susitarimus³⁰⁴ organizacinio vieningumo požiūriu buvo reikalinga kaip vieną šios teisės subjektą apibrėžti kelis juridinius asmenis, remiantis būtent ekonominių ryšių (sutartinių arba ne) tarp susijusių subjektų vertinimu³⁰⁵.

Ekonominio vieneto sąvoka pirmą kartą pavartota byloje *Imperial Chemical Industries Ltd.*, sprendžiant, kad „elgesio rinkoje vieningumas ES konkurencijos normų taikymo tikslu yra viršesnis kriterijus už ūkio subjektų formalų atskyrimą, remiantis jų teisiniu subjektiškumu“. Kai subsidiari įmonė neveikia autonomiškai, ES sutarties 85(1) straipsnyje numatyti draudimai taikytini atsižvelgiant į vidinius motininės ir subsidiarios kompanijos, kurios sudaro vieną *ekonominį vienetą (economic unit – angl.)*, santykius. Dėl tokios susiformavusios grupės vieningumo subsidiarios įmonės veiksmai gali būti priskiriami motininei įmonei³⁰⁶. Ši Teismo praktika buvo nuosekliai perimta, paliečiant vis kitus ūkio subjekto sąvokos autonomiškumo nuo juridinio asmens sąvokos aspektus: ekonominiu vienetu gali būti pripažinti keli įvairiais vertikaliais ekonominiais ryšiais susaistyti³⁰⁷ arba vienas po kito įsteigti juridiniai asmenys, kaip *laike*

³⁰⁴ Kai grupė įmonių veikia vienodais interesais, o santykiai tarp jų yra iš esmės ne horizontalūs, o vertikalūs, tarp patronuojančio subjekto ir jo kontroliuojamo subjekto negali egzistuoti konkurencija (Butkevičius L., *op. cit.*, p. 75).

³⁰⁵ Išskiriami šie esminiai ekonominio vieneto, identifikavimo kriterijai: ekonominis savarankiškumas ir kontrolė (lemiama įtaka) subsidiariam subjektui (Butkevičius L., *op. cit.*, p. 76). Pvz., tikrinama, ar vienas iš subjektų neturi kito subjekto kontrolinio akcijų paketo, ar juos sieja funkciniai, ekonominiai ir struktūriniai ryšiai (2010 m. gruodžio 16 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-480/09 P *AceaElectrabel Produzione SpA v. Europos Komisija* (Teismų praktikos rinkinys, 2010, p. I-13355) 47-55 pastr.; 2006 m. sausio 10 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA ir kt.* (Teismų praktikos rinkinys, 2006, p. I-00289) 112 pastr.).

³⁰⁶ Žr. 1972 m. liepos 14 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje Nr. 48-69 *Imperial Chemical Industries Ltd. v. Europos Bendrijų Komisija* (Teismų praktikos rinkinys, 1972, p. 00619), 1984 m. liepos 12 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje Nr. 170/83 *Hydrotherm Gerätebau GmbH v. Firma Compact del Dott. Ing. Mario Andreoli & C. Sas.* (Teismų praktikos rinkinys, 1984, p. 02999).

³⁰⁷ Vertikaliais ryšiais susaistytų subjektų atveju įtvirtintas *asmeninės* pažeidimą padariusio *ekonominio vieneto atsakomybės* principas (žr. 2007 m. gruodžio 12 d. Pirmosios Instancijos Teismo sprendimą byloje Nr. T-112/05 *Akzo Nobel NV ir kt. v. Europos Bendrijų Komisija* (Teismų praktikos rinkinys, 2007, p. II-05049) ir 2009 m. rugsėjo 10 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo byloje Nr. C-97/08 P tarp tų pačių šalių (Teismų praktikos rinkinys, 2009, p. I-08237) 77 pastr.).

tęstinis ekonominis vienetas³⁰⁸, jų tarpe – ir juridinio asmens statuso neturintys subjektai³⁰⁹.

Ūkio subjekto statusas galėjo būti taikomas valstybei (jos institucijoms), kaip juridiniams asmenims. Tuo tarpu ekonominio vieneto koncepcija lėmė dar platesnes šio statuso pripažinimo pastariesiems galimybes, nes nereikalavo civilinio teisinio subjektiškumo: taip ūkio subjekto samprata tapo pritaikoma net toms valstybės institucijoms, kurių teisinį statusą reglamentavo išimtinai viešosios teisės normos. Viešųjų subjektų atžvilgiu ekonominio vieneto koncepcija atitinkamai išplėsta byloje C-118/85 *Komisija v. Italija*³¹⁰. Generalinio Advokato Micho savo išvadoje šioje byloje nurodyta, kad viešoji paslauga ir viešasis ūkio subjektas nėra viena kitai prieštaraujančios kategorijos, ir kad pati viešoji valdžia, įskaitant valstybę, kai kuriais atvejais gali būti laikoma viešuoju ūkio subjektu. Atskiriant, ar subjektas yra viešoji valdžia, ar veikia kaip viešasis ūkio subjektas, reikia remtis ne viešosios paslaugos koncepcija, o tuo, ar subjektas vykdo ekonominę veiklą. Pažymėta, kad ekonominio vieneto koncepcija vienodai taikytina tiek privatiems, tiek viešiesiems ūkio subjektams. Teismo sprendime nurodoma, kad siekiant nustatyti, ar valstybė veikė įgyvendindama savo valdžios galias, ar vykdė ekonominę veiklą, neturi reikšmės, ar valstybė ekonominę veiklą vykdo per atskirai įsteigtą subjektą, kuriam ji turi dominuojančią įtaką, <...> ar tiesiogiai per valstybės valdžios administracijos dalimi esančią instituciją. Pastarosios integruotumas į valstybės valdžios administracijos sistemą nėra kliūtis laikyti ją viešuoju ūkio subjektu, nes tai prieštarautų Bendrijos teisės taikymo

³⁰⁸ Plačiau žr. 2004 m. sausio 7 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą sujungtose bylose Nr. C-204/00 P ir kt. *Aalborg Portland A/S ir kt. v. Europos Bendrijų Komisija* (Teismų praktikos rinkinys, 2004, p. I-00123).

³⁰⁹ Butkevičius L., *op. cit.*, p. 62; Europos Komisijos 1986 m. balandžio 23 d. sprendimas byloje Nr. IV/31.149 *Polypropylene*. OJ L 230, 1986, p. 1-66.

³¹⁰ 1987 m. birželio 16 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimu byloje Nr. 118/85 *Europos Bendrijų Komisija v. Italijos Respublika* (Teismų praktikos rinkinys, 1987, p. 02599) buvo kvalifikuojama subjekto *Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato* (toliau - AAMS) statusas ir veikla. Pastarasis siūlė prekes ir paslaugas tabako gamybos sektoriuje, tačiau Italijos valstybės teigimu, tai buvo viena iš jos valdžios institucijų, esanti Italijos Finansų ministerijos dalimi, neturinti atskiro teisinio subjektiškumo, o tabako gamyba ir platinimas yra viena iš viešųjų institucijų valstybės funkcijų.

vieningumui ir efektyvumui³¹¹. AAMS tiesioginis finansavimas iš valstybės biudžeto laikytas dviejų įmonių tarpusavio finansavimo santykiais, patvirtinančiais jų, kaip bendro ekonominio vieneto statusą, pažymint, kad finansavimo biudžetinėmis asignavimais mechanizmas savaime lemia galią daryti įtaką ūkio subjekto ekonominiam valdymui³¹².

Ryanair byloje privataus investuotojo rinkos ekonomikoje principo³¹³ taikymo tikslais ekonominiu vienetu buvo pripažinti Valonijos regionas ir Briuselio Pietų Charleroi oro uosto įmonė (toliau - BSCA) - viešoji Valonijos regiono kontroliuojama įmonė, kuri valdė ir eksploatavo šį oro uostą koncesininkės teisėmis. Teismas nurodė, kad būtina atskirti pareigas, kurias viešoji institucija privalo atlikti kaip įmonė, vykdanči ekonominę veiklą, ir pareigas, kurios jai tenka kaip viešajai valdžiai. Vien tik ta aplinkybė, kad Valonijos regionas yra viešosios valdžios institucija ir kad jis yra viešajam sektoriui priskiriamas oro uosto infrastruktūros savininkas, nesudaro pagrindo jo netraktuoti kaip ekonominę veiklą vykdančio subjekto. Dar daugiau, pažymėta, kad viešojo oro uosto savininkas gali *tuo pačiu metu* veikti kaip reglamentuojanti valdžios institucija ir kaip privatus investuotojas, o Valonijos regiono funkcijos reglamentavimo srityje (kainų „lubų“ nustatymas) nėra priežastis manyti, jog ji

³¹¹ T. y., viešojo ūkio subjekto apibrėžimas negali būti priklausomas nuo valstybių pagal jų nacionalinės teisės nuostatas pasirinktos tokio subjekto teisinės formos, priešingu atveju vienu teisinės formos subjektų vykdoma veikla būtų laikoma ekonomine, tuo tarpu kitų vykdoma tokia pati veikla būtų ekonomine nelaikoma (1987 m. birželio 16 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo byloje Nr. 118/85 *Europos Bendrijų Komisija v. Italijos Respublika* 7, 8, 10 ir 11 pastr.).

³¹² T. y., valstybė gali tiesiogiai skirti kompensaciją, padengiančią veiklos nuostolius ir paskirti subjektui naujus išteklių fondus, ir dėl to minėtas ūkio subjektas turi galimybę vykdyti veiklą nesiremdamas įprastais komercinės vadybos dėsniais (*ibid*, 13 pastr.).

³¹³ Šis principas taikomas, siekiant atskirti valstybės pagalbos teikimo ir privataus investavimo veiklas. Jis netaikomas, kai valstybė (jos institucija) veikia kaip viešoji valdžia, nes *acta iure imperii* išimtis apskritai atleidžia valstybę nuo valstybės pagalbos teikimo nuostatų laikymosi. Tačiau investiciniai ir valdymo ryšiai yra vienas esminių ekonominės veiklos kvalifikavimo elementų. Kai veikla yra neaiškiaus pobūdžio, tai, kad investiciniai ir valdymo ryšiai tarp viešojo ir privataus asmens yra tokie patys, kokie būtų tarp privačių asmenų, yra lemiamą priežastis laikyti tokiais ryšiais susaistytą subjektą ekonominiu vienetu, o jo vykdomą veiklą, susijusią su prekių ir paslaugų siūlymu rinkoje, - ekonomine (žr. 2008 m. gruodžio 17 d. Pirmosios Instancijos Teismo sprendimo byloje T-196/04 *Ryanair Ltd v. Europos Bendrijų Komisija* (Teismų praktikos rinkinys, 2008, p. II-03643) 95 pastr., taip pat bylą *BNIC v. Guy Clair*).

neveikė kaip privatus investuotojas, nes tokią kainų politiką savo įmonės atžvilgiu gali vykdyti ir privatus savininkas³¹⁴.

Taigi, valstybė ir jos institucijos ES konkurencijos teisės prasme gali būti ūkio subjektas ir ekonominis vienetas - tam neturi reikšmės jos institucijų juridinio asmens statuso turėjimas ar neturėjimas. Atvirkščiai, valstybės institucijų nesavarankiškumas, neautonomiškumas valstybės atžvilgiu, vertikalus ryšys tarp jų artina jas prie ekonominio vieneto koncepcijos, kadangi pastaroji yra atsieta nuo juridinio asmens sampratos. Ekonominio vieneto koncepcijai neturi reikšmės ir konstitucinis ar administracinis teisinis minėtų subjektų statusas, kiek jis nėra valdžios subjekto statusas. *Acta iure imperii* išimtis yra vienas pagrindų neprisieti valstybei (jos institucijai) ūkio subjekto (ekonominio vieneto) statuso funkcinės jo sampratos aspektu. Tai analizuojama kitoje darbo dalyje.

2.2. Funkcinio kriterijaus taikymo problematika valstybę ir jos institucijas kvalifikuojant kaip ūkio subjektus.

2.2.1. Bendrieji ekonominės veiklos sampratos apibrėžimo ir kvalifikavimo principai.

Ūkio subjekto (ekonominio vieneto) statuso pripažinimas funkcinio aspektu ES konkurencijos teisėje priklauso ne nuo tam tikro subjekto juridinio statuso apibrėžimo nacionalinėje teisėje, o išimtinai nuo jo veiklos pobūdžio – ekonominės veiklos (*economic activity* - *angl.*) vykdymo³¹⁵. Generalinio

³¹⁴ Teismas pažymėjo, kad oro uostas *visada* vykdo viešąsias funkcijas, o tai paaiškina, kodėl jam apskritai taikomos tam tikros reglamentavimo formos, net jeigu jis priklauso ir (arba) yra valdomas privačios įmonės. Tai, kad oro uosto infrastruktūros suteikimas transporto bendrovėms naudotis ir jos valdymas <...> yra vykdomas viešajame sektoriuje, nelemia jo priskirtinumo viešosios valdžios išimtinių teisių įgyvendinimui (2008 m. gruodžio 17 d. Pirmosios Instancijos Teismo sprendimo byloje T-196/04 *Ryanair Ltd v. Europos Bendrijų Komisija* 61, 91, 92, 93, 95, 96 pastr.).

³¹⁵ Kaip analizuoja L. Butkevičius, Europos Teisingumo Teismo pasirinktas neformalus požiūris, neskirstant subjektų į konkrečias kategorijas pagal teisinę formą leido pripažinti ūkio subjektais įvairias <...> ūkinės veiklos formas <...>, įskaitant valstybės kontroliuojamas bendroves <...>, nepelno juridinius asmenis, partnerystę ir išskirtinai sutartiniais pagrindais veikusius organizacinius darinius, neatsižvelgiant į tai, ar šie subjektai yra įregistruoti nacionalinėje teisėje kaip privatūs, ar kaip viešieji juridiniai asmenys, o iš kitos pusės - privati bendrovė gali būti nelaikoma ūkio subjektu, funkcinio aspektu ją prilyginant valdžios institucijai (Butkevičius L., *op. cit.*, p. 64, 66). Pastaruoju aspektu autorius pateikia *Diego Cali* bylos pavyzdį, kuri plačiau aptariama II.[2.2.2] darbo dalyje.

Advokato Mischo išvadoje byloje Nr. 118/85 *Komisija v. Italija* pažymima, kad teisinės formos, kuriomis valstybė ir jos institucijos vykdo ekonominę veiklą, įvairiose valstybėse ir skirtingais laikotarpiais skiriasi priklausomai nuo teisinio reguliavimo ir politikos. Šios formos pasirenkamos remiantis ne objektyviais kriterijais, o politiniais ar istoriniais motyvais arba tiesiog atsižvelgiant į tikslingumą ar valdymo patogumą. Dėl to daryta išvada, kad apibrėžiant viešojo ūkio subjekto sampratą ES konkurencijos teisės prasme esminis dėmesys turi būti skiriamas jo vykdomai *funkcijai*, o ne subjekto teisei formai. Šis funkcinis apibrėžimas remtas dvigubo valstybės subjektiškumo koncepcija, kurioje atskiriamas valstybės valdžios galių įgyvendinimas ir veikimas savininko teisėmis (*proprietary rights - angl.*). Ši koncepcija, Advokato nuomone, juo labiau taikytina tais atvejais, kai *valstybė yra ne tik savininkas, bet ir pati tiesiogiai vykdo ekonominę veiklą* (išryškinta – *aut.*). Taip pat remtasi *ekonominės veiklos griežto atskyrimo nuo valdžios funkcijų* principu, įtvirtintu kitose Teismo bylose.

Kvalifikuojant veiklą, kaip ekonominę, taikomas ne vienas kuris kriterijus, o tam tikras jų derinys. Pavyzdžiui, atskirai (pavieniui) nėra lemiama tai, koku būdu subjektas yra finansuojamas³¹⁶, nei tai, kad subjektas įsteigtas ir veiklą vykdo pagal viešosios teisės nustatytą teisinį reglamentavimą ir reguliavimą bei pastarojo priskyrimas konkrečiai teisės šakai nacionalinėje valstybės teisėje³¹⁷. Bendras principas, kaip teisingai pastebima teisės moksle, yra ūkio subjekto

³¹⁶ Jau minėta, kad byloje C-118/85 *Italija v. Komisija* pripažįstant AAMS įmone, vykdančią ekonominę veiklą, buvo neatsižvelgta į tai, kad pastaroji buvo tiesiogiai finansuojama iš Italijos valstybės biudžeto. Taip pat žr. 2000 m. rugsėjo 12 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo sujungtose bylose Nr. C-180/98 iki C-184/98 *Pavel Pavlov ir kt. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* (Teismų praktikos rinkinys, 2000, p. I-06451) 104 pastr.; 1991 m. balandžio 23 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje Nr. C-41/90 *Klaus Höfner ir Fritz Elser v. Macrotron GmbH* (Teismų praktikos rinkinys, 1991, p. I-01979); 1993 m. vasario 17 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą sujungtose bylose Nr. C-159/91 ir C-160/91 *Christian Poucet ir kt. v. Assurances générales de France ir kt.* (Teismų praktikos rinkinys, 1993, p. I-00637); 1995 m. lapkričio 16 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje Nr. C-244/94 *Fédération française des sociétés d'assurance ir kt. v. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* (Teismų praktikos rinkinys, 1995, p. I-04013) ir kt.

³¹⁷ Europos Teisingumo Teismo sprendimo sujungtose bylose *Pavel Pavlov ir kt. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* 85 pastr.; 1985 m. sausio 30 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nr. 123/83 *Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC) v. Guy Clair*. Teismų praktikos rinkinys, 1985, p. 00391.

sampratos aiškinimas *lato sensu*³¹⁸, kad ji apimtų kuo daugiau subjektų, kurie vykdo ekonominę veiklą, o tai pagrindžiama ES konkurencijos teisės normų vieningo ir plataus taikymo visai bendrajai rinkai poreikiu, dėl kurio subjektų vienodo ekonominio elgesio vertinimas negali būti selektyvus vien pagal jų juridinio statuso ir teisinės formos reguliavimo ypatumus skirtingų valstybių nacionalinėje teisėje. Ekonominė veikla laikoma bet kokia veikla, kurią sudaro prekių ir paslaugų siūlymas rinkoje. Šis apibrėžimas Europos Teisingumo Teismo praktikoje laikomas aksioma, dažniausiai remiantis jau minėta byla Nr. 118/85 *Komisija v. Italija*. Vienas esminių šios sąvokos aspektų yra tai, kad prekės ir paslaugos, būtų *siūlomos*. Organizacija, *perkanti* prekes (net kai jų perka daug), kad galėtų teikti neekonominę paslaugą, nelaikoma įmone vien tik todėl, kad veikia tam tikroje rinkoje kaip pirkėja. Tačiau pažymėtina, kad teismų praktika šioje srityje yra susijusi ne su *acta iure imperii* išimties išplėtimu minėtų pirkimo santykių atžvilgiu, o su tuo, kad, nors valstybės (jos institucijų) ar bet kurio kito subjekto, įskaitant, privataus, dalyvavimas minėtoje rinkoje pirkėjo statusu gali sukelti ir rimtą poveikį konkurencijai joje, ES konkurencijos teisė nėra skirta kovoti su minėtu nepageidaujamu poveikiu³¹⁹. Antra, prekės ir paslaugos turi būti siūlomos būtent *rinkoje*, t.y., turi būti reali arba potenciali rinka, kurioje veiktų (arba norėtų veikti) daugiau nei vienas ūkinės veiklos subjektas, ir todėl būtų įmanoma joje konkuruoti³²⁰. Kaip vieną iš su tuo susijusių ekonominės veiklos kriterijų mokslininkai nurodo ir galimybę gauti iš vykdomos veiklos pelno³²¹.

³¹⁸ Butkevičius L., *op. cit.*, p. 66.

³¹⁹ Žr. pvz., Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje *Selex Sistemi Integrati v. Europos Bendrijų Komisija* (*infra note*, 347) arba 2006 m. liepos 11 d. sprendimą byloje C-205/03 P *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2006, p. I-06295. Tokia Teismo praktika nereiškia, kad valstybė ar jos institucija viešojo pirkimo santykiuose veikia *iure imperii* pagrindais, ir nekoreliuoja su Prancūzijos teisės nuostatomis dėl šių pirkimų priskyrimo administracinei sričiai.

³²⁰ Šiais atvejais taikomas ir lyginamasis kriterijus (žr. Butkevičius L., *op. cit.*, p. 67), ir, tam tikra apimtimi - hipotetizavimas, nes bandoma nustatyti, ar tokia veikla *norėtų ir galėtų* užsiimti ir privatūs subjektai. Natūralu, kad jei tam tikrą paslaugą istoriškai teikė tik valstybinis subjektas, jokių privačių asmenų „paprastai vykdančių“ tokią veiklą ir nėra. Todėl kai valstybė tam tikrą veiklą suverenos valdžios galiomis yra „nacionalizavusi“, sprendžiama dėl potencialios, o ne realios rinkos.

³²¹ Butkevičius L., *op. cit.*, p. 69.

Natūralu, rinka yra neatskiriama nuo konkurencijos, o pastaroji - nuo tikslo ir galimybės gauti pelną iš vykdomos veiklos. Vis gi, kadangi rinkoje veiklą vykdo ne tik pelno juridiniai asmenys, ES teismų praktikoje atitinkamai išaiškinta, kad ūkio subjektui kvalifikuoti ES konkurencijos teisės prasme visiškai nėra reikšminga, ar subjektas yra įsteigtas pelnui siekti - rinkoje prekes ir paslaugas teikti gali ir pelno nesiekiantys subjektai³²². Taigi, svarbi yra galimybė gauti pelno iš veiklos (o ne tikslas gauti pelno ar jo faktinis gavimas) ir tai, ar konkreti veikla rinkoje paprastai yra vykdoma už tam tikrą užmokestį. Šis kriterijus yra objektyvus ir visiškai atsietas nuo vertinamojo subjekto subjektiškumo ir statuso ypatumų. Tai turi reikšmę kvalifikuojant valstybės (jos institucijų), kaip ūkio subjektų, statusą – vertinama ne tai, ko *jie* siekia ar kam yra skirta *jų* veikla, bet tai, kad *kiti rinkos dalyviai* siūlo (ar pagal prekės ar paslaugos pobūdį galėtų ir norėtų siūlyti) tokias prekes ar paslaugas rinkoje, siekdami gauti pelno, ir tai būtų reali *galimybė*³²³. Minėtos galimybės tiesioginė ir būtina sąsaja su prekės ar paslaugos teikimo atlygintinumu yra tam tikra nuoroda į minėtos veiklos, kaip sutartimi grindžiamos veiklos, sampratą³²⁴.

Sprendžiant dėl tam tikros veiklos apibrėžimo ekonomine, ES konkurencijos teisėje, jos teismų praktikoje visuomet yra balansuojama tarp principų vertinti subjektų veiklą minėtais objektyviais kriterijais, ūkio subjekto bei ekonominės veiklos sąvokas aiškinti *lato sensu* ir šiai veiklai nuosekliai taikyti ES sutarties taisykles, iš vienos pusės, ir tarp valstybės suverenumo (*inter alia*, institucinės jos autonomijos pačiai spręsti dėl tam tikrų ekonomikos sektorių „nacionalizavimo“ ir reguliavimo, paslaugų teikimo juose organizavimo būdų)

³²² 1980 m. spalio 29 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo sujungtose bylose Nr. C-209/78–215/78 ir 218/78 *Van Landewyck ir kt. v. Europos Bendrijų Komisiją* (Teismų praktikos rinkinys, 1980, p. 3125) 21 pastr.; 2008 m. liepos 1 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nr. C-49/07 *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v. Elliniko Dimosio*. Teismų praktikos rinkinys, 2008, p. I-4863.

³²³ Žr. 1998 m. birželio 18 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo byloje Nr. C-35/96 *Europos Bendrijų Komisija v. Italijos Respublika* (Teismų praktikos rinkinys, 1998, p. I-03851) 7 pastraipą, Generalinio Advokato Cosmas išvados 53, 51, 54 pastraipas.

³²⁴ ES konkurencijos teisėje pelnas, kaip ekonominės veiklos, požymis atitinkamai siejamas ir su galimybių suderėti atlyginimą už paslaugas ar prekes laipsniu (*level of consideration – angl.*). O atlygintinumas bendrosios teisės tradicijoje yra laikomas ir esminiu sutarties požymiu.

nepažeidimo, iš kitos pusės. Todėl, atrodytų, paprastas ir aiškus ekonominės veiklos, kaip prekių ir paslaugų siūlymo rinkoje, aksiominis apibrėžimas ES teismų praktikoje yra papildytas įvairių išimčių rinkiniu. Bendra taisyklė yra ta, kad sprendžiant, kas laikytina prekių ir paslaugų siūlymu rinkoje, turi būti remiamasi prekių ir paslaugų išaiškinimais, taikant laisvo prekių ir paslaugų judėjimo principą ir nuostatas. Tačiau išimtyms iš šio principo taikymo ES konkurencijos teisėje atsiranda ir yra susijusios daugiausia su tam tikrų veiklos sektorių nacionalizavimo ir (ar) reguliavimo laipsnio, siejamo su valstybės ir jos institucijų veikla, *toleravimu*, nes pripažįstama ir tai, kad <...> valstybės narės gali tam tikras veiklos grupes pašalinti iš konkurencijos srities³²⁵, priskirdama jas savo atsakomybei. Taigi tai, ar tam tikra prekė ar paslauga turi rinką, iš principo gali priklausyti ir nuo to, kaip atitinkamoje valstybėje narėje organizuojamas tų prekių tiekimas ar paslaugų teikimas, t.y. - ir nuo politinių sprendimų, ir nuo ekonomikos raidos³²⁶. Kita vertus, ekonominės veiklos sampratos vieningo aiškinimo poreikis, ES teisės privalomumas ir bendras poveikis valstybių vidaus suverenumo apimčiai³²⁷ bei faktas, kad minėtas organizavimas, „nacionalizuojant“ tam tikras veiklos sritis, gali turėti reikšmingos įtakos paslaugų teikimo laisvei ir ūkio subjektų konkurencijai³²⁸, lemia siaurinamąjį išimčių iš šių principų aiškinimą³²⁹. Atitinkamai ES teismų praktikoje susiklostė ir kita taisyklė: jog vien faktas, kad

³²⁵ Butkevičius L., *op. cit.*, p. 68, 69. Pvz., bendrai nurodoma, kad valstybės narės gali laisvai pasirinkti, kaip organizuoti veiklą, kurios vykdymą jos priskiria savo atsakomybei. Valdžios institucija gali įgyvendinti jai patikėtas užduotis savo pačios administracinėmis, techninėmis ir kitomis priemonėmis, neprivalėdama kreiptis į išorinius subjektus (Generalinio Advokato Geelhoed išvados, pateiktos 2006 m. rugsėjo 28 d. byloje Nr. C-295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) v. Transformación Agraria SA (Tragsa) ir kt.* (Teismų praktikos rinkinys, 2007 p. I-02999) 49, 50 pastr.).

³²⁶ 1993 m. vasario 17 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas sujungtose bylose Nr. C-159/91 ir C-160/91 *Christian Poucet ir kt. v. Assurances générales de France ir kt.*

³²⁷ Šiuo aspektu pabrėžiama, kad naudodamasi minėta kompetencija valstybės narės turi laikytis ES teisės, todėl ši kompetencija nėra neribota (2009 m. kovo 5 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo byloje Nr. C-350/07 *Kattner Stahlbau GmbH v. Maschinenbau-und Metall-Berufsgenossenschaft* 74, 76 pastr.).

³²⁸ Valstybei pavedus tam tikrą veiklą savo institucijoms, pastarosios „*de jure* būdamos administracijos instrumentais, *de facto* atsiduria privilegijuotų rinkos dalyvių padėtyje“ (Generalinio Advokato Geelhoed išvados (*supra*, 325) 82 pastr.).

³²⁹ Valstybių suverenumas (institucinė autonomija) ribojamos konkrečiomis solidarumu gindžiamomis sritimis, kaip pvz., socialinės apsaugos sistema (2009 m. kovo 5 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo byloje Nr. C-350/07 *Kattner Stahlbau GmbH v. Maschinenbau-und Metall-Berufsgenossenschaft* (Teismų praktikos rinkinys, 2009, p. I-01513) 37 ir 71 pastr.).

valstybė (jos institucija) nusprendė neleisti trečiosioms šalims vykdyti atitinkamos veiklos ir konkrečią paslaugą teikia pati (pvz., remdamasi nacionalinės svarbos, viešo intereso ar kitais motyvais), savaime neturi įtakos ekonominiam veiklos pobūdžiui ir nereiškia, kad šių paslaugų teikimas nėra ekonominė veikla. Nepaisant rinkos uždarymo, valstybės “nacionalizuotoji” atitinkamų prekių ir paslaugų teikimo sritis bus rinka ES konkurencijos teisės prasme, jei kiti ūkio subjektai *nori ir gali* teikti analogiškas paslaugas ar tiekti prekes.

2.2.2. Acta iure imperii išimties apibrėžimo ir valstybės (jos institucijų) ekonominės ir neekonominės veiklos atskirtinumo principo taikymo problematika.

Valstybės ir jos institucijų vykdoma veikla, kai valstybė veikia „vykdydama valdžios įgaliojimus“ arba kai valstybės institucijos veikia „kaip valdžios institucijos“, nėra laikoma ekonomine veikla. Subjekto veikla gali būti laikoma valdžios įgaliojimų vykdymu, kai ją sudaro užduočių, priklausančių *pagrindinėms* valstybės funkcijoms, *įgyvendinimas* arba kai ji su tomis pagrindinėmis funkcijomis *susijusi savo pobūdžiu, tikslu ir taisyklėmis*, kurios jai taikytinos³³⁰. Tos valstybės funkcijos, kurios priskiriamos valstybės *imperium*, dažnai įvardijamos kaip pagrindinės, esminės, valstybės funkcijos *stricto sensu* ir pan. *Acta iure imperii* išimtis siejama su valstybės galiomis, kaip valstybės suvereniteto esmės išraiška, su jos oficialios valdžios koncepcija, galiomis, viršijančiomis individų turimas galias, ir galiomis suvaržyti minėtų individų elgesį³³¹. Bendras principas yra tai, kad valdžios funkcijos tikrąja prasme (*properly so called – angl.*) neapima visų bendrojo intereso vardan atliekamų

³³⁰ Teisės moksle nurodoma, kad subjektas yra laikomas įgyvendinantis valstybės *imperium* tada, kai jo vykdoma veikla yra “viešajam interesui įgyvendinti skirta užduotis, kuri sudaro esminių valstybės funkcijų dalį” ir “yra susijusi su paprastai viešajai valdžiai priskirtinų galių vykdymu” (Butkevičius L., *op. cit.*, p. 71). Iš tiesų gi kaip ir teisės teorijoje, taip ir ES konkurencijos teisėje viešojo intereso ir bet kurių valstybės funkcijų įgyvendinimas savaime nereiškia valstybės valdžios įgyvendinimo.

³³¹ 2003 m. rugsėjo 30 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo byloje C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española v. Administración del Estado* (Teismų praktikos rinkinys, 2003, p. I-1039) 39 pastr., Generalinės Advokatės Stix-Hackl išvada, pateiktos šioje byloje 86 pastr., Generalinio Advokato Mayras išvados, pateiktos 1974 m. gegužės 28 d. byloje 2-74 *Jean Reyners v. Belgija* (Teismų praktikos rinkinys, 1974, p. 00631) 665 pastr.

funkcijų, net viešojo saugumo funkcijų, todėl *ius imperii* išimtis turi būti taikoma *ypač siaurai*: atskiriant su minėtomis galiomis nesusijusias ar menkai susijusias veiklas ir atsižvelgiant į tai, ar jos (galios) *paprastai yra vykdomos, ar vykdomos reguliariai* ir ar jos nesudaro *tik mažos bendros veiklos dalies*³³². Subjekto statusas ir veikla šios išimties taikymo atžvilgiu turėtų būti kvalifikuojamas remiantis atskirumo (atsietumo) principu, kurio esmė yra ta, kad valdžios funkcijomis pagrįsta veikla ir ekonominė veikla turi būti atskirtos, atskiros veiklos rūšys turi būti nagrinėjamos atskirai, nes tai, kad viena veikla sutampa su viešosios valdžios tam tikromis vykdomomis prerogatyvomis, nereiškia, kad kita veikla negali būti ekonominė, ir pastarajai turi būti taikomos ES konkurencijos teisės normos³³³.

Vargu ar įmanoma suformuluoti *ius imperii* veiklos apibrėžimą pagal konkrečias visuomeninių santykių, veiklos juose ar viešojo intereso sritis, kurios neginčytinai (ir visa apimtimi) būtų priskirtinos valstybės suverenai valdžiai³³⁴. Net esminės valstybės suverenumo sritys, tokios kaip teisėkūra, vykdomojo pobūdžio reguliavimas ar teisingumo vykdymas viešosios ir privačiosios veiklos sričių konvergencijos sąlygomis gali tam tikra dalimi ar aspektu prarasti valstybės valdžios galios charakterį. Joms gali būti pradėti taikyti rinkos mechanizmai ar jos gali būti deleguojamos ir dėl to gali būti priskiriamos ekonominės veiklos sričiai.

³³² Šiuo aspektu žr. Generalinio Advokato Mancini išvados, pateiktos 1986 m. balandžio 15 d. byloje 307/84 *Europos Bendrijų Komisija v. Prancūzijos Respublika* (Teismų praktikos rinkinys, 1986, p. 01725) 4, 5, 7 pastr.; 2003 m. rugsėjo 30 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo byloje C-405/01 *Marina Mercante Española* 44, 45, 48-49 pastr., Generalinės Advokatės Stix-Hackl išvados šioje byloje 89-97 pastr.

³³³ Subjektas, vykdamas tiek ekonominę, tiek neekonominę veiklą turi būti laikomas ūkio subjektu dėl to, kad jis vykdo ekonominę veiklą (Europos Sąjungos Komisijos komunikato 2012/C 8/02, *infra note* 346, 9 p.). Byloje *Italija v. Komisija* šis atskyrimo principas buvo funkcinės ūkio subjekto sampratos įtvirtinimo pagrindas, jo laikytasi daugelyje Europos Teisingumo Teismo bylų. Pvz., *Aéroports de Paris* byloje ES teismai nurodė, kad turi būti skiriama Paryžiaus oro uostų valdybos (toliau – ADP) grynai administracinė (priežiūros) veikla ir veiklos uoste valdymas, išuodant licencijas vykdyti ūkinę veiklą oro uostų teritorijose – tai pripažinta ekonomine veikla (Europos Teisingumo Teismo 2002 m. spalio 24 d. sprendimo byloje C-82/01 P *Aéroports de Paris v. Europos Bendrijų Komisija* (Teismų praktikos rinkinys, 2002, p. I-09297), 68, 69, 76, 77, 108 pastr. ir kt.).

³³⁴ Ypač tokio sričių sąrašo negalima pateikti *a priori*. Bandytas tai padaryti remiasi susiklosčiusios teismų praktikos pateikimu, t.y., *ad hoc* atvejų išvardijimu, kuris yra apibrėžto laikotarpio ir tam tikros susiklosčiusios santvarkos rezultatas, tačiau pastaroji evoliucionuoja (pvz, bendro intereso paslaugų aspektu žr. Report to the Laeken European Council on Services of General Interest COM (2001)598 final (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001) 30 p.).

Pvz., valstybė pakankamai dažnai perduoda teisėkūrinės galias ir funkcijas savo institucijoms ar kitiems subjektams, bet dėl tokio delegavimo šie subjektai nebūtinai įgyja valdžią ir atitinkamai nepraranda ūkio subjekto statuso. Atvirkščiai, jų veiklai *ius imperii* išimtis netaikoma *ypač* tada, kai šis delegavimas yra išimtinio pobūdžio, kitaip tariant, valstybė nepasilieka sau atitinkamos funkcijos, o tam tikrą anksčiau valstybės normomis reguliuotą sritį perduoda subjektų autonomiškai savireguliacijai. Tokios savireguliacinės institucijos laikomos ūkio subjektais, nepaisant to, kad jų statusas yra reguliuojamas viešosios teisės, ar kad jos įgyvendina viešąsias funkcijas, viešąjį interesą³³⁵. Analogiškai, nors mokslininkų nurodoma, kad rinkos reguliavimas paprastai patenka į valstybės funkcijų sritį, todėl nėra laikytinas ūkine veikla³³⁶, ES teismų praktikoje pažymima, jog tai, kad subjektui yra suteiktos tam tikros administracinės galios reguliuoti tam tikrą ekonominį sektorių, savaime nėra svarbu, išskyrus, jei subjektas didžiąja dalimi yra sudarytas iš viešosios valdžios atstovų ir priimdamas konkretų aktą, esantį dalyku byloje, įgyvendina viešąjį interesą³³⁷. Kita vertus, net ir pastaraisiais atvejais toks subjektas gali būti pripažįstamas ūkio subjektu³³⁸, kai

³³⁵ Žr. 2002 m. vasario 19 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje C-309/99 *J. C. J. Wouters ir kt. v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* (Teismų praktikos rinkinys, 2002, p. I-01577). Teismas konstatavo, kad advokatų asociacija, reguliuodama advokatų veiklą, nei vykdo socialinę funkciją, pagrįstą solidarumo principu, nei įgyvendina *tipines* viešosios valdžios galias, o veikia kaip subjektas, reguliuojantis tam tikros profesijos atstovų ekonominę veiklą (57, 58 pastr.). T.p. žr. 1998 m. birželio 18 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje Nr. C-35/96 *Europos Bendrijų Komisija v. Italijos Respublika* dėl muitinės tarpininkų ir jų asociacijos, kaip ūkio subjektų ir 1985 m. kovo 20 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje 41/83 *Italijos Respublika v. Europos Bendrijų Komisija* (Teismų praktikos rinkinys, 1985, p. 00873), kuriame nurodoma, kad telekomunikacijų paslaugų įmonei suteikti įstatyminiai įgaliojimai nustatyti šių paslaugų teikimo reguliavimo taisykles nėra valdžios įgyvendinimas, o šių paslaugų teikimo sutartinių (standartinių – *aut.*) sąlygų nustatymas (16 pastr.).

³³⁶ Butkevičius L., *op. cit.*, p. 71.

³³⁷ 2000 m. rugsėjo 12 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas sujungtose bylose Nr. C-180/98 iki C-184/98 *Pavel Pavlov ir kt. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* 87 pastr., 1995 m. spalio 5 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo byloje C-96/94 *Centro Servizi Spediporto Srl v. Spedizioni Marittima del Golfo Srl* (Teismų praktikos rinkinys, 1995, p. I-02883) 23-25 pastr., 1998 m. birželio 18 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo byloje Nr. C-35/96 *Europos Bendrijų Komisija v. Italijos Respublika* 41-44 pastr.

³³⁸ Pvz., žr. 1985 m. sausio 30 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje Nr. 123/83 *Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC) v. Guy Clair* (Teismų praktikos rinkinys, 1985, p. 00391), kurioje BNIC (tarptautinės prekybos organizacijos, veikiančios vyno ir konjako sektoriuje) sukūrimas ir veiksmas nebuvo pripažinti valstybės galia instituciniu ir teisiniu aspektu pasirinkti tam tikro ekonominio sektoriaus rinkos reguliavimo būdą ir nepriskirti valstybės suverenios galios sričiai, o BNIC sudaryta

tokiame akte galima išvelgti ir ekonominį - komercinį pobūdį. Valstybės suverenios valdžios galia yra ir teisingumo bei bausmių vykdymas, tačiau jei tam įsteigtos institucijos veiklos dalis yra prekių ir paslaugų siūlymas rinkoje, pastarasis nebūtinai prisietinas *ius imperii* veiklai³³⁹.

Nepaisant to, kad valstybei (jos institucijoms) priskiriami įvairūs viešieji tikslai, o jos suverenumas apima ir jos autonomiją pasirinkti šių tikslų pasiekimo organizavimo būdus, kai veikla objektyviai atitinka ekonominės veiklos sąvoką, *acta iure imperii* išimtis valstybei (jos institucijoms) netaikytina. Sritys, kurios nacionalinėje teisėje priskiriamos valstybės valdžios įgyvendinimui (neekonominei veiklai), nėra nekintamos, jos taip pat yra tarptautinės ir nacionalinės politikos dalykas, todėl automatiškai minėtai išimčiai nepriskirtinos³⁴⁰. Atvejus, kai ES konkurencijos taisyklės gali būti netaikomos tam tikrai veiklai kaip neekonominei Europos Teisingumo Teismas yra išskyręs į dvi grupes: kai veikla remiasi solidarumo principu arba kai ji yra susijusi su viešosios valdžios galių įgyvendinimu³⁴¹. Taigi, valstybės autonomija steigti tokias solidarumu pagrįstas sistemas nėra tapatinama su jos valdžios įgyvendinimu griežtąja prasme. *Poucet* sprendime teigiama, kad ligonių kasos, kaip organizacijos, dalyvaujančios viešosios socialinės apsaugos sistemos valdyme, vykdo išskirtinai socialinę funkciją. Ši veikla yra pagrįsta nacionalinio solidarumo

sutartis laikyta ūkio subjektų asociacijų komerciniais interesais sudaryta sutartimi, nepaisant jos viešųjų makroekonominių ir politinių tikslų. Sutarties teisinės galios išplėtimas trečiųjų asmenų atžvilgiu (buvo motyvuojama, kad ši sutartis turi net ir visuotinį privalomumą) laikytas nekeičiančiu jos prigimties.

³³⁹ Žr. 2006 m. liepos 19 d. Europos Sąjungos Komisijos sprendimą byloje N 140/06 *Lietuva – Dotacijų teikimas valstybės įmonėms prie pataisos įstaigų* (OL C 244, 2006, p. 12).

³⁴⁰ ES konkurencijos teisės sistema grindžiama bendrosios rinkos, prekių ir paslaugų teikimo laisvės principais, o tai savaime prieštarauja tam, kad kai kurie veiklos sektoriai gali būti rezervuojami valstybės valdžios prerogatyvoms. Skirtingos įvairių valstybių veiklos (pašto, televizijos transliavimo, geležinkelių, dujų, elektros sektorių, ir kitas) sritys istoriškai buvo valstybės valdžios prerogatyvų sritimis, tačiau vėliau palaipsniui buvo liberalizuotos (žr. Generalinio advokato Micho išvadoje byloje 118/85 *Italija v. Komisija* išdėstyta įvairių paslaugų pripažinimo ekonominėmis genezė). Tai lemia būtinybę funkcinę ūkio subjekto sampratą ir ekonominės veiklos apibrėžimą atsieti nuo subjektyvių ir politinių vertinimų.

³⁴¹ Butkevičius L., *op. cit.*, p. 72, 2002 m. vasario 19 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo byloje C-309/99 *J. C. J. Wouters ir kt. v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* 57 pastr.

principu ir yra *visa savo visuma* ne pelno veikla³⁴². Tačiau, nepaisant to, kad yra užtikrinamas tas pats viešasis interesas, atitinkama subjektų veikla gali būti tiek ekonominė, tiek neekonominė³⁴³. Lemiantis kriterijus yra ne pats viešasis interesas, o nacionalinio solidarumo principas, kuriuo organizuojama ši veikla. Šiuo solidarumu pagrįstas tam tikrų paslaugų organizavimas ir teikimas gali būti laikomos neekonominė veikla ne dėl *acta iure imperii* išimties³⁴⁴, o savarankiškai, kaip bendresnis reiškiny, kuris nebūtinai susijęs su valstybės valdžios priemonių įgyvendinimu, tačiau pats dėl savo pobūdžio eliminuoja konkuravimo tikslą, būdingą ekonominėms veikloms. Atitinkamai, valstybės suvereni galia nustatyti tam tikros veiklos (susijusios su valstybės funkcijų, viešojo intereso įgyvendinimu) organizacijos formas nėra laikoma valdžios galia *stricto sensu*. Tai, kad sistema yra pagrįsta nacionaliniu solidarumu, sudaro savarankišką pagrindą nepriskirti šioje sistemoje vykdomos veiklos ekonominei veiklai, nes pagal objektyvius požymius ji yra veiklos, vykdomos rinkoje konkurencijos pagrindais, antipodas³⁴⁵. Jos santykinis atsietumas nuo *acta iure imperii* išimties akivaizdus ir iš šios veiklos kvalifikavimo kriterijų, kurie nėra glaudžiai susiję su klausimu, ar šiose srityse valstybė įgyvendina valdžią³⁴⁶.

³⁴² 1993 m. vasario 17 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimo sujungtose bylose Nr. C-159/91 ir C-160/91 *Christian Poucet ir kt. v. Assurances générales de France ir kt.* 18 pastr.

³⁴³ Nors asmenų apsauga nuo socialinių rizikų šiuolaikinėse valstybėse yra viena iš esminių viešojo intereso sričių ir valstybės socialinė funkcija, ji gali būti įgyvendinama tiek struktūroje, sukurtoje remiantis solidarumo principu (įskaitant - valstybės institucinėje struktūroje), tiek priemonių, sukuriamų privačių subjektų ekonominėje veikloje, pagalba, o dažniausiai pasirenkamas viešųjų ir privačiųjų priemonių derinys. Plg. 1993 m. vasario 17 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas sujungtose bylose Nr. C-159/91 ir C-160/91 *Christian Poucet ir kt. v. Assurances générales de France ir kt.*, ir 1995 m. lapkričio 16 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje Nr. C-244/94 *Fédération française des sociétés d'assurance ir kt. v. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*.

³⁴⁴ Solidarumo principas tik netiesiogiai yra susijęs su valstybės *imperium*: tokios nacionaliniu solidarumu pagrįstos sistemos *dažniausiai* kuriamos valstybių. Tačiau neatmestina, kad šiuo solidarumu pagrįstas sistemos gali kurti ir privačios institucijos.

³⁴⁵ Mokslininkų teigimu, solidarumo principas reiškia „savo prigimtimi nekomercinę priverstinę situaciją, kai viena socialinė grupė subsidijuoja kitą socialinę grupę“, ir „tokiose bylose teismai vertina solidarumo laipsnį, todėl negalima kategoriškai teigti, jog pagal solidarumo principą vykdoma veikla visada nebus pripažinta ūkine“ (Butkevičius L., *op. cit.*, p. 72).

³⁴⁶ Dėl šių kriterijų apibendrinimo žr. Europos Sąjungos Komisijos komunikato dėl Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklių taikymo kompensacijai už visuotinės ekonominės svarbos paslaugų teikimą 2012/C 8/02 (OL C 008, 2012, p. 0004-0014) 18-20, 22, 24, 27, 28 p. Šie kriterijai turi ryšį su bendraisiais ekonominės veiklos kvalifikavimo objektyviais kriterijais, pvz., kapitalizacijos kriterijus yra

Funkcinis kriterijus buvo sukonstruotas kaip principas, kuris leistų atskirti įvairių institucijų, ypač tų, kurios susijusios su valstybės valdžios funkcijų įgyvendinimu, veiklą nuo ekonominės veiklos būtent pagal objektyvius ekonominės veiklos apibrėžimo kriterijus. Tokiu būdu veikla, kuri neatitiktų minėtų objektyvių kriterijų ir būtų *reikšminga apimtimi bei tiesiogiai* susijusi su valstybės valdžios įgyvendinimu, patektų į *acta iure imperii* išimtį. Analizuojant, kaip bylose, kurios yra nurodomos kaip *ius imperii* veiklos apibrėžimo pavyzdžiai, yra nusprendžiama dėl šios išimties taikymo, kyla abejonų, ar šios išimties ribotumo, veiklos valdžios pagrindais atskyrimo nuo ekonominės veiklos principai yra nuosekliai taikomi³⁴⁷. Šiose bylose dažnai *a priori* nusprendžiama, kad tam tikra veikla patenka į *ius imperii* sritį³⁴⁸, o tuomet visi ekonominės veiklos nustatymo kriterijai ir principai yra pritaikomi „išvirkščiai“. T.y., užuot laikiusis principo *acta iure imperii* sritį aiškinti siaurinamai (kaip esmines valdžios galias, paremtas valstybės prievarta), veikla plačiai susiejama su viešojo intereso ar valstybės funkcijos kategorijomis. Vietoj to, kad atskirti su minėtomis galiomis nesusijusias ar menkai susijusias veiklas, visos, net ir jokio tiesioginio ryšio neturinčios, veiklos priskiriamos šių galių sričiai: vertinimo, ar valdžios galios *paprastai yra vykdomos, ar vykdomos reguliariai* ir ar jos nesudaro *tik mažos*

gebėjimo prisiimti ekonominę (finansinę) riziką, susijusią su vykdoma veikla, kriterijus. Tuo tarpu tai, jog pati veikla nukreipta į socialinę funkciją, viešąjį interesą, yra savaimė nepakankama.

³⁴⁷ Šiuo aspektu lyginamos bylos: Europos Teisingumo Teismo 1994 m. sausio 19 d. sprendimas byloje C-364/92 *SAT Fluggesellschaft GmbH v. Eurocontrol* (Teismų praktikos rinkinys, 1994, p. I-00043) (toliau - *SAT Fluggesellschaft* byla), Europos Teisingumo Teismo 2009 m. kovo 26 d. sprendimas byloje C-113/07 P *Selex Sistemi Integrati v. Europos Bendrijų Komisija* (Teismų praktikos rinkinys, 2009, p. I-2207) ir Pirmosios instancijos teismo 2006 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje T-155/04 *SELEX Sistemi Integrati SpA v. Europos Bendrijų Komisija* (Teismų praktikos rinkinys, 2006, p. II-04797) (toliau - *Selex* byla), ir Europos Teisingumo Teismo 1997 m. kovo 18 d. sprendimas byloje Nr. C-343/95 *Diego Cali & Figli Srl v. Servizi Ecologici Porto di Genova SpA* (Teismų praktikos rinkinys, 1997, p. I-01547) (toliau - *Diego Cali* byla). Generalinių Advokatų išvados šiose bylose apibendrintai įvardijamos Išvadamis.

³⁴⁸ Pvz., *SAT Fluggesellschaft* bylos dalykas buvo oro navigacijos kelių mokesčių taikymas, tačiau bylos esmės nagrinėjimas *a priori* pradėtas nuo oro navigacijos priežiūros kaip *ius imperii* srities. *Diego Cali* byloje vertinimo, kad gali būti apibrėžta tokia paslauga, skirtų sumažinti uosto užterštumą rinka (Išvados 76 pastr.) ir kad ginčo veikla būtų bendrojo ekonominio intereso paslauga, galimybė atmesta iš anksto (47 pastr.) nustatčius, kad *Servizi ecologici porto di Genova SpA* (toliau - SEPG) veikla „iš principo nėra ekonominė“, nes tai esminė valstybės funkcija.

bendros veiklos *dalties*, išvengiama arba į tai neatsižvelgiama³⁴⁹. Subjekto statusas ir veikla kvalifikuojami remiantis ne atskirumo (atsietumo) principu, o naudojant priešingą – susietumo principą, to pasekoje atskiros veiklos rūšys nėra nagrinėjamos atskirai³⁵⁰. Ekonominės veiklos kriterijų taikymas deklaruojamas, bet realiai jie arba netaikomi, arba taikomi *a posteriori*, jau prisiejus ginčo veiklą *ius imperii* sričiai³⁵¹ (nors tuomet šių kriterijų taikymas nebeturi prasmės, nes ir taip yra aiškus jų taikymo rezultatas – kad veikla bus pripažinta neekonominė). Galiausiai, remiamasi ir deklaratyviais teiginiais³⁵² bei politinio ar ekonominio tikslingumo argumentais³⁵³.

³⁴⁹ *SAT Fluggesellschaft* byloje oro navigacijos kontrolė laikyta viešojo sektoriaus paslauga, išskirtinai viešąja funkcija, užtikrinama tik valdžios priemonėmis, nepaisant, kad Eurocontrol buvo suteiktos tik epizodinės prievarta pagrįstos viešosios valdžios galios. Radaro, meteorologinės informacijos, perspėjimo paslaugos laikytos sudarančiomis neišskiriamą visumą su valdžios pagrindais vykdomomis funkcijomis. *Selex* byloje ginčo dalyku buvusios paslaugos plačiai susietos su Eurocontrol Konvencijos tikslais, viešuoju interesu, o ne su tipinėmis *imperium* galiomis. Pirmosios Instancijos Teismo bandymas atskirti kai kurias paslaugas, kaip ekonominę veiklą vykdomą rinkoje (60, 61, 86, 87, 92 pastr.) apeliacinėje instancijoje pripažintas teisės klaida.

³⁵⁰ *Selex* bylos ETT sprendime nurodoma, jog nereikalaujama, kad *acta iure imperii* būtų esminė arba būtina veikla: svarbu, kad ji sietųsi su oro navigacijos saugumo užtikrinimo ir vystymo uždaviniais (76, 79 pastr.). Pirmosios Instancijos Teismo pozicija atsieti kai kurias veiklas buvo sukritikuota nurodant, kad jis neįvertino šių veiklų „globalioje perspektyvoje“, ir kad tai, ar tam tikra veikla yra *acta iure imperii*, turi būti pagrįsta „visuminiu vertinimu“ (*overall assessment – angl.*) (Išvados 64 pastr.).

³⁵¹ Pvz., *Selex* byloje pavieniui kritikuojamos Pirmos Instancijos Teismo sprendimo išvados (žr. Išvados 62, 63 pastr.), tačiau savarankiško ir nuoseklaus vertinimo, ar išties minėtos paslaugos yra tokios, kokių objektyviai negalėtų ir nebūtų suinteresuotas teikti nei vienas privatus subjektas, nėra atlikta. *SAT Fluggesellschaft* byloje nebandyta vertinti, ar oro kelių mokesčiai nesusiję su valstybės, kaip savininko statusu. Nuomonė, kad šie mokesčiai sudaro mokestinę naštą yra diskutuotina, nes ji yra sąlygota išankstinio paslaugų vertinimo kaip neekonominių. Pagal Daugiašalio susitarimo dėl maršruto rinkliavų (Valstybės žinios, 2006, Nr. 74-2822), 3 straipsnį šios rinkliavos yra nustatomos pagal bendrą formulę, kurioje atsižvelgiama į su maršruto oro navigacijos priemonėmis ir paslaugomis bei su sistemos naudojimu susijusias Susitariančiųjų Šalių ir Eurocontrol išlaidas. Jų dydžio nustatymo kriterijai buvo siejami su skrydžio distancija valstybės oro erdvėje ir orlaivio svoriu. Taigi, šių mokesčių nustatymas gali būti siejamas su ekonominių sistemos kaštų apskaičiavimu. *Diego Cali* byloje taip pat teigta, kad mokestis už uostų ekologinės priežiūros paslaugas yra integrali šios veiklos dalis. Jų neekonominės prigimties kriterijumi laikyta tai, kad tarifai yra patvirtinti viešosios valdžios institucijų. Šiuo aspektu plg. *Ryanair* ir *Aéroports de Paris* bylas.

³⁵² Pvz., teiginiai *SAT Fluggesellschaft* atveju, kad konkurencija tarp dviejų subjektų oro kontrolės srityje nepageidautina ir praktiškai neįmanoma, kad „tai yra viešoji paslauga, kuriai bet kokia mintis komercinės eksploatacijos tikslu gauti pelną yra svetima“.

³⁵³ *SAT Fluggesellschaft* byloje teigiama, kad valstybės patikėjo mokesčių surinkimą Eurocontrol todėl, kad centralizuotas jų surinkimas yra *geresnis šių mokesčių valdymas*, nei tai būtų, jei oro kompanijos būtų paprašytos sumokėti šiuos mokesčius asmeniškai, o administracinis mokestis, kuris nustatytas už šią surinkimo paslaugą, yra santykinai mažas (Išvados 14 pastr.). *Diego Cali* byloje teigta, kad SEPG veikla negali būti vykdoma konkurencinėje aplinkoje, nes tai, jei nesunaikintų, tai sumažintų visą uosto aplinkos apsaugos *efektyvumą* (Išvados 49, 56, 101 pastr.). *Selex* byloje dėl naudojimosi prototipais klausimo teigta, kad nustatant nagrinėtinius aspektus *ne tiek svarbus klausimas, ar yra rinka, o*

Manytina, kad tokiose bylose esminę reikšmę turėjo išorinio, o ne vidinio valstybių suvereniteto aspektai. *SAT Fluggesellschaft* ir *Selex* bylos yra „vieno subjekto“ ir vieno savo pobūdžiu ekonominės veiklos globalizacijos ir centralizacijos proceso, uždarančio potencialias ir realias su oro navigacija susijusių paslaugų rinkas, pateisinimo bylos. Minėtas procesas susijęs su valstybių suverenios valdžios įgyvendinimu geopolitiniu aspektu. Aptartų bylų „ašis“ yra tai, jog valstybės, remdamosis savo išoriniu suverenitetu, įkūrė tarptautinę organizaciją, kuriai pavedė sukurti (tiek materialiai, tiek legislatyviai) vieningą skrydžių valdymo sistemą, kaip geriausią ar efektyviausią jų pasirinktą būdą bendradarbiauti ir tarpusavyje koordinuoti oro skrydžių valdymą ir saugumą. Ekonominės veiklos kriterijai, jei jie būtų taikomi nuosekliai, iš esmės prieštarautų tokios globaliai veiklai, įtakojančiai daugelio komercinių ūkio subjektų veiklą ir interesus, ir tokios vienos institucijos įsteigimui. Todėl aptartose bylose ekonominės veiklos kvalifikavimo kriterijai, nors ir deklaruojami, tačiau keičiama jų esmė, bet kokias, nors ir menkai pasitarnaujančias paslaugas ir veiklas prisiejant prie šio globalaus tikslo. Šiais atvejais minėtais kriterijais iš esmės nėra remiamasi, o *ad hoc* pripažįstama valstybės autonomija savaip organizuoti tam tikrų veiklų vykdymą, išvengiant ES konkurencijos teisės poveikio. Tokiais, kaip paminėtų bylų, atvejais ekonominės veiklos kvalifikavimas bei *acta iure imperii* išimties kvalifikavimas tampa tarsi dviem „nesusisiekančiais indais“ kurių kiekvienas papildomas priešinga logika ir argumentais.

Minėtose bylose valstybės suverenumo sritimis ES konkurencijos teisės taikymo ir *acta iure imperii* išimties aspektu teisiškai laikomos tos sritys, kuriose valstybės yra prisiėmusios tarptautinius įsipareigojimus. Be to, reikšmę turi tai, kad minėto išorinio valstybių suvereniteto sritys yra remiamos pačios ES, kaip suderinamos su jos atžvilgiu prisiimtais valstybių įsipareigojimais³⁵⁴. Pagrindžiant

atvirkščiai, *svarbesnis yra politinis sprendimas* teikti pirmenybę viešioms, o ne privatiems mokslo tyrimams (Išvados 140 pastr., išn. 62).

³⁵⁴ Pvz., byloje *SAT Fluggesellschaft* tai sieta su 1944 m. Čikagoje pasirašyta Tarptautinės civilinės aviacijos konvencija ir 1960 m. gruodžio 13 d. Eurocontrol tarptautine konvencija dėl bendradarbiavimo

minėtą išimtį aukščiau minėtose bylose yra akcentuojama valstybių suvereni galia prisiimti tarptautinius įsipareigojimus ir būtent su tokiais įsipareigojimais susijusios valstybės funkcijos ir galios nacionalinės teisės srityje yra laikomos jos valdžios galiomis³⁵⁵. Bendresnį požiūrį ES teisėje į valstybių išorinio ir vidinio suvereniteto santykį ir reikšmę *acta iure imperii* išimties, kaip atleidžiančios valstybes (jų institucijas) nuo pareigos laikytis ES teisės normų, apimčiai gerai iliustruoja Generalinio Advokato D. Ruiz-Jarabo Colomer nuomonė byloje *Europos Komisija v. Suomijos Respublika*³⁵⁶. Joje valstybių vidinis suverenitetas ir tai, jog nacionalinis saugumas priklauso būtent jam, nebuvo neigiami³⁵⁷, tačiau papildomai valstybėms implikuota pareiga proporcingai naudotis ES Sutarties nuostatų išimtimis, ir pabrėžtas šių išimčių ribotas pobūdis bei taikymas siaurai, kuris negali būti siejamas su hipotetiniu ar politiniais argumentais pagrįstu „gyvybinio saugumo interesų“ deklaravimu, o privalo būti apibrėžtas ir įrodytas³⁵⁸. Išoriniu suverenitetu remiantis prisiimtų įsipareigojimų turi būti laikomasi, šalinant tam trukdančias kliūtis, o ne naudojantis jomis kaip atitinkamo

oro navigacijos saugos srityje (kurios dalyve yra ir pati ES). *Diego Cali* byloje atsižvelgta į tai, kad aplinkos apsauga yra pačios ES politikos dalis: pati Bendrija ES sutarties 130 straipsniu neuždraudė valstybėms narėms įdiegti griežtesnių aplinkos apsaugos priemonių, siekiant ES teisės aktų įgyvendinimo, o iš įvairių ES teisės aktų nuostatų kyla būtent valstybių narių valdžios institucijų pareigos ir atsakomybė už aplinkos taršos prevenciją ir aplinkos apsaugą (Išvados 55-64 pastr.).

³⁵⁵ Pažymėtina, kad tai atitinka ir I.[1.1.3.] darbo dalyje aprašytus suvereniteto sampratos pokyčius, pagal kuriuos esminiu šiuolaikinės valstybės suvereniteto elementu yra laikoma ne tiek valdžios galia jos jurisdikcijai priklausančių asmenų atžvilgiu, kiek jos gebėjimas prisiimti tarptautinius įsipareigojimus ir jų laikytis.

³⁵⁶ Generalinio advokato Ruiz-Jarabo Colomer išvada, pateikta byloje C-284/05 *Europos Komisija v. Suomijos Respublika*. Teismų praktikos rinkinys, 2009, p. I-11705.

³⁵⁷ Advokatas sutiko, kad sąvoką „gyvybiniai saugumo interesai“, kaip susijusią su pačia valstybės suvereniteto esme, gali apibrėžti ne Bendrijos, o kiekvienos valstybės narės nacionalinė teisė (*ibid*, 116, 117 pastr.).

³⁵⁸ Pagal Bendrijos teisės viršenybės ir veiksmingumo (*effet utile - pranc.*) principus spręsti dėl nacionalinio saugomo išimties valstybės narės neturi visiškos diskrecijos. „Gyvybinių saugumo interesų“ teisinė sąvoka turi būti vartojama itin apdairiai, o tai nesuderinama su bendru ir hipotetiniu požiūriu į nacionalinius interesus. Advokatas teisingai atkreipė dėmesį į politinį argumentų dėl suvereniteto aspektą, atmesdamas juos, kaip nepriimtinius teisiniam ES sutarties nuostatų vertinimui (*ibid*, 121, 124-127, 129-133, 172 pastr.). Teismo sprendime konstatuota, kad ES sutarties 296 ir 297 straipsniuose nustatytos leidžiančios nukrypti nuostatos, kaip ir nuo pagrindinių laisvių leidžiančios nukrypti nuostatos, turi būti aiškinamos siaurai. Valstybė narė turi įrodyti būtinybę pasinaudoti tokia nuostata (1 pastr.).

nesilaikymo pateisinimu³⁵⁹. Taigi, matyti, kad siaurinaimą *acta iure imperii* išimties sampratą ir jos taikymo apimtį lemia ir kitose ES teisės srityse suformuota teismų jurisprudencija.

Nepaisant ES teismų jurisprudencijos kontraversiško taikant ekonominės veiklos kvalifikavimo kriterijus, galima konstatuoti, kad *acta iure imperii* samprata iš esmės siejama su valstybės valdžios galia griežtąja prasme, t.y., su valstybės prievartos priemonių, kurios gali suvaržyti subjektų elgesį nepriklausomai nuo jų valios, samprata. Valstybės valdžios prievartos įgyvendinimas yra patikimiausias ir aiškiausias išimties iš ES konkurencijos normų taikymo kriterijus. Visais kitais atvejais ES konkurencijos teisės tikslai, tokie kaip sąžiningos konkurencijos bendrojoje rinkoje užtikrinimas, vienodas šios teisės normų taikymas lemia, kad *acta iure imperii* samprata negali būti išplėsta į visišką valstybių autonomiją kurti subjektus ir struktūras, pagrįstas tam tikros veiklos (rinkos) nacionalizavimu ir taip iškreipiančias konkurenciją bendrojoje rinkoje (nors atskirais atvejais šiam principui daroma nuolaidų). Tokia išplėstinė *acta iure imperii* samprata nebūtų suderinama ir su ES konkurencijos teisės normomis, nustatančiomis pozityvią valstybių pareigą viešiesiems ūkio subjektams bei ūkio subjektams, kuriems valstybės narės suteikia specialias arba išimties teises, nepriimti naujų teisės aktų ir nepalikti galiojančiųjų, prieštaraujančių ES konkurencijos teisei³⁶⁰. Be abejo, yra bylų, kuriose *acta iure imperii* išimtis pripažįstama viešojo domeno pagrindais³⁶¹ arba dėl koncesijų³⁶², tačiau teigti, kad pastarieji atvejai vienareikšmiškai laikomi valstybės valdžios sritimi, negalima.

Išanalizavus valstybės ir jos institucijų, kaip ūkio subjektų, ekonominių vienetų koncepciją ir jų minėto statuso atskyrimą nuo veikimo valdžios pagrindais

³⁵⁹ Argumentus šiuo klausimu žr. *ibid*, 190, 193, 195 pastr.

³⁶⁰ ES Sutarties 104 str. 1 dalis.

³⁶¹ Plg. jau minėtą sprendimą *Aéroports de Paris* byloje ir 2002 m. spalio 16 d. Komisijos sprendimą byloje N 438/02 *Belgija – Subsidijos uostų valdytojams* (OL C 284, 2002, p. 2).

³⁶² 1988 m. gegužės 4 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nr. C-30/87 *Bodson v. Pompes funèbres des régions libérées*. Teismų praktikos rinkinys, 1988, p. I-2479.

ES konkurencijos teisėje, galima apibendrinti, kad, pirma, ūkio subjekto, ekonominio vieneto teisinis statusas gali būti priskiriamas tiek privatiems subjektams, tiek valstybei ir jos institucijoms, kai jos vykdo ekonominę veiklą. Antra, kadangi ūkio subjekto samprata interpretuotina plačiai, valstybės ir jos institucijų *acta iure imperii* yra išimtinio pobūdžio išlyga ir interpretuotina siaurai. Trečia, veiklos priskirtinumo *ius imperii* sričiai vertinimas ES konkurencijos teisėje nėra nuosekliai pagrindžiamas ekonominės veiklos kvalifikavimo kriterijais ir sudaro atskirą dimensiją, kurioje nevengiama ir politinių motyvų. Ketvirta, ES konkurencijos teisės nuostatos yra tiesiogiai taikytinos nacionalinėje konkurencijos teisėje, tačiau neturi įtakos nacionalinės teisės skirstymui į šakas. Ekonominės veiklos ir ūkio subjekto sampratos yra nacionalinėje konkurencijos teisėje naudojamų atitinkamų sampratų atitikmuo ir neturi tiesioginės įtakos bendram valstybės (jos institucijų) statuso vertinimui nacionalinėje teisėje, išskyrus, kiek tai susiję su vieningu ES konkurencijos teisės taikymu nacionalinėse valstybėse. Todėl (penkta), jei ES konkurencijos teisės prasme konstatuojama, kad veikla nėra ekonominio pobūdžio ir subjektas nėra ūkio subjektas, tai nereiškia, kad jis veikia kaip valdžios institucija, o ne kaip civilinių santykių subjektas. *Acta iure imperii* išimties konstatavimas taip pat savaime nereiškia, kad jis tokiu nėra (neveikia bendrais pagrindais), kadangi ši išimtis yra išskirtinai ES konkurencijos teisės tikslais suformuota doktrina, kuri dėl tam tikrų jos taikymo ypatumų ir tikslų nėra tinkama visuotinai apibrėžti valstybės ir jos institucijų, kaip valdžios subjektų, statusą konkrečiuose teisiniuose santykiuose nacionalinės teisės aspektu. Tačiau (šešta), kai minėta išimtis ES konkurencijos teisėje nėra konstatuojama (o atvirkščiai – konstatuojamas ūkinės veiklos vykdymas), tai reiškia, kad subjektas nėra valdžios subjektas ir nacionalinės teisės aspektu, nes jo statusas traktuojamas lygiaverčiu su kitų asmenų statusu ir jis veikia bendrais, lygiateisiais pagrindais. Ūkio subjekto statuso teisinis pripažinimas valstybei (jos institucijoms) yra vienas būtinų šį lygiateisiškumą, kaip esminį laisvo prekių ir paslaugų judėjimo principo įgyvendinimo pagrindą,

konstituojančių elementų ir todėl yra nesuderinamas su jų, kaip valdžios subjektų, sampratos ir statuso plečiamu traktavimu nacionalinėse teisinėse sistemose. Pastarosiose *ius imperii* samprata negali būti aiškinama plečiamai, galimas tik jos dispozityvinimas. Atitinkamai valstybės (jos institucijų), kaip sutarties šalies, statusas (jo išskirtinumas) negali būti grindžiamas plačiu minėtos išimties traktavimu, pastaruoju negali būti patvirtinamas sutarties šalių nelygiateisiškumas. Septinta, ūkio subjekto funkcinėje sampratoje *ius imperii* išimties taikymas valstybei (jos institucijoms) dėl transnacionalinių principų poveikio yra atsiejamas nuo viešojo intereso, valstybės funkcijos kategorijų, susiaurinant pastarąsias iki esminių ir daugiau išoriniu, nei vidiniu suverenitetu pagrįstų funkcijų. Vertinant valstybės (jos institucijų) statusą, ypač – mišrų pobūdį turinčių institucijų, yra naudojamas daugiau racionalistinio, į konkrečias teises priemones ir konkrečius dalyvavimo būdus nukreiptas vertinimo būdas, o ne platus ir subjektyvistinis jų veiklos tikslų ir funkcijų vertinimas. Tai lemia, kad valstybei (jos institucijoms) valdžios subjekto statusas negali būti prisiejamas vien dėl bet kokių valstybės funkcijų ar viešojo intereso įgyvendinimo.

3. Viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinis statusas pagal administracinės sutarties doktriną.

Administracinės sutarties koncepcija administracinės teisės moksle išsivystė dėl griežto privatinės ir viešosios teisės skyrimo, t.y. būtent tose valstybėse, kuriose gryniausia forma buvo palaikoma kontinentinės teisės tradicija atriboti civilinę ir administracinę teisę. Kita šios koncepcijos susiformavimo priežastis buvo vientiso valstybės ir jos institucijų statuso samprata (žr. II.[1.1.] darbo dalį). Administracinės sutarties doktrinoje Prancūzijos teisėje iš dalies buvo atsisakyta dvigubo valstybės subjektiškumo koncepcijos, taip pat ir *acta iure imperii – gestionis* atskyrimo³⁶³. Pagal pastarąjį valdymo aktai (*actes de gestion –*

³⁶³ Viena mokslinė kryptis Prancūzijos administracinėje teisėje ilgai ir griežtai laikėsi *acta iure imperii – gestionis* skirties. Tačiau jau 20 a. pradžioje tai buvo sukritikuota tiek mokslininkų, tiek teismų, nes šis skirstymas, esą, neatsižvelgė į tvirtą faktą, kad viešosios administracijos veikla *visuomet* yra susijusi su

pranc.) buvo traktuojami kaip privatūs ir priskiriami bendrųjų teismų jurisdikcijai. Vėliau dėl administracinių subjektų veiklos plėtros, administraciniai teismai valdymo aktuose ėmė išvelgti viešo pobūdžio specifiką ir skirti viešo (*gestion publique – pranc.*) ir privataus (*gestion privé – pranc.*) valdymo aktus. G. A. Bermann manymu, tai iliustravo pradinės liberalios Prancūzijos teisinės sistemos krypties pakeitimą mažiau liberalia. 20 a. pradžioje susiformavo doktrininės nuostatos (siekis) visą viešosios administracijos veiklą, visą administracinę teisę grįsti vienu principu, teisės idėja. Kaip rašo mokslininkas, M. Hauriou nuomone, minėta idėja galėjo būti valdžios galios (*la puissance publique – pranc.*), tuo tarpu L. Duguit buvo viešosios paslaugos (*le service publique – pranc.*) idėjos šalininkas³⁶⁴. Atitinkamai Prancūzijos teisėje, kaip nurodo G. Kuncevičius, buvo išskirti du administracinės sutarties kvalifikavimo kriterijai³⁶⁵ – teisinis režimas, išeinantis iš bendrosios teisės ribų (*clauses exorbitantes – pranc.*) ir viešoji paslauga³⁶⁶. Pirmasis iš šių kriterijų yra glaudžiau susijęs su M. Hauriou valdžios koncepcija, o antrasis – su L. Duguit idėjomis.

3.1. Funkcinio kriterijaus taikymo problematika Prancūzijos administracinės sutarties doktrinoje pagal viešosios paslaugos koncepciją.

viešuoju interesu (Langrod G. Administrative Contracts: A Comparative Study. The American Journal of Comparative Law, Vol. 4, No. 3, 1955, p. 328.).

³⁶⁴ Introduction to French Law (ed. G. A. Bermann, É. Picard). Kluwer Law International, 2008, p. 63.

³⁶⁵ Sutarties kvalifikavimas nemaža dalimi tiesiogiai remiasi ir teisiniu reglamentavimu. Normatyvinis kriterijus yra persmelkęs tiek viešosios paslaugos, tiek *clauses exorbitantes* kriterijų taikymą, ir tai galima vertinti kaip tam tikrą balansą, minėtą taikymą palengvinantį ar darantį apskritai nereikalingu.

³⁶⁶ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 75. Pastebėtina, kad šie kriterijai nėra visiškai savarankiški ir izoliuoti vienas nuo kito nei doktriniu nei jurisprudenciniu požiūriu. Pvz., M. Hauriou laikė, kad viešosios valdžios galios kriterijus talpina savyje viešąją paslaugą, o L. Duguit - kad viešoji paslauga neatsiejama nuo minėtos galios elemento (Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 63). Jurisprudencijoje atskiriant viešąją administracinę ir viešąją civilinę paslaugą vienu iš kriterijų taip pat gali būti paslaugos teikimo režimas, kuris gali apimti ir *clauses exorbitantes* buvimą sutartyje (žr., pvz., 1968 m. birželio 24 d. TC sprendimą byloje No. 01915, *Ursot*). Taigi šie kriterijai gali būti taikomi kartu, derinami, o „teismai pragmatiškai remiasi ta sąranga, kuri jiems atrodo akivaizdžiausiai charakterizuojanti administracinę sutartį tuo konkrečiu atveju“ (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 75). Tačiau pragmatiškumas vis dėl to nereiškia racionalumo. Minėtų kriterijų pasirinkimas ir taikymas remiasi išankstiniu empiriniu teisėjų „pajautimu“, kad sutartis konkrečiu atveju yra administracinė, „maudosi viešosios teisės klimate“, net ir nesant jokių už bendrosios teisės ribų išeinančių sąlygų (*ibid*, p. 78).

Viešosios paslaugos kriterijus iš dalies yra sutarties dalyko kriterijus, nors pagal savo dalyką viena ir ta pati paslauga gali būti laikoma viešąja administracine arba viešąja civiline paslauga. Norint jas atskirti, yra vertinamas sutarties kontrahento, kito nei valstybės ar jos institucija, ryšys su viešąja paslauga, kuris turi būti pakankamai stiprus ir administracine laikoma tik tokia sutartis, kurioje šis ryšys yra pakankamai intensyvus ir glaudus: sutarties šalis turi dalyvauti, o ne paprasčiausiai bendradarbiauti vykdant viešąją paslaugą³⁶⁷. Prancūzijos teisėje sutarties pagrindas (tikslas arba priežastis, kuri paskatino šalis sudaryti sutartį) yra esminis kriterijus, nustatant, ar sutartis sudaryta ir ją kvalifikuojant³⁶⁸. Atitinkamai, galutinio paslaugos teikimo tikslo elementas yra viešosios paslaugos kriterijaus idėjos esmė, taip kaip ją vystė L. Duguit³⁶⁹, o administracinės veiklos formos atitinkamai klasifikuojamos pagal veiklos sąryšį su jos tikslu, nepriklausomai nuo jos šaltinių ir išorinės išraiškos.

Viešosios paslaugos doktrininiai apibrėžimai šios teorijos formavimosi metu buvo pakankamai abstraktūs. L. Duguit teorija, neigianti valstybės subjektiškumą ir iškelianti decentralizacijos bei socialinio solidarumo idėjas, pašalino aiškią ribą tarp privatinės ir viešosios teisės. Jo manymu, abi jos yra pagrįstos minėtu solidarumu, todėl L. Duguit pabrėžė valstybės institucijų bei kitų socialinių organizacijų panašumus. Prancūzijos teisėje egzistavo plati instituciškai autonomiškų organizacijų, vykdančių mišrias (viešąsias ir privačiąsias) funkcijas, klasifikacija³⁷⁰. Dėl minėtų funkcijų vykdymo šios organizacijos kartu įkūnijo atsakingą ir centralizuotą valstybę. Viešojoji administracija šioje organizacijų ir

³⁶⁷ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 79, 80, Langrod G., *op. cit.*, p. 328.

³⁶⁸ Mikelėnas V. Sutarčių teisė, *op. cit.*, p. 111-114.

³⁶⁹ Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 63.

³⁷⁰ Pvz., viešosios institucijos, steigiamos valdžios institucijų (*établissements publics administratifs*), kaip universitetai, mokyklos ir ligoninės, industrinio komercinio pobūdžio viešosios institucijos (*établissements publics à caractère industriel et commercial*), kaip valstybinės elektros ar dujų tiekimo įmonės, mišraus kapitalo ekonominės įmonės (*entreprises d'économie mixte*), kaip Air France, viešosios įmonės (*entreprises publiques*), kaip nacionaliniai bankai, profesinės organizacijos, privačios organizacijos, kurių veikla yra reguliuojama administracijos. Plačiau žr. Allison J.W.F. A Continental Distinction in the Common Law: An Historical and Comparative Perspective on English Public Law, Oxford University Press, 2000, p. 63, 64.

socialinių grupių sistemoje prarado išskirtinumą, nes šiuo bendru funkciniu požiūriu, kaip ir minėtos organizacijos, ji yra asmenų susivienijimas, siekiantis socialinių funkcijų įgyvendinimo. Pats L. Duguit viešąją paslaugą apibrėžė kaip <...> bet kurią veiklą, kurios reguliavimas ir kontroliavimas yra neatsiejamai būtinas socialinio solidarumo užtikrinimui ir įgyvendinimui ir nebūtų įmanomas be atitinkamos valdžios intervencijos. Tačiau sutartį jis laikė vieningu privatinės ir viešosios teisės institutu, o valstybę, kaip sutarties šalį, prilygino privačiam asmeniui, teigdamas, kad sutartis valstybę įpareigoja taip pat kaip ir privatų asmenį. Atitinkamai, viešosios paslaugos koncepcija buvo nevienareikšmiškai apibrėžiama ir sunkiai atskiriama nuo privačios paslaugos³⁷¹.

G. A. Bermann manymu, viešoji paslauga yra su viešuoju interesu susijusi veikla, vykdoma arba teikiama viešojo asmens arba pastarajam, kuris, esant reikalui, įgyvendina savo turimas viešojo pobūdžio prerogatyvas³⁷². Viešosios paslaugos požymiai Prancūzijos teismų praktikoje buvo suformuluoti *Magnier* byloje³⁷³ ir siejami su tuo, kad paslauga teikiama viešojo intereso tenkinimui, paslaugos valdymas ir teikimas pavedamas pagal civilinę teisę įsteigtiems asmenims, tačiau kontroliuojamas viešosios administracijos, o asmuo, kuris valdo ir teikia paslaugą, įgyja viešosios valdžios galias (prerogatyvas) duoti vienašalius privalomus nurodymus, kurie prilyginami administraciniais aktams³⁷⁴. *Ad hoc*

³⁷¹ *Ibid*, 66, 67.

³⁷² Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 65.

³⁷³ 1961 m. sausio 13 d. CE sprendimas byloje *Magnier*, Rec., p. 33, Sect. Req. n° 43.548. Iki tol viešosios paslaugos požymiai nebuvo apibrėžti. *Blanco* byloje (1873 m. vasario 8 d. TC sprendimas Nr. 00012, *Blanco*) viešosios paslaugos koncepcija nagrinėta viešosios tarnybos aspektu. *Eloka* byloje (1921 m. sausio 22 d. TC sprendimas Nr. 00706, *Eloka*), „industrinės“ paslaugos atribotos nuo viešosios paslaugos viešųjų darbų prasme. *Bertin* byloje viešoji paslauga abstrakčiai susieta su esmingiausiomis valstybės funkcijomis (1956 m. balandžio 20 d. CE sprendimas byloje Nr. 98637, *Bertin*).

³⁷⁴ Teigiama, kad administracinei sričiai priskiriami viešosios paslaugos organizavimo sutartiniai santykiai, o paslaugos teikimo galutiniams vartotojams santykiai – bendrajai (civilinei) teisei (Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 65). Tačiau teismų praktikoje susiklosčiusi ir kita taisyklė. Viešosios administracinės paslaugos esmė yra ta, kad kartu su teise teikti šią paslaugą suteikiami ir administraciniai įgaliojimai (plačiąja prasme, kaip jie suprantami Prancūzijos teisėje) galutinio vartotojo atžvilgiu. Todėl paslaugų teikėjas laikomas valdžios institucija, o paslaugos teikimo santykiai - administraciniais (pvz., žr. *Ursot* bylą). Toks požiūris būdingas ir kitoms valstybėms, įtakotoms Prancūzijos teisės tradicijų. Pvz., Olandijos teisėje viešieji juridiniai asmenys, kuriems patikėtas viešųjų funkcijų vykdymas ar bendrojo intereso paslaugų teikimas (geležinkelių, pašto įmonės), yra laikomi viešojo administravimo subjektais,

viešosios paslaugos samprata buvo aiškinama pakankamai plačiai, jos teikimu pripažįstant ir profesinių asociacijų, sporto klubų, t.y. privataus pobūdžio socialinių organizacijų, veiklą³⁷⁵.

Tačiau atsižvelgiant į akivaizdų faktą, kad daugelis viešosios administracijos veiklų yra tokios pačios kaip ir privačių asmenų, viešosios paslaugos Prancūzijos jurisprudencijoje pradėtos skirstyti į viešąsias administracines (*service public administratif*, toliau - SPA) ir viešąsias civilines (*service public industriel et commercial*, toliau - SPIC) paslaugas. Tik pirmoji paslaugų kategorija yra administracinės sutarties kvalifikavimo kriterijus, tuo tarpu iš antrųjų kylantys ginčai priskiriami bendros kompetencijos teismų jurisdikcijai³⁷⁶. Tačiau šių paslaugų rūšių atskyrimo kriterijai buvo ne mažiau sudėtingi, kontraversiški ir neaiškūs, kaip ir istoriškai anksčiau susiklostęs viešosios ir privačios teisės srities (*acta iure imperii – gestionis*) atskyrimo kriterijus. Viešiesiems asmenims, vykdančioms industrinę ar komercinę veiklą, jurisprudencijoje buvo daroma aiški išimtis, išskiriant šią veiklą iš administracinės teisės srities, kaip, pvz., *Eloka* byloje. Tačiau kitose bylose darbai ir paslaugos, kurios įprastai yra teikiamos privačių asmenų, buvo priskiriami administracinei sričiai kaip viešieji darbai (*ouvrage public – pranc.*)³⁷⁷.

SPA ir SPIC paslaugos gali būti skirstomos pagal normatyvinį kriterijų³⁷⁸, tuo tarpu jurisprudenciniai viešosios paslaugos kvalifikavimo kriterijai yra susiję

kiek tai susiję su minėtų paslaugų teikimu. Iš šių paslaugų teikimo įpareigojimų kylantys sutarties laisvės suvaržymai siejami tiek su civiliniu nepiktinaudžiavimo teise principu, tiek su gero (tinkamo) administravimo principais (Hartkamp A. S., Tillema M. M. M., Ter Heide A. E. B. *Contract Law in the Netherlands*. Kluwer Law International, 2011, p. 236-237; Duch Civil Code 3: 13 str. <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook033.htm>).

³⁷⁵ Žr. 1938 m. gegužės 13 d. CE sprendimą byloje Nr. 57302, *Caisse Primaire „Aide et Protection“*, 1943 m. balandžio 2 d. CE sprendimą byloje Nr. 72210, *Bouguen (l'Ordre des médecins)*, 1980 m. liepos 7 d. TC sprendimą Nr. 02158, *Peschaud v. Groupement du Football Professionnel*.

³⁷⁶ Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 65.

³⁷⁷ Pvz., žr. 1955 m. kovo 28 d. TC sprendimą byloje Nr. 01525, *Effimief* dėl statybos (rekonstrukcijos) darbų, skirti lūšnynų rajonų pertvarkymui. Viešųjų darbų požymiai, skiriant nuo komerciniais pagrindais atliekamų darbų, buvo „viešosios paslaugos misija“, atliekama dėl (ir sąlygojama) „nacionalinio intereso“, eksplisitiškai numatyto teisės aktuose, ir ypač - viešosios valdžios prerogatyvos, pasireiškiančios galimais šiuos darbus atliekančių subjektų teisių suvaržymais.

³⁷⁸ Pvz., savivaldybių kontroliuojamos sanitarinės paslaugos laikomos SPIC, nes Prancūzijos *Code général*

su paslaugos objektu, finansavimu ir organizavimu³⁷⁹. Vertinant pagal paslaugos teikimo objektą, SPIC paslaugos yra tos, kurių objektas yra toks pats, kaip ir privačių asmenų teikiamų analogiškų paslaugų³⁸⁰. Tačiau remiantis subjektyviaja sutarties pagrindo koncepcija, atsižvelgiama į sutarties *galutinį tikslą*. Taip daugelis paslaugų kvalifikuojamos kaip SPA, nors pagal jų dalyką analogiškas paslaugas galėtų teikti ir privatūs asmenys³⁸¹. Pagal finansavimo kriterijų paslauga laikoma SPIC, jei ji finansuojama daugiausiai iš pajamų, gautų iš vartotojų užmokesčio už paslaugas, ir atvirkščiai, - ji laikoma SPA, jei paslauga daugiausiai finansuojama iš viešojo biudžeto, subsidijų ir vartotojams teikiama nemokamai, arba užmokestis už šias paslaugas vartotojams nesiekia paslaugos teikimo kaštų ar nėra pagrįstas (susietas su) šių kaštų apskaičiavimu³⁸². Pagal paslaugos valdymo organizavimo kriterijų atsižvelgiama į įvairius kriterijus, pvz., ar paslauga apskaitoma pagal viešosios, ar pagal privatinės teisės normas, kur deponuojamos iš paslaugų teikimo gautos pajamos – viešajame ar privačiame biudžete, kaip subalansuotas biudžetas, ar darbuotojai įdarbinti pagal darbo kodeksą, ar yra valstybės tarnautojai ir kt.³⁸³. Vertinant sutarties šalies subjektiškumą, tradiciškai manoma, kad SPA paslaugas teikia viešoji administracija (*Etablissement Public Administratif (EPA) – franc.*), o SPIC – viešieji komerciniai asmenys

des collectivités territoriales L2224-11 straipsnyje jos tiesiogiai apibrėžtos kaip pramoninės ir komercinės paslaugos. Taip pat viešųjų skerdyklų paslaugos pagal 1965 m. liepos 8 d. įstatymą Nr. 65-543 buvo reglamentuotos kaip SPIC, ir teismai išimtinai vadovavosi įstatymų leidėjo valia, žr. Konfliktų Tribunolo nagrinėtas bylas Nr. 02217 (1982 m. lapkričio 8 d. sprendimas), Nr. C3342 (2003 m. kovo 24 d. sprendimas), Nr. C3529 (2007 m. sausio 15 d. sprendimas) ir Valstybės Tarybos nagrinėtas bylas Nr. 24362 (1983 m. vasario 25 d. sprendimas) ir Nr. 55337 (1988 m. vasario 19 d. sprendimas). Tuo tarpu nuoma žemės ūkio veiklos vykdymui laikoma SPA, remiantis *Code rural et de la pêche maritime* L411-1, L511-4 ir kt. straipsniais.

³⁷⁹ Žr. 1956 m. lapkričio 16 d. CE sprendimą byloje *Union Syndicale des Industries Aéronautique*.

³⁸⁰ Tradiciškai tokio sprendimo pavyzdžiu nurodoma jau minėta *Eloka* byla.

³⁸¹ Pvz., be kitų kriterijų, nustačius, kad galutinis paslaugų teikimo tikslas yra visuomenės sveikata, kuriam svetimas bet koks industrinis ar komercinis pobūdis, atliekų surinkimo paslaugos laikomos SPA, o ne SPIC (1979 m. gegužės 28 d. TC sprendimas byloje Nr. 02120, *Syndicat d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise*).

³⁸² Žr. pvz., 1930 m. liepos 26 d. CE sprendimą byloje *Benoit*; 1988 m. sausio 20 d. CE sprendimą byloje Nr. 70719, *SCI La Colline*; 1992 m. balandžio 10 d. CE sprendimą byloje Nr. 132539, *SARL Hofmiller*. Pastebėtina, kad šioje byloje atliekų surinkimo paslauga pripažinta SPIC remiantis finansiniu kriterijumi, neatsižvelgiant į visuomenės sveikatos viešąjį tikslą nei į būdą, kuriuo organizuojama paslauga.

³⁸³ Pvz., byloje *Ursot* abonentinės telefonijos paslaugų sutartis laikyta administracine dėl šios paslaugos organizavimo būdo ir sąlygų, taip pat specifinių šių sutarčių sąlygų.

(*Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC)* – pranc.³⁸⁴). Tačiau praktikoje gali atsitikti atvirkščiai arba tas pats subjektas gali teikti ir SPA, ir SPIC paslaugas³⁸⁵.

Taigi, matyti, kad viešosios paslaugos apibrėžimas yra panašus į bandymus atskirti ekonominę paslaugą nuo neekonominės, tai pat dalinai tai yra bendro *ius imperii ir gestionis* veiklos atskyrimo tąsa. Manytina, kad ši koncepcija turi mažai ką bendro su administracinės paslaugos (ypač taip, kaip pastaroji suprantama Lietuvos administracinėje teisėje - žr. I.[2.2.] darbo dalį) samprata, todėl nėra pagrįsta jas tapatinti³⁸⁶. Administracinio pobūdžio veiklos, tokios kaip licencijų išdavimas ar skundų nagrinėjimas (administracinė procedūra) Prancūzijos teisėje patenka į administracinės teisės sritį ne pagal administracinės sutarties koncepciją. Prancūziškoji viešoji paslauga yra „suadministracintų“ civilinių paslaugų koncepcija, pagal kurią pakankamai daug civilinės prigimties ir pobūdžio paslaugų (sutartinių santykių dėl jų) yra priskiriamos administracinei teisei (sutarčiai). Viešosios paslaugos kriterijų taikymas yra sudėtingas ir kontraversiškas, be to, didele dalimi šie kriterijai nėra racionalūs, o empiriniai. Be to, ryškus yra ideologinis prancūziškosios administracinės sutarties doktrinos bruožas – vykdomosios valdžios šakos „grynumas“, jos atskyrimas nuo kitų valdžios šakų, kuris lėmė kuo didesnio nepriklausomumo (ir privilegijų) šios valdžios institucijoms suteikimą, sąlygojo absoliutinimo tendenciją, kad *kiekviena* viešosios administracijos sudaroma sutartis turėtų būti administracinė, tačiau kuris

³⁸⁴ Šie asmenys neprilyginami privatiems asmenims ir steigiami pagal specialų reguliavimą, tačiau jie skiriasi nuo viešojo administravimo subjektų tuo, kad jų veiklos pobūdis laikomas industriniu komerciniu, t.y., tokiu pačiu kaip privačių subjektų. Lietuvoje tokie asmenys atitiktų viešojo juridinio asmens (valstybinių įmonių, viešųjų fondų ir t.t.) sąvoką.

³⁸⁵ Pvz., žr. 1968 m. birželio 24 d. TC sprendimą byloje Nr. 01917, *F.O.R.M.A.*, kurioje EPIC formos organizacija buvo pripažinta teikianti išskirtinai SPA paslaugas, finansuojamas iš valstybės išteklių, bei šio 1986 m. birželio 9 d. TC sprendimą byloje Nr. 02428 *Commune de Kintzheim c/ l'ONF*, kurioje Nacionalinė miškų administracija buvo pripažinta teikianti SPA paslaugas – miškų konservaciją, priežiūrą ir SPIC paslaugas – miškų išteklių valdymą, įskaitant, medienos pardavimą, o bylos teismingumas administraciniams teismams buvo nustatytas įvertinus jos teisinės atsakomybės ryšį su pirmosios rūšies paslaugomis.

³⁸⁶ Viešosios ir administracinės sutarties palyginimą žr. Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 47, išn. 228.

buvo nesuderinamas su teisės viršenybės principo taikymu³⁸⁷. Atitinkamai, viešosios paslaugos doktrina prancūzų mokslininkų buvo kritikuojama būtent dėl SPA ir SPIC paslaugų išskyrimo, nurodant, kad ši doktrina neigiamai paveikė administracinės sutarties teoriją, leisdama išskirti privačią administracinės veiklos sritį. Todėl viešosios paslaugos kriterijus laikytas nepakankamu, pažymint, kad labiau kliautis reikėtų *clause exorbitante* doktrina, kuri laikytina teikiančia esminius kriterijus³⁸⁸. Tuo tarpu kitų autorių nuomone, viešosios paslaugos koncepcija Prancūzijos administracinėje teisėje apskritai išgyvena krizę, ypač atsižvelgiant į ES konkurencijos teisės įtaką³⁸⁹, kadangi pastarojoje daugelis viešųjų paslaugų pripažįstamos ekonomine veikla.

3.2. Sutarties šalių nelygiateisiškumo pagrindai pagal *clause exorbitante* koncepciją ir jų kritinio vertinimo prielaidos.

Clause exorbitante yra administracinės sutarties doktrinos pagrindimas, paremtas valdžios prerogatyvų išaukštinimu ir, kaip minėta, išreiškia M. Hauriou vystytą *puissance publique* idėją. Šis pagrindimas administracinės sutarties doktrinoje laikomas patikimiausiu teoriniu kriterijumi, kadangi akcentuoja tą viešojo administravimo subjektų elgesį sutartyje, kuris peržengia įprastas privatinėje teisėje nustatytas ir leistinas šalių elgesio ribas. Jo esmė yra kitoks sutartinio santykio reguliavimas, kuris neatitinka privatinės teisės režimo³⁹⁰. Tai,

³⁸⁷ Anglijos konstitucinės teisės moksle analizuota, kad administracinės teisės ištakos glūdi pažiūroje, kad teisėjams niekada negali būti leista kliudyti vyriausybės veiklai, o teisminės funkcijos privalo likti atskirtos nuo administracinių. Valstybės Taryba ir administraciniai teismai iš pradžių buvo vykdomosios valdžios institucijos ir tik palaipsniui įgijo tikruosius teisminių institucijų bruožus (Dicey A. V., *op. cit.*, p. 230, 231, 249-251 ir kt.). Lyginant viešosios valdžios prerogatyvas pagal Prancūzijos administracinę ir Anglijos bendrąją teisę teisės viršenybės principo aspektu, teigiama, kad pastarojoje vykdomosios valdžios prerogatyvas privalo įgyvendinti remiantis bendrosios teisės principais, reglamentuojančiais privačių asmenų tarpusavio santykius, tuo tarpu Prancūzijoje visada daroma prielaida, kad „piliečių santykį su valstybe reglamentuoja kitokie principai nei tie, kurie reglamentuoja vieno Prancūzijos piliečio santykį su kitu piliečiu“ (*ibid.*, p. 256). Teisės viršenybės principas ir viešosios valdžios prerogatyvų koncepcija yra nesuderinami. Atitinkamai, šio principo įsigalėjimas šiuolaikinėje Prancūzijos administracinėje teisėje naikina tradicinę minėtų prerogatyvų sampratą.

³⁸⁸ Langrod G., *op. cit.*, p. 329-330

³⁸⁹ Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 65.

³⁹⁰ Tuo ši doktrina glaudžiai susijusi su norminiu kriterijumi, ypač imperatyvaus sutartinių teisinių santykių reguliavimo plėtra.

kaip nurodo G. Kuncevičius, yra arba sutarties sąlygos, kurios privatinėje teisėje būtų niekinės, nelygiateisės, arba teisinis reguliavimas – norminių aktų nustatytos taisyklės, išeinančios už bendrosios sutarčių teisės ribų³⁹¹. Tai reikštų, kad šios sutartinės sąlygos nėra vertinamos remiantis privatinės teisės nuostatomis ir yra pateisinamos kaip šių sutarčių išskirtinumas. Atitinkamai, viešojo subjekto išskirtinė padėtis yra ne draudžiama, o leidžiama, įteisinama. Nagrinėjant minėtą doktriną, kyla dviejų rūšių klausimai:

- 1) ar iš tiesų visos *clause exorbitante* sąlygos yra viešojo administravimo subjektų valdžios prerogatyvos, lyginant su bendruoju (privatinės teisės nustatytu) sutarties šalių teisių ir pareigų reglamentavimu, ir
- 2) jei tai iš tiesų yra prerogatyvos, ar tai yra viešojo administravimo subjekto *kaip sutarties šalies* teisės, ar tai yra ekstrasutartinės administracinės viešojo administravimo subjektų galios įsiterpti į sutartinius santykius (taip pat ir į tuos, kuriuose dalyvauja jie patys), kurios turėtų būti atitinkamai ir vertinamos, o ne savaime legitimuojamos³⁹².

3.2.1. Bendrųjų civilinės sutarčių teisės normų diferencijavimo poveikis *clause exorbitante* sampratai. Viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, prerogatyvų kildinimo iš specialių sutarčių teisės normų kritika.

Nagrinėjant pirmą minėtą klausimą, iš karto kyla presupozicinis klausimas – kas prancūzų autorių nuomone yra ta bendroji teisė, kurios ribų peržengimas sąlygoja sutarties priskyrimą administracinei sutarčiai. Šiuo aspektu pastebėtina, kad Prancūzijos teoretikai didelį dėmesį kreipia į išskirtinį kai kurių sutarčių teisinį režimą jų teisinio reguliavimo požiūriu, t.y., tai, kad daugelis sutarčių rūšių

³⁹¹ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 76-77, 79.

³⁹² Atsakymas į pastarąjį klausimą padėtų išsiaiškinti, ar viešojo administravimo subjekto prerogatyvos gali būti sutarčių teisės (kokia ji bebūtų – civilinių ar administracinių sutarčių teisė) dalimi, ar vis dėl to tai bendresnis reiškinys – valdžios subjektų ekstracivilinio pobūdžio galios vienašališkai įtakoti privatinės asmenų teises, kaip, pavyzdžiui, konfiskuoti turtą ar rinkti mokesčius.

yra reguliuojamos imperatyviomis teisės normomis, standartizuojamos, valdžios institucijos tvirtina tipines sutarčių sąlygas ir pan. Taigi, bendroji (sutarčių) teisė suprantama siaurai, o pats tokio reguliavimo faktas laikomas išeinančiu už privatinės teisės ribų ir todėl – sutarties administracinio pobūdžio požymiu³⁹³. Sutartinių santykių vis detalesnis imperatyvus reguliavimas, sutarčių standartizavimas neabejotinai yra šiuolaikinio teisinio reguliavimo bruožas, tačiau pažymėtina, kad jis yra būdingas abiem teisės šakoms - tiek viešajai, tiek privatinei. Fundamentalios asmenų teisės susieja viešąją ir privatinę teisę, pajungdamos *kiekvieną* iš jų šių šių teisių užtikrinimui ir gynybai. Tai lemia ir pagrindžia viešosios ir privatinės teisės santykį, leidžiant riboti privačių teisių įgyvendinimą dėl viešojo intereso, kuris susijęs, *inter alia*, su fundamentalių teisių apsauga, ir ribojant valdžios įgyvendinimą, tikslu saugoti fundamentalias asmenų teises ir tas privačias jų teises, kurios su minėtomis fundamentaliomis teisėmis yra susietos (yra jų atspindys ir detalizavimas). Todėl galima teigti, kad iš esmės kiekvieną teisinį santykį reglamentuoja abiejų minėtų teisės sistemų normos. Nors privatinis sutartinis teisinis santykis susiklosto kaip šalių valios išraiška, šioms nustatant tarpusavio elgesio taisykles sutartimi, jį taip pat reglamentuoja ir imperatyvios civilinės ir viešosios teisės normos, kurios pozityvistiškai įtvirtina vertybes, esančias viešojo intereso substanyviu elementu, ir nustato privačių asmenų teisių ribas. Viešosios teisės normos, nustatančios šių teisių įgyvendinimo ribas, tuo pačiu neišvengiamai tarnauja ir kaip šių privačių subjektinių teisių apsaugos priemonė. Taigi, be to, kad viešoji teisė saugo viešuosius interesus, jos normos yra nukreiptos ir į privačių interesų apsaugą.

Fundamentalių teisių ir imperatyvių normų, įskaitant viešosios teisės normas, įtaka skirtingiems teisiniams santykiams yra nevienoda ir galima išvesti

³⁹³ Pvz., pabrėžiamas sutarčių, sudaromų subjektui prisijungiant prie administracinio subjekto sukurtų taisyklių, tipinių sutarties sąlygų, fenomenas, kuris laikomas įrodymu, kad sutarties turinį vis mažiau lemia suderinta jos šalių valia ir vis daugiau – išankstinė ir dominuojanti viešosios administracijos valia. Sutarčių standartizavimas ir reguliavimas vertinamas kaip vienašalė administracinė įtaka ir iš esmės – administracinės sutarties apraiška (Langrod G., *op. cit.*, p. 331, 336-340).

daug tokios įtakos diferenciacijos laipsnių, o pastarieji *inter alia* priklauso nuo politikos sutartinių santykių reguliavimo srityje, pirmiausia - įstatymų leidėjo valios, sprendžiant, kokia apimtimi šalys privalo atsižvelgti į viena kitos interesus. Taigi, imperatyvių normų gausa, kalbant apie atskiras sutarčių rūšis, priklauso nuo atitinkamo įstatymų leidėjo politinės valios ir pasirinkimo³⁹⁴. Dėl šios bendros tendencijos viešojo intereso pagrindu nustatyto imperatyvaus reguliavimo intensyvumas nustoja būti viešosios ir privatinės teisės atskyrimo pagrindu. Teisiniam sutartinių santykių reguliavimui tampant vis labiau specializuotam, tampa sudėtinga spręsti, kurios iš privačias teises viešojo intereso vardan imperatyviai reglamentuojančių normų priklauso viešosios, o kurios – privatinės teisės sričiai. Mokslininkų teigimu, (privatinės teisės srityje – *aut.*) „vis daugiau ekonominių sprendimų priimama ne individualiai, privačiai, o per administracinius biurokracinius ar biurokratizuotus procesus <...> įsitvirtina ilgalaikiai (*long term – angl.*) ūkio subjektų santykiai, <...> teisės taisyklėmis tokiems santykiams numatyti specifiniai su ginčais bei derybomis susiję sprendimai – sutarties pažeidimo atveju taikoma jos sąlygų koregavimo procedūra, o ne bylinėjimasi, naudojama kvazi-administracinė bendravimo technika <...>, o visuomeniniuose santykiuose sumažėjo laisvo pasirinkimo, kaip teisių ir pareigų šaltinio, reikšmė šių teisių ir pareigų turinio prasme: <...> šalių sutikimas, jų bendra valia sukuria teisinį santykį, o įstatymas nustato šio santykio turinį“³⁹⁵. Pažymėtina, kad šis sutikimo reikšmės mažėjimas sutarčių teisėje yra bendresnės – visą teisę apimančios – tendencijos dalis. To administracinės sutarties teoretikai ir neneigia, pavyzdžiui, nurodo, kad ir civilinės sutartys žymiai nutolo nuo idealaus autentiško valių suderinimo, tapo kvazistatutiniais instrumentais³⁹⁶, tačiau nepaaiškina, kodėl minėtas specialusis sutarčių teisinis

³⁹⁴ Mak Ch. Fundamental rights in European contract law: a comparison of the impact of fundamental rights on contractual relationships in Germany, the Netherlands, Italy, and England. Kluwer Law International, 2008, p. 53, 54.

³⁹⁵ Gumbis J., *op. cit.*, p. 148.

³⁹⁶ Langrod G., *op. cit.*, p. 332.

reguliavimas tuomet yra būtent administracinės sutarties išskirtinumo pagrindas. Žinoma, toks reguliavimas bendruoju požiūriu iš tiesų yra sutarties laisvės principo varžymas. Tačiau jis, kaip kriterijus tam tikrą sutartį priskirti administracinei, o viešojo subjekto statusą joje – valdžios subjekto statusui, tampa trivialiū. Pirma, privatinė teisė buvo ir yra ne tik dispozityviū, bet ir imperatyviū normų sistema, kurios reguliuoja sutarties šaliū elgesį ir kuriū jos savo sudaroma sutartimi negali pakeisti. Antra - tam tikrū sutartinių santykiū detalesnis reglamentavimas, prievolės kai kurias sutarčių standartines sąlygas teikti derinti viešojo administravimo institucijoms ar kai kuriū jų patvirtinimas teisės aktais yra tik sutarčių specialaus reguliavimo intensyvumo didinimas, tačiau ne kriterijus, esmingai išskiriantis šias sutartis iš privatinės teisės srities. Trečia – tai, kad teisinis reguliavimas gali nustatyti kitokius, nei mažiau reguliuojamose privatinės teisės srityse, sutarties šaliū teisiū ir pareigū pusiausvyros būdus, nepaneigia lygiateisiškumo principo, o *per se* yra šio principo apraiška minėtame specialiajame reguliavime, atsižvelgiant į specifinius šiū sutarčių objektus ir prievoliū pobūdį, bet ne valdžios prerogatyvū įtvirtinimas.

Prancūzijos civilinė teisė remiasi Napoleono Bonaparto laikais priimtu Civiliniu kodeksu, įtvirtinusiū prievoliū teisės principus (tokius, kaip sutarties laisvė, šaliū lygiateisiškumas, teisinis tikrumas ir kt.) „grynąją“ jų prasme ir patyrusiū sąlyginai nedaug pakeitimū iki šios dienos (dėl to būtent prievoliū teisės dalį jame stengiamasi reformuoti³⁹⁷). Todėl natūralu, kad vis gausenis sutartinių santykiū reglamentavimas, ypač tų, kuriuose dalyvauja viešieji subjektai, šioje šalyje buvo stipriai asocijuotas su administracinės teisės institutais. Bendroji teisė Prancūzijoje suprantama kaip minėtais „grynojo“ pobūdžio civiliniais principais pagrįsta teisė, tuo tarpu daugelis sutarčių, kuriū reglamentavimas apėmė specialias detalias taisykles, ypač susijusias su viešosios administracijos intervencijomis į

³⁹⁷ Catala P., *op. cit.*, p. 9-14. Žinoma, teorinė diskusija dėl teisės normū, reguliuojančių civilinius santykius, ir sutarties santykio išlieka aktuali. Tačiau civilinių santykiū teisinis reguliavimas imperatyviomis normomis, taip pat ir specialusis, pats savaime nėra kriterijus, apsprendžiantis šiū santykiū teisinį pobūdį.

sutartinius šalių santykius, buvo logiškai ir normatyviškai priskiriamos viešosios teisės sričiai³⁹⁸. Tuo tarpu kitose valstybėse tokios pačios taisyklės (teisės normos) tapo privatinės teisės dalimi, o tokios sutartys kaip viešųjų pirkimų, koncesijų sutartys – privatinės teisės institutais. Prancūzijos prievolių teisės reformos projekto³⁹⁹ (toliau – Reformos projektas) rengėjai pabrėžė, kad civilinė teisė yra lygybės, pusiausvyros (*equilibrium – angl.*) teisė, vienodai žvelgianti į visų jos subjektų interesus ir neteikianti *a priori* privilegijų kai kuriems iš šių subjektų, tuo tarpu sutartinės pusiausvyros didesnio efektyvumo ar teisinio tikrumo tikslais, atsižvelgiant į teisinį kontekstą ir socialinę naudą, nustatymas yra kitų kodeksų reguliavimo dalykas. Vis gi, Civilinį kodeksą jie mato kaip kamieną, kurio šakos, nors kodifikuotos atskirai, turi neprarasti ryšio su civilinės teisės ištakomis⁴⁰⁰. Taigi, matyti, kad šiuo metu specialusis teisinis sutarčių reguliavimas nelaikomas besąlygišku išėjimu už bendrosios privatinės teisės ribų, jeigu nėra prarandamas ryšys su jame reglamentuotais principais, nes, pažymėtina, pastarieji, kaip bus matyti iš tolesnės analizės, minėtoje reformoje taip pat yra iš dalies adaptuoti, pripažįstant griežtosios jų prasmės pokyčius. Prancūzijos teisės moksle nurodoma, kad administracinės sutartys nėra viena iš CK reglamentuojamų sutarčių rūšių, civilinės teisės normos joms netaikomos, išskyrus tiek, kiek jos numato bendruosius teisės principus⁴⁰¹. Taigi, yra teigiama, kad administracinės sutartys siejamos ne su bendrosios prievolių teisės principais, o tik su tais, kurie yra bendrieji (fundamentalūs) teisės principai. Tai galėtų būti vienas iš šių sutarčių priskyrimo administracinėms argumentų, jei kartu būtų rasta ir sisteminių skirtumų nuo prievolių teisės principų, kaip tai teigiama pagal *clauses exorbitantes* doktriną.

³⁹⁸ Prancūzijoje yra virš 40 kodifikuotų teisės aktų; civilinės teisės sistema yra dualistinė, atskirai kodifikuojanti civilinę ir komercinę teisę, atskirais kodeksais reglamentuoti įvairūs teisiniai santykiai, pvz., draudimo (*Code des assurances*), vartojimo (*Code de la consommation*), viešųjų pirkimų (*Code des marchés publics*), ir t.t.

³⁹⁹ Catala P., *op. cit.*

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁰¹ Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 207-208.

3.2.2. Viešojo administravimo subjektų valdžios prerogatyvų sąlygiškumas dėl griežto Prancūzijos civilinės teisės nuostatų pobūdžio.

Žvelgiant į *clauses exorbitantes* pavyzdžius, kurie nurodomi kaip tipiniai ir esminiai nukrypimai nuo privatinės teisės režimo, kyla tam tikrų abejonių, ar tai išties yra viešojo subjekto prerogatyvos ir ar jos tokios būtų bet kurios valstybės teisėje⁴⁰².

Kalbant apie *sutarties nutraukimą kaip sankciją*⁴⁰³, jo suvokimas ir apibrėžimas kaip viešojo administravimo subjekto prerogatyvos yra sąlygotas Prancūzijos civilinės teisės nuostatų, draudžiančių vienašalį nutraukimą *be teismo*, net jei tokio nutraukimo pagrindas būtų esminis priešingos sutarties šalies padarytas sutarties pažeidimas. Tačiau teisės mokslininkai (Reformos projekto rengėjai) pripažįsta, kad egzistuojantis draudimas vienašališkai be teismo nutraukti sutartį dėl esminio jos pažeidimo neturi pakankamai pagrindo ir tokį nutraukimo pagrindą siūlo apibrėžti ir Prancūzijos civiliniame kodekse. Vienašalė valia nepriešpriešinama sutartinei valiai, o jos teisinį efektą stengiamasi sustiprinti, todėl Reformos projekto 1158 ir 1158-1 straipsniai numato kreditoriaus pasirinkimą vienašališkai nutraukti sutartį arba kreipiantis į teismą, arba savo vienašaliu pareiškimu, kurį priešinga šalis tuomet gali ginčyti teisme⁴⁰⁴. Kitų valstybių, įskaitant Lietuvą, civilinėje teisėje yra žinomas vienašalio sutarties nutraukimo institutas, tiek atvejais, numatytais sutartyje, tiek ir nenumatytais – dėl esminio sutarties pažeidimo (CK 6.217 str.); pagal pastarąjį nukentėjusiai šaliai leidžiama nutraukti sutartį nesikreipiant į teismą⁴⁰⁵. „Rimti sutarties pažeidimai“ ir

⁴⁰² Šių abejonių, cituojant prancūzų mokslininkus, yra išsakyta ir G. Kuncevičiaus mokslinėje studijoje, tačiau viešosios ir privatinės teisės nuostatos šiuo požiūriu nebuvo detaliau lygintos.

⁴⁰³ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 89.

⁴⁰⁴ Catala P., *op. cit.*, p. 13, 55, 113. Pastaroji galimybė kreditoriui suteikiama stengiantis išvengti bereikalingo bylinėjimosi (*ibid.*, p. 44), nes nesant sutarties nutraukimo galimybės ne teisme, net tais atvejais, kai abi šalys nebetikina vykdyti sutarties (iš esmės nesant tarp jų ginčo), turi būti pradedamas teismo procesas, o tai stabdo civilinę apyvartą ir civilinių teisių įgyvendinimą. Pažymėtina, kad būtent operatyvaus teisių įgyvendinimo (t.y., tos pačios) priežastys buvo esminės, numatant tai kaip „prerogatyvą“ administracijai.

⁴⁰⁵ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 291, 292. Kadangi esminio sutarties pažeidimo samprata yra apibrėžta nebaigtiniais

sutarties nutraukimas kaip sankcija jos neįvykdžiusiai šaliai administracinės sutarties doktrinoje visiškai atitinka šį civilinį institutą. Taigi, galimybė nutraukti sutartį vienašališkai nesikreipiant į teismą nebesudaro jokios viešojo administravimo subjekto prerogatyvos ir kaip šio subjekto statuso išskirtinumo administracinėje sutartyje kriterijus praranda prasmę. Darytina išvada, kad šiuo metu vienašalis sutarties nutraukimas dėl esminių sutarties pažeidimų *nesikreipiant į teismą* yra prerogatyva tik siauru (ir, manytina, laikinu) Prancūzijos civilinės teisės ypatumų aspektu. Kitų valstybių, tame tarpe, Lietuvos teisėje tai nesudarytų jokios viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, privilegijos.

Tas pats pasakytina apie administracijos kontrahento teises sutartyje, susijusias su “sutarties finansine pusiausvyra” arba “garbinga prievolių ekvivalencija”, kurios, kaip teigiama, yra esminis administracinių sutarčių kriterijus⁴⁰⁶. Pirmiausia pažymėtina, kad ši pusiausvyra, ekvivalencija savaime yra požymis, kuris artina administracines sutartis ne prie administracinių valdžios aktų, o prie civilinės prigimties sutarčių⁴⁰⁷. Ši pusiausvyra, arba ekvivalencija, yra teisinio santykio šalių lygiateisiškumo principo apraiška, rodanti jų nepavaldumą viena kitai, nors jų teisės atlikti vienašalius veiksmus sutarties sudarymo ar vykdymo metu gali būti nelygios apimties. Administracinis aktas klasikine prasme nesusijęs su kompensavimu subjektui, kurio teises jis teisėtai mažina ar įtakoja⁴⁰⁸, tačiau civilinių teisių išimtinio pobūdžio suvaržymai, pvz., ekspropriacija, yra kompensuoti. Prancūzijos teisėje *fait du prince* doktrina taip pat yra bendrai

orientaciniais kriterijais, viešojo administravimo subjektas, kaip privatinės, taip ir viešosios teisės srityje sudaromoje sutartyje gali naudotis šiuo institutu.

⁴⁰⁶ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 92.

⁴⁰⁷ Žvelgiant iš sutarties šalių prievolių pusiausvyros perspektyvos, minėtą finansinę pusiausvyrą galima laikyti civilinio lygiateisiškumo principo dalimi. Tai yra akivaizdu bent jau „*imprévision* doktrinos“ aspektu. Tuo tarpu, nepagrindžiama, kuo ši pusiausvyra yra išskirtinis būtent administracinių sutarčių, elementas.

⁴⁰⁸ Pvz., subjektas, iš kurio turtas konfiskuojamas dėl jo padaryto teisės pažeidimo, neturi teisės į jokią kompensaciją. Konfiskavimas yra administracinė sankcija. Subjektas, kuriam nebuvo išduota (arba sustabdyta, panaikinta) veiklos licencija taip pat neturi teisės į kompensaciją, jei toks administracinis aktas buvo teisėtas.

skirta išimtiniais civilinių teisių suvaržymams dėl teisinio reguliavimo pasikeitimų kompensuoti⁴⁰⁹. Tiek ši, tiek kompensavimo mechanizmus numatanti *imprévision*, arba esminių aplinkybių pasikeitimo (nenumatomumo) doktrina tik Prancūzijos teisinėje sistemoje yra siejama su administracine sutartimi. *Imprévision* doktrinos taikymo genezė liudija tam tikrų teisių priskyrimo viešosios administracijos prerogatyvoms sąlygiškumą dėl griežto Prancūzijos civilinės teisės nuostatų pobūdžio. Ši doktrina pradėta taikyti sprendžiant ginčus iš sutarčių, Prancūzijoje laikomų administracinėmis, ir tapo jų „atributu“ tik todėl, kad laikyta nesuderinama su Prancūzijos civilinės sutarčių teisės nuostatomis, kad sutartis yra racionalių šalių žiniomis ir būsimų įvykių numatymu pagrįstas juridinis aktas, todėl ją sudarydamos šalys privalo numatyti ateityje kilsiančius sunkumus ir tik jos savo susitarimu gali nustatyti taisykles dėl tokių situacijų išsprendimo⁴¹⁰. To pasėkoje galimybė keisti sutartį dėl nenumatytų aplinkybių laikyta išeinančia iš bendrosios civilinės teisės ribų. Tačiau ilgainiui *imprévision* doktrina imta taikyti ir civilinėje teisėje: šiuo atveju civilinė teisė „vijosi“ administracinių teismų suformuotą šios doktrinos taikymo praktiką⁴¹¹. Reformos projekte minėtą doktriną siūloma įtvirtinti, remiantis principu, kad jei išnyko sutarties prasmė, sutartis taip pat turi išnykti⁴¹². Apibendrinant, *imprévision* doktrina šiuolaikinėje Prancūzijos teisėje tik šios doktrinos kilmės požiūriu tesietina su administracinių sutarčių institutu. Jokio ryšio su viešosios valdžios prerogatyvomis ji neturi. Šiuolaikinėje teisėje ji sprendžia bendras, o ne specifiskai administracines sutarčių vykdymo problemas ir atitinka civilinės teisės principus⁴¹³. Kitų valstybių teisėje esminių

⁴⁰⁹ *Infra*, 462.

⁴¹⁰ Catala P., *op. cit.*, p. 46, 47. Pažymėtina, kad iki šiol vienintelė išimtis iš *pacta sunt servanda* principo aplinkybių pasikeitimo atveju galiojančiame Prancūzijos civiliniame kodekse (<http://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/en-English/Legifrance-translations>) laikoma nebent 900-2 straipsnio nuostatos. Reformos projekte (1135-1 – 1135-3 str.) numatyti pakeitimai sutampa su kontinentinės teisės tradicijoje žinoma esminių aplinkybių pasikeitimo įtakos sutarčiai doktrina.

⁴¹¹ Plačiau žr. Mikelėnas V. Sutarčių teisė, *op. cit.*, p. 443, 444.

⁴¹² Catala P., *op. cit.*, p. 46, 47.

⁴¹³ Grindžiant šią doktriną kaip administracinės sutarties išskirtinumą nurodoma nebent tai, kad esą ši doktrina yra skirta tam, kad įvykus netikėtam, staigiam ir nenumatomam įvykiui, administracijos kontrahentas tęstų sutarties vykdymą (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 92-93) *pakeistomis sąlygomis (aut.)*.

aplinkybių pasikeitimo įtakos sutarčiai reglamentavimas yra civilinės teisės institutas. Lietuvos civilinėje teisėje jis įtvirtintas CK 6.204 straipsnyje. Pažymėtina, kad *imprévision* doktrinos ir esminių aplinkybių pasikeitimo instituto taikymo pagrindinės sąlygos - įvykio nenumatomumas ir esminis sutartinių prievolių pusiausvyros sutrikdymas - iš esmės sutampa⁴¹⁴. Kalbant apie pasekmes, Reformos projekte numatoma tik viena galimybė teisėjui, jei šalys nesusitaria – nutraukti teisinį santykį. Tuo tarpu pagal Lietuvos CK 6.204 str. 3 dalį teismas gali arba nutraukti sutartį, arba pakeisti sutarties sąlygas, kad būtų atkurta šalių sutartinių prievolių pusiausvyra. Taigi, tai visiškai atitinka teismo teises pagal *imprévision* doktriną administracinės sutarties teorijoje – jeigu šalys nesusitaria dėl papildomų sąlygų, tai būtent teisėjas nustato taisykles, taikytinas ekstrasutartiniu periodu⁴¹⁵.

*Prievolės vykdymo sustabdymo prerogatyvos išskirtinumas iš civilinės teisės režimo grindžiamas tuo, kad tokią teisę turi tik viešoji administracija, bet ne jos kontrahentas*⁴¹⁶. Tačiau ir civilinėje teisėje prievolės vykdymo sustabdymo teisė yra tik vienas iš kreditoriaus teisių gynimo būdų, leidžiama savigynos forma ir todėl tai nėra absoliutaus pobūdžio teisė, ja bet kuriuo atveju privaloma naudotis sąžiningai, protingai, negalima ja piktnaudžiauti. Prievolės vykdymo sustabdymas, galintis padaryti kitai šaliai (arba tretiesiems asmenims – *aut.*) gerokai daugiau žalos, nei yra vertas siekiamas apginti gėris, yra neadekvatus

Tačiau tik dėl to, kad toks vykdymas gali būti naudingas viešajai administracijai, tai nevertintina kaip jos prerogatyva. Nenumatomumo doktrina yra bendrai skirta sutarties išsaugojimui (*favour contractus*). Nurodoma, kad ši doktrina Prancūzijoje buvo sukurta viešosios paslaugos koncesijos pagrindu (*ibid*), taigi, matyti, kad ji skirta spęsti ne su valdžios įgyvendinimu susietas problemas, o bendrą ilgalaikių sutarčių sąlygų nenumatomumo problemą. Tokios sutartys būdingos daugiausia civilinei, o ne administracinei teisei.

⁴¹⁴ Šių sąlygų apibrėžimas pozityviojoje teisėje ir (ar) teismų praktikoje gali būti abstraktesnis arba detalesnis (pvz., Lietuvos CK 6.204 str. 2 d.), tačiau tai nekeičia civilinės šio instituto prigimties. Plačiau dėl *imprévision* doktrinos taikymo sąlygų žr. Mikelėnas V. Sutarčių teisė, *op. cit.*, 443, 444, Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 93, Reformos projekto I135-1 straipsnį.

⁴¹⁵ Kuncevičius G. *op. cit.*, p. 93. Papildomai pažymėtina, kad *la période extracontractuelle* sąvoka yra savaime kontraversiška. Prievolė pagal sutartį dėl nenumatytų aplinkybių savaime neišnyksta, taigi, laikotarpis nuo minėtų aplinkybių atsiradimo yra sutarties vykdymo laikotarpis, o įvardijimas ekstrasutartiniu tik dėl to, kad šalys įgyja papildomų teisių inicijuoti derybas dėl sąlygų persvarstymo, ir dėl *teismo intervencijos* į sutartį, kaip ekstrasutartinės įtakos, galimybės.

⁴¹⁶ *Ibid*, p. 91.

pažeidimui gynimosi būdas ir tai reiškia, kad tokia gynyba yra nesąžininga ir neprotinga⁴¹⁷. Sistemiskai aiškinant prievolės vykdymo sustabdymą su bendra sutarties šalių pareiga vykdant sutartį ir naudojantis civilinėmis teisėmis nepažeisti imperatyvių teisės normų ir viešojo intereso, privati teisė (jei ji nėra fundamentali, o sustabdymo teisė tikrai nėra fundamentali - tai tik viena iš savignyos priemonių) bus mažesnis gėris nei vertybės, pripažintinos viešuoju interesu, todėl visiškai nestebina, kad sutartyse, susijusiose su viešojo intereso naudai teikiamomis paslaugomis, tokios sustabdymo teisės privati sutarties šalis (paslaugos teikėjas) ir neturės, nesvarbu, ar šią sutartį priskirtume civilinei ar administracinei teisei. Taigi, pvz., tai, kad privatus koncesijos sutartimi numatytų paslaugų teikėjas neturi teisės sustabdyti savo prievolių vykdymo, net jei valstybės institucija pažeidžia sutartinius įsipareigojimus, visiškai atitiktų civilinėje teisėje numatomą sutarties vykdymo sustabdymo teisės neabsoliutumo principą, bent jau kaip jis aiškinamas Lietuvos teisėje. Todėl šios sustabdymo teisės vertinimas kaip valdžios prerogatyvos ar iš esmės nelygiateisės sutarties šalių padėties stotų konceptualaus pagrindimo.

Dėl *kontrolės ir vadovavimo prerogatyvos* administracinės sutarties teoretikai nurodo, kad tam tikromis formomis ji gali pasireikšti ir privatinėse sutartyse⁴¹⁸. Iš tiesų sutarties vykdymo priežiūra implicitiškai yra kiekvienos civilinės sutarties bruožas ir būtinas jos vykdymo elementas, kurį gali ir privalo įgyvendinti sutarties šalys. Civilinis bendradarbiavimo principas skatina abi sutarties šalis aktyviai domėtis sutarties vykdymu ir rūpintis, kad ji būtų vykdoma pagal jos sąlygas. Tik šalims bendradarbiaujant galima užtikrinti, kad prievolė bus įvykdyta tinkamai⁴¹⁹. Pavyzdžiui, paslaugų sutartyse paslaugų teikėjas privalo kliento reikalavimu teikti jam visą informaciją apie paslaugų suteikimą ar teikimo

⁴¹⁷ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 95; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2001 m. spalio 17 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-932/2001 *SP AB "Vilniaus šilumos tinklai" v. V. Martišauskas*.

⁴¹⁸ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 84.

⁴¹⁹ Mikelėnas V. Prievolių teisė. Pirmoji dalis. Vilnius: Justitia, 2002, p. 197.

eigą, pateikti klientui ataskaitą apie paslaugų suteikimą ar teikimo eigą (CK 6.722 str.). Eksplicitiškai sutarties vykdymo kontrolės teisės numatytos civilinėse rangos sutartyse, turto patikėjimo santykiuose⁴²⁰, fiduciariniuose paslaugų teikimo santykiuose⁴²¹ ir kitose fiduciarinėse sutartyse. Užsakovas rangos santykiuose turi teisę bet kuriuo metu tikrinti darbų atlikimo eigą ir kokybę, nesikišdamas į rangovo ūkinę komercinę veiklą (CK 6.658 str.). Draudimo santykių teisinis reguliavimas numato aktyvias draudiko pareigas, susijusias su draudžiamąjo įvykio aplinkybių tyrimu, kurios implikuoja jo nurodymus kaip privalomuosius⁴²². Konkretūs jo nurodymai ir tyrimo veiksmai yra vienašališki, draudikas dėl draudimo įvykio turi įsitikinti pats, ir tai lemia, kad jo veiksmų vienašališkumas ir privalomumas yra būtinas tinkamam sutartinės prievolės įgyvendinimui (draudimo išmokos apskaičiavimui ir išmokėjimui) - tai darydamas, jis ir negali tartis su kita šalimi⁴²³. Kaip matyti, daugelyje civilinių santykių nurodymai dėl sutarties vykdymo gali būti vienašaliai ir neprivalo būti derinami su kita sutarties šalimi. Kitaip šios sutartys ir negali būti įvykdomos. Tačiau vienašalio nurodymo privalomumas, taip pat kaip ir valstybės institucijų vienašalių kontrolės – vadovavimo nurodymų vykdymas administracinėje sutartyje, yra atsveriamas žalos atlyginimo pareiga.

⁴²⁰ CK 6.963 str. 4 dalyje numatyta, kad savininkas turi teisę bet kada kontroliuoti patikėtinio veiklą.

⁴²¹ Pvz., draudimo, atstovavimo paslaugų teikimo ir kt.

⁴²² Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo (Valstybės žinios, 2003, Nr. 94-4246; 2011, Nr. 145-6816; 2012, Nr. 127-6385) 96 str. 1-4 d. Pažymėtina, kad tokį sutarties šalies aktyvumą ir jo veiksmų vienašališką privalomumą lemia pats draudimo santykių objektas: tai yra būtina draudžiamąjo įvykio faktui, pasekmėms ir draudimo išmokos dydžiui tinkamai nustatyti, dedant reikiamas pastangas. Nors draudimo sutartyje privalo būti nurodyta, kokie dokumentai yra pateiktini draudikui, tačiau tai, jog draudikas neturi teisės išmokėti draudimo išmoką ar atsisakyti ją išmokėti, neįsitikinęs, kad draudžiamasis įvykis buvo ir atsisakyti išmokėti draudimo išmoką, nepatikrinęs visos jam prieinamos informacijos, implikuoja jo nurodymus kaip privalomuosius ne tik aukščiau minėtiems asmenims, bet ir kitiems fiziniams ir juridiniams asmenims ir net valstybės institucijoms. Kitas vienašalių draudiko nurodymų davimo atvejis numatytas CK 6.1013 straipsnyje: įvykus draudiminiam įvykiui, draudėjas turi imtis jam prieinamų protingų priemonių galimai žalai sumažinti, *laikydamasis draudiko nurodymų*, ir nustatytas būtinų draudėjo išlaidų kompensavimo mechanizmas.

⁴²³ Plg., administravimo institucijų atliekama, pvz., paramos sutarties vykdymo kontrolė yra atitinkamai skirta įsitikinimui dėl projekto tinkamo įvykdymo ir, atitinkamai, – tinkamos paramos sumos apskaičiavimui ir išmokėjimui.

Kalbant atskirai apie kontrolės - priežiūros prerogatyvą, apskritai nėra aišku, kokiais kriterijais remiantis ją galėtume vadinti prerogatyva, išeinančia iš civilinės teisės ribų. Administracinės sutarties teoretikai viešojo administravimo subjekto prerogatyvas sieja su tiesioginio vykdymo prerogatyva⁴²⁴. Atsižvelgiant į tai, šios prerogatyvos esmė būtų ta, jog viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, sudaryti kontrolės - priežiūros aktai turi tam tikro laipsnio galutinį sprendžiamąjį pobūdį ir privalo būti tiesiogiai vykdomi. Tačiau ir pagal civilinę teisę su kontrole ir priežiūra susiję aktai turi būti „tiesiogiai vykdomi“, pvz., darbų priėmimo perdavimo akte nurodyti trūkumai privalo būti ištaisyti (jeigu rangovas jų neginčija) ir tam nereikalingas teismo sprendimas, įpareigojantis tai daryti⁴²⁵. Kontrolė – priežiūra ir su ja susijusios sutarties šalies teisės pačios savaime neturi administracinio charakterio. Jei jos nėra susijusios su tiesioginio vykdymo teise, paremta administracinės prievartos priemonėmis ir sankcijomis, kurių tokios kontrolės – priežiūros pasekoje galėtų imtis viešojo administravimo subjektas, šios kontrolės - priežiūros teisės yra tik normalios kreditoriaus reikalavimo teisės ir jo teisių gynimo būdai, kurie savo esme nėra skirtingi nei tie, kuriuos reglamentuoja civilinės teisės nuostatos.

Taigi, skirtumas tarp civilinio ir administracinio reguliavimo teoriniu požiūriu galėtų būti tas, jog viešojo administracija gali įpareigoti savo sutartinį kontrahentą ar atlikti jo atžvilgiu tam tikrus prievartinio pobūdžio veiksmus ne teismo tvarka. Tačiau viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių kontrolės - priežiūros aktai, nepaisant to, kad yra įforminami administraciniu aktu, nėra „tiesiogiai vykdytini“ šia prasme. Priversti kontrahentą vykdyti sutartį aktyviais būdais (pvz., ištaisyti darbų trūkumus) administracija neturi tiesioginės prievartos galimybių. Tuo tarpu jos aktai, kuriuose kontrolės – priežiūros pasekoje

⁴²⁴ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 23. Tiesioginio vykdymo prerogatyva suprantama kaip administracijos galia pačiai vykdyti savo nutarimus be teisėjo tarpininkavimo.

⁴²⁵ Pvz., rangos santykiuose darbų priėmimo-perdavimo akte užsakovo pažymėti darbų trūkumai yra jo atliktos sutarties vykdymo priežiūros rezultatas. Lygiai taip pat yra ir tuo atveju, jei užsakovas yra viešojo administravimo institucija.

nustatytas sutarties pažeidimas, yra nugincijami. Jie gali būti skundžiami teismui ir vertinami teisėtumo požiūriu. Nuostatos dėl jų nenuginčijamumo niekuomet nereiškia, kad sutarties pažeidimu kaltinama šalis neturi teisės ginčyti, jog ji šio pažeidimo nepadarė. Tai, be kita ko, būtų nesuderinama ir su teisėtumo principu⁴²⁶. Aptariamai kontrolės – priežiūros aktai nėra paremti ir griežtai administracinio poveikio priemonėmis. Pažymėtina, kad tokioms priemonėms priskirtinos ne visos finansinės sankcijos, o tik administracinės baudos, paskirtos už viešojo pareigūno nurodymų nevykdymą. Tačiau administracinių sutarčių atveju finansinės sankcijos dažniausiai paskiriamos arba pačios sutarties pagrindu, arba teismo. Baudos kaip baudžiamojo ir administracinio pobūdžio sankcijos nėra būdingas šių sutarčių atributas. G. A. Bermann nurodo, kad visos piniginės sankcijos turi būti eksplicitiškai numatytos pačioje sutartyje specialia išlyga dėl baudų⁴²⁷. Šia prasme tai nėra skirtinga nuo baudų nustatymo civilinėje sutartyje. Be tiesioginio įvykdymo ne teismo tvarka galimybės tai nesudaro jokios prerogatyvos, todėl aktus, reikalaujančius sumokėti sutartyje nustatyto dydžio baudą, galima prilyginti tiesiog sutarties šalies reiškiamam reikalavimui (pretenzijai). Administracinėje sutartyje nustatytų baudų išieškojimas

⁴²⁶ Teisės viršenybės principas taikomas net jei įstatymas numato, jog tam tikras viešojo administravimo subjekto aktas „nepavaldus teisminei peržiūrai“ - tai nepaneigia teismo kompetencijos vertinti jo teisėtumą (Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 71). Tiesa, pažymima, kad viešoji administracija turi teisę „paskelbti apie sutarties pažeidimą, nesikreipdama į teismą“, kad tai yra ne jos teisė, o pareiga, ir todėl nėra nugincijama (*ibid* p. 88). Tačiau reiktų atskirti principinę teisę nustatyti, kad sutartis yra pažeista ir reikalauti pažeidimus ištaisyti, nesikreipiant į teismą, nuo pareigos užtikrinti paslaugos teikimo tęstinumą tokio pažeidimo atveju. Tik Prancūzijos teisėje minėta principinė teisė yra laikoma prerogatyva. O nugincijama ji negali būti tuomet, kai viešojo administravimo subjektas viešojo intereso (viešosios paslaugos tęstinumo) tikslais duoda nurodymus, keičiančius sutarties vykdymo sąlygas (plačiau žr. Kuncevičius G. *op. cit.*, p. 85, 86, 92). Kaip sutarties vienašalio pakeitimo prerogatyva tai analizuojama šioje darbo dalyje toliau.

⁴²⁷ Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 88. Esti nurodoma, kad administracija nėra saistoma sutarties sąlygų dėl sankcijų ir gali taikyti sankcijas ir tais atvejais, kai sutartyje jos nenumatytos (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 90). Vis gi, nereiktų suprasti, kad viešojo administravimo subjektai gali „susigalvoti“ taikyti kitokio dydžio baudą, negu numatytoji sutartyje. Teismai griežtai kontroliuoja administracijos taikomas pinigines sankcijas, pagal analogiją taikydami Prancūzijos Civilinio kodekso 1152 straipsnį (žr., pvz., 2008 m. gruodžio 29 d. sprendimą (CE) N° 296930 *L'Office Public D'Habitations a Loyer Modere (OPHLM) de Puteaux*). Jei dėl faktų susijusių su sutarties nevykdymu taikomos administracinės baudos, tai yra išskirtinai administracinis baudimas savarankiškais pagrindais ir sąlygomis. Tai nepriskirtina sutarčių teisei (žr. III.[4.] darbo dalį). Taigi, piniginės sankcijos administracinėje sutartyje yra sutartinio pobūdžio, o ne administracinio pobūdžio (klasikine prasme) sankcijos. Jų taikymas materialiniais ir procedūriniais aspektais nėra iš esmės skirtingas nuo civilinių sutartinių netesybų taikymo.

administracine ne teismo tvarka Prancūzijos teisės mokslo šaltiniuose nėra akcentuojamas kaip šios sutarties požymis. Lietuvos teisėje net administracinės teisės srityje toks išieškojimas yra daugiau išimtis, nei taisyklė. Ne visas administracines sankcijas galima išieškoti ne teismo tvarka, juolab išimtinį pobūdį turi išieškojimas ne teismo tvarka pagal sutartį. Šiuo požiūriu, kaip išimtis pačioje administracinėje teisėje, išieškojimas ne teismo tvarka, matyt, negalėtų būti esminiu civilinės ir administracinės sutarties atskyrimo kriterijumi⁴²⁸. Tuo tarpu teismo skiriamos baudos už sutarties nevykdymą yra įprastas būdas spręsti sutartinės prievolės vykdymo klausimą. Jis taikomas ir civilinių teisinių sutarčių atveju⁴²⁹. Prievartinės sankcijos (*sanctions coercitives – pranc.*), be sutarties nutraukimo, kurio neadministracinis pobūdis jau buvo analizuotas, yra siejamos su viešojo administravimo subjektų galimybe pakeisti sutarties kontrahentą⁴³⁰ arba kreiptis į trečiuosius asmenis, kad šie įvykdytų neįvykdytą sutarties dalį sutartį pažeidusios šalies sąskaita⁴³¹. Tačiau šie viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies veiksmai, stokoja administracinio teisinio pobūdžio. Jie yra analogiškai įprastoms kreditoriaus teisių ir interesų gynimo teisinėms priemonėms civilinėje teisėje, siekiant gauti prievolės įvykdymą iš kito šaltinio sutarties neįvykdymo atveju⁴³². Apibendrinant, viešojo subjekto statusas kontrolės -

⁴²⁸ Šiuolaikinėje teisėje lemiamu aspektu yra ne šių aktų administracinis pobūdis savaime, o jų numatymas kaip *vykdomųjų dokumentų* civilinio ar administracinio proceso teisėje. Priešingu atveju šie aktai gali būti realiai įvykdomi tik teismui išdavus atitinkamą vykdomąjį dokumentą, o ne tiesiogiai. Taigi, matyti, kad tiesioginio vykdymo prerogatyva nėra būdingas administracinio akto požymis. Kai kurie viešojo administravimo subjektų aktai, susiję su išieškojimu pagal sutartis, taip pat gali būti specialiai reglamentuojami kaip vykdomieji dokumentai, pvz., išieškant pagal valstybės paskolos sutartis. Tačiau tai neneigia pastarųjų sutarčių civilinio teisinio pobūdžio.

⁴²⁹ Pavyzdžiui, Prancūzijos teisėje tai *astreinte* institutas (plačiau žr., pvz., Mewett A. W. The theory of Government Contracts. McGill Law Journal, 1958-1959, Vol. 5, No. 4, p. 228).

⁴³⁰ Tai tiesiog prilygintina sutarties nutraukimui dėl pažeidimo ir naujos sutarties sudarymui, ko apskritai nedraudžia ir civilinės teisės nuostatos, ir tik Prancūzijos civilinėje teisėje, nesant galimybės nutraukti sutartį be teismo, šie veiksmai būtų kompleksiskai laikomi neteisėtais.

⁴³¹ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 91.

⁴³² Pvz., Lietuvos teisėje žr. CK 6.61 str., 6.213 str. 2 d. 3 d., Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 287. Administracijos teisės prievolės pažeidimo atveju pačiai atlikti prievolę ar įgalioti kitą asmenį šią prievolę įvykdyti skolininko sąskaita, kaip administracinės prievartinės sankcijos (tiesioginis vykdymas), nustatytos ir Vokietijos Federacijos 1953 m. balandžio 27 d. Administracinių aktų vykdymo įstatyme (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, BGBl. I S. 2258, 2269) 9-11 str. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad Vokietijos

priežiūros aspektu neturi tokių požymių, kuriuos galima būtų tvirtai apibrėžti kaip prerogatyvas, t.y., kaip esminius skirtumus lyginant su privačios šalies statusu civilinėse sutartyse. Akcentavimas, kad kontrolės - priežiūros aktai turi privalomą teisinę galią kaip administraciniai aktai, laikytinas daugiau formaliu argumentu. Racionaliai vertinant, jų privalomumas nėra skirtingas nuo teisėtų sutarties šalies reikalavimų privalomumo priešingai sutarties šaliai.

Kalbant atskirai apie kontrolės – vadovavimo prerogatyvą, pirmiausia pastebėtina, kad apskritai vadovavimas sutarties vykdymo procesui yra dviprasmiška sąvoka. Jokios – nei civilinės, nei administracinės sutartys nėra išsamiai reglamentuojančios vykdymo būdus ir kiekvieną klausimą, kuris gali iškilti jas vykdamas⁴³³. Žinoma, bendra civilinio bendradarbiavimo principo įgyvendinimo taisyklė yra ta, kad šalys, neišsamiai numačiusios sutarties vykdymo būdus, gali juos nustatyti tarpusavio sutarimu, taigi vienašaliai veiksmai ir sprendimai dėl sutarties vykdymo yra išimtinio pobūdžio. Vis dėl to šiuolaikinėje teisėje daugelio sutarčių objektas ir pobūdis lemia, kad jos turi būti vykdomos pagal įvykdymą gaunančio asmens vienašalius nurodymus, kurie nėra detalizuoti nei sutartyje, nei įstatyme ir priklauso išskirtinai tik nuo vienašalės minėto asmens valios, o šalių teisės ir pareigos sutartyje balansuojamos (atsveriamos) specialiais jų interesų pusiausvyros užtikrinimo būdais⁴³⁴. Šiose

Federacijos Administracinio proceso įstatyme nustatyta, jog tokio administracinės sutarties tiesioginio vykdymo gali reikalauti kiekviena iš šalių (61 str. 1 d.). Matyti, kad nors analogiški gynybos būdai inkorporuoti į administracinius procesinius įstatymus, vien tai nelėmė esminio jų apimties ir pobūdžio pasikeitimo.

⁴³³ Šiuolaikinėje civilinėje teisėje tai ypač pasakytina apie atviro režimo arba neišbaigtas, dėl kurių ypatumų formuojama santykinė sutarties teorija (*relational theory – angl.*) (plačiau žr. Hart O. D. *Incomplete Contracts and the Theory of the Firm. The Nature of the Firm* (ed. Williamson O. E., Winter S. G.). Oxford University Press, 1993, p. 141). Tačiau ir dauguma kitų sutarčių yra susijusios su tęstiniu vykdymu, vykdymu ypatingais įvykdymą gaunančios sutarties interesais ir ganėtinai dideliu sutarties neapibrėžtumu. Todėl sutartis tampa teisiniu instrumentu, kuris bendrai reikalauja „komunikacijos ir lankstumo, individualizmas užleidžia vietą tarpusavio priklausomumui“ <...> o priešpriešiniai interesai, jų „antagonizmas“ – solidarumui (perfrazuota – *aut.*, remiantis Tikniūtė A., Dambrauskaitė A., *op. cit.*, p. 1404, 1405).

⁴³⁴ Pvz, tai, kad paslaugų sutartis turi būti vykdoma taip, kad geriausiai atitiktų įvykdymą gaunančios sutarties šalies interesus, savaime lemia, kad pats paslaugų gavėjas gali geriausiai apibrėžti, koku būdu jam turi būti suteikiamos paslaugos ir kokį kiekį minėtų paslaugų jis norėtų gauti. Tai lemia nevienodas šios sutarties šalių teises nutraukiant sutartį (CK 6.721 str.) ir vienašalių nurodymų dėl sutarties vykdymo

sutartyse jos šalių tarpusavio sąveika gali būti apibūdinama kaip jų „vadovavimas“ viena kitai vykdant sutartį. Taigi, kontrolės - vadovavimo santykis, kaip toks, nebūtinai tapatintinas su administraciniu pavaldumu ir valdžios galiomis. Tokį santykį gali lemti paties sutartinio santykio esmė, susijusi su jos įvykdymo aplinkybių išankstiniu nenumatomumu, kai turi būti sukurtas ar pasiektas sudėtingas savo pobūdžiu objektas ar rezultatas. Pažymėtina, kad Prancūzijos teisėje kontrolės - vadovavimo prerogatyva ir pasireiškia, iš esmės, būtent instrukcijomis dėl darbų atlikimo (*ordre de service – pranc.*), kurios daugiausiai taikomos viešosiose statybos darbų sutartyse ar viešojo pirkimo sutartyse⁴³⁵. Imperatyvus šių santykių reguliavimas yra būdingas tiek joms, tiek analogiškomis civilinėms sutartims, taigi tai nėra administracinės sutarties išskirtinumas⁴³⁶.

3.2.3. Viešojo administravimo subjektų valdžios prerogatyvų priskirtinumo bendrajam ekstrasutartinių intervencijų į sutartį reguliavimui būtinybė. Šių prerogatyvų vertinimo kaip specifinių sutarties šalies teisių kritika.

Jei viešojo administravimo subjektų prerogatyvos peržengia bendrojo sutartinio reguliavimo ribas, turi būti atsakoma ir į antrąjį iš aukščiau išsikeltųjų klausimų – ar, įvertinus šių prerogatyvų esmę ir prigimtį, jos apskritai gali būti laikomos sutartinio pobūdžio teisėmis ir sutarčių teisinio reguliavimo dalimi.

galimybes, kurios yra skirtingo pobūdžio šios sutarties šalims (CK 6.718 str. 1, 3, 4 d.). Analogiškai pati rangos sutarties esmė – naujo daikto sukūrimas - suponuoja, kad ji vykdoma ne sutartyje išsamiai apibrėžtais būdais (sutartiniais būdais), o vienašališkai sutarties šalių *ad hoc* nustatomais būdais (pvz., CK 6.645 str. 3 d., 6.659 str. 1 d. 2 p., 3 d.), nors rangovo ir užsakovo nesieja pavaldumo ar kitokie priklausymo santykiai (CK 6.644 str. 3 d.).

⁴³⁵ Turpin C. C. Public Contracts. International Encyclopedia of Comparative Law (ch.ed. A. T. von Mehren), Mohr Siebeck, 1982, Vol. VII, Ch. 4, p. 38.

⁴³⁶ Kaip išskirtinis administracinių sutarčių bruožas nurodoma tai, kad kontrolės teisė yra pirmaprādė, egzistuoja, net jei sutartyje apie ją nėra užsiminta (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 84, 85). Tačiau ir civilinėje teisėje aukščiau minėtos teisės numatytos taip pat imperatyviose CK normose, taigi, egzistuoja „pirmapradiškai“, pagal įstatymą, nebūtinai jos turi būti sulygotos sutartyje, o nuo imperatyvių normų sutartyje ir negali būti nukrypta, nes jos įtvirtina šalių teisių ir pareigų pusiausvyros esmę konkrečios rūšies sutartyse.

Mokslininkų teigimu, vienašalio sutarties pakeitimo ir nutraukimo prerogatyva, ypač viešojo intereso motyvu, kelia abejonių dėl administracinės sutarties sutartinės prigimties apskritai, nes paneigia bendrą šalių valią, išreikštą sutartyje (išskyrus, žinoma, sutarties vienašalį pakeitimą sutartyje apibrėžtais atvejais, kuris nėra prerogatyva, nes tokios pačios sąlygos gali būti numatomos ir privatinėje sutartyje)⁴³⁷. Viešąją valdžią pagrįstos prerogatyvos viešojo intereso motyvu, kokios jos bebūtų – vadovavimas sutarties vykdymui, jos sąlygų vienašalis pakeitimas ar sutarties nutraukimas (kiek jos viršija sudarytos sutarties ribas), savo esme yra legislatyvinė ir reguliacinė intervencija į privataus asmens teises, nepriklausomai nuo to, ar jos būtų įgytos administracinės, ar privatinės teisės srityje, administraciniu aktu ar sutartimi.

Sunkiai įsivaizduojama, kaip viešasis interesas gali taip dinamiškai kisti, nesant atitinkamų įstatyminio reglamentavimo pokyčių. Sutartis negali imti prieštarauti viešajam interesui staiga. Įprastomis sąlygomis⁴³⁸, yra galimos dvi situacijos. Pirmoji – kad sandoris prieštaravo viešajam interesui jau sandorio sudarymo metu, tačiau minėtas interesas buvo klaidingai identifikuotas (ar iš viso neidentifikuotas, pažeistas). Tokia sutartis, ištaisius minėtą klaidą ar pažeidimą, yra niekinė *ab initio*. Tai mažai ką turi bendra su viešojo administravimo subjekto prerogatyvomis, susijusiomis su viešojo intereso motyvu, nes sandorio niekinumas dėl jo neatitikties viešajam interesui yra bendras principas ir civilinėje teisėje. Antroji situacija galima viešojo intereso sampratai pasikeitus dėl teisės nuostatų pasikeitimo po sutarties sudarymo. Teisės viršenybės sąlygomis, viešojo administravimo subjekto motyvai dėl viešojo intereso, kaip poreikio pakeisti ar

⁴³⁷ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 87, išn. 393. Civilinėje teisėje *pacta sunt servanda* principas reiškia, kad sutartis turi būti vykdoma pagal sulytas sąlygas, įskaitant sąlygas dėl jos vienašalio pakeitimo. Specifinė šalių teisių ir pareigų pusiausvyra šiuo atveju užtikrinama viešosiose sutartyse, sudarytose pagal standartines sąlygas sutartyse.

⁴³⁸ T.y., ne karo, nepaprastosios padėties, o normaliomis valstybės gyvavimo sąlygomis. Akivaizdu, kad negalima lyginti valstybės ir jos institucijų statuso ir teisių taikos metu (įprastinėmis teisinėmis sąlygomis), ir minėtomis ypatingomis sąlygomis, kuriomis, pvz., gali būti skelbiamas moratoriumas ir atidedamas prievolių vykdymas (Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos. Vilnius: Justitia, 2001, p. 259), laikinai nevykdomos kai kurios valstybės funkcijos ir pan.

nutraukti sutartį, turi būti grindžiami ne hipotetiniais teiginiais, o tik realiais gyvenimo faktų pokyčiais ir teisės normomis, susiejančiomis šiuos pokyčius su viešojo intereso kategorija, ir, atitinkamai, lemiančiomis su tuo susietų naujų administracinių viešojo administravimo subjektų įgaliojimų įtvirtinimą⁴³⁹.

Aptariant pirmąją situaciją, pažymėtina, kad viešosios teisės normos visada turi viršenybę prieš privatinės teisės normas⁴⁴⁰. Prieštaravimas imperatyvioms normoms ir viešajai tvarkai yra bendrieji sandorių negaliojimo pagrindai⁴⁴¹, jais pateisinamos sutarties laisvės principo išimtys. Imperatyvių normų viršenybė yra visų privatinų sutarčių režimo ypatybė. Bet kuri privatinė sutartis, kuri prieštarauja imperatyvioms normoms ir viešajai tvarkai, kurių sąvoka yra neatsiejama nuo viešojo intereso⁴⁴², yra niekinė. Taip pat ir Prancūzijos civilinėje teisėje sutartis gali būti anuliuota, jei jos objektas ar pagrindas prieštarauja imperatyvioms teisės normoms ir viešajai tvarkai. Šie pagrindai teismų praktikoje aiškinami plačiai ir taip pat yra tiesiogiai siejami su viešuoju interesu⁴⁴³. Prancūzijos teisėje sandoris gali būti pripažįstamas niekiniu tik teisme⁴⁴⁴, tačiau kitose valstybėse į teismą gali būti reikalinga kreiptis tik norint taikyti sandorio

⁴³⁹ Žinoma, priešastys gali būti politinės, bet jei tai, kas teigiama esant pasikeitusiu viešuoju interesu, nėra įteisinta, tuomet šie subjektai negalėtų teisiškai pagrįsti savo priimamo sprendimo dėl sutarties pakeitimo. Taigi, poreikis nutraukti jau sudarytą sutartį ar keisti jos sąlygas gali būti legitimuotas tik tikslingais teisinio reglamentavimo pokyčiais performuojančiais viešojo intereso sampratą ir, atitinkamai, privačių bei viešų interesų pusiausvyrą. Tuo tarpu staigūs ir esminiai realaus gyvenimo įvykių pokyčiai, turintys įtakos viešojo intereso įgyvendinimui, nėra tie atvejai, kuriuos reikėtų aptarti vienašalio sutarties nutraukimo dėl viešojo intereso, kaip prerogatyvos, požiūriu. Įvykus tokioms aplinkybėms turėtų būti taikomi nenugalimos jėgos ar esminių aplinkybių pasikeitimo įtakos sutarčiai institutai. Neatsitiktinai ir Vokietijos teisėje ši „prerogatyva“ reglamentuota pastarojo instituto apimtyje (žr. šioje darbo dalyje toliau).

⁴⁴⁰ Vileita A., *et al.* Civilinė teisė, p. 20.

⁴⁴¹ CK 1.80 str. 1 dalis, 1.81 str. 1 dalis, 6.225 straipsnis, 6.227 straipsnis.

⁴⁴² Vileita A., *et al.* Civilinė teisė, p. 347-348; Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 302-303.

⁴⁴³ Plačiau žr. Mikelėnas V. Sutarčių teisė, *op. cit.*, p. 111-113, Catala P., *op. cit.*, p. 36, 40, 43, 101. Moderni sandorio negaliojimo doktrina absoliutų negaliojimą sieja su būtinybe užtikrinti viešąjį interesą, o reliatyvų - su būtinybe užtikrinti privatų interesą. Pažymėtina, kad fundamentalią vertybę reiškiantis privatus interesas priskiriamas viešojo intereso sričiai - jį pažeidžiantis sandoris yra absoliučiai negaliojantis (niekinis) (žr. Reformos projekto 1129-1 str.).

⁴⁴⁴ Reformos projekto 1131-1 str. (Catala P., *op. cit.*, p. 102). Šiame projekte kaip novela atsiranda galimybė šalims susitarti dėl sandorio negaliojimo, siekiant išvengti bereikalingo bylinėjimosi, tačiau visais kitais atvejais būtina kreiptis į teismą.

negaliojimo teisinės pasekmės, o pats sandoris yra niekinis įstatymo pagrindu – laikoma, kad jo išvis nėra⁴⁴⁵.

Be abejo, sutarties negaliojimas ir jos nutraukimas viešojo intereso motyvu yra skirtingos teisinės priemonės. Jų teisinės pasekmės taip pat yra skirtingos. Civilinėje teisėje viešajam interesui prieštaraujanti sutartis yra visiškai nepripažįstamos, negalioja nuo pradžių. Tam nereikia kurios nors šalies iniciatyvos jas nutraukti, o tai gali padaryti teismas *ex officio*. Tuo tarpu sutartis nutraukiama šalių ar vienos iš jų iniciatyva, ir teisinės pasekmės kyla tik nuo nutraukimo momento. Prancūzijoje viešojo administravimo subjektas negalėtų administraciniu aktu sutartį paskelbti negaliojančia, net ir administracinę, nes tai yra išimtinai teismo kompetencija. Jo prerogatyvų viešojo intereso motyvu turinį sudaro tai, kad civilinė sutartis nutraukiama tik teismo tvarka, tuo tarpu nutraukti administracinę sutartį viešojo intereso motyvu minėtas subjektas gali be teismo. Teigiama, kad teisėjas „paprastai neturi teisės“ anuliuoti šios priemonės⁴⁴⁶. Tačiau, pirma, dėl pastarojo teiginio galima abejoti. Prancūzijos administracinių teismų kompetencija tikrinti viešojo administravimo subjekto vienašalio akto dėl sutarties nutraukimo viešojo intereso motyvu teisėtumą ir spręsti, ar yra viešasis interesas, kaip pagrindas nutraukti konkrečią sutartį, nėra apribota⁴⁴⁷. Antra, esant tokiam sutarčių negaliojimo reglamentavimui, kaip Lietuvoje (kad apskritai nėra būtina kreiptis į teismą, siekiant pripažinti sandorį negaliojančiu *ab initio*) viešojo administravimo subjektas, taip pat kaip ir privati sandorio šalis, galėtų paskelbti,

⁴⁴⁵ Lietuvos CK 1.78 str. 1 dalis, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos. Vilnius: Justitia, 2001, p. 177; Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 303.

⁴⁴⁶ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 89.

⁴⁴⁷ Šiuolaikinėje Prancūzijos teisėje *actes de gouvernement* doktrina ir politinė diskrecija yra siaurinama, o teisinio (teisminio) vertinimo ribos plečiamos. Viešojo administravimo subjektai privalo motyvuoti visus savo priimamus administracinius aktus (žr. Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 91), įskaitant, pagrįsti, kad yra ir kuo pasireiškia viešasis interesas, kaip sutarties nutraukimo pagrindas. To nepadaryę, jie neturi teisės nutraukti sutartį. Teismas turi jurisdikciją sprendimo motyvų teisėtumo patikrinimui, įskaitant vertinimą, ar viešojo administravimo subjektas nepiktnaudžiavo įgaliojimais (Mewett A. W., *op. cit.*, p. 227). Taigi, negalima sutikti, kad teismai apsiribojo savo kompetenciją (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 90).

kad sutartis yra niekinė dėl prieštaravimo viešajam interesui, todėl skirtingai nei Prancūzijos teisėje jo statusas nepasižymėtų išskirtine prerogatyva⁴⁴⁸.

Aptariant antrąją situaciją, pagrindinis su prerogatyvų viešojo intereso motyvu naudojimu susijęs aspektas yra įsiterpimas į jau susiklosčiusius sutartinius santykius, kuris lemia, iš esmės, viešosios administracijos retroaktyvų poveikį sutarčiai. Valstybės ir jos institucijų, kaip sutarties šalies, statusas neturi įtakos jų, kaip valdžios subjektų statusui nustatant ir įgyvendinant imperatyvias teisės normas, siekiant viešojo intereso įgyvendinimo. Valstybės suverenios galios yra neatimamos, nepriklausomai nuo to, ar ji yra tuo pačiu yra kokios nors sutarties šalis ir nepriklausomai nuo to, ar ši sutartis yra laikoma civiline, ar administracine. Įgytų teisių ir teisėtų lūkesčių apsauga nereiškia, kad tam tikra įstatymu nustatyta sistema negali būti pertvarkoma, o pastovumo užtikrinimas dar nereiškia teisės nekeičiamumo⁴⁴⁹. Tiek nacionalinėje, tiek tarptautinėje teisėje sprendžiama, kad apskritai, t.y. iš principo, valstybė, įstodama į sutartinius santykius, nepraranda ir nesuvaržo suverenių legislatyvinių galių (diskrecijos)⁴⁵⁰. Įstatymų leidėjas nėra apribotas nuspręsti dėl tam tikrų veikų, pvz., kriminalizavimo, arba kitaip reglamentuoti tam tikrą veiklą kaip neteisėtą, ją uždrausti, jei to reikalauja viešasis interesas. Šiuo pagrindu gali būti nustatytas ir įstatymo galiojimas atgal - tuomet jo nuostatų taikymas neišvengiamai gali reikalauti tam tikrų jau susiklosčiusių

⁴⁴⁸ T.y., nustačius, kad sudarytas sandoris prieštarauja viešajam interesui, Lietuvoje viešojo administravimo subjektui nereikėtų nutraukti sutarties. Jis galėtų paskelbti, kad sutartis yra niekinė ir siekti teisme teisinių pasekmių taikymo. Taigi, šio subjekto teisės būtų net platesnės, nei Prancūzijoje. Be to, pažymėtina, kad akcentuojant nutraukimo be teismo teisę administracinės sutarties doktrinoje nutylima apie teises pasekmes. Net nutraukusi sutartį be teismo, šių pasekmių taikymo viešoji administracija gali pasiekti tik teismo keliu.

⁴⁴⁹ Žr., pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. liepos 4 d., 2003 m. gruodžio 3 d., 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimus, 1982 m. liepos 15 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje 245/81 *Edeka Zentrale AG v. Vokietijos Federacinė Respublika*. Teismų praktikos rinkinys, 1982, p. 02745.

⁴⁵⁰ JAV teisėje žr., pvz., Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo sprendimo byloje *The West River Bridge Co. v. Dix* (1848) 531-533 pastr., atitinkamai - byloje *Contributors to Pennsylvania Hospital v. Philadelphia* (1917) 23 pastr., byloje *Stone v. Mississippi* (1879) 821 pastr. Minėtos teisinės situacijos yra sprendžiamos keliant teisės aktų konstitucingumo klausimą (žr. pvz., Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo 1958 m. lapkričio 24 d. sprendimą byloje *Federal Housing Administration v. Darlington*, 358 U.S. 84), o tarptautinėje teisėje - fundamentalių teisių pažeidimo klausimus (žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. gruodžio 9 d. sprendimą byloje *Ofstran Greek Refineries ir Stratis Andreadis v. Graikija*, kreipimosi Nr. 13427/87. Series A, Nr. 301-B).

sutartinių santykių pakeitimo ar nutraukimo. Valstybė įstatymu pakeisti ar nutraukti konkrečias sutartis gali ir tiesiogiai⁴⁵¹. Valstybės suvereni teisė (galia) priimti tokius įstatymus yra pripažįstama, neišskiriant kokių nors sutarčių rūšių, taigi, tai yra bendro pobūdžio teisė (galia)⁴⁵². Tačiau valstybė tokias prerogatyvas turi ne todėl, kad ji yra tos sutarties šalis, o tiesiog jos, kaip sutarties šalies, statusas netrukdo jai įgyvendinti suverenias valdžios galias, kurios yra neatimamos.

Iš minėtos legislatyvinės diskrecijos seka (ir nuo jos priklausoma yra) atitinkama reguliacinė viešojo administravimo subjektų kompetencija⁴⁵³. Teisinio reguliavimo nuostatos ir jų pasikeitimai yra pagrindas administravimo įgaliojimams ir jų pasikeitimams, kurie įvairiais aspektais gali turėti įtakos jau sudarytų sutarčių turiniui⁴⁵⁴. Taigi, viešojo administravimo subjektai objektyviai turi galimybę, naudodamiesi valdžios galiomis, tiek netiesiogiai, tiek ir tiesiogiai, įstatymo nustatytose ribose lemti ir sutartinių prievolių eigą, vykdymą ir baigtį. Tai nėra jų, kaip sutarties šalių, teisių įgyvendinimas - tai jų, kaip reguliavimo institucijų, kompetencija. Šias situacijas intervencijų į sutartį aspektais išsamiai reglamentuoja civilinė teisė. Ji nustato, kad šalys savo susitarimu negali pakeisti, apriboti ar panaikinti imperatyvių teisės normų galiojimo ir taikymo, o santykiams esant tęstiniais, sutarties pakeitimas ar vykdymas turi atitikti imperatyvias teisės

⁴⁵¹ Pvz., žr. JAV *Renegotiation Act*, 1951, reglamentavusį jau sudarytų sutarčių peržiūrėjimą ir pakeitimą, neleidžiant privatiems subjektams pelnytis iš prieš Antrąjį pasaulinį karą buvusių rinkos kainų.

⁴⁵² Pvz., minėtoje EŽTT byloje (*supra*, 450) spręsta dėl civilinės investicijų sutarties nutraukimo, taigi ši jurisprudencija nepagrindžia viešosios administracijos prerogatyvų išskirtinumo būtent administracinėje sutartyje (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 86).

⁴⁵³ Prancūzijoje, kaip minėta, vykdomoji valdžia laikoma savarankiška. Jos suvaržymas legislatyvine įstatymų leidėjo diskrecija laikomas ribotu. Administracinės teisės šakai esant iš esmės precedentinei, viešosios administracijos teisės pakeisti, nutraukti sutartį viešojo intereso motyvu kyla ne iš įstatymo, o kaip savarankiška galia ir teisė pripažįstama teismų praktikoje. Tačiau tai išimtinai Prancūzijos teisinės sistemos ypatumas. Tuo tarpu teisės viršenybės, bendrųjų teisės tikrumo, lygiateisiškumo ir kitų principų taikymas Prancūzijos teisėje keičia minėtų prerogatyvų turinį. „Bendras supranacionalinių normų poveikis yra aiškus: jos perbalansuoja tam tikra prasme autoritarinės teisinės ir politinės tradicijos svorį Prancūzijoje, o būtent – idėją, kad administracinės institucijos turi dominuojančią padėtį dėl įvairių privilegijų, apibendrinamai vadinamų viešosios galios prerogatyvomis“ (Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 71).

⁴⁵⁴ Pvz., viešojo administravimo subjektai gali turėti kontrolės įgaliojimus reguliuoti įvairių viešųjų civilinių paslaugų teikimą, išduoti įvairius sutarties vykdymui reikalingus leidimus.

normas, galiojančias keičiant ar vykdant, o ne sudarant sutartį⁴⁵⁵. Teisėti viešosios valdžios aktai priskiriami *force majeure* (CK 6.127 str.)⁴⁵⁶. Civilinės teisės normos reglamentuoja viešojo administravimo aktų (jų nepriėmimo) įtaką ir teises pasekmes jau susiklosčiusiems sutartiniams santykiams (CK 6.202 - 6.203 str.) ir kt.

Jei tam tikros tęstinio pobūdžio veiklos, įgyvendinamos sutartiniu pagrindu, imperatyvus reguliavimas pasikeičia ar įtvirtinamas naujas reguliavimas, nustatant jo galiojimą jau susiklosčiusiems santykiams, atitinkamai pasikeičia ir administracinio reguliavimo ir kontrolės įgaliojimų apimtis, įskaitant ir teisę nustatyti sutarties šalims naujus reikalavimus, kad jų veikla atitiktų minėtąjį imperatyvų reguliavimą ir viešąjį interesą⁴⁵⁷. Išskirtinumu Prancūzijos administracinės sutarties doktrinoje nurodoma, kad sutarties pakeitimais gali būti sukelti papildomi sutartyje nenumatyti įpareigojimai, kuriuos priešinga šalis privalo vykdyti ir neturi teisės nutraukti sutartį, jei jos netenkina pakeistos sutarties sąlygos⁴⁵⁸. Ta apimtimi, kuria tokie pakeitimai ir įpareigojimai viršija normalias kontrolės – vadovavimo teises, ir išėina iš sutarties ribų, t.y. savo esme yra nauji ir privalomi kitai šaliai, jie neturėtų būti laikomi kylančiais iš viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso. Įstatymo pagrindu vykdomas administracinis reguliavimas ir kontrolė yra visuomet nukreipti į veiklos objektą. Veikla, jei to reikalauja visuomeniniu požiūriu reikšmingas jos objektas, gali būti reguliuojama ir kontroliuojama viešojo administravimo subjektų vienašaliais priežiūros veiksmais ir ją vykdančių subjektų atžvilgiu gali

⁴⁵⁵ Lietuvos CK 6.157 str.; Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 197.

⁴⁵⁶ Civilinė teisė papildomai reglamentuoja ir neteisėtos valstybės intervencijos pasekmes sutarčiai: neteisėtas administracinis aktas lemia prievolės pabaigą CK 6.127 straipsnio pagrindu, su galimybe atnaujinti prievolę, šį aktą pripažinus neteisėtu (žr. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 167, 268).

⁴⁵⁷ Pvz., tam tikras paslaugas įstatymiškai pripažinus bendro intereso paslaugomis, viešojo administravimo subjektui gali būti suteikiami įgaliojimai reguliuoti ir kontroliuoti minėtų paslaugų teikimą, nepaisant, kad jis pats yra sudaręs sutartį su šių paslaugų teikėju.

⁴⁵⁸ Kaip pavyzdys nurodoma prefekto teisė komunalinės tramvajų tarnybos koncesininkui priskirti prievoles, išėinančias už to, kas buvo numatyta sutartyje (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 87).

būti vienašališkai nustatomi reikalavimai ir nurodymai, kaip tokios paslaugos turi būti teikiamos. Kontroliuojantys subjektai nepraranda tokių įgaliojimų ir tada, kai jie patys yra sutarties šalimi. Todėl tai nėra argumentas kurias nors sutartis priskirti administracinėms ir laikyti minėtus administracinius kontrolės įgaliojimus šio subjekto, kaip sutarties šalies, teisėmis⁴⁵⁹.

Bendrieji teisės principai riboja aukščiau aptartas valstybės (jos institucijų) valdžios galias. Bet kokia intervencija į suteiktas subjektines teises (*inter alia*, sutartines) turi būti suderinama su minėtais principais tiek privatinės, tiek viešosios teisės reglamentuojamų santykių srityje. Administraciniai aktai, suteikiantys subjektines teises, negali būti panaikinami⁴⁶⁰ taip pat, kaip negali būti paneigiamos (panaikinamos) ir civiline sutartimi įgytos asmenų teisės. Valstybė privalo vykdyti savo įsipareigojimus asmeniui, ar jie būtų prisiimti sutarties, ar administracinių aktų pagrindu. Priešingu atveju būtų paneigiamas minėtų principų bendrateisinis turinys ir nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise⁴⁶¹. Išimtis iš *lex retro non agit* principo ir, atitinkamai, retroaktyvaus pobūdžio intervencijos į sutartį yra galimos išimtinai viešojo intereso motyvu. Tik pastarasis gali būti privačių subjektų subjektinių teisių, nesvarbu, ar jos kiltų iš civilinės, ar iš administracinės teisės srities, apribojimo ir panaikinimo pateisinimas, kartu vertinant tokios intervencijos proporcingumą ir teisingai atlyginant už subjektinių teisių apribojimą ar panaikinimą. Šis principas įtvirtintas

⁴⁵⁹ Tokią išvadą tik patvirtina tai, kad ne visose administracinėse sutartyse viešojo administravimo subjektai turi aptariamą prerogatyvą, o būtent viešosios (*administracinės – aut.*) paslaugos teisinė prigimtis ir yra minėtos kontrolės prerogatyvos pagrindas (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 85). Administracinė kontrolė, jei ji nustatyta ypatingam objektui, privalo būti vykdoma nepriklausomai nuo to, kas yra sutarties šalis - privatūs subjektai ar viešieji. Dėl objektyvių priežasčių ši kontrolė būtina ir nemažoje dalyje privatinės teisės reguliuojamų sutarčių. Atvirkščiai - būtų keista, kad vien dėl to, kad konkrečios civilinės viešosios paslaugos užsakovas yra viešojo administravimo subjektas, jis prarastų administracinės kontrolės teisę, jei būtent jam pačiam ji ir pavesta. Tačiau vykdydamas šią kontrolę jis veiktų tik kaip valdžios subjektas, o jo, kaip sutarties šalies, statusas išliktų savarankiško pobūdžio.

⁴⁶⁰ Ši taisyklė galioja tiek Lietuvos, tiek ir Prancūzijos teisėje (žr. Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 72).

⁴⁶¹ Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d., 2001 m. liepos 12 d., 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. sausio 24 d., 2003 m. kovo 4 d. nutarimai.

tiek įvairių valstybių teisėje, tiek EŽTT jurisprudencijoje kaip bendrateisinis⁴⁶². Net ir laikant (kuria nors prasme) sutarties nutraukimą ar pakeitimą viešojo intereso motyvu viešosios administracijos prerogatyvomis, teisės viršenybės sąlygomis jos turėtų būti vertinamos teisėtumo, įskaitant aktų, tokias teises suteikiančių, konstitucingumo, požiūriu. Tai savaimė prieštarauja idėjai, kad tokios prerogatyvos būtų laikomos *įprastinėmis* viešojo subjekto teisėmis, ir idėjai, kad jos kuriuo nors požiūriu yra jo, kaip sutarties šalies, teisės. Šias prerogatyvas pagal jų prigimtį neadekvatu lyginti su privačių subjektų teisėmis sutartyje. Nepriklausomai nuo to, ar ta sutartis būtų laikoma civiline, ar administracine, minėtos prerogatyvos savo prigimtimi yra ekstrasutartinės galios.

Taigi minėtų viešojo administravimo subjektų prerogatyvų priskirtinumas *sutarčių teisei* (taip pat ir administracinių sutarčių teisei) sisteminiu požiūriu yra kvestionuotinas. Kadangi būtent bendrieji tarptautiniai ir konstituciniai principai yra persmelkę *clause exorbitante* doktriną⁴⁶³, šių prerogatyvų priskyrimas teisėms būtent sutartyje (sutartinėms teisėms), jų doktrininis įtvirtinimas kaip bendrųjų ir plačiai naudojamų viešojo administravimo subjekto teisių ir taptis administracinės sutarties (t.y. „bendrų taisyklių, taikomų administracinėms sutartims“⁴⁶⁴) teorijos ašimi yra koncepciškai kontraversiška. Tais atvejais, kai šie subjektai reguliuoja santykių sritį, kuri susijusi su jų pačių sutartiniais įsipareigojimais, turi būti vertinama tik tai, ar teisinis reguliavimas ir iš jo sekantis teisės taikymas turi retroaktyvų, ar prospektyvų pobūdį, ar šis reguliavimas ir taikymas pažeidžia subjektines teises, ir sprendžiamas jo teisėtumo (o esant reikalui, - ir

⁴⁶² Žr. jau minėtą EŽTT *Ofstran Greek Refineries ir Stratis Andreadis v. Graikija* bylą (*supra*, 450). *Fait du prince* doktrina Prancūzijos teisėje yra taikoma visoms situacijoms, kai naujas įstatymas ar reglamentas sukelia poveikį sutarties šalies subjektinėms teisėms pagal privatinės ar viešosios teisės srityje sudaromas sutartis, įskaitant ir atvejus, kai administracija nėra sutarties šalis (plačiau žr. Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 92). Šios doktrinos nuostatos yra civilinės teisės dalis.

⁴⁶³ Tai matyti iš to, kad vienašalio sutarties nutraukimo pateisinimui yra remiamasi Konstitucinės teisės tarybos ir EŽTT doktrina, kad vienašalio sutarties pakeitimo teisė yra riboto pobūdžio – ji taikytina išimtinai tik toms sutarties sąlygoms, kurios yra tiesiogiai susijusios su viešojo intereso įgyvendinimu, viešosios paslaugos vykdymu; kad privačių ir viešųjų interesų suderinimas ir jų ekvivalencija yra principinis pagrindas sutarties šalių ekvivalencijai ir kad priešingo sutarties kontrahento teisių suvaržymai turi būti kompensuojami, atkuriant finansinę sutarties pusiausvyrą (*ibid*, p. 88, 89 ir kt.).

⁴⁶⁴ *Ibid*, p. 88.

konstitucingumo) klausimas. Minėtas vertinimas negali būti selektyvus priklausomai nuo to, ar sutartis sudaroma viešosios, ar privatinės teisės srityje⁴⁶⁵. Tuo tarpu vertinimas, kad viešojo administravimo subjekto statusas skiriasi nuo privačios šalies statuso, kad jų, kaip sutarties šalių, padėtis yra nelygiateisė šių ekstrasutartinių galių naudojimo atveju, ir kad dėl to sudaryta sutartis turėtų būti traktuojama kaip administracinis aktas, yra nerelevantiškas⁴⁶⁶. Teisine prasme geriausia privataus sutarties kontrahento teisių apsauga⁴⁶⁷ yra nesuteikimas viešajai administracijai plačių ir savarankiškų, įstatymų neribojamų įgaliojimų spręsti dėl sutarčių nutraukimo viešojo intereso motyvu kiekvieną kartą, kai jai politiškai ar ekonomiškai tai pasirodo reikalinga. Teisės viršenybės principo griežto laikymosi sąlygomis, sprendimai dėl viešojo intereso ir kompensavimo privatiems asmenims dėl jų pažeistų subjektinių teisių pagrįstai perkeliama ant įstatymų leidėjo pečių, tuo tarpu administracija gali turėti minėtą savarankišką diskreciją tik išimtiniais atvejais ir remiantis įstatyme nustatytais pagrindais.

Vokietijos teisėje administracinės sutarties institutas nėra siejamas su atitinkamomis viešojo administravimo subjekto prerogatyvomis, o pirmiausiai buvo sprendžiamas šios administracinės sutarties doktrinos atitikties teisinės valstybės principams ir konstituciniams viešojo valdymo principams klausimas⁴⁶⁸. Vokietijoje administracinių sutarčių režimas remiasi konsensualizmo ir lygiateisiškumo principais taip pat, kaip ir civilinėje teisėje. Administracinė sutartis yra sutartis tarp dviejų *lygiateisių* šalių. Visos išimtys iš šio lygiateisiškumo yra teismo sankcionavimo dalykas. Tai pagrįsta tuo, kad šios išimtys yra susijusios pirmiausia su subjektinių teisių ribojimu ir pažeidimu, dėl kurių teisėtumo teisinėje valstybėje gali spręsti tik teismas, o potencialiai – ir su jų

⁴⁶⁵ Dėl valdžios subjekto intervencijos į sutartį, manytina, pastaroji nepraranda savo esmės, o minėta intervencija ir turėtų būti vertinama kaip tokia, o ne įprastinės „sutarties šalies“ teisės įgyveninimas.

⁴⁶⁶ Be kita ko, inkorporuojant tokias valdžios galias, kaip „teises“ į administracinės sutarties doktriną, iš dalies slepiamas jų, kaip valdžios intervencijos į privačias teises, esmė. Taip teisėje vietoj šių intervencijų išimtinumo ir ribotumo taisyklės sukuriama plati jų legitimacija.

⁴⁶⁷ Dėl kurios Prancūzijos administracinės sutarties doktrina aukštinama, kaip numatanti jo apsaugos mechanizmus tokių prerogatyvų naudojimo atveju, ypač lyginant su bendrąja teise

⁴⁶⁸ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 103.

konstitucingumo klausimu, kurio patikrinimas vėlgi priklauso teisminės valdžios jurisdikcijai. Todėl nepritartina mokslinei kritikai, neva prerogatyvų (tokių, kaip Prancūzijos teisėje) nenumatymas viešajai administracijai kertasi su visa tradicinės administracinės sutarties logika ir jos paskirtimi⁴⁶⁹. Būtent prancūziškoji šios sutarties koncepcija yra nelengvai suderinama su kai kuriomis viešosios teisės norminėmis sistemomis, pavyzdžiui, konkurencijos teise, o fundamentalūs principai iš esmės keičia viešojo administravimo subjektų prerogatyvų turinį (svorį)⁴⁷⁰. Tuo tarpu Vokietijos administracinės sutarties teorija kaip tik yra pagrįsta supranacionalinėmis normomis ir bendraisiais teisės principais⁴⁷¹. Skiriamasis administracinės ir civilinės sutarties bruožas Vokietijos administracinės sutarties teorijoje yra išimtinai teisinio santykio (sutarties) dalykas, jo priskyrimas viešosios teisės sričiai⁴⁷². Skirtingai nei prancūziškoje doktrinoje, pirmiausia sutartinis santykis kvalifikuojamas remiantis minėtu požymiu, o tik po to sprendžiama, kokias teises ar prerogatyvas gali turėti viešojo administravimo subjektas kaip sutarties šalis.

Yra teigiama, esą sutarties sudarymo, pakeitimo ir nutraukimo tvarkos ypatumai ir jų vertinimas Vokietijos teisėje atitinka prancūziškąjį modelį, tik, neva, vokiškajame šie momentai nėra tokie ryškūs⁴⁷³. Tačiau iš tiesų pastarajame apskritai nėra jokių viešojo subjekto prerogatyvų privataus subjekto atžvilgiu, kurios savo esme ir reikšme atitiktų *clauses exorbitantes*⁴⁷⁴. Viešojo administravimo subjektas neturi jokios prerogatyvos vienašališkai pakeisti sutartį,

⁴⁶⁹ *Ibid*, p. 107; Singh, M. P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin, Springer, 2001, p. 100.

⁴⁷⁰ Introduction to French Law, *op. cit.*, p. 65, 71.

⁴⁷¹ Pvz., žr. Dieter H. Scheuing *The Approach to European Law in German Jurisprudence*. *German Law Journal*, 2004, Vol. 5, No. 6, p. 703-719.

⁴⁷² Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 99-100; Gromitsaris A. *Where is the Public Law Element in Public Sector Contracts? The Public-Private Law Divide: Potential for Transformation?* (Ed. Ruffert M.). London: British Institute of International and Comparative Law, 2009, p. 258.

⁴⁷³ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 107-108.

⁴⁷⁴ Minėto autoriaus analizė ir yra pakankama daryti šią išvadą. Dėl glaustumo šiame darbe plačiau neanalizuojama, kad vienašalio sutarties pakeitimo dėl sutarties pažeidimo, sankcijų taikymo, sutarties vykdymo kontrolės ir kiti aspektai yra tokie patys, kaip civilinėse sutartyse, šalims suteikiamos vienodos apimties teisės.

net ir esminių aplinkybių pasikeitimo atveju. Vokietijos Administracinio proceso įstatymo (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, VwVfG) 60 str. 1 dalies nuostatos šalių lygiateisiškumo požiūriu yra identiškos Vokietijos civilinio kodekso (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB) 313 straipsniui: pasikeitus aplinkybėms *kiekviena iš šalių* gali reikalauti pakeisti sutartį, o pakeisti sutarties nepavykus ar to padaryti esant neįmanoma – vienašališkai ją nutraukti⁴⁷⁵. VwVfG 60 str. 1 dalies 2 sakinyje, įtvirtinantis nuostatą dėl administracijos teisės nutraukti sutartį, siekiant užkirsti kelią arba pašalinti didelę žalą bendrajai gerovei ar jos atsiradimą, yra vienintelė galima vienašalė valdžios institucijos intervencija į sutartį. Dėl VwVfG 60 str. 1 dalies taikymo Vokietijoje yra susiformavusi pakankamai gausi jurisprudencija⁴⁷⁶. Tačiau autorei nepavyko rasti būtent minėtosios teisės nutraukti sutartį taikymo praktikos bent panašia apimtimi ir reikšme, kaip prancūziškojoje administracinės sutarties doktrinoje yra traktuojama vienašalio sutarties nutraukimo viešojo intereso motyvu prerogatyva. Atkreiptinas dėmesys, kad sistemiškai VwVfG 60 str. 1 dalies 2 sakinio nuostata yra aplinkybių pasikeitimo instituto dalis. Taigi ši viešosios administracijos teisė nėra savarankiško pobūdžio, skirtingai nei Prancūzijos teisėje. Be to, ji siejama su specialiu kvalifikuojamuoju požymiu – didele realia ar potencialia žala. Šiuo atžvilgiu tai koreliuoja su būtinojo reikalingumo institutu. Esminių aplinkybių pasikeitimo instituto nuostatos

⁴⁷⁵ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 108. Autorius nurodo, kad Vokietijos administracinėje teisėje šis institutas skiriasi nuo civilinio esą tuo, kad neegzistuoja joks savaiminis sutarties pakeitimas. Tačiau jokio skirtumo iš tiesų nėra. Minėtas savaiminis pakeitimas buvo tik viena iš šio instituto jurisprudencinių doktrinų (žr., pvz., Vokietijos Federalinio Administracinio Teismo 1995 m. sausio 26 d. sprendimą byloje BVerwG 3 C 21.93; 2001 m. spalio 18 d. sprendimą BVerwG 3 C 1.01). Tačiau modernizavus Vokietijos civilinį kodeksą, automatinio sutarties pakeitimo esminių aplinkybių pasikeitimo atveju Vokietijos civilinėje teisėje nebeliko (žr. *Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts*, BGBI I, Nr. 61, 2001; Vokietijos civilinio kodekso (BGBI I Nr. 42, 2002) 275, 280, 283-285, 311a ir 326, 313-314 str.; Löwisch M. New Law of Obligations in Germany. *Ritsumeikan Law Review*, 2003, No. 20, p. 148; Baranauskas E., Zapolskis P. The effect of Change in Circumstances on the Performance of Contract. *Jurisprudencija*, 2009, 4(118), p. 204-206). Tai, dar kartą patvirtina, kad viešojo subjekto statuso skirtumai administracinės ir civilinės sutarties režime yra perdėtai akcentuojami. Iš tiesų jie priklauso nuo privatinės ir viešosios teisės sąveikos pokyčių ir vystymosi, todėl negali būti koncepciniu teoriniu pagrindu kvalifikuoti šias sutartis.

⁴⁷⁶ Vokietijos Federalinio Administracinio Teismo duomenų bazėje (<http://www.bverwg.de/entscheidungen/suche.php>) ir <http://dejure.org/> paieškos parametrais "§ 60 VwVfG" vien šio Teismo nagrinėtų bylų skaičius yra apie 60 bylų, tuo tarpu kituose administraciniuose teismuose – per pusantro šimto.

taikomos pakankamai griežtai. Akcentuotina, kad vertinama, ar iš tiesų atsirado naujos aplinkybės, ar tik pasikeitė viešosios administracijos požiūris į aplinkybes⁴⁷⁷. Šių aplinkybių įtaka sutarčiai vertinama panašiai kaip ir civilinių sutarčių atveju⁴⁷⁸. Atsižvelgiant į visa tai manytina, kad aptariamo sutarties nutraukimo pagrindo taikymas yra griežtai ribotas.

Apibendrinant galima teigti, kad dauguma vadinamųjų viešojo administravimo subjekto ir privataus kontrahento nelygybės apraiškų administracinėje sutartyje neišeina iš santykių tarp privačių asmenų, reguliuojamų civilinės teisės, ribų. Tai, jog kai kurie sutartiniai santykiai yra glausčiau susiję su viešojo intereso įgyvendinimu ir jų reglamentavimas specialiomis teisės normomis nustato kitokią nei įprasta teisių ir pareigų pusiausvyrą, savaime nereiškia, kad minėtas sutartinis santykis yra nelygiateisis. Viešojo administravimo subjekto, kaip šios sutarties šalies, statusas nepasižymi reikšmingais ypatumais. Vienašalis sutarties pakeitimas ir nutraukimas viešojo intereso motyvu nėra įprastos viešojo administravimo subjekto teisės ir nėra jo, kaip sutarties šalies teisės, o kyla iš jo, kaip valdžios subjekto, statuso, „pavaldaus“ bendrajam tarptautiniam ir konstituciniam teisiniam režimui. Tačiau tokias pačias „prerogatyvas“ jis turėtų ir civiliniame sutartiniame teisiniame santykiyje. *Lex retro non agit*, teisinio tikrumo ir kitų bendrųjų teisės principų taikymas yra universalus. Valstybės (jos institucijų) intervencija į bet kuriuos jau susiklosčiusius teisinius santykius turi atitikti minėtus principus. Tokia intervencija turi būti išimtinio ir riboto pobūdžio. Šiuo požiūriu viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinis statusas negali turėti esminių išskirtinimų ir prerogatyvų administracinėse sutartyse,

⁴⁷⁷ Pvz., žr. Vokietijos Federalinio Administracinio Teismo 2004 m. vasario 19 d. sprendimą byloje BVerwG 3 A 2.03, kurioje viešajai administracijai nebuvo pripažinta teisė vienašališkai sumažinti darbų, už kuriuos bus kompensuojama, apimtį ir atitinkamai - kompensacijos sumą. Teismo vertinimu, aplinkybė, turėjusi esminę reikšmę sutarties šalių interesų pusiausvyrai buvo pats Antrasis pasaulinis karas (jo padariniai), taigi tai, jog minėtų padarinių šalinimas pareikalautų įvairios apimties darbų, atsakovui buvo žinoma visus 50 m. Teismas pabrėžė, kad aplinkybės, buvusios sutarties pagrindu, nepasikeitė, o tai, kad pasikeitė valdžios institucijos požiūris ar žinios apie jas, nėra pakankama sutarties pakeitimui VwVfG 60 str. 1 dalies pagrindu.

⁴⁷⁸ Pvz., žr. Vokietijos Federalinio Administracinio Teismo 2011 m. sausio 25 d. sprendimą byloje BVerwG 2 B 73.10.

lyginant su civilinėmis. Minėtų išimtinių teisių doktrininis traktavimas kaip įprastų viešojo administravimo subjekto teisių sutartyje nėra suderinamas su teisės viršenybės principu.

III. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTO, KAIP SUTARTIES ŠALIES, TEISINIO STATUSO REGLAMENTAVIMAS IR VERTINIMAS LIETUVOS TEISĖJE.

1. Viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių rūšys ir teisinis reglamentavimas kaip normatyvinis sutarčių kvalifikavimo kriterijus.

1.1. Bendrieji viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių teisinio reguliavimo bruožai.

Lietuvos teisės sistemoje yra reglamentuota didžiulė įvairovė viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių rūšių. Didžioji dalis jų įtvirtinta būtent administracinio reglamentavimo teisės aktuose. Viešojo administravimo subjektai sutartis sudaro beveik visose valdymo srityse. Norminių teisės aktų, reglamentuojančių sutartinius santykius, kuriuose viena arba ir abi šalys yra viešojo administravimo subjektai, yra priimta virš 1200, iš jų specialiųjų administracinio reglamentavimo teisės aktų – virš 700. Be to yra patvirtinta daugiau nei 150 administracinio reglamentavimo aktų, kuriais yra nustatytos tipinės (pavyzdinės) sutarčių formos ar standartinės sutarčių sąlygos⁴⁷⁹. Tuo tarpu sutarčių, kurias sudaro viešojo administravimo subjektai, rūšių pagal santykio dalyką, preliminariu vertinimu, yra apie 700. Taigi, nepaisant to, jog bendrųjų

⁴⁷⁹ Duomenys gauti atliekant Lietuvos teisės aktų paiešką ir jų turinio analizę aktų priėmimo laikotarpiu nuo 1990 m. iki 2012 m. kovo mėn. (vėliau, analizuojant teismų praktiką dėl šių sutarčių, kai kurios nuostatos dėl atskirų sutarčių tik patikslintos, pvz., dėl sutarčių atliekų tvarkymo srityje). Į paieškos rezultatus nėra įtrauktos duomenų teikimo ir gavimo sutartys, labiausiai pasižyminčios tipišku, taigi, iš tiesų norminių aktų reglamentuojančių viešojo administravimo subjektų sudaromas sutartis skaičius yra didesnis nei čia nurodyta. Į specialiųjų administracinio reglamentavimo aktų skaičių (apie 700) nėra įtraukti administracinio reglamentavimo aktai, kuriais yra vien tik (t.y., atskirai) patvirtintos tipinės (pavyzdinės) sutarčių formos ar sutarčių sąlygos. Taigi, šis skaičius atspindi norminius aktus, kurie turiningai reglamentuoja pačius teisinius santykius, o ne vien tik nustato jų formaliąją išraišką. Taip pat į šiuos rezultatus nėra įtrauktos sutartys, kurios yra patvirtintos atliekant privačių subjektų veiklos priežiūrą, t.y., išimtinai civilinės sutartys ar jų sąlygos. Taigi, ši darbe nurodyta 1200 sutarčių „masė“ yra išimtinai tos sutartys, kuriose viena ar abi šalys yra viešojo administravimo subjektai.

teisinių prielaidų administracinėje teisėje dėl viešojo administravimo subjekto galimybės sudaryti sutartis ir jo teisinio statuso ikisutartiniuose ir sutartiniuose santykiuose nėra (žr. I.[3.1] darbo dalį), specialiais teisės aktais yra išsamiai reglamentuota plati sutartinių teisinių santykių įvairovė. Be to, galima teigti, kad šie teisiniai santykiai yra išskirtinai formalizuoti. Taigi, pozityviojoje teisėje egzistuoja gana reikšminga teisinio reglamentavimo aktų visuma, kuri nustato sutarčių, kuriose šalimi dalyvauja viešojo administravimo subjektai, sudarymo taisykles ir net jų formalią išraišką, tačiau ši visuma nėra susisteminta ir nėra pagrįsta bendrosiomis normomis, išskyrus, kiek tai taikytina, civilinės teisės normas.

CK 6.155 straipsnyje nustatyta, kad sutarčių teisės bendrosios normos taikomos visoms sutartims, atsižvelgiant į sutarčių prigimtį. Sutarties kaip teisinio instituto prigimtis yra civilinė. Aiškinant šią normą, teigiama, kad minėtos normos, kaip *lex generalis*, taikomos visoms sutartims, atsižvelgiant į jų pobūdį ir specialiasias sutarčių teisės normas, tuo tarpu specialiųjų įstatymų normų ir CK prieštaravimai turi būti sprendžiami vadovaujantis CK 1.3 str. 2 dalimi⁴⁸⁰. Be to, sutartis yra atviro pobūdžio institutas – šalys teisinių santykių praktikos evoliucijoje gali sudaryti ne tik Civiliniame kodekse tiesiogiai reglamentuotas, bet ir kitokias (tarp jų – mišraus pobūdžio, naujų rūšių) sutartis. Vadovaujantis CK 6.156 str. 3-6 dalių nuostatomis, šioms sutartims taip pat taikytinas CK nustatytasis sutarčių reglamentavimas. Tačiau CK 1.1 str. 2 dalis įtvirtina bendrą viešosios ir privačios teisės santykį: turtiniams santykiams, apibrėžtiems šios normos kvalifikuojamaisiais požymiais, CK normos būtų taikytinos tik subsidiariai. Tokiu būdu, ši norma, kaip bendra taisyklė, lemtų subsidiarų CK taikymą ir sutartims, kurios sudaromos santykiuose, šios normoms pagrindu priskirtinuose viešosios teisės sričiai. Tačiau šios bendros taisyklės taikymo apimtį būtent *sutartiniam* santykiams apimtį lemia jos nustatytųjų kriterijų pobūdis.

⁴⁸⁰ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 193.

Logiškai sistemiškai analizuojant CK 1.1 str. 2 dalies normą, matyti, kad ji apima šiuos kvalifikuojamuosius kriterijus:

1. santykiai turi būti turtiniai;
2. šie santykiai turi būti pagrįsti įstatymų nustatytu asmenų pavaldumu valstybės institucijoms;

3. šie santykiai turi tiesiogiai atsirasti iš valdžios funkcijų vykdymo, arba

- 3(a) šie santykiai turi tiesiogiai atsirasti iš to, kad valstybės institucijos atlieka “įstatymų nustatytas asmenims pareigas valstybei”⁴⁸¹, arba

- 3(b) šie santykiai turi tiesiogiai atsirasti iš to, kad valstybės institucijos taiko įstatymų nustatytas administracines ar baudžiamąsias sankcijas, arba

- 3(c) šių santykių dalykas turi būti valstybės mokesčiai, kitos privalomos rinkliavos ar įmokos valstybei ar jos institucijoms (jų mokėjimas) arba tai turi būti valstybės biudžeto santykiai, arba

- 1(a) tai turi būti *kitokie santykiai, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos*.

Vertinimas, ar viešoji, ar privatinė teisė turi viršenybę ir kuriai jų priskirtinos specialiuose įstatymuose įtvirtintos normos, dėl minėto specialaus reglamentavimo plėtros ir intensyvumo šiuolaikinėje teisėje nebegali būti vienareikšmiškas. Tai verčia pradėti minėtos normos analizę nuo paskutiniojo kriterijaus – “kitokie santykiai, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos”. Iš tiesų, loginiu požiūriu sunku suprasti ir yra paradoksalu tai, kad norma, kurios reglamentavimo tikslas yra nustatyti civilinės teisės subsidiaraus reglamentavimo sritį, tokiu būdu atskiriant, kokie iš realiai susiklostančių visuomeninių turtinių santykių *nėra* reglamentuojami civilinės teisės normomis (t.y. nėra *civiliniai* turtiniai santykiai), ši sritis apibrėžiama galiausiai minėtu nebaigtinio pobūdžio kriterijumi - kad tai yra santykiai, kuriuos reglamentuoja viešoji teisė. Jei

⁴⁸¹ Čia kol kas paliekamas lingvistinis įstatymo raidės neaiškumas, kurio prasmę tolesnėje analizėje bandoma išsiaiškinti.

aiškinsime šį kriterijų atsietai nuo aukščiau aptariamoje normoje išvardintų kriterijų, vienareikšmiškai galima teigti, kad šis kriterijus yra suformuluotas *idem per idem*⁴⁸². Tokio aiškinimo pagrindumas yra diskutuotinas tuo požiūriu, kad teisės norma, kad ir kaip tiksliai ji atspindėtų civilinės ir viešosios teisės santykio problematiką⁴⁸³, turi atlikti savo funkciją, t.y., būti sistemiškai ir logiškai pritaikoma konkrečiuose teisiniuose santykiuose. Pirmiausia, tam, kad toks nebaigtinio pobūdžio kriterijus galėtų būti aiškinamas ir taikomas minėtu būdu, neišvengiamai būtina, kad viešosios teisės reguliavimo dalykas būtų konkrečiai apibrėžtas. Tačiau tai, kokie visuomeniniai santykiai yra administracinės teisės reguliavimo dalykas, nagrinėjama ir apibrėžiama ne teisės aktuose, o mokslo darbuose⁴⁸⁴. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 str. 16 dalį administracinių teisinių santykių sąvoka yra siaurinama viešojo administravimo sritimis, tačiau materialiu požiūriu administracinės teisės reguliavimo dalykui tai neteikia didesnio aiškumo. Visuomeninių santykių priskyrimas pačiam viešajam administravimui nėra konkrečiai apibrėžtas ir galimas tik aiškinant konkrečius teisinius santykius reglamentuojančių normų turinį. Matyti, kad kiek tai liečia turtinius privačių ir viešųjų asmenų santykius, atibojant juos nuo privatinų santykių, teisės moksle pagrįstai atkreipiamas dėmesys į teismų jurisprudencijos reikšmę, kurioje remiamasi būtent CK 1.1 str. 2 dalyje numatytais kriterijais⁴⁸⁵.

Pirminių teisės šaltinių lygmenyje, kiekvienas priimtas norminis aktas, reglamentuojantis turtinius visuomeninius santykius, pretenduoja į *viešosios teisės*

⁴⁸² Kitaip tariant, tokiu atveju ši norma tiesiog nustatytų, kad civilinės teisės neregamentuojami santykiai yra visi viešosios teisės reglamentuojami santykiai, tuo tarpu kiti išvardintieji kriterijai faktiškai neturėtų reikšmės.

⁴⁸³ Glaustai civilinės ir viešosios teisės sąveikos ir santykio apibrėžimo problema, gali būti apibrėžta kaip tai, kad, viena vertus, imperatyvios teisės normos yra grindžiamos viešuoju interesu, todėl absoliutus civilinių teisių pobūdis turi būti jomis ribojamas, kita vertus, valstybės valdžios, viešosios teisės ir imperatyvaus reguliavimo sritys privalo būti ribojamos būtinybe nepažeisti fundamentalių teisių ir privačių teisėtų interesų.

⁴⁸⁴ Teisės akto (kodifikuoto ar ne), kuris normatyviškai atitinkamai apibrėžtų, kuriuos gi iš visuomeninių santykių reglamentuoja *viešoji teisė*, Lietuvos teisėje nėra. Teisės moksle šiuo aspektu taip pat pabrėžiama, kad dėl dinamiško administracinių teisinių santykių pobūdžio juridinio administracinės teisės dalyko apibrėžimo, įtvirtinimo teisės aktuose iš principo negali būti (plačiau žr. Bakaveckas A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 146).

⁴⁸⁵ Andruškevičius A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 71-73.

statusą tiek, kiek jame yra nustatomos imperatyvios teisės normos. Tačiau ne visi jų priklauso viešosios teisės sričiai, o tik tie, kurie yra aiškiai nepriskirtini privatinės teisės sričiai, remiantis analizuojamąja CK nuostata. Taigi, jei pastaroji būtų pagrįsta kriterijumi – „kiti viešosios teisės reglamentuojami santykiai“, aiškinamu atsietai nuo kitų šioje normoje išdėstytų nuostatų, tuomet nėra įmanoma nustatyti, ar konkretus teisės aktas yra viešoji teisė, reglamentuojanti minėtus santykius, ar privatinės teisės dalis. Atitinkamai kiltų neišsprendžiama CK 1.1 straipsnio 2 dalies ir CK 1.3 straipsnio 2 bei 4 dalių kolizija. Bandydami nustatyti civilinės teisės reguliavimo sritį pagal tai, ar tam tikri santykiai nėra reglamentuojami viešosios teisės normomis, pakliūname į amžiną *renvoi* problemą. Civilinis teisinis santykis yra civilinės teisės normomis reglamentuojamas visuomeninis santykis. Tačiau jei tiesa tai, kad civilinė teisė reglamentuoja tik tuos santykius, kurių nereglamentuoja viešoji teisė, tai užtektų bet kurį turtinį santykį sureguliuoti specialiu įstatymu, kad jis galėtų būti laikomas viešąja teise ir taip išvengtų CK 1.3 straipsnio normų taikymo⁴⁸⁶. Pažymėtina, kad viešoji teisė netapatintina su imperatyviomis teisės normomis - privatinė teisė yra taip pat ir imperatyvių normų sistema⁴⁸⁷. Taigi, viešosios ir privatinės teisės santykis yra ne imperatyvių ir dispozityvių normų, o *dvių, inter alia, imperatyvių norminių sistemų* konkurencijos santykis. Todėl šio santykio nepadeda išspręsti vien minėtas principas, kad viešosios teisės normos turi viršenybę prieš privatinės teisės normas, jei šį principą ir pačią viešąją teisę traktuosime imperatyvių normų viršenybės prasme⁴⁸⁸. Taigi, darytina išvada, kad

⁴⁸⁶ Taikant specialaus įstatymo normas, įsiterpiančias į asmenų turtinių santykių reglamentavimo sritį, pirmiausia būtina išspręsti jų ir CK konkurencijos santykį, išskyrus kai tai yra viešosios teisės norma CK 1.1 str. 2 dalies prasme. Tačiau to nebūtų įmanoma padaryti, jei turtinių santykių, kuriuos reguliuoja viešoji teisė, neapibrėžtų konkretūs ir baigtinio pobūdžio kriterijai - CK 1.3 straipsnio normos būtų nepritaikomos.

⁴⁸⁷ Dėl imperatyvaus reguliavimo metodo, kaip kriterijaus, neveiksmingumo, atskiriant viešąją ir privačiąją reguliavimo sritį, plačiau žr. Stonys A. Viešoji ir privatinė teisė: pamatinės klasifikacijos problemos, *op. cit.*, p. 124, 125, 129.

⁴⁸⁸ Vileita A., *et al.* Civilinė teisė, *op. cit.*, p. 20. Kadangi civilinė teisė yra privatinės teisės normų sistema, kuri savo reguliavimo dalyką, šiuo atveju, turtinius ir su jais susijusius neturtinius asmenų santykius, reguliuoja *inter alia* imperatyviomis normomis. Šios teisės šaltiniai yra pirminiai teisės šaltiniai, kurių

privatinė teisė yra skirta reguliuoti turtinius santykius *ne tiek, kiek jų nereglamentuoja viešoji teisė*, o įtvirtinti pastarosios intervencijos į tam tikros konkrečios rūšies teisinius santykius, ribas. Tai ir apibrėžia CK 1.1 str. 1 dalies bei 1.3 straipsnio nuostatos – turtiniai ir su jais susiję neturtiniai asmenų santykiai yra išimtinė civilinės teisės sritis, į kurią viešosios teisės intervencija yra ribojama, teikiant prioritetą civilinės teisės nuostatomis (įskaitant imperatyvias jos normas). Kadangi CK 1.1 str. 2 dalis yra išimtį iš šio straipsnio 1 dalies nustatanti norma, jos taikymas negali priklausyti nuo nebaigtinio pobūdžio kriterijų, nes sistemiskai su CK 1.3 straipsniu, CK 1.1 straipsnio normų nustatymo tikslas yra *konkrečiai* nustatyti civilinės teisės reguliavimo dalyką. Taigi, kalbant apie turtinius asmenų santykius, ne viešoji, o pati civilinė teisė apibrėžia, kokius santykius ji reguliuoja, ir išimties iš šių santykių apimtį, kurioje ji netaikytina. Darytina išvada, kad aptariamasis norminis kriterijus “kitokiems santykiams, kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos” aiškintinas neatsiejamai nuo kitų CK 1.1 str. 2 dalyje nustatytų kriterijų.

Analizuojant kitus CK 1.1 str. 2 dalyje nustatytus kriterijus, matyti, kad jų esmę sudaro teisinio santykio subjektų tarpusavio subordinacija (2 ir 3 kriterijai). Subordinacijos kriterijus apibrėžiamas kaip valdžios funkcijų vykdymas, kuris suprantamas siaurąja prasme: valdžios funkcija čia suprantama ne kaip bet kuri valstybės funkcija, o kaip tokia funkcija, kurios įgyvendinime realizuojama valdžia, t.y. kuri atitinkamai suponuoja subjektų pavaldumą, ir, *inter alia*, yra susijusi su įstatymų nustatytų administracinių ar baudžiamųjų sankcijų tiesioginiu taikymu (3(b)). Taip pat ypatingai svarbu tai, kad civilinė teisė nereglamentuoja tik tų santykių, kurie „*tiesiogiai atsiranda*“ iš minėtos valdžios funkcijos realizavimo. Tai neabejotinai sustiprina griežtąją valdžios ir valdžios funkcijos

kolizija su kitais įstatymais, reguliuojančiais tą patį dalyką, yra sprendžiama CK teikiant *prioritetą* (CK 1.3 str.), išskyrus kai pats kodeksas eksplicitiškai teikia pirmenybę kitų įstatymų nuostatomis. Įstatymai, reglamentuojantys tuos pačius santykius, kaip ir CK, yra *civiliniai* įstatymai. Viešosios teisės nustatomų imperatyvių normų viršenybė gali būti suprantama tik kaip normų, reguliuojančių *kitos rūšies* santykius, nei civiliniai teisiniai santykiai viršenybė.

sampratą, neleidžiant išplėsti viešosios teisės srities (ir, atitinkamai, siaurinti civilinės teisės reglamentavimo sritį) į visuomeninius santykius, kurie susiklosto dėl netiesioginio valstybės valdžios įgyvendinimo poveikio⁴⁸⁹. Pagal šį požymį, į santykius, kurių nereglamentuoja civilinė teisė, aiškiai nepatenka viešosios teisės reglamentuojamų lygiagrečių arba horizontalių (žr. I.[2.2.] darbo dalį) teisinių santykių dalis. Atitinkamai, civilinės teisės nereglamentuojamų turtinių santykių sritis yra plečiama konkrečiais alternatyviais kriterijais. Vienas jų (3(a)) yra tai, kad turtinis santykis tiesiogiai atsiranda iš asmenims įstatymų nustatytų pareigų valstybei realizavimo ir šio realizavimo užtikrinimo iš valstybės institucijų pusės. Pažymėtina, kad gramatiškai ši normos dalis yra ypatingai neaiški. Aptariamasis kriterijus gali būti aiškinamas ir kaip apimantis santykius, kurie tiesiogiai susiklosto valstybei ir jos institucijoms vykdant joms įstatymų nustatytas pareigas privatiems asmenims⁴⁹⁰. Aiškumo šiuo požiūriu teikia nuostatos „tiesiogiai atsiranda“ ir „įstatymų nustatytų“, kurios suponuoja siaurinamąjį šio kriterijaus taikymą: į civilinės teisės reglamentavimo sritį nepatenka tik tie turtiniai santykiai, kuriuose prievolė kyla *tiesiogiai iš įstatymo*, o ne iš sutarties ar kito teisinio santykio, nors pastarasis ir būtų (net ir glaudžiai) susijęs su įstatymo įgyvendinimu. Toks siaurinamasis aiškinimas koreliuoja su turtinių privatinų teisių ribojimo (su kuriuo yra susijęs bet koks prievolės kitam asmeniui

⁴⁸⁹ Pvz., remiantis T. Lowi valdžios koncepcija, tai neleistų priskirti civilinės teisės nereglamentuojamiems santykiams paskirstomosios ir net perskirstomosios valdžios rūšių, nes pirmoji yra susijusi su netiesioginiu valdžios poveikiu privatizuojant (*contracting out – angl.*) tam tikras valstybės valdžios funkcijas, o antrojoje valdžios poveikis yra susijęs ne su pavaldumo realizavimu, o atvirkščiai – su individo elgesio yra skatinimu pozityviomis sankcijomis (žr. I.[2.1.] darbo dalį).

⁴⁹⁰ Pastarasis aiškinimas suteiktų šiam alternatyviam patikslinamajam kriterijui daugiau prasmės, nes apimtų daugelį lygiagrečių administracinių santykių, kurie kaip tik ir nėra susiję su valdžios funkcijų griežtąja prasme realizavimu, o su valstybės funkcijų vykdymu privačių asmenų atžvilgiu įgyvendinant daugelį jų socialinių ir ekonominių teisių. Taip iš civilinės teisės reglamentavimo srities būtų galima aiškiai išskirti turtinius santykius, kurie susiklosto valstybinio socialinio draudimo, biudžetinių sveikatos priežiūros, švietimo paslaugų teikimo organizavimo, kitokio užtikrinimo ir kitose panašiose srityse, nes tokios prievolės kyla tiesiogiai iš Konstitucijos ir įstatymo. Vis dėl to toks analizuojamojo kriterijaus aiškinimo būdas nepašalintų problemų *sutartinėje* tokio organizavimo ir užtikrinimo srityje. Prancūziškosios viešosios paslaugos sampratos problematika iš dalies atskleidžia vertinimo, kokie ir kaip tampriai su minėtosios abstrakčios prievolės vykdymo susiklostantys turtiniai santykiai turėtų būti išelminuojami iš civilinės teisės srities, sudėtingumą, vedantį prie skirtingų išvadų, pvz., ar tokiems santykiams galėtų būti priskiriami viešieji pirkimai, ir pan.

vykdymas) išimtinai tik įstatymu imperatyvu, užtikrinant išimtinio pobūdžio viešosios teisės poveikį asmenų turtiniams santykiams, įskaitant, kai tokie santykiai susiklosto su pačia valstybe ar jos institucijomis. Galiausiai, šioje normoje įtvirtintas ir santykių dalyko kriterijus (3(c)), kuris tik iš dalies sutampa su subordinacijos kriterijumi. Mokesčiai valstybei, kaip konstitucinė asmens prievolė, patenka į viešosios teisės sritį pagal subordinacinį ir asmenų pareigų valstybei kriterijus. Tuo tarpu nuostata dėl *privalomų* rinkliavų reikalauja vis gi sistemiško aiškinimo su aukščiau nagrinėtais kriterijais dėl rinkliavos ir atlyginimo už paslaugas sampratų sąsajos ir sudėtingo atskyrimo⁴⁹¹. Šiuo požiūriu eksplicitiškai nurodomas rinkliavų ir kitų įmokų privalomumas yra tikslingai įstatymų leidėjo įtvirtintas orientyras šios rūšies santykių sisteminiam aiškinimui. Galiausiai, „valstybės biudžeto santykiai“ kaip viešosios ir civilinės teisės atribojimo pagal dalyką kriterijus yra įstatymų leidėjo nustatytas pernelyg abstrakčiai, kad turėtų esminio kvalifikuojamojo požymio vertę. Kaip minėta, valstybė yra biudžeto išteklių savininkė lygiai taip pat, kaip jai priklausančio kito materialaus ar nematerialaus turto savininkė. Biudžeto vykdymas reiškia ne tik biudžeto asignavimų paskirstymą, tačiau ir jų faktinį panaudojimą bei atsiskaitymą už pastarąjį⁴⁹². Šia prasme nėra aišku, ar įstatymų leidėjas, numatydamas šį kriterijų CK 1.1 str. 2 dalyje siekė akcentuoti tik biudžeto formavimo ir surinkimo santykius, ar jo paskirstymo siaurąją prasme (asignavimų paskirstymo) santykius, ar biudžeto vykdymo plačiąją prasme santykius, apimant tolesnius – asignavimų *tiesioginio panaudojimo* santykius, kurie, be kita ko, pasireiškia civilinėmis teisinėmis formomis, tokiomis, kaip valstybės skolinimas, investavimas, viešoji-privačioji partnerystė, viešieji pirkimai ir pan. Aptariamo alternatyvaus kriterijaus nėra įmanoma tvirtai sistemiškai susieti su nei vienu iš pirmiau analizuotųjų kriterijų (kadangi tai galėtų lemti nepagrįstą aptariamojo

⁴⁹¹ Žr. III.[2.3.] darbo dalį.

⁴⁹² Žr. Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimą, 2002 m. liepos 11 d. nutarimą, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 4 skirsnį (ypač 32 ir kitų straipsnių nuostatas).

kriterijaus taikymo susiaurinimą). Kita vertus, jo negalima aiškinti kaip savarankiško ir plačiąja valstybės biudžeto santykių prasme, nes tokiu būdu jis neišvengiamai apimtų praktiškai visas civilinių santykių rūšis, kuriuose dalyvauja viešojo administravimo subjektai, taip šiuos visuomeninius santykius eliminuodamas iš civilinės teisės reguliavimo srities⁴⁹³.

Apibendrinant teigtina, kad Lietuvos teisėje pagrindinis viešosios ir civilinės teisės reguliavimo dalyko atribojimo kriterijus yra valdžios griežtąja prasme kriterijus. Tokie kriterijai kaip viešasis interesas, valstybės funkcijų įgyvendinimas nėra eksplicitiškai įtvirtinti, todėl jų naudojimas (taikymas) gali būti tik tokios apimties, kiek tai sutinka ir sutampa su valdžios griežtąja prasme įgyvendinimu. Atitinkamai, viešojo administravimo subjekto teisinis statusas, jam veikiant Lietuvos civilinės teisės reglamentuojamuose turtiniuose santykiuose, neapima valdingų įgaliojimų pavaldžių subjektų atžvilgiu įgyvendinimo ir *tiesioginio valdžios funkcijų vykdymo*⁴⁹⁴. Kadangi tokios funkcijos sutartiniuose santykiuose ir nėra vykdomos, manytina, kad CK bendrųjų sutarčių teisės normų subsidiaraus taikymo taisyklę sutartiniams santykiams, kuriuose šalimi yra viešojo administravimo subjektai, sudėtinga grįsti CK 1.1 str. 2 dalies norma. Sistemiškai vertinant šiuos kriterijus, jų pobūdžio susietumas su subordinaciniais valdžios santykiais savaime lemia, kad jie vargiai galėtų lemti CK 6.155 straipsnio nuostatų netaikymą sutartiniams santykiams. Tai suponuotų, kad viešojo administravimo subjektų, kaip sutarties šalies statusą, visuomet reglamentuoja bendrosios civilinės sutarčių teisės normos. Taigi, CK 1.1 str. 2 dalies taikymas minėtiems sutartiniams

⁴⁹³ Kaip jau minėta, praktiškai nėra tokios valstybės ar savivaldybės veiklos (būtų ji laikoma civiline ar administracine), kuriai nebūtų vienokia ar kitokia forma naudojamos biudžetų lėšos ir tuo pačiu atliekamas šių biudžetų vykdymas. Atitinkamai, ir į klausimus, ar Lietuvos teisėje įvairaus pobūdžio subsidijavimas ir kompensavimas, valstybei prisiimant visą ar dalį tam tikros privačios veiklos kaštų padengimo naštos, atitinkamomis priemonėmis finansuojant šias veiklas, priklauso viešosios teisės sričiai, negali būti atsakyti remiantis būtent šiuo kriterijumi kaip savarankišku.

⁴⁹⁴ T.y., pasireiškiančio tokiose srityse ir tokiais būdais, kaip: tiesiogiai vykdant tiesiogiai iš įstatymų nuostatų kylančias šių subjektų pareigas asmenims; tiesiogiai užtikrinant šių asmenų pareigų valstybei vykdymą; tiesiogiai taikant (išieškant) įstatymuose nustatytas administracines ar baudžiamąsias sankcijas, mokesčius, kitas privalomas rinkliavas ar įmokas valstybei ar jos institucijoms valstybės biudžeto santykiuose ir kituose viešosios teisės reglamentuojamuose santykiuose.

santykiams yra galimas tik plečiamai jį taikant viešosios teisės sričiai, kurioje susiklosto minėti santykiai, t.y., sutartinio santykio nevertinant kaip savarankiško, o viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teises iš anksto prilyginant jo valdžios funkcijoms.

Viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių rūšis pagal jų teisinį reglamentavimą galima skirti į dvi dideles grupes: Civiliniame kodekse reglamentuotas ir jame nereglamentuotas sutartis. Kai kurių sutarčių civilinis teisinis pobūdis yra tiesiogiai įtvirtintas įstatymų leidėjo specialiuose įstatymuose. Tačiau didžioji dalis viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių yra reglamentuotos ne įstatymu, o poįstatyminiais teisės aktais, tarp jų – administracinio teisinio reglamentavimo aktais, kurių nuostatos tiesiogiai nenustato šių sutarčių teisinio pobūdžio ir eksplicitiškai nesieja šių sutarčių nuostatų su Civilinio kodekso nuostatomis dėl sutarčių teisės. Šių sutarčių kvalifikavimas ir viešojo administravimo subjekto, kaip atitinkamos sutarties šalies, statuso apibrėžimas yra išimtinai Lietuvos teismų jurisprudencijos dalykas.

1.2. „Privatinės teisės šerdis“ sudarančių sutarčių teisinis reglamentavimas ir su jomis susiję viešojo administravimo elementai.

Nepaisant CK 2.36 str. 1 dalies nuostatos, pagal kurią valstybė, savivaldybė ir jų institucijos yra civilinių santykių dalyvės lygiais pagrindais kaip ir kiti šių santykių dalyviai, yra akivaizdu, jog viešojo administravimo subjektai, kaip valstybės ar savivaldybių institucijos, visų pirma, gali sudaryti ne visas CK reglamentuotas sutartis. Taigi minėta CK nuostata neįtvirtina ir neužtikrina teisės viešojo administravimo subjektams dalyvauti *visuose* CK reglamentuotuose sutartiniuose teisiniuose santykiuose. Viešojo administravimo subjekto negalėjimas sudaryti tam tikrų rūšių sutarčių gali būti nulemtas paties CK⁴⁹⁵ arba

⁴⁹⁵ CK normos dėl tam tikrų sutarčių rūšių apibrėžia specialius subjektiškumo požymius jos šalims. Pvz., viešojo administravimo subjektas, nelaikytinas verslininku nei vartotoju CK prasme, nesudaro didmeninio pirkimo pardavimo, distribucijos, vartojimo (CK 6.350 str., CK XXVIII skyrius, 4 skirsnis, CK XXXIII skyrius, 2 skirsnis ir kt.) sutarčių.

specialių teisės aktų normomis⁴⁹⁶. Civiliniame kodekse reglamentuotų sutarčių sudarymas specialiais teisės aktais gali būti ne draudžiamas, o tik ribojamas, nesuteikiant šiam subjektui galimybės būti tik viena iš sutarties šalių, pavyzdžiui, dovanotoju⁴⁹⁷. Taigi, viešojo administravimo subjektų bendrosios galimybės sudaryti Civiliniame kodekse reglamentuotas sutartis apimtis ir jos įgyvendinimo būdai priklauso nuo specialiame norminiame reglamentavime nustatytų viešojo administravimo įgaliojimų apimties. Būtent šių specialiųjų teisės aktų dinamika daugiausia lemia atitinkamos galimybės išnykimą arba atsiradimą. Kitaip tariant, Civilinis kodeksas šia prasme yra “atviras” teisės aktas, iš esmės nenustatantis draudžiamojo pobūdžio nuostatų dėl galimybės sudaryti tam tikros rūšies sutartis, priklausomai nuo norinčio jas sudaryti subjekto teisinio statuso. Tokie draudimai ar ribojimai visuomet kyla iš specialaus teisinio reglamentavimo. Absoliučią daugumą Civiliniame kodekse reglamentuotų sutarčių, atsižvelgiant į specialaus teisinio reglamentavimo nuostatas, viešojo administravimo subjektai gali sudaryti. Kita vertus, šiame kodekse tiesiogiai reglamentuota santykinai nedaug šių subjektų sudaromų sutarčių (ar sutartinių santykių) rūšių.

Pirmiausia pažymėtina, kad Civilinis kodeksas įtvirtina nuosavybės teisės institutą, apimantį ir viešosios (valstybės bei savivaldybių) nuosavybės įgijimo ir įgyvendinimo santykių reglamentavimą. Lietuvos Respublika garantuoja visiems

⁴⁹⁶ Pvz., nuo 2006 m. rugpjūčio 8 d. panaikinus atitinkamas Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės įstatymo (Valstybės žinios, 1994, Nr. 34-620; 2004, Nr. 28-868) nuostatas viešojo administravimo subjektai nesudaro valstybės turto nuomos sutarčių. Įstatymais jiems nenustatyta ir šio turto perleidimo už rentą galimybė, nors yra programinių teisės aktų, kuriuose rentos sutarčių sudarymas yra planuojamas kaip tam tikra savivaldybės paramos būstui, mažas pajamas turintiems namų ūkiams, forma (plačiau žr. Lietuvos būsto strategijos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. sausio 21 d. nutarimu Nr. 60 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 13-387), 44.2.2, 46.3.2, 54.2 p.).

⁴⁹⁷ Neatlygintinas valstybės materialaus ir nematerialaus turto, nekilnojamųjų daiktų, valstybei priklausančių viešųjų įstaigų dalininko (savininko) teisių perdavimas yra įforminamas ne dovanojimo sutartimi, o Vyriausybės nutarimu (Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 17 str. 1 d. 4-6 p.). Tačiau valstybė ir savivaldybė gali sudaryti dovanojimo sutartį, kaip apdovanotasis (žr. minėto įstatymo 5 str. 1 d. 3 p., 6 str. 1 d. 5 p., ir, pvz., Bešeimininkio, konfiskuoto, valstybės paveldėto, į valstybės pajamas perduoto turto, daiktinių įrodymų, lobių ir radinių perdavimo, apskaitymo, saugojimo, realizavimo, gražinimo ir pripažinimo atliekomis taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 26 d. nutarimu Nr. 634 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 86-3119), 3.3 p.).

savininkams vienodą teisių apsaugą (CK 4.93 str. 1 d.). Pagal tai *sutartiniai* teisiniai santykiai, kuriais valstybė įgyja nuosavybės teisę ar jos dalį, įgyvendina turimą nuosavybės teisę ar jos dalį ar ją perduoda turėtų būti laikomi privatinės teisės reguliuojamais santykiais, nepriklausomai nuo to, kad jie yra įgyvendinami per viešojo administravimo subjektus. Tačiau iš tikrųjų teisinis šių santykių reglamentavimas nėra toks vienareikšmis. Kai kurie sutartiniai santykiai dėl nuosavybės yra tiesiogiai reglamentuojami CK nuostatomis⁴⁹⁸, pavyzdžiui, valstybinės žemės nuoma. Juos galima laikyti privatinės teisės reguliuojamais santykiais, nepaisant to, kad jie yra reguliuojami ir daugeliu specialiųjų teisės aktų⁴⁹⁹. Pastarieji gali nustatyti nuomos ypatumus, bet tai nepaneigia įstatymų leidėjo valia apspręstos šių santykių civilinės teisinės prigimties ir Civilinio kodekso nuostatų tiesioginio taikymo šiems santykiams. Taip pat tiesiogiai šiame kodekse reglamentuojama valstybės ir savivaldybių gyvenamųjų patalpų nuoma bei tarnybinių patalpų nuoma⁵⁰⁰. Tačiau pažymėtina, kad specialiais teisės aktais yra reglamentuotos specifinės nuomos sutarčių rūšys, pvz., gyvenamųjų patalpų suteikimo nuomos pagrindais grįžtantiems į Lietuvą nuolat gyventi politiniams kaliniams ir tremtiniams bei jų šeimų nariams⁵⁰¹ arba socialinio būsto nuoma⁵⁰².

⁴⁹⁸ CK 6.545 str. 2 d., 6.548 str. 2 d., 6.549 str. 2-3 d., 6.551 str.

⁴⁹⁹ Naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 260 (Valstybės žinios, 1999, Nr. 25-706; 2004, Nr. 167-6128; 2011, Nr. 53-2551); Valstybinės miškų ūkio paskirties žemės sklypų nuomos ne miškų ūkio veiklai organizuoti taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. lapkričio 21 d. nutarimu Nr. 1257 (Valstybės žinios, 2007, Nr. 127-5173); Lietuvos Respublikos Klaipėdos valstybinio jūrų uosto įstatymas (Valstybės žinios, 1996, Nr. 53-1245); Klaipėdos valstybinio jūrų uosto naudojimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos 1997 m. liepos 7 d. įsakymu Nr. 264 (Valstybės žinios, 1997, Nr. 72-1853); Lietuvos Respublikos aviacijos įstatymas (Valstybės žinios, 2000, Nr. 94-2918); Tarptautinių oro uostų žemės nuomos aukciono būdu tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 8 d. nutarimu Nr. 1098 (Valstybės žinios, 2006, Nr. 121-4591); Lietuvos Respublikos laisvųjų ekonominių zonų pagrindų įstatymo (Valstybės žinios, 1995, Nr. 59-1462) 15 str. 2 d., ir kt.

⁵⁰⁰ Šios nuostatos perkeltos į Civilinį kodeksą iš 1964 m. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso, taigi, nuoma valstybės tarnautojams ir pareigūnams Lietuvos teisėje nebuvo priskiriama valstybės tarnybos santykiams.

⁵⁰¹ Gyvenamųjų patalpų suteikimo nuomos pagrindais grįžtantiems į Lietuvą nuolat gyventi politiniams kaliniams ir tremtiniams bei jų šeimų nariams tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. kovo 5 d. nutarimu Nr. 320 (Valstybės žinios, 2002, Nr. 26-930).

⁵⁰² Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti ir daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymas (Valstybės žinios, 2002, Nr. 116-5188).

Pastarieji teisiniai santykiai teisiniu reglamentavimu nėra tiesiogiai susieti su CK nustatytu valstybės (savivaldybių) gyvenamųjų patalpų nuomos teisiniu reguliavimu. Galiausiai, žemės gelmių išteklių ar ertmių naudojimo sutartys, nors jomis įgyvendinama išimtinė valstybės nuosavybės teisė, nustatant atlygintinio naudojimosi valstybės turtu sąlygas, yra dar labiau nutolusios nuo CK nustatytojo nuomos santykių reglamentavimo⁵⁰³. Civiliniame kodekse reglamentuota ir turto patikėjimo daiktinė teisė bei jos įgijimas įvairiais pagrindais, įskaitant sutartį ir administracinį aktą (CK 4 kn. VI skyrius; CK 6 kn. L skyrius). Taigi, teigtina, kad turto patikėjimo santykiai yra reglamentuojami civilinės teisės normomis, kurios taikytinos tiesiogiai, o ne subsidiariai.

Kitus valstybės (savivaldybių) nuosavybės teisės įgyvendinimo santykius Civilinis kodeksas reglamentuoja bendromis normomis, neišskiriant šių santykių iš bendros (t.y., privačių nuosavybės teisinių santykių) sistemos. Pavyzdžiui, jo IV dalies XXIII skyriaus 8 skirsnio nuostatos dėl nekilnojamųjų daiktų pirkimo-pardavimo taikomos ir valstybės (savivaldybių) nekilnojamojo turto pardavimui (CK 6.392 str. 1 d.). Taip pat, sekant tuo, jog santykiai dėl nuosavybės yra privatinės teisės reglamentuojami santykiai, Civilinio kodekso nuostatos turi būti taikomos ir kilnojamojo turto pirkimo – pardavimo sutartims. Teigtina, kad Civilinis kodeksas šiuos santykius reglamentuoja tiesiogiai ir, atitinkamai, šio kodekso normos tiesiogiai joms taikytinos remiantis CK 1.1 str. 1 dalimi. Nustatyta tik viena išimtis – subsidiarus Civilinio kodekso taikymas viešojo pirkimo - pardavimo sutartims (CK 6.382 str.), pirmenybę teikiant Viešųjų pirkimų įstatymo⁵⁰⁴ nuostatoms. Tačiau toks teisinis reguliavimas neišskiria šių teisinių santykių iš privatinės teisės srities. Minėta išimtis yra nustatyta pačiame

⁵⁰³ Lietuvos Respublikos žemės gelmių įstatymas (Valstybės žinios, 1995, Nr. 63-1582; 2001, Nr. 35-1164); Naudingųjų iškasenų išteklių ir žemės gelmių ertmių naudojimo konkurso nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. lapkričio 7 d. įsakymu Nr. 580 (Valstybės žinios, 2002, Nr. 115-5158); Leidimų naudoti angliavandenilių išteklius išdavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. spalio 28 d. nutarimu Nr. 1151 (Valstybės žinios, 2005, Nr. 130-4670) ir kt.

⁵⁰⁴ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 84-2000; 1999, Nr. 56-1809; 2002, Nr. 118-5296; 2006, Nr. 4-102.

kodekse, o tai reiškia, kad šio kodekso nuostatos šiems santykiams taikytinos subsidiariai ne CK 1.1 str. 2 dalies, bet CK 1.3 str. 2 dalies pagrindu. Taip pat kodekse nėra tiesioginių specialių nuostatų dėl valstybės ir savivaldybių turto panaudos, išskyrus nukreipiamojo pobūdžio nuostatas į nuomos institutą (CK 6.629 str. 2 d.), tačiau valstybės ir savivaldybių turto panauda, kaip vienas iš jos nuosavybės teisių įgyvendinimo būdų, yra reguliuojama bendromis šio civilinės teisės instituto normomis. Tačiau pažymėtina, kad specialiais teisės aktais reglamentuotos ir specifinės panaudos sutarčių rūšys kaip socialinės arba kitokios valstybės paramos forma⁵⁰⁵, panauda skirta kitiems viešiesiems tikslams įgyvendinti⁵⁰⁶. Specialiųjų teisės aktų nuostatos valstybės (savivaldybės) turto disponavimo sutarčių tiesiogiai nesieja su Civiliniame kodekse nustatytu reguliavimu⁵⁰⁷. Taigi, nors nuosavybės teisės institutas yra reglamentuojamas civilinės teisės, sutartiniai teisiniai santykiai, susiję su nuosavybės teisių įgyvendinimu, santykinai nedidele dalimi yra tiesiogiai reglamentuojami pačiame CK ar tiesiogiai normatyviškai su juo susiejami. Šių santykių teisinis reguliavimas pasižymi specialiųjų teisės aktų gausa ir šių aktų priskyrimas privatinės ar viešosios teisės sričiai, santykis ir ryšys su civiline teise nėra vienareikšmis.

Valstybės ir savivaldybių nuosavybės teisių įgijimą ir įgyvendinimą reglamentuoja Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo,

⁵⁰⁵ Pvz., žr. Neįgaliųjų aprūpinimo techninės pagalbos priemonėmis ir šių priemonių įsigijimo išlaidų kompensavimo tvarkos aprašą, patvirtintą Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. gruodžio 19 d. įsakymu Nr. A1-338 (Valstybės žinios, 2006, Nr. 140-5368), Lietuvos jaunimo ir su jaunimu dirbančių organizacijų atrankos biuro ir kitai technikai gauti pagal panaudos sutartis konkurso nuostatus, patvirtintus Jaunimo reikalų departamento prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus 2008 m. rugsėjo 9 d. įsakymu Nr. 2V-141-(1.4) (Valstybės žinios, 2008, Nr. 104-4018).

⁵⁰⁶ Pvz., žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. rugsėjo 22 d. nutarimą Nr. 1368 „Dėl slėptuvių poreikio nustatymo“ (Valstybės žinios, 2010, Nr. 116-5928), Pasienio kontrolės punktų direkcijos prie Susisiekimo ministerijos bendradarbiavimo su pasienio kontrolės punktuose tikrinimą atliekančiomis valstybės institucijomis dėl pasienio kontrolės punktų projektavimo, statybos darbų bei priežiūros ir turto valdymo tvarkos aprašą, patvirtintą Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2005 m. gruodžio 19 d. įsakymu Nr. 3-577 (Valstybės žinios, 2006, Nr. 1-8).

⁵⁰⁷ Dažnai teisės aktuose yra tik kai kurios nukreipiamosios normos (žr., pvz., Valstybinės žemės perdavimo laikinai neatlygintinai naudotis Klaipėdos valstybiniame jūrų uoste ir Šventosios valstybiniame jūrų uoste tvarkos aprašą, patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. liepos 4 d. nutarimu Nr. 747 (Valstybės žinios, 2007, Nr. 80-3264).

naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, taip pat Viešųjų pirkimų įstatymas, kurie yra, be kita ko, Konstitucijos 128 str. 2 dalies nuostatas tiesiogiai įgyvendinantys aktai⁵⁰⁸. Šių įstatymų santykis su civiline teise (t.y. ar jie yra civilinės, ar viešosios teisės dalis) tiesiogiai priklauso nuo Konstitucijos 23 ir 128 straipsnių santykio. Konstitucijos 128 straipsnio nuostatos yra imperatyvios valstybės (savivaldybių) nuosavybės teisės įgyvendinimo sąlygos, tačiau jos nepaneigia Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtinto fundamentalaus, kaip privačių asmenų, taip ir valstybės nuosavybės teisės pobūdžio. Kadangi pastarosios teisės įgyvendinimo ir gynimo garantijas įtvirtina civilinė teisė, tai Konstitucijos 128 straipsnį įgyvendinantys įstatymai laikytini nepaneigiančiais šių garantijų civilinio teisinio pobūdžio. Seka išvada, kad ir pastaruosius įstatymus reikėtų laikyti civilinės teisės dalimi, nes jie nenustato kitokių nuosavybės teisės įgyvendinimo pagrindų ir garantijų, nei civilinė teisė, o tik papildo juos imperatyviomis normomis. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 8¹ straipsnyje nustatyta, kad valstybės ir savivaldybių turtas valdomas, naudojamas ir juo disponuojama vadovaujantis *viešosios teisės* principu. Tačiau ši nuostata išreiškia ne tai, kad minėtasis įstatymas yra viešosios teisės dalis, o valstybės (savivaldybės) nuosavybės teisę kaip įstatyminio imperatyvaus teisinio reguliavimo dalyką. Viešosios teisės principo pagal šį įstatymą nėra pagrindo tapatinti su administracinėje teisėje, įskaitant Viešojo administravimo įstatymą, nustatytais principais. Taigi, tai, kad šiuo turtu disponuojama tik teisės aktu, reglamentuojančių disponavimą valstybės ir (ar) savivaldybių turtu, nustatytais atvejais ir būdais, savaime nereiškia, kad šiuos būdus nustato viešoji, juo labiau – administracinė teisė ar kad viešojo administravimo subjektas, įgyvendindamas

⁵⁰⁸ Nors Viešųjų pirkimų įstatyme tiesiogiai nustatyta, kad šiuo įstatymu įgyvendinami Europos Sąjungos teisės aktai dėl viešųjų pirkimų reguliavimo, kurie susiję su konkurencijos teisės apsauga, ir, atitinkamai, šio įstatymo priėmimas šia apimtimi yra Konstitucijos 46 str. 3 dalies nuostatų įgyvendinimas, ne mažiau svarbus yra viešojo pirkimo, ir, atitinkamai, šio įstatymo nustatytojo reguliavimo tikslas, susijęs su racionalių biudžeto lėšų naudojimu (įstatymo 3 str. 2 d.). Taigi, šis įstatymas įgyvendina ir Konstitucijos 128 str. 2 dalies nuostatas, kad valstybinio turto (taigi, ir biudžeto lėšų) valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarką nustato įstatymas.

minėtas savininko teisės, atlieka valdžios funkcijas. Viešosios teisės principas reiškia tai, kad minėto turto valdymas, naudojimas ir disponavimas, turi atitikti imperatyvias teisės aktų (ne tik CK, bet ir specialiųjų Konstitucijos 128 str. 2 dalį įgyvendinančių teisės aktų) nuostatas. Tai reikštų, kad viešojo administravimo institucijų veiksmai pagal šį įstatymą, atliekami siekiant įgyti ir disponuoti valstybės (savivaldybių) turto yra reguliuojami ne viešosios, o privatinės teisės ir yra pirmiausia civilinių valstybės (savivaldybės) savininko teisių įgyvendinimas. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo viršenybę CK atžvilgiu pagrįstų ne CK 1.1 str. 2 dalis, bet normų konkurencijos taisyklės, pagal kurias aptariamas įstatymas yra *lex specialis* CK atžvilgiu, o įstatymo 8¹ straipsnio nuostatos inkorporuoja šio įstatymo nuostatas į imperatyvių civilinės teisės normų sistemą. Aptariamas įstatymas, kaip minėta (žr. I.[7.2.] darbo dalį) reglamentuoja viso valstybės (savivaldybių) turto (įskaitant nuosavybės teisę į jį) įgijimo ir įgyvendinimo santykių sistemą, tačiau nereglamentuoja, kurie jų turėtų būti laikomi viešosios ar privatinės teisės dalimi. Iš šio įstatymo nuostatų matyti, kad nemaža dalis valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų įgijimo ir panaudojimo santykių yra įgyvendinami civiliniais sandoriais. Kita vertus, civiliniams materialaus turto naudojimo ir disponavimo juo santykiams susiklostyti yra būtini ne tik civilinio pobūdžio veiksmai, bet ir valdžios institucijų arba viešojo administravimo subjektų administraciniai sprendimai (pvz., įstatymo 13 str. 2 d., 14 str. 1 d. ir kt.), t.y., sprendimai, kurių priėmimą procedūrine prasme reglamentuoja ir viešosios teisės normos. Būtent tai sukelia pagrindines diskusijas dėl konkrečių teisinių santykių, susiklostančių valstybės (savivaldybių) turto naudojimo, valdymo disponavimo priskirtinumo privatinės ar viešosios teisės sričiai.

Valstybės (savivaldybių) nuosavybės teisę ir jos įgyvendinimą reglamentuoja ir Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, kuris detalizuoja šios teisės įgyvendinimo būdus. Tačiau viešojo administravimo subjektų veiksmai, susiję su valstybės (savivaldybių), kaip savininkų, nuosavybės teisės į žemę

įgijimu ir įgyvendinimu, šiuo įstatymu reglamentuojami kaip žemės administravimo procedūros⁵⁰⁹. Vertinant įstatymo nuostatas lingvistiškai, matyti, kad ši sistema pagal jos sandarą, atitiktų pagrindines viešojo administravimo sritis pagal Viešojo administravimo įstatymą⁵¹⁰. Šių santykių sistema yra glaudžiai susijusi ne tik su savininko teisių įgyvendinimu, bet ir su tokiais viešosios teisės sritimis kaip administracinis reglamentavimas, teritorijų planavimas ir kita. Žemės administravimui priskiriamas pats žemės disponavimas materialia prasme, taigi - ir sutarčių sudarymas⁵¹¹. Matyti, kad minėtame įstatyme nustatytas žemės administravimo veiksmų reglamentavimas yra nuosekliai nustatantis visus būtinus veiksmus nuosavybės valdymo, naudojimo ir disponavimo srityje. Vien tik iš šio reguliavimo nėra įmanoma nustatyti, ar (ir kurie) iš minėtųjų veiksmų ir sprendimų laikomi administraciniais aktais, o kurie – civilinio pobūdžio aktais. Kita vertus, daugelyje šio įstatymo nuostatų galima įžvelgti šio įstatymo priskirtinumą civilinių įstatymų sistemai, kurios pagrindą sudaro kodifikuotasis aktas - Civilinis kodeksas⁵¹². Todėl manytina, kad šio įstatymo reglamentuojamų sutarčių sudarymui tiesiogiai taikytinos CK nustatytos bendrosios ir specialiosios sutarčių teisės normos. Sistemiškai vertinant, Civilinį kodeksą galima laikyti ir įstatyminio reguliavimo, imperatyviai privalomo pagal Konstitucijos 128 straipsnį, dalimi, nes CK yra bendrasis teisės aktas, reglamentuojantis principines ir pagrindines valstybės ir savivaldybių nuosavybės teisės įgyvendinimo nuostatas. Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo

⁵⁰⁹ Šiame įstatyme (VI skirsnis) numatyta žemės administravimo veiksmų sistema nėra tapatinama su turto administravimo institutu, nustatytu Civiliniame kodekse, nes nors viešojo administravimo subjektų veiksmams priimant sprendimus perleisti turtą, jį investuoti, įkeisti ar kitaip suvaržyti teisę į jį ar keisti jo tikslinę paskirtį atitiktų turto visiško administravimo sampratą (CK 4.241 str.), tačiau Lietuvos Respublikos žemės įstatyme nustatytai žemės administravimo veiksmų sistemai taikytina CK 4.236 straipsnio nuostata dėl Civilinio kodekso nuostatų netaikymo, nes šis įstatymas nustato specialų turto administravimo būdą.

⁵¹⁰ Šių administravimo veiksmų sistema susideda atitinkamai iš teisinio šios srities santykių reglamentavimo veiksmų (32 str. 1 d.), norminių aktų įgyvendinimo (taikymo) atliekant konkrečius žemės administravimo veiksmus (32 str. 3 d. 1-8 p., 11-13 p., 4-5 d. ir kt.) ir šių aktų įgyvendinimo kontrolės (32 str. 2 d. 3 ir 4 p., 3 d. 9, 10, 14 p., 36 str. ir kt.).

⁵¹¹ Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 32 str. 3 d. 3, 4 p., 4 d. 3 p., ir kt.

⁵¹² Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 5 str. 2 d., 13 str. 2 d., 14 str. 3 d., 30 str. 1, 3 d.

įstatymas, Žemės įstatymas, Žemės reformos įstatymas yra specialusis teisinis reglamentavimas, nustatantys specialius atitinkamo įgyvendinimo reikalavimus. Tuo tarpu asmenų prašymų (neišskiriant ir pastarųjų, t.y., dėl valstybės (savivaldybių) turto naudojimo) nagrinėjimo ir atsakymo į juos procedūrinė tvarka yra reglamentuota ir Viešojo administravimo įstatyme bei poįstatyminiuose aktuose, įskaitant administracinio reglamentavimo aktus⁵¹³. Taigi, šia prasme minėtus santykius reglamentuoja abiejų teisės šakų normos.

Kai kurie specialieji teisės aktai, reglamentuojantys valstybės (savivaldybių) nuosavybės teisės įgijimo ir įgyvendinimo santykius, yra civilinės teisės dalis, remiantis juose įtvirtintomis normomis dėl šių santykių pobūdžio. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo⁵¹⁴ 21 str. 6 dalyje nustatyta, kad privatizavimo sandoriui ir *nuosavybės teisės į privatizavimo objektą atsiradimui* yra taikomos Civilinio kodekso nuostatos, jei šiame įstatyme ar privatizavimo sandoryje nenustatyta kitaip. Pažymėtina, kad ši įstatymo norma nereiškia šio įstatymo viršenybės CK atžvilgiu, juolab, pastarojo subsidiaraus taikymo. Todėl nėra galimas šio įstatymo ir CK santykio aiškinimas pagal CK 1.1 str. 2 d.⁵¹⁵. Papildomai pažymėtina, kad Įstatymo 4 str. 1 dalyje nustatyta, kad Turto fondas, vykdydamas šio bei Valstybės turto fondo įstatymų jam pavestas funkcijas ir suteiktus įgaliojimus valstybės ir

⁵¹³ Įstatymo 17 straipsnyje nustatyta, kad *prašymus* išsinuomoti valstybinę žemę ir naudotis valstybine žeme *nagrinėja* ir *sprendimus priima* Nacionalinė žemės tarnyba ar kita institucija *Civilinio kodekso nustatyta tvarka*. Žinoma, jokia prašymų nagrinėjimo viešojo administravimo institucijose ir jų sprendimų priėmimo tvarka CK nėra reglamentuota - ją reguliuoja Viešojo administravimo įstatymas. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad šia nuostata įtvirtinama civilinė tokių prašymų nagrinėjimo rezultato – minėtos institucijos priimto akto, reikšmė, t.y. šio akto, kaip sandorio, reikšmė.

⁵¹⁴ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 107-2688.

⁵¹⁵ Šiuo aspektu žr. Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 4, 7, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 19, 20, 21 ir 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamąjį raštą Nr. XP-1428, pateiktą 2006 m. gegužės 31 d. Pastarajame nurodyta, kad Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatyme įtvirtintos nuostatos nebeatitinka, be kita ko, galiojančių naujojo Civilinio kodekso nuostatų, todėl siekiama suderinti minėtą įstatymą su Civiliniu kodeksu, patikslinti arba pripažinti netekusiomis galios Civilinio kodekso, kitų teisės aktų neatitinkančias, jiems prieštaraujančias arba perteklines (įstatymo – *aut.*) nuostatas. Iš to matyti įstatymų leidėjo siekis inkorporuoti Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymą į civilinių įstatymų sistemą, kaip pavaldų bendriesiems jos principams ir normoms, nustatytiems *inter alia*, Civiliniame kodekse.

savivaldybių turto privatizavimo srityje, veikia kaip privatizavimo objekto valdytojas ir valstybės įgaliotas asmuo ar kaip atskiros savivaldybės atstovas, privatizuojantis valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise priklausanti turtą (Įstatymo 4 str. 1 d.). Tačiau iš įstatymo nuostatų taip pat matyti, kad privatizavimo teisiniai santykiai yra sudėtingi ir susiję, be kita ko, su administracinių sprendimų priėmimu, tokių kaip privatizuojamo objekto įrašymas į privatizuojamų objektų sąrašą ir šio sąrašo tvirtinimas, pavyzdžiui, atitinkamos savivaldybės tarybos sprendimu. Dėl to manytina, kad ir šį valstybės (savivaldybės) nuosavybės teisės disponavimo būdą reglamentuoja abiejų teisės šakų (civilinės ir administracinės) teisės normos.

Viešųjų pirkimų sutartys yra Civiliniame kodekse nustatyta sutarčių rūšis. Kaip minėta, Viešųjų pirkimų įstatymo santykis turėtų būti grindžiamas ne subsidiaraus taikymo (CK 1.1 str. 2 d.) principu, o CK 1.3 straipsnyje nustatytomis normų konkurencijos taisyklėmis, nes pats CK suteikia pirmenybę šio įstatymo nuostatomis. Tuo tarpu, Lietuvos Respublikos koncesijų įstatyme tiesiogiai nustatyta, kad koncesijos suteikiamos šio įstatymo, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso ir kitų įstatymų nustatyta tvarka (5 str. 1 d.); koncesijas suteikiant šio įstatymo III skyriaus antrajame skirsnyje numatytu atviro viešo konkurso būdu, taikomos CK 6.947 straipsnyje nustatytos viešojo konkurso nuostatos (6 str., 9 str. 1 d.); sudarydama koncesijos sutartį, suteikiančioji institucija veikia remdamasi šiuo įstatymu, Lietuvos Respublikos civiliniu kodeksu ir kitais įstatymais (21 str.⁵¹⁶); ginčai sprendžiami vadovaujantis civilinio proceso kodeksu (25 str.). Taigi specialiajame teisiniame reglamentavime yra įtvirtintos tiesioginės nuostatos dėl CK taikymo šioms sutartims.

⁵¹⁶ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 92-2141; 2003, Nr. 70-3163. Iki šio įstatymo 2006 m. liepos 11 d. pakeitimo (Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas (Valstybės Žinios, 2006, Nr. 82-3251)), įsigaliojusio 2006 m. liepos 27 d. šiame straipsnyje buvo tiesiogiai nustatyta, kad sudarydama koncesijos sutartį, suteikiančioji institucija veikia remdamasi Civilinio kodekso 2.36 straipsniu, t.y. dalyvauja civiliniuose santykiuose lygiais pagrindais kaip ir kiti šių santykių dalyviai.

Kalbant apie *investicijų sutartis*, pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos investicijų įstatyme⁵¹⁷ reglamentuojamos tiek privačios, tiek valstybės investicijos (2 str. 4 d., 3 str. 3 d.). Investavimas teisėje yra suvokiamas kaip ūkinės komercinės veiklos sritis⁵¹⁸, nors sprendžiant pagal šių sutartinių santykių tikslus jie neapsiriboja pelno (pajamų) gavimu, o gali būti orientuoti ir į socialinį rezultatą (švietimo, kultūros, mokslo, sveikatos ir socialinės apsaugos bei kitose panašiose srityse) arba valstybės funkcijų įgyvendinimo užtikrinimą (įstatymo 2 str. 1 d.). Nepaisant to, investavimas teisine prasme yra glaudžiai susijęs su ekonominės veiklos iniciatyvos laisvės, nuosavybės teisinėmis kategorijomis: investicijos reglamentuotos kaip piniginės lėšos ir įstatymais bei kitais teisės aktais nustatyta tvarka įvertintas materialusis, nematerialusis ir finansinis turtas (2 str. 1 d.), o investavimas - kaip šio įstatymo nustatytais būdais atliekami investuotojo veiksmai, kuriais jis įgyja nuosavybės teisę arba kreditoriaus reikalavimo teisę į investavimo objektą arba teisę šį objektą valdyti ir naudoti (2 str. 3 d.). Investavimo teisiniai santykiai yra reguliuojami ir Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo nuostatomis (19 str. ir kt.), kur nustatyta, jog šiems santykiams susiklostyti yra būtini ne tik civilinio pobūdžio veiksmai, bet ir valdžios institucijų arba viešojo administravimo subjektų administraciniai sprendimai. Įstatyme nėra tiesiogiai įtvirtintų nuostatų dėl šių sutarčių teisinės prigimties. Vadovaujantis šio įstatymo 4 straipsniu, investavimo būdais pripažįstama įvairių sutarčių sudarymas: dėl visų rūšių vertybinių popierių, ilgalaikio turto įsigijimo; lėšų ar kito turto paskolos ūkio subjektams, kuriuose investuotojui priklauso kapitalo dalis, suteikianti jam galimybę kontroliuoti arba daryti nemažą įtaką ūkio subjektui; koncesijų, išperkamosios nuomos (lizingo) bei valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutarčių sudarymas ir vykdymas. Atitinkamai, investicijų sutarties teisinė prigimtis ir pobūdis gali būti nustatomas kitais įstatymais, pvz., Civiliniu kodeksu,

⁵¹⁷ Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2127.

⁵¹⁸ Valančius K. L. Investicijų teisė. Vilnius, 2005, p. 15.

Koncesijų įstatymu⁵¹⁹, o pačiame Investicijų įstatyme nėra apibendrintų nuostatų dėl visų galimų investicijų sutarčių civilinio pobūdžio ir Civilinio kodekso taikymo jas sudarant ir vykdam. Šio kodekso taikytinumas minėtame įstatyme nustatytas tik dėl *valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutarties*. Ši sąlyginai nauja sutarties rūšis, kurios samprata pateikta ne Civiliniame kodekse, o Investicijų įstatymo 15¹ str. 1 dalyje, kaip ir kitos investicijų sutartys, iš tiesų savyje gali “talpinti” įvairaus pobūdžio sutartis, kurios ne visuomet gali būti aiškiai specialiuoju teisiniu reglamentavimu priskiriamos civilinės teisės sričiai ir neabejotinai gali turėti viešosios teisės elementų (pavyzdžiui, ta dalimi, kuria šia sutartimi privačiam partneriui būtų suteikta teisė vykdyti veiklą, susijusią, tarkim, su sveikatos ir socialinės apsaugos arba viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugos viešųjų paslaugų teikimu ar jų organizavimu, užtikrinimu, t.y., būtų deleguojama atitinkama savivaldybės funkcija). Taigi, minėta įstatymo norma nustatytas Civilinio kodekso normų taikymas šios sutarties sudarymui ir vykdymui neabejotinai įneša daugiau aiškumo ir į tai, matyt, atsižvelgtina analizuojant viešojo administravimo subjekto, kaip šios sutarties šalies, teisinį statusą. Paraleliai nurodytinose ir *šilumos ūkio modernizavimo ir renovavimo arba šilumos ūkio valdymo perdavimo sutartys*, kurios reglamentuotos Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymo 36 ir 37 straipsniuose. Pažymėtina, kad teisiniame reglamentavime nėra nuostatų dėl šių sutarčių teisinės prigimties. Tačiau kaip ir investicijų santykių atveju, šilumos ūkio perdavimo santykiai gali būti įforminami įvairiomis sutartimis: koncesijų, nuomos, nuosavybės valdymo, investicijų sutartimis, o tai leidžia nustatyti šių sutarčių civilinį pobūdį remiantis atitinkamo specialaus teisinio reglamentavimo (Koncesijų įstatymo, Investicijų įstatymo ir kitų teisės aktų) normomis.

⁵¹⁹ Pavyzdžiui, dėl valstybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų nuomos, kaip investavimo būdo, yra aišku, kad jos sudaromos Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nustatyta tvarka, remiantis šios rūšies sutarčių teisiniu reglamentavimu pačiame Civiliniame kodekse (CK 6.551 str.).

Apibendrinant, galima teigti, kad Civiliniame kodekse reglamentuoti valstybės (savivaldybės) nuosavybės teisės įgijimo ir įgyvendinimo sutartiniai santykiai yra kompleksinio pobūdžio. Jiems atsirasti yra reikalinga juridinių faktų visuma, apimanti ne tik civilinio pobūdžio veiksmus, bet ir administracinius aktus, o kai kuriais atvejais tie patys viešojo administravimo subjektų veiksmai specialiajame teisiniame reglamentavime laikomi tiek valstybės (savivaldybių) savininko teisių įgijimu ar įgyvendinimu, tiek ir viešojo administravimo veiksmais. Žvelgiant vien į teisinį reglamentavimą, nėra galima vienareikšmiškai teigti, kad šiuos teisinius santykius (įskaitant sutartinius) reglamentuoja tik privatinė arba tik viešoji teisė. Viešojo administravimo subjekto, kaip šių sutarčių šalies, teisinis statusas sudarant minėtas sutartis remiasi pirmiausia Civiliniame kodekse nustatytais savininko teisių gynimo principais ir šių teisių įgijimo ir įgyvendinimo norminėmis prielaidomis. Tačiau taip pat minėtas šio subjekto statusas remiasi ir viešosios teisės normomis, nustatančiomis, viena vertus, šių teisių įgyvendinimo ribas, kita vertus, imperatyvus dėl administracinių aktų, kurie yra būtini juridiniai faktai susiklostyti šiems sutartiniams santykiams, ir jų priėmimo procedūrų. Tai sudaro prielaidas klostytis nevienareikšmiškai teismų praktikai sprendžiant dėl šių santykių teisinės prigimties, viešojo administravimo subjekto statuso atitinkamuose sutartiniuose santykiuose, tiesioginio ar subsidaraus CK normų šiems santykiams taikymo.

1.3. Sutarčių, turinčių specifinį objektą ir (ar) glaudžiai susijusių su viešojo administravimo funkcijų vykdymu, priskyrimo civilinės teisės sričiai normatyviniu kriterijumi pagrindimas.

Kaip minėta, Civiliniame kodekse reglamentuoti sutartiniai santykiai, kuriuose šalimi dalyvauja viešojo administravimo subjektai, sudaro tik nedidelę dalį visų minėtų sutartinių santykių. Specialūs teisės aktai nustato didžiulę įvairovę viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių, kurios nėra reglamentuotos CK ir specialiajame teisiniame šių sutarčių reglamentavime

dažniausiai nėra vienareikšmiškų nuorodų į konkrečią sutarties rūšį, numatytą CK ar nukreipimo į kodekso normų taikymą šioms sutartims. Tik nedaugelio sutartinių santykių specialiajame teisiniame reglamentavime yra įtvirtintos tiesioginės nuostatos dėl šių sutarčių *civilinio pobūdžio*⁵²⁰. Prie tokių sutarčių, kaip minėta, pirmiausia galima priskirti viešųjų pirkimų, koncesijų, privatizavimo (išskyrus įstatymo nustatytas išimtis) ir investicijų (įskaitant viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės) sutartis. Iš tiesų, dalį sutarčių su CK nustatytuoju teisiniu reguliavimu galima susieti tuo požimiūriu, kad šios sutartys yra sudaromos Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka. Taigi, nepaisant kai kuriais atvejais specifinio tokių sutarčių objekto, tai, kad jos sudaromos minėto įstatymo nustatyta tvarka, nukreipia ir į CK nustatytą teisinį reguliavimą ir sutarties rūšį.

Prie sutarčių, kurias teisinis reglamentavimas susieja su CK per viešųjų pirkimų institutą, galima priskirti *sutartis dėl žemės reformos žemėtvarkos projektų ir kitų teritorijų planavimo dokumentų rengimo paslaugų (darbų)*. Šie darbai ir paslaugos, neatsiejamai susiję su teritorijų planavimu, įskaitant atliekamą planavimą vykdant žemės reformą (taigi, viešosios teisės reglamentavimo sritimi ir atitinkamų valstybės ar savivaldybių funkcijų vykdymu) yra norminiu reglamentavimu susiejami su civiline teise, traktuojant juos kaip vieną iš viešųjų pirkimų objektų⁵²¹. T.y., šiuo atveju valstybė (jos institucijos) perka minėtus

⁵²⁰ Analizuojant sutartinių santykių, kuriuose šalimi yra viešojo administravimo subjektai, matyti, kad ganėtinai dažnai nustatomas Civilinio kodekso normų taikymas dėl civilinės atsakomybės ir *force majeure*. Tačiau šių teisės normų negalima laikyti lemiančiomis atitinkamų teisinių santykių civilinį teisinį pobūdį ar tiesioginį kodekso taikymą joms pagal CK 1.1 str. 1 dalį. Viešojo administravimo subjektų atsakomybė už padarytą žalą tiek jiems dalyvaujant civiliniuose, tiek administraciniuose teisiniuose santykiuose, yra civilinės teisės institutas, todėl tai savaime nerodo, kad santykis, iš kurio tokia žala kilo, yra civilinis. *Force majeure* institutas yra taip pat tarpšakinio pobūdžio, todėl vien nuoroda į jo sampratą, pateiktą CK 6.212 str. 1 dalyje, nėra pagrindas laikyti atitinkamus sutartinius santykius civiliniais. Toliau nagrinėjamas teisinis reglamentavimas, kuris į Civilinį kodeksą nukreipia ne per šiuos institutus.

⁵²¹ Žr. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo (Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1735) 16 str. 10 d., Žemės reformos žemėtvarkos projektų ir jiems prilyginamų žemės sklypų planų rengimo ir įgyvendinimo metodikos, patvirtintos Žemės ir miškų ūkio ministerijos 1998 m. balandžio 23 d. įsakymu Nr. 207 (su pakeitimais ir papildymais, Valstybės žinios, 1998, Nr. 43-1189) 4 p., Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 7 d. įsakymo Nr. D1-263 "Dėl Apskritis teritorijos bendrojo (generalinio) plano rengimo, Savivaldybės teritorijos bendrojo plano rengimo ir Miestų ir miestelių bendrųjų planų rengimo taisyklių patvirtinimo" (Valstybės žinios, 2004, Nr. 83-3029) 13 p., Detaliųjų

darbus civiliniais pagrindais. Viešaisiais pirkimais taip pat yra įgyvendinamas *turto įsigijimas valstybės reikmėms ar valstybės turto realizavimas*, perkant šį turtą ar jo realizavimo paslaugas iš privačių asmenų. Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka valstybės rezervo tvarkytojai (viešojo administravimo subjektai) perka valstybės rezervui skirtus materialinius išteklius, o Valstybinė mokesčių inspekcija - *tarpininkavimo parduodant vertybinius popierius ir investicines priemones* paslaugas⁵²². Įsigyjant (perkant) panašias privačių asmenų paslaugas yra organizuojamas ir tokių valstybės išteklių realizavimas, kaip apyvartiniai taršos leidimai. Šie leidimai yra administraciniu sprendimu suteikiama turtinė teisė bei finansinių teisių apyvartos objektas⁵²³. Šių leidimų skaičius paskirstomas pirmiausia administracine tvarka - pagal administraciniu reglamentavimu patvirtintus paskirstymo planus⁵²⁴, tačiau likę leidimai paskirstomi civiliniu - aukciono būdu, kurio rengėjo paslaugos įsigijamos Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka, sudarant su juo *apyvartinių taršos leidimų aukciono rengėjo paslaugų teikimo sutartį*, ir konkrečiomis šių leidimų, kaip finansinės apyvartos priemonių įsigijimo sutartimis⁵²⁵. Viešojo administravimo subjektai viešaisiais pirkimais perka ir kitas įvairias paslaugas, kurios yra reikalingos tiesioginiam jų

planų rengimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 3 d. įsakymu Nr. D1-239 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 79-2809, 12.1, 121), 31 p. ir kt.

⁵²² Žr. atitinkamai Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymo (Valstybės žinios, 2000, Nr. 78-2359; 2012, Nr. 69-3530) 2 str. 12 d., 9 str., Bešeimininkio, konfiskuoto, valstybės paveldėto, į valstybės pajamas perduoto turto, daiktinių įrodymų, lobių ir radinių perdavimo, apskaitymo, saugojimo, realizavimo, grąžinimo ir pripažinimo atliekomis taisyklių 81.3.3 p..

⁵²³ Lietuvos Respublikos klimato kaitos valdymo finansinių instrumentų įstatymo (Valstybės žinios, 2009, Nr. 87-3662) 2 str. 14 dalis, Šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų skyrimo ir prekybos jais tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. balandžio 29 d. įsakymu Nr. D1-231 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 78-2764; 2005, Nr. 137-4948; 2010, Nr. 20-947; 2012, Nr. 154-7946), VI skyrius. Teisės moksle pagrindžiama, kad „taršos leidimai turi turtinę vertę *per se*“ ir yra nuosavybės teisės reguliavimo dalykas (Didžiulis L. Finansinio turto ir finansinių priemonių teisinė prigimtis bei reikšmė. Teisė. Mokslo darbai. 2012, Nr. 84, p. 92).

⁵²⁴ Pvz., Nacionalinis apyvartinių taršos leidimų paskirstymo 2008-2012 metams planas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro ir Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2007 m. lapkričio 19 d. įsakymu Nr. D1-609/4-477 (Valstybės žinios, 2007, Nr. 120-4946).

⁵²⁵ Šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų skyrimo ir prekybos jais tvarkos aprašo 14 p., Apyvartinių taršos leidimų pardavimo aukciono būdu taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011 m. liepos 14 d. įsakymu Nr. D1-561 (Valstybės žinios, 2011, Nr. 93-4408), 2, 3 p., Nustatytosios šiltnamio efektą sukeliančių dujų normos vienetų įsigijimo ir perleidimo sandorių rengimo ir sudarymo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2010 m. balandžio 6 d. įsakymu Nr. D1-274 (Valstybės žinios, 2010, Nr. 42-2039) ir kt.

viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimui: pvz., Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija - *užsakomųjų tyrimų paslaugas*, reikalingas šiai institucijai, siekiant tinkamai įgyvendinti žemės ūkio ir kaimo plėtros strategijos priemones, finansuojamas iš Specialiosios kaimo rėmimo programos lėšų⁵²⁶; valstybės įmonė Lietuvos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo agentūra - Intervencinių sandėlių pieno gaminiams saugoti *sandėliavimo*⁵²⁷ ar *maisto iš intervencinių atsargų tiekimo* labiausiai nepasiturintiems asmenims *paslaugas*⁵²⁸, siekiant įgyvendinti jai priskirtas funkcijas⁵²⁹ intervencinių pirkimų ir jų administravimo srityje, susijusias su šių produktų rinkos tiesioginiu reguliavimu, o taip pat su parama tam tikroms asmenų grupėms. Viešųjų pirkimų tvarka yra perkamos *būsto neįgaliesiems pritaikymo paslaugos ir darbai*, kurie vėliau pagal sutartį perduodami neįgaliajam⁵³⁰, ūkininkų ir besiverčiančių žemės ūkio veikla *konsultavimo alternatyvios žemės ūkiui veiklos klausimais paslaugos*⁵³¹ bei (iki 2012 m. sausio 22 d.) atitinkamai buvo perkamos *neformaliojo profesinio mokymo paslaugos* bedarbiams ar išpėtiems apie atleidimą iš darbo darbingo amžiaus darbuotojams⁵³². Šių viešųjų pirkimų sutarčių dalykas yra glaudžiai susijęs su

⁵²⁶ Žemės ūkio užsakomųjų tyrimų programų finansavimo 2002 metais tvarkos, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2002 m. kovo 6 d. įsakymu Nr. 72 (Valstybės žinios, 2002, Nr. 29-1056), 1, 2, 4, 5 punktai.

⁵²⁷ Pieno gaminių intervencinio pirkimo, sandėliavimo ir pardavimo administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2011 m. balandžio 28 d. įsakymu Nr. 3D-378 (Valstybės žinios, 2011, Nr. 53-2555), 38 punktas.

⁵²⁸ Maisto iš intervencinių atsargų tiekimo labiausiai nepasiturintiems asmenims Bendrijoje programos administravimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2009 m. gruodžio 17 d. įsakymu Nr. 3D-979. Valstybės žinios, 2009, Nr. 154-6984; 2012, Nr. 69-3550.

⁵²⁹ Šiai valstybės įmonei yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai (žr. Pieno gaminių intervencinio pirkimo, sandėliavimo ir pardavimo administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2011 m. balandžio 28 d. įsakymu Nr. 3D-378, 6, 9, 15 p., žr. ir Valstybės įmonės Lietuvos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo agentūros įstatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2012 m. sausio 24 d. įsakymu Nr. 3D-47, 10 p.).

⁵³⁰ Būsto pritaikymo neįgaliesiems finansavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2011 m. gruodžio 28 d. įsakymu Nr. A1-560. Valstybės žinios, 2012, Nr. 1-18.

⁵³¹ Paramos žemdirbiams teikiant mokymo ir konsultavimo paslaugas finansavimo tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001 m. kovo 30 d. įsakymu Nr. 88. Valstybės žinios, 2001, Nr. 32-1077.

⁵³² Aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimo sąlygų ir tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. A1-499 (Valstybės žinios, 2009, Nr. 98-4133), 24 punktas (redakcija, galiojusi nuo 2011 m. liepos 22 d. iki 2012

funkcijomis teikti paramą atitinkamiems subjektams (neįgaliesiems, ūkininkams, bedarbiams ar įspėtiems apie atleidimą iš darbo darbuotojams): organizuodami tokios paramos suteikimą viešojo administravimo subjektai įgyja tam tikrus darbus minėtų subjektų naudai, ir tai teisės aktais yra įtvirtinta kaip vienas iš paramos organizavimo, kaip valstybės, savivaldybės funkcijos vykdymo, būdų. Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka sudaromos ir Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybų *sutartys su advokatais dėl antrinės teisinės pagalbos baudžiamosiose bylose koordinavimo*, taigi privačių subjektų pagalba vykdant viešojo administravimo funkciją yra perkama viešaisiais pirkimais, kaip civilinio pobūdžio paslauga⁵³³. Kiekvienam iš privatizavimo objektų, privatizuojamų bet kuriuo įstatyme nustatytu privatizavimo būdu, Valstybės turto fondas turi teisę Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka sudaryti *viešojo pirkimo-pardavimo sutartis visoms su privatizavimu susijusioms užduotims atlikti* (įskaitant investitoriaus suradimą ir privatizavimo objekto pirkimo - pardavimo sutarties projekto parengimą)⁵³⁴, taigi, šio fondo funkcijų⁵³⁵ įgyvendinimo būdu pasirinktas civilinių paslaugų, darbų viešasis pirkimas.

Atitinkamu ikisutartinių arba sutartinių teisinių santykių, kurių šalis yra viešojo administravimo subjektas, priskyrimo civilinei teisinei sričiai pagrindu galima laikyti ir pozityvaus teisinio reglamentavimo nukreipiamąsias nuostatas į viešo konkurso santykius, reglamentuojamus CK XLIX skyriuje, kai sutartis sudaroma civilinio viešojo konkurso būdu⁵³⁶. Šiuo būdu sudaromos kai kurios

m. sausio 22 d.).

⁵³³ Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo (Valstybės žinios, 2000, Nr. 30-827; 2005, Nr. 18-572; 2013, Nr. 54-2675) 9 str. 3 d. 5 punktas; Sutarčių dėl antrinės teisinės pagalbos baudžiamosiose bylose koordinavimo sudarymo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2008 m. gruodžio 22 d. įsakymu Nr. 1R-491 (Valstybės žinios, 2008, Nr. 148-5962), 5 punktas. Užtikrinti antrinės teisinės pagalbos teikimą pagal šį įstatymą, organizuoti antrinės teisinės pagalbos teikimą apygardos teismo teritorijoje yra šioms tarnyboms priskirti viešojo administravimo uždaviniai ir funkcijos (įstatymo 9 str. 2 d., 3 d. 2 p.), tuo tarpu aptariamų sutarčių dalykas yra advokatų pagalba tarnyboms organizuojant šios pagalbos teikimą (minėto aprašo 3, 8.2 p.).

⁵³⁴ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 13 str. 4 dalis.

⁵³⁵ Pažymėtina, kad šis fondas yra valstybės patikėtinis ir jos, kaip savininko teisių įgyvendintojas. Jų traktavimas kaip viešojo administravimo funkcijų šiuo požiūriu būtų diskutuotinas.

⁵³⁶ Kita vertus, pažymėtina, kad teikiant paramą iš Lietuvos valstybės, užsienio valstybių ar Europos

subsidijavimo iš Lietuvos valstybės biudžeto sutartys. Pvz., subsidijuojant Lietuvos ūkio subjektų dalyvavimą tarptautinėse ir nacionalinėse parodose, jeigu paraiškas pateikia daugiau kaip vienas parodos organizatorius, Ūkio ministerija Civilinio kodekso nustatyta tvarka, t.y., CK 6.947 str. 4 dalies ir kitomis nuostatomis skelbia viešą uždarąjį konkursą parinkti parodos organizatorių⁵³⁷. Lietuvos ūkio subjektų dalyvavimas tarptautinėse ir nacionalinėse parodose subsidijuojamas iš Eksporto plėtros ir skatinimo strategijos įgyvendinimo specialiajai programai skirtų lėšų (Tvarkos 3 p.), šios programos priemonės, įskaitant šią, savo ruožtu dalinai finansuojamos Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšomis⁵³⁸, taigi, nors šie subsidijavimo santykiai yra paramos iš valstybės biudžeto santykiai, subsidijavimo sutarčiai sudaryti teisiniu reglamentavimu nustatyta išimtinai civilinė teisinė forma – viešas uždaras konkursas.

Specialiuoju teisiniu reglamentavimu kai kurios sutartys tiesiogiai priskiriamos civilinei teisei. Lietuvos Respublikos savanoriškos veiklos įstatyme nustatyta, kad savanoriškos veiklos organizatoriaus ir savanorio santykiai yra civiliniai teisiniai santykiai, kurie susiklosto rašytinės arba nerašytinės *savanoriškos veiklos sutarties* pagrindu⁵³⁹. Pastaroji laikytina civiline teisine

Sąjungos biudžeto lėšų, konkursas, kaip paramos finansavimo sutarties kontrahento parinkimo būdas, ikisutartinėje santykių stadijoje yra gana populiarus. Tačiau kvalifikuoti šiuos santykius nėra paprasta, kadangi nėra aiškių kriterijų, atskiriančių konkursą kaip administracinę procedūrą ir kaip civilinį teisinį santykį. Tik nedaugeliu atvejų aiškiai įtvirtintos nukreipiamosios nuostatos į CK. Dažniausiai tokie konkursai organizuojami remiantis išskirtinai specialiuoju teisiniu reglamentavimu ir tuo pagrindu priskiriami viešosios (administracinės) teisės reglamentuojamiems santykiams. Tačiau Lietuvos teisėje nėra teisės aktų, įtvirtinančių “administracinio konkurso” sampratą ir jo bruožus, atskiriančius jį nuo civilinio viešojo konkurso. Nors šie santykiai ir sutampa su viešuoju administravimu ta apimtimi, kad tai yra įvairių prašymų, įskaitant dėl finansavimo, nagrinėjimas ir vertinimas, vis dėl to, savo esme jie nesiskiria nuo civilinių viešojo konkurso santykių.

⁵³⁷ Lietuvos ūkio subjektų dalyvavimo tarptautinėse ir nacionalinėse parodose subsidijavimo tvarkos, patvirtintos Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2001 m. gruodžio 13 d. įsakymu Nr. 373 „Dėl pramonės, eksporto ir verslo skatinimo“ (Valstybės žinios, 2002, Nr. 11-389), 22 punktą.

⁵³⁸ Vyriausybės 2006 m. kovo 15 d. nutarimo Nr. 253 „Dėl Prekių eksporto į trečiąsias valstybes ir prekių išvežimo į Europos Sąjungos valstybes nares plėtros ir skatinimo 2006–2008 metų strateginių kryptių aprašo ir Prekių eksporto į trečiąsias valstybes ir prekių išvežimo į Europos Sąjungos valstybes nares plėtros ir skatinimo 2006–2008 metų strateginių kryptių įgyvendinimo priemonių aprašo patvirtinimo“ (Valstybės žinios, 2006, Nr. 31-1087) 2 punktą.

⁵³⁹ Lietuvos Respublikos savanoriškos veiklos įstatymo (Valstybės žinios, 2011, Nr. 86-4142) 2 str. 1 d.,3

sutartimi, neatsižvelgiant į tai, kad šių sutartinių santykių dalykas - savanoriška veikla (darbai, paslaugos) – turi ir viešojo intereso elementą⁵⁴⁰, nei į tai, kad, remiantis viešosios paslaugos samprata, savanorio vykdant savanorišką veiklą teikiamos paslaugos gali būti laikomos viešosiomis paslaugomis⁵⁴¹. Tačiau jų organizavimas, pasirašant aptariamas sutartis, atitiktų viešųjų paslaugų teikimo administravimo sampratą nebent Vietos savivaldos įstatymo prasme⁵⁴². Taip pat civiliniams teisiniams santykiams normatyviškai aiškiai priskiriami *savanoriško darbo atlikimo sutarties* pagrindu susiklostantys santykiai⁵⁴³, nepaisant šių sutarčių viešojo tikslo – skatinti visuomenės dalyvavimą nuteistųjų pataisos procese, užtikrinant probacijos tikslus ir principus bei vykdant probuojamojo resocializacijos priemones⁵⁴⁴. Nors pozityviosios teisės normos buvo lakoniškos ir nenukreipė į konkrečią Civiliniame kodekse nustatytą sutarties rūšį, tačiau pagal šio kodekso aiškinimo ir taikymo taisykles pirmiausia tokie sutarčiai, matyt, galima buvo taikyti bendrąsias sutarčių teisės nuostatas (6 knygos II dalis), o normos dėl konkrečios sutarties galėjo būti taikomos pagal analogiją, nustačius šių teisinių santykių dalykų ar kitų esminių požymių sutaptį. Savanoriško darbo išlaidų kompensavimo tvarkos aprašas yra panaikintas nuo 2012 m. liepos 1 dienos, tačiau tuo pačiu šie teisiniai santykiai aiškiai susieti su Lietuvos

str. 1 d., 9 str. 1 d.

⁵⁴⁰ Įstatymo (*supra*, 539) 2 str. 1 d., 4 str. 1 d. 1 p. Savanoriškos veiklos organizatoriais (šios sutarties šalimi) gali būti ir viešojo administravimo subjektai (6 str. 1 d. 2 p.), kurie šiuos teisinius santykius ir jų įforminimą gali pasitelkti kaip jiems priskirtų viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimo pagalbą, materialų arba nematerialų jų užtikrinimą.

⁵⁴¹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 str. 18 d.

⁵⁴² Dėl šios sampratos skirtumų Vietos savivaldos įstatymo 2 str. 20 p. ir Viešojo administravimo įstatyme žr. III.[1.3.] darbo dalį.

⁵⁴³ Savanoriško darbo išlaidų kompensavimo tvarkos aprašo, patvirtinto Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos direktoriaus 2007 m. gruodžio 17 d. įsakymu Nr. V-368 (Valstybės žinios 2007, Nr.139-5708) 4p.

⁵⁴⁴ Lietuvos Respublikos probacijos įstatymo (Valstybės žinios, 2012, Nr. 4-108) 4 str. 1 d., 2 d. 4 p., 7 str.; Probacijos sistemos Lietuvoje koncepcijos įgyvendinimo priemonių plano, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. vasario 21 d. nutarimu Nr. 220 (Valstybės Žinios, 2007, Nr.: 27 –989) 5.1 priemonė. Susietai vertinant minėto įstatymo 7 ir 18-20 straipsnių nuostatas, ši savanoriško visuomenės dalyvavimo minėtuose santykiuose forma negalėtų būti siejama su kitokiais, nei civiliniais, pagrindais. Pagal aptariamą sutartį savanoriai neįgyja (jiems nedeleguojamos) jokių valdžios funkcijų. Jų teikiamos paslaugos nėra administracinės paslaugos Viešojo administravimo įstatymo prasme. Šios paslaugos (pvz., psichoterapija, psichologinė pagalba) savo pobūdžiu nesiskiria nuo civilinio pobūdžio paslaugų.

Respublikos savanoriškos veiklos įstatymo reglamentuojamais santykiais⁵⁴⁵, kuriame jie, kaip minėta, yra eksplicitiškai reglamentuoti kaip civiliniai teisiniai santykiai. Specialiuoju teisiniu reglamentavimu aiškiai nustatytas ir kitos panašaus pobūdžio sutarties - *visuomenei naudingų darbų atlikimo sutarties* civilinis teisinis pobūdis: visuomenei naudingos veiklos organizatoriaus ir asmens, atliekančio visuomenei naudingą veiklą, santykiai yra civiliniai teisiniai⁵⁴⁶. Pažymėtina, kad visuomenei naudingos veiklos organizatoriaus (viešojo administravimo subjekto)⁵⁴⁷ veikla yra susijusi su savarankiškąja savivaldybių funkcija - piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams teikimu Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymu nustatytose savivaldybėse⁵⁴⁸, taigi, šios sutarties tikslai yra akivaizdžiai viešieji – minėtos savivaldybės funkcijos įgyvendinimas⁵⁴⁹. Lingvistinis įstatymo aiškinimas vestų prie išvados, esą šie darbai yra minėtų asmenų įstatyminė pareiga, o asmeniui nesutikus sudaryti tokios sutarties, kyla tam tikri jo teisių apribojimai, susiję su paramos gavimu. Tačiau sisteminis aiškinimas tokios išvados neleidžia daryti – Konstitucijos 48 str. 3 dalyje nustatyta, kad priverčiamasis darbas yra draudžiamas, dėl to tokio pobūdžio darbų atlikimo nėra pagrindo laikyti nei konstitucine, nei viešąja asmens pareiga, skirtingai, pavyzdžiui, nei mokesčių

⁵⁴⁵ Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2012 m. birželio 12 d. įsakymas Nr. 1R-155 „Dėl asociacijų, religinių bendruomenių ir bendrijų, kitų juridinių asmenų ar jų padalinių ir savanorių patirtų išlaidų vykdant probaciją kompensavimo tvarkos ir maksimalų kompensuojamų išlaidų dydžio patvirtinimo“ (Valstybės žinios, 2012, Nr. 67-3441); Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2011 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. A1-330 „Dėl Savanoriškos veiklos išlaidų kompensavimo sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Valstybės žinios, 2011, Nr. 94-4451).

⁵⁴⁶ Telkimo visuomenei naudingiems darbams tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2012 m. gegužės 24 d. įsakymu Nr. A1-255 (Valstybės žinios, 2012, Nr. 60-3042), 4 punktas.

⁵⁴⁷ Minėto tvarkos aprašo (*supra*, 546) 10 punktas.

⁵⁴⁸ Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 1 d. 43 punktas.

⁵⁴⁹ Jai įgyvendinti savivaldybės administracijai ir suteikta teisė darbingus nedirbančius ar nesimokančius darbingo amžiaus asmenis, gaunančius piniginę socialinę paramą bendra šio įstatymo nustatyta tvarka ilgiau kaip 6 mėnesius arba gaunančius piniginę socialinę paramą, nustatytą šio straipsnio 3 ir (ar) 4 dalyse, ir nedalyvaujančius aktyvios darbo rinkos politikos priemonėse, <...> pasitelkti visuomenei naudingai veiklai atlikti (Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo (Valstybės žinios, 2003, Nr. 73-3352; 2006, Nr. 130-4889; 2011, Nr. 155-7353) 23 str. 2 d. 1 p.), o minėtiems asmenims nustatyta pareiga dalyvauti savivaldybės administracijos organizuojamoje visuomenei naudingoje veikloje (minėto įstatymo 25 str. 1 d. 6 p.).

mokėjimo. Tai, jog tam tikra apimtimi šios rūšies darbai yra susieti su paramos santykių reguliavimu, savaime nelemia, jog šių darbų atlikimo sutartys turėtų būti laikomomis sudarytomis ne civiliniais pagrindais – jos sudaromos remiantis laisva šalių valia ir lygiateisiškumo principu, priešingas traktavimas suponuotų ir išvadą dėl minėtos Konstitucijos nuostatos pažeidimo⁵⁵⁰. Todėl eksplicitiškai įtvirtintų specialaus teisinio reguliavimo nuostatų dėl šios darbų atlikimo sutarties priskyrimo civilinės teisės sričiai nėra pagrindo aiškinti *contra legem* ar į jas neatsižvelgti.

Galiausiai, teisiniu reglamentavimu civilinėms sutartims priskiriamos ekspertinio pobūdžio paslaugos. Specialiai tam tikrai sričiai pasitelktų ekspertų teikiamos išvados turi esminę ir lemiamą (nors neprivalomo pobūdžio) reikšmę viešojo administravimo sprendimų priėmimui, taigi, minėtų paslaugų ir viešojo administravimo ryšys yra glaudus ir betarpiškas. Tačiau su ekspertais sudaromos jų paslaugų sutartys yra civilinio pobūdžio. Riba tarp civilinių ekspertinių paslaugų ir viešojo administravimo priklauso nuo šios veiklos reglamentavimo ypatumų, jo kaitos. Pvz., Filmų indeksavimo komisijos narių teikiamų *paslaugų sutartis* tarp šios komisijos narių ir Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos sudaroma vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.716 - 6.724 str. nuostatomis⁵⁵¹. Be to, šių sutarčių reglamentavimo metu minėta komisija indeksavimo srityje veikė kaip viešojo administravimo subjektas, kuriam (vieninteliam) buvo suteikti įgaliojimai savarankiškai priimti sprendimus dėl administracinio pobūdžio reikalavimo (pareigos indeksuoti Kino teatruose rodomus filmus pagal žiūrovų amžiaus cenzą) įvykdymo, taigi – priimti individualius administracinius aktus, sukeliančius administracines teises

⁵⁵⁰ Taigi, paramos skyrimo santykiai ir šių darbų atlikimo santykiai yra santykinai savarankiški – aptariamoms sutarties nesudarymas gali būti vienu iš juridinių faktų, kurie turi reikšmės paramos išmokėjimo sąlygoms (ir ginčai dėl šios paramos suteikimo administraciniu sprendimu Lietuvos teisėje laikomi administraciniais), tačiau tai neimplikuoja, kad šios sutarties pagrindu susiklostantys santykiai nėra civiliniai teisiniai santykiai.

⁵⁵¹ Filmų indeksavimo komisijos narių teikiamų paslaugų apmokėjimo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. 722 (Valstybės žinios, 2003, Nr. 55-2462), 2 punktas.

pasekmes⁵⁵². Tačiau pagal paskutinius teisinio reglamentavimo pasikeitimus šioje srityje, šios komisijos funkcija liko tik vertinamoji - teikti išvadą Lietuvos kino centrui prie Kultūros ministerijos dėl indeksavimo⁵⁵³. Taigi, šios institucijos narių darbo apmokėjimo įteisinimas civilinės atlygintinos paslaugų sutarties forma, esant tokiems reglamentavimo pokyčiams, įgauna daugiau logikos ir prasmės⁵⁵⁴.

Kai kuriuose specialiuosiuose teisės aktuose yra įtvirtintos nuostatos dėl Civilinio kodekso normų taikymo sutartiniais santykiams, kuriuose šalimi dalyvauja viešojo administravimo subjektai. Iš specifinių viešojo administravimo subjektų sudaromų pirkimo-pardavimo sutarčių galima paminėti *pirkimo pardavimo išsimokėtinai sutartis* tarp Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos ir antstolių⁵⁵⁵, kai kurias specifines nuomos sutartis, tame tarpe - *socialinio būsto nuomos sutartis*⁵⁵⁶, *viešųjų (vežimo) paslaugų teikimo sutartis (visuomenės aptarnavimo sutartis)*⁵⁵⁷. Tai yra civilinės teisinės sutartys, nepaisant jų viešo pobūdžio tikslų, susijusių su savivaldybės funkcijų vykdymu⁵⁵⁸, šių paslaugų reguliavimo, užtikrinant jų prieinamumą visuomenei, ir paramos (lengvatų) mechanizmo įgyvendinimo. Negautų pajamų kompensacija

⁵⁵² Lietuvos Respublikos kino įstatymo (Valstybės žinios, 2002, Nr. 31-1107; 2012, Nr. 6-192), 12 str. 1 d. (redakcija, galiojusi iki 2012 m. gegužės 1 d.).

⁵⁵³ Nuo 2012 m. gegužės 1 d. įsigaliojusia Lietuvos Respublikos kino įstatymo redakcija filmų indeksavimo (sprendimų priėmimo) funkcija nustatyta Lietuvos kino centrui prie Kultūros ministerijos, kuris suteikia filmų indeksus Filmų indeksavimo komisijos teikimu (14 str. 3 d.). Minėtos komisijos įgaliojimai pačiai priimti sprendimus dėl indeksavimo kol kas nėra panaikinti (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. 722 patvirtintų šios komisijos nuostatų 4.1, 4.2 p.). Tačiau iš esmės šios komisijos veikla yra ekspertinio pobūdžio.

⁵⁵⁴ Pažymėtina, kad tokia forma pasirinkta ne iš karto, o keičiant administracinę šios komisijos narių darbo apmokėjimo režimą į civilinio pobūdžio atlyginimą (žr. Filmų indeksavimo komisijos narių teikiamų paslaugų apmokėjimo tvarkos aprašo redakciją iki ir nuo 2004 m. vasario 8 d.).

⁵⁵⁵ Teismo antstolių kontorų prie apylinkių teismų patikėjimo teise valdomo ilgalaikio kilnojamojo turto ir turtinių teisių pardavimo tvarkos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 3 d. nutarimu Nr. 1383 (Valstybės žinios, 2002, Nr. 87-3748), 13 p.

⁵⁵⁶ Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti ir daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymo (toliau vadinama – Paramos būstui įstatymas) 11 str. 3 d.

⁵⁵⁷ Vežėjų (operatorių) parinkimo viešųjų paslaugų įsipareigojimams vykdyti konkurso organizavimo ir viešųjų paslaugų sutarčių sudarymo ir nutraukimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 4 d. nutarimu Nr. 1132. Valstybės žinios, 2003, Nr. 86-3910).

⁵⁵⁸ Keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas, savivaldybės socialinio būsto fondo sudarymas ir jo remontas, socialinio būsto nuoma yra savarankiškosios savivaldybių funkcijos (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 str. 1 d. 15, 33 p.).

užtikrinama, kad privatūs subjektai teiks visuomenei atitinkamas paslaugas už prieinamas kainas (kurių rinkos sąlygomis, komerciniais pagrindais jie galimai neteiktų arba teiktų už žymiai didesnę kainą)⁵⁵⁹, arba tokios paslaugos tiesiogiai teikiamos, kaip socialinės nuomos atveju, lengvatinėmis, ne rinkos kainomis. Civilinio kodekso nustatyta tvarka sudaromos ir kitos sutartys, susijusios su viešųjų funkcijų įgyvendinimu, įskaitant – sutartis tarp dviejų viešojo administravimo subjektų, pavyzdžiui, *pavedimo* sutartys tarp Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos ir Valstybės saugumo departamento, dėl pastarojo departamento įgaliojimo teisės aktų nustatyta tvarka organizuoti įrangos, naudojamos Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatyme nurodytais tikslais⁵⁶⁰, pirkimą ir atlikti pirkimo procedūras. Nors minėta įranga valstybės lėšomis turi būti įsigyjama ir naudojama viešosioms funkcijoms įgyvendinti, šios įrangos pirkimas yra minėtų institucijų civiliniai teisiniai veiksmai, atitinkamai, šių civilinių veiksmų atlikimui, organizuojant tokios įrangos pirkimą ir tuo kartu siekiant užtikrinti ir minėtas viešojo pobūdžio funkcijas, teisinis reglamentavimas nustato ne viešosios teisės (administracinį aktą), o išimtinai civilinį teisinį instrumentą - civilinio pobūdžio pavedimą (įgaliojimą)⁵⁶¹. Taip pat ir *muitinės sulaikytų prekių saugojimui pasaugos sutartis* sudaroma vadovaujantis Civiliniu kodeksu ir kitais teisės aktais⁵⁶², o kai kurioms specifinėms ir didelės vertės sulaikytoms prekėms saugoti sudaromos civilinės inkaso, banko saugyklos ar

⁵⁵⁹ Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo (Valstybės žinios, 2000, Nr. 32-890) 1 str. 1 d., 3 str., III skirsnis.

⁵⁶⁰ Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymo (Valstybės žinios, 2004, Nr. 69-2382), 77 str. 1, 3 d.).

⁵⁶¹ Įrangos, naudojamos Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymo 77 straipsnio 1 ir (ar) 3 dalyse nurodytais tikslais, įsigijimo, valdymo, priežiūros ir atnaujinimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus ir Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento generalinio direktoriaus 2010 m. lapkričio 23 d. įsakymu Nr. 1V-1121/1-106 (Valstybės žinios, 2010, Nr. 138-7094), 6 punktas (redakcija, galiojusi iki 2012 m. birželio 17 d.). Galiojančioje šio akto redakcijoje nuostatos dėl šio pavedimo įforminimo CK nustatyta tvarka yra išlikusios, nenurodant konkrečios sutarties rūšies.

⁵⁶² Ši pasauga paprastai atliekama muitinės sandėlio saugojimo vietose, tačiau jeigu dėl tam tikrų objektyvių priežasčių sulaikytų prekių saugoti muitinės sandėlyje neįmanoma, su prekių saugotoju turi būti sudaryta aptariama civilinė sutartis.

depozitinės sąskaitos sutartys⁵⁶³. Taigi, šiuo atveju, valstybės valdžios funkcijų (galių) sulaikyti ne Europos Bendrijos prekes ir (arba) daiktinius įrodymus baudžiamosiose ir administracinėse teisės bylose, kurių administravimas priskirtas Lietuvos muitinei, įgyvendinimui dėl ribotų valstybės resursų (nepakankamų ar netinkamų valstybei priklausančių saugojimo vietų sąlygų) pasitelkiami privatūs asmenys, civiliniu būdu perkant iš jų Civiliniame kodekse reglamentuotas pasaugos paslaugas.

Civilinio kodekso nuostatų taikytinumas specialiu teisiniu reglamentavimu tiesiogiai nustatytas ir kai kurioms specifinėms viešojo administravimo subjektų sudaromoms sutartims, kurios pagal jų teisinį reglamentavimą viešosios teisės aktais ir viešuosius šio reglamentavimo tikslus yra glaudžiai susijusios su viešosios teisės reglamentuojamais santykiais. Teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų *sutartys dėl asmens sveikatos priežiūros paslaugų išlaidų apmokėjimo* bei teritorinių ligonių kasų ir vaistinių *sutartys dėl vaistinėse išduotų kompensuojamųjų vaistų ir medicinos pagalbos priemonių apmokėjimo* Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšomis sudaromos vadovaujantis *inter alia* Civiliniu kodeksu, sutarties šalių lygiateisiškumo, nuosavybės neliečiamumo, sutarties laisvės, teisinio apibrėžtumo, proporcingumo ir teisminės gynybos principais. Nepaisant aiškių šių sutarčių sąsajų su viešojo pobūdžio teritorinių ligonių kasų funkcija vykdyti privalomąjį sveikatos draudimą apmokant apdraustųjų asmens sveikatos priežiūros išlaidas⁵⁶⁴, joms taikytinos CK nuostatos, įskaitant bendruosius sutarčių teisės principus. Mokesčių mokėtojų mokesstinės

⁵⁶³ Sulaikytų prekių apskaitymo centralizuotame F tipo muitinės sandėlyje taisyklių, patvirtintų Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2008 m. birželio 11 d. įsakymu Nr. 1B-412 (Valstybės žinios, 2008, Nr. 69-2643), 7 p.

⁵⁶⁴ Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo 26 str. 2 d., 4 str., 9 str., 10 str., 26 str. 1 d.; Teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų sutarčių sudarymo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2009 m. gruodžio 18 d. įsakymu Nr. V-1051 (Valstybės žinios, 2009, Nr. 154-6995), 2 p.; Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto išlaidų kompensuojamiesiems vaistams valdymo sutarčių tarp Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos ir vaistų gamintojų sudarymo ir vykdymo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2007 m. rugpjūčio 1 d. įsakymu Nr. V-634 (Valstybės žinios, 2007, Nr. 88-3495; 2010, Nr. 83-4388), 10 p. ir kt.

nepriemokos išieškojimas gali būti perduodamas valstybės įmonei Turto bankui (toliau - Turto bankas), vadovaujantis mokesčių administravimo įstatymu, Civiliniu kodeksu ir kitais teisės aktais, sudarant tarp Turto banko ir Valstybinės mokesčių inspekcijos ar Muitinės departamento vieną iš šių sutarčių: *pavedimo sutartį arba mokestinės nepriemokos reikalavimo perleidimo sutartį*⁵⁶⁵. Pažymėtina, kad mokestinė prievolė kyla iš konstitucinės asmenų pareigos mokėti mokesčius, o mokestinės nepriemokos išieškojimas yra susijęs su esminių valstybės valdžios funkcijų vykdymu ir, vadovaujantis Mokesčių administravimo įstatymu, yra viešojo administravimo funkcija, kurią vykdo mokesčių administratorius. Tačiau šios prievolės perleidimas kitiems asmenims, arba pavedimas atlikti jos išieškojimo veiksmus yra įgyvendinamas civilinėmis teisinėmis formomis. Nepaisant šių sutarčių skirtumų⁵⁶⁶, teisinis reglamentavimas abiem atvejais jas įtvirtina kaip civilinio pobūdžio teisinius instrumentus, padedančius įgyvendinti valstybės funkciją mokesčių išieškojimo srityje. Pirmuoju atveju Turto bankui yra perleidžiamas valstybės kreditorinis reikalavimas, antruoju jis veikia kaip valstybės (kreditoriaus) įgaliotinis civilinės teisės prasme. Šiomis sutartimis Turto bankui nėra perduodamos viešojo administravimo ar valdžios funkcijos. Tai, kad reikalavimo perleidimo sutarties atveju jo kreditorinės teisės yra panašios apimties, kaip mokesčių administratoriaus teisės, seka iš šios sutarties prigimties⁵⁶⁷. Su viešuoju

⁵⁶⁵ Mokestinės nepriemokos išieškojimo perdavimo akcinei bendrovei Turto bankui taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos finansų ministro 2002 m. vasario 15 d. įsakymu Nr. 46 (Valstybės žinios, 2002, Nr. 18-743), 3 ir 4 p.

⁵⁶⁶ Pavedimo sutartimi Turto bankui pavedama atlikti organizacinio ir vykdomojo pobūdžio veiksmus mokesčių administratoriaus vardu (atstovauti, vesti apskaitą, susirašinėti su mokesčių mokėtoju dėl išieškojimo ir pan.), kai viešojo administravimo sprendimų priėmimas lieka mokesčių administratoriaus kompetencija. Reikalavimo perleidimo sutarties atveju Turto bankas įgyja teisę savarankiškai priimti esminius kreditorinius sprendimus dėl mokestinės nepriemokos išieškojimo, tuo tarpu mokesčių administratorius turi teisę tik į tinkamą informavimą apie šių veiksmų atlikimą ir išieškotos mokestinės nepriemokos *dalį*. Žr. Taisyklių (*supra*, 565) 21-26, 29 punktus.

⁵⁶⁷ Reikalavimo teisės įgijėjas įgyja kreditoriaus teises, jam pereina ir prievolės įvykdymui užtikrinti nustatytos teisės bei kitos papildomos teisės (CK 6.101 str.). Turto bankui už atlygį yra perleidžiamos tik valstybės, kaip kreditoriaus teisės, taigi, jis atlieka kreditoriaus veiksmus, susijusius su perleista mokestine nepriemoka, tačiau neturi įgaliojimų priimti viešojo administravimo aktus (žr. Turto banko įstatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011 m. kovo 29 d. įsakymu Nr. 1K-110

administravimu sietina ir *sutartis dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo* žemės sklypų valdytojui ar naudotojui. Teritorijų planavimo dokumentų rengimas, derinimas, konsultavimasis ar viešas svarstymas ir teikimas tvirtinti yra veiksmai, skirti, be kita ko, užtikrinti viešuosius tikslus ir viešąjį interesą teritorijų planavimo procese. Jų organizavimas, atitinkamai, yra savivaldybių savarankiškoji funkcija, priskiriama administravimą šioje srityje atliekantiems subjektams⁵⁶⁸. Tačiau šių organizatoriaus teisių perdavimo teritorijų planavimo objekto valdytojui ar naudotojui sutartis sudaroma ir vykdoma vadovaujantis Civilinio kodekso nuostatomis⁵⁶⁹. Savo esme šie santykiai yra civilinio teisinio pobūdžio⁵⁷⁰, todėl ši teisinio reglamentavimo nuostata turiningai išreiškia minėtų santykių esmę ir, manytina, nepagrįstai teismų praktikoje aiškinama *contra legem*. Civilinio kodekso nuostatų taikymas pozityviaja teise numatytas *mobilizacinio užsakymo ir priimančiosios šalies paramos teikimo sutartims*⁵⁷¹: nepaisant to, kad jos savo (objekto) apibrėžimu⁵⁷², atsižvelgiant ir į mobilizacijos sąvoką, yra skirtos ir

(Valstybės žinios, 2011, Nr. 38-1823), 6 p.). Jo teisės yra tik panašios, bet ne analogiškos ar tapačios mokesčių administratoriaus teisėms. Pvz., Turto bankas neturi teisės priimti sprendimą pripažinti mokesstinę prievolę beviltiška Mokesčių administravimo įstatymo prasme, o gali kaip kreditorius nurašyti beviltišką mokesstinę nepriemoką. Tas pats pasakytina apie jo teisę atidėti mokesstinės nepriemokos mokėjimo terminą ar sudaryti taikos sutartį (žr. Taisyklių (*supra*, 565) 24.4, 24.7, 24.8 p.).

⁵⁶⁸ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (Valstybės žinios, 1995, Nr. 107-2391; 2004, Nr. 21-617), 2 str. 11, 19, 39, 43, 54 d., 3 str., 20 str. 1 d., 26 str. ir kt.; Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 1 d. 19 p.

⁵⁶⁹ Detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 26 d. nutarimu Nr. 635 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 86-3120), 14 punktas.

⁵⁷⁰ Šie santykiai nelaikytini valdžios įgaliojimų delegavimu. Šia sutartimi asmeniui yra suteikiama planavimo organizatoriaus teisinė padėtis, kuri nebeturi administracinio pobūdžio. Perdavus organizatoriaus teises privačiam asmeniui, jis yra "išlaisvinamas" nuo pareigos kreiptis į savivaldybę dėl teritorijų planavimo organizavimo, kaip administracinės paslaugos ir įgyja teisę pats atlikti šio organizavimo veiksmus, numatytus Aprašo (*supra*, 569) 9 punkte. T.y. asmuo "teikia paslaugą sau" ir veikia savo interesais, tačiau neperima ir neturi jokių viešojo administravimo įgaliojimų. Savaiame aišku, ir šiuo atveju teritorijų planavimas turi būti organizuojamas sutinkamai su įstatymo nuostatomis, priešingu atveju teritorijų planavimo dokumentas nebus patvirtintas. Tačiau tai neprilygintina viešosios valdžios funkcijų vykdymui. Perduotų organizavimo veiksmų reglamentavimas kaip pareigų nereiškia jų prilyginimo įstatyminėms viešojo administravimo subjektų pareigoms teritorijų planavime. Bet kuriuo momentu planavimo organizatorius gali atsakyti objekto teritorijų planavimo, o kartu ir minėtų organizavimo pareigų.

⁵⁷¹ Lietuvos Respublikos mobilizacijos ir priimančiosios šalies paramos įstatymo 18 str. 2 dalis.

⁵⁷² Lietuvos Respublikos mobilizacijos ir priimančiosios šalies paramos įstatymo 2 str. 19 d., 2 str. 20, 23

susietos su viešųjų tikslų įgyvendinimu⁵⁷³, jų dalykas yra prekių pirkimas ir tiekimas, atitinkamai, teisiniu reglamentavimu yra nustatyta šioms sutartims tiesiogiai, o ne subsidiariai taikyti civilines bendrąsias ir atitinkamos rūšies sutarčių specialiąsias teisės normas. Pagal šio kodekso nuostatas sudaroma ir *aukciono vedimo sutartis* tarp ir turto savininko dėl jam priklausančio kilnojamojo ir nekilnojamojo turto pardavimo aukciono būdu, įskaitant Valstybinės mokesčių inspekcijos valdomą konfiskuotą, bešeimininkį, valstybės paveldėtą, į valstybės pajamas perduotą ir paimtą turtą, lobius ir Valstybinio socialinio draudimo fondo turtą⁵⁷⁴. Nors tokių sutarčių sudarymas įtvirtintas kaip VĮ Valstybės turto fondo funkcija⁵⁷⁵, sistemiškai vertinant šios įmonės teisinį statusą, nėra tvirto pagrindo teigti, kad jai yra suteiktos būtent viešojo administravimo funkcijos⁵⁷⁶: minėtas aukciono vedimas laikytinas ne viešojo administravimo funkcijos (įskaitant administracinių paslaugų teikimą) vykdymu, o civilinės atlygintinos paslaugos teikimu.

Specialieji teisės aktai kai kuriais atvejais įtvirtina tam tikras tiesioginio arba netiesioginio pobūdžio nuorodas į Civilinį kodeksą pačioje sutarties formoje, nustatytoje minėtais aktais. Pavyzdžiui, *sveikatos priežiūros mokyklose finansavimo sutarties* formoje, patvirtintoje Sveikatos priežiūros mokyklose finansavimo ir atskaitomybės tvarkos aprašu⁵⁷⁷, nustatyta, kad sutartyje

d.; Numatomo mobilizacijos ir priimančiosios šalies paramos teisinio reguliavimo koncepcijos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. rugpjūčio 25 d. nutarimu Nr. 1231 (Valstybės žinios, 2010, Nr. 104-5374), 30 p.

⁵⁷³ Lietuvos Respublikos mobilizacijos ir priimančiosios šalies paramos įstatymo 2 str. 13 d.

⁵⁷⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003 m. gruodžio 16 d. nutarimo Nr. 1622 „Dėl Juridiniams asmenims nuosavybės ar patikėjimo teise priklausančio turto pardavimo aukcionuose, kuriuos rengia valstybės įmonė Valstybės turto fondas, tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Valstybės žinios, 2003, Nr. 119-5439), 2.1, 2.2.1 punktas; šio Aprašo 4 ir 5 punktai.

⁵⁷⁵ Lietuvos Respublikos Valstybės turto fondo įstatymo 5 str. 1 d. 10 ir 11 p.

⁵⁷⁶ Lietuvos Respublikos Valstybės turto fondo įstatymo ir VĮ Valstybės turto fondo įstatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. sausio 26 d. nutarimu Nr. 95 (Valstybės žinios, 2005, Nr. 14-429) normos neteikia aiškaus šios įmonės vykdomų funkcijų ir paslaugų atskyrimo, tačiau lemiamą yra tai, kad ši įmonė įgyvendina valstybės kaip turto savininko teises ir turi civilinį teisinį statusą, tuo tarpu valdingo pobūdžio administracinių teisių priemonių, įgyvendinant šias teises, kaip funkcijas, teisės aktais jai nėra suteikta.

⁵⁷⁷ Sveikatos priežiūros mokyklose finansavimo ir atskaitomybės tvarkos aprašas, patvirtintas Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos direktoriaus 2011 m. rugsėjo 8 d. įsakymu Nr. 1K-

nenumatytais atvejais šalys vadovaujasi Civiliniu kodeksu; sutarties šalys gali nutraukti sutartį pirma laiko šiame kodekse numatytais pagrindais. Nuostatos dėl vadovavimosi šio kodekso normomis sutartyje nenumatytais atvejais numatytos ir kai kuriose Švietimo ir mokslo ministerijos *lėšų naudojimo sutarčių* formose⁵⁷⁸. Taipogi ir *studijų užsienyje sutartyje* nenumatytas šalių teises ir pareigas nustato Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas⁵⁷⁹. *Gaminių ar pakuotės atliekų tvarkymo* programos įgyvendinimo srityje⁵⁸⁰ *subsidijų teikimo sutarties* teisinis reglamentavimas nenustato teisės normų dėl šių santykių pobūdžio ir Civilinio kodekso taikytinumo jiems, tačiau šios sutarties formoje⁵⁸¹ nustatoma, jog sutarties šalims nesusitarus gera valia, ginčai tarp šalių, kilę sutarties vykdymo metu ar dėl sutarties sąlygų vykdymo, sprendžiami vadovaujantis šiuo kodeksu, Civilinio proceso kodeksu ir kitais teisės aktais, teisme. Švietimo kaitos fondo skirtų lėšų panaudojimo sutarties pavyzdinėje formoje⁵⁸² taip pat vienareikšmiškai nustatyta, jog ši sutartis sudaroma *vadovaujantis Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymu*⁵⁸³, Civiliniu kodeksu ir kitais norminiais aktais.

Apibendrinant, galima teigti, kad norminio pobūdžio reikalavimas ar rekomendavimas tam tikrai sutarčiai taikyti Civilinio kodekso nuostatas netapatintinas su jų civilinio teisinio pobūdžio nustatymu ar pripažinimu.

208. Valstybės žinios, 2011, Nr. 113-5352.

⁵⁷⁸ Žr., pvz., Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2007 m. vasario 15 d. įsakymą Nr. ISAK-223 (Valstybės žinios, 2007, Nr. 23-891), 2006 m. spalio 24 d. įsakymą Nr. ISAK-2035 (Valstybės žinios, 2006, Nr. 114-4361), bei 2006 m. rugpjūčio 2 d. įsakymą Nr. ISAK-1633 (Valstybės žinios, 2006, Nr. 87-3422).

⁵⁷⁹ Standartinių studijų užsienyje sutarčių sąlygų, patvirtintų Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2006 m. birželio 6 d. įsakymu Nr. ISAK-1130 (Valstybės žinios, 2003, Nr. 81-3708), 19 p.

⁵⁸⁰ Gaminių ar pakuotės atliekų tvarkymo programos lėšų naudojimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. įsakymu Nr. D1-94. Valstybės žinios, 2004, Nr. 41-1346; 2010, Nr. 65-3260.

⁵⁸¹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2010 m. rugsėjo 28 d. įsakymu Nr. D1-832 "Dėl Subsidijų teikimo sutarčių tipinės formos patvirtinimo" (Valstybės žinios, 2010, Nr. 116-5950).

⁵⁸² Patvirtinta Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2001 m. gegužės 17 d. įsakymu Nr. 829 "Dėl Švietimo kaitos fondo skelbiamų programų, konkursų bei veiklos organizavimo ir finansavimo tvarkos tvirtinimo" (Valstybės žinios, 2001, Nr. 48-1689).

⁵⁸³ Plg. Lietuvos Aukščiausio teismo išaiškinimą dėl tiesioginių išmokų (2011 m. vasario 7 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-32/2011 *Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos v. antstolė Ramunė Mikliušienė, infra*, 920), kuriame šie santykiai kvalifikuoti kaip savo prigimtimi nepatenkantys į minėto įstatymo reguliavimo sritį. Šiuo atveju įstatymų leidėjas būtent šią paramos rūšį susieja su minėto įstatymo nuostatomis, nepaisant to, kad minėtas fondas yra viešasis.

Pastarasis turi būti nustatomas remiantis CK 1.1 str. 1 ir 2 dalyse nustatytais kriterijais. Tuo atveju, kai sutartiniai santykiai detalai reglamentuojami administraciniais poįstatyminiais aktais, nuoroda į CK taikymą šiems santykiams gali reikšti subsidiarų, o ne tiesioginį CK taikymą, todėl vienareikšmiškai ir galutinai neapsprendžia teisinio santykio prigimties. Vis dėl to, taikyti CK 1.1 str. 1 ir 2 dalyje nustatytus kriterijus būtent sutartiniams santykiams yra sudėtinga, neišvengiamai tai būtų plečiamasis šios normos taikymas. Tuo tarpu, teisinis reguliavimas, manytina, reikšmingai apibrėžia sutarties dalyką ir sutartinio santykio prigimtį. Kai yra aiški įstatymų leidėjo valia dėl tam tikrų sutarčių eksplicitiško priskyrimo civiliniam teisiniam reglamentavimui, CK 1.1 str. 2 dalies požymis „kitiems viešosios teisės reglamentuojantiems santykiams“ gali būti pagrįstai atmestas. Tokią pačią išvadą reiktų daryti ir tais atvejais, kai specialiajame teisiniame reglamentavime nėra išsamių nuostatų dėl konkrečios sutarties sudarymo, jos turinio, o įtvirtinamos blanketinės ar nukreipiančiosios normos dėl konkrečios sutarties sudarymo pagal Civilinį kodeksą, kadangi ir šiuo atveju yra aiški įstatymų leidėjo valia, *inter alia*, negatyviuoju aspektu: t.y., kad sutartiniam santykiui reguliuoti nebuvo nustatytos kitokios taisyklės, nei taisyklės, reglamentuojančios santykius tarp privačių asmenų – Civilinio kodekso normos. Viešųjų pirkimų ar civilinio viešojo konkurso būdais sudaromos sutartys yra neabejotinai civilinio pobūdžio, nepaisant to, kad perkamas objektas numatomas ar skirtas naudoti viešiesiems tikslams, nes viešojo administravimo subjektas jo veiklai (valstybės, savivaldybės funkcijų vykdymui, neišskiriant ir valdžios funkcijų) reikalingus išteklius šiuo atveju pasirenka organizuoti civiliniu teisiniu, o ne administraciniu teisiniu būdu. Lygiai tas pats pasakytina ir apie tas sutartis, kurios ypač glaudžiai susijusios su valstybės, savivaldybės funkcijų vykdymu. Pasirenkant civilinį teisinį šios funkcijos įgyvendinimo būdą, tai reiškia, kad arba valstybė, savivaldybė ar jų institucijos perka tam tikrą paslaugą iš privačių subjektų, reikalingą šios funkcijos įgyvendinimui, arba „privatizuoja“ tam tikrą veiklos, įeinančios į minėtos funkcijos įgyvendinimą, sritį, neperduodamos

valdingų įgalinimų, bet ir pačios atsisakydamos tokių įgalinimų įgyvendinimo. Tokiais atvejais viešojo pobūdžio elementų absoliutinimas šiose sutartyse, priskiriant jas viešosios teisės reglamentuojamiems santykiams CK 1.1 str. 2 dalies prasme gali būti vertinamas ir kaip nepagrįstas teisės aktų normų aiškinimas *contra legem*.

1.4. Pagrindinės viešojo administravimo subjektų sudaromos sutarčių grupės, kurioms normatyvinis kriterijus netaikytinas. Sisteminio aiškinimo būtinybė.

Didžiosios dalies sutartinių santykių, kuriuose šalimi dalyvauja viešojo administravimo subjektai, teisinis reglamentavimas yra neutralaus pobūdžio, t.y., jame nėra tiesioginių nuostatų, iš kurių būtų galima spręsti dėl sutarties civilinio ar administracinio pobūdžio, CK normų taikymo joms, o jų sudarymo pagrindai ir taisyklės negali būti vienareikšmiškai siejami su konkrečiomis bendrosiomis ar specialiosiomis Civilinio kodekso sutarčių teisės nuostatomis. Kita vertus, kaip minėta (žr. I.[3.1] darbo dalį), administracinėje pozityviojoje teisėje nėra įtvirtintas administracinės sutarties institutas, taip pat nėra jokių teisinių prielaidų kurias nors viešojo administravimo subjektų sudaromas sutartis kvalifikuoti kaip ne civilines. Taigi natūralu, kad teisės normų, nustatančių jog tam tikra sutartis yra administracinė ar „ne civilinė“, nėra. To fakto, jog kai kurios sutartys, kurios stokoja aiškaus teisinio reglamentavimo aptariamu požiūriu, teismų praktikoje kol kas pavieniais precedentais, pripažįstamos administracinėmis⁵⁸⁴, joku būdu negalima laikyti argumentu, jog visos tokios aiškiai nereglamentuotos sutartys turėtų būti laikomos administracinėmis arba „ne civilinėmis“, o atitinkami santykiai – administraciniais ar „ne civiliniais“ santykiais. Kvalifikuoti teisinius santykius ir spręsti dėl Civilinio kodekso normų tiesioginio ar subsidiaraus taikymo galima tik remiantis konkrečiais požymiais. Minėtas tiesioginių teisinio reglamentavimo nuostatų nebuvimas savaime nereiškia, kad šie teisiniai santykiai reguliuojami išimtinai viešosios teisės normomis ir todėl yra administraciniai.

⁵⁸⁴ Tai plačiau analizuojama III.[2.3.] darbo dalyje.

Pirma gausi tokių sutartinių teisinių santykių grupė yra *paramos teikimo teisiniai santykiai*⁵⁸⁵. Jokiamе teisės akte, reglamentuojančiame sutartinius santykius dėl Europos Sąjungos paramos nėra nuostatų dėl šių sutarčių teisinio pobūdžio ar Civilinio kodekso taikymo (netaikymo) joms taisyklių, išskyrus pasitaikančias nuorodas į CK dėl *force majeure*. Šių teisinių santykių dalykas yra susijęs su ES ir tam tikra procentine dalimi - nacionalinio biudžeto lėšų, kaip paramos teikimu. Paramos vien tik iš Lietuvos valstybės biudžeto sutartinių santykių grupė pozityviau teisiniu reglamentavimu taip pat nėra priskiriama konkrečioms (civiliniams ar administraciniams) santykiams, juo nenustatytos blanketinės ar nukreipiamosios nuostatos į CK nustatytąjį teisinį reglamentavimą nei CK taikymo šiems santykiams taisyklės⁵⁸⁶. Paramos sutarčių teisinis reglamentavimas yra ypač detalus ir sudėtingas, numatantis paramos suteikimo etapus, paramos gavėjo teises ir pareigas kiekviename iš jų. Pačios sutarties sudarymo procedūros nėra detalios reglamentuojamos šiais teisės aktais, - jais yra nustatytos tik šių sutarčių formos, kuriose detalios išdėstomos sąlygos, kurios turi būti įtraukiamos į sudaromas atitinkamas sutartis. Tai, ar šis reglamentavimas įtvirtina kitokias taisykles, nei įprastos santykių tarp privačių asmenų reglamentavimo taisyklės, turi būti vertinama ne tik lingvistiniu požiūriu,

⁵⁸⁵ Rašytinės paramos sutartys sudaromos ne dėl kiekvienos rūšies paramos gavimo. Schemose, kurios įvardinamos supaprastintomis, parama tiesiog išmokama pagal asmens pateiktą prašymą - paraišką (žr., pvz., Lietuvos kaimo plėtros 2007-2013 metų programos priemonės „Perėjimas prie ne žemės ūkio veiklos“ supaprastintosios įgyvendinimo 2011 metais taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2011 m. balandžio 27 d. įsakymu Nr. 3D-369. Valstybės žinios, 2011, Nr. 50-2458). Tačiau šie santykiai taip pat gali būti vertinami kaip sutartiniai. Jų turinys yra asmens minėta paraiška prisiimami įsipareigojimai, jų susiklostymo pagrindas yra asmens laisva iniciatyva minėtus įsipareigojimus prisiimti. Paraiškos priėmimas ir tenkinimas gali būti laikoma viešojo subjekto ir asmens sutartis konkludentiniais veiksmais. Juo labiau, kai paramą reglamentuojantys aktai nustato, kad turi būti sudaryta paramos sutartis, ji yra lemiamas šalių santykių susiklostymui aktas: be šios sutarties sąlygų suderinimo ir pasirašymo nėra galimas projekto įgyvendinimo ir paramos suteikimo prievolės atsiradimas. Paramos sutarties sąlygos yra standartizuotos (pvz., žr. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2008 m. vasario 15 d. įsakymą Nr. 3D-70. Valstybės žinios, 2008, Nr. 23-856), savaime nekeičia jos pobūdžio. Jei įstatymų leidėjas numatė sutartį, kaip privalomą šių santykių įgyvendinimo formą, ji negali būti vertinama vien tik kaip formali, o turėtų būti laikoma turinčia substanyvią savarankiško teisinio instrumento prasmę. Manant kitaip, būtų paneigiamas teisinio reglamentavimo racionalumas.

⁵⁸⁶ Išskyrus kelias jau aptartas sutartinių paramos santykių rūšis, daugiau nei 250 valstybės paramos teikimo sutarčių (sutartinių santykių rūšių) reglamentuotos išskirtinai specialiuose teisės aktuose be jokių nuorodų į civilinį teisinį reguliavimą.

ižvelgiant panašumą tarp teisės aktuose nustatytų paramos gavėjo teisių ir pareigų ir sutartimis prisiimamų pareigų (pirmųjų imperatyvų įtraukimą į konkrečių paramos sutarčių nuostatas), tačiau vertinant šalių padėtį šiuose sutartiniuose santykiuose jų valios autonomijos ir lygiateisiškumo požiūriu. Tai detaliau analizuojama III.[3.] ir III.[4.] darbo dalyse. Čia pažymėtina, kad teisinio reglamentavimo požiūriu nėra pagrindo teigti, kad šie santykiai vien dėl sąsajumo su Lietuvos valstybės biudžeto lėšų teikimu yra administraciniai⁵⁸⁷.

Jokių nuorodų į CK nustatytąjį teisinį reguliavimą nėra ir specialiajame teisiniame *apsaugos sutarčių* reglamentavime, tarp kurių galima paminėti apsaugos sutartis dėl veiklos apribojimų, konkrečių žemės, miško bei vandens telkinio naudojimo sąlygų, nekilnojamojo kultūros paveldo objektų apsaugos sutartis, sutartis dėl želdynų lankymo sąlygų, želdinių apsaugos ir priežiūros, kovos su augalų ligomis ir kenkėjais, sutartis dėl atskirų laukinių augalų ir jų bendrijų išsaugojimo, pažeistų laukinės augalijos augaviečių atkūrimo, sutartis dėl kino paveldo apsaugos⁵⁸⁸. Teisinis reglamentavimas aptariamam požiūriu nėra aiškus (informatyvus) ir dėl specifinių sutarčių, kuriomis viešojo administravimo subjektai įsipareigoja suteikti tam tikras teises, leidimus, pavyzdžiui, prisijungimo prie valstybinės reikšmės kelių sutarties ir inžinerinių tinklų klojimo, priežiūros, rekonstrukcijos ir iškėlimo sutarties⁵⁸⁹. Šių sutartinių santykių šalimi gali būti ne

⁵⁸⁷ Teisinis reglamentavimas neįtvirtina tiesioginių nuostatų dėl šių sutarčių administracinio teisinio pobūdžio. CK 1.1 str. 2 dalies kriterijus dėl valstybės biudžeto lėšų naudojimo nėra pakankamas konstatuoti šių santykių administracinį pobūdį ir šias sutartis laikyti administracinėmis sutartimis.

⁵⁸⁸ Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo (Valstybės žinios, 1993, Nr. 63-1188; 2001, Nr. 108-3902), 5 str. 1 d. 5 p., 3 d., Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo 16 str., Nekilnojamojo kultūros paveldo objektų apsaugos sutarčių sudarymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005 m. gruodžio 5 d. įsakymu Nr. IV-627 (Valstybės žinios, 2005, Nr. 144-5261), Lietuvos Respublikos želdynų įstatymo (Valstybės žinios, 2007, Nr. 80-3215) 10 str. 1 d. 10 p., Lietuvos Respublikos laukinės augalijos įstatymo (Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1944) 4 str. 1 d. 3 p., Lietuvos Respublikos kino įstatymo 14 str. 3 d. 4 punktas.

⁵⁸⁹ Lietuvos Respublikos stovybos įstatymo (Valstybės žinios, 1996, Nr. 32-788; 2001, Nr. 101-3597) 20 str., Lietuvos Respublikos kelių įstatymo (Valstybės žinios, 1995, Nr. 44-1076; 2002, Nr. 101-4492), 13 str. 1 ir 5 d., Kelių priežiūros tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 11 d. nutarimu Nr. 155 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 25-771), 15.4 p., Automobilių kelių juostos naudojimo inžineriniams tinklams kloti bendrosios taisyklės BT ITK 09, patvirtintos Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos generalinio direktoriaus 2009 m. spalio 27 d. įsakymu Nr. V-329 (Valstybės žinios, 2009, Nr. 133-5825).

tik viešojo administravimo subjektai, bet ir valstybės įmonės, valdančios patikėjimo teise valstybinės reikšmės kelius arba privatūs juridiniai asmenys. Leidimų (teisių), teikiamų darbus keliuose atliekantiems privatiems asmenims pagal šias sutartis, pobūdis yra dvejopas: jie gali būti traktuojami kaip administracinio pobūdžio leidimai arba kaip civilinės teisinės prigimties nuosavybės teisės turėtojo ar daikto valdytojo sutikimai dėl jam priklausančio ar jo valdomo daikto naudojimo, būklės pakeitimo atliekant atitinkamus darbus⁵⁹⁰. Matyti, kad teisinis šių santykių reglamentavimas neįtvirtina normų, vienareikšmiškai apibrėžiančių šių santykių teisinę prigimtį, taigi šių teisinių santykių kvalifikavimas, Civilinio kodekso normų taikymas jiems ir atitinkamų ginčų teisingumo nustatymas gali būti nustatomas tik sisteminiu ir kitais aiškinimo būdais konkrečioje byloje. Ypač lakoniškai pozityvioji teisė reguliavo sutartinius santykius dėl infrastruktūros plėtojimo. Įstatyminiame reguliavime⁵⁹¹ jie buvo glaudžiai susieti su detaliojo planavimo procedūromis (sąlygų išdavimu ir jų tvirtinimu). Tai lėmė nevienareikšmišką šių santykių kvalifikavimą teismuose ir ginčų iš šių santykių teisingumo nustatymą. Tačiau šios Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo nuostatos yra panaikintos. Savivaldybių administracinio reglamentavimo aktuose⁵⁹² šių sutarčių tikslai tebesiejami su minėto įstatymo tikslais - fizinių ir juridinių asmenų ar jų grupių, visuomenės, savivaldybių ir valstybės interesų dėl teritorijos ir žemės sklypų naudojimo bei

⁵⁹⁰ Leidimų atlikti infrastruktūros klojimo ar kitus darbus valstybinės reikšmės kelyje išdavimas yra Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos funkcija (žr. Lietuvos Respublikos kelių įstatymo 13 str. 1 ir 5 d., minėtos direkcijos nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. lapkričio 30 d. įsakymu Nr. 3-457 (Valstybės žinios, 2006, Nr. 133-5041), 10.5, 10.12, 10.1.27 p.). Nors šie leidimai yra susiję su teritorijų planavimu, iš esmės jais išreiškiamas infrastruktūros objekto valdytojo valia dėl elgesio valstybės nuosavybės objekte. Tuo tarpu, jei kelio valdytojas yra privatus asmuo, atitinkami leidimai (sutikimai) neturėtų administracinio pobūdžio. Taigi, viešojo pobūdžio elementų akcentavimas reikštų šių santykių atribojimą pagal subjektą. Sutartys ir leidimai dėl prisijungimo prie kelių taip pat būtų analogiški prieigos prie infrastruktūros teisei (plg. pvz., telekomunikacijų infrastruktūros arba energetikos valdytojų išduodamų prisijungimo sąlygų reguliavimą).

⁵⁹¹ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 20 str. 7 dalis (2001 m. gegužės 9 d. redakcija).

⁵⁹² Žr., pvz., Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. sprendimą Nr. 1-1823 „Dėl paramos socialinės infrastruktūros plėtrai dydžių ir paramos socialinės infrastruktūros plėtrai teikimo tvarkos aprašo tvirtinimo“ (<http://www.vilnius.lt/index.php?39887300>).

veiklos plėtojimo šioje teritorijoje sąlygų suderinimu (3 str. 1 d. 7 p.). Tačiau šių santykių teisinis pobūdis yra prilyginamas Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymo reglamentuojamiems civiliniams paramos santykiams.

Kita viešųjų administravimo subjektų sudaromų teisinių sutartinių santykių grupė yra *sutartiniai santykiai, susiję su mokesčių (įskaitant muitus) ir rinkliavų mokėjimu*: mokestinės paskolos sutartys⁵⁹³, susitarimai dėl mokesčio dydžio⁵⁹⁴, sutartys dėl uosto ir kitokių rinkliavų⁵⁹⁵. Pozityviojoje teisėje nėra jokių nuostatų dėl šių santykių teisinės prigimties, CK taikymo jiems taisyklių - tai palikta spręsti teisės mokslo ir teismų jurisprudencijai. Sutartys sudaromos ir dėl kitų muitų teisės reguliuojamų klausimų, glaudžiai siejamų su teritorinių muitinių, muitinės departamento atliekamomis administracinėmis procedūromis (leidimų išdavimu, administracinės kontrolės vykdymu ir pan.). Galima teigti, kad sutarties, kaip santykių įteisinimo formos, naudojimas šioje teisės srityje yra gana paplitęs. Pavyzdžiui, sutartimis dėl supaprastinto deklaravimo procedūros taikymo ir kontrolės tvarkos⁵⁹⁶, dėl detalios įgaliotojo gavėjo TIR procedūros bei muitinės priežiūros priemonių taikymo tvarkos⁵⁹⁷, dėl importuojamų transporto priemonių tikrinimo⁵⁹⁸ ir kitomis panašiomis sutartimis, siekiant užtikrinti muitinės

⁵⁹³ Mokesčių administravimo įstatymo 88 str., Mokestinės nepriemokos sumokėjimo atidėjimo arba išdėstymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 1998 m. lapkričio 17 d. įsakymu Nr. 268 (Valstybės žinios, 1998, Nr. 103-2854; 2004, Nr. 82-2965).

⁵⁹⁴ Mokesčių administravimo įstatymo 71 str., Mokesčių administratoriaus ir mokesčių mokėtojo susitarimo dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio pasirašymo taisyklės, patvirtintos Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. gruodžio 30 d. įsakymu Nr. VA-210 (Valstybės žinios, 2005, Nr. 2-28).

⁵⁹⁵ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto rinkliavų taikymo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2008 m. birželio 30 d. įsakymu Nr. 3-246 (Valstybės žinios, 2008, Nr. 75-2982), 10-12 p.; Įmonių, teikiančių laivų agentavimo paslaugas, atestavimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2004 m. balandžio 19 d. įsakymu Nr. 3-168 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 60-2141; 2009, Nr. 130-5663), 23 p.; Šventosios valstybinio jūrų uosto rinkliavų už laivo naudojimąsi uostu taikymo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2011 m. rugsėjo 23 d. įsakymu Nr. 3-571 (Valstybės žinios, 2011, Nr. 118-5567), 10 p.

⁵⁹⁶ Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2006 m. balandžio 12 d. įsakymas Nr. 1B-254 "Dėl Supaprastintų procedūrų taikymo tvarkos". Valstybės žinios, 2006, Nr. 43-1579; 2009, Nr. 97-4115.

⁵⁹⁷ Supaprastintos TIR procedūros, atliekamos naudojantis įgaliotojo gavėjo statusu, taikymo taisyklės, patvirtintos Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2005 m. lapkričio 28 d. įsakymu Nr. 1B-758. Valstybės žinios, 2005, Nr. 144-5275.

⁵⁹⁸ Importuojamų naudotų transporto priemonių muitinio įvertinimo taisyklės, patvirtintos Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2009 m. birželio 26 d. įsakymu Nr. 1B-361. Valstybės žinios,

procedūrų vykdymo galimybes, susitariama dėl ūkinės veiklos subjekto įsipareigojimų ir jo ūkinės veiklos sąlygų atitinkamoje teritorijoje. Kitos sutartys nustato prekių į laisvąją teritoriją arba atitinkamą sandėlį priėmimo, laikymo, išdavimo, ir, be kita ko - muitinės sankcionuotų veiksmų atlikimo, atitinkamame sandėlyje laikomų prekių muitinės priežiūros galimybes. Tai, pavyzdžiui, sutartys dėl prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punkto teritorijoje esančiose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose⁵⁹⁹, laisvosios ekonominės zonos laisvosios teritorijos aptarnavimo sutartys⁶⁰⁰, laisvojo sandėlio aptarnavimo sutartys⁶⁰¹, laikinojo prekių saugojimo sandėlio (importo ir eksporto terminalo) aptarnavimo sutartys⁶⁰², muitinės sandėlio aptarnavimo sutartys⁶⁰³ ir kitos. Visų šių sutarčių sudarymas glaudžiai susietas su teisės privačiam ūkio subjektui vykdyti atitinkamą ūkinę veiklą suteikimu administraciniu leidimu: nesudarius atitinkamos sutarties arba pažeidus jos sąlygas toks leidimas (teisė) nesuteikiama arba panaikinama⁶⁰⁴. Visi šie sutartiniai santykiai reglamentuoti išimtinai specialiuose ir, dažniausiai, poįstatyminiuose administracinės teisės aktuose, kuriuose nėra jokių nuostatų, leidžiančių spręsti dėl šių sutarčių kvalifikavimo, CK taikymo joms taisyklių. Taip

2009, Nr. 78-3259.

⁵⁹⁹ Prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punktu teritorijoje esančiose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. sausio 22 d. nutarimu Nr. 78. Valstybės žinios, 1999, Nr. 11-266; 2005, Nr. 9-273.

⁶⁰⁰ Tipinės laisvosios ekonominės zonos laisvosios teritorijos prekių apskaitos taisyklės, patvirtintos Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2010 m. gruodžio 10 d. įsakymu Nr. 1B-739. Valstybės žinios, 2010, Nr. 147-7556.

⁶⁰¹ Lietuvos Respublikos muitinės įstatymo (Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2517) 73 str. 1 d. 2 p., 74 str. 5 d.; Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2004 m. balandžio 27 d. įsakymas Nr. 1B-412 „Dėl su laisvojo sandėlio veikla susijusių pavyzdinių sutarčių patvirtinimo“ (Valstybės žinios, 2004, Nr. 65-2335).

⁶⁰² Laikinojo prekių saugojimo sandėlių (importo ir eksporto terminalų) steigimo ir veiklos taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 17 d. nutarimu Nr. 1157. Valstybės žinios, 2002, Nr. 74-3156; 2005, Nr. 67-2410.

⁶⁰³ Leidimų steigti muitinės sandėlius išdavimo, pakeitimo, jų galiojimo apribojimo, galiojimo sustabdymo ir panaikinimo taisyklės, patvirtintos Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2010 m. birželio 23 d. įsakymu Nr. 1B-436. Valstybės žinios, 2010, Nr. 76-3908.

⁶⁰⁴ Pavyzdžiui, žr. Keleivių daiktų laikinojo saugojimo muitinei prižiūrint taisyklių, patvirtintų Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2004 m. liepos 12 d. įsakymu Nr. 1B-692 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 109-4110), 5, 5.4 p.

pat muitų teisės srityje plačiai naudojamas garantijos institutas: garantijos muitinės įstaigos reikalauja bendrųjų ar vienkartinių garantijų prievolių vykdymo užtikrinimui pagal daugelį aukščiau minėtųjų sutarčių ir mokestinių prievolių vykdymo užtikrinimui. Pozityviojoje teisėje nėra normų, reglamentuojančių, ar šios garantijos (ar kai kurios iš jų) turi būti išduodamos vadovaujantis CK nuostatomis, ar pastarosios taikytinos tiesiogiai ar subsidiariai. Kai kurias garantijų formas nustato 1993 m. liepos 2 d. Europos Komisijos reglamentas (EEB) Nr. 2454/93, išdėstantis Tarybos reglamento (EEB) Nr. 2913/92, nustatančio Bendrijos muitinės kodeksą, įgyvendinimo nuostatas, kurios, kaip ir nacionaliniai teisės aktai, įtvirtina neutralias normas šiuo požiūriu. 1975 m. Ženevos TIR konvencija (Muitinės konvencija dėl tarptautinio krovinių gabenimo su TIR knygelėmis), kurios pagrindu sudaromos bendrosios garantijos sutartys tarp garantinės asociacijos (Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacijos “Linava”) ir Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos irgi nenustato nuostatų dėl šių sutarčių teisinės prigimties ir joms taikytinos teisės⁶⁰⁵.

Jokių nuostatų dėl Civilinio kodekso tiesioginio ar subsidiaraus taikymo, teisinio santykio pobūdžio nėra ir pozityviajame reglamentavime dėl *socialinio draudimo srities sutarčių*, nors šioje viešosios teisės srityje yra reglamentuota nemažai sutartinių santykių rūšių. Sudaromos socialinio draudimo įmokų įsiskolinimo sumokėjimo atidėjimo, baudų į Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą išieškojimo terminų atidėjimo ir delspinigių išieškojimo laiko atidėjimo sutartys⁶⁰⁶. Taip pat sutartimis su Valstybinio socialinio draudimo fondo

⁶⁰⁵ Lietuvos teismų praktikoje plačiau pasisakyta tik dėl vienkartinės garantijos bei laidavimo pagal iki Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą galiojusį Lietuvos Respublikos muitinės kodeksą, ir dėl bendrosios garantijos sutarties pagal 1975 m. TIR Konvenciją. Pastaroji sutartis išskirta iš civilinės teisės srities.

⁶⁰⁶ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 14 d. nutarimu Nr. 647 (Valstybės žinios, 2005, Nr. 75-2725), VIII skyrius; Draudėjų atleidimo nuo baudų mokėjimo arba jų išieškojimo laiko atidėjimo tvarka, patvirtinta Valstybinio socialinio draudimo fondo tarybos 1997 m. liepos 31 d. nutarimu Nr. 10-2-3 (Valstybės žinios, 1997, Nr. 82-2071); Draudėjų atleidimo nuo priskaičiuotų delspinigių mokėjimo arba šių delspinigių išieškojimo laiko atidėjimo tvarka, patvirtinta Valstybinio socialinio draudimo fondo tarybos 1997 m. liepos 31 d. nutarimu Nr. 10-2-2 (Valstybės žinios, 1997, Nr. 82-2070).

valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos įforminami šios įstaigos ir privačių asmenų santykiai dėl savanoriškojo socialinio draudimo⁶⁰⁷. Teisinis reglamentavimas aptartose teisės srityse (mokesčių, socialinio draudimo) nustato ir sutartinę kai kurių finansinių santykių tarp pačių viešojo administravimo subjektų formą. Pavyzdžiui, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba sudaro tarpusavio atsiskaitymų sutartis su Lietuvos Respublikos kultūros ministerija bei Socialinės apsaugos ir darbo ministerija⁶⁰⁸, o Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos - žemės mokesčio surinkimo sutartis su savivaldybėmis⁶⁰⁹. Tačiau pozityviajame reglamentavime nėra nuostatų dėl šių sutarčių jų teisinio pobūdžio ir Civilinio kodekso normų joms taikymo. Išskirtinės šiuo požiūriu yra ligonių kasų sudaromos sutartys, dėl kurių, kaip minėta (žr. III.[1.3.] darbo dalį), įstatymu įtvirtintos aiškios nuostatos dėl šiame kodekse nustatytų normų ir bendrųjų sutarčių teisės principų taikymo jas sudarant. Viešojo administravimo subjektai sudaro ir *reikalavimo teisių perleidimo sutartis*, tačiau pozityviojoje teisėje Civilinio kodekso normų taikymas nustatytas tik kai kurioms iš šių sutarčių⁶¹⁰. Tuo tarpu dėl analogiškų sutarčių, pavyzdžiui, dėl skolų ES ar valstybės biudžetui, kylančių iš atitinkamų paramos santykių, perleidimo, sudaromų tarp akcinės bendrovės Turto banko ir paramą administruojančios ar įgyvendinančios institucijos⁶¹¹, arba reikalavimų pagal ūkio

⁶⁰⁷ Žr. Valstybinio savanoriškojo socialinio pensijų draudimo taisyklės, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. kovo 23 d. nutarimu Nr. 339 (Valstybės žinios, 2000, Nr. 26-696), Valstybinio savanoriškojo socialinio draudimo ligos ir motinystės pašalpoms taisyklės, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. spalio 28 d. nutarimu Nr. 1191 (Valstybės žinios, 1997, Nr. 98-2497).

⁶⁰⁸ Meno kūrėjų socialinės apsaugos programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. kovo 16 d. nutarimu Nr. 316 (Valstybės žinios, 2011, Nr. 34-1604); Valstybinio socialinio draudimo valstybės lėšomis tvarkos aprašas, patvirtintas Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus 2011 m. liepos 5 d. įsakymu Nr. V-269 (Valstybės žinios, 2011, Nr. 83-4078).

⁶⁰⁹ Žemės mokesčio administravimo taisyklės, patvirtintos Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2003 m. rugsėjo 30 d. įsakymu Nr. V-266 (Valstybės žinios, 2003, Nr. 94-4264) ir 2006 m. birželio 9 d. įsakymu Nr. VA-55 (Valstybės žinios, 2006, Nr. 68-2532; 2007, Nr. 79-3204).

⁶¹⁰ Mokestinės nepriemokos išieškojimo perdavimo akcinei bendrovei Turto bankui taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 2002 m. vasario 15 d. įsakymu Nr. 46.

⁶¹¹ Finansinės paramos, išmokėtos ir (arba) panaudotos pažeidžiant teisės aktus, grąžinimo į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m.

subjektų, gavusių išsimokėtinai dyzelinius degalus, pasirašytus skolinius pasižadėjimus perleidimo⁶¹² atitinkamų teisinio reglamentavimo nuostatų nėra.

Pozityvusis reglamentavimas aptariamam požiūriui yra neutralaus pobūdžio ir *duomenų teikimo sutarčių ir jų tvarkymo elektroninių ryšių priemonėmis paslaugų sutarčių* atžvilgiu, nors įtvirtina santykinai daug minėtų sutarčių rūšių. Šias sutartis viešojo administravimo subjektai sudaro tiek tarpusavyje⁶¹³, tiek su privačiais asmenimis, teikdama jiems duomenis, priimdama iš jų įvairias paraiškas, dokumentus elektroninių ryšių priemonėmis⁶¹⁴. Apibendrintai pažymėtina, kad pozityvioji teisė nereglamentuoja jų teisinės prigimties ir pobūdžio bei Civilinio kodekso taikymo šioms sutartims. Analogiškai yra *bendradarbiavimo sutarčių* atžvilgiu, kurias, kaip ir dėl duomenų teikimo, viešojo administravimo subjektai sudaro tiek tarpusavyje, tiek su privačiais asmenimis⁶¹⁵. Pažymėtina, kad tokių sutarčių turinys dažnai nėra tiksliai apibrėžtas teisiniu reglamentavimu, taigi šios sutartys gali turėti mišrų pobūdį, apimti kitų sutarčių elementus, atitikti viešo ir privataus sektoriaus partnerystės sutarties arba, jei jomis būtų suteikiamos specialios teisės ir (ar) paskirstomos lėšos (atlyginimas)

gegužės 30 d. nutarimu Nr. 590 (Valstybės žinios, 2005, Nr. 69-2469; 2008, Nr. 55-2077; 2010, Nr. 33-1570).

⁶¹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 540 „Dėl akcinės bendrovės Lietuvos žemės ūkio banko reikalavimų pagal ūkio subjektų, gavusių išsimokėtinai dyzelinius degalus, skolinius pasižadėjimus perleidimo“ (Valstybės žiniuose neskelbtas).

⁶¹³ Žr., pvz., Nedarbo socialinio draudimo išmokų nuostatus, patvirtintus Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gruodžio 24 d. nutarimu Nr. 1656 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 186-6930); Rodiklių, apibūdinančių darbdavio (draudėjo) darbuotojų saugos ir sveikatos būklę, dydžių apskaičiavimo ir jų teikimo Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos tvarkos aprašą, patvirtintą Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2011 m. birželio 30 d. įsakymu Nr. A1-306 (Valstybės žinios, 2011, Nr. 83-4044).

⁶¹⁴ Žr., pvz., Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2008 m. gruodžio 24 d. įsakymą Nr. 1B-825 „Dėl tranzito deklaracijų teikimo naujosios kompiuterizuotos tranzito sistemos priemonėmis tipinės sutarties formos patvirtinimo“ (Valstybės žinios, 2008, Nr. 149-6072), Dokumentų teikimo elektroniniu būdu taisyklės, patvirtintas Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2010 m. liepos 21 d. įsakymu Nr. VA-83 (Valstybės žinios, 2010, Nr. 90-4800), Valstybinės požeminio vandens informacinės sistemos nuostatus, patvirtintus Lietuvos geologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos direktorius 2010 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. 1-201 (Valstybės žinios, 2010, Nr. 119-6089).

⁶¹⁵ Žr., pvz., Pieno gamybos kvotų sistemos administravimo taisyklės, patvirtintas Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2003 m. lapkričio 20 d. įsakymu Nr. 3D-495 (Valstybės žinios, 2003, Nr. 112-5037; 2004, Nr. 149-5422; 2009, Nr. 34-1315), Vaisių vartojimo skatinimo mokyklose programos administravimo taisyklės, patvirtintas Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2009 m. rugpjūčio 26 d. įsakymu Nr. 3D-616 (Valstybės žinios, 2009, Nr. 104-4355), 22 p.).

priklausomai nuo pasirinktos rizikos – koncesijos sutarties sampratą⁶¹⁶. Taip pat tokios sutartys, sudaromos tarp pačių viešojo administravimo subjektų, gali turėti ir viešojo administravimo funkcijų delegavimo elementų, nors daugumoje atveju sutariama ne dėl šių funkcijų perdavimo, o dėl bendro jų įgyvendinimo, sąveikos, informacijos perdavimo ir pan. Kadangi teisinis šių sutarčių reglamentavimas nenustato bendrų nuostatų dėl šių sutarčių teisinio pobūdžio, Civilinio kodekso normų joms taikymo (kiekviena šių sutarčių rūšis reglamentuojama specialiaisiais, dažnai tik poįstatyminiais teisės aktais), sprendžiant šiuos klausimus būtinas šių sutarčių turinio vertinimas ir sisteminis teisės aktų, reglamentuojančių tokios sutarties sudarymą, aiškinimas.

Teisinis reglamentavimas yra lakoniškas ir sutarčių, kurios teisės moksle kartais įvardijamos viešojo administravimo įgaliojimų perdavimo (delegavimo) sutartimis⁶¹⁷, atžvilgiu, pvz., *valstybės funkcijų delegavimo sutartis ir savivaldybių tarpusavio sutartys dėl administracinių ir viešųjų paslaugų funkcijų delegavimo*⁶¹⁸. Dėl to teisės moksle ir teismų praktikoje keliami klausimai dėl šių sutarčių teisinės prigimties reikalauja detalios analizės, kuri kol kas nėra atlikta. Svarbus būtų aiškinimas, ar minėtasis “funkcijų delegavimas” nėra tiesiog tam tikrų užduočių (darbų) atlikimo pavedimas (kaip valstybės *trumpalaikių ar sezoninio pobūdžio* „funkcijų“ atveju⁶¹⁹). Taip pat administracinių funkcijų delegavimas atribotinas nuo viešųjų paslaugų teikimo organizavimo, kuris įgyvendinamas civiliniais būdais: tiesioginio atlygintinų paslaugų ar darbų įsigijimo arba tam tikros veiklos (jos dalies), priklausančios savivaldybės funkcijos sričiai, „privatizavimo“, šios veiklos vykdymą atiduodant ūkinės - komercinės veiklos srities subjektams. Tokios paslaugų teikimo organizavimo formos laikytinos civilinės teisės reglamentavimo dalyku⁶²⁰. Taip pat svarstyтина,

⁶¹⁶ Žr. Druskininkų savivaldybės tarybos 2009 m. gruodžio 30 d. sprendimą Nr. T1-289 „Dėl bendradarbiavimo sutarties“ (<http://denver.infolex.lt/druskininkai>).

⁶¹⁷ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 188.

⁶¹⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5 str. 1 d. 2 punktas, šio straipsnio 4 dalis.

⁶¹⁹ Žr. pastabą *supra*, 170 (p. 69).

⁶²⁰ Pavyzdžiui, klausimų keltų tokios sutartys kaip apyvartinių taršos leidimų viešojo aukciono rengėjo

ar neturėtų būti skirtingas, pavyzdžiui, administracinių paslaugų ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijų perdavimo traktavimas, kadangi viešųjų paslaugų teikimas neįeina į viešojo administravimo sampratą⁶²¹ apskritai, tuo tarpu šių paslaugų organizavimas – tik tiek, kiek jis sutampa su šių paslaugų teikimo administravimu. Taigi, matyt, neturėtų kilti klausimų dėl viešųjų paslaugų teikimo funkcijų perdavimo sutartinių santykių civilinio pobūdžio. Tačiau teisinis reglamentavimas niekaip nepadeda spręsti šių klausimų: Lietuvoje tai teisės mokslo ir teismų praktikos dalykas.

Ir dėl daugelio kitų viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių teisiniame reglamentavime vengiama nustatyti normas, kurios būtų vienareikšmiškas orientyras teisės taikytojams dėl šių teisinių santykių teisinės prigimties ir Civilinio kodekso normų taikymo jiems taisyklių. Šio darbo apimtyje nėra įmanoma visas jas vardinti ir analizuoti. Pažymėtina, kad visais atvejais minėtas sutartis ir viešojo administravimo subjektų statusą jose galima vienaip ar kitaip susieti su viešojo pobūdžio įstatymų nustatytų funkcijų vykdymu, tačiau objektyviai, pagal dalyką, tai yra dažniausiai tam tikrų paslaugų ar darbų pirkimas, teikimas, paskirstant lėšas įvairioms užduotims, kurios pavedamos privatiems arba viešiesiems subjektams ne administracinėmis priemonėmis, o tokiais pačiais arba analogiškais pagrindais, kaip ir naudojami santykiuose tarp privačių asmenų, be

paslaugų pirkimo sutartis ar šių leidimų įsigijimo sutartys, turint mintyje, kad šių leidimų paskirstymas yra viešojo administravimo funkcija. Taip pat neaiškios prigimties šiuo požiūriu būtų ir sutartis dėl centrinės duomenų bazės, užtikrinančios asmenų teisę išlaikyti telefono numerį keičiant paslaugų teikėją, administravimo. Tačiau jos įgyvendinimo sistemos sukūrimas nebuvo paliktas vien privačių subjektų iniciatyvai, o buvo inicijuotas ir sureguliuotas viešojo administravimo institucijos. Ryšių reguliavimo tarnyba, įgyvendindama viešojo administravimo funkcijas, nustatė numerio perkėlimo paslaugos teikimo įgyvendinimo būdą, sukuriama vieningą ENUM bazę, ir parinko vieną jos administratorių. Tačiau šios bazės administravimas ir ja teikiamos paslaugos yra naujos rūšies ekonominė veikla ir civilinės komercinės paslaugos. Taigi viešas konkursas dėl šios bazės administratoriaus parinkimo ir sutartis su juo turi ir tam tikrų koncesijos požymių, nes specialiai viešajam interesui tenkinti buvo sukurta specifinių paslaugų rinka ir vienam subjektui buvo suteikta speciali teisė teikti šias komercines paslaugas. Ginčus dėl šio konkurso sprendė bendrosios kompetencijos teismai (Lietuvos apeliacinio teismo 2005 m. lapkričio 17 d. nutartis c. b. Nr. 2-536/2005 UAB „Dilidus“ v. Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba ir UAB „Mano numeris“ ir Lietuvos apeliacinio teismo 2006 m. balandžio 11 d. nutartis c. b. Nr. 2A-181/2006 dėl ginčo tarp tų pačių šalių).

⁶²¹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 str. 1 dalis.

to, šie santykiai ne mažiau susiję ir su valstybės ar viešojo administravimo subjektų civilinių turtinių teisių įgyvendinimu.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos teisės sistemoje yra reglamentuota didžiulė įvairovė viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių rūšių. Įstatymų leidėjo valia Civilinio kodekso nustatytam reglamentavimui priskirta santykinai nedaug viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių, lyginant su visa šių sutarčių įvairove, kuri reglamentuota specialiais ir, dažniausiai, poįstatyminiais teisės aktais. Dar mažesne dalimi viešojo administravimo subjektų sudaromos sutartys teisiniu reguliavimu yra *susistemintos* kol kas vieninteliame kodifikuotame teisės akte, reglamentuojančiame sutarčių teisę – Civiliniame kodekse. Specialiuose teisės aktuose reta tiesioginių nuostatų dėl šių sutarčių teisinio pobūdžio – pastarasis teisiniu reglamentavimu nustatytas vos kelių rūšių sutartims. Taip pat šiuo reguliavimu specifinės sutarčių rūšys dažniausiai nėra susiejamos ar tapatinamos su Civiliniame kodekse reglamentuotomis sutarčių rūšimis, todėl konkrečiu atveju tai nustatoma tik teismų praktikoje, sprendžiant ginčus kylančius iš atitinkamų sutartinių santykių. Kai specialiuose teisės aktuose esti pavienių (dalinių, įskaitant nuorodas tipinių, pavyzdinių sutarčių tekstuose) nuorodų, kad tam tikra sutartis turi būti sudaroma vadovaujantis (*inter alia*) šio kodekso nuostatomis, tačiau šie santykiai, kita vertus, detalai reglamentuojami šių specialiųjų teisės aktų nuostatomis, nėra pakankamo pagrindo spręsti dėl Civilinio kodekso nuostatų taikymo būdo (tiesioginio ar subsidiaraus taikymo), todėl vien šios nuostatos neleidžia teigti, ar šiuos santykius reglamentuoja įprastos - civilinės teisės, reglamentuojančios santykius tarp privačių subjektų - normos. Kita vertus, tai, jog didžiąjai daliai viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių (sutartinių santykių) teisinis reglamentavimas nenustato civilinės teisės normų taikymo taisyklių, be to, vienareikšmiškai nepriskiria viešosios ar privatinės teisės sričiai, kelia problemų kvalifikuojant šiuos santykius pagal CK 1.1 str. 2 d. nustatytą “kiti santykiai, reglamentuojami viešosios teisės” kriterijų. Kaip minėta, vien tik tai,

kad šie santykiai susiklosto srityse, kurios yra reglamentuojamos viešosios teisės normomis, ar tai, kad jas sudaro viešojo administravimo subjektai, savaime neleidžia spręsti dėl jų teisinės prigimties. Net aiškiose valdžios funkcijų įgyvendinimo srityse, tokiose, kaip mokesčių arba rinkliavų surinkimas, valstybės funkcijos įgyvendinamos ne vien subordinaciniais metodais, o ir įsitraukiant į sutartinius santykius, kurie įstatymų leidėjo valia aiškiai priskirti civilinės teisės sričiai. Atitinkamai darytina išvada, kad neutralus šiuo požiūriu teisinis reglamentavimas (nepaisant to, kad šių sutarčių sudarymas yra įvardijamas kaip viešojo administravimo subjekto funkcija, ar kitaip susijęs su šios funkcijos įgyvendinimu) taip pat nėra pagrindas vienareikšmiškam atsakymui, ar viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso prielaidos yra sietinos su jų (ar valstybės, savivaldybės) civilinio teisinio statuso, ar su administracinio teisinio statuso įgyvendinimu. Dėl didžiosios dalies šių teisinių santykių prigimties, pobūdžio ir, atitinkamai, Civilinio kodekso taikymo jiems taisyklių turi būti sprendžiama taikant CK 1.1 str. 1 ir 2 dalių nustatytus kriterijus teismuose.

2. Lietuvos teismų jurisprudencijos nuostatos dėl viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių ir viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso.

Lietuvos teismų praktika dėl viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių teisinio pobūdžio ir Civilinio kodekso normų taikymo šiems santykiams yra nemaža dalimi įtakota aukščiau analizuotojo teisinio šių klausimų reglamentavimo nesistemiškumo ir lakoniškumo. Kilus ginčui iš tokios sutarties dažniausiai kyla pirmiausia bylos teisingumo problemų. Sutarties šalys, ypač privačioji šalis, skunde remiasi ne tik specialiaisiais teisės aktais, kuriais konkreti sutarties rūšis reglamentuota, bet ir Civiliniame kodekse nustatytais bendrosiomis ar specialiosiomis sutarčių teisės normomis, apeliuoja į savo, kaip sutarties šalies, civilines teises ir jas atitinkančias civilines pareigas, kurios tenka

tokiu atveju ne kitam privačiam asmeniui, bet viešojo administravimo institucijai. Pastaroji gi, manydama esanti viešojo administravimo subjektu, dažnai nemano tokių (civilinių) pareigų turinti, ir savo sutartines teises ir pareigas supranta per savo administracinės kompetencijos prizmę. Taigi teismas yra ta institucija, kuri turi užpildyti teisinio reglamentavimo spragas ir nustatyti sutartinio teisinio santykio prigimtį ir pobūdį, bylos teisingumą, bei spręsti dėl to, kokias teises ir pareigas – civilines ar ne, turi šios sutarties šalys, *inter alia*, ar sutarčiai taikytinos Civiliniame kodekse nustatytos normos. Teismų praktikos analizė teikšminga, siekiant nustatyti, kokiais iš tiesų kriterijais remiamasi teismuose, sprendžiant dėl šių sutartinių teisinių santykių pobūdžio ir viešojo administravimo subjekto teisinio statuso sutartyje, kurie jų yra reikšmingi, o dėl kurių klystama, absoliutinant šio statuso viešojo pobūdžio elementus, arba, atvirkščiai - nepagrįstai nekreipiant į juos dėmesio.

Lietuvos teismų praktikoje yra pripažįstamos civilinėmis visos viešojo administravimo subjektų sudaromos sutartys, kurios yra reglamentuotos pačiame Civiliniame kodekse. Tuo tarpu sutartinių santykių, kurie nėra tiesiogiai reglamentuoti pastarajame teisės akte ar su juo vienareikšmiškai susieti, kvalifikavimas yra sudėtingesnis tuo požiūriu, kad nėra aiškių pozityviosios teisės nuostatų dėl santykio priskirtinumo civiliniams pagal dalyką, nes jo tiesiogiai neapibrėžia Civilinio kodekso nuostatos, taigi, viešojo administravimo subjekto statuso tinkamo nustatymo, apibrėžimo kriterijų analizė įgauna dar didesnę reikšmę. Teismų praktikoje nuomonės dėl tokių teisinių santykių kvalifikavimo neretai išsiskiria. Galiausiai, jei teisiniame reglamentavime ir esti nuostatų dėl Civilinio kodekso taikymo konkrečiai sutarčiai, tai savaime nelemia santykio kvalifikavimo civiliniu: atvirkščiai, tik kvalifikavus santykį galima galutinai spręsti dėl to, ar šio kodekso nuostatos sutarčiai bus taikomos tiesiogiai (CK 1.1 str. 1 d.), ar subsidiariai (CK 1.1 str. 2 d.).

2.1. Ikisutartinių viešojo administravimo subjektų veiksmų vertinimas Lietuvos teismų praktikoje. Ikisutartinis įsipareigojimas v. administracinis aktas?

Visuose be išimčių ikisutartiniuose ir sutartiniuose santykiuose viešojo administravimo subjektas veikia priimdamas aktus ir sprendimus dėl sutarties sudarymo procedūrų, jos sąlygų nustatymo. Teismuose sprendžiant ginčus dėl šių aktų, būtinas kvalifikavimas, ar pastarieji aktai yra administraciniai ir koks jų santykis su sutartimi. Čia galima išskirti dvi susiformavusias pozicijas. Remiantis *acta iure imperii – acta iure gestionis* išskyrimu, teismai kategoriškai atskiria viešojo administravimo subjekto veikimą šiose sutartyse civiliniais pagrindais nuo viešojo administravimo funkcijų vykdymo. Pvz., atskiriama, kad viešojo administravimo subjektas santykiyje dalyvauja kaip turto savininkas, civilinių teisių turėtojas ir (ar) valstybės (savivaldybės) savininko teisių įgyvendintojas, o ne kaip viešojo administravimo subjektas⁶²², nurodoma, kad viešojo administravimo institucijų veikla, šioms institucijoms dalyvaujant civiliniuose teisiniuose santykiuose, negali būti pripažinta viešojo administravimu⁶²³. Šiais atvejais neturi reikšmės teisės aktų nuostatos, kuriose ši veikla (tuo pačiu) reglamentuojama kaip viešojo administravimo veiksmai (sprendimai), nei bendras kompleksinis sutarties sudarymo procedūrų pobūdis. Valstybės (savivaldybės), kaip savininko, teisių įgijimui ir įgyvendinimui ir kitokių sutarčių sudarymui reikalinga juridinių faktų visuma, kuri apima ne tik civilinių teisių įgyvendinimą, bet ir administracinių aktų (sprendimų) priėmimą, o kai kuriais atvejais civilinių teisių įgyvendinimas ir atliekamas tokių aktų priėmimu. Teismų praktikoje sprendžiama, jog šie aktai negali būti laikomi priimtais administracinėje srityje,

⁶²² Specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. lapkričio 15 d. nutartis byloje *M. M. ir N. M. v. Šiaulių miesto savivaldybė*, 2006 m. sausio 24 d. nutartis byloje *P. J. K. v. Kauno apskrities viršininko administracija* ir kt.

⁶²³ Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. balandžio 28 d. nutartis byloje *Vilniaus apygardos vyriausiasis prokuroras v. Trakų rajono savivaldybė ir kt.* (Teismų praktika Nr. 29, 2008), 2008 m. liepos 29 d. nutartis byloje *VšĮ „Alytaus regioninė televizija“ v. Alytaus miesto savivaldybės taryba*, 2006 m. rugpjūčio 30 d. nutartis byloje *J. B. v. Klaipėdos apskrities viršininko administracija ir VĮ Registrų centras*, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 19 d. nutartis a. b. Nr. AS-822-382/2010 UAB „Energijos taupymo centras“ v. Ukmergės rajono savivaldybės taryba ir kt.

nes viešojo administravimo subjektas veikia civiliniuose teisiniuose santykiuose⁶²⁴. Kita pozicija nėra neigianti šių aktų administracinę teisinę prigimtį, tačiau jų teisėtumo kontrolė priskiriama bendros kompetencijos teismams pagal absorbcijos principą⁶²⁵. Taigi, teismų praktikoje nėra vieningos nuomonės dėl to, ar viešojo administravimo subjekto sprendimas ikisutartiniuose santykiuose turi, išlaiko ar praranda administracinį teisinį pobūdį. Ikisutartiniuose santykiuose ginčas visuomet kyla dėl tam tikrų administracinių procedūrų, o reikalavimas įpareigoti sudaryti sutartį yra išvestinis ir šio reikalavimo išsprendimas priklauso nuo to, kaip bus išspręsti byloje keliami administracinio teisinio pobūdžio klausimai⁶²⁶. Tuo pagrindu nuo absorbcijos principo nukrypstama. Tuomet administraciniuose teismuose kartais iš esmės išsprendžiami ir civilinio pobūdžio reikalavimai⁶²⁷.

Viešojo administravimo subjektui vykdant viešojo pirkimo, viešojo konkurso ar viešojo aukciono procedūras priimti aktai laikomi juridiniais faktais,

⁶²⁴ Pvz., žr. Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. rugpjūčio 30 d. nutartį byloje *J. B. v. Klaipėdos apskrities viršininko administracija ir kt.*, 2007 m. spalio 2 d. nutartį byloje *UAB „Litesko“ v. Alytaus miesto savivaldybė* (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 2 d. apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 13, 2007).

⁶²⁵ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 4 d. nutartis a. b. Nr. AS-525-51-11 I. *B. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.

⁶²⁶ Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. gruodžio 15 d. nutartis byloje *R. P. v. Vilniaus apskrities viršininko administracija*.

⁶²⁷ Pvz., viešojo administravimo subjektas įpareigojamas sudaryti civilinę sutartį (žr. Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. liepos 5 d. nutartį byloje *V. Č. v. Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos ir kt.* ir Klaipėdos apygardos administracinis teismo 2012 m. vasario 23 d. sprendimą a. b. Nr. I-108-243/2012). Teismų praktikoje gausu pavyzdžių, kai viešojo administravimo subjekto atliekamos prašymų nagrinėjimo ar kitos procedūros nėra laikomos ikisutartiniais civiliniais teisiniais santykiais, o „tarpinėmis administracinėmis teisinėmis prielaidomis“, ypač kai tai susiję su tokiomis procedūromis kaip teritorijų planavimas ir pan. Vienareikšmiškos atskirties, kurioje stadijoje baigiasi viešojo administravimo procedūros, o kurioje prasideda ikisutartiniai civiliniai santykiai, negali būti. Pažymėtina, kad sutarčių su viešojo administravimo subjektais sudarymas yra tęstinis procesas, reikalaujantis ganėtinai nemažos apimties juridinių faktų visumos. Asmens prašymui neatitikus vienos iš daugelio nustatytų sąlygų, viešojo administravimo subjektas atsisako sudaryti sutartį. Atsietai žvelgiant į minėtas sąlygas kaip į viešojo administravimo procedūrų dalį, ginčo dėl minėto atsisakymo nagrinėjimas bendros kompetencijos teisme nebūtų pagrįstas. Kita vertus, jei minėta sąlyga yra vienintelė ir betarpiška, jos atitiktis savo ruožtu bus pagrindas įpareigoti sudaryti sutartį. Tokiu būdu, viešojo administravimo subjekto sprendimą nagrinėjęs administracinis teismas bus priverstas tuo pačiu spręsti įpareigojimo sudaryti sutartį klausimą iš esmės. Tai verčia manyti, kad absorbcijos principas turėtų būti taikomas nuosekliai: jei šalis kelia kaip esminius civilinio pobūdžio reikalavimus, tai, nepaisant administracinių procedūrų gausos, kurios turi būti atliktos iki šios sutarties sudarymo, byla turėtų būti teisinga bendrosios kompetencijos teismams. Administracinių teismų kompetencijai nepriklauso civilinio pobūdžio reikalavimų sprendimas.

dėl kurių atsiranda civiliniai teisiniai santykiai ir jų teisėtumas ir pagrįstumas vertinamas bendrosios kompetencijos teisme⁶²⁸. Pvz., teismų praktikoje ne kartą konstatuota, kad savivaldybė, organizuodama viešą konkursą ar aukcioną valstybinio turto nuomos sutarčiai sudaryti, veikė kaip civilinių teisinių santykių subjektas; <...> ginčai kilę dėl konkurso konkrečiai sutarčiai sudaryti organizavimo <...> yra civilinės teisės reguliavimo dalykas⁶²⁹; savivaldybės turto nuomos konkurso komisijos priimtas sprendimas, kuriuo patvirtinami šio konkurso rezultatai ir nustatytas konkurso laimėtojas, yra priimtas jai vykdančią valdžios funkcijas viešo administravimo srityje, bet įgyvendinant savininko teises, kaip pasirengimas sudaryti civilinį sandorį⁶³⁰. Tokia pozicija, manytina, yra pagrįsta ir tai lemia įstatymu nustatyta ar pasirinkta sutarties sudarymo procedūrų civilinė teisinė forma. Pastarosiose priimtų sprendimų nėra pagrindo laikyti administraciniais aktais tuo požiūriu, kad jie nėra skirtingi nuo privačių arba viešųjų juridinių asmenų, nevykdančių viešojo administravimo, priimamų atitinkamų sprendimų. Administraciniu aktu (t.y. vykdančią valdžios funkcijas priimtu aktu) juos galima laikyti pirmiausia formos požiūriu. Kita vertus, ne visi administraciniai aktai turi subordinacinį, valdingą pobūdį, daugelis jų yra tam tikrų teisių pripažinimas ar patvirtinimas. Šiuo požiūriu kategoriškas administracinio akto atskyrimas nuo “savininko teisių įgyvendinimo” yra kur kas labiau miglotas. Neginčytina, kad toks viešojo administravimo subjekto aktas yra “juridinis faktas”, reikalingas santykiui susiklostyti, tačiau juk ir pati sutartis šiuo požiūriu yra juridinis faktas. Taigi, šiuo atveju vienas juridinis faktas seka iš kito,

⁶²⁸ Specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. lapkričio 24 d. nutartis byloje *Ž. P. v. Kėdainių rajono savivaldybė*.

⁶²⁹ Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. birželio 25 d. nutartis byloje *J. K. v. Valstybinė kelių transporto inspekcija*, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 22 d. nutartis a. b. Nr. AS-04-22-04 *Žvejų mėgėjų būrelis “Ešerys” v. Pagėgių savivaldybė*.

⁶³⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. kovo 7 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-95/2011 *VĮ Valstybės turto fondas v. I. P.*, 2007 m. vasario 26 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-78/2007 *UAB „Artapolis“ v. Utenos rajono savivaldybės administracija*, Vilniaus apygardos administracinio teismo 2009 m. spalio 28 d. nutartis a. b. Nr. I-2528-121/2009 *A. N. individuali įmonė „Savas ratas“ v. Varėnos rajono savivaldybės administracija* ir kt.

ir, matyt, tas juridinis faktas, kuris turi lemiamą reikšmę santykio susiklostymui, ir turėtų būti analizuojamas, siekiant nustatyti santykio tarp šalių pobūdį ir prigimtį.

Klausimų daugiausia kyla dėl kitokių būsimos sutarties šalies parinkimo procedūrų, kurios yra neatskiriamai panašios į administracinėje teisėje naudojamas viešojo administravimo procedūras, pvz., asmens prašymo tenkinimas. Susiklosčiusi teismų praktika rodo, kad ir pastarosios procedūros gali būti priskiriamos prie ikisutartinių civilinių santykių: pavyzdžiui, atitinkamai traktuojamas pagal asmens pateiktą prašymą priimtas savivaldybės institucijos sprendimas išnuomoti asmeniui gyvenamąją patalpą. Savivaldybės institucija, nusprenddama išnuomoti asmeniui savivaldybės valdomas gyvenamąsias patalpas, veikia savivaldybės vardu ir iš esmės įgyvendina jos, kaip civilinių teisiųjų santykių subjekto – gyvenamųjų patalpų savininko, teises. Šiuo atveju savivaldybės institucija neatlieka valdžios institucijos funkcijų, o veikia ikisutartiniuose santykiuose, sudarant civilinės teisės normų reglamentuojamą gyvenamosios patalpos nuomos sutartį⁶³¹. Kita vertus, kaip minėta, administracinės procedūros, kaip juridiniai faktai, reikalingi siekiant sudaryti konkrečią sutartį, gali būti įvairūs ir tęstinio pobūdžio; jie atliekami tam tikru eiliškumu ir etapais, todėl ne visada konkrečios administracinės procedūros yra tiesiogiai ir neatsiejamai susijusios su sutarties sudarymu, kad galėtų būti laikomos ikisutartiniais būsimos sutarties kontrahentų santykiais, arba, jei

⁶³¹ Specialiosios teisėjų kolegijos 2003 m. gegužės 6 d. nutartis byloje *Klaipėdos miesto savivaldybės taryba v. A. P.* Kita vertus, kaip minėta, ikisutartinė stadija gali apimti kelis etapus, kurie reglamentuojami administracinės teisės normomis, ir yra tik tarpinės administracinės procedūros. Todėl, pvz., Vilniaus miesto savivaldybės administracijos sprendimas dėl konkretaus asmens įrašymo į grįžtančių tremtinių sąrašą ir įrašymo socialinio būsto nuomai teismų praktikoje nekvalifikuojamas ikisutartiniais viešojo administravimo subjekto veiksmais, o individualiu administraciniu aktu, kadangi būtent šiame rašte nurodomas konkretus priimtas sprendimas, išnagrinėjus asmens prašymą (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. liepos 16 d. nutartis a. b. Nr. A146-798/2009 B. K. v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija*, Vilniaus apygardos administracinio teismo 2010 m. lapkričio 11 d. sprendimas a. b. Nr. I-3368-629/2010 I. J. v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija*). Pažymėtina, kad iš įrašymo į atitinkamą sąrašą tiesiogiai neseka sutarties sudarymas. Galima būtų teigti, kad ikisutartiniais santykiais šiuo atveju laikytini betarpiškai su konkrečios sutarties sudarymu susiję viešojo administravimo institucijos veiksmai (Gyvenamųjų patalpų suteikimo nuomos pagrindais grįžtantiems į Lietuvą nuolat gyventi politiniams kaliniams ir tremtiniams bei jų šeimų nariams tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. kovo 5 d. nutarimu Nr. 320 (Valstybės žinios, 2002, Nr. 26-930) 11.2-16 p.).

teoriškai ir galėtų būti tokiomis laikomos, šios procedūros yra pakankamai savarankiškos, todėl tai nesuponuoja, kad ginčas dėl jų negalėtų būti sprendžiamas pirmiausia administraciniame teisme. Taigi, matyti, kad net laikant administracinį aktą „juridiniu faktu“, tai nelemia, kad visi tokie juridiniai faktai, kuriais remiantis klostosi sutartinis santykis, yra „subordinuoti“ pastarajam. Tai, savo ruožtu suponuoja, kad nei tas viešojo administravimo subjekto aktas, kuris priimtas „nutolusioje“ nuo pačios sutarties sudarymo procedūroje, nei tas, kuris priimtas prieš pat sutarties sudarymą, t.y., yra paskutinis reikalingas juridinis faktas, iš tiesų nepraranda administracinio teisinio pobūdžio tuo požiūriu, kad tai yra aktai, kuriuose išreikšta ne privataus asmens, o viešojo administravimo subjekto valia. Tačiau, neabejotina, su sutarties sudarymu susiję aktai neturi subordinacinio valdingo pobūdžio, t.y., jie nėra valdžios aktai.

Viena pagrindinių teismų praktikoje kylančių problemų ir yra ta, kurias procedūras ir viešojo administravimo subjekto priimamus aktus galima laikyti ikisutartinių santykių dalimi (sutarčiai sudaryti reikalingu juridiniu faktu), o kuriuos – savarankiško pobūdžio administracine procedūra. Riba tarp to, kas teismų praktikoje laikoma administracinėmis procedūromis, o kas - tiesiogiai su sutarties sudarymu susijusiomis procedūromis, kaip ikisutartiniais santykiais, yra pakankamai lanksti. Sprendžiant dėl to, vieningos teismų praktikos nėra. Galima teigti, kad šiuo požiūriu teismų praktikoje remiasi tam tikrais administracinės teisės institutais, jų susiformavimu administracinėje teisėje. Pvz., kaip minėta, tokie institutai yra teritorijų planavimas – jei sprendžiant dėl reikalavimo sudaryti sutartį, matyti, kad dar net nėra atitinkamai suformuotas nekilnojamojo turto objektas, t.y., reikia atlikti šiuos administracinius veiksmus, o ginčas pirmiausia kyla dėl jų, tai jis nagrinėjamas administraciniame teisme⁶³². Tokiu institutu yra ir

⁶³² Pažymėtina, kad tai pasakytina apie tuos atvejus, kai teritorijų planavimo procedūros yra pakankamai nutolusios nuo sutartinių santykių atsiradimo ir yra tik viena iš tarpinių administracinių prielaidų. Tačiau ši taisyklė netinka tiems atvejams, kai šios procedūros yra betarpiškai susijusios su sutarties sudarymu, t.y., po šio klausimo išsprendimo reikalavimo dėl įpareigojimo sudaryti sutartį išsprendimas taptų automatišku ir nepriklausančiu nuo kitų juridinių faktų.

administracinių leidimų išdavimas. Pavyzdžiui, leidimas naudoti įvairius žemės išteklius yra laikomas administracine procedūra⁶³³, kuri *dominuoja* sutartinio santykio atžvilgiu, tuo tarpu reikalavimas dėl šių išteklių naudojimo sutarčių panaikinimo, nors savo prigimtimi yra civilinio teisinio pobūdžio, tačiau teismų praktikoje laikomas išvestiniu ir tiesiogiai priklausančiu nuo reikalavimo dėl leidimo naudoti šiuos išteklius panaikinimo išsprendimo. Todėl teismas sprendė, kad šis ginčas žinybingas administraciniams teismams⁶³⁴. Šiais atvejais kiekvieno santykio teisinė prigimtis laikoma esanti savarankiško pobūdžio – administracinių procedūrų ir aktų atžvilgiu ji išlieka administracine, tuo tarpu sutartinių santykių – civilinė. Tačiau iš tiesų šis „dominavimo“ kriterijus yra labiausiai kontraversiškas sprendžiant dėl bylų teisingumo. Kaip minėta, jei šios procedūros ir būtų vienintelės ir tinkamai išsprendus ginčą dėl jų *betarpiškai* būtų galima spręsti dėl reikalavimo įpareigoti sudaryti sutartį, tai administracinio teismo kompetencija yra kvestionuotina, nes pagal absorbcijos taisyklę ne šis, o bendrosios kompetencijos teismas turi kompetenciją spręsti dėl civilinio pobūdžio sutartinių santykių ir, atitinkamai, – kompetenciją patikrinti sutartinių santykių prielaidų teisėtumą, įskaitant ir administracines prielaidas. Kaip matyti, analizuotoje byloje ryšys tarp leidimo išdavimo ir sutarties sudarymo yra betarpiškas ir tiesioginis, teismo nuomone, „lemiantis jo pagrindu atsiradusių civilinių teisinių santykių teisinį likimą“, tačiau nepateikiami jokie argumentai, kodėl ir kuo ši administracinė procedūra skiriasi, pvz., nuo savivaldybės tarybos ar kito viešojo administravimo subjekto sprendimo, pvz., dėl valstybės (savivaldybės) turto nuomos sutarties sudarymo, kuris taip pat neginčytinai yra administracinės procedūros rezultatas - administracinis aktas, juridinis faktas, iš kurio tiesiogiai

⁶³³ Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. gruodžio 19 d. nutartis byloje „*Geonafta*“ v. *Angliavandenilių išteklių naudojimo konkurso komisija*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. birželio 5 d. apžvalga (Administracinių teismų praktika Nr. 10, 2007), Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. vasario 22 d. nutartis byloje *P. Š. ir kt. v. Palangos miesto savivaldybės administracija, Lietuvos geologijos tarnyba prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos ir kt.*

⁶³⁴ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. liepos 21 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-316/2009 *Vilniaus apygardos vyriausiasis prokuroras v. Lietuvos geologijos tarnyba prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos ir UAB „Žvyro karjerai“*.

kyla civilinės teisinės pasekmės (sutarties sudarymas). Pažymėtina, kad kaip ir minėtuose nuomos santykiuose, taip ir žemės gelmių išteklių panaudos santykiuose, lemiamą reikšmę šių panaudos santykių susiklostymui turi sutartis ir joje nustatytos panaudos sąlygos, kurios įrašomos į leidimą⁶³⁵. Valstybė, per savo instituciją suteikdama teisę naudoti žemės išteklius, neabejotinai veikia kaip šio turto savininkė (Konstitucijos 47 str. 1 d., Lietuvos Respublikos žemės gelmių įstatymo 2 str.). Darytina išvada, kad tokia teismų praktika iš tiesų remiasi ne suformuotais civilinio ir administracinio santykio kvalifikavimo kriterijais (arba jei remiasi, tai nenuosekliai), o tam tikrų santykių priskyrimo administracinės teisės sričiai absoliutinimo tradicija. Žinoma, pritartina, kad absorbcijos taisyklė nėra absoliuti ir kad ji neturi būti dirbtinai taikoma visais atvejais, kai byloje yra pareikšti skirtingos teisinės prigimties reikalavimai ir tie reikalavimai nėra taip susiję, kad pagal įstatymuose įtvirtintas rūšinio teisingumo taisykles negalėtų būti nagrinėjami skirtingų kompetencijų teismuose⁶³⁶, tačiau šios praktikos tikslas yra išvengti pernelyg nutolusių, administracinių santykių teisingumo priskyrimo bendrosios kompetencijos teismams, o ne tų, kurie yra tiesiogiai susiję su civilinio pobūdžio sutartimi, dėl kurios, kaip suteikiančios civilinę subjekcinę teisę, kyla ginčas. Taigi, manytina, kad šia teismų praktika analizuojamoje byloje teismas rėmėsi iškreipdamas (apversdamas) jos prasmę ir taip faktiškai paneigė absorbcijos taisyklės taikymo vieningumą. Ši ir kita teismų praktika rodo, kad

⁶³⁵ Matyti, kad konkurso dėl šių išteklių naudojimo procedūrų pasėkoje tiek išduodamas leidimas, tiek sudaroma sutartis, kuri, be kita ko, apibrėžia leidimo sąlygas (Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. gruodžio 19 d. nutartis byloje „*Geonafta*“ v. *Angliavandenilių išteklių naudojimo konkurso komisija*). Taigi, sistemiškai vertinant, šio konkurso procedūrų dalykas yra teisės naudoti išteklius suteikimas, kuris yra įforminamas dviem teisiniais instrumentais, priimamais faktiškai lygiagrečiai, tačiau esminis čia yra civilinės (nuosavybės) santykių aspektas, nuo kurio priklauso privačių ūkio subjektų komercinės veiklos galimybės. Todėl šio konkurso procedūros gali būti laikomos ikisutartinių santykių dalimi taip pat kaip konkurso procedūros dėl žemės ar patalpų nuomos. Kriterijumi šiuos santykius laikyti administraciniais negali būti nei tai, kad šių leidimų išdavimas ir sutarčių sudarymas dėl savo reikšmės yra atliekamas įtraukiant aukščiausias valdžios institucijas – nutarimą dėl leidimo išdavimo priima Vyriausybė. Palyginimui, sprendimą dėl kur kas reikšmingesnių teisinių santykių - dėl valstybinės paskolos ir valstybės kitų esminių turtinių įsipareigojimų, priima Seimas (Konstitucijos 128 str. 1 d.), tačiau tai nepaneigia civilinio teisinio jų pobūdžio.

⁶³⁶ Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. vasario 2 d. nutartis byloje *D. G. v. Vilniaus apskrities viršininke administracija ir V. I. P.* Šioje byloje kadastrinių matavimų teisingumas buvo susijęs su tolesniu civilinio ginčo išsprendimu dėl žemės sklypo ribų tarp privačių asmenų.

„dominavimo“ kriterijus savo esme negali būti taikomas, nes tuomet jis turėtų būti taikomas nuosekliai visose bylose dėl viešojo administravimo subjektų sutartinių santykių, kadangi visuose juose yra dominuojantis administracinių sprendimų priėmimas, kurie yra juridinis pagrindas sudaryti sutartis, tačiau tai, kad be šių sprendimų sutartis negali būti sudaryta (t.y., jie yra „lemiantys sutartinio santykio susiklostymą“) nekeičia pačios sutarties pobūdžio, o, atvirkščiai, - atitinkamas betarpiškas šių sprendimų susietumas su sutarties sudarymu yra lemiamas kriterijus visos bylos priskirtinumui bendrosios kompetencijos teismams⁶³⁷.

Šiuo atžvilgiu iš tiesų kelia abejonių, kai nutolusioms administracinėms procedūroms prilyginami viešojo administravimo subjekto sprendimai (raštai), tiesiogiai susiję su sutarties sąlygų nustatymu, ir ginčas priskiriamas spręsti administraciniam teismui. Pvz., Specialioji teisėjų kolegija išaiškino, kad nors valstybinės žemės pardavimas yra civilinis sandoris, tačiau, prieš tokį sandorį sudarant, yra atliekamos specialių teisės aktų reglamentuotos viešojo administravimo procedūros, kurių metu įgalioti viešojo administravimo subjektai suformuoja atitinkamus sklypus, nustato, ar egzistuoja teisės aktuose numatytos sąlygos sklypų pardavimui, parengia reikiamus dokumentus ir atlieka kitus būtinus veiksmus. Kolegija sprendė, kad pareiškėjos paduotas skundas iš esmės ir yra susijęs su viešojo administravimo procedūrų vykdymu, nes atsakovas, išnagrinėjęs pareiškėjos prašymą taikyti parduodamai valstybinei žemei rinkos kainą mažinantį 0,6 koeficientą, padarė išvadą, jog pareiškėja neatitinka sąlygų

⁶³⁷ Kai kuriose bylose dominavimo kriterijus taikomas tiesiogiai skaičiuojant reiškiamus reikalavimus. Pvz., 2012 m. vasario 8 d. nutartis byloje *A. Z. v. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Lazdijų, Druskininkų skyriai ir Druskininkų savivaldybė*. Tačiau pastebėtina, kad sutarčių sudarymo procedūroms tampant vis labiau reglamentuotoms teisės normomis, ginčai iš turtinių santykių, kuriuose dalyvauja viešojo administravimo subjektai, vis labiau bus susiję su administracinių aktų, esančių tiesiogiai su sutartiniais santykiais susijusiais juridiniais faktais, ginčijimu ir reikalavimų šiuos aktus panaikinti gausa. Kvestionuotina, ar vien tik tai, jog tokių administracinių procedūrų daugėja ir jos tampa vis labiau reglamentuotomis, keičia civilinio sutartinio santykio pobūdį. Nors sutartis „apauga“ administracinėmis procedūromis ir sprendimais, tačiau santykio esmė lieka ta pati – civilinių teisių apsauga ir gynyba. Be kita ko, ir dėl šios priežasties dominavimo kriterijus, ypač kai jis pasireiškia tiesiog aritmetiniu minėtų aktų ir reikalavimų dėl jų suskaičiavimu, yra iš esmės ydingas. Tuo tarpu tiesioginis akto ir sutarties susietumas turėtų išlaikyti esminio kriterijaus statusą.

minėto koeficiento taikymui, ir atsisakė tenkinti atitinkamą jos prašymą⁶³⁸. Kita vertus, teismų praktikoje gausu ir pavyzdžių, kai minėtas susietumas vertintas ganėtinai plačiai. Pvz., apskrities viršininko įsakymą, kuriuo buvo nustatytos pareiškėjo ir trečiųjų suinteresuotų asmenų dalys valstybiniame žemės sklype teismas traktavo kaip aktą, kurio pagrindu siekiama pakeisti atsakovo su pareiškėju sudarytos valstybinės žemės panaudos sutarties sąlygas⁶³⁹. Tai buvo pakankamas teisinis ryšys, kad ginčas būtų sprendžiamas bendrosios kompetencijos teisme.

Apibendrinant galima teigti, kad teismų praktikos pozicija absoliučiai neigianti viešojo administravimo subjektų priimamų aktų ikisutartiniuose ar sutarties vykdymo santykiuose administracinę prigimtį, stokoja pagrįstumo. Nors šie subjektai priima aktus, susijusius, tegu ir betarpiškai, su sutartimi (net ir tuomet, kai sutartinio santykio prigimtis aiškiai kyla iš civilinės teisės), minėti aktai nepraranda administracinio pobūdžio. Klausimus dėl konkrečios sutarties sudarymo viešojo administravimo subjektai sprendžia ne tik civiliniais būdais, bet ir administracinėmis procedūromis. Šio subjekto aktai, priimami dėl sutarčių sudarymo, neturi tik subordinacinio valdingo pobūdžio, tačiau kaip teisių pripažinimas ar suteikimas, valios išreiškimas iš viešojo administravimo subjekto

⁶³⁸ Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. gegužės 29 d. nutartis byloje *G. K. v. Nacionalinė žemės tarnyba*. Papildomai šioje nutartyje nurodyta, kad ginčas tarp šalių kyla *ne dėl civilinio pobūdžio sąlygų* valstybinės žemės įsigijimui, bet dėl specialiaame teisės akte (Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinajame įstatyme) numatytos valstybės *paramos* įsigyjant valstybinę žemę suteikimo, t. y., dėl administracinio pobūdžio klausimo. Tačiau nepaisant to, kad žemės sklypai buvo suprojektuoti pagal minėtą laikinąjį įstatymą, kolegija ne kartą sprendė, kad ginčas yra susijęs su ikisutartiniais teisiniais santykiais dėl pirkimo - pardavimo sutarties sudarymo, kuriuose atsakovas veikia ne kaip viešojo administravimo subjektas, bet kaip civilinių teisinių santykių dalyvis (Specialiosios teisėjų kolegijos 2009 m. birželio 1 d. nutartis byloje *L. J. v. Panevėžio apskrities viršininko administracija*, 2010 m. spalio 6 d. nutartis byloje *E. K. v. Nacionalinė žemės tarnyba*, 2011 m. rugsėjo 8 d. nutartis byloje *A. S. ir kt. v. Nacionalinė žemės tarnyba*). Šie ikisutartiniai santykiai vertinti plačiai, apimant visas asmenų pateiktų prašymų leisti įsigyti žemės sklypus pagal minėtąjį laikinąjį įstatymą procedūras. Taigi, šiuo požiūriu Kolegija 2012 m. gegužės 29 d. nutartyje, manytina, nepagrįstai ikisutartiniais santykiais nelaikė santykių, tiesiogiai susijusių su esminės sutarties sąlygos - kainos nustatymu. Kolegijos išvada, kad ši sąlyga yra ne civilinio pobūdžio, yra diskutuotina. Nepaisant to, kad sutarties kaina yra reguliuojama teisės aktais, ji, kaip sutarties sąlyga, civilinio pobūdžio nepraranda, jei tik pati sutartis kvalifikuojama kaip civilinė teisinė.

⁶³⁹ Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. spalio 8 d. nutartis byloje *Aukštaitijos nacionalinio parko direkcija v. Utenos apskrities viršininko administracija*.

pusės administracinį teisinį pobūdį neabejotinai turi. Tačiau kadangi teisės, kurios tokiais aktais suteikiamos arba gali būti suteikiamos, yra ne administracinio, o sutartinio civilinio pobūdžio, šie aktai yra juridiniai faktai, su kuriais teisė minėtas sutartines, *inter alia*, civilines teises sieja, tuo tarpu galutinę ir lemiamą reikšmę santykio susiklostymui turi sutartis. Taigi, nors ikisutartiniuose santykiuose priimti aktai nepraranda administracinio pobūdžio, teismuose turėtų būti sprendžiama dėl asmenų teisių, ir, jei pastarosios yra civilinio pobūdžio, susijusios su sutarties sudarymu ar kyla iš sutarties, šių teisių suteikimo įforminimo būdas iš viešojo administravimo subjekto pusės (šiuo atveju - administracinis) neturėtų turėti reikšmės. Viešojo administravimo subjekto statusas šiuose santykiuose yra tiek civilinis, tiek administracinis, kadangi šis subjektas, sukurdamas ar įgyvendindamas civilines teises ir pareigas, neturi savo dispozicijoje išimtinai „civilinės“ sprendimų priėmimo būdo ir formos, todėl neišvengiamai turi atitikti ir procedūrinius administracinius minėtų aktų (sprendimų) priėmimo reikalavimus. Taigi, esminis yra paties sutartinio teisinio santykio kvalifikavimas, pagal kurį turėtų būti sprendžiama ir dėl viešojo administravimo subjektų priimamų aktų priskyrimo ikisutartiniams santykiams. Pažymėtina, kad sprendžiant dėl sutartinių santykių kvalifikavimo, jų dalyką ir pobūdį ypatingai svarbu vertinti tinkamai atsižvelgiant į sutartinį santykį nuo administracinių santykių ir juose atliekamų procedūrų, kurios visais atvejais sudaro tam tikrą etapą iki sutarties sudarymo. Būtina netapatinti sutarties dalyko su minėtų administracinių santykių dalyku. Tai akivaizdu ir iš šiame darbe (žr. II.[1.2.] darbo dalį) aptartos tarptautinės privatinės teisės bylų praktikos.

2.2. Viešojo administravimo subjekto sudaromų sutarčių kvalifikavimas priskiriant jas civilinės teisės sričiai ir specifinių sutarčių nepriskyrimo šiai sričiai argumentų kritinis vertinimas.

Remiantis nuosavybės domeno priskirtinumu civilinei teisei ir įstatymų leidėjo valia reglamentuoti viešosios nuosavybės teisinius santykius Civiliniame

kodekse, civilinėmis teismų praktikoje kvalifikuojamos *valstybės ir savivaldybių turto naudojimo, valdymo ir disponavimo* sutartys. Teisinis šių sutarčių kvalifikavimas civilinėmis tradiciškai remiasi CK 1.1 str. 1 dalies ir CK 2.36 str. 1 dalies normomis, nustatant, kad atitinkami santykiai yra civiliniai teisiniai, nes yra turtinio pobūdžio ir yra tiesiogiai reglamentuojami Civiliniame kodekse kaip civiliniai teisiniai (taigi, pagal šių santykių prigimtį ir dalyką). Konstatuojama, kad tai, jog šiuose santykiuose dalyvauja viešojo administravimo subjektas, nekeičia šių santykių dalyko ir pobūdžio, nes šie subjektai civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvauja lygiais pagrindais kaip ir kiti šių santykių dalyviai (CK 2.36 str. 1 d.). Akcentuotina tai, kad ir tuomet, kai sutartiniame santykiuje dalyvauja du viešojo administravimo subjektai, santykis, remiantis šiuo kriterijumi, nepraranda civilinio pobūdžio, pvz., teismų praktikoje yra spęsta, kad tai, jog valstybės žemės panaudos sutartis yra sudaryta tarp dviejų viešosios teisės subjektų, negali savaime būti laikoma kriterijumi, jog ji nėra civilinė⁶⁴⁰.

Kvalifikuojant šiuos santykius išskirtinai pagal jų dalyką ir prigimtį, neatsižvelgiama į tai, kad jie viešųjų tikslų atžvilgiu yra specifiniai ir reglamentuoti specialiosiomis normomis ar jiems taikomas viešosios teisės principas⁶⁴¹. Nepaisant to, kad jų dalykas yra viešoji nuosavybė, teisiųjų santykių kvalifikavimo tikslais jie laikomi sudaromais tais pačiais pagrindais, kaip ir privačių asmenų sudaromi pirkimo - pardavimo, nuomos, panaudos teisiniai santykiai, t.y., neperžengiant įprastų minėtų santykių tarp privačių asmenų reglamentavimo ribų. Taigi, objektyvieji santykio dalyko ir prigimties kriterijai bei teisinio reglamentavimo nuostatos šiuo atveju vaidina esminių kriterijų vaidmenį. Šios sutartys yra laikomos civilinėmis, nepaisant to, kad teismų praktikoje ne kartą eksplicitiškai konstatuotas jų ryšys su viešojo intereso įgyvendinimu ir valstybės ar savivaldybės funkcijų vykdymu. Valstybės ar savivaldybės turtas,

⁶⁴⁰ Specialiosios teisėjų kolegijos 2009 m. sausio 27 d. nutartis byloje *Vilniaus apygardos vyriausiasis prokuroras v. Vilniaus miesto savivaldybė ir kt.*

⁶⁴¹ Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 81 straipsnis.

kaip viešosios nuosavybės teisės objektas, turi būti naudojamas *tik siekiant patenkinti tam tikrus viešuosius interesus*. Valstybei ar savivaldybei priklausančio turto perleidimas privatiems asmenims yra susijęs su viešojo intereso įgyvendinimu, todėl įstatymas tokiam perleidimui nustato specialius reikalavimus, kurie dažniausiai yra imperatyvūs. Tokį teisinį reglamentavimą lemia valstybės ir savivaldybės, kaip civilinių teisinių santykių *subjektų* ir valstybės ar savivaldybės turto, kaip nuosavybės teisės *objekto*, savitumas. Konstitucijos 128 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarką nustato įstatymas. Konstitucinis Teismas, aiškindamas šią nuostatą, yra pažymėjęs, kad „santykiai, atsirandantys valdant valstybinį turtą, juo naudojantis ir disponuojant, reguliuotini tik įstatymu“⁶⁴², kad „tik įstatymų leidėjas gali nustatyti valstybės lėšų panaudojimo formą“⁶⁴³, kad „tik įstatymų leidėjas gali nustatyti disponavimo valstybinio turto <...> būdus ir sąlygas“⁶⁴⁴; kad „Konstitucijos 128 straipsnio 2 dalies nuostata, jog valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarka nustatyta įstatymu, reiškia, kad valstybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimas kitų subjektų nuosavybėn turi būti grindžiamas įstatymu, kad įstatymuose turi būti *inter alia* nustatytos valstybės institucijos, turinčios teisę priimti sprendimus dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimo kitų subjektų nuosavybėn, ir šių institucijų įgaliojimai perduoti minėtą turtą, taip pat šio turto perdavimo sąlygos ir tvarka“⁶⁴⁵. Taigi, subjektų, įskaitant viešojo administravimo subjektus, nustatymas ir įgaliojimų jiems suteikimas yra administraciniai teisiniai elementai šiuose sutartiniuose santykiuose. Tačiau, vis dėl to, teisė, kuri įgyvendinama šiuose sutartiniuose santykiuose, yra valstybės (savivaldybės) nuosavybės teisė, tuo tarpu

⁶⁴² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. sausio 24 d. nutarimas.

⁶⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d. nutarimas.

⁶⁴⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas.

⁶⁴⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas.

minėtų subjektų (institucijų) įgaliojimai yra tik instrumentinis ir (ar) procedūrinis šios teisės įgyvendinimo aspektas⁶⁴⁶.

Kaip minėta, Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas nustato, kad valstybės (savivaldybės) turto perleidimo santykių reglamentavimas grindžiamas valstybės turto tvarkymo visuomeninės naudos, efektyvumo, racionalumo ir viešosios teisės principais (8¹ str.). Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje ne kartą pažymėta, kad valstybei ar savivaldybei priklausančio turto perleidimas yra susijęs su viešojo intereso apsauga⁶⁴⁷, kad valstybės ir savivaldybių turtas, kaip viešosios nuosavybės teisės objektas, turi būti naudojamas tik siekiant patenkinti tam tikrus viešuosius interesus, o teisės normos, reglamentuojančios valstybės ir savivaldybių turto perleidimą, turi būti aiškinamos ir taikomos taip, kad būtų apgintas viešasis interesas⁶⁴⁸. Šio teismo praktikoje taip pat pateikti išaiškinimai, kad viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimas skiriasi nuo privačios nuosavybės teisės įgyvendinimo: viešosios nuosavybės teisė įgyvendinama vadovaujantis viešosios teisės principais ir normomis⁶⁴⁹; šią teisę įgyvendina valstybė ir savivaldybės, veikiančios per

⁶⁴⁶ Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. rugpjūčio 1 d. nutartimi byloje *Vyriausybės atstovas Marijampolės apskrityje v. Marijampolės savivaldybės taryba* ginčas, kilęs iš turto disponavimo patikėjimo teise santykių priskirtas administraciniam teismui tuo pagrindu, kad, be kita ko, kad savivaldybė šiuose santykiuose *vykdo veiklą, skirtą įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, t.y. viešąjį administravimą ir kad valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise yra viena iš valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų*. Taigi, šioje nutartyje nepagrįstai suabsoliutinti administraciniai šių santykių elementai. Nepaisant to, teismų praktika, traktuojanti šiuos ginčus esant civilinio teisinio pobūdžio, yra pakankamai vieninga. Turto patikėjimo santykiai Kolegijos praktikoje vertinami kaip civiliniai ne tik tada, kai jie susiklosto turto patikėjimo sutarties pagrindu, bet ir atitinkamo administracinio akto dėl turto perdavimo patikėjimo teise pagrindu, akcentuojant civilines turto patikėtojo ir patikėtinio teises (Specialiosios teisėjų kolegijos 2009 m. vasario 12 d. nutartis byloje *Kauno sporto klubas „Gintaras“ v. Kauno miesto savivaldybė*).

⁶⁴⁷ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. kovo 22 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-196/2006 UAB „Jutra“ v. *Vilniaus miesto savivaldybės taryba*, 2009 m. spalio 9 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-400/2009 *Jurbarko rajono savivaldybės administracija v. Jurbarko rajono ŽŪB „Jurbarkai“ ir kt.*

⁶⁴⁸ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. gegužės 4 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-263/2005 UAB „Domus Perfecta“ v. *UAB vaistinė „Širdažolė“*, 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis c. b. bylos Nr. 3K-3-416/2005 UAB „Sigma Telas“ ir kt. v. *AB „Rytų skirstomieji tinklai“ ir kt.*, 2011 m. gegužės 17 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-237/2011 UAB „Artapolas“ v. *UAB „Autoreikmuo“ ir kt.*

⁶⁴⁹ Čia pastebėtina, kad teismų praktikoje, nepaisant imperatyvaus reguliavimo, dažnai pabrėžiama priešingai, kad, pvz., panaudos teisiniai santykiai, nepriklausomai nuo panaudos subjektų bei to, jog panaudos sutarties dalyku yra atitinkami valstybinės žemės sklypai, yra reguliuojami privatinės, bet ne viešosios teisės normomis (Specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. gegužės 20 d. nutartis *L. Č. v. Kauno*

atitinkamas savo institucijas; jų sprendimai turi užtikrinti viešąjį interesą, tenkinti visuomenės poreikį; sudarant sandorius ar priimant sprendimus dėl valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo privaloma vadovautis efektyvumo ir racionalumo, kitais įstatymo įtvirtintais viešosios nuosavybės teisės įgyvendinimo principais⁶⁵⁰. Teismų praktikoje taip pat išaiškinta, kad racionalumo principas reiškia, kad valstybės ir savivaldybių turtas turi būti tausojamas, nešvaistomas ir racionaliai tvarkomas, o viešosios teisės principas – kad sandoriai dėl valstybės ir savivaldybių turto turi būti sudaromi tik teisės aktų, reglamentuojančių disponavimą valstybės ir (ar) savivaldybių turtu, nustatytais atvejais ir būdais ir šis principas yra imperatyvus. Taigi valstybės (savivaldybių) turto tvarkymo santykiuose teisėta yra tik tai, kas tiesiogiai leista įstatymo. Tačiau nei viešojo subjekto “savitumas”, nei viešasis interesas, nei minėtas imperatyvus reguliavimas savaime nėra šias sutartis kvalifikuojantys požymiai. Tai, kaip teismų praktikoje aiškinamas “viešosios teisės principas” patvirtina darbe jau išdėstytą poziciją (žr. III.[1.2.] darbo dalį), jog pastarasis nėra tapatus viešojo administravimo principams, o išreiškia sutarties ir imperatyvių teisės normų santykį, imperatyvaus reguliavimo metodo *civilinėje teisėje* taikymą. Dėl to gali atsirasti tik tam tikri sutarties laisvės principo ir iš jo sekančių sutarties šalių teisių nustatyti ar pakeisti sutarties sąlygas ribojimai, tačiau patys sutartiniai santykiai kvalifikuojami kaip civiliniai, pabrėžiant valstybės, kaip savininko, teisių įgyvendinimo kriterijų, pavaldumo tarp šių santykių subjektų nebuvimą⁶⁵¹. Nėra

apskritis viršininko administracija ir kt., 2005 m. vasario 3 d. nutartis *K. A. V. ir kt. v. Kauno apskrities viršininko administracija*). Skirtumo tarp viešosios teisės normų ir imperatyvių teisės normų neįžvelgimas sąlygoja neteisingą aiškinimą: specialiųjų civilinius santykius reglamentuojančių imperatyvių normų viršenybės pripažinimą CK dispozityvių normų ir sutarties sąlygų atžvilgiu, o kai kuriais atvejais – ir šio kodekso imperatyvių normų atžvilgiu būtent pagal CK 1.2 str. 2 dalį, kai tuo tarpu turėtų būti taikomas CK 1.3 straipsnis. Imperatyvios normos turi viršenybę CK dispozityvių normų ar sutarties sąlygų atžvilgiu visais atvejais, tačiau ne todėl, kad jos yra viešosios teisės šakos normos. Tuo tarpu, jei santykiai yra civilinės teisės reglamentuojami santykiai, CK imperatyvios normos turi viršenybę specialių įstatymų normų atžvilgiu.

⁶⁵⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. vasario 23 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-53/2012 *UAB „Jurgio valda“ v. VĮ „Turto bankas“ ir kt.*

⁶⁵¹ Specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. sausio 7 d. nutartis byloje *E. J. ir O. D. J. v. Marijampolės apskrities viršininko administracija ir kt.*, 2006 m. sausio 24 d. nutartis byloje *P. J. K. v. Kauno apskrities*

tikslinga išsamiai pateikti gausią tokių santykių kvalifikavimo civiliniais teismų praktika. Pažymėtina tik kad *dominium*, t.y. civilinės nuosavybės teisės, savininko teisių įgyvendinimo kriterijus šiuose santykiuose turi esminę reikšmę. Kaip minėta, su tuo sutinka ir administracinės teisės mokslininkai⁶⁵².

Viešojo administravimo subjektų sudaromi *privatizavimo sandoriai* teismų praktikoje kvalifikuojami pabrėžiant ypatingai glaudų privatinės ir viešosios teisės santykį. Teismų sprendimuose nurodoma, kad privatizavimo sandoris yra civilinis teisinis sandoris; viešojo administravimo institucija veikia įgyvendinama savivaldybės, kaip turto savininkės, teisę disponuoti jai priklausančiu turtu, siekiant jį perduoti potencialiam pirkėjui pagal privatizavimo sandorį⁶⁵³. Tačiau, remiantis bendruoju valstybės (savivaldybės) turto naudojimo, valdymo, disponavimo reguliavimu, taip pat, *inter alia*, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 23 d. nutarimu⁶⁵⁴ laikoma, kad privatizavimo santykiai priskirtini santykiams, kuriuos reglamentuoja *visų pirma* viešosios teisės normos, todėl jiems Civilinio kodekso normos taikomos tiek, kiek šių santykių nereglamentuoja atitinkami įstatymai, taip pat šiame kodekse įsakmiai nurodytais atvejais. Negalima nepastebėti, kad taip aiškinamas privatizavimo teisės aktų ir Civilinio kodekso santykis atitinka subsidiaraus šio kodekso taikymo taisyklės, tokias pačias, kokios nustatytos CK 1.1 str. 2 dalyje. Tačiau toks atitikimas bei imperatyvumo principo dominavimas šiuose santykiuose savaime nesuponuoja, jog šie santykiai būtų laikomi ne civilinės prigimties santykiais. Teismų praktika dėl Civilinio kodekso taikymo šiems santykiams būdo yra skirtinga: vienais atvejais nagrinėjant bylas dėl privatizavimo sandorių yra taikoma ir CK 2.36 str. 1 dalis, nurodanti viešojo administravimo subjekto veikimą *civiliniuose* santykiuose

viršinininko administracija, 2005 m. sausio 11 d. nutartis byloje *J. A. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*, 2006 m. kovo 31 d. nutartis byloje *V. L. v. Kauno miesto savivaldybė ir kt.*

⁶⁵² Andruškevičius A. Administracinė teisė, *op. cit.*, p. 73.

⁶⁵³ Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis byloje *Handelshuset Sverige–Litauen AB v. Klaipėdos miesto savivaldybės taryba* (Teismų praktika Nr. 28, 2008), Specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. birželio 7 d. nutartis *VšĮ „American English School“ v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.

⁶⁵⁴ Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 23 d. nutarimas.

lygiais pagrindais⁶⁵⁵, kitais atvejais sprendžiama, kad šiuos santykius visų pirma reglamentuoja specialios viešosios teisės normos, o CK normos šiems santykiams reguliuoti taikomos taip, kaip tai nustatyta CK 1.1 straipsnio 2 dalyje⁶⁵⁶. Pažymėtina, kad pastarojoje teismų praktikoje įstatymo norma, kad privatizavimo sandoriui ir nuosavybės teisės į privatizavimo objektą atsiradimui yra taikomos Civilinio kodekso nuostatos, jei šiame įstatyme ar privatizavimo sandoryje nenustatyta kitaip⁶⁵⁷, taikoma ne pagal įstatymo leidėjo valią: neieškant pastarųjų išimčių, ši norma interpretuojama kaip nustatanti ne tiesioginį (nuo kurio nukrypstama tik minėtomis išimtimis), o subsidiarų Civilinio kodekso taikymą šiems sandoriams. Tačiau pažymėtina, kad aprobuotoje teismų praktikoje vieningai teigiama, jog privatizavimas yra civilinio pobūdžio santykiai⁶⁵⁸. Akcentuojami tokie kriterijai, kaip kad šiuo atveju valstybė ar savivaldybė veikia kaip privatizuojamo turto savininkas, ir atitinkamai, jos administravimo institucija veikia ne kaip viešojo administravimo subjektas⁶⁵⁹. Ši pozicija sustiprinta ir naujausioje praktikoje, kuria plačiai vadovaujamosi kitose bylose⁶⁶⁰. Atsižvelgiant ir bendrą valstybės (savivaldybės) nuosavybės teisinių santykių reglamentavimą bei aprobuotą teismų praktiką šiose bylose, manytina, kad CK 1.1 str. 2 dalis, kuri

⁶⁵⁵ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. kovo 7 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-95/2011 *VĮ Valstybės turto fondas v. I. P.*, 2006 m. spalio 10 d. nutartis c. b. Nr. 3K-7-470 *L. B. v. VĮ Valstybės turto fondas*.

⁶⁵⁶ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. vasario 20 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-38/2012 *Šiaulių miesto savivaldybės administracija v. VĮ Valstybės turto fondas*.

⁶⁵⁷ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 21 str. 6 dalis.

⁶⁵⁸ Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis byloje *Handelshuset Sverige–Litauen AB v. Klaipėdos miesto savivaldybės taryba* dėl sprendimo pripažinimo negaliojančiu rūšinio teismingumo. Teismų praktika Nr. 28, 2008. Kita vertus, kai kuriose Kolegijos nutartyse spęsta, kad jog valstybės ir savivaldybių dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose nėra savitiksliis ir yra apribotas Konstitucijoje bei kituose teisės aktuose joms priskirtų funkcijų įgyvendinimu, kad ginčas dėl privatizuojamo objekto įtraukimo į privatizuojamų objektų sąrašą teisėtumo yra dėl Kauno miesto savivaldybės tarybos – kaip viešojo administravimo subjekto – netinkamo teisės aktais jai priskirtos funkcijos įgyvendinimo (Kolegijos 2005 m. rugsėjo 5 d. nutartis byloje *Petras Gražulis v. Kauno miesto savivaldybė*). Kaip ir kituose valstybių turto valdymo ir disponavimo santykiuose, ikisutartinės procedūros, ypač susijusios su privačių asmenų teisių neatsiejamu įtakojimu, manytina, neturėtų keisti ginčo žinybingumo ir turėtų būti taikomas absorbcijos principas.

⁶⁵⁹ *Ibid.*, Specialiosios teisėjų kolegijos 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis.

⁶⁶⁰ Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. gruodžio 20 d. nutartis byloje *J. P. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*; cituota 15-oje bylų (duomenys www.teismupraktika.lt), žiūrėta 2013 m. balandžio 26 d. 13:49).

skirta atriboti viešosios teisės reglamentuojamus santykius nuo civilinių⁶⁶¹ ir nustatyti CK taikymo subsidiarumo jiems taisyklę, neturėtų būti taikoma privatizavimo santykiams. Imperatyvumo, viešojo intereso ir valstybės funkcijos vykdymo elementai yra būdingi visiems šiems santykiams, tačiau, nepaisant to, jie neleidžia išskirti šių santykių iš civilinės teisės srities, priešingu atveju civilinės teisės taikymas turtiniuose santykiuose taptų priklausomu išimtinai nuo *ratione personae* kriterijaus, t.y., šie santykiai taptų atribojamais pagal subjektą, o ne pagal dalyką.

Vis dėl to, kai kuriuos valstybės turto valdymo naudojimo ir disponavimo santykius teismų praktikoje bandoma išskirti iš civilinės teisinės srities, neatsižvelgiant į bendrą aukščiau minėtą susiklosčiusią praktiką. Kalbant apie šių sutartinių santykių dalyką, jis gali būti vertinamas kaip specifiskesnis nei kituose atitinkamuose turtiniuose santykiuose, jei būtų vertinamas per šių sutarčių tikslą, t.y. kam (kokiems tikslams) yra skirtas konkretaus valstybės turto naudojimas, valdymas, disponavimas. Atitinkamai, teismų praktikoje dėl šių santykių kvalifikavimo esminiu tampa sutarties tikslo (arba, sutarties dalyko, apibrėžiamo per sutarties tikslą) kriterijus, o ne objektyvieji santykio dalyko ir prigimties kriterijai.

Pavyzdžiui, kaip jau minėta, Specialioji teisėjų kolegija išaiškino, kad ginčas valstybinės žemės įsigijimo pagal Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinąjį įstatymą⁶⁶² srityje kyla ne dėl civilinio pobūdžio sąlygų, bet dėl specialiaame teisės akte numatytos valstybės *paramos* įsigyjant valstybinę žemę suteikimo, t.y. - dėl administracinio pobūdžio klausimo⁶⁶³. Tačiau jau minėta, kad ankstesnėje Kolegijos praktikoje šie ginčai buvo kvalifikuojami civiliniais⁶⁶⁴. Iš tiesų, šis įstatymas nustato diferencijuotą

⁶⁶¹ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos. Vilnius: Justitia, 2001, p. 57.

⁶⁶² Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinasis įstatymas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 15-600; 2004, Nr. 124-4490.

⁶⁶³ Specialiosios teisėjų kolegijos 2012 m. gegužės 29 d. nutartis byloje *G. K. v. Nacionalinė žemės tarnyba*.

⁶⁶⁴ Specialiosios teisėjų kolegijos 2009 m. birželio 1 d. nutartis byloje *L. J. v. Panevėžio apskrities*

teisinių reguliavimą, kuris ES teisės aktų kontekste yra *valstybės pagalba*, todėl šis įstatymas yra suderintas su atitinkamų teisės aktų nuostatomis. Visgi ši valstybės pagalbos forma, nors minėto įstatymo 3 straipsnyje ir įvardinta kaip valstybės parama ir plačiąja prasme yra pagrįsta socialiniais tikslais, nelaikytina atskira paramos santykių rūšimi⁶⁶⁵. Iš tiesų, valstybė turi daug priemonių skatinti vienų ar kitų santykių susiklostymą ir nustatyti diferencijuotą, lengvatinį reguliavimą, taikyti skirtingą apmokestinimą ir pan., kurios gali būti pripažįstamos valstybės pagalba pagal jos apibrėžimą ES sutartyje ir ES teismų jurisprudencijoje. Tačiau tai, kad tam tikra valstybės veikla patenka į valstybės pagalbos sampratą, nėra kriterijus santykius, susiklostančius minėtoje veikloje, laikyti ne civiliniais, jei tokiais jie yra pagal savo dalyką ir prigimtį. Kita vertus, pažymėtina, kad valstybės pagalbos samprata šalina pagrindą konstatuoti valdžios (*imperium*) elementą atitinkamuose santykiuose, nes *ius imperii* veiklai ES nuostatos dėl valstybės pagalbos kaip tik – netaikytinos⁶⁶⁶.

Specifinė teismų praktika susiklostė ir dėl *valstybės rezervo pasaugos* sutarties. Kolegija darė išvadą, kad ginčas šiuo atveju kyla tarp viešojo administravimo subjektų jų veiklos, skirtos specialiesiems teisės aktams įgyvendinti, srityje, t.y., iš viešojo administravimo santykių⁶⁶⁷. Aptariamoms pasaugos sutartys išskirtos iš civilinių pasaugos sutarčių, vadovaujantis sutarties

viršinininko administracija, 2010 m. spalio 6 d. nutartis byloje *E. K. v. Nacionalinė žemės tarnyba*, 2011 m. rugsėjo 8 d. nutartis byloje *A. S. ir kt. v. Nacionalinė žemės tarnyba*. Pažymėtina, kad būtent šios nutartys atspindi susiklosčiusią praktiką dėl minėtų specifinių pirkimo -pardavimo santykių kvalifikavimo. Nors šiose bylose buvo keliamas paveldėjimo klausimas, tačiau, pabrėžtina, – civilinio ikisutartinio pobūdžio teisės į sklypų pardavimą, o ne kokios nors administracinės teisės į “valstybės paramą” paveldėjimo klausimas.

⁶⁶⁵ Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinasis įstatymu nėra įgyvendinamos 1999 m. gegužės 17 d. Europos Sąjungos Tarybos reglamento (EB) Nr. 1257/1999 dėl Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (EŽŪOGF) paramos plėtrai ir iš dalies pakeičiančio bei panaikinančio tam tikrus reglamentus (OL 2004 m. *specialiusis leidimas*, 3 skyrius, 25 tomas, p. 391-413) nuostatos dėl ES paramos: įstatyme numatytas lengvatinis valstybės žemės sklypų įsigijimas, įvardintas “valstybės parama”, nėra viena iš šiame reglamente nurodytų paramos rūšių.

⁶⁶⁶ ES sutarties 107 straipsnis netaikytinas, kai valstybė veikia vykdydama valdžios įgaliojimus arba kai valstybės institucijos veikia kaip valdžios institucijos.

⁶⁶⁷ Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. birželio 6 d. nutartis byloje *Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos v. Ignalinos rajono savivaldybės administracija*.

sudarymo tikslo kriterijumi, imperatyviniu jų reguliavimo metodu⁶⁶⁸ ir pavaldumo konstatavimu šiuose santykiuose, valstybės rezervo tvarkytojo funkcijas interpretuojant kaip viešosios valdžios funkcijas. Sutartis tuo tarpu laikoma instrumentu, kuriuo įgyvendinamos šios funkcijos ir tikslai⁶⁶⁹. Pirmiausia, analizuojant šios teismų praktikos nuostatas dėl pavaldumo kriterijaus, pažymėtina, kad sistemiškai vertinant Valstybės rezervo įstatymo nuostatas bei lyginant šių pasaugos sutarčių režimą su civilinių pasaugos sutarčių reglamentavimo režimu (įskaitant, ir valdžios funkcijų įgyvendinimo užtikrinimui sudaromas sutartis, tokias, kaip muitinės sulaikytų prekių saugojimas), toks vienareikšmiškas traktavimas, suabsoliutinant administracinį elementą valstybės rezervo išteklių pasaugos santykiuose, yra diskutuotinas⁶⁷⁰. Ši sutartis yra susijusi su turiniais pasaugos santykiais ir valstybės institucija, sudarydama ir vykdydama ją, įgyvendina valstybės, kaip savininko, teises (Valstybės rezervo įstatymo 5 str.). Neginčytina, kad valstybės rezervas, kaip turtas ir sutarties objektas šiuo atveju yra ypatingo pobūdžio, nes tai yra ištekliai, kurie skirti naudoti ypatingais valstybei momentais, tokiais kaip mobilizacija, karo ar nepaprastoji padėtis⁶⁷¹. Todėl natūralu, kad sutarties objekto specifiškumas šiuo atveju lemia imperatyvų šių sutarčių reguliavimą. Tai, kad įstatyme vartojama sąvoka “valstybės rezervo administravimas” ir ji apibrėžiama kaip valstybės rezervo koordinatoriaus, valstybės rezervo tvarkytojų ir valstybės rezervo atsakingųjų saugotojų *funkcijų*

⁶⁶⁸ Nurodoma, kad šios sutarties sudarymas bei jos turinio nustatymas yra sąlygojamas Valstybės rezervo įstatyme ir su juo susijusiuose kituose teisės aktuose nustatytų taisyklių bei reikalavimų. Tačiau, kaip minėta, imperatyvus reguliavimo metodas būdingas absoliučiai visiems valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo santykiams ir kyla iš viešosios teisės principo. Neginčytina, kad valstybei priklausantis turtas yra nevienodas ir todėl jam tvarkyti yra priimti skirtingi įstatymai, juose nustatyti skirtingi apribojimai ir paskirti skirtingi viešojo administravimo subjektai, kitos institucijos, tačiau Konstitucijos 23 ir 128 straipsnio požiūriu visas valstybės turtas paklūsta vienodai imperatyviam teisiniam režimui, kuris vis dėl to nėra lemiantis valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo santykių išskyrimą iš civilinės teisės domeno.

⁶⁶⁹ Nurodoma, kad ši pasaugos sutartis yra *pagalbinis teisinis instrumentas*, kurio *pirminė ir tiesioginė* paskirtis – valstybės rezervo atsargų administravimo ir tvarkymo funkcijų tinkamo įgyvendinimo užtikrinimas.

⁶⁷⁰ Plačiau apie tai – III.[2.3.] darbo dalyje.

⁶⁷¹ Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymo (Valstybės žinios, 2000, Nr. 78-2359; 2012, Nr. 69-3530) 2 str. 11 dalis ir kt.

įgyvendinimas sudarant, kaupiant ir tvarkant valstybės rezervą, savaime nelemia, kad šios funkcijos besąlygiškai pripažintinos viešojo administravimo, kaip valdžios įgyvendinimo, funkcijomis⁶⁷², o turi būti sistemiškai atsižvelgiama į šių funkcijų susietumą su valdžios įgyvendinimu. Prisimintina, kad, pvz., net susiklosčius minėtoms ypatingoms aplinkybėms, pvz., mobilizacijos atveju turtiniai santykiai tarp valstybės ir privačių subjektų nepraranda civilinio teisinio pobūdžio (žr. darbo p. 79, išn. 166), nors gali lemti griežtesnius šių santykių apribojimus valdžios aktais. Tačiau aptariamose pasaulio sutarties atveju santykiai susiklosto nors ir dėl ypatingo objekto, bet įprastomis valstybės gyvenimo sąlygomis. Ypač atsižvelgiant į įstatymo nustatytą reglamentavimą akivaizdu, kad šis turtas, esantis pasaulio sutarties dalyku, nors ir yra tikslinės paskirties, tačiau jo administravimas nėra ypač skirtingas nei kito valstybės turto⁶⁷³. Valstybė kaip savininkas turimą turtą gali valdyti ir naudoti įstatymo nustatytais būdais, tačiau tai išlieka ne kas kita, kaip jos civilinių teisių įgyvendinimas. Atsakingajam saugotojui neįvykdžius ar pažeidus pasaulio sutartį, žala atsiranda valstybei, kaip savininkui, o ne bus pažeidžiamos jos *imperium* galios, kurios šiuose santykiuose nėra tiesiogiai įgyvendinamos⁶⁷⁴. Dėl santykio subjektų tarpusavio pavaldumo elemento egzistavimo šiuose santykiuose viešojo administravimo subjekto prerogatyvų aspektu analizuojama III.[4.] darbo dalyje. Čia tik pažymėtina, kad

⁶⁷² Kaip minėta, įstatymuose atitinkamai apibrėžiamas, pvz., žemės administravimas, tačiau ta dalimi, kiek valstybė (savivaldybė) administruoja šiuos išteklius, sudarydama žemės valdymo naudojimo ir disponavimo sutartis su kitais asmenimis, tai vertinama ne kaip viešasis administravimas, o civilinių sutarčių sudarymas (žr. III.[2.1.] darbo dalį).

⁶⁷³ Jis perkamas, terminuotai kaupiamas, saugomas, apibrėžtais būdais atnaujinamas (nereikalingos atsargos gali būti parduodamos, grąžinamos pardavėjui, perduotos patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti valstybės institucijoms jų steigimo dokumentuose nurodytai veiklai vykdyti ir savivaldybėms jų funkcijoms atlikti), o nebetinkamas – nurašomas (Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymo 9, 10 straipsnis, 11 str. 3 d. 1, 2 punktai, 12 straipsnis). Specifiniai yra ne šių atsargų saugojimo, o jų panaudojimo santykiai (įstatymo 13 str.), ta apimtimi, kiek jie susiję su valstybės rezervo tvarkytojo bei kitų institucijų ir pareigūnų veiksmais, susidarius ekstremaliajai situacijai, paskelbus mobilizaciją ir (ar) įvedus nepaprastą ar karo padėtį.

⁶⁷⁴ Pažymėtina, kad vien tai, jog neįvykdžius pasaulio atskiros sutarties, yra keliami tam tikra grėsmė valstybės ištekliams, susijusiems su jos kariniu pajėgumu, nėra pakankamas kriterijus šiuo atveju. Esminių investicinių valstybės sudaromų sutarčių sąlygų nevykdymas gali sukelti kur kas žymesnes pasekmes valstybės suverenumui, nei šių sutarčių pažeidimas. Tai dar kartą patvirtina, kad sutarties tikslo, ypač tokio nutolusio kaip šiuo atveju, iškelimas esminiu kriterijumi, keičiančiu santykio pobūdį, yra subjektyvaus pobūdžio, ir todėl kvestionuotinas.

cituotoje byloje santykiai susiklostė tarp dviejų viešojo administravimo subjektų, tačiau atsakinguoju saugotoju gali būti ne tik viešojo administravimo subjektai, bet ir įmonės, įstaigos (2 str.), o atsakingasis saugotojas valstybės rezervo tvarkytojo leidimu gali sudaryti pasaulos sutartis su kitomis įmonėmis dėl valstybės rezervo materialinių išteklių atsargų saugojimo (18 str. 3 d.). Tokiu būdu pasaulos santykiuose dėl valstybės rezervo išteklių šalimi gali dalyvauti ir privatūs subjektai. Kita vertus, tai, jog turtiniuose santykiuose dalyvauja du viešojo administravimo subjektai, savaime nelaikoma kriterijumi šiuos santykius kvalifikuoti kaip necivilinius, jei jais yra įgyvendinamos civilinio pobūdžio teisės (žr. III.[2.2.] darbo dalį). Iš poįstatyminio reguliavimo taip pat matyti, kad atsakingieji saugotojai parenkami dviem būdais – tiesioginio nustatymo ir viešųjų pirkimų būdu⁶⁷⁵, taigi ypač pastarieji gali būti vertinami tiesiog kaip civiliniai viešojo pirkimo (paslaugos) santykiai⁶⁷⁶. Papildomai pažymėtina, kad kitos viešojo administravimo subjektų sudaromos pasaulos sutartys teismų praktikoje nėra kvalifikuojamos kaip administracinės sutartys, nepaisant to, kad jos gali turėti specifinius ir net su valdžios galių įgyvendinimu susijusius tikslus. Be jau minėtų intervencinio pirkimo gaminių sandėliavimo⁶⁷⁷ ar muitinės sulaikytų prekių pasaulos sutartinių santykių⁶⁷⁸, pasaulos sutarčių sudaroma ir tikslu saugoti

⁶⁷⁵ Valstybės rezervo materialinių išteklių atsargų atsakingųjų saugotojų ir valstybės rezervo materialinių išteklių atsargų saugojimo vietos parinkimo tvarkos aprašo, patvirtinto Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimu Nr. 200 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymą“ (Valstybės žinios, 2001, Nr. 18-559; 2012, Nr. 139-7119), 6 punktas.

⁶⁷⁶ Pažymėtina, kad minėtos pasaulos sutartiniai santykiai atsiranda ne tiesiogiai iš minėtų pirkimų, o atsakingąjį saugotoją turi patvirtinti galiausiai Vyriausybė (9 p.). Vis dėl to, minėti pirkimai, kaip iš esmės konkurencinis rinkos santykiuose teikiamos paslaugos įsigijimo būdas, neabejotinai lemia tai, kad vienareikšmiškai šie santykiai negali būti laikomi administraciniais teisiniais santykiais, o viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykiai turi būti grindžiami civilinės teisės principais, žinoma, atsižvelgiant į jų ribojimą imperatyviomis teisės normomis.

⁶⁷⁷ Šios sutartys, kaip minėta analizuojant teisinį reglamentavimą, sudaromos atliekant įprastus viešuosius pirkimus, t.y., perkant civilinio pobūdžio paslaugas iš privačių asmenų. Atitinkamai šie santykiai ir teismų praktikoje kvalifikuojami kaip civiliniai, pvz., žr. Lietuvos apeliacinio teismo 2011 m. spalio 24 d. nutartį c. b. Nr. 2-2567/2011 UAB „Vingės transsphere logistika“ v. VĮ Lietuvos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo agentūra.

⁶⁷⁸ Kaip minėta, šios pasaulos sutartys laikytinos civilinėmis remiantis teisiniu reglamentavimu, kuris nustato, kad jos sudaromos vadovaujantis Civiliniu kodeksu, *inter alia*, tai gali būti pasaulos banko saugykloje ar depozitinėje sąskaitoje sutartys.

įvairius viešosios policijos paimtus ar konfiskuotus daiktus, pvz., transporto priemones. Tačiau pastarosios laikomos civilinėmis⁶⁷⁹.

Apibrėžiant sutarties dalyką pagal į sutarties tikslą, skirtingai teismų praktikoje kvalifikuojamos ir *socialinio būsto nuomos sutartys*. Kai kuriuose teismų sprendimuose nurodoma, kad tai viešosios teisės reglamentuojama sritis, viena iš valstybės socialinio aprūpinimo formų; specialiame šių sutarčių reglamentavime įtvirtintos garantijos taikomos prioritetiškai prieš Civilinio kodekso normas, o pastarosios taikomos tiek, kiek aptariamų socialinio būsto nuomos santykių nereglamentuoja viešosios teisės normos (CK 1.1 str. 2 d.); šio kodekso normos turi būti aiškinamos sistemiškai su Paramos būstui įstatyme⁶⁸⁰ įtvirtintu reguliavimu, prioritetą teikiant viešosios teisės normoms⁶⁸¹. Tačiau apčiuotėje teismų praktikoje išaiškinta, kad sudarydama, vykdydama ir nutraukdama gyvenamosios patalpos nuomos bei kitas civilines teises sutartis, savivaldybė veikia ne kaip viešojo administravimo įgaliojimus turinti institucija, bet kaip civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvaujantis viešasis juridinis asmuo, o tai, kad socialinio būsto nuoma yra viena iš socialinės paramos teikimo, t.y., savivaldybės vykdomos <...> funkcijos, formų, nekeičia savivaldybės teisinės padėties civiliniuose *nuomos* teisiniuose santykiuose; taikoma CK 2.36 str. 1 dalis⁶⁸². Lyginant šią teismų praktiką, pripažinus šiuos santykius *civiliniais*, Civilinio kodekso ir specialiųjų teisės aktų kolizija spęstina vadovaujantis CK 1.3 straipsniu, kuriame įtvirtintas būtent kodekso pirmumas kitų įstatymų atžvilgiu⁶⁸³,

⁶⁷⁹ Dėl pastarųjų sutarčių plačiau žr. šioje darbo dalyje pateiktą analizę dėl viešųjų pirkimų santykių vertinimo teismų praktikoje.

⁶⁸⁰ Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti ir daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymas.

⁶⁸¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. gruodžio 29 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-557/2011 *Vilniaus miesto savivaldybė v. S. U.*, 2011 m. spalio 11 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-387/2011 *Vilniaus miesto savivaldybė v. L. K., N. K. ir A. K.*

⁶⁸² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. sausio 30 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-3/2008 *UAB „Vilniaus energija“ v. Vilniaus miesto savivaldybė*. Teismų praktika Nr. 29, 2008. Nepaisant to, kad ginčas šioje byloje kilo iš šilumos pirkimo-pardavimo teisinių santykių, cituojama teismo pozicija buvo aiškiai išreikšta būtent dėl socialinio būsto nuomos sutarčių ir yra *ratio decidendi* šioje byloje.

⁶⁸³ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos. Vilnius: Justitia, 2001, p. 71.

tame tarpe Paramos būstui įstatymo 11 str. 5 dalies, nustatančios kitokias socialinės paramos būstui sutarties nutraukimo sąlygas nei CK. Kai teismuose sprendžiama priešingai, taikant CK 1.1 str. 2 dalį, tai yra požymis, jog implicitiškai šie santykiai laikomi viešosios teisės dalimi, bet atsižvelgiant į apribotą teismų praktiką, priskiriančią šiuos santykius civiliniams teisiniams, tai, manytina, daroma nepagrįstai.

Dėl aptariamų sutarčių nesudarymo, nepratęsimo sprendžia tai administraciniai⁶⁸⁴, tai bendrosios kompetencijos teismai⁶⁸⁵. Kai kurią praktiką dėl šių sutarčių kvalifikavimo galima apibūdinti kaip tam tikrą teisinės technikos „ekvilibristiką“, kuri galiausiai priklauso nuo to, kaip tiksliai ieškinyje asmuo apibrėžia savo reikalavimus⁶⁸⁶. Nors keliamas procesinis reikalavimas yra kriterijus, kuriuo daugeliu atvejų galima remtis atribojant ginčų teisingumą, jei pastarasis tampa priklausomu nuo jo grynai techniškai – ar asmuo suformulavo (įrašė) reikalavimą sudaryti sutartį, ar ne (nors akivaizdu, kad jei į teismą dėl sprendimo kreipėsi ne viešąjį interesą ginantis asmuo, reikalavimas panaikinti sprendimą yra pagrįstas civiline subjektine teise ir privačiu interesu dėl konkrečios nuomos sudarymo, t.y. civilinių teisinių pasekmių atsiradimo), tai jis tampa

⁶⁸⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 21 d. nutartis a. b. Nr. A-261-2961-11 G. S. v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija*, 2011 m. sausio 21 d. nutartis a. b. Nr. AS-146-36-11 V. R. v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.

⁶⁸⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 10 d. nutartis a. b. Nr. AS-525-131-11 S. O. v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija*, 2005 m. rugpjūčio 31 d. nutartis a. b. Nr. A-04-882-05 J. S. v. *Palangos miesto savivaldybės taryba*.

⁶⁸⁶ Pvz., pareiškėja skunde kėlė du reikalavimus – panaikinti priimtą administracinį sprendimą, kuriuo buvo nuspręsta atsisakyti sudaryti su ja socialinio būsto nuomos sutartį ir įpareigoti savivaldybės įmonę sudaryti su ja šią sutartį. Teismas vertino, kad nors minėtas administracinis sprendimas šiuo atveju galėtų būti vertinamas kaip susijęs su pareiškėjos teise į socialinę paramą, t.y., su viešojo administravimo subjekto atliekamomis viešojo administravimo funkcijomis, tačiau skundo reikalavimas dėl įpareigojimo atlikti veiksmus kildintinas iš civilinių teisinių santykių, kuriuose savivaldybė veikia kaip civilinių teisinių santykių subjektas. Vadovaujantis absorbcijos taisykle, skundas pripažintas teismingu bendrosios kompetencijos teismui (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 4 d. nutartis a. b. Nr. AS-525-51-11 I. B. v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija*). Žinoma, teismas pagrįstai esminiu laikė civilinį teisinį šių santykių aspektą. Tačiau galima kelti klausimą, ar asmeniui vietoj reikalavimo dėl įpareigojimo sudaryti sutartį prašant įpareigoti viešojo administravimo subjektą priimti kitokį (t.y., teigiamo pobūdžio) sprendimą, teismo vertinimas turėtų būti kitoks? Juk šiuo atveju neigiamas viešojo administravimo subjekto sprendimas yra juridinis faktas, kuris absoliučiai užkertą kelią civilinės sutarties sudarymui. Toks sprendimas ir minėto subjekto, kaip ikisutartinių santykių dalyvio, atsisakymas sudaryti sutartį yra vienas ir tas pats aktas, valios išreiškimas.

ydingu. Kitais atvejais skirtingą teismų praktiką dėl socialinio būsto nuomos sutarčių lemia tokie kriterijai, kaip kad vien tai, jog tarp šalių *esamuoju momentu* nėra susiklostę *sutartiniai* (pažymėta – *aut.*) nuomos teisiniai santykiai <...>, nes anksčiau su pareiškėja sudaryta nuomos sutartis yra nutraukta teismo tvarka⁶⁸⁷, nepaisant to, kad asmuo ginčija konkretų atsisakymą sudaryti minėtą sutartį ir kelia reikalavimą įpareigoti ją sudaryti. Kolegijos praktikoje taip pat esti argumentuojama, kad „nors pareiškėja savo skunde ir nurodo tam tikrus administracinio pobūdžio argumentus, tačiau ginčas aptariamam atveju iš esmės yra susijęs su civiliniais teisiniais santykiais; <...> jei socialinis būstas *jau buvo išnuomotas* (pažymėta – *aut.*) ir tarp jos bei atsakovo atsirado atitinkamo buto nuomos santykiai; <...> iš esmės yra keliamas klausimas dėl buto (socialinio būsto) nuomos santykių pratęsimo <...> tiek atsakovo atsisakymas pratęsti nuomos sutartį, tiek pareiškėjos argumentai dėl jos teisės į tolesnę buto nuomą iš esmės yra pateikiami civiliniu teisiniu aspektu ir yra susiję su atitinkamų nuomos sąlygų vykdymu (klausimu, ar pareiškėja gyvena išnuomotame bute)⁶⁸⁸. Tokia motyvacija reiškia, kad atskirti administracinį teisinį ir civilinį teisinį šių santykių aspektą bandoma ignoruojant civilinius teisinius elementus ikisutartiniuose santykiuose. Kolegijos išvadai, jog aptariamam ginčam priskirtinas nagrinėti bendrosios kompetencijos teismui, pritartina, tačiau apskritai sutartinių santykių prigimties griežtas atskyrimas nuo ikisutartinių santykių prigimties vertinant socialinio būsto sutartis kelia abejonių ir neatitinka teismų praktikos dėl kitų valstybės (savivaldybių) turto naudojimo, disponavimo sutartinių santykių, kurių prigimtis vienoda ir sutartinėje, ir ikisutartinėje stadijoje, nepaisant pastarosios susietumo su administracinių procedūrų atlikimu.

Apibendrinant, negalima teigti, kad teismai yra suformulavę vieningą praktiką, pagrįstą vieningais ir tinkamais šių sutarčių kvalifikavimo kriterijais –

⁶⁸⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. sausio 21 d. nutartis a. b. Nr. AS-146-36-11 V. R. v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.

⁶⁸⁸ Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. sausio 25 d. nutartis byloje *S. O. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.

dėl specifinės tikslinės socialinio būsto paskirties nuolat kyla abejonių dėl šių santykių (ypač, ikisutartinių) priskyrimo bendrosios kompetencijos teismams. Tačiau yra susiformavusi aprobuota teismų praktika besiremianti jurisprudencijos kryptis, laikanti šio būsto nuomos sutartis civilinėmis, kaip tam tikru valstybės (savivaldybės) gyvenamosios patalpos nuomos sutarties porūšiu. Šioje praktikoje joms taikomas bendrasis valstybės (savivaldybės) gyvenamosios patalpos nuomos teisinis reglamentavimas, nustatytas Civiliniame kodekse, atsižvelgiant į specialaus teisės akto – Paramos būstui įstatymo, nuostatas. Tačiau CK 1.1 str. 2 dalies taikymas šiems santykiams yra kvestionuotinas – jei socialinio būsto nuomos sutartys yra kvalifikuojamos kaip civilinės teisės reglamentuojami santykiai, tai Civilinio kodekso normų taikymo apimtis *lex specialis* atžvilgiu turėtų būti grindžiamas tiesiog CK 1.1 str. 1 d. ir 1.3 str. nustatytais kriterijais.

Viešieji pirkimai, remiantis jų reglamentavimu Civiliniame kodekse, Lietuvos teismų praktikoje yra laikomi civiliniais teisiniais santykiais. Pažymėtina, kad subsidarius, o ne tiesioginis kodekso normų šiems santykiams taikymas yra paremtas ne CK 1.1 str. 2 dalimi, o Civilinio kodekso 6.382 straipsnyje įtvirtinta taisykle, kad viešojo pirkimo–pardavimo sutartims Civilinio kodekso normos taikomos tiek, kiek kiti įstatymai nenustato ko kita. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje nurodoma, kad Viešųjų pirkimų įstatymas yra *lex specialis*, todėl viešųjų pirkimų teisiniams santykiams taikomos jo normos, o Civilinio kodekso ir kitos teisės normos tik tada, kai šis įstatymas nereguliuoja atitinkamo klausimo ar jo nuostatose įtvirtintos blanketinės normos⁶⁸⁹. Toks CK taikymas atitinka CK 1.3 str. 2 dalį, kadangi šiuo atveju Civilinio kodekso taikymo subsidiarumą lemia ne tai, kad santykį reglamentuoja viešosios teisės normos, bet tai, jog pats kodeksas pirmenybę suteikia kitų įstatymų normoms. Konstatuotina ir tai, kad šių santykių kvalifikavimas kaip civilinių teisinių pagrįstai remiasi būtent minėtomis teisinio reglamentavimo nuostatomis. Tai

⁶⁸⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. liepos 29 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. A-3. Teismų praktika Nr. 31, 2009.

reiškia, kad visų sutartinių santykių, sudaromų viešaisiais pirkimais, dalykas objektyviau požiūriu yra prekių, paslaugų ar darbų pirkimas, kuris yra tapatus civilinių pirkimo – pardavimo, rangos, atlygintinų paslaugų teikimo ir kitų civilinių sutarčių, kurios Viešųjų pirkimų įstatymo prasme apibrėžiamos kaip paslaugos pirkimo sutartys (pasaugos, vežimo, draudimo, banko sąskaitos ir etc.⁶⁹⁰), dalykui. Dėl teisinio reglamentavimo vienareikšmiškumo teismų praktikoje nėra kilę šių sutarčių kvalifikavimo ne civiline sutartimi klausimo. Nors Lietuvos teismų praktikoje ne kartą pabrėžta, kad viešųjų pirkimų sutarties dalykas yra skirtas ne komercinei viešojo administravimo subjekto veiklai, o viešiesiems interesams tenkinti, tačiau dėl to sutarties civilinis pobūdis nelaikomas nuneigtu, taigi sutarties tikslas nėra kriterijus, lemiantis sutarties teisinį pobūdį. Objektyvių (santykio dalyko ir prigimties), o ne subjektyvių kriterijų (tokių kaip sutarties tikslas) taikymas šiuo aspektu koreliuoja su tarptautinės privatinės teisės bylų jurisprudencijoje suformuotais teisinio santykio vertinimo kriterijais ir su ekonominės veiklos apibrėžimu objektyviaisiais kriterijais ES konkurencijos teisėje ir teismų jurisprudencijoje (žr. II.[1.3] ir II.[2.2.] darbo dalis)⁶⁹¹. Iš perkančiosios organizacijos sąvokos apibrėžimo teisės aktuose ir šios sąvokos aiškinimo Lietuvos teismų praktikoje matyti, jog svarbiausias perkančiosios organizacijos požymis yra, kad tai būtų subjektas, kuris *turėtų* įgaliojimus įgyvendinti viešojo administravimo funkciją ir (arba) šiam subjektui būtų patikėta bent iš dalies vykdyti veiklą, susijusią su šios funkcijos įgyvendinimu ir (arba)

⁶⁹⁰ Viešųjų pirkimų įstatyme nustatyta, kad viešasis paslaugų pirkimas – viešasis pirkimas, kurio dalykas yra šio įstatymo 2 priedėlio A paslaugų sąraše ir B paslaugų sąraše išvardytos paslaugos <...> (2 str. 31 d.), o pastarajame priedėlyje išvardintos paslaugos apima minėtų civilinių sutarčių dalykus, be to, B paslaugų sąrašas nėra baigtinis.

⁶⁹¹ Funkcinis ekonominės veiklos apibrėžimo kriterijus nereiškia šios sąvokos apibrėžimo per ekonominės veiklos tikslus. Prekių ir paslaugų siūlymas rinkoje taip pat nebūtinai yra komercinio pobūdžio, ekonominę veiklą vykdančių subjektų statusas gali būti viešasis, ir, atitinkamai, minėta jų vykdoma veikla gali turėti viešuosius tikslus, nesusietus su pelno gavimu ir pan., tačiau tai nesuponuoja minėtos jų veiklos laikymo neekonomine, o turi būti aiškiai nustatyta *acta iure imperii* išimtis, kuri ES konkurencijos teisės aspektu vertintina siaurinamai. Žinoma, kaip minėta, viešieji pirkimai nepatenka į ekonominės veiklos sąvoką, tačiau objektyviųjų kriterijų taikymas šiuo atveju yra tiek vienas, tiek kitų santykių kvalifikavimo bendras bruožas. Šiame darbe nėra tikslinga detaliau analizuoti vidaus pirkimų išimtį ES ir Lietuvos viešųjų pirkimų reglamentavime, kadangi viešųjų pirkimų santykiai civiliniams Lietuvoje priskiriami įstatymų leidėjo valia ir atitinkama išimtis to nekeičia.

viešųjų interesų tenkinimu, priešingu atveju, pats subjektas neatitiks perkančiosios organizacijos sąvokos, ir, atitinkamai jo sudaroma pirkimo sutartis nebus laikoma viešojo pirkimo sutartimi⁶⁹². Tačiau tai nesuponuoja, kad viešojo administravimo subjektas, sudarydamas viešojo pirkimo sutartį ir vykdydamas ją, įgyvendina šiuos įgaliojimus administracine prasme: tai, kad perkančiosios organizacijos statusas yra susijęs su pradiniu administraciniu teisiniu subjektiškumu, neturi įtakos šių santykių kvalifikavimui. Pažymėtina, kad net specifinio pobūdžio sutartys, kurios susiję su valstybės funkcijų vykdymu, viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimu, pvz., dėl maisto iš intervencinių atsargų tiekimo labiausiai nepasiturintiems asmenims⁶⁹³, transporto priemonių priverstinio nuvežimo, pervežimo, jų saugojimo paslaugų⁶⁹⁴, žemės paėmimo visuomenės poreikiams, žemės reformos žemėtvarkos projektų, bendrojo / detaliojo plano rengimo ir įgyvendinimo paslaugų teismų praktikoje kvalifikuojamos kaip įprastos viešųjų pirkimų sutartys: nepaisant itin glaudaus šių sutartinių santykių ryšio su valstybės ir viešojo administravimo funkcijų vykdymu, tai neturi įtakos šių sutarčių kvalifikavimui civilinėmis⁶⁹⁵. Kai kurios sutartys, glaudžiai susijusios su viešuoju interesu ir valstybės funkcijomis ne tik biudžeto vykdymo, jo lėšų panaudojimo racionalumo ir kitų principų prasme, bet ir dėl perkamo dalyko, Lietuvos teismų

⁶⁹² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. liepos 29 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. A-3. Teismų praktika Nr. 31, 2009; Viešųjų pirkimų įstatymo 4 str. 1 d. 1 p., 2 d.

⁶⁹³ Maisto iš intervencinių atsargų tiekimo labiausiai nepasiturintiems asmenims Bendrijoje programos administravimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2009 m. gruodžio 17 d. įsakymu Nr. 3D-979 (Valstybės žinios, 2009, Nr. 154-6984; 2012, Nr. 69-3550); Lietuvos apeliacinio teismo 2012 m. birželio 27 d. nutartis c. b. Nr. 2A-1807/2012 *S. K. įmonė „Fasma“ v. UAB „Galinta ir partneriai“*.

⁶⁹⁴ Paimto, konfiskuoto turto, turto, į kurį nuosavybės teisės laikinai apribotos, daiktinių įrodymų priėmimo, apskaitos, saugojimo, perdavimo, grąžinimo ir naikinimo instrukcija, patvirtinta Lietuvos policijos generalinio komisaro 2001 m. gruodžio 19 d. įsakymu Nr. 622 (Valstybės žinios, 2012, Nr. 37-1878); Lietuvos apeliacinio teismo 2012 m. vasario 15 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-1052/2012 *UAB „Efektyvios investicijos“ v. Vilniaus apskrities Vyriausiasis policijos komisariatas*, Klaipėdos apygardos teismo 2011 m. gruodžio 29 d. nutartis c. b. Nr. 2A-1130-125/2011 *UAB „Valitekas“ v. Klaipėdos apskrities vyriausiasis policijos komisariatas* ir 2012 m. birželio 21 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-786-513/2012 sprendžiant ginčą tarp tų pačių šalių.

⁶⁹⁵ Vilniaus apygardos teismo 2011 m. rugpjūčio 31 d. nutartis c. b. Nr. 2A-901-520/2011 *P. K. v. Utenos apskrities viršininko administracija (Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos)*, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. lapkričio 24 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-526/2009 *Panevėžio miesto savivaldybė v. UAB „Panevėžio miestprojektas“*.

praktikoje nėra kvalifikuojamos kitaip nei įprastinės viešųjų pirkimų sutartys. Pavyzdžiui, neginčytina, kad pasirinkimas nenustatytos tapatybės žmogaus palaikų laidojimo reikalais yra valstybės pareiga, funkcija ir yra susijęs su viešuoju interesu. Be abejo, valstybė gali būti įsteigusi specialias institucijas šiai funkcijai atlikti. Tačiau jei ji to nėra padariusi ir naudojami privačių ūkio subjektų paslaugomis, perkamomis Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka, pastarosios sutartys laikytinos turinčiomis civilinį teisinį pobūdį⁶⁹⁶.

Koncesijų sutartis Lietuvos teismų praktikoje taip pat laikoma civiline, jai, be to, pagal analogiją tam tikra apimtimi taikomas ir viešųjų pirkimų teisinis reglamentavimas bei teismų praktika, laikant, kad tai yra savo esme panašūs teisiniai santykiai⁶⁹⁷. Šios sutarties civilinio pobūdžio nustatymas teismų praktikoje yra, pirmiausia, nulemtas pozityviosios teisės nuostatų. Antra, teismų praktikoje vertinamas koncesijos sutarties dalykas, kuris apibrėžiamas kaip koncesininko vykdoma ūkinė veikla, susijusi su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, viešųjų paslaugų teikimu, valstybės ar savivaldybės turto valdymu ir (ar) naudojimu (tarp jų gamtos išteklių eksploatavimu)⁶⁹⁸. Šiuo atveju tai, kad vadovaujantis įstatymo 2 str. 1 dalimi koncesija yra tuo pačiu ir *leidimas* vykdyti tokią veiklą, kuris kartu gali būti ir atlyginimas koncesininkui už jo priimtą tokios veiklos riziką, ir tai ne mažiau sudaro šios sutarties esmę,

⁶⁹⁶ Žr., pvz., Kauno apygardos teismo 2011 m. lapkričio 15 d. sprendimą c. b. Nr. 2-3308-657/2011 *Laidojimo paslaugų asociacija v. Kauno rajono savivaldybė*. Šioje byloje ginčas kilo iš ikisutartinių nenustatytos tapatybės palaikų pervežimo paslaugų pirkimo santykių. Atitinkamai turėtų būti kvalifikuojamos ir nenustatytos tapatybės žmogaus palaikų laidojimo paslaugų sutartys, sudaromos su laidojimo paslaugų teikėjais (Nenustatytos tapatybės žmogaus palaikų laidojimo organizavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2011 m. rugsėjo 30 d. įsakymu Nr. 1V-725 (Valstybės žinios, 2011, Nr. 121-5751), 8 p.); kapinių priežiūros sutartys (Kapinių priežiūros organizavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. lapkričio 19 d. nutarimu Nr. 1207 (Valstybės žinios, 2008, Nr. 137-5411), 5-7 p.).

⁶⁹⁷ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. liepos 30 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-350/2010 *UAB „SEVEN entertainment“ v. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija*. Teismų praktika Nr. 34, 2011.

⁶⁹⁸ Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. birželio 2 d. nutartis byloje *AB „Rubicon City Service“ v. Kauno miesto savivaldybės taryba*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga (Administracinių teismų praktika Nr. 9, 2007); Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. sausio 3 d. nutartis byloje *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Elektrėnų savivaldybės taryba ir UAB „Irlanda“*. Plg. su teismų praktika dėl žemės išteklių naudojimo sutarčių.

teismų praktikoje kvalifikuojant šiuos santykius neturi didesnės reikšmės. Koncesijų sutartis, be abejo, turi viešojo intereso pobūdį, kadangi ja siekiama arba užtikrinti visuomenei tam tikrų paslaugų teikimą ar kitą naudingą rezultatą (infrastruktūrą ar pan.), arba geriausiu būdu naudoti valstybės ar savivaldybės turtą. Svarbu pažymėti ir tai, kad koncesijos sutartimis suteikiamas leidimas yra tiesiogiai susijęs su ūkio subjekto konkurencinių galimybių konkrečioje rinkoje įtakojimu, taigi, ekonomine prasme tai yra priemonė, adekvati administracinio poveikio atitinkamai rinkai priemonėms. Kai kuriose valstybėse, pvz., Vokietijoje, koncesija laikoma apskritai ne sutartimi, o administraciniu aktu. Taigi, matyti, kad koncesijos sutarties dalykas turi nemaža viešojo pobūdžio elementų. Lietuvos teismų praktikoje pripažįstama, kad šie santykiai turi tokius teisinio reguliavimo tikslus kaip ekonominis visuomenės suinteresuotumas tam tikrais gėriais, <...> dalyvių sąžiningos konkurencijos skatinimas ir užtikrinimas, konkursą rengiančių institucijų atstovų korupcijos prevencija; kad šie santykiai neišvengiamai turi viešojo intereso pobūdį⁶⁹⁹, tačiau tai nekeičia santykio civilinio pobūdžio. Civilinėmis teismų praktikoje laikomos ir dalinai savo dalyku į koncesijos sutartis panašios *šilumos ūkio modernizavimo ir renovavimo arba šilumos ūkio valdymo perdavimo* sutartys, nors nėra pateikiamas šių santykių išsamus vertinimas iš kurio galima būtų išskirti konkrečius šio vertinimo kriterijus. Manytina, kad kaip ir koncesijų sutartys, pastarosios taip pat kvalifikuojamos pagal šių sutarčių įtvirtinimą civilinėmis pozityviajame teisiniame reglamentavime ir objektyviuosius dalyko bei prigimties kriterijus. Išanalizavus negausią teismų praktiką dėl šių teisinių santykių konstatuotina, kad jie laikomi civiliniais remiantis jų panašumu į koncesijų, investicijų ir kitus civilinius santykius (suteikiamos išimtinės teisės vykdyti šilumos ūkio veiklą konkrečioje teritorijoje,

⁶⁹⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. liepos 30 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-350/2010 UAB „SEVEN entertainment“ v. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija.

santykiai susiklosto dėl savivaldybės turto valdymo ir naudojimo, investavimo į šį turtą ir pan.)⁷⁰⁰.

Atsižvelgiant į šią teismų praktiką laikytina, kad Lietuvos teisėje yra susiformavusi teisinė tradicija, akcentuojanti civilinį teisinį atitinkamų mišraus pobūdžio sutarčių aspektą. Ši praktika, kaip matyti, yra tęsiama ir naujų atitinkamo mišraus pobūdžio sutarčių, tokių kaip viešosios-privačiosios partnerystės, teisiniame reglamentavime. Kitaip tariant, tokios valstybės (jos institucijų) ir privataus asmens sutartinės sąveikos formos, kuriomis yra padedama valstybei įgyvendinti jos funkcijas, yra priskirtinos civilinėms vertinant tai, jog ši sąveikos forma yra pirmiausia privačių subjektų ūkinės veiklos vykdymas. Tuo tarpu šiose sutartyse esantys ūkinės veiklos sąlygų reguliavimo, leidimo ją vykdyti suteikimo elementai vaidina antraeilį vaidmenį ir lemiamos reikšmės kvalifikuojant šiuos santykius Lietuvos teismų praktikoje neturi. Atsižvelgiant į šią susiformavusią teisinio reglamentavimo ir teismų praktikos tradiciją Lietuvoje, nėra tvirtų argumentų ir kitas su atitinkamais viešosios administracijos leidimais susijusias sutartis laikyti ne civilinio pobūdžio sutartimis, t.y., šios tradicijos, akcentuojančios privataus asmens primatą valstybės atžvilgiu, galėtų būti nuosekliai laikomasi⁷⁰¹.

Investicijų sutarčių teisinė prigimtis teismų praktikoje vertinama ganėtinai vieningai. Kadangi, kaip minėta, investavimas yra glaudžiai susijęs su ekonominės veiklos iniciatyvos laisvės, nuosavybės teisinėmis kategorijomis, o investicijų sutartys “savyje talpina” daugelį tiesiogiai Civiliniame kodekse reglamentuotų ir civilinėmis pripažįstamų sutarčių rūšių, teismams nėra sudėtinga remtis

⁷⁰⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. gegužės 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-212/2012 *Ukmergės rajono savivaldybė ir kt. v. UAB „Energijos taupymo centras“ ir kt.*, Specialiosios teisėjų kolegijos nutartis byloje *UAB „Litesko“ v. Alytaus miesto savivaldybė*, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 2 d. apžvalga (Administracinė jurisprudencija Nr. 13, 2007), Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 19 d. nutartis a. b. Nr. AS-822-382/2010 *UAB „Energijos taupymo centras“ v. Ukmergės rajono savivaldybės taryba*, Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. balandžio 26 d. nutartis *UAB „Litesko“ v. Alytaus miesto savivaldybės taryba*.

⁷⁰¹ Plg., pvz., su teismų praktika dėl žemės išteklių naudojimo sutarčių arba dėl sutarčių susijusių su ūkine veikla muitinės priežiūros veiklos zonose.

susiklosčiusia teismų praktika dėl šių sutarčių civilinio pobūdžio arba apskritai nesiimti jokio šių sutartinių santykių teisinės prigimties aiškinimo, laikant jų civilinį teisinį pobūdį savaime suprantamu dalyku. Tokiu būdu, pavyzdžiui, investicijų sutartį įforminus panaudos sutartimi, ginčą dėl jos sprendė bendros kompetencijos teismas, tiesiogiai taikydamas Civilinio kodekso normas šiam investicijų sutartiniam santykiui⁷⁰². Taip pat ir jau minėtieji šilumos ūkio modernizavimo ir atnaujinimo investicijų sutartiniai santykiai teisme buvo pripažinti civiliniais – konstatuota, kad šiuose santykiuose savivaldybės viešojo administravimo institucija veikė kaip civilinių teisinių santykių subjektas⁷⁰³. Net ir ginčai iš ypač specifinių investicijų sutartinių santykių, susiklostančių atskirose viešojo administravimo srityse, pavyzdžiui, įgyvendinant sveikatos apsaugos srities valstybės investicijų projektus, nagrinėjami bendros kompetencijos teismuose, tiesiogiai taikant Civilinio kodekso normas⁷⁰⁴. Dėl sąlyginai naujos sutartinių santykių rūšies – nuo 2010 m. sausio 1 d. įteisintos *valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutarties* teismų praktikos kol kas nėra, tačiau atsižvelgiant į šių santykių dalyko sisteminį giminumą privatizavimo, koncesijų ir kitų civilinių sutarčių dalykams bei į teisinio reglamentavimo nuostatas, jog šios sutartys sudaromos vadovaujantis Civiliniu kodeksu, manytina, kad aptariamais teisiniais santykiais Lietuvos teisinėje sistemoje būtų priskirtini civiliniams.

Vis dėl to, dalis viešojo administravimo subjektų sudaromų *paslaugų sutarčių* turi potencialą būti kvalifikuojamos nevienareikšmiškai. Tai lemia sudėtingas valstybės (savivaldybės) funkcijos delegavimo, viešųjų paslaugų administravimo, organizavimo ir paslaugos viešojo pirkimo santykių atribojimas. Kaip minėta, viešųjų pirkimų (paslaugų) sutartys yra kvalifikuojamos kaip civilinės, t.y., Lietuvoje nėra taikoma prancūziškoji viešosios paslaugos doktrina,

⁷⁰² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2004 m. kovo 1 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-138 *Generalinė prokuratūra v. Vilniaus miesto savivaldybė ir VšĮ "Žvėryno golfo klubas"*.

⁷⁰³ Specialiosios teisėjų kolegijos 2001 m. gegužės 24 d. nutartis. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinių teismų praktika Nr. 1, 2001, p. 292.

⁷⁰⁴ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-18/2011 *VšĮ reabilitacijos centras „Aušveita“ v. Vilniaus apskrities viršinininko administracija*.

leidžianti kvalifikuoti viešųjų subjektų sudaromas sutartis dėl tam tikrų paslaugų ar veiklų skirtingai – kaip viešasias civilines ir kaip viešasias administracines. Tačiau ir Lietuvoje ne visos paslaugos gali būti perkamos viešojo pirkimo būdu, o taip pat potencialiai gali būti ginčijama, kad viešojo administravimo subjektas sutartiniuose santykiuose veikė ne kaip perkančioji organizacija (paslaugos pirkėjas), o kaip viešąją funkciją vykdančias ir ją (visą ar iš dalies) delegavęs kitam subjektui asmuo⁷⁰⁵. Pastebėtina, kad bendrai tokiais atvejais atsižvelgtina į viešųjų pirkimų ir konkurencijos teisės nuostatas, vertinant, ar viešojo administravimo subjektas veikia ar privalo veikti kaip perkančioji organizacija, ar šių paslaugų teikimą jis užsitikrina išimtinai administraciniais būdais bei, iš kitos pusės, ar subjektai, teikiantys šias paslaugas veikia rinkoje ir vykdo ekonominę veiklą. Pastaruoju atveju taip pat vertintina, ar viešojo administravimo subjekto statusas yra susijęs su tokių valdžios funkcijų įgyvendinimu, kurios leistų konstatuoti *acta iure imperii* išimtį jo veikloje sudarant ir vykdančias sutartis.

Viešųjų paslaugų teikimo ir jų organizavimo santykiai, kuriuose šalimi dalyvauja viešojo administravimo subjektai, teismų praktikoje kvalifikuojami nevienareikšmiškai. Kaip minėta, įstatymų leidėjas savivaldybių valstybės deleguotąsias ir savarankiškas funkcijas susieja ne su tiesioginiu viešųjų paslaugų teikimu (pastarąsias tiesiogiai teikti savivaldybė gali įstatyme apibrėžtais išimtiniais atvejais), o šių paslaugų teikimo *organizavimu* arba *užtikrinimu*.

⁷⁰⁵ „Pretendentėmis“ į tokias sutartis dėl jų objekto specifškumo gali būti jau minėtos sutartys dėl laidojimo, kapinių priežiūros tvarkymo paslaugų, orlaivio tinkamumo skraidyti vertinimo, sertifikavimo darbų atlikimo ir priežiūros sutartys (Civilinės aviacijos administracijos darbuotojų komandiruočių išlaidų atlyginimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2011 m. kovo 2 d. įsakymu Nr. 3-130. Valstybės žinios, 2011, Nr. 29-1377), užkrečiamųjų ligų priežiūros ir kontrolės atlikimo sutartys (Gyvūnų užkrečiamųjų ligų priežiūros ir kontrolės tvarka 2003 m., patvirtinta Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2002 m. lapkričio 20 d. įsakymu Nr. 522. Valstybės žinios, 2002, Nr. 114-5121). Pažymėtina, kad ši sutartis sudaroma konkurso būdu, taigi, pagal analogiją galėtų būti taikomos Civiliniame kodekse įtvirtintos viešojo konkurso nuostatos); taip pat - meteorologijos paslaugų civilinės aviacijos reikmėms teikimo sutartys (Lietuvos Respublikos aviacijos įstatymo 18 str. 3 d. ir Meteorologijos paslaugų teikimo civilinės aviacijos reikmėms tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro ir Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2007 m. rugsėjo 27 d. įsakymu Nr. D1-495/3-310 (Valstybės Žinios, 2007, Nr. 103-4227)), sutartis dėl oro eismo paslaugų teikimo ir su tuo susijusių kitų funkcijų perdavimo (Lietuvos Respublikos aviacijos įstatymo 15 str. 3 d.). Teismų praktikos dėl šių sutarčių, deja, nepavyko rasti.

Istoriškai tradicinis toks organizavimo arba užtikrinimo būdas buvo viešųjų valstybės arba savivaldybės juridinių asmenų, teikiančių šias paslaugas, steigimas. Tačiau ilgainiui vis daugiau viešųjų paslaugų teikimo organizuojama sudarant sutartis su privačiais juridiniais asmenimis. Pvz., prie tokių sutarčių galima priskirti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos eksploatavimo ir plėtojimo paslaugų sutartis⁷⁰⁶, papildančių atliekų surinkimo sistemų įdiegimo sutartis⁷⁰⁷; visuomenės aptarnavimo teikiant viešąsias (vežimo) paslaugas sutartis, kitų viešųjų paslaugų teikimo organizavimo sutartis⁷⁰⁸.

Dėl komunalinių atliekų tvarkymo sistemos eksploatavimo ir plėtojimo paslaugų sutarčių teisinės prigimties nėra susiklosčiusios vieningos teismų praktikos. Pažymėtina, kad sutarties rūšies nustatymo prasme šie sutartiniai santykiai aiškiai atriboti nuo koncesijų sutarčių⁷⁰⁹, taip pat – nuo tiesioginio viešųjų paslaugų teikimo sutarčių⁷¹⁰. Ankstyviausioje Specialiosios teisėjų kolegijos praktikoje ši sutartis vienareikšmiškai vertinta kaip civilinė teisinė sutartis, akcentuojant šalių tarpusavio nepavaldumo kriterijų ir nepripažįstant šių santykių viešuoju administravimu⁷¹¹. Sutarties vykdymo, pakeitimo klausimai spęsti bendros kompetencijos teisme⁷¹². Kita vertus, yra teismų praktikos⁷¹³,

⁷⁰⁶ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (Valstybės žinios, 1998, Nr. 61-1726; 2002, Nr. 72-3016) 30 straipsnis.

⁷⁰⁷ Savivaldybės organizuojamą komunalinių atliekų tvarkymo sistemą papildančių atliekų surinkimo sistemų diegimo sąlygų derinimo su savivaldybėmis taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006 m. gegužės 16 d. įsakymu Nr. D1-232. Valstybės žinios, 2006, Nr. 57-2041.

⁷⁰⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 9 straipsniai.

⁷⁰⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 30 d. sprendimas a. b. Nr. A-858-1484-12 *Trakų rajono savivaldybės administracija ir kt. v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*. Nors, pvz., iš kitos teismų praktikos matyti, kad šios sutartys gali būti sudaromos koncesijos sutarties forma (Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 29 d. nutartis a. b. Nr. A-525-471/2010 *Lietuvos Respublikos Seimo narių Irenos Šiaulienės ir Evaldo Jurkevičiaus v. Klaipėdos miesto savivaldybės taryba*. Administracinė jurisprudencija Nr. 19, 2010)

⁷¹⁰ Specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. liepos 26 d. nutartis byloje *UAB „Dzūtra“ v. Kauno rajono savivaldybės taryba*.

⁷¹¹ Kolegijos 2004 m. liepos 26 d. nutartis (*supra*, 710) ir 2006 m. gruodžio 1 d. nutartis byloje tarp tų pačių šalių.

⁷¹² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. lapkričio 15 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-413/2006 *UAB „Švaresta“ v. Vilkaviškio rajono savivaldybė*, Lietuvos apeliacinio teismo 2009 m. liepos 3 d. nutartis c. b. Nr. 2A-422/2009 dėl ginčo tarp tų pačių šalių.

⁷¹³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 29 d. nutartis a. b. Nr. A-525-471/2010 *Lietuvos Respublikos Seimo narių Irenos Šiaulienės ir Evaldo Jurkevičiaus v. Klaipėdos miesto*

kurioje sprendimas sudaryti šią sutartį vertinamas kaip administracinis aktas, kuriuo savivaldybė pasinaudoja galimybe savo funkcijas pavesti (*kaip privalomą užduotį*) savivaldybės įsteigtai bendrovei arba kelių savivaldybių įsteigta atliekų tvarkymo įstaigai, įmonei ar organizacijai⁷¹⁴. Tokia teismų praktika diskutuotina, kadangi pastarosios normos apibrėžiamas atvejis, kai tokia privaloma užduotis yra nustatoma, neapima nei koncesijų santykių, kuriems turi būti organizuojamas konkursas⁷¹⁵, nei kitokių sutartinių santykių, kai turi būti sudaroma komunalinių atliekų tvarkymo sistemos eksploatavimo ir plėtojimo paslaugų sutartis, o tik tiesioginį minėtos užduoties nustatymą savivaldybės įsteigto juridinio asmens nuostatuose ar administraciniu aktu⁷¹⁶. Bet kuriuo atveju, ši norma galiojančiame įstatyme yra pakeista: galiojančioje įstatymo 30 straipsnio redakcijoje įtvirtinta kad kelios ar visos į komunalinių atliekų tvarkymo regioną įeinančios savivaldybės, didindamos atliekų tvarkymo sistemos efektyvumą, gali bendradarbiauti ir kartu įsteigti juridinį asmenį – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorių (1 d.), kad komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus pareiga atlikti jam pavestas funkcijas nustatoma steigimo dokumentuose, savivaldybės ir komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus sudarytoje sutartyje ar kitame atitinkamame administraciniame akte (2 d.) ir kad komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriui nepavestas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo funkcijas savivaldybė atlieka įstatymų nustatyta tvarka (4 d.). Taigi, aptartoji praktika dėl “privalomos užduoties”, manytina, negali suponuoti vertinimo kad atliekų

savivaldybės taryba, 2010 m. birželio 17 d. nutartis a. b. Nr. A-822-382/2010 Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje v. Raseinių rajono savivaldybės taryba.

⁷¹⁴ Remiamasi Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 30 str. 4 dalies (redakcija, galiojusi iki 2012 m. balandžio 28 d.) nuostata, kad eksploatuoti komunalinių atliekų tvarkymo sistemą savivaldybės gali pavesti (kaip privalomą užduotį) savivaldybės įsteigta bendrovei arba kelių savivaldybių įsteigta atliekų tvarkymo įstaigai, įmonei ar organizacijai.

⁷¹⁵ Tokiu būdu šie santykiai kiltų iš kitos Atliekų tvarkymo įstatymo 30 str. 4 dalies nuostatos – kad savivaldybės gali organizuoti ir komunalinių atliekų tvarkymo sistemos eksploatavimo ir plėtojimo paslaugų operatorių (atliekų tvarkytojų) atrankos konkursą.

⁷¹⁶ Kitaip tariant, minėtos nuostatos taikymas analizuojamose bylose, manytina, iš dalies buvo tam tikras savivaldybės nesivadovavimo konkurencijos teisės ir Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatomis pateisinimas.

tvarkymo sistemos eksploatavimo ir plėtojimo paslaugų sutarčių teisinė prigimtis nėra civilinio pobūdžio. Atsižvelgiant į gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo, pagrįsto rašytinėmis sutartimis, sampratą galiojančioje Atliekų tvarkymo įstatymo redakcijoje ir tai, kaip jame apibrėžtas šių sutarčių turinys⁷¹⁷, šių sutarčių dalykas yra minėtas organizavimas, kaip naujos rūšies komercinė – ūkinė veikla⁷¹⁸, o jos sąlygų apibrėžimas sutartimi, neprilygintinas šių sąlygų reguliavimui valdžios ar administraciniu aktu; iš esmės – tai investicijų sutartis. Šios paslaugos, matyt, galėtų būti laikomos bendrojo intereso ekonominėmis paslaugomis, kurios visuomenei užtikrinamos investuojant į specialiai tam įsteigtus juridinius asmenis arba įsigyjant šias paslaugas iš jas rinkoje teikiančių subjektų civiliniais teisiniais pagrindais. Tačiau, atsižvelgiant į Konkurencijos tarybos sprendimus⁷¹⁹, šių paslaugų teikimo organizavimas nėra veikla, kuria būtų įgyvendinamos išimtinės, esminės valdžios funkcijos, kurios leistų šiuo atveju konstatuoti *acta iure imperii* išimtį konkurencijos teisės prasme. Be to, Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plane⁷²⁰ teikiamos nuostatos dėl *viešo ir privataus sektorių bendradarbiavimo* skatinimo, savivaldybėms organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą, ir dėl to, kad atliekų tvarkytojai parenkami vadovaujantis galiojančiais teisės aktais ir sąžiningos konkurencijos principu (94,

⁷¹⁷ Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 2 str. 32, 33 p.

⁷¹⁸ Plg. atvejį dėl numerių perkėlimo paslaugų, kaip naujos rūšies civilinės paslaugos, organizacinės struktūros sukūrimo (*supra*, 620, p.170). Vien tai, kad valstybė kuria tokias struktūras, nereiškia jos valdžios įgyvendinimo konstitucine ir administracine prasme, nebent (bet tik konkurencijos teisės prasme) būtų svarstyta, ar tai nacionaliniu solidarumu pagrįsta paslauga.

⁷¹⁹ Juose ne kartą konstatuota, kad šioje srityje įstatymų leidėjas preziumuoja normalių konkurencijos sąlygų galimumą, ir iš esmės tokių sutarčių sudarymas laikytas nepatenkantis į privalomų užduočių nustatymo sritį (Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2006 m. sausio 19 d. nutarimas Nr. 2S-3; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 10 d. sprendimas a. b. Nr. A-248-32-07 *Kauno miesto savivaldybė v. Konkurencijos taryba*). Spręsta, kad atliekų tvarkymo sutartis yra pagrindas ūkio subjektui pradėti vykdyti veiklą tam tikros savivaldybės teritorijoje, t. y. įeiti į atliekų tvarkymo rinką (Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2011 m. vasario 10 d. nutarimas Nr. 2S-4, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 30 d. sprendimas a. b. Nr. A-858-1484-12 *Trakų rajono savivaldybės administracija ir kt. v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*). Taigi, nepaisant to, kad atliekų tvarkymas yra susijęs su savivaldybės funkcija ir viešojo intereso įgyvendinimu, vargu ar būtų pagrįsta ją laikyti neekonomine veikla.

⁷²⁰ Valstybinis strateginio atliekų tvarkymo planas, patvirtintas Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 519. Valstybės žinios, 2002, Nr. 40-1499; 2007, Nr. 122-5003.

97 p.)⁷²¹. Taigi, viešųjų ir privačiųjų subjektų santykiai šioje srityje iš esmės grindžiami ir civiliniais pagrindais bei civilinės teisės principais, žinoma, atsižvelgiant į imperatyvių teisės nuostatų reikalavimus. Galiausiai, šis klausimas neabejotinai turės būti sprendžiamas ateities teismų jurisprudencijoje, kadangi Atliekų tvarkymo įstatymo vėliausi pakeitimai⁷²² teisinio reglamentavimo požiūriu labiau atskiria šių paslaugų organizavimo ir tiesioginio teikimo teisinius santykius, todėl aukščiau analizuota teismų praktika turės reikšmės tiek, kiek bus aktuali šių pakeitimų tinkamam taikymui.

Nevienareikšmiška teismų praktika yra susiklosčiusi ir *visuomenės aptarnavimo (vežimo) sutarčių* atžvilgiu. Specialiosios teisėjų kolegijos praktikoje konstatuojama, kad savivaldybių institucijos, valdydamos ir organizuodamos keleivių vežimą, iš esmės atlieka visuomeninę reikšmę turinčių kelių transporto paslaugų teikimo administravimą pagal kelių transporto sritį reglamentuojančių specialiųjų teisės aktų reikalavimus. Tokia savivaldybių institucijų veikla iš esmės atitinka viešojo administravimo veiklos apibrėžimą⁷²³. Kaip šių sutarčių kvalifikavimo kriterijai akcentuojama keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo funkcija (ją nustatančių teisės aktų vykdymas) ir tai, kad esą tiesioginių civilinių teisinių reikalavimų ar argumentų pareiškėjai byloje nekelia⁷²⁴. Ypač šių sutartinių santykių dalimi esantis kompensavimas už vežėjų patirtus viešosios paslaugos teikimo nuostolius (negautas pajamas) yra laikomas kylančiu ne iš sutartinių įsipareigojimų vykdymo, o iš viešojo administravimo

⁷²¹ Pastebėtina, kad būtent šiuose teisiniuose santykiuose aiškiai atsiskleidžia, kad nors atliekų tvarkymas yra valstybės (savivaldybės) funkcija, tačiau ji kompleksiskai realizuojama visų su šia veikla susijusių subjektų, o daugiausia – privačių fizinių ir juridinių asmenų pastangomis. T.y., minėtos funkcijos apibrėžtis savaime nesuponuoja, kad visi teisiniai sutartiniai santykiai turi būti išskiriami iš civilinių santykių srities.

⁷²² Įstatymo redakcija, įsigaliojusi nuo 2012 m. balandžio 28 d.

⁷²³ Specialiosios teisėjų kolegijos 2009 m. lapkričio 20 d. nutartis byloje *L. V. įmonė ir kt. v. Panevėžio miesto savivaldybės administracija*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 18, 2009.

⁷²⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 7 d. nutartis a. b. Nr. AS822-121/2011 *UAB „Juntė“ v. Panevėžio rajono savivaldybės administracija*; Specialiosios teisėjų kolegijos 2010 m. rugsėjo 1 d. nutartis byloje *UAB „Vaidė“ ir kt. v. Panevėžio miesto savivaldybės administracija*. Argumentas dėl tiesioginių civilinio pobūdžio reikalavimų nekėlimo šioje praktikoje sunkiai suprantamas, įvertinus tai, kad pareiškėjai ginčijo konkretų viešojo subjekto atsisakymą sudaryti sutartį.

srities teisės aktų, akcentuojant ir tai, kad nustatant vežėjų negautų pajamų kompensavimo sistemą, iš esmės reglamentuojamas valstybės ar savivaldybės biudžetų lėšų panaudojimas⁷²⁵. Be to ir šių sutarčių sudarymo konkurso būdu santykiei laikomi administraciniais, remiantis, kad įsakymai, kuriais paskelbiamas konkursas ir nustatomos jo sąlygos, yra administracinio pobūdžio aktai, kuriais yra įgyvendinama keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo funkcija, ir kad pareiškėjai šiuos įsakymus ginčija remdamiesi administraciniais teisiniais argumentais⁷²⁶. Matyti, kad šioje praktikoje tradiciniu būdu absoliutinami administraciniai šių santykių aspektai: savivaldybės funkcijos vykdymas, specialus teisinis reglamentavimas, viešojo administravimo vykdymas ir biudžeto lėšų naudojimas, nors keleivių vežimas yra akivaizdus bendrojo ekonominio intereso paslaugų teikimas, o kompensavimas už vežėjų patirtus nuostolius yra dalis atlyginimo už suteiktas paslaugas, o ne paramos santykis (parama šiuo atveju teikiama ne vežėjams, o visuomenei). Kita vertus, akcentuotina, kad bylas iš esmės dėl šių sutarčių nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai. Lietuvos Aukščiausiasis teismas konstatavo, kad šiuos sutartinius teisinius santykius reglamentuoja Civilinis kodeksas, <...> nors viena iš ginčo Keleivių vežimo maršrutiniais taksi vietinio (miesto ir priemiesčio) susisiekimo maršrutais sutarties Nr. 1 šalių yra viešojo administravimo subjektas, ginčas dėl šios sutarties pratęsimo, keitimo yra civilinio teisinio pobūdžio, nes kyla iš civilinės sutarties,

⁷²⁵ Žr. Specialiosios teisėjų kolegijos 2010 m. balandžio 7 d. nutartį byloje *UAB „Juntė“ v. Panevėžio rajono savivaldybės administracija* ir 2008 m. birželio 13 d. nutartį (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugpjūčio mėn. 31 d. apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 15, 2008), kuriose nurodoma, kad šios sutartys yra tik tam tikras teisinis instrumentas, kuriuo naudodamasi Inspekcija realizuoja jai sutektus viešojo administravimo įgaliojimus, susijusius su valstybės biudžeto lėšų paskirstymu. Pastarasis nepagrįstai iškeliamas kaip esminis šio santykio elementas. Taip pat ir požiūris, kad sutartis yra tik instrumentas, kuriame nėra „civilinio pobūdžio sąlygų“ diskutuotinas. Šių santykių esmė yra civilinės keleivių vežimo veiklos sąlygos, susijusios su nuostolių kompensavimu dėl viešųjų paslaugų kainų reguliavimo. Tik sutartimi šiuo atveju yra galimi legitimūs vežėjų ūkinės komercinės veiklos suvaržymai, jiems laisva valia prisiimant įsipareigojimus teikti paslaugas visuomenei. Todėl ši sutartis yra išimtinai civilinio teisinio pobūdžio. Tai, kad atlyginimo dydis yra iš anksto sureglamentuotas teisės aktais ar kad jis finansuojamas iš biudžeto lėšų nėra santykio pobūdį lemiantys elementai.

⁷²⁶ Specialiosios teisėjų kolegijos 2009 m. lapkričio 20 d. nutartis byloje *L. V. įmonė ir kt. v. Panevėžio miesto savivaldybės administracija*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 18, 2009.

grindžiamos šalių lygiateisiškumo principu, šalių civilinių sutartinių teisinių santykių. Teismas konstatavo, kad ieškovo reikalavimo dėl leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo tenkinimas tiesiogiai priklauso nuo reikalavimo dėl sutarties pratęsimo išsprendimo rezultato. Atsižvelgdamas į ginčo teisinių santykių pobūdį ir esmę, jų reglamentavimą materialinės teisės normomis, Teismas atmetė kasacinio skundo argumentus, kad pirminis pagrindas kasatoriui vežti keleivius maršrutiniais taksi vietinio (miesto ir priemiesčio) susisiekimo maršrutais buvo jam išduoti leidimai, o ginčo sutartis savo teisine reikšme yra išvestinis arba antrinis pagrindas vykdyti keleivių vežėjui veiklą⁷²⁷. Taigi, šiuo atveju esminiu kvalifikuojančiu šių santykių elementu buvo laikomas šalių susitarimas ir jo dalykas, tuo tarpu sutarties ir leidimo vykdyti ūkinę veiklą santykis šiuose santykiuose sprendžiamas palaikant jau minėtą teisinę jurisprudencinę tradiciją prioritetiniu laikyti privačios ūkinės veiklos, kaip apsprendžiančios santykio dalyką, aspektą. Taip pat civiline prasme valstybės ar savivaldybės institucijų statusas šiuose santykiuose teismų praktikoje vertinamas kaip viešųjų paslaugų trečiųjų asmenų interesais pirkėjo statusas⁷²⁸ arba kaip trečiojo asmens - mokėtojo už paslaugų gavėjams teikiamą paslaugą, statusas⁷²⁹. Šių paslaugų teikėjai ūkinę veiklą, susijusią su viešųjų paslaugų teikimu, vykdo savo rizika nepriklausomai nuo to, ar dalis šios veiklos sąnaudų yra kompensuojama iš biudžeto. Kitaip tariant, visos šios veiklos vykdymas yra grindžiamas civilinės komercinės teisės principais – valstybei (savivaldybei) atsisakius kompensuoti (sumokėti) už tretiesiems asmenims teikiamas paslaugas, jų suteikimo kaštai tenka pačiam ūkio subjektui. Todėl jo reikalavimai šiuose sutartiniuose santykiuose visuomet yra civilinio teisinio, o ne administracinio teisinio pobūdžio. Kaip ir kitų viešųjų paslaugų organizavimo santykių atveju,

⁷²⁷ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. lapkričio 12 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-478/2007 UAB „Septynmylis“ v. Širvintų rajono savivaldybės administracija ir UAB „Transrevis“.

⁷²⁸ Žr. šią darbo dalį dėl ligonių kasų sudaromų sutarčių.

⁷²⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. gegužės 8 d. nutartis c. b. 3K-3-202/2007 AB „Smiltynės perkėla“ v. UAB „Klaipėdos autobusų parkas“.

atkreiptinas dėmesys į konkurencijos teisės⁷³⁰, valstybės pagalbos⁷³¹ nuostatų taikymą šiems santykiams. Jei ši valstybės (savivaldybės) veikla būtų susijusi su valdžios funkcijų įgyvendinimu, minėtos teisės nuostatos būtų netaikytinos. Tuo tarpu priešinga situacija rodo, kad tai yra iš esmės civilinis valstybės (savivaldybės) funkcijos įgyvendinimo būdas. Nepaisant to, negalima teigti, kad Lietuvoje yra susiklosčiusi, nusistovėjusi vieninga praktika dėl šių sutarčių prigimties - ginčai dėl sutarties sudarymo, nutraukimo, nepratęsimo nagrinėjami tiek bendrosios kompetencijos⁷³², tiek administraciniuose teismuose⁷³³.

Apskritai, kalbant apie savivaldybių vykdomą viešųjų paslaugų teikimo organizavimo funkciją, pastebėtina, kad visi santykiai, susiję su šios funkcijos vykdymu, yra apriboti konkurencijos teisės nuostatų taikymo. Tiek Konkurencijos taryba, tiek Vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra konstatavę, kad savivaldybei suteikta teisė pasirinkti ir nustatyti, kaip savo teritorijoje organizuoti atliekų tvarkymo sistemą, tačiau *įstatymo nuostatų vykdymas* nesąlygoja būtinybės nagrinėjamoje rinkoje suteikti išimtines teises ar nustatyti skirtingas konkurencijos sąlygas⁷³⁴; savivaldybė (vietos savivaldos institucijos, pareigūnai), įgyvendindama aptariamą teisę pasirinkti, kaip bus teikiamos viešosios paslaugos, privalo užtikrinti, kad sprendimas viešųjų paslaugų teikimo vykdymą pavesti savo įsteigtam paslaugų teikėjui nepažeistų <...> sąžiningos konkurencijos laisvės, <...>

⁷³⁰ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2011 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 1S-184, 2011 m. vasario 10 d. nutarimas Nr. 1S-30, 2011 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 2S-20 ir kt.

⁷³¹ Žr., pvz., Europos Teisingumo Teismo 2005 m. birželio mėn. 15 d. sprendimą byloje Nr. T-349/03 *Corsica Ferries France SAS v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2005, p. II-02197.

⁷³² Lietuvos apeliacinio teismo 2001 m. spalio 8 d. nutartis c. b. Nr. 2A-236 *Vilniaus rajono savivaldybė v. UAB Tolimojo keleivinio transporto kompanija*, Kauno apygardos teismo 2012 m. lapkričio 27 d. nutartis c. b. Nr. 2A-2112-264/2012 *UAB „Girobusas“ v. Kauno miesto savivaldybės administracija* (šioje byloje buvo ginčijamas bylos žinybingumas bendros kompetencijos teismui, tačiau apeliacinės instancijos teismas nagrinėjo bylą iš esmės), Klaipėdos apygardos teismo 2011 m. sausio 11 d. sprendimas c. b. Nr. 2-928-159/2011 *UAB „Rimvira“ ir kt. v. Kretingos rajono savivaldybės administracija*, Lietuvos apeliacinio teismo 2009 m. kovo 9 d. nutartis c. b. Nr. 2A-254/2009 *UAB „Rosvera“ ir kt. v. Kretingos rajono savivaldybės administracija* ir Vilniaus apygardos teismo 2010 m. rugsėjo 16 d. sprendimas c. b. Nr. 2-3920-553/2010 *BUAB „Druskininkų autobusai“ v. Druskininkų savivaldybės administracija* (konkursas vežėjams parinkti kvalifikuotas kaip viešasis pirkimas).

⁷³³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 16 d. nutartis a. b. Nr. A-261-1330-12 *UAB „Transrevis“ ir kt. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.

⁷³⁴ Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2006 m. sausio 19 d. nutarimas Nr. 2S-3.

o konstitucinis reikalavimas užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę <...> negali būti vertinamas kaip nepagrįstai ribojantis minėtą savivaldybių (vietos savivaldos institucijų) diskreciją⁷³⁵; kad įstatymų vykdymas reiškia imperatyvaus teisės reikalavimo tiesioginį ir būtiną vykdymą, priešingu atveju jis nėra toks, kuris atleistų atitinkamus subjektus nuo konkurencijos teisės normų taikymo⁷³⁶. Kaip jau ne kartą minėta, valstybė ir savivaldybė savo funkcijas vykdyti gali *inter alia* civiliniais būdais (civilinio pobūdžio sutarčių sudarymu), tai taikytina ir tais atvejais, kai ši funkcija yra tam tikrų paslaugų visuomenei teikimo organizavimas arba užtikrinimas. Tokiu atveju, visada analizuotina, kokią sutartį iš tikrųjų sudarė atitinkamas subjektas įgyvendindamas jam priskirtą funkciją, kokios rūšies santykiuose jis dalyvauja ir nustačius, kad sutartis atitinka civilinių sutarčių rūšis bei nuostatas, o viešojo administravimo subjektas dalyvauja ekonominėje veikloje, nėra pagrįstas šių santykių priskyrimas administraciniams teisiniams santykiams, nes akivaizdu, kad konkrečiu atveju minėtas subjektas pasirinko ne administracinį, o civilinį savo funkcijos (viešųjų paslaugų teikimo organizavimo) įgyvendinimo būdą⁷³⁷.

Galiausiai, viešųjų paslaugų teikimo organizavimo funkcijos, kaip savivaldybės funkcijos, negalima visiškai tapatinti su viešųjų paslaugų teikimo administravimu kaip viešojo administravimo sritimi. Pastaroji įstatymuose apibrėžiama kaip viešojo administravimo subjektų veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir režimą, steigiant viešąsias įstaigas arba išduodant

⁷³⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 31 d. nutartis a. b. Nr. A⁸²²–2563/2011 UAB „Trakų paslaugos“ v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. Administracinė jurisprudencija Nr. 21, 2011)

⁷³⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos mėn. 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858-1924-12 UAB „Baltijos vaizdinė reklama“ ir UAB „Clear Channel Lietuva“ v. Vilniaus miesto savivaldybė ir UAB „JCDecaux Lietuva“.

⁷³⁷ Pvz., spręsdama dėl ginčo, ar Vilniaus miesto savivaldybė pagrįstai nutraukė sutartį dėl prekyvietės įrengimo ir eksploatavimo, Kolegija atsižvelgė į savivaldybių savarankiškųjų funkcijų elementą šiuose santykiuose (Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 22, 37 p.), tačiau lemiamu aspektu laikytas civilinis sutarties objektas, tai, kad ji turėjo rangos ir jungtinės veiklos sutarčių bruožų, ir tai, kad byloje buvo keliami prievolinės teisės klausimai. Taigi, ginčas byloje laikytas kilusiu iš civilinių teisinių santykių (Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. gruodžio 19 d. nutartis UAB „Vilvatėja“ v. Vilniaus miesto savivaldybė ir Vilniaus apygardos teismo 2012 m. sausio 11 d. nutartis c. b. Nr. 2S-228-262/2012 dėl šio minėtų šalių ginčo).

leidimus teikti viešąsias paslaugas kitiems asmenims, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė⁷³⁸, tuo tarpu viešųjų paslaugų teikimo organizavimas yra bendresnė – savivaldybės funkcija, kuri, be kita ko, gali būti įgyvendinama ir civiliniais teisiniais būdais. Akivaizdu, kad viešųjų paslaugų teikimo administravimas, kaip viešojo administravimo sritis (funkcija) neapima jokių sutartinių viešųjų paslaugų teikimo organizavimo formų, o siejasi su viešuoju administravimu griežtai nustatytoje jo srityse. Šios nuostatos kontekste aiškintina ir Vietos savivaldos įstatymo 9 str. 1 dalis, viešųjų paslaugų teikimo administravimą apibrėžianti taip, kad savivaldybė administruoja ir užtikrina viešųjų paslaugų teikimą gyventojams nustatydamą šių paslaugų teikimo būdą, taisykles ir režimą, steigdamą savivaldybės biudžetines ir viešąsias įstaigas, *įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka parinkdamą viešųjų paslaugų teikėjus* ir įgyvendindamą viešųjų paslaugų teikimo priežiūrą ir kontrolę. Ši teisės norma, kaip nustatanti būtent viešųjų paslaugų teikimo administravimo sampratą, turėtų būti aiškinama susietai su atitinkama Viešojo administravimo įstatyme pateikta sąvoka ir todėl, manytina, negalėtų būti aiškinama plečiamai. Atitinkamai, viešųjų paslaugų teikimo administravimas laikytinas neapimančiu civilinių teisinių viešųjų paslaugų teikėjų parinkimo būdų ir kitų, administracinėmis nelaikytinų, šių paslaugų teikimo užtikrinimo formų⁷³⁹. Tuo tarpu viešųjų paslaugų teikimo organizavimas, kaip savivaldybės funkcija, yra platesnė sąvoka ir apima, be kita ko, visas teises šio organizavimo formas, įskaitant civilines sutartines. Taigi nevienareikšmiškas sutarčių, susijusių su viešųjų paslaugų teikimu, vertinimas kyla *inter alia* iš to, kad yra bendrai (ne tik sprendžiant ginčus dėl sutarčių) nepagrįstai tapatinamos valstybės (savivaldybės) funkcijos ir viešojo

⁷³⁸ Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 20 dalis.

⁷³⁹ Kitas šios nuostatos aiškinimo būdas būtų tas, kad joje nustatyta ne viešųjų paslaugų teikimo administravimo, o jų organizavimo samprata, kadangi joje esanti nuoroda į paslaugų teikėjų parinkimą yra abstrakti. Spręsti, ar minėtas parinkimas įgyvendinamas administraciniu, ar civiliniu būdu, galima tik pagal kitų teisės aktų nuostatas. Koncesijų, Viešųjų pirkimų, Investicijų ir kitų įstatymų nustatyti viešųjų paslaugų teikėjų parinkimo būdai yra civiliniai. Taigi, Vietos savivaldos įstatymo 9 str. 1 dalies nesuderinamumas su Viešojo administravimo įstatymu, yra kritikuotinas.

administravimo funkcijos sąvokos. Pavyzdžiui, Specialioji teisėjų kolegija, manytina, klaidingai konstatavo, kad pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą nuotekų tvarkymo organizavimas yra viena iš savivaldybės atliekamų *viešojo administravimo* funkcijų⁷⁴⁰. Diskusijos šiuo požiūriu gali kilti tik dėl tokių viešųjų paslaugų organizavimo formų, kurios glaudžiai susijusios su viešųjų paslaugų teikimo administravimu, administracinį leidimą susiejančių su sutarties sudarymu. Vis dėl to, atsižvelgiant į tai, kad administracinėje teisėje galioja principas “leidžiama tai, kas numatyta”, Viešojo administravimo įstatyme pateikiama viešųjų paslaugų administravimo samprata aiškinama siaurinamai ir neapima tokių leidimų ūkinei komercinei veiklai išdavimo, kurie betarpiškai yra susieti su sutartiniais santykiais tarp viešojo administravimo institucijos ir privataus ūkio subjekto. Kad pastarieji nėra administraciniai santykiai, patvirtinamų analizavimas susietai su viešojo administravimo funkcijos delegavimo draudimu. Viešojo administravimo subjektams imperatyviai draudžiama deleguoti savo viešojo administravimo įgaliojimus⁷⁴¹, ypač, susijusius su valdžios funkcijų įgyvendinimu⁷⁴², tuo tarpu savivaldybė viešųjų paslaugų teikimo *organizavimą* gali deleguoti kitiems subjektams, susitarti dėl šios funkcijos bendro vykdymo. Sistemaiškai aiškinant Vietos savivaldos įstatymo nuostatas akivaizdu, kad šiame įstatyme numatyta viešųjų paslaugų teikimo administravimo samprata nesutampa

⁷⁴⁰ Specialiosios teisėjų kolegijos 2009 m. rugsėjo 21 d. nutartis byloje *G. M. personalinė įmonė „Mados oazė“ v. Klaipėdos miesto savivaldybė*. Analizuojamas išaiškinimas diskutuotinas, įvertinus tai, kad savivaldybė šiuo atveju veikė kaip turto savininkė ir jos veiksmai, neužtikrinant minėtos infrastruktūros galėjo būti vertinami išimtinai kaip tinkamų nuomojamo daikto naudojimo sąlygų neužtikrinimas. Matyti, kad ieškovas turėjo išimtinai privatų interesą dėl naudojimosi minėtu turtu, be to, savo privatų interesą siejo ir su tuo, kad moka už nuotekų pašalinimą trečiajam privačiam asmeniui, nors paslaugos negauna dėl nuomotojo pareigos neįvykdymo. Sklypas nebuvo bendro ar visuomeninio naudojimo objektas. Taigi šie tarpusavyje susieti teisiniai santykiai buvo neabejotinai civilinio pobūdžio.

⁷⁴¹ Vadovaujantis Viešojo administravimo įstatymo 41 straipsniu, viešojo administravimo įgaliojimai gali būti nustatomi tik šiame straipsnyje nurodytu teisiniu norminiu reglamentavimu, tačiau ne teisės taikymo aktais, tokiais kaip sutartis.

⁷⁴² Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad vykdomosios valdžios įgaliojimai negali būti perduodami. Atsižvelgiant į tai, ir viešojo administravimo įgaliojimai, kurie susiję su vykdomosios valdžios įgyvendinimu (subordinaciniais administraciniais santykiais) negali būti perduoti kitiems asmenims. Šiame darbe nėra atliekama išsami lyginamoji analizė, tačiau pastebėtina, kad minėtų, būtent - subordinacinių valdžios funkcijų (galių) - delegavimo draudimas yra įtvirtintas ir užsienio valstybių teisėje, pvz., Jungtinėje Karalystėje (žr., *Viešasis administravimas ir privatus asmenys* (red. doc. dr. V. Valančius). Vilnius, Justitia, 2004, p. 160) ir, kaip ir Lietuvos teisėje, yra teisės viršenybės principo dalis.

su atitinkama Viešojo administravimo įstatyme nustatyta samprata, o yra platesnė ir turi viešųjų paslaugų teikimo organizavimo, kaip savivaldybės (kuri nėra viešojo administravimo subjektas, o konstitucinės teisės subjektas) funkcijos elementą. Manytina, kad tiek, kiek viešųjų paslaugų teikėjų *parinkimas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka* ir viešųjų paslaugų teikimo „priežiūros ir kontrolės“ įgyvendinimas pagal sudarytų sutarčių nuostatas yra atliekamas civiliniais teisiniais būdais, savivaldybė gali perleisti šių savo funkcijų vykdymą kitiems asmenims arba įgyvendinti jas bendrai su kitais subjektais, *inter alia*, viešosios privačiosios partnerystės ar kitų civilinio pobūdžio sutarčių pagrindu. Tuo tarpu kiek minėtasis administravimas yra viešasis paslaugų teikimo administravimas Viešojo administravimo įstatymo prasme, šių įgaliojimų atitinkamas perleidimas, matyt, būtų negalimas. Atitinkamai pažymėtina, kad organizuojant viešųjų paslaugų teikimą civiliniais būdais, tegul ir susietais savo pobūdžiu su administracinio leidimo išdavimu savivaldybė galėtų tai daryti kartu su kitomis savivaldybėmis, ar pavesti tai atlikti kitiems teisės subjektams: tai matyti ir iš įstatymo 5 str. 4 dalies nuostatos, kad savivaldybė gali perduoti įgyvendinti administracinių ir viešųjų paslaugų funkcijas kitai savivaldybei abipusiu savivaldybių tarybų sutarimu sutarčių pagrindu⁷⁴³.

Apibendrinant, viešosios paslaugos gali būti teikiamos ir organizuojamos ne tik valstybei (savivaldybei) užtikrinant jų teikimą, *inter alia*, administracinėmis teisinėmis priemonėmis, bet ir civiliniais teisiniais pagrindais: koncesijų, viešųjų pirkimų, investicijų ir kitomis panašaus pobūdžio sutartimis. Pastaruoju atveju susiklostantys santykiai neturėtų būti vertinami kaip valdžios įgyvendinimo ar administraciniai teisiniai santykiai. Viešojo administravimo subjektų statusas ir jo santykiai su privačia šalimi šiuose santykiuose privalo remtis civilinės teisės principais, nes esminis šių viešųjų paslaugų teikimo ar tokio teikimo organizavimo

⁷⁴³ Tai, kad už šių funkcijų įgyvendinimą atsakinga yra funkcijas perduodanti savivaldybė, neliudija, kad šios funkcijos negali būti perduodamos išimtinai: savivaldybei lieka tik teisinės atsakomybės santykis, tuo tarpu atitinkami įgalinimai gali būti perduoti pilna apimtimi. Jeigu šios funkcijos būtų perduodamos privatiems subjektams, tai, manytina, reikštų pilną jų privatizavimą (*contracting out – angl.*).

sutarčių dalykas yra privataus subjekto ūkinės veiklos galimybių užtikrinimas, tuo tarpu šių santykių susietumas su viešojo administravimo subjektų išduodamais leidimais, papildomai apibrėžiančiais šios veiklos sąlygas, neturi lemiamos reikšmės šių sutartinių santykių kvalifikavimui. Administracinei sričiai galėtų būti priskiriamas tik viešųjų paslaugų teikimo administravimas kaip viena iš viešojo administravimo sričių. Pažymėtina, kad viešųjų paslaugų teikimo organizavimo samprata yra plataus pobūdžio, todėl gali apimti įvairiausias sutartis, įskaitant, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės arba įvairias bendradarbiavimo sutartis. Teismų praktikoje, tuo tarpu, yra nagrinėta sąlyginai nedaug ginčų dėl viešojo administravimo subjektų sudaromų *bendradarbiavimo* sutarčių. Kaip minėta (žr. III.[1.4.] darbo dalį), tokios sutartys gali turėti mišrų pobūdį, apimti kitų sutarčių elementus, o teisinis jų pobūdis gali būti nepakankamai apibrėžtas pozityviosios teisės normomis. Kartais tokie susitarimai iš viso nėra remiami konkrečiu teisės aktu, t.y., tokios sutarties sudarymo galimybės pozityvioji teisė nereglamentuoja. Pavyzdžiui, Specialioji teisėjų kolegija, sprendama dėl ginčo iš tokios sutarties teisingumo, vertino, kad tiek sutarties tikslas, tiek abiejų šalių įsipareigojimai yra turinio pobūdžio (atsakovas UAB „JCDecaux Lietuva“ įgyja galimybę jam palankiomis sąlygomis teikti reklamos paslaugas tretiesiems asmenims, Vilniaus miesto savivaldybė - be tiesioginių išlaidų naudoti miestui reikalingus įrenginius, dalį įrenginių įgyja nuosavybės teise ir pan.). Ginčijamų susitarimų sudarymas nebuvo nulemtas viešosios teisės aktų nustatytų reikalavimų įgyvendinimo. Todėl kolegija sprendė, kad nėra pagrindo ginčijamų susitarimų kvalifikuoti kitaip, kaip civilinio pobūdžio sutartimis⁷⁴⁴. Toks teisinis sutarties vertinimas, be abejo, nebuvo išsamus⁷⁴⁵, tačiau pastebėtina tendencija sutartiniam

⁷⁴⁴ Specialiosios teisėjų kolegijos 2009 m. balandžio 20 d. nutartis byloje *UAB „Clear Channel Lietuva“ v. Vilniaus miesto savivaldybei ir UAB „JCDecaux Lietuva“*.

⁷⁴⁵ Teismas nepasisakė dėl to, kad minėtomis sutartimis savivaldybė įsipareigojo suteikti bendrovei atitinkamus leidimus, sutikimus ir/ar patvirtinimus; išduoti naujus leidimus ir pratęsti galiojančių leidimus UAB „JCDecaux Lietuva“ ta apimtimi, kiek tai yra susiję su reklamos plokštumų ir reklaminių įrenginių ant viadukų bei ant sienų teikimu ir naudojimu susitarime nurodytomis sąlygomis, bendrovei mokant nustatytą rinkliavą.

santykiui esant mišraus pobūdžio, kvalifikuoti jį kaip civilinį teisinį. Tai suderinama ir su absorbcijos principo taikymo praktika.

2.3. Su viešosios teisės sritimi susijusių sutarčių kvalifikavimo praktika ir joje taikomi kriterijai.

Ginčai iš *mokesčių teisės srities sutartinių santykių* sprendžiami administraciniuose teismuose. Civilinio kodekso normų taikymo šiems santykiams klausimai sprendžiami sąlyginai retai, tačiau pripažįstamas subsidarius jų taikymas⁷⁴⁶. Dažniausiai, nagrinėjant bylas dėl mokestinės paskolos sutarčių, taikomos mokesčių įstatymų (viešosios teisės) normos, nesigilinant į jų santykį su civiline teise ir nepateikiant jokie išsamesnio aiškinimo dėl šių santykių teisinio kvalifikavimo. Pažymėtina, kad apskritai klausimas dėl civilinės teisės normų taikymo mokestiniais teisiniais santykiams yra sudėtingas. Galima teigti, kad administraciniai teismai yra suformavę praktiką dėl bendros būtinybės subsidiariai taikyti Civilinio kodekso normas mokestiniais teisiniais santykiams, siekiant užpildyti viešosios teisės reglamentavimo spragą ar esant būtinybei vertinti susiklosčiusius teisinius santykius privatinio teisiniu aspektu⁷⁴⁷, tačiau sprendžiant bylas būtent dėl mokestinės paskolos sutarčių ar susitarimų dėl mokesčio dydžio, tokia būtinybė konstatuojama retai. Pavyzdžiui, asmenys dažnai kreipiasi dėl įpareigojimo mokesčių administratoriui sudaryti susitarimą dėl mokesčio dydžio, taigi – įpareigojimo sudaryti sutartį. Toks bylos dalykas neabejotinai reikalauja viešosios ir privačios teisės santykio vertinimo, tačiau sprendami, ar atitinkamas įpareigojimas gali būti nustatytas, teismai vengia teikti išaiškinimus dėl teisinio santykio kvalifikavimo ir Civilinio kodekso normų subsidiaraus ar tiesioginio taikymo jam. Atskirais atvejais remiamasi tuo, kad susitarimo pasirašymas yra

⁷⁴⁶ Pvz., žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 11 d. nutartį a. b. Nr. A-438-962-11 AB „*Vingriai*“ v. *Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija*.

⁷⁴⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis a. b. Nr. A¹¹-648/2003 UAB „*Palink*“ v. *Valstybinė mokesčių inspekcija*. Administracinių teismų praktika Nr. 4, 2003, p. 120-137.

dviejų šalių laisvos valios išraiška⁷⁴⁸. Kitais atvejais negalimumas įpareigoti sudaryti šį susitarimą kildinamas iš mokesčių teisės srities teisės aktų⁷⁴⁹, išvengiant Civilinio kodekso normų analizės ir taikymo. Taigi, vienaip ar kitaip teismų praktikoje minėtos sutartys laikomos administracinės (mokesčių) teisės dalimi, ir šios srities ginčus iš jų stengiamasi spręsti pirmiausia taikant viešosios teisės normas. Tačiau teismų praktikoje, išskyrus Konstitucinio teismo jurisprudenciją, vengiama pateikti platesnių aiškinimų, ir dėl to, ar šios sutartys gali būti mokesčio, mokestinės prievolės šaltinis. Lietuvos teisės mokslo ir Konstitucinio teismo jurisprudencijoje laikomasi nuomonės, kad mokestis, mokestinė prievolė ir, atitinkamai, mokestinė nepriemoka visais atvejais kyla iš įstatymo, o ne sutarties – tai išskirtinai įstatyminė prievolė⁷⁵⁰. Su tuo galima pilnai sutikti. Tuomet, sprendžiant dėl visų sutarčių, susijusių su mokestiniais (įskaitant, muitų) santykiais, pirmiausia vertintina, kad visų jų dalykas *nėra* mokestis, mokestinė prievolė ir, atitinkamai, iš šių sutarčių nekyla mokestinės nepriemokos. Tai prieštarautų mokesčių visuotinio privalomumo principui. Tuomet, seka logiška išvada, kad visų šių sutarčių dalykas yra apibrėžtinai savarankiškai, ir jo nustatymo negali lemti tai, jog jos yra tam tikra apimtimi susijusios su mokestinių santykių dalyku – būtina nustatyti, koks konkrečiai yra sutarties dalykas ir kaip konkrečiai jis susijęs su mokestinių santykių dalyku. Tik tuomet galima būtų spręsti dėl šių sutartinių santykių teisinės prigimties ir viešojo administravimo subjekto, kaip atitinkamos sutarties šalies, statuso. Minėtos sutarties dalykas teisės

⁷⁴⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 16 d. nutartis a. b. Nr. A-442-863/2010 *O. R. v. Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos*.

⁷⁴⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 4 d. nutartis a. b. Nr. A-438-1116/2010 *A.R. v. Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija*. Administracinė jurisprudencija Nr. 20, 2010.

⁷⁵⁰ Vienas esminių mokesčio požymių yra tai, kad mokestis nustatomas įstatymu. Jis negali būti ir nėra susitarimo tarp valstybės ir paskiro mokesčių mokėtojo objektas. Mokesčio prievolės turinį sudaro mokesčio įstatymo pagrindu atsirandanti mokesčių mokėtojo pareiga (Mokesčių administravimo įstatymo 2 str. 23 dalis; Medelienė A., Sudavičius B. Mokesčių teisė: vadovėlis. Vilnius: Registrų centras, 2011, p. 31, 33, 35 ir kt.). Pareiga mokėti įstatymais nustatytus mokesčius vertintina kaip konstitucinė pareiga, kuri „įstatymuose įtvirtinta kaip valstybės reikalavimas, skirtas visiems mokesčių mokėtojams“, <...> taigi, mokestinė prievolė vertintina kaip įstatyminė. Šios prievolės vykdymui nėra ir negali būti taikomos civilinės teisės normos, išskyrus bendruosius prievolių principus, nustatytus CK 6.38 straipsnyje (Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas; Medelienė A., Sudavičius B., *op. cit.*, p. 186, 187).

moksle apibrėžiamas negatyviuoju aspektu – kad jos dalykas *nėra* mokesčio nustatymas⁷⁵¹. Kita vertus, nepateikiama tvirtai pagrįstos pozicijos, o kas gi tuomet *yra* šios sutarties dalykas. Galimi keli aiškinimo variantai. Negalima nediskutuotinai pritarti, kad šios sutarties dalykas apskritai yra koks nors mokesčio kaip įstatyminės prievolės (dydžio, sumokėjimo) aspektas, t.y., kad šio susitarimo dalykas yra konstitucinė ir įstatyminė pareiga sumokėti mokesį arba šio mokesčio dydžio nustatymas. Tai, kad šalys šiuo susitarimu tariasi dėl mokesčio dydžio, yra išimtinai lingvistinis šio susitarimo esmės ir dalyko aiškinimas. Jeigu mokestinė prievolė yra įstatyminė, tai reiškia, kad ir jos dydis turi būti nustatytas remiantis įstatymų normose išdėstytais juridiniais faktais, tokiais, kaip apmokestinimo objektas, mokesčio bazė, mokesčio tarifas, o apmokestinant asmenį turi būti taikomi konkretūs apmokestinimo metodai ir mokesčio mokėjimo taisyklės⁷⁵² ir pan. Tuo tarpu susitarimu dėl mokesčio dydžio šalys nustato ne mokestinę prievolę (įskaitant jos dydį), nes šio susitarimo šalys *nėra saistomos* mokesčių įstatymų apibrėžtos juridinių faktų sudėties, metodų ir būdų, o išimtinai tik tarpusavio susitarimu nustato asmens prievolę sumokėti tam tikro dydžio pinigų sumą į biudžetą. Taigi, šis susitarimas reiškia ne ką kita, o naujos prievolės sukūrimą *vietoj* mokestinės prievolės. Šio susitarimo sudarymu pasibaigia ta mokestinė prievolė, kurią vienašališkai buvo nustatęs administratorius ir dėl kurios kyla ginčas, ir vietoj jos atsiranda nauja prievolė kuri nebėra konstitucinė ir įstatyminė prievolė, todėl neatitinka mokestinės prievolės sampratos. Atitinkamai, susitarimu dėl mokesčio dydžio ne sukuriama (susiklosto) mokestiniai santykiai, o šis susitarimas yra juridinis faktas, lemiantis mokestinių santykių pasibaigimą, jei jie yra prasidėję, arba užkertantis kelią jiems atsirasti. Priešingu atveju, mokestinė prievolė būtų nustatoma mokesčių administratoriaus

⁷⁵¹ Pvz., dėl susitarimų dėl mokesčio dydžio teigiama, kad „tokių susitarimų pasirašymas iš esmės negali būti traktuojamas kaip mokesčio nustatymas tarpusavio susitarimu, nes kalbama ne apie mokesį, kaip visuotinai privalomą piniginę prievolę apskritai, bet tik apie konkretaus mokesčio į biudžetą mokėtinos sumos dydį“ (Medelienė A., Sudavičius B., *op. cit.*, p. 79).

⁷⁵² Medelienė A., Sudavičius B., *op. cit.*, p. 83-89.

sprendimu vienašališkai. Šiuo požiūriu, galima manyti, kad savo esme ši nauja prievolė yra pinigų sumos sumokėjimas už tai, kad mokesčių administratorius atsisako vienašališko mokesstinės prievolės nustatymo ir jos išieškojimo iš mokesčių mokėtojo, taigi, susitarimas dėl „mokesčio“ dydžio šiuo aiškinimo būdu būtų „išpirka“ - teisės būti atleistam nuo mokesčio prievolės (jos dalies) įsigijimas už tam tikrą pinigų sumą. Tačiau toks aiškinimo būdas neatitiktų teisinio reglamentavimo nuostatų: atleidimo nuo mokesstinės prievolės vykdymo institutas Mokesčių administravimo įstatyme nenustato aptariamų sutarčių kaip atleidimo nuo mokesstinės prievolės (jos dalies) pagrindo. Taigi, sprendžiant dėl to, kas yra tokio susitarimo dėl „mokesčio“ dydžio dalykas, atsižvelgtina į sutaikinamąjį šio susitarimo aspektą. Mokesčių administratoriui ir mokesčių mokėtojui pasirašius susitarimą, mokesčių mokėtojas praranda teisę ginčyti mokesčio apskaičiavimo teisingumą, o mokesčių administratorius praranda teisę apskaičiuoti didesnę sumą, negu nurodyta pasirašytame susitarime (Taisyklių 18 p.): šalys nebegali ginčyti savo pačių priimtą prievolės dydžio. Šis susitarimas yra taikos susitarimas. Taigi, šios sutarties esmė yra procesinė⁷⁵³, o ne materialinė. Taikos sutarties dalykas nėra tapatintinas su pagrindinės prievolės dalyku: mokesstinė prievolė (šiuo atveju - pagrindinė prievolė) yra įstatyminė ir jos dydis nustatomas įstatymų nustatyta tvarka, tačiau šiuo išvestiniu susitarimu mokesčių administratorius ir mokesčių mokėtojas atsisako savo teisinių pretenzijų ir teisės ginčyti šią pagrindinę prievolę ir abipusiai apibrėžia *neginčytiną šios prievolės dalį*. Tai neprilygintina nei mokesčio (jo dydžio) nustatymui (apskaičiavimui), kuris, kaip minėta, turi atitikti įstatymo, o ne šalių susitarimo nuostatas, nei atleidimui nuo dalies mokesstinės prievolės.

Nevienareikšmiška teismų praktika susiklostė ir dėl ginčų, kylančių iš *sutartinių santykių dėl rinkliavų*. Bylas dėl mokesčių, kitų privalomų mokėjimų,

⁷⁵³ Mokesčių administravimo įstatymo 71 straipsnyje numatyta, kad minėtas susitarimas gali būti pasirašytas mokesstinio tyrimo ar mokesstinio patikrinimo metu, taip pat visų mokesčių ginčų nagrinėjimo etapų metu.

rinkliavų sumokėjimo, gražinimo ar išieškojimo, finansinių sankcijų taikymo, taip pat dėl mokestinių ginčų sprendžia administraciniai teismai⁷⁵⁴. Tačiau teismų praktikoje skirtingai vertinami santykiai dėl rinkliavų, nustatytų Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatyme, dėl sutartimis nustatytų rinkliavų ir dėl kai kurių subjektų, pavyzdžiui, Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcijos renkamų rinkliavų, kurios nustatomos tiek teisės aktais, tiek sutartimis. Sprendžiant dėl šių santykių dalyko nėra vieningos nuomonės pirmiausia dėl pačios rinkliavos sampratos – ar tai yra vien tik administracinės teisės institutas. Viena vertus, dėl Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatyme⁷⁵⁵ nustatytų rinkliavų yra suformuota aiški teismų praktika, kad vietinė rinkliava yra savivaldybės tarybos nustatyta įmoka už teisę atlikti tam tikrus veiksmus, verstis tam tikra veikla, o ne už paslaugos suteikimą⁷⁵⁶, kad rinkliava nėra sutartinio pobūdžio mokėjimas, ir ji reglamentuojama viešosios, o ne privatinės teisės normomis⁷⁵⁷, todėl rinkliavos nustatymas ir mokėjimas – viešosios teisės reglamentavimo sritis⁷⁵⁸. Kita vertus, rinkliavos apibrėžimas pagal mokėjimo už teisę, o ne už paslaugą požymį yra problemiškas, nes dėl konkrečių rinkliavų, pvz., už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą, reikalingas platus ir sudėtingas aiškinimas, siekiant atskirti, kuomet tokia rinkliava nėra mokėjimas už paslaugą, kuris, jei ir bandomas grįsti racionaliais kriterijais, nėra iki galo įtikinantis⁷⁵⁹. Kai tą patį mokestį (už

⁷⁵⁴ Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 str. 1 d. 4 p.

⁷⁵⁵ Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 52-1484; 2000, Nr. 53.

⁷⁵⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 18 d. sprendimas a. b. Nr. A556-1333/2008 *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Vilniaus miesto savivaldybės taryba* (Administracinė jurisprudencija Nr. 15, 2008); Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 22 d. nutartis a. b. Nr. A-662-1354-10 *Lietuvos Respublikos Seimo nario P. G. v. Klaipėdos miesto savivaldybės taryba* (Administracinė jurisprudencija Nr. 20, 2010).

⁷⁵⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 29 d. nutartis a. b. Nr. A⁵²⁵ – 471/2010 *Lietuvos Respublikos Seimo nariai Irena Šiaulienė ir Evaldas Jurkevičius v. Klaipėdos miesto savivaldybės taryba*. Administracinė jurisprudencija Nr. 19, 2010.

⁷⁵⁸ Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. birželio 19 d. nutartis byloje *SĮ „Susisiekimo paslaugos“ v. A. M.* Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 19 d. apžvalga. Administracinių teismų praktika Nr. 9, 2007.

⁷⁵⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 5 d. nutartyje a. b. Nr. A-492-2796-11 *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Ukmergės rajono savivaldybės taryba* (Administracinė jurisprudencija 22, 2011, p. 135-146) rinkliavos samprata netapatinama su mokėjimu už konkrečią paslaugą sampratai tik tuo pagrindu, kad neįmanoma tiksliai susieti šio mokėjimo su gautų paslaugų

komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą) renka privatus daugiabučio namo valdytojas (turintis įstatymais nustatytą tokią teisę ir minėtas rinkliavas už gyventojus sumokantis į savivaldybės biudžetą), ginčas kvalifikuojamas kaip civilinis⁷⁶⁰, jau nebeatsižvelgiant į rinkliavos viešą pobūdį. Kitų rinkliavų atveju (už naudojimąsi nustatytomis miesto vietomis automobiliams statyti) spęsta, kad ginčai dėl šių vietinių rinkliavų rinkimo paprastai yra administracinio pobūdžio, nepriklausomai nuo to, kad atitinkamą savivaldybės tarybos sprendimą dėl juo nustatytos vietinės rinkliavos rinkimo vykdo privatus subjektas⁷⁶¹. Pažymėtina, kad kai tos pačios rūšies (už naudojimąsi nustatytomis miesto vietomis automobiliams statyti) rinkliavos nustatymas ir mokėjimas buvo grindžiamas tarp viešojo administravimo subjekto ir rinkliavos mokėtojo sudaryta sutartimi, santykis kvalifikuojamas kaip civilinis⁷⁶².

Ypač nevienareikšmiška teismų praktika susiklostė dėl *uosto rinkliavų teisinių santykių* (įskaitant sutartinius) prigimties⁷⁶³. Ankstyvoji teismų praktika tradiciškai rėmėsi viešojo administravimo sampratos tapatinimu su “įstatymų įgyvendinimu”, “teisės aktais pavestų funkcijų vykdymu” bei imperatyviu

kiekiu. Kvestionuotina, ar kainodaros problematika gali būti teisiniu kriterijumi apibrėžiant rinkliavos sampratą. Už paslaugas, kurių kiekį ar vertę yra sudėtinga tiksliai apibrėžti, atlygis ir privačioje srityje būna apskaičiuojamas remiantis pasirinktais racionaliais kriterijais, nesiejama su daiktine suteiktos paslaugos verte. “Teršėjas moka” taip pat galėtų būti tokio racionalaus kriterijaus pavyzdys. Taigi, atlyginimo už paslaugas pobūdį lemia paslaugos objekto ypatumai, o ne sutarties šalių teisinio subjektiškumo savybės. Tai, kad tam tikrų paslaugų teikimą užtikrina ir reguliuoja viešojo administravimo subjektai, taip pat savaime nesuponuoja, jog šie santykiai yra grindžiami valdžios įgyvendinimu, nekeičia šių paslaugų ir atlyginimo už jas civilinio teisinio pobūdžio.

⁷⁶⁰ Specialiosios teisėjų kolegijos 2008 m. kovo 26 d. nutartis byloje *B. Ž. v. Klaipėdos miesto savivaldybė ir UAB „Pempininkų valdos“*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. kovo 26 d. apžvalga. Administracinė jurisprudencija 14, 2008.

⁷⁶¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 30 d. nutartis a. b. Nr. AS¹⁴⁶–204/2009 *Namo savininkų bendrija v. UAB „Automobilių stovėjimo aikštelės“*.

⁷⁶² Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. spalio 25 d. nutartis byloje *SĮ „Susisiekimo paslaugos“ v. UAB „Verslo kraštas“*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinių teismų praktika 10, 2007.

⁷⁶³ Prisimintinas ir sudėtingas uostų veiklos kvalifikavimas ES konkurencijos teisės bylose, pvz., 1997 m. kovo 18 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nr. C-343/95 *Diego Cali & Figli* ir kitos panašios bylos. Uostų infrastruktūra yra neabejotinai išskirtinis valstybės ar jos teritorinių vienetų nuosavybės teisės objektas, kuriam gali būti suteikiamas nacionalinio strateginio objekto statusas. Tai lemia imperatyvaus santykių, susijusių su šiuo objektu, reguliavimo poreikį. Tačiau uostų veikla yra ekonominė veikla ir tik tam tikri šios veiklos aspektai gali būti siejami su valstybės valdžios įgyvendinimu, pagrindžiant aiškia *acta iure imperii* išimtį.

reguliavimu⁷⁶⁴. Kitose bylose atitinkamai buvo sprendžiama, kad atitinkama uosto įmonė (direkcija) yra viešojo administravimo subjektas, kuris uosto teritorijoje atlieka *vykdomąją* veiklą (pažymėta – *aut.*), skirtą įstatymams, kitiems teisės aktams įgyvendinti; kad viena iš jam teisės aktais pavestų funkcijų yra statyti, naudoti ir plėtoti uosto infrastruktūrą, ir kad uosto lėšų, kuriomis *inter alia* yra ir pajamos, gaunamos už šios direkcijos teikiamus patarnavimus, naudojimas, taip pat yra imperatyviai reglamentuojamas teisės aktų nuostatomis⁷⁶⁵. Kitaip tariant, ši praktika yra administracinių elementų absoliutinimo „chrestomatija“. Sekant ja ginčai dėl šių rinkliavų ir palūkanų priteisimo ne kartą nagrinėti administraciniuose teismuose⁷⁶⁶. Pažymėtina, kad lygiagrečiai buvo susiformavusi praktika analogiškas rinkliavas, tik susijusias su laivo agentavimo santykiais, laikyti civilinės teisės dalyku. Taigi, iš neva administracinių pirmosios rūšies sutartinių rinkliavų santykių srities buvo išskirta nedidelė dalis „tikrai“ civilinių santykių vietoj to, kad būtų patikrinta pradinė prielaida ir nustatyta, kad ir tie pirmieji santykiai administraciniais pripažinti klaidingai, absoliutinant administracinius elementus, egzistuojančius šiuose santykiuose. Šiuo požiūriu, manytina, ir ši praktika buvo analogiškai ydinga⁷⁶⁷. Galiausiai, reikšmingą

⁷⁶⁴ Pvz., žr. Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. liepos 20 d. nutartį byloje *VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija“ v. AB „Smiltynės perkėla“* (Administracinių teismų praktika Nr. 10, 2007) ir 2005 m. lapkričio 25 d. nutartį byloje tarp tų pačių šalių.

⁷⁶⁵ Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. lapkričio 21 d. nutartis byloje *AB „Smiltynės perkėla“ v. VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija*.

⁷⁶⁶ Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2009 m. lapkričio 27 d. sprendimas a. b. Nr. I-480-342/2009 *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. S. P.*, 2010 m. rugsėjo 16 d. nutartis a. b. Nr. I-5-162/2010 *VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija“ v. AB „Smiltynės perkėla“* ir 2009 m. gruodžio 3 d. nutartis a. b. Nr. I-425-342/2009 dėl ginčo tarp tų pačių šalių, 2008 m. lapkričio 7 d. sprendimas a. b. Nr. I-544-342/2008 *VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija“ v. UAB „Dalita“*. Šiuo kontekstu pažymėtina, kad ir uosto kapitono veikla Lietuvos teismų praktikoje vertinama kaip viešojo administravimo subjekto veikla, lygiai taip pat sureikšminant tas galias ir administracinius jo veiklos aspektus, kuriuos jam suteikia viešoji teisė (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. spalio 30 d. nutartis a. b. Nr. A-662-1230-09 *UAB „Baltijos žuvis“ v. VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija*): plg. 2003 m. rugsėjo 30 d. Europos Teisingumo Teismo sprendimą byloje C-405/01 *Marina Mercante Española* (žr. II.[2.2.] darbo dalį).

⁷⁶⁷ Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. rugpjūčio 30 d. nutartis byloje *VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija“ v. „Jūrų vežėjų agentūra“*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga (Administracinė jurisprudencija" Nr. 19, 2010), Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. rugsėjo 12 d. nutartis byloje *VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija“ v. UAB „Astramara“*, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutartis c. b. Nr.3K-3-31/2006 *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų*

postūmį šios teismų praktikos suvienodinimui suteikė Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 12 d. nutarimas⁷⁶⁸, kuriuo išaiškinta, kad „VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija yra savarankiškas ūkio subjektas, t.y., valstybės įmonė, kuri vykdo ūkinę komercinę veiklą, *inter alia* teikia su uosto eksploatavimu susijusias paslaugas. Uosto rinkliavas šiai įmonei moka tik tie laivų savininkai (valdytojai), kurie naudojami uostu, o pačios rinkliavos yra laivų savininkų (valdytojų) mokamas atlyginimas savarankiškam ūkio subjektui už uosto suteiktas paslaugas. Šiems teisiniams santykiams būdingas atlygintinumas ir dvišališkumas, o minėta direkcija veikia kaip civilinių teisinių santykių dalyvis, t.y., lygiais pagrindais, kaip ir kiti šių santykių dalyviai, įgyja civilines teises, prisiima civilines pareigas. Uosto paskirtis – aptarnauti laivus bei vykdyti kitą su laivyba susijusią komercinę ir ūkinę veiklą, uosto rinkliavos yra ne valstybės biudžeto pajamos, o Klaipėdos valstybinio jūrų uosto lėšos, naudojamos uosto eksploatavimo, plėtros ir kitoms išlaidoms, susijusioms su uosto veikla, finansuoti (apmokėti), akcentuojant, kad nei pagal Mokesčių administravimo įstatymą, nei pagal Rinkliavų įstatymą uosto rinkliava nebuvo ir nėra mokestis ar valstybės rinkliava“. Ši Konstitucinio Teismo jurisprudencija iš esmės pakeitė ir Specialiosios teisėjų kolegijos poziciją dėl minėtų sutartinių rinkliavų santykių kvalifikavimo, kuri minėta jurisprudencija vadovaujasi⁷⁶⁹ ir, matyt, bet kuriuos teisinius santykius dėl uosto rinkliavų kvalifikuos kaip civilinius, kadangi priešingos išvados minėtame Konstitucinio Teismo išaiškinyje nurodyti kvalifikavimo kriterijai neleidžia prieiti. Pažymėtina, kad bylų dėl uosto rinkliavų po šio Konstitucinio Teismo išaiškinyje administraciniuose teismuose nėra spęsta⁷⁷⁰. Taigi, šių sutartinių santykių vertinimo teismų praktikoje genezė liudija, kad tokie kriterijai kaip teisės aktų

uosto direkcija v. UAB "Ferteksos transportas", Klaipėdos apygardos teismo 2009 m. gruodžio 9 d. nutartis c. b. Nr. 2S-1635-265/2009 *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. UAB „Passat“*.

⁷⁶⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 12 d. nutarimas.

⁷⁶⁹ Specialiosios teisėjų kolegijos 2010 m. balandžio 1 d. nutartis byloje *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. S. P.* Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 19, 2010.

⁷⁷⁰ Paieška atlikta 2013 m. balandžio 22 d. duomenų bazėje www.teismupraktika.lt įvedus reikšminį žodį „uosto rinkl“ ir pasirinkus administracinių bylų kategoriją.

įgyvendinimas, teisės aktų pavestos funkcijos vykdymas, imperatyvus teisinio reguliavimo metodas, privalomumas atlikti tam tikrus veiksmus, net kai pastarieji yra esminis teisinio santykio elementas, negali būti vienareikšmiškai lemiantys santykio kvalifikavimą viešuoju administravimu, kaip administraciniais subordinaciniais santykiais.

Muitų srities sutartiniai santykiai sąlyginai retai vertinami ir kvalifikuojami Lietuvos teismų praktikoje. Iš daugelio šių sutarčių rūšių (žr. III.[1.4.] darbo dalį) teismuose ginčai yra kilę tik dėl sutarties dėl prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punkto teritorijoje esančiose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose, taip pat dėl bendrosios garantijos sutarčių ir vienkartinių garantijų bei laidavimo santykių, kuriuose šalimi yra viešojo administravimo subjektai - muitinės įstaigos. Vienos iš anksčiausių teismų praktikos bylų yra bylos dėl *bendrosios garantijos sutarties* ir dėl įprastų vienkartinių garantijų, anksčiau reglamentuotų kaip laidavimo raštai arba specialios draudimo rūšies polisai, kurie buvo naudojami kaip pagrindinės muitų (mokesčių) prievolės užtikrinimo būdai. Teismų praktikoje pradžioje bendrosios garantijos sutartis buvo kvalifikuojama kaip civilinė, pabrėžiant jos susietumą su imperatyviomis muitų teisės nuostatomis⁷⁷¹. Pažymėtina, kad imperatyvus reguliavimo metodas nebuvo (ir netapo) kriterijumi kvalifikuoti necivilinėmis visas kitas garantijas, laidavimo raštus ir pan.⁷⁷². Taigi, bendrosios garantijos sutartis buvo išskirta iš šios bendros šių civilinių sutarčių grupės remiantis

⁷⁷¹ Žr. Lietuvos apeliacinio teismo 2004 m. birželio 1 d. nutartį c. b. Nr. 2A-220/2004 *Lietuvos nacionalinė vežėjų automobiliais asociacija „Linava“ v. Muitinės departamentas*.

⁷⁷² Pastarosios prievolės užtikrinimo sutartys iki šiol yra kvalifikuojamos kaip civilinės teisinės prigimties sutartys ir ginčai dėl jų sprendžiami bendrosios kompetencijos teisme (2000 m. lapkričio 20 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-1227/2000 *UADB „Baltikums draudimas“ v. V. M. individuali įmonė ir Kauno teritorinė muitinė* (Teismų praktika 15, 2001, p. 37), 2001 m. kovo 29 d. nutartis c. b. Nr. 3K-7-180 *Likviduojama UAB DK „Hermis – draudimas“ v. Klaipėdos teritorinė muitinė* (Teismų praktika Nr. 15, 2001, p. 253-260); 2007 m. birželio 22 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-270/2006 *Klaipėdos rajono apylinkės prokuratūra v. DUAB „Baltijos garantas“ ir kt.*). Kita vertus, yra ir sprendimų, kuriais viešosios ir civilinės teisės sritys šiuose santykiuose atibojamos, laidavimo ar panašią sutartį laikant civiline, tuo tarpu muitinės pretenziją minėtos sutarties pagrindu – administraciniu aktu (Lietuvos apeliacinio teismo 2008 m. birželio 12 d. nutartis c. b. Nr. 2-433/2008 *DUAB „Baltijos garantas“ v. Kauno teritorinė muitinė*). Tačiau tokių bylų reta. Kita vertus, pastebėtina, kad jose daroma klasikinė pagrindinės ir šalutinės prievolės sutapatavimo klaida, pretenziją pagal sutartį sulyginant su administraciniu aktu dėl mokesstinės prievolės nustatymo.

subjektyviu tikslų ir ketinimų kriterijumi; muitinės veiksmai, susiję su muitų mokesčių surinkimu, imti matyti kaip valstybės veiksmai, kuriuos reglamentuoja viešoji teisė, t.y., *acta iure imperii*; pabrėžiama, kad asociacija „Linava“ garantu tapo ne civilinės sutarties, o viešosios teisės aktų pagrindu; kad ginčo šalių teisės ir pareigos nustato viešoji teisė; kad šalis sieja santykiai, kuriems būdinga *subordinacija*. Iš to daroma išvada, kad šiuose santykiuose muitinė veikia ne kaip privatus asmuo, o kaip viešojo administravimo subjektas. Muitinės pretenzija pagal šią bendrą garantiją buvo vienareikšmiškai laikoma administraciniu aktu⁷⁷³.

Analizuojant šią teismų praktiką, galima pirmiausia atkreipti dėmesį, kad esminis kvalifikavimo kriterijus joje buvo tai, kad šiuo atveju valstybė per muitinės įstaigas iš tiesų veikė *iure imperii* pagrindais, nuo kurio teismas ir pradėjo šios bylos kvalifikaciją, tačiau negalima tvirtinti, kad buvo tam pateikta pakankamai argumentų. Analizuojant TIR konvencijos⁷⁷⁴ nuostatas matyti, kad ne sutartis sudaroma tuomet, kai garantinė asociacija patvirtinama, o atvirkščiai – tokio patvirtinimo esminis pagrindas yra šio subjekto pagal 9 priedo 1 (e) straipsnį pateikiama sutartis, kuria subjektas, pretenduojantis būti garantine asociacija, be kita ko, *įsipareigoja*, kad laikysis visų įsipareigojimų, numatytų Konvencijos 8 straipsnyje. Taigi, juridiskai šios asociacijos garantiniai įsipareigojimai kyla ne tiesiogiai iš viešosios teisės (ir ne iš administracinio akto), o iš garantijos sutarties, kuria ji pati prisiima atitinkamus įsipareigojimus⁷⁷⁵. Tuo tarpu subordinacija

⁷⁷³ Specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. vasario 25 d. nutartis byloje *Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacija "Linava" v. Muitinės departamentas*, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2004 m. lapkričio 15 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-608/2004 *Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacija "Linava" v. Muitinės departamentas*.

⁷⁷⁴ 1975 m. Muitinės konvencija dėl tarptautinio krovinių gabenimo su TIR knygelėmis. Valstybės žinios, 2000, Nr. 6-155.

⁷⁷⁵ Teismas, be to, akcentavo tai, kad būtent viešosios teisės normos, o ne sutartis, nustato maksimalią garanto atsakomybę (TIR konvencijos 8 straipsnio 3 dalis, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 27 d. nutarimo Nr. 224 „Dėl Muitinės konvencijos dėl tarptautinio krovinių gabenimo su TIR knygelėmis nuostatų įgyvendinimo“ (Valstybės žinios, 2001, Nr. 19-608) 1.6 punktą). Tačiau, viena vertus, tai yra nuostata, kuri naudinga asociacijai, nes riboja jos atsakomybę, ir šią nuostatą asociacija prisiima laisva valia sutartimi (lygiai taip pat, kaip ir kitų Konvencijos nuostatų laikymąsi). Todėl negalima sutikti, kad garanto atsakomybę šiuo atveju nustato išimtinai tik viešoji teisė, o ne sutartis. Be to, tai vertintina kaip vienas požymių, kad garanto ir maito mokėtojo prievolės yra skirtingos. Kita vertus, vien prievolės maksimalaus dydžio, sutarties kainos ribojimas, t.y., reguliavimas teisės aktais,

administracinės teisės prasme, kaip minėta (žr. I.[3.3.] darbo dalį) yra įstatyminis, o ne sutarties pagrindu susiklostęs pavaldumo santykis. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. gruodžio 6 d. nutarimas Nr. 903⁷⁷⁶, kuriuo taip pat rėmėsi Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, nurodydamas, kad prievolė kilo esą ne iš sutarties, o iš viešosios teisės aktų, bendrai reglamentavo subjektus, kurių garantijos yra priimtinos muitinėje, tame tarpe - privačius⁷⁷⁷. Taigi, dėl sutarties šalių teisių ir pareigų reguliavimo imperatyviomis normomis pasakytina, jog tai, kaip jau analizuota, savaime nėra sutarties kvalifikavimo kriterijus: šiuo atveju esminę reikšmę turi tai, kad minėta asociacija *garanto* teises ir pareigas įgijo išskirtinai tik pagal laisva valia sudarytą garantijos sutartį.

Bylos iš šių santykių kurį laiką buvo nagrinėjamos administraciniuose teismuose⁷⁷⁸, tiesiogiai remiantis aukščiau minėta Kolegijos ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika, iš esmės nebekeliant klausimo šio santykio teisinės prigimties. Galiausiai, dėl bendrosios garantijos sutarties gana plačiai pasisakė Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, tiesiogiai kvalifikuodamas šią sutartį kaip *administracinę sutartį*⁷⁷⁹. Teismas nurodė, kad muitinės garantijos sutarties šalys nėra lygiateisės - muitinė turi valdingus įgalinimus garantinės asociacijos atžvilgiu, be to, *dalis* bendrosios garantijos sutarties sąlygų yra apspręstos ne šalių susitarimo, o galiojančių teisės aktų normų — šalys negali susitarti kitaip negu nustatyta įstatyme. Būtent tai teismas laikė akivaizdžiais požymiais, būdingais ne civilinei, o viešajai teisei. Šios sutarties kvalifikavimą *administracine sutartimi* teismas rėmė teiginiu, kad „<...> tokia santykių tarp

nėra besąlygiškas pagrindas pripažinti ne civilinį sutarties pobūdį.

⁷⁷⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. gruodžio 6 d. nutarimo Nr. 903 „Dėl garantijų taikymo atliekant muitinės procedūras“ (Valstybės žinios, 1993, Nr. 68-1281) 2.1, 2.3, 2.4 punktai.

⁷⁷⁷ Greta asociacija „Linava“ šiame nutarime buvo numatytos banko įstaigos, kurių pagrindinio kapitalo pakanka laidavimui, draudimo organizacijos, valstybinė įmonė „Lietuvos geležinkeliai“, kiti Lietuvos Respublikoje registruoti ūkio subjektai, kuriems nustatyta tvarka suteiktas muitinės garanto statusas.

⁷⁷⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. birželio 17 d. nutartis a. b. Nr. A²-691-05 *Asociacija „Linava“ v. Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos*, 2005 m. birželio 28 d. nutartis a. b. Nr. A⁸-771-05 dėl tų pačių šalių ginčo.

⁷⁷⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis a. b. Nr. A¹⁴-1479/2005 *Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacijos „Linava“ v. Muitinės departamentas ir kt.* Administracinių teismų praktika Nr. 8, 2006.

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“.

Taigi, esminiai kriterijai buvo siejami su šalių nelygiateisiškumu, valdingų įgalinimų turėjimu, įstatyminių funkcijų įgyvendinimu ir visuomenės interesu. Dėl pastarųjų pasakytina, kad, kaip jau analizuota, absoliučioje daugumoje sutartinių santykių valstybė šias funkcijas ir interesus įgyvendina, todėl tai nėra pakankami kriterijai. Atkreiptinas dėmesys, kad TIR Konvencijos nuostatų įgyvendinime susiklosto ne tik šie atskiri bendrosios garantijos santykiai, o visas kompleksas tarpusavyje susijusių santykių, kuriuose dalyvauja įvairūs tarptautiniai ir privatūs subjektai⁷⁸⁰. Taigi, ne paskirai bendrosios garantijos sutartiniai santykiai, o visas kompleksas minėtų teisinių santykių užtikrina TIR konvencijos, kaip viešosios teisės, veikimą ir muitų, mokesčių sumokėjimą valstybei. Jei viešosios teisės numatytų funkcijų įgyvendinimas ir viešasis interesas iš tiesų būtų absoliutūs sutarčių teisinės prigimties nustatymo kriterijai, tai ir pastarieji privačių asmenų santykiai turėtų būti laikomi administraciniais, tačiau Lietuvos teismų praktikoje jie kvalifikuojami kaip civiliniai⁷⁸¹. T.y., šiuo požiūriu, nebūtų pagrįstas vien tik bendrosios garantijos sutarties išskyrimas iš šiai sistemai priklausančių kitų prievolių užtikrinimo sutarčių. Taigi, manytina, kad aptariamoje teismų praktikoje

⁷⁸⁰ Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra išaiškinęs, kad supaprastintos krovinių gabenimo sąlygos yra įmanomos dėl to, kad įgyvendinant Konvenciją sukurta *sistema garantuoja* muitų ir mokesčių sumokėjimą, o jos dalyviai (Tarptautinė vežėjų sąjunga (IRU), POOL, garantinė asociacija, muitinė, privačios draudimo įmonės, vežėjai ir kt.) atlieka tam tikras *funkcijas*. Kad tinkamai įvykdytų minėtas savo funkcijas, *užtikrindami TIR sistemos veikimą*, šios sistemos dalyviai sudarė reikiamus susitarimus, nustatydami tarpusavio teises ir pareigas bei jų ribas (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. sausio 5 d. nutartis c. b. Nr. 3K-7-2 AB „Lietuvos draudimas“ v. UAB „ERGO Lietuva“ ir kt.; cituojant šią nutartį, tekstas pažymėtas autorės). Plačiau dėl draudimo ir garantinių santykių „grandinės“ TIR Konvencijos reglamentuojamuose santykiuose žr. UNECE Transport Division, TIR Handbook (http://www.unece.org/fileadmin/DAM/tir/handbook/english/newtirhand/TIR-6Rev9_En.pdf). Kitaip tariant, Tarptautinė vežėjų sąjunga (IRU) yra kiekvienos nacionalinės garantijos asociacijos garantas, pilnai garantuojantis jos įsipareigojimų įvykdymą. Pastarosios garantines prievoles padeda užtikrinti patys vežėjai, individualiai drausdamiesi ir t.t.

⁷⁸¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. spalio 10 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-460 AB „Lietuvos draudimas“ v. UAB „ERGO Lietuva“ ir kt.

koncentruojamasi į bendrosios garantijos sutarties tikslus, kurie ir lemia pavaldumo elemento išvelgimą. Pastarasis yra kvestionuotinas ir plačiau analizuojamas III.[4.] darbo dalyje. Čia apibendrintai pasakytina, kad visa TIR sistema, visi minėti santykiai, įskaitant ir garantinės asociacijos santykius su nacionaline muitinės įstaiga, yra savanoriškumo ir bendradarbiavimo principais pagrįsta sistema. Savo įstatymines valdžios funkcijas išsieškoti mokesčius muitinė gali įgyvendinti visiškai nesinaudodama TIR sistema⁷⁸², minėtos funkcijos nėra nei visiškai, nei iš dalies perduodamos įgyvendinti TIR sistemos dalyviams, o jų dalyvavimas nėra būtinas šių valdžios funkcijų tinkamam įgyvendinimui. Bendrosios garantijos sutartis neabejotinai yra specifinė sutarties rūšis, kurios *tikslus* reglamentuoja tarptautinės ir nacionalinės viešosios teisės nuostatos, šia sutartimi užtikrinamas iš viešosios teisės kylančių prievolių įvykdymas. Tačiau vien tai nesuponuoja jos išskyrimo iš civilinės srities sutarčių. Sistemiškai vertinant panašius santykius reglamentuojančių teisės aktų nuostatas matyti, kad ir kitose mokesčių srityse yra numatyti mokestinių prievolių įvykdymo užtikrinimo instrumentai⁷⁸³, tačiau vien tai, kad šios prievolės turi specifinį objektą, nesuponuoja atitinkamos garantijos, laidavimo, įkeitimo ar kitos sutarčių teisinės prigimties pasikeitimo. Priežastis arba pagrindas, dėl ko reikalingi atitinkami garantiniai įsipareigojimai, yra muitų režimo lengvatos, kurias gauna vežėjai, priklausantys TIR sistemai, tačiau ir TIR knygelė yra ne koks nors administracinis leidimas, o ta pati garantija (garantiją patvirtinantis dokumentas), pripažįstama muitinės institucijų. Taigi, bendras santykis tarp privačių asmenų ir viešojo administravimo subjektų TIR sistemoje yra teisinio pripažinimo, o ne administracinio leidimo (administracinės paslaugos) suteikimo santykis. Tokia

⁷⁸² Be kita ko, teisės aktai ir sutartys įtvirtina principą, kad muitinės įstaigos privalo dėti maksimalias pastangas išsieškoti muitus iš tiesiogiai atsakingo vežėjo, kuris vienintelis yra tiesiogiai atsakingas už muitų prievolės vykdymą (TIR Konvencijos 8 str. 7 d., taip pat žr., pvz., 2004 m. balandžio 29 d. Bendrosios garantijos sutarties Nr. 11B-82 (Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos bylos Nr. 2009/01-4R-113 medžiaga) 5 punktą).

⁷⁸³ Pvz., mokestinių prievolių įvykdymas yra užtikrinamas, *inter alia*, (ir daugiausia) civiliniais teisiniais būdais (Mokesčių administravimo įstatymo 95 str. 1, 3 d.), o tai, kad užtikrinama mokesstinė prievolė nekeičia šių būdų civilinės prigimties.

teismų praktika, kokia dėl šių sutarčių yra susiklosčiusi dabar, iš dalies iškreipia šių santykių pobūdį. Vien jau tapatinimas garanto prievolės ir mokestinės prievolės⁷⁸⁴ (iš kurio, galima teigti, kyla didelė dalis motyvacijos dėl subordinacinių ar pavaldumo elementų) yra kvestionuotinas, atsižvelgiant į tarptautinės privatinės teisės bylų praktiką, t.y. netikslus sutartinio santykio dalyko apibrėžimas šiuo atveju yra lemiamas aspektas šios praktikos susiklostyme.

Sutartis dėl prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punkto teritorijoje esančiose *muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose*⁷⁸⁵ teismų praktikoje nėra tiesiogiai kvalifikuojama (ginčų, susijusių su jos vykdymu, nėra kilę). Tačiau susijusiose bylose matyti šalutinės arba išvestinės sutarties dalyko atskyrimo nuo su ja susijusių, *inter alia*, viešosios teisės santykių dalyko, reikšmė⁷⁸⁶. Kaip minėta, visais atvejais yra pagrįsta mokestinį santykį atskirti nuo su juo susijusių sutartinių santykių, kadangi visuotinis mokesčių privalomumo principas lemia, kad bet kurių sutarčių dalykas nėra mokestis, o sutartimi prisiimta prievolė negali būti laikoma mokestine prievole. Manytina, kad ir šia sutartimi reguliuojami ne mokestiniai santykiai, o uosto komplekso naudotojo komercinės ir ūkinės veiklos sąlygos ir jų ribojimai, būtini dėl muitinės priežiūros vykdymo šiose teritorijose ir šių asmenų

⁷⁸⁴ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartyje a. b. Nr. A¹⁴-1479/2005 *Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacijos „Linava“ v. Muitinės departamentas ir kt.* nurodoma, kad teisinė prievolė (pareiga) *mokėti muitų ir importo mokesčius* garantinei asociacijai atsiranda nuo to momento, kai muitinė jai pateikia atitinkamą reikalavimą (pretenziją). Tačiau pagal TIR Konvencijos nuostatas garantinei asociacijai apskritai nėra tokios prievolės “mokėti muitus ir mokesčius” kaip tiesioginės viešosios prievolės, o tik garantinė prievolė. Pastaroji įsigalioja nuo sutarties sudarymo dienos išimtinai pagal sutartį, o kiekvienai konkrečiai TIR procedūrai - nuo to momento, kai TIR knygelė priimama įforminti muitinėje ir kitų juridinių faktų (TIR Konvencijos 8 str. 4 d.), o ne nuo mokestinės pretenzijos pateikimo dienos. Joks muitinės pranešimas nesukuria garantinei asociacijai pareigos mokėti mokesčius. Taigi, būtina skirti pagrindinę ir šalutinę prievolę, taip pat - prievolės galiojimą ir *reikalavimą ją įvykdyti*.

⁷⁸⁵ Prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punktu teritorijoje esančiose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose taisyklių (*supra*, 599) 11 punktą.

⁷⁸⁶ Pvz., 2004 m. gruodžio 27 d. nutartyje byloje *AB „Klaipėdos jūrų krovinių kompanija“ v. Klaipėdos teritorinė muitinė* Kolegija pabrėžė, kad aplinkybės, susijusios su minėta sutartimi, nereiškia, jog dėl to atsakovas (viešojo administravimo subjektas) ieškovo atžvilgiu *nebevykdo ar nebegali vykdyti* jam teisės aktais priskirtos viešojo administravimo veiklos, kita vertus, tai nereiškia, jog ieškovas, ginčydamas sprendimą, tarp kitų, jo manymu, reikšmingų argumentų, negali remtis atitinkamomis minėtos sutarties nuostatomis.

atžvilgiu⁷⁸⁷. Viešąsias funkcijas, susijusias su mokesčių surinkimu, institucijos vykdo išimtinai viešosios teisės aktų pagrindu, jas jos turi teisę įgyvendinti ir nesant šios sutarties, tuo tarpu šia sutartimi nustatomi reikalavimai ūkinei komercinei uosto naudotojo veiklai, ir šie reikalavimai suponuoja išankstinių tinkamų sąlygų (prielaidų) efektyviam mokestiniam tikrinimui sudarymą (pvz., atlikti teritorijos ženklimą, kontroliuoti patekimo į teritoriją tvarką, apskaityti krovinius, jų judėjimą, sudaryti visas sąlygas tikrinimui, *inter alia* tokio tikrinimo metu atlikti prekių krovos darbus ir pan.). Šios prielaidos nėra reglamentuotos kaip viešosios teisės funkcijos, nepaisant, kad nuo jų didžiąja dalimi priklauso galėjimas tinkamai vykdyti mokesčių surinkimo funkciją. Kalbant apie šios sutarties dalyko sąsajas su mokestinių santykių sritimi, Uosto komplekso naudotojas teisės aktų nustatyta tvarka atsako už jo naudojamose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonoje laikomų ne Bendrijos prekių praradimą, sugadinimą, išgabenimą be muitinės leidimo. Jeigu ne Bendrijos prekės prarandamos, sugadinamos, išgabenamos be muitinės leidimo, muitinė imasi teisės aktų numatytų priemonių, kad uosto komplekso naudotojas arba garantas įvykdytų atsiradusią mokestinę prievolę, ir kaltam asmeniui taiko Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytas sankcijas, išskyrus šių Taisyklių 42 punkte nustatytus atvejus⁷⁸⁸. Pažymėtina, kad šiuo atveju viešosios teisės aktai, o ne sutartis, numato sąlygas, kuriomis gali kilti minėto ūkio subjekto mokestinė prievolė (jos automatinis perkėlimas nuo asmens, kuris yra mokesčių mokėtojas, asmeniui, kuris yra kaltas dėl to, jog pastarasis minėtos prievolės išvengė⁷⁸⁹).

⁷⁸⁷ Muitinės departamento prie Finansų ministerijos 2005 m. rugsėjo 16 d. įsakymas Nr. 1B-618 „Dėl Pavyzdinės sutarties tarp uosto komplekso naudotojo, Klaipėdos teritorinės muitinės ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos Pakrančių apsaugos rinktinės dėl prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punkto teritorijoje esančiose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose formos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2005, Nr. 114-4188.

⁷⁸⁸ Prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punktu teritorijoje esančiose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose taisyklių (*supra*, 599) 47 punktą.

⁷⁸⁹ Kitas galimas aiškinimo būdas būtų tas, kad ūkio subjektas, sudaręs minėtą sutartį, prisiėmė šalutinę laidavimo prievolę už mokesčių mokėtoją. Tai taip pat suponuotų išvadą, kad aptariama sutarties rūšimi prisiimamos prievolės nėra mokestinės prievolės, o šalutinės prievolės įvykdyti mokestinę prievolę už tiesioginį jos skolininką.

Taigi, sutarties sąlygų pažeidimas yra juridinis faktas, sukeliantis ir viešąją teisinę atsakomybę, tačiau tai savaimė nelemia šios sutarties teisinės prigimties. Kadangi Lietuvoje teismų praktikos dėl tiesiogiai iš šių sutarčių kylančių ginčų nėra, šių santykių teisinės prigimties kvalifikavimas yra ateities teismų praktikos dalykas. Sprendžiant dėl šių sutarčių pobūdžio iš dalies galima vadovautis nebent tarptautinių teismų suformuota praktika panašiose bylose. Pastebėtina, kad kadangi šios sutartys savo dalyku yra susijusios su ūkinės veiklos sąlygų nustatymu ir leidimo verstis šia veikla išdavimu, jos šia dalimi yra artimos koncesijų teisiniams santykiams. Užsienio valstybėse būtent šiuo institutu dažniausiai suteikiamos teisės ūkinei veiklai uoste⁷⁹⁰.

Dėl *socialinio draudimo srities sutarčių* teismų praktika nėra gausi: iš esmės šie sutartiniai santykiai nebuvo nagrinėti, kvalifikuoti, atitinkamai dėl CK normų taikymo jiems nespręsta. Lakoniškai Specialiosios teisėjų kolegijos pasisakyta tik dėl valstybinio socialinio draudimo *įmokų* mokėjimo, jų išieškojimo bei grąžinimo santykių apskritai, nurodant, kad jie priklauso viešojo administravimo sričiai ir todėl iš jų kylantis ginčas turi būti nagrinėjamas administraciniame teisme, o tai, kad byloje gali tekti taikyti tam tikras civilinės teisės normas, jos rūšinio teisingumo nekeičia. Civilinio kodekso 1.1 straipsnio 2 dalis numato galimybę taikyti civilinės teisės normas ir viešosios teisės reglamentuojamiems santykiams, tačiau dėl to pastarųjų pobūdis nepakinta ir jie toliau išlieka viešaisiais teisiniais santykiais⁷⁹¹. Gausi ir nevienareikšmiška teismų praktika susiklostė dėl su sveikatos draudimu susijusių teritorinių *ligonių kasų sudaromų sutarčių* dėl asmens sveikatos priežiūros paslaugų išlaidų ir vaistinėse išduotų kompensuojamųjų vaistų ir medicinos pagalbos priemonių apmokėjimo. Nagrinėdama vienas pirmųjų bylų dėl šių sutartinių santykių Specialioji teisėjų

⁷⁹⁰ Dėl šių subjektų statuso vertinimo žr., pvz., Europos Teisingumo Teismo 1991 m. gruodžio 10 d. sprendimą byloje C-179/90 *Merci convenzionale porto di Genova SpA v. Siderurgica Gabrielli SpA*. Teismų praktikos rinkinys, 1991, p. I-05889.

⁷⁹¹ Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. rugsėjo 8 d. nutartis byloje Z. Š. v. *Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos Klaipėdos skyrius ir Lietuvos valstybė*.

kolegija jas yra priskyrusi tiek administraciniams (daugiau pagal šių santykių subjekto kriterijų)⁷⁹², tiek civiliniams, pastaruoju atveju motyvuodama, kad nors teritorinė ligonių kasa yra administravimo subjektas, tačiau šiuo atveju ginčas kilo iš sutartinių ieškovo ir atsakovo santykių, todėl byla nagrinėtina bendrosios kompetencijos teisme⁷⁹³. Mokslininkų darbuose išsakyta kritika dėl to, kad šie sutartiniai santykiai buvo automatiškai tapatinami su private teisine santykių prigimtimi vien dėl to, kad sudaryta sutartis⁷⁹⁴, galimai vertintina kaip gana paviršutiniška, kadangi iš tiesų šie teisiniai santykiai (kaip ir kiti paramos santykiai) turi stiprų „civilinės teisės užtaisą“. Teismų praktika dėl šių sutarčių nėra vienareikšmiška iki šiol. Teismų jurisprudencijoje buvo susiformavusi kryptis laikyti šias sutartis administracinėmis⁷⁹⁵, remiantis dalyko ir asmens kriterijais, be kita ko, pažymint, kad Sveikatos draudimo įstatymo 26 straipsnio 2 dalies nuoroda į Civilinį kodeksą neturi reikšmės nustatant tarp šalių susiklosčiusių santykių pobūdį, nes šio kodekso normos gali būti papildomai taikomos ir viešosios teisės reguliuojamiems santykiams (CK 1.1 straipsnio 2 dalis), tačiau dėl to šie santykiai netampa privatiniais teisiniais santykiais, atsakovas šiuose santykiuose neįgyvendina valstybės, kaip civilinės teisės subjekto, turtinių teisių bei pareigų, nevykdo ūkinės - komercinės veiklos⁷⁹⁶. Nepaisant to, ginčai dėl pačių sutarčių (jų sąlygų pakeitimo, sutarties (jos dalies) pripažinimo negaliojančia, lėšų pagal sutartį išieškojimo) paraleliai buvo nagrinėjami ir bendrosios kompetencijos teismų, kurie tiesiogiai, o ne subsidiariai taikė šiems santykiams sutarčių teisės ir

⁷⁹² Specialiosios teisėjų kolegijos 2001 m. kovo 2 d. nutartis. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinių teismų praktika Nr. 1, 2001, p. 274.

⁷⁹³ 2002 m. balandžio 11 d. nutartis byloje *S. J. įmonė „Sauliaus vaistinė“ v. Utenos teritorinė ligonių kasa*. Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo apžvalga. „Administracinių teismų praktika“ Nr. 3, 2002, p. 220.

⁷⁹⁴ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 196.

⁷⁹⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 6 d. nutartis a. b. Nr. A²⁶¹-339/2008 *UAB „Baltic Orthoservice“ v. Vilniaus teritorinė ligonių kasa ir Lietuvos valstybė* (Administracinė jurisprudencija Nr. 15, 2008, p. 152-173), 2011 m. gegužės 12 d. nutartis a. b. Nr. A822-2147/2011 *VšĮ Klaipėdos universitetinė ligoninė v. Klaipėdos teritorinė ligonių kasa*.

⁷⁹⁶ Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. sausio 3 d. nutartis byloje *UAB „Baltic Orthoservice“ v. Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos*.

kitas Civilinio kodekso normas⁷⁹⁷. Naujausia administracinių teismų praktika, atrodo, linksta šias sutartis laikyti viešosiomis pirkimų sutartimis. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas išaiškino, kad minėtos viešojo administravimo subjekto sudarytos sutartys kvalifikuotinos kaip viešojo pirkimo–pardavimo sutartys, numatytos Civilinio kodekso VI knygos šešto skirsnio 6.380–6.382 straipsniuose, kai valstybės ar savivaldybės institucija arba valstybės ar savivaldybės įmonė, įstaiga arba organizacija už valstybės, savivaldybės, Valstybinio socialinio draudimo biudžeto ir kitų valstybės ar savivaldybės fondų lėšas perka daiktus ar moka už darbus ar paslaugas (įskaitant nuomą) valstybės arba savivaldybės ar jų institucijų, įmonių įstaigų bei organizacijų poreikiams tenkinti. Šios sutartys sudarytos valstybės poreikiams, numatytiems teisės aktuose, tenkinti, t.y., teikti šalies gyventojams valstybės paramą ortopedijos priemonėms įsigyti Sveikatos apsaugos ministerijos nustatyta tvarka (Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo 9 str. 3 d. 4 p.). Teismas eksplicitiškai nurodė, kad Valstybinė ligonių kasa šiomis sutartimis iš esmės pirko iš pareiškėjo gyventojų aprūpinimą kompensuojamomis ortopedijos techninėmis priemonėmis, kad nebuvo būtina, kad galutinę naudą iš jos gautų pati Valstybinė ligonių kasa: <...> kai viešojo administravimo subjektas sudaro sutartį su ūkio subjektu trečiojo asmens naudai, tokie santykiai laikytini patenkantys į Viešųjų pirkimų įstatymo reguliavimo sritį. Taip pat to, kad perkančioji organizacija neįgijo nuosavybės teisių į prekę ar kitą materialų ar fizinį objektą, kuris bus pagamintas, kai už jį apmokama iš viešųjų resursų, Teismas taip pat nelaikė būtinu požymiu atmesti sutarties kvalifikavimą viešojo pirkimo–pardavimo sutartimi, be kita ko pabrėždamas, kad Viešųjų pirkimų įstatymo tikslai, be kita ko, yra užtikrinti

⁷⁹⁷ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1999 m. spalio 11 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-583/1999 *UAB "Farmakonas" VŠĮ Karoliniškių poliklinika*, 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-414/2005 *S. J. įmonė v. Panevėžio teritorinė ligonių kasa ir Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos*, 2010 m. liepos 7 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-320/2010 *Klaipėdos teritorinė ligonių kasa v. VŠĮ Klaipėdos universitetinė ligoninė*, Šiaulių apygardos teismo 2011 m. balandžio 29 d. nutartis c. b. Nr. 2A-203-154/2011 *UAB „Ignalinos sveikatos centras“ v. Panevėžio teritorinė ligonių kasa ir VŠĮ „Ignalinos rajono poliklinika“*.

skaidrias, konkurencingas ir lygiateisiškumo principą garantuojančias procedūras viešiesiems valstybės resursams naudoti. Todėl šis įstatymas neturėtų būti aiškinamas pernelyg siaurai, nes tai gali sudaryti prielaidas valdžios institucijoms piktnaudžiauti galimybėmis naudoti (paskirstyti) viešuosius resursus ar iškraipyti konkurenciją⁷⁹⁸. Pastebėtina, kad tai savaime eliminuoja valdžios įgyvendinimą siaurąja prasme, t.y., kaip naudojimąsi valdžios galiomis ir prerogatyvomis, kurios, priešingai - būtų pagrindas išvengti šio įstatymo taikymo. Kaip analizuota, viešųjų pirkimų sutartys Lietuvos teismų praktikoje laikomos civilinėmis sutartimis, kuriose viešojo administravimo subjektai veikia kaip civilinių teisinių santykių dalyviai (žr. III.[1.2.] ir III.[2.2.] darbo dalis). Šiuo požiūriu aptariama Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika neviseiškai atitinka susiformavusį Lietuvos teisinį reglamentavimą ir teismų praktiką dėl viešųjų pirkimo sutarčių civilinio pobūdžio, nes greta išsamiai motyvuoto šių sutarčių kvalifikavimo viešųjų pirkimų sutartimis yra teigiama, jog jos sudaromos *įgyvendinant viešąją valdžią* (įgalinimus) ir tai nepaneigia, o – priešingai – *orientuoja* (pažymėta – *aut.*) į tai, kad sudaryta sutartis patenka į viešųjų pirkimų teisės reguliavimo sritį⁷⁹⁹. Be to, bylos dėl šių sutarčių ne perduotos bendrosios kompetencijos teismams pagal teisingumą, o iš esmės išnagrinėtos

⁷⁹⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 6 d. nutartis a. b. A⁷⁵⁶-34/2011 UAB „Baltic Orthoservice“ v. Valstybinė ligonių kasa prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos ir Lietuvos valstybė (Administracinė jurisprudencija Nr. 21, 2011), Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 26 d. sprendimas a. b. Nr. A492-376/2012 UAB „Baltic Orthoservice“ v. Lietuvos valstybė. Pastarojoje byloje ne tik subsidiariai taikytos CK 6.210 str. 2 dalies, 6.37 str. 1 dalies nuostatos, bet Mokėjimų, atliekamų pagal komercinius sandorius, vėlavimo prevencijos įstatymo 1 str. 2 dalis bei 2 str. 3 dalis. Įvertinus tai, kad šio įstatymas reglamentuoja atsiskaitymą pagal komercines sutartis ir taikomas visoms tarp ūkio subjektų arba ūkio subjektų ir viešųjų subjektų sudarytoms komercinėms sutartims (1 str. 1, 2 d.), manytina, kad šios sutartys vis gi laikytinos komercinėmis civilinėmis sutartimis. Pažymėtina, kad šis įstatymas nei tiesiogiai, nei subsidiariai netaikytinas administraciniuose teisiniuose santykiuose. Autoriui nepavyko rasti teismų praktikos, kurioje šis įstatymas būtų buvęs taikytas bylose dėl sutartinių santykių, teismų praktikoje priskiriamų viešosios teisės sričiai, nagrinėjamos administraciniuose teismuose. Paskutinį kartą paieška duomenų bazėje www.teismupraktika.lt šiuo klausimu daryta 2013 m. birželio 8 d.

⁷⁹⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 6 d. nutartis a. b. A⁷⁵⁶-34/2011 UAB „Baltic Orthoservice“ v. Valstybinė ligonių kasa prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos ir Lietuvos valstybė. Pažymėtina, kad perkančiosios organizacijos statusas tik pagal apibrėžimą nurodo į pradinį viešojo administravimo subjekto, administracinį teisinį statusą, tačiau jokiū būdu nereiškia, kad minėtus įgaliojimus jis ir įgyvendina viešojo pirkimo sutartiniuose santykiuose.

administracinių teismų. Taigi, diskutuotina, ar tokia teismų praktika, turėtų potencialą ateityje keisti viešųjų pirkimų sutarties kvalifikavimą kaip civilinių sutarčių ir dalį jų išskirti. Kita vertus, minėtų kompensavimo sutarčių dalyko apibrėžimas kaip pirkimo koreliuoja su bendrosios kompetencijos teismuose susiklosčiusia praktika dėl visuomenės aptarnavimo sutarčių (žr. III.[2.2.] darbo dalį), kurioje valstybės paramos arba kompensacijos elementas viešiasias paslaugas teikiantiems subjektams laikomas trečiojo asmens mokėjimu už visuomenei suteiktas paslaugas (prekes)⁸⁰⁰.

Žvelgiant į didžiausią sutartinių santykių, kuriuose šalimi yra viešojo administravimo subjektai, grupę - *paramos sutartis*, matyti, kad Lietuvos teismų praktikoje išsiskiria paramos iš ES biudžeto ir paramos išimtinai iš Lietuvos biudžeto sutarčių teisinis vertinimas. Pirmiausia pažymėtina praktika dėl kai kurių nesutartinių (išimtinai kompensacinio pobūdžio) ES paramos santykių. Pastarieji savo dalyku buvo atriboti nuo panašių aukos, labdaros ir paramos santykių ir nustatyta, kad Civilinis kodeksas ES paramos turiniams santykiams taikytinas subsidiariai vadovaujantis CK 1.1 str. 2 dalimi. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas konstatavo, kad Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – Agentūra) ir skolininko (ūkininko) santykiams dėl tiesioginių išmokų kaip finansinės paramos netaikytinas CK 6.476 straipsnis, nes juos reglamentuoja viešosios teisės normos, išdėstytos tiek nacionalinės, tiek ir Europos Sąjungos teisės aktuose (CK 1.1 str. 2 d.), taip pat netaikytinas Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymas, nes tiesioginės išmokos nepatenka į įstatymo

⁸⁰⁰ Pažymėtina, kad aptariamoje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasisakydamas dėl viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių su ūkio subjektu trečiojo asmens naudai rėmėsi Lietuvos Aukščiausiojo teismo praktika, suformuota dėl savivaldybių tiesiogiai sudaromų viešojo maitinimo sutarčių, įgyvendinant atitinkamą viešųjų paslaugų organizavimo funkciją (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. gegužės 17 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-216/2010 *VšĮ „Kretingos maistas“ v. Akmenės rajono savivaldybės administracija* ir 2011 m. balandžio 5 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-155/2011 *UAB „Smulkus urmas“ v. Plungės rajono savivaldybės administracija*). Taigi, manytina, teismo pastaba dėl viešosios valdžios įgyvendinimo nėra suprastina kaip konstatavimas, kad šiuose teisiniuose santykiuose viešojo administravimo subjektai įgyvendina valdžią, pagrįstą pavaldžių subjektų subordinacija, o kaip vertinimas, jog viešųjų funkcijų vykdymas neatleidžia minėtų subjektų nuo Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatų taikymo.

reglamentavimo sritį pagal jame apibrėžiamus labdaros ir paramos tikslus ir dalykus⁸⁰¹. Atitinkamai administracinių teismų praktikoje šie ES paramos (nesutartiniai) santykiai pripažįstami administraciniais.

Daugelis Europos Sąjungos paramos santykių yra įforminami ir įgyvendinami ne administraciniu aktu (sprendimu dėl paramos teikimo), o paramos sutartimi. Teismų praktikoje ginčai dėl šių santykių yra beveik be išimčių nagrinėjami administraciniuose teismuose: šie santykiai pagal tai, kad parama skiriama iš biudžeto bei reglamentuojama viešosios teisės nuostatomis, priskiriami administracinės teisės sričiai. Analizuojant teismų praktiką dėl ES sutarčių pastebėtina, kad daugiausia ginčų kyla dėl paraiškos paramai gauti vertinimo ir paramos skyrimo, t.y., dėl šalių santykių iki sutarties sudarymo. Šie ginčai nagrinėjami administraciniuose teismuose, kadangi viešojo administravimo sprendimas dėl paraiškos atmetimo arba paramos neskyrimo yra administracinis aktas. Teismų praktikos priskiriančios šios paraiškos vertinimo procedūras ikisutartiniams šalių santykiams nėra. Pažymėtina, kad šios procedūros yra kompleksinės, susideda iš daugelio vertinimo etapų, todėl nors galutiniame vertinimo etape neigiamą sprendimą gavęs paraiškos teikėjas ir gali kelti reikalavimą ne tik dėl akto panaikinimo, bet ir dėl įpareigojimo sudaryti paramos sutartį, tai nekeičia ginčų, kylančių iš paraiškų vertinimo santykių, teisingumo. Iš tiesų, materialiai finansuotino projekto sąlygos yra iš dalies apibrėžiamos jau tokio sprendimo priėmimo metu, tačiau tai nesuponuoja jų, kaip sutartinių įsipareigojimų, prisiėmimo – vien šiuo administraciniu aktu paramos prievolė, manytina, nėra sukuriama. Teisės aktai sutarties sudarymo procedūras apibrėžia atskiru etapu, numatant platesnio ar siauresnio pobūdžio derybinį procesą, kuris gali būti minimalaus ir formalaus arba platesnio ir materialaus pobūdžio: pastaruoju atveju numatoma galimybė ir po sprendimo dėl paramos skyrimo keisti

⁸⁰¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. vasario 7 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-32/2011 *Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos v. antstolė Ramunė Mikliušienė*. Teismų praktika“ Nr. 35, 2011.

ar papildomai detalizuoti sutarties sąlygas. Bendra tendencija nagrinėjant ginčus administraciniuose teismuose dėl ES paramos sutarčių, t.y. sutartinėje stadijoje yra ta, kad sutartinis santykio pobūdis, sutarties sąlygos turi lemiamos reikšmės sprendžiant dėl to, ar buvo pažeidimas, lemiantis viešojo administravimo subjekto galimybę nutraukti šią sutartį, nutraukti paramos mokėjimą, priimti sprendimą dėl lėšų gražinimo ir pan. Nors šių sutarčių dalykas laikomas nepriskirtinu civilinės teisės sričiai ir ginčai sprendžiami pagal viešosios teisės normas, implicitiškai beveik visuomet remiamasi sutarties privalomumo principu, arba šis principas ir eksplicitiškai pabrėžiamas⁸⁰². Taigi, sutartis, o ne tiesiogiai viešosios teisės aktai yra ES paramos sutartinių santykių šalių prievolės (abipusių teisių ir pareigų) šaltinis.

Kai kuriose bylose dėl ES paramos viešosios ir civilinės teisės santykis nurodomas gana abstrakčiai, pavyzdžiui, konstatuojant, kad paramos sutartys pagal SAPARD programą⁸⁰³ yra specifinio pobūdžio sutartys, sudaromos Daugiametės finansavimo sutarties⁸⁰⁴ pagrindu, jos turi atitikti pastarojoje sutartyje įtvirtintas nuostatas, todėl *joms negali būti besąlygiškai taikomos* teisės normos, reglamentuojančios civilinių sutarčių sudarymą, vykdymą ir nutraukimą⁸⁰⁵. Pažymėtina, kad tokia teismo pozicija aiškiai neapibūdino

⁸⁰² Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismas vienoje iš tokių bylų nurodė, kad „pareiškėjos pareigos ir teisės kyla iš prievolės dalyko pagal Kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos srities „Kaimo turizmo ir amatų skatinimas“ paramos sutarties <...>, todėl sutarties sąlygos privalėjo būti vykdomos taip, kaip dėl jų buvo susitarta. Pareiškėja Paramos sutartį pasirašė ir jos neginčijo, todėl sutartis šalims tapo privaloma“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 25 d. nutartis a. b. Nr. A-261-1533/2010 R. A. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos).

⁸⁰³ Nacionalinė žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000-2006 metams programa, patvirtinta Europos Komisijos 2000 m. lapkričio 27 d. sprendimu Nr. 3329 (http://www.zum.lt/min/failai/30-1_programa_Sapard_.pdf).

⁸⁰⁴ 2001 m. kovo 5 d. Lietuvos Respublikos ir Europos Bendrijų Komisijos, atstovaujančios Europos Bendrijai, metinė finansavimo sutartis 2000 metams dėl Specialiosios žemės ūkio ir kaimo plėtros paramos programos (SAPARD) (Valstybės žinios, 2001, Nr. 74-2588); Lietuvos Respublikos ir Europos bendrijų komisijos, atstovaujančios Europos Bendrijai, daugiametės finansavimo sutarties dėl Specialiosios žemės ūkio ir kaimo plėtros paramos programos (SAPARD) ratifikavimo įstatymas (Valstybės žinios, 2001, Nr. 74-2587).

⁸⁰⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. vasario mėn. 20 d. nutartis a. b. Nr. A-248-687-06 *Kooperatinė bendrovė „Daumantų skanėstai“ v. Nacionalinė mokėjimo agentūra*. Administracinių teismų praktika Nr. 9, 2007.

viešosios ir privatinės teisės santykio ir Civilinio kodekso taikymo šiems santykiams galimybių⁸⁰⁶. Teismų praktikos, kur sutartinis santykis būtų vertinamas plačiau taikant Civilinio kodekso, ypač – bendrosios sutarčių teisės - nuostatas, yra gana nedaug⁸⁰⁷. Teismų praktikoje yra buvę pavyzdžių, atmetančių bet kokią Civilinio kodekso normų taikymo šioms sutartims galimybę ir griežtai teigiančių valdžios ir pavaldumo pobūdį šiuose santykiuose, tačiau jais negalima remtis kaip susiklosčiusios teismų praktikos dalimi⁸⁰⁸. Tačiau apskritai galima teigti, jog bylose dėl ES paramos sutarčių yra pripažįstamas subsidiarus CK bendrosios prievolių ir sutarčių teisės normų taikymas⁸⁰⁹, o kai kuriais atvejais jos taikomos ir gana plačiai.

Administracinių teismų praktika kvalifikuoti šias sutartis kaip ne civilines sutartis iš dalies remiasi Specialiosios teisėjų kolegijos nutartimi, priimta dėl ginčo iš SAPARD paramos sutarties, kurioje išvardinti tradiciniai santykių nelygiateisiškumo, teisės įgyvendinimo, funkcijų vykdymo ir kiti požymiai. Be kita ko, nutartyje pažymėta, jog faktas, kad dėl minėtos paramos skyrimo Agentūra su paramos gavėju yra sudariusi sutartį, nereiškia, jog tarp šalių susiklostė civiliniai teisiniai santykiai, t.y., viešasis administravimas pasibaigė:

⁸⁰⁶ CK normos šioje byloje nebuvo taikytos, tačiau iš sprendimo motyvacijos matyti, kad teismas pilnai rėmėsi *pacta sunt servanda* ir konsensualizmo principais. Nagrinėta, ar viešojo administravimo subjektas turėjo ne tik bendro pobūdžio kompetenciją, kylančią iš viešosios teisės aktų, bet ar jis turėjo *sutartinę teisę* nutraukti sutartį. Tai, jog pareiškėjas prisiėmė sutarties sąlygas, turėjo teismui lemiamos reikšmės sprendžiant šį ginčą. Taigi, viešojo administravimo subjekto įgaliojimai, kylantys iš viešosios teisės normų, *savaimė nėra pakankami* sutartinių santykių įtakojimui. Šio subjekto veiksmai įgyvendinant jo sutartines teises negali būti apibrėžiami kaip valdžios aktai. Negalima sutikti su mokslininkų pastebėjimais, esą šioje teismo praktikoje išvelgtinos subsidiaraus civilinės sutarčių teisės normų taikymo užuomazgos (Kuncevičius G., *op cit.*, p. 197). Sistemškai vertinant teismo sprendimo motyvaciją, teiginys “negali būti besąlygiškai taikoma” gali būti suprantamas kaip motyvas dėl CK normų taikymo apribojimo imperatyviomis teisės normų nuostatomis (t.y., tokio teisės taikymo būdo, kuris yra įsitvirtinęs daugelio civilinių turtinių sutartinių santykių atžvilgiu).

⁸⁰⁷ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 25 d. nutartis a. b. Nr. A-261-1533/2010 R. A. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos, 2011 m. spalio 20 d. sprendimas a. b. Nr. A858-3029/2011 Asociacija „Infobalt“ v. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija, 2011 m. vasario 14 d. nutartis a. b. Nr. A662-16/2011 R. B. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos.

⁸⁰⁸ Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 27 d. sprendimą a. b. Nr. A⁶³-1723/2010 R. B. v. Nacionalinei mokėjimo agentūra, kuriuo buvo panaikintas toks Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimas.

⁸⁰⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 25 d. nutartis a. b. Nr. A-261-1533/2010 R. A. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos.

*sutarties sudarymas yra administruojamų lėšų skyrimo būdas, o sutarties dalykas apibrėžtas kaip šalių santykių, susijusių su paramos <...> suteikimu paramos gavėjui, reguliavimas*⁸¹⁰. Kai kurių mokslininkų nuomone, šia nutartimi Kolegija tarė „itin svarbų žodį“ ir joje „buvo įvardinta pakankamai kriterijų, leidžiančių tokią sutartį pripažinti administracine“⁸¹¹. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad ši nutartis yra priimta ganėtinai seniai (2004 metais), tačiau teismų praktika kvalifikuoti paramos sutartis būtent administracinėmis sutartimis vis dėl to nesusiklostė – be jau minėtojo panaikinto Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimo iki šiol paramos sutartis buvo kvalifikuota administracine sutartimi vos vieną kartą⁸¹². Iš visų ES paramos sutarčių rūšių bendros kompetencijos teismuose nagrinėti tik ginčai dėl sutarčių dėl PHARE programos įgyvendinimo, pabrėžiant, kad tarp šalių susiklostę teisiniai santykiai ir kilęs ginčas yra civilinio teisinio pobūdžio, todėl turi būti nagrinėjamas bendrosios kompetencijos teisme, o ta aplinkybė, kad atsakovas nutraukė sutartį priimdamas sprendimą, t.y., jo kasdienėje veikloje įprastą teisės aktą, savaime nepakeičia susiklosčiusių santykių prigimties ir šio ginčo teisingumo⁸¹³, atitinkamai, civilinės teisės principai ir kitos Civilinio kodekso nuostatos taikomos tiesiogiai⁸¹⁴, eksplicitiškai pabrėžiant jų svarbą⁸¹⁵, grąžinant nepagrįstai sumokėtas paramos lėšas taikoma restitucija. Tačiau bendra tendencija teismų praktikoje yra

⁸¹⁰ Specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. spalio 22 d. nutartis byloje *UAB „Mėsuva“ v. Nacionalinė mokėjimo agentūra*.

⁸¹¹ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 196, 197.

⁸¹² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 14 d. nutartis a. b. Nr. A-492-118-13 *UAB „Re-notas“ v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos*. Autorės paieška duomenų bazėje www.teismupraktika.lt paskutinį kartą šiuo klausimu atlikta 2013 m. gegužės 29 d.

⁸¹³ Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. rugpjūčio 10 d. nutartis byloje *G. G. įmonė „Spektras“ v. Ūkio ministerija*.

⁸¹⁴ Žr., pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. gruodžio 18 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-577/2007 *AB Turto bankas v. UAB „Rastuva“*, Lietuvos apeliacinio teismo 2007 m. spalio 23 d. nutartis c. b. Nr. 2A-425/2007 *VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra v. UAB „Logistikos sprendimai*, Kauno apygardos teismo 2009 m. balandžio 10 d. sprendimas c. b. Nr. 2-113-173/2009 *UAB „Šakių mediena“ v. VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra*.

⁸¹⁵ Šioje byloje teismas taikė, be kita ko, CK 1.5 straipsnio nuostatas, kad teisinių santykių subjektai, įgyvendindami savo teises bei atlikdami pareigas, privalo veikti pagal teisingumo, protingumo ir sąžiningumo reikalavimus, CK 6.4, 6.38, 6.158, 6.200 straipsniuose įtvirtintas nuostatas dėl reikalavimų sutarties šalims bendradarbiauti, nepažeisti šalių interesų pusiausvyros, elgtis sąžiningai, protingai ir teisingai prievolės atsiradimo, vykdymo bei pasibaigimo metu.

ta, kad ginčus iš ES paramos sutartinių santykių daugiausia nagrinėja administraciniai teismai, šie sutartiniai santykiai yra laikomi administraciniais teisiniais santykiais pagal savo dalyką, viešojo administravimo subjektai šiuose santykiuose laikomi veikiančiais viešosios teisės pagrindais. Taip pat nurodoma, kad šių sutarčių šalių tarpusavio padėtis nėra lygiateisė, vertinant šiuos santykius kaip valdžios – pavaldumo santykius, tačiau šios sutartys administracinėmis sutartimis nėra kvalifikuojamos. Kadangi šie sutartiniai santykiai priskiriami viešajai teisei, Civilinio kodekso normos šiems santykiams taikomos tik subsidiariai.

Tuo tarpu, dėl *paramos iš valstybės (savivaldybių) biudžetų sutarčių*⁸¹⁶ teismų praktika susiklostė ta, kad ginčai nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose. Pažymėtina, kad ginčų iš šių sutarčių spręsta sąlyginai nedaug, tačiau šios sutartys laikomos civilinėmis. Nors sprendama dėl šių sutarčių, pvz., finansavimo (kompensavimo) sutarties pagal Jaunųjų ūkininkų negyvenamųjų pastatų, reikalingų žemės ūkio veiklai vykdyti, statybos dalinio kompensavimo taisyklės⁸¹⁷ Specialioji teisėjų kolegija byloje *G. G. ir G. V. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra* formavo identišką praktiką kaip ir byloje *UAB „Mėsuva“ v. Nacionalinė mokėjimo agentūra*⁸¹⁸, šia praktika nebuvo remtasi bylose, susijusiose su paramos iš valstybės biudžeto sutartimis⁸¹⁹. Spręsdamas dėl Lietuvos

⁸¹⁶ Čia analizuojamos paramos sutartys, kurios iš minėtų biudžetų finansuojamos išimtinai, o ne proporcinge dalimi, t.y., nėra susijusios su tarptautine finansine parama.

⁸¹⁷ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija 2003 m. kovo 20 d. įsakymas Nr. 3D-109 „Dėl Ūkių modernizavimo dalinio finansavimo, Ūkininkų rėmimo fondo ir Kaimo rėmimo fondo lėšomis nutiestų elektros linijų, pastatytų transformatorių pastočių techninės inventorizacijos, teisinės registracijos ir nepriklausomo vertinimo kompensavimo bei Jaunųjų ūkininkų negyvenamųjų pastatų, reikalingų žemės ūkio veiklai vykdyti, statybos dalinio kompensavimo taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 29-1210.

⁸¹⁸ Plg. Specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. spalio mėn. 22 d. nutartį byloje *G. G. ir G. V. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra* ir 2004 m. spalio mėn. 22 d. nutartį byloje *UAB „Mėsuva“ v. Nacionalinė mokėjimo agentūra*.

⁸¹⁹ Pagal duomenų bazės www.teismupraktika.lt duomenis, šia Kolegijos praktika vadovautasi ES paramos sutartinių ir nesutartinių santykių kvalifikavimo praktikoje (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 17 d. nutartį a. b. Nr. AS-502-401-08 „*Jondras*“ v. *Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija*, Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. liepos 10 d. nutartį byloje *Nacionalinė mokėjimo agentūra v. I. F.* ir 2009 m. gruodžio 8 d. nutartį byloje *J. K. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra*, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 4 d.

Respublikos valstybės biudžeto lėšomis iš dalies finansuojamo leidybos projekto sutarties⁸²⁰, Lietuvos Aukščiausiasis Teismas aiškiai kvalifikavo sutartį kaip rėmimo sutartį, atskyrė ją nuo autorinės leidybos sutarties ir sutarties trečiojo asmens naudai (CK 6.191 str.). Dėl sutarties nutraukimo ir reikalavimo grąžinti iš valstybės biudžeto gautas lėšas buvo sprendžiama tiesiogiai taikant CK nuostatas ir civilinės atsakomybės institutą⁸²¹. Ginčas dėl Jaunųjų menininkų projektų dalinio finansavimo iš valstybės biudžeto lėšų sutarties taip pat spęstas bendrosios kompetencijos teisme, tiesiogiai taikant CK normas⁸²². Ginčai iš darbo vietų steigimo sutarčių⁸²³, pagal kurias iš valstybės biudžeto subsidijuojamas darbo vietų steigimas, nagrinėti tiek bendrosios kompetencijos (dėl sutarties nutraukimo, sutartinių įsipareigojimų vykdymo)⁸²⁴, tiek administraciniuose teismuose (dėl paraiškos svarstymo)⁸²⁵, tačiau platesnių išaiškinimų dėl šių sutarčių prigimties ši praktika neteikia. Sprendžiant ginčus dėl kitų tame pačiame teisiniame reglamentavime⁸²⁶ numatytų vietinių užimtumo iniciatyvų projekto įgyvendinimo sutarčių⁸²⁷ bei savarankiško užimtumo rėmimo sutarčių⁸²⁸, tiesiogiai

nutartį a. b. Nr. A-143-634/2010 *V. Š. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra*). Tačiau minėtu Kolegijos pateiktu aiškinimu nepasinaudota nei vienoje iš bylų dėl Lietuvos valstybės biudžeto skiriamos paramos sutarčių, dėl kurių praktika bendrosios kompetencijos teismuose susiklostė vėlesniu (2008-2011 m.) laikotarpiu.

⁸²⁰ Lietuvių kalba kuriamos grožinės literatūros bei kitų Lietuvos kultūrai reikšmingų leidinių finansavimo iš dalies Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšomis taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2006 m. gruodžio 14 d. įsakymu Nr. IV-679 (Valstybės žinios, 2006, Nr. 140-5373).

⁸²¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. gegužės 19 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-220/2009 *Lietuvos Respublikos kultūros ministerija v. A. Ž. įmonė*.

⁸²² Vilniaus miesto 1 apylinkės teismo 2011 m. birželio 16 d. sprendimas už akių Nr. 2-10396-430/2011 *Lietuvos Respublikos Kultūros ministerija v. VĮ „Studija Aurea“*.

⁸²³ Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymas (Valstybės žinios, 2006, Nr. 73-2762; 2009, Nr. 86-3638); Aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimo sąlygų ir tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. A1-499, 20 priedas.

⁸²⁴ Kauno miesto apylinkės teismo 2012 m. sausio 19 d. nutartis c. b. Nr. 2-181-748/2012 *Kauno teritorinė darbo birža UAB „Selita ir Ko“*, Vilniaus apygardos teismo 2011 m. balandžio 22 d. nutartis c. b. Nr. 2A-399-302/2011 *Alytaus teritorinė darbo birža v. UAB „Miresta“*.

⁸²⁵ Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. birželio 13 d. sprendimas a. b. Nr. I-3062-484/2008 *II „Dea Mariša“ v. Vilniaus darbo birža*.

⁸²⁶ Aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimo sąlygų ir tvarkos aprašo 21, 22 priedai.

⁸²⁷ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. vasario 19 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-95/2008 *Lazdijų darbo birža v. A. K. individuali įmonė „Mugė“*, Kauno apygardos teismo 2010 m. lapkričio 4 d. sprendimas c. b. Nr. 2-2703-173/2010 *Kauno teritorinė darbo birža v. UAB „Advaisa“*, Panevėžio apygardos teismo 2009 m. gruodžio 03 d. sprendimas už akių c. b. Nr. 2-921-544-2009 *Pasvalio darbo birža v. UAB*

taikomos CK normos. Pažymėtina, kad jurisprudencijos dėl ginčų iš šių paramos sutarčių teisingumo administraciniams teismams nepavyko rasti, išskyrus jau minėtą Specialiosios teisėjų kolegijos nutartį byloje *G. G. ir G. V. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra*. Atsižvelgiant į tai, pritartina, kad patarosios kolegijos nutartys turėjo tam tikrą reikšmę administracinių teismų praktikos susiklostymui, tačiau negalima pilnai sutikti, kad atitinkama praktika buvo “labai svarbus posūkis sutarties pagrindu susiklostančių santykių kvalifikavimo praktikoje”⁸²⁹, nes ji priimta tik dėl vienos iš šių sutarčių rūšių ir ja nebuvo vadovautasi visų paramos rūšių nagrinėjimo praktikoje.

Kalbant apie kriterijus, kurie taikomi teisiškai kvalifikuojant paramos sutartinius santykius⁸³⁰, galima pastebėti, kad jie remiasi tradiciniu viešojo administravimo santykių, kaip valdžios ir pavaldumo santykių⁸³¹, traktavimu; kaip pavaldumo elementai išvelgiama tai, kad yra įgyvendinamos specialių aktų nuostatos, o viešoji šio sutartinio santykio šalis yra įgaliota tai daryti („finansavimo *taisykles įgyvendina* NMA“), akcentuojama sutarties vykdymo kontrolė, jos keitimo, nutraukimo galimybės⁸³². Tačiau niekaip nėra pagrindžiama, kuo minėtas įgyvendinimas ir sutartinės teisės yra administracinio pobūdžio ir kuo jos skiriasi nuo įprastinių kiekvienos sutarties šalies atitinkamų teisių reikalauti tinkamo sutarties įvykdymo ir siekti savo sutartinių teisių įgyvendinimo⁸³³. Galima sutikti, kad, kaip ir daugelis ikisutartinių santykių, pretenduojančio gauti paramą ir viešosios institucijos santykiai yra tam tikrų administracinių procedūrų vykdymas, t.y., viešasis administravimas. Tačiau diskutuotina, ar pastarieji

„Chimkora“.

⁸²⁸ Panevėžio apygardos teismo 2011 m. balandžio 12 d. nutartis c. b. Nr. 2A–100–198/2011 *Panevėžio teritorinė darbo birža v. O. N. ir kt.*

⁸²⁹ Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 196, 197.

⁸³⁰ Analizuojami Specialiosios teisėjų kolegijos 2004 m. spalio mėn. 22 d. nutartyje Nr. TK-2004-81 *UAB „Mėsuva“ v. Nacionalinė mokėjimo agentūra* nurodyti kriterijai.

⁸³¹ „<...> tarp Agentūros ir pretenduojančiojo gauti paramą, susiklosto *valdžios ir pavaldumo, bet nelygiateisiai* santykiai”.

⁸³² <...> „NMA turi teisę kontroliuoti sutarties vykdymą, o nustačius lėšų panaudojimo pažeidimus, sustabdyti ir/ar anuliuoti paramos gavėjo teisę naudotis suteikta parama bei inicijuoti suteiktos paramos išieškojimą“.

⁸³³ Plačiau tai aptariama III.[4.] darbo dalyje.

santykiai yra valdžios ir pavaldumo, t.y., subordinaciniai administraciniai santykiai. Jei šiuo santykius laikytume administraciniais pagal jų dalyką, tai tektų pripažinti akivaizdžius *lygiagrečius* administracinio santykio, kuriame šalys yra lygiateisės pavaldumo elemento nebuvimo prasme, požymius⁸³⁴. Taigi, net iki paramos sutarties sudarymo susiklostančiuose santykiuose, kuriuose yra įgyvendinamos viešojo administravimo procedūros, valdžios ir pavaldumo elementų nėra. Juo labiau tokių elementų nėra paramos sutartimi pagrįstuose šalių santykiuose. Todėl, manytina, galima pritarti, kad paramos lėšų (valstybei priklausančio turto) administravimas, kaip viešasis administravimas plačiąja prasme, tikrai nepasibaigia šalims sudarius paramos sutartį⁸³⁵, tačiau negalima sutikti, kad dėl to sutartiniai paramos santykiai yra pagrįsti valdžios ir pavaldumo principu. Tai, kokio pobūdžio santykiai tarp šalių susiklosto – administraciniai (lygiagretūs) ar civiliniai, gali būti sprendžiama kitais (įskaitant, santykio dalyko), bet tik ne šiuo kriterijumi. Čia pastebėtina tik tiek, kad paramos (subsidių, dotacijų) santykių traktavimas neciviliniais santykiais priklauso nuo tradicinio subsidijavimo, lengvatų, paramos santykių (kaip ir pvz., socialinio draudimo ar paramos santykių) priskyrimo administracinei teisei ir, galima teigti, yra tam tikra konvencija: paramos santykių priskyrimas administracinės teisės sričiai remiasi valstybės paramos traktavimu kaip ne civilinės teisės reguliavimo objekto, neatsižvelgiant į šios srities pokyčius, dėl kurių ES ir nacionalinių valstybių biudžetų parama yra tapusi viena iš pagrindinių investicinių ekonomikos skatinimo priemonių⁸³⁶.

⁸³⁴ Pretenduojuantis gauti paramą asmuo nėra pavaldus paramą administruojančiai institucijai jokiais požiūriais. Jis pats inicijuoja sutartinio ar nesutartinio paramos teikimo santykio atsiradimą, neturėdamas jokių įstatyminių pareigų viešajam subjektui, už kurias jam galėtų būti taikoma administracinė atsakomybė. Santykį inicijuojuantis asmuo siekia įgyvendinti savo turtines teises. Tuo tarpu viešojo administravimo subjektas turi pareigą tinkamai išnagrinėti jo paraišką, t.y. įgyvendinti minėtą asmens teisę.

⁸³⁵ T.y., bet kurios sutarties sudarymas yra „viešojo administravimo subjekto administruojamų lėšų skyrimo būdas“ ir kiekvienos sutarties dalykas yra atitinkamų lėšų suteikimo (sutarties kainos) reguliavimas.

⁸³⁶ Subsidijavimas valstybės lėšomis, kaip ir, pvz., koncesijos, politinė, socialinė ir ekonominė prasme tradiciškai laikytos valdžios aktu. Tačiau šiuolaikinėje teisėje tokiame subsidijavime tapus vienu iš svarbiausių plačiai naudojamų viešųjų išteklių paskirstymo būdų, kaip ir, pvz., viešieji pirkimai,

Teigiant, kad sutarties sudarymas yra viešojo administravimo, administruojamų lėšų skyrimo būdas, sutartis „suadministracinama“ ir neigiama jos reikšmė šių santykių susiklostymui⁸³⁷. Tačiau paramos teisinius santykius reguliuojančių specialių administracinių norminių aktų taikymas konkretaus asmens atžvilgiu yra įmanomas tik jei pastarasis pats įsipareigojo paramos sutartimi: kol nesudaroma sutartis, nėra atsiradusi su paramos suteikimu susijusi šalių tarpusavio prievolė, taigi ir joks viešosios teisės aktų, nustatančių paramos viešuosius tikslus ir imperatyvias nuostatas, įgyvendinimas to asmens atžvilgiu nėra ir negali būti galimas. Logiškai sekant, sutartis nėra tik šių teisės nuostatų įgyvendinimo procedūrinis būdas: kai sutartis sudaroma, ji pati ir apibrėžia tiek projekto įgyvendinimo, tiek tam projektui skirtos paramos administravimo sąlygas, tiek, o tai yra svarbiausia, – teisės aktų nuostatas, kurios bus taikytinos šiam santykiui⁸³⁸. Manytina, kad teisiškai paramos sutartį biudžeto lėšų skirstymo būdu ar viešojo administravimo forma galima laikyti ne daugiau nei, pvz.,

manytina, kad subsidijavimo traktavimas kaip politinio proceso, išimtinai administracinio, o juo labiau – administracinio subordinacinio santykio nebėra pateisinamas. Paramos santykiuose nėra įgyvendinama valstybės valdžia, o yra skatinamas tam tikrų ekonominių investicinių teisinių santykių susiklostymas, privatiems ir viešiesiems šių santykių dalyviams laisvanoriškai prisiimant atitinkamas prievoles. Ekonominė prasme viešojo administravimo subjektai, paskirstydami paramą įvairiems investiciniams projektams, veikia kaip finansuotojai. Galima teigti, kad teisinėje sistemoje šie ekonominiai santykiai išdėstomi kompleksu teisinių sutarčių, tačiau jų esmė yra minėtos investicijos, o ne valstybės valdžios įgyvendinimas. Kartais viešojo administravimo subjektas ne tik teikia paramą, tačiau tiesiogiai pats, užsakovo naudai, atlieka viešuosius pirkimus, kurie tiesiogiai apmokami paramos lėšomis (žr. Europos Sąjungos sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 24 d. nutarimu Nr. 1026 (Valstybės žinios, 2001, Nr. 74-2596; 2004, Nr. 103-3777; 2008, Nr. 87-3483), 11.4 punktą). Viešojo administravimo subjektai pagal daugelį paramos rūšių gali būti paramos gavėjai ir šiuo požiūriu jie yra prilyginami privatiems asmenims, kuriems gali kilti administracinė atsakomybė už ES biudžeto lėšų panaudojimo pažeidimus.

⁸³⁷ T.y., sutartis imama laikyti *procedūriniu* būdu įgyvendinti teisės aktų nuostatas, nors sutarties reikšmė šiuose santykiuose yra kur kas platesnė. Kyla klausimas, kaip tai suderinama su teismų praktikos nuostatomis, sprendžiant bylas dėl paramos sutarčių iš esmės, kuriomis sutarčiai implicitiškai arba eksplicitiškai pripažįstama šalių tarpusavio prievolės nustatančio akto reikšmė, t.y. šių teisių reguliavimas materialiu, o ne tik procedūriniu ar formaliu požiūriu. Plačiau tai analizuojama III.[3.] darbo dalyje.

⁸³⁸ Pavyzdžiui, teisme sprendžiant, ar subjektas padarė paramos sutarties pažeidimą dėl to, kad netinkamai atliko viešąjį pirkimą, susijusį su paramos santykiais, buvo akcentuota, kad paramos sutartis sudaryta jau po minėto konkurso pabaigos, todėl pareiškėjas, organizuodamas ir vykdydamas šį konkursą paramos sutarties nepažeidė ir negalėjo pažeisti; <...> projekto vykdymas pradedamas tik pasirašius paramos sutartį, nes tik ja pareiškėjas įsipareigoja įgyvendinti projektą, <...> tuo tarpu iki projekto įgyvendinimo pradžios padarytus pažeidimus viešasis subjektas galėjo įvertinti priimdamas sprendimą sudaryti ar nesudaryti paramos sutartį (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 6 d. nutartis a. b. Nr. A525-1510/2010 A. S v. Nacionalinė mokėjimo agentūra).

valstybinės žemės pirkimo pardavimo sutartį - žemės administravimo forma. Paramos sutarčių šalių teisės ir pareigos tiesiogiai iš viešosios – objektinės – teisės, nei iš administracinio akto dėl paramos paskyrimo nekyla: materialias subjektines šalių teises ir pareigas (prievolę) nustato sutarties nuostatos, tuo tarpu minėti teisės aktai reglamentuoja jų įgyvendinimo procedūras⁸³⁹. Teismų praktikoje kartais teigiama ir priešingai, esą viešojo administravimo subjekto teisės vykdyti paramos suteikimo bei naudojimo sąlygų laikymosi kontrolę bei, nustačius lėšų naudojimo pažeidimus, sustabdyti ir (ar) anuliuoti paramos gavėjo teisę naudotis suteikta parama bei inicijuoti suteiktos paramos išieškojimą, yra šio subjekto kompetencijos dalis, todėl šių *teisių perkėlimas* į paramos sutartis nekeičia administracinės nagrinėjamų santykių esmės⁸⁴⁰. Tačiau tokia teismų pozicija, manytina, neatitinka teisinio reglamentavimo dėl viešojo administravimo subjekto teisių paramos sutarčių vykdymo, pakeitimo ir nutraukimo atžvilgiu, o teisine prasme sudarant sutartį nevyksta joks šio subjekto „teisių perkėlimas“ į ją. Teisinis reglamentavimas nustato, kad konkrečiose paramos santykių rūšyse paramos prievolė yra sutartinė ir sutartis yra šių santykių susiklostymą lemiantis aktas. Pvz., Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos administravimo taisyklėse⁸⁴¹ nustatyta, kad pareiškėjui per Agentūros nustatytą terminą nepasirašius paramos sutarties, parama neskiriama (98 p.), net jei pateikta paraiška buvo įvertinta teigiamai ir jau buvo priimtas administracinis

⁸³⁹ Pvz., teismų praktikoje pažymima, kad sutartyje išdėstytos nuostatos yra blanketinio pobūdžio, nukreipia į taisykles <...>, todėl sutarties nutraukimas būtų nepagrįstas, jei tokia sprendime atitinkamai nebūtų nuorodų į pastarąsias (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. spalio 3 d. nutartis a. b. Nr. A⁶³-2790/2011 UAB „Klaipėdos žuvininkystės produktų aukcionas“ v. Nacionalinė mokėjimo agentūra, 2010 m. rugsėjo 13 d. nutartis a. b. Nr. A⁵⁵⁶-1025/2010 E. P. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra). Kitoje byloje teismas taip pat vertino, kad subsidijų sutartis nustato šalių prievolę (Vilniaus apygardos teismo 2011 m. rugsėjo 21 d. nutartis c. b. Nr. 2A-525-345/2011 G. G. įmonė „Spektras“ v. VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra).

⁸⁴⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 4 d. nutartis a. b. A143-634/2010 V. Š. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra. Kita vertus, teismas šioje byloje viešojo subjekto teisių apimtį siejo išskirtinai su sutarties nuostatomis, teigdamas, kad iki paramos sutartyje nurodyto termino šis subjektas galėjo vykdyti sutarties vykdymo kontrolę ir nutraukti paramos teikimą (sutartį) sutartyje numatytais pagrindais.

⁸⁴¹ Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos administravimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. balandžio 6 d. įsakymas Nr. 3D-153. Valstybės žinios, 2007, Nr. 41-1562.

aktas dėl paramos skyrimo. Teisinis reglamentavimas nustato, kad viešojo administravimo subjekto teisės, susijusios su sutarties pakeitimu, privalo būti aptartos pačioje sutartyje. Iš to seka, kad šios teisės yra ne įstatyminiai jo įgaliojimai, kompetencija, o sutartinio pobūdžio teisės ir kyla iš sutarties, o ne tiesiogiai iš administracinių norminių aktų. Pati sutartis gali numatyti ne išsamias, o blanketinio pobūdžio nuostatas, nukreipiančias į teisinį reguliavimą, kuriame išdėstytos norminės nuostatos dėl to, kokias teises viešojo administravimo subjektas turi sutarties vykdymo kontrolės, pakeitimo, nutraukimo srityje⁸⁴². Tokiu atveju materialiai šiais aktais prievolė reguliuojama tik tokia apimtimi, kiek sutartis blanketiškai nukreipia į jų taikymą ir tiek, kiek minėtos normos yra imperatyvios, kadangi paramos sutartis, kaip ir bet kuri kita sutartis negali prieštarauti imperatyvioms teisės normoms. Tačiau tai aukščiau padarytosios išvados nepaneigia. Santykis tarp administracinių teisės aktų imperatyvių normų ir sutarties nėra kitoks, nei santykis tarp imperatyvių normų ir sutarties civilinėje teisėje. Pastarojoje šalyse taip pat gali įrašyti į sutartį blanketines nuostatas arba nereguluoti tam tikrų su prievole susijusių klausimų: tuomet šalių teises ir pareigas atitinkama dalimi apsprendžia teisės normų nuostatos. Tačiau dėl to sutartis nepraranda savo, kaip pagrindinio prievolės šaltinio, reikšmės ir nekeičia savo teisinio pobūdžio. Teismų praktikoje stokojama motyvacijos, kodėl esant analogiškai situacijai paramos sutarčių ir administracinio reglamentavimo atžvilgiu sutartis pradedama vertinti kaip viešojo administravimo būdas ar forma, į kurią „perkeliama“ viešojo administravimo subjekto neva turimos įstatyminės teisės.

⁸⁴² Blanketinės nuostatos gali būti tiek dėl sutarties pakeitimo, nutraukimo procedūros, tiek ir dėl materialiu pagrindu. Kadangi paramos santykiai yra sudėtingi, tęstiniai, natūralu, kad tik detalios ir išsamios norminės taisyklės gali nustatyti išsamias konkrečios rūšies paramos projektų vykdymo sąlygas, jų pažeidimo apibrėžimą ir pan. Todėl yra suprantamas ir šių nuostatų nebekartojimas sutartyje. Tačiau tam neturėtų būti suteikiama administracinio pavaldumo potekstė ir prasmė – tiesiog taip patvirtinama, jog sutarties nutraukimas turi remtis ne formaliu, o materialiu pagrindu – jei jo neapibrėžė pačios sutarties šalys, tuomet tiesiog būtina vadovautis teisės aktų nuostatomis, apibrėžiančiomis, kas šios rūšies santykiuose laikoma pažeidimu.

Taigi, dėl paramos sutarčių kvalifikavimo Lietuvos teismų praktikoje galima apibendrintai konstatuoti, kad daugmaž vieninga teismų praktika susiklosto atskirų paramos sutarčių grupių ir rūšių atžvilgiu, tuo tarpu žvelgiant į paramos sutartis, kaip į bendrą sutarčių grupę ir, nepriklausomai nuo to, kokiomis lėšomis ši parama teikiama ir dėl kokios rūšies projektų, jų visų dalyką vertinant kaip bendrą, galima teigti, kad vieningos teismų praktikos dėl paramos sutarčių teisinės prigimties nėra⁸⁴³. Bendrosios kompetencijos teismų praktikoje šiuo klausimu stokojama platesnių išaiškinimų ir kriterijų. Tačiau civilinės prievolių ir sutarčių teisės bendrųjų normų tiesioginis taikymas, sprendžiant ginčus dėl paramos sutarčių šiuose teismuose, leidžia tinkamai apginti sutarties šalių teises, be to, šiose bylose pripažįstamas viešojo intereso buvimas ir teismas *ex officio* imasi jį ginti. Bylos, kurios susiklosto daugiausia dėl administracinių paraiškos vertinimo santykių, kilusių iki sutarties sudarymo, natūralu, sprendžiamos taikant viešosios teisės aktus. Administraciniuose teismuose, sprendžiant dėl viešojo administravimo subjekto priimtų sprendimų šiuose santykiuose, išskyrus vos kelias išimtis⁸⁴⁴ esmingai remiamasi paramos sutarties nuostatomis, be to, subsidiarus CK taikymas šioms sutartims yra pripažįstamas. Kai kuriais atvejais šis taikymas yra ir pakankamai plataus pobūdžio ir lemia sprendimo priėmimą, todėl galima teigti, kad subsidiarus CK principų ir normų taikymas šioms santykiams turi esminės reikšmės.

Tuo tarpu apibendrinant visą apžvelgtą teisinį reglamentavimą ir teismų praktiką, galima konstatuoti, kad sutartis viešojo administravimo subjektų veikloje nėra naujas, juolab, neišskirtinis reiškinys: tai labai dažnai naudojamas teisinis instrumentas, kuriuo viešojo administravimo subjektai sukuria įvairiausių teisinius santykius tiek tarpusavyje, tiek su privačiais asmenimis. Taip pat

⁸⁴³ Vertinant valstybės paramą kaip dar platesnį reiškinį, juo labiau nevienareikšmiškai, kaip analizuota, teismų praktikoje sprendžiama dėl kitų kompensacinių ar su socialine parama susijusių santykių, tokių kaip visuomenės aptarnavimo sutartys, socialinio būsto nuomos sutartys ir kt.

⁸⁴⁴ Žr., pvz., Vilniaus apygardos administracinio teismo 2011 m. vasario 25 d. sprendimą a. b. Nr. I-1193-562/2011 *UAB "Granex" v. VĮ Lietuvos verslo paramos agentūra ir Lietuvos Respublikos finansų ministerija*.

konstatuotina, kad sutartys ne stichiškai sudaromos šių subjektų veiklos (teisinių santykių) praktikoje, o jų sudarymo ir vykdymo aspektai yra kruopščiai ir detaliam reglamentuoti, daugiausia poįstatyminiais aktais, taigi ši “sutarčių teisė” kyla iš teisinio reglamentavimo ontologinio lygmens ir vystoma teisinių santykių praktikoje, čia sprendžiant ir iš teisinio reglamentavimo kylančias teisės taikymo problemas. Kaip minėta, šių santykių norminis reglamentavimas didžiąja dalimi neturi sisteminančių ir bendras nuostatas dėl šių sutartinių santykių nustatančių teisės normų, išskyrus santykinai nedidelę dalį santykių, kurie yra reglamentuoti tiesiogiai Civiliniame kodekse. Be to, absoliučios daugumos šių sutartinių santykių teisiniame reglamentavime nėra ir nukreipiančių nuostatų į civilinę teisę. Tai reiškia, kad dėl absoliučios daugumos sutartinių santykių, kuriuose šalimi yra viešojo administravimo subjektai, teisinės prigimties, pobūdžio, ir minėto kodekso normų taikymo šiems santykiams palikta spręsti teismams. Palyginus teisinio reglamentavimo analizės ir teismų praktikos analizės duomenis, matyti, kad ginčų teismuose nekyla dėl mažesnės dalies viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių rūšių, taigi, iš esmės teismų jurisprudencijoje formuojama pozicija dėl tų sutarčių, dėl kurių teisinės prigimties ir pobūdžio nėra nustatyta vienareikšmiškų pozityviosios teisės nuostatų. Apibrėžiant viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinį statusą, tam tikras atramos taškas teismų praktikoje yra tai, kad kai kurie teisiniai santykiai, tokie kaip santykiai susiklostantys valstybinės žemės nuomos, panaudos, koncesijų ar visuomenei naudingų darbų atlikimo sutarčių pagrindu, yra *pozityviuoju teisiniu reglamentavimu* priskirti civilinės teisės domenui. Nors, kaip minėta, kiekvienas norminio pobūdžio reikalavimas ar rekomendavimas tam tikrai sutarčiai taikyti Civilinio kodekso nuostatas netapatintinas su jų civilinio teisinio pobūdžio nustatymu ar pripažinimu, o pastarasis turi būti nustatomas remiantis visais CK 1.1 str. 1 ir 2 dalyse nustatytais kriterijais, aiški ir vienareikšmiška įstatymų leidėjo valia konkreitiems santykiams taikyti bendrąsias civilinės teisės taisykles, reguliuojančias įprastai susiklostančius santykius tarp civilinės teisės subjektų, negali būti ignoruojama teismų praktikoje.

Tokia įstatymų leidėjo valia rodo, kad tie sutartiniai santykiai yra civilinės teisės reglamentuojama sritis ir savaimė pašalina CK 1.1 str. 2 dalies taikymo galimybę, įskaitant pastarojoje normoje nustatytą požymį „kitiems viešosios teisės reglamentuojamiems santykiams“. Todėl ir sprendžiant dėl viešojo administravimo subjekto teisinio statuso, į tai turėtų būti atsižvelgiama, pripažįstant šiam subjektui ir civilinio teisinio statuso elementus. Dėl atskirų sutarčių rūšių (pavyzdžiui, sutarčių, sudaromų su ligonių kasomis) teismų praktikoje, aiški įstatymų leidėjo valia aiškinama *contra legem*, kaip esą, nustatanti subsidiaraus Civilinio kodekso taikymo galimybę. Kita vertus, kai specialiuose teisės aktuose esti pavienių (dalinių, įskaitant nuorodas tipinių, pavyzdinių sutarčių tekstuose) nuorodų, kad tam tikra sutartis turi būti sudaroma vadovaujantis (*inter alia*) šio kodekso nuostatomis, tačiau šie santykiai, kita vertus, detalai reglamentuojami šių specialiųjų teisės aktų nuostatomis, teismų praktikoje pagrįstai konstatuojama, kad tai savaimė nėra kriterijus sutartinio santykio kvalifikavimu civiliniu, kadangi Civilinio kodekso nuostatos gali būti taikomos subsidiariai ir viešosios teisės reglamentuojamiems santykiams.

Apskritai tai, kad įstatymų leidėjas reglamentavo tiek daug viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių rūšių, tačiau absoliučia dauguma atvejų nenustatė jokių nuostatų dėl šių sutarčių teisinės prigimties ar CK normų taikymo jiems, lemia, kad dauguma sutartinių santykių, kuriuose šalimi yra viešojo administravimo subjektai teismų praktikoje gali būti vertinami tik *ad hoc*, sistemiškai analizuojant CK ir specialiuosius teisės aktus, reglamentuojančius konkrečius sutartinius santykius ir vertinant, ar konkrečioje sutartyje viešojo administravimo subjektas realizuoja savo administracinį teisinį, ar civilinį teisinį statusą. Teismų jurisprudencijos nuostatos minėtais klausimais vystosi precedentų pagalba, dėl konkrečios rūšies sutarčių teismams sekant jų pačių suformuotu teisės aiškinimu, tačiau šioje praktikoje pasigendama platesnio ir susieto panašių sutartinių santykių vertinimo. Teigiama tendencija laikytina tai, kad panašių sutarčių grupė, tokių kaip koncesijų, investicijų, viešojo – privataus sektoriaus

partnerystės sutartys, kaip susijusios su privačių asmenų ekonominės veiklos sąlygomis, yra priskiriamos civilinės teisės sričiai: pastarajai šiuo požiūriu galėtų būti priskiriamos ir nemažai šiuo metu teismų praktikoje kontraversiškai vertinamų sutarčių, tokių kaip žemės gelmės išteklių naudojimo sutartys, sutartys dėl veiklos uoste ir kt. Matyti, kad Lietuvos teismų praktikoje sutartis, kurių objektas yra specifinis, skirtas tam tikram tikslui (pvz., socialinio būsto nuomos sutarties objektas), yra kai kuriais atvejais priskiriamos viešosios teisės sričiai teikiant pirmenybę ne objektyviems teisinio santykio dalyko ir prigimties kriterijams, o subjektyviam sutarties tikslo kriterijui. Tokia teismų praktika diskutuotina, kadangi neatitinka susiformavusios ES teismų praktikos civilinės (komercinės) ar ekonominės veiklos sritį apibrėžti būtent objektyviaisiais kriterijais. Kitais atvejais viešosios teisės srityje sudaromos sutartys kvalifikuojamos kaip ne civilinės perdėtai akcentuojant iš viešosios teisės kylančius elementus, tokius kaip valstybės funkcijos vykdymas, viešojo intereso įgyvendinimas bei tapatinant viešąjį administravimą su valdžios įgyvendinimu, t.y., administracinius teisinius santykius matant kaip išskirtinai subordinacinius. Manytina, kad CK 1.1 str. 2 dalies kriterijams esant susietiems tik su subordinaciniais teisiniais santykiais, teismų praktika atitinkamai sieja viešosios teisės sritį su subordinacinių santykių sritimi, tačiau, kaip minėta net aiškiose valdžios funkcijų įgyvendinimo srityse, tokiose, kaip mokesčių arba rinkliavų surinkimas, valstybės funkcijos įgyvendinamos ne vien subordinaciniais metodais, o ir lygiateisiais pagrindais sukurtais sutartiniais santykiais. Kai kurie iš jų įstatymų leidėjo valia aiškiai priskirti civilinės teisės sričiai. Kiti tokiais gali būti priskiriami pagal jų dalyką, jį apibrėžus tinkamai, t.y., savarankiškai, besąlygiškai netapatinant viešosios teisės santykių dalyko ir su jais susijusių sutarčių dalyko. Teismų praktikos nuostatos, kad kai kuriose sutartyse viešojo administravimo subjekto statusas yra nelygiateisis jo sutartinio kontrahento atžvilgiu, ir tai, kad sutartinis santykis neva yra valdžios – pavaldumo santykis, turi būti analizuojama papildomai, įvertinant, ar šios sutartys Lietuvos teisėje yra pagrįstos sutarties

laisvės principu ir ar viešojo administravimo subjektas tokiose sutartyse turi kokių nors prerogatyvų, bent jau tokių, kokios jam priskiriamos užsienio teisėje suformuotose administracinės sutarties teorijose.

3. Sutarties laisvės principas ir jo ribos viešojo administravimo subjektų ikisutartiniuose ir sutartiniuose santykiuose.

Analizuojant teisinį reglamentavimą, matyti, kad iš esmės tik viename specialiaame įstatyme yra įtvirtintas sutarties laisvės principo taikymas viešojo administravimo subjekto sudaromų sutarčių atžvilgiu⁸⁴⁵. Dėl šio principo taikymo visiems kitiems sutartiniams viešojo administravimo subjektų santykiams galima spręsti iš bendrų civilinės teisės normų, atsižvelgiant į viešosios ir civilinės teisės sąveiką šiose sutartyse.

Sutarties laisvės principą įtvirtina CK 6.156 straipsnis, nustatantis bendrąją šio principo apimtį⁸⁴⁶ ir kitos bendrosios sutarčių teisės normos, pavyzdžiui, įtvirtinančios sutarties šalių teisę pakeisti sutarties sąlygas tarpusavio susitarimu. Iš sutarties laisvės principo kyla ir sutarties privalomumo principas - *pacta sunt servanda* (CK 6.189 str.), kadangi laisva šalių valia prisiimtų pareigų sutarties šalys turi laikytis. Visos šios sutarties laisvę įtvirtinančios normos sudaro sistemą, nustatančią, kad šalys tarpusavio susitarimu gali sukurti sutartinį teisinį santykį ir nustatyti jo turinį, ir ypač svarbu, kad minėtas santykis ir jo turinys yra įpareigojantis šalims, priešingu atveju, jų laisvos valios raiška prarastų moralinį bei teisinį turinį ir prasmę. Todėl *pacta sunt servanda* principas yra sutarties

⁸⁴⁵ *Sutartys tarp teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų dėl asmens sveikatos priežiūros paslaugų išlaidų apmokėjimo ir sutartys tarp teritorinių ligonių kasų ir vaistinių dėl vaistinėse išduotų kompensuojamųjų vaistų ir medicinos pagalbos priemonių apmokėjimo* Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšomis sudaromos vadovaujantis *inter alia* Civiliniu kodeksu, sutarties šalių lygiateisiškumo, nuosavybės neliečiamumo, sutarties laisvės, teisinio apibrėžtumo, proporcingumo ir teisminės gynybos principais (Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo 26 str. 2 d.).

⁸⁴⁶ Šalys turi teisę laisvai sudaryti sutartis ir savo nuožiūra nustatyti tarpusavio teises bei pareigas, taip pat sudaryti ir šio kodekso nenumatytas sutartis, jeigu tai neprieštarauja įstatymams (1 d.). Šalys turi teisę sudaryti sutartį, turinčią kelių rūšių sutarčių elementų (3 d.), t. y. gali sudaryti mišraus pobūdžio sutartis. Sutarties sąlygas šalys nustato savo nuožiūra, išskyrus atvejus, kai tam tikras sutarties sąlygas nustato imperatyviosios teisės normos (4 d.).

laisvės principo neatsiejama dalis⁸⁴⁷. Taigi, sutarties laisvė įkūnija asmenų laisvę (greta valstybės nustatytojo teisinio reguliavimo ir jo rėmuose) nustatyti juos įpareigojančias taisykles ir yra skirta ne bet kokiems, o teisiškai įpareigojantiems santykiams sukurti, todėl iš sutarties laisvės principo esmės išplaukia ir draudimas savavališkai vienašališkai jas keisti ar nutraukti sutartinį teisinį santykį.

Sutarčių laisvės principą įtvirtinančios Civilinio kodekso normos yra bendrosios sutarčių teisės normos, todėl jos taikomos visoms sutartims, atsižvelgiant į sutarčių prigimtį (CK 6.155 str. 1 d.). Civilinio kodekso 6 knygos komentare ši norma aiškinama kaip nustatanti *lex specialis derogat legi generali* principą, t.y. kad bendrosios sutarčių teisės normos, kaip *lex generalis*, turėtų būti taikomos atsižvelgiant į sutarties pobūdį, t.y. specialiąsias Civiliniame kodekse nustatytas sutarčių teisės normas. Toks aiškinimas yra siauro pobūdžio ir apima tik bendrųjų ir specialiųjų civilinių teisės normų klausimą, tačiau, manytina, nepateikia vienareikšmiško atsakymo dėl Civiliniame kodekse reglamentuotos bendrosios sutarčių teisės santykio su daugelį viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių reglamentuojančiomis poįstatyminiu aktų nuostatomis, kurios priskiriamos *viešajai teisei*. Nustatyta tik tai, kad atskirų rūšių sutarčių *specialiosios normas* gali būti nustatytos ir kituose įstatymuose (CK 6.155 str. 2 d.). Vėl gi, minėtame Komentare ši norma aiškinama kaip nustatanti sutarčių teisės bendrųjų normų ir specialiuose įstatymuose nustatytų normų prieštaravimų sprendimą pagal CK 1.3 str. 2 dalies taisyklę⁸⁴⁸, taigi, skirtingų civilinės teisės šaltinių konkurencijos sprendimą. Pagal šį aiškinimą, Civiliniame kodekse nustatytos bendrosios sutarčių teisės normos, įskaitant normų sistemą,

⁸⁴⁷ Platesniu kontekstu, kaip teigiama I. Kanto filosofijoje, laisvė tai yra galimybė sukurti visuotinai privalomą įstatymą ir sąmoningai prisiimti pareigą jam paklusti. Kai asmens veiksmai pažeidžia įstatymą <...> asmuo praranda laisvę, nes nepaklūsta tam imperatyvui, kurį pats sukūrė. Laisvė – tai visiems privalomas imperatyvas <...> ji siejama su įstatymų nustatytais draudimais, tačiau jie neriboja pačią laisvę, o esti jos prielaida (Gumbis J., *op. cit.*, p. 20, 21). Taigi, imperatyvių normų nustatyti asmenų laisvės ribojimai ir sutartimi susikurtų elgesio taisyklių privalomumo principas nėra dichotomiški asmens valios autonomijai (įskaitant sutarties laisvę), o yra tiek jos prielaida, tiek pasekmė.

⁸⁴⁸ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 193.

reglamentuojančią sutarties laisvės principą, yra skirtos pirmiausia civilinės teisinės prigimties sutartims, reglamentuotoms civilinės teisės normomis.

Viešosios teisės normomis reglamentuotoms sutartims būtų reikšminga CK 1.1 str. 2 dalyje nustatyta subsidiaraus Civilinio kodekso normų taikymo taisyklė, pagal kurią šio kodekso normos (įskaitant normas dėl sutarties laisvės) taikomos tiek, kiek šių santykių nereglamentuoja atitinkami įstatymai, taip pat šio kodekso įsakmiai nurodytais atvejais. Šiuo aspektu pažymėtina, kad normų sistema, įtvirtinanti sutarties laisvės principą, yra imperatyvaus pobūdžio (kitaip negalima vertinti, turint minty, kad sutarties laisvės principas yra viso sutarčių teisės instituto pagrindas⁸⁴⁹). Žinoma, nei vienoje iš šių normų nėra įsakmios nuorodos į tai, kad šios normos turėtų būti taikomos ir sutartims, kurios kiltų iš CK 1.1 str. 2 dalyje numatytų santykių, tačiau šių normų sistema *per se* gali būti vertinama kaip bendras imperatyvas, kurio taikymo sritis vargu ar yra apribota išskirtinai civilinės teisės institutais. Kaip pagrįstai teigia teisės mokslininkai, „sutarčių teisė turi prasmę tik todėl, kad yra pripažįstama laisvė apsispręsti, sudaryti sutartį ar ne, jei sudaryti, tai su kuo ir kokiomis sąlygomis. Jeigu tokio apsisprendimo laisvės nebūtų, susitarimas, kaip kylantis iš šalių valios, netektų savo prasmės, o kartu išnyktų ir pagrindinis sutarčių teisės tikslas – užtikrinti laisva valia sudarytų susitarimų privalomumą“⁸⁵⁰. Nepagrįsta būtų manyti, kad šie teiginiai pritaikomi tik civilinės teisės srityje ir tik civilinei sutarčiai⁸⁵¹. Viešojo administravimų subjektų sudaromų sutarčių priskyrimas viešosios teisės sričiai pagal dalyką ar kitus kriterijus nėra lemiamas – sutarties substantyvioji prasmė sieja ją su sutarties laisve, pirmiausia, kaip bendru psichologiniu, ekonominiu ir socialiniu reiškiniu,

⁸⁴⁹ Mikelėnas V. Sutarčių teisė, *op. cit.*, p. 41.

⁸⁵⁰ Drazdauskas S. Bendrosios sutarčių teisės vienodinimo įtaka Lietuvos sutarčių teisei. Daktaro disertacija, Vilnius, 2008, p. 78.

⁸⁵¹ Kaip pažymi S. Drazdauskas, „<...> sutarties laisvė nėra grynai teisinė kategorija. Galimybė pasirinkti sudaryti sutartį ar ne, su kuo ją sudaryti ir kokio turinio, yra nustatomos įvairiausios ribos. Kokios apimties yra šie apribojimai ir kiek laisvės jie palieka priklauso nuo to, kokį ekonominį, filosofinį, psichologinį pagrindą jie turi. <...> nepaisant sutarties laisvės apimties skirtumų, kuriuos lemia įvairių mokslo šakų siūloma argumentų įvairovė, egzistuoja šio kertinio sutarčių teisės principo apimties vienodinimo galimybė“ (*ibid.*, p. 82).

kurio įtvirtinimas teisėje sąlygoja jo kaip bendro teisinės sistemos reiškinio statusą. Kita vertus, viešojoje teisėje nėra teisinio reguliavimo dėl jos srityje sudaromų sutarčių, kuris teisės principų (idėjų) ar pozityviosios teisės ontologiniuose lygmenyse galėtų konkuruoti su Civiliniame kodekse įtvirtintomis bendrosios sutarčių teisės principais ir normomis. Viešoji teisė neįtvirtina kitokių, nei bendrojoje civilinėje sutarčių teisėje nustatytieji, principų ir joje nėra bendrosios teisės normų sistemos, sutartį grindžiančios *priešingais principais*⁸⁵². Kadangi sutarties laisvės principas visuomet yra ribotas imperatyviųjų normų (įskaitant nustatančias kai kuriais išimtiniais atvejais pareigą sudaryti sutartį, pvz., teikti bendrojo intereso paslaugas ir pan.), negalima teigti, kad vien tai, jog viešojo administravimo subjektai sutartis sudaro pagal detaliam šioms normomis reglamentuotą procedūrą ir pagal jas daugeliu atvejų turi pareigą sudaryti sutartį, yra nustatančios iš principo kitas taisyklės, nei sutarties laisvės principą įtvirtinanti teisės normų sistema. Laisvės pozityvioji samprata - kaip galimybė priimti sprendimus ir veikti nepriklausomai nuo išorinių veiksnių – suponuoja ir teisinio reglamentavimo, užtikrinančią šią laisvę, buvimą: „siekiant užtikrinti, kad individai turėtų tokią galimybę, didesnis valstybės reguliavimas yra pateisinamas ir nebūtinai reiškia laisvės pozityviają prasme apribojimą“⁸⁵³. Įvertinus, kad viešoji teisė nereglamentuoja jos subjektų sudaromų sutarčių būtent principų lygmeniu, kyla pagrįsta abejonė, ar vien tai, kad atskiros sutarčių rūšys ir jų sudarymo taisyklės (kurios, be abejo, gali nustatyti tam tikrus sutarties laisvės principo išimtis ar ribojimus) yra reglamentuotos specialiuose teisės aktuose, kurie konvencionaliai gali būti priskiriami viešosios teisės sričiai, yra pakankama sąlyga šioms sutartims sutarties laisvės principą įtvirtinančias civilinės teisės normas taikyti tik subsidiariai, CK 1.1 str. 2 d. pagrindu. Kaip analizuota (žr. I.[7.2.] darbo

⁸⁵² Pavyzdžiui, kad viešojo administravimo subjektai gali versti kitus asmenis sudaryti sutartis, išskyrus, kai įstatymo normos nustato priešingai, kad sutarties sąlygas šių santykių šalys nustato (keičia) ne savo nuožiūra, o kitos šalies paliepimu, arba, kad kurios nors sutarties nuostatos viešojo administravimo subjektui (ar jo sutartiniam kontrahentui) būtų neįpareigojančios, ir dėl jų laikymosi jis galėtų spręsti vienašališkai, ir pan.

⁸⁵³ Drazdauskas S., *op. cit.*, p. 78-79.

dalį), valstybės ir jos institucijų sutarties laisvė neatsiejama nuo jų fundamentalių teisių į nuosavybę ir ūkinės veiklos laisvę, kaip civilinio teisinio statuso elementų. Tačiau net jei kai kurios sutartys priskiriamos viešosios teisės sričiai ir (ar) yra tam tikra ekonominių procesų reguliavimo priemonė, tai nereiškia, kad jos yra nėra substanyviai pagrįstos šalių sutarties laisve ar jai prieštarauja. Galima pritarti mokslininkų pastebėjimams, kad 20 a. pabaigoje išryškėjusios tendencijos leidžia teigti, kad sutarties laisvė tampa vis svarbesnė, nes pradėta suvokti gerovės valstybės idėjos ribas, o pasikeitusi ekonominės sistemos prigimtis (multinacionalinių bendrovių kūrimasis, globalėjanti tarptautinė prekyba, informacinių technologijų revoliucija, internetas) vis labiau riboja valstybės galimybes reguliuoti ekonominius procesus, tuo lemiant didesnę sutarties laisvę⁸⁵⁴. Taigi ir tada, kai šių subjektų dalyvavimas ekonominėje sistemoje turi paskirstomąjį, perskirstomąjį charakterį, ir yra susijęs su ekonomikos reguliavimu, pasitelkiant ne (arba ne tik) administracinius (valdžios) metodus, o sutartis su ekonominės sistemos dalyviais, sutarties laisvės principas yra jų santykių pagrindas ir dispozityvaus metodo įsigalėjimo minėtame reguliavime požymis, iš esmės keičiantis reguliavimo pobūdį, o ne subsidarius šių santykių elementas. Atitinkamai šį reiškinį turėtų atspindėti ir teisinė sistema.

Bendrieji sutarties laisvės principo ribojimai viešojo administravimo subjektų sudaromose sutartyse siejami su šių sutarčių standartizavimu, specifinėmis jų sudarymo procedūromis (pvz., konkursu, aukcionu), imperatyviu tam tikrų sąlygų ar jų nustatymo tvarkos reguliavimu ir kt. Bendriausia prasme pažymėtina, kad nors viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių rūšių yra daugybė, dėl sutarties laisvės šiuose santykiuose teismų praktikoje pasisakoma palyginti retai, o tokia situacija gali reikšti, kad šio principo taikymas aptariamiems sutartiniams santykiams yra savaime suprantamas ir dėl to nekyla ginčų, išskyrus tam tikras specifines sutartis. Teismų praktikoje pateikiamos ir

⁸⁵⁴ *Ibid*, p. 81.

bendros jurisprudencinės nuostatos dėl viešojo administravimo subjektų sutarties laisvės (jos ribų) ir viešosios teisės santykio⁸⁵⁵, sutarties laisvės principą pripažįstant ir nekvėstionuojant, tačiau nustatant kitokias jo ribas, atsižvelgiant į viešosios teisės principus ir normas, pagrįstas visuomenės teisėmis, viešuoju interesu.

Šiame darbe jau buvo analizuota (žr. II.[3.2.1] darbo dalį), kad tai, jog viešojo administravimo subjektų sudaromos sutartys yra detalios reglamentuotos ir daugumoje atvejų – standartizuotos, nėra bruožas, išskiriantis šias sutartis iš civilinės teisės srityje sudaromų sutarčių: reguliavimo ir standartizavimo procesas yra bendras šiuolaikinės teisės bruožas⁸⁵⁶. Todėl sutarties laisvės sampratos pokyčiai yra bendri visoms sutartims, kurios sudaromos pagal standartines, tipines sąlygas, kurias sutarties šalis parengia vienasmeniškai, nepriklausomai nuo to, ar ši šalis yra privatus asmuo, ar valstybė (jos institucijos, įskaitant viešojo administravimo subjektus). Taigi, vien tai, kad dažniausiai privatus asmuo prisijungia prie teisės aktuose ar viešojo administravimo subjekto nustatytų standartinių sutarčių sąlygų, nėra pagrindas teigti, jog šios sutartys nėra pagrįstos sutarties laisvės principu⁸⁵⁷, ypač atsižvelgiant į tai, kad jų turinys yra visuotinai

⁸⁵⁵ Pvz., dėl sutarties konfidencialumo ir asmens teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų santykio buvo spęsta, kad nors sutarties laisvės principas neatleidžia viešojo subjekto nuo pareigos griežtai laikytis teisės aktuose įtvirtintų išimčių, kuomet informacija asmenims gali būti neteikiama, bei jas aiškinti siaurinamai. Civilinės sutarties uždaru principas buvo argumentu ir tam, kad sutarties nuostatos negali apriboti įstatymais tretiesiems asmenims garantuojamų teisių (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 8 d. nutartis a. b. Nr. A-662-1612-12 E. M. v. *Kauno rajono savivaldybės administracija*. Administracinė jurisprudencija Nr. 23, 2012, p. 477-486).

⁸⁵⁶ Pvz., griežtai standartizuotos yra žemės ūkio produkcijos pirkimo-pardavimo sutartys. Valstybinio reguliavimo poreikį (privalomų šios sutarties tipinių sąlygų bei atsiskaitymo sąlygų ir tvarkos nustatymą) lemia specifinis šios rinkos pobūdis, *inter alia* nelygiavertė jos dalyvių (žemės ūkio produkcijos gamintojų ir didmeninių pirkėjų) padėtis bei poreikis paremti gamintojus kaip labiau pažeidžiamus civilinės apyvartos dalyvius, imperatyviomis normomis užtikrinant sutarties šalių interesų pusiausvyrą (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. vasario 1 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-14/2010 *ŽŪB „Minaičiai“ v. AB „Žemaitijos pienas“*, Lietuvos apeliacinio teismo 2012 m. gegužės 3 d. nutartis c. b. Nr. 2A-984/2012 *UAB „Agrorodeo“ v. A. G.*). Tačiau tai nereiškia, kad sutarties laisvės principas atitinkamuose sutartiniuose santykiuose yra visiškai paneigiamas. Tipinės sutarties sąlygos neapibrėžia absoliučiai visų sutartinių išpareigojimų aspektų. Sutarties laisvė išlieka principinėje sutartinių santykių iniciatyvos teisėje ir nustatytose imperatyvaus šių sąlygų reguliavimo ribose.

⁸⁵⁷ Galima pritarti moksliniams teiginiams, kad prisijungimo prie sutarties standartinių sąlygų atveju „sutarties laisvės principas išplečiamas tuo, kad šalims suteikiama galimybė savo valia nuspręsti, ar sudaryti sutartį, kurios turinio ji nežino, o sudarius tokią sutartį, ji tampa privaloma lygiai kaip ir bet kuri

žinomas. Sutarčių sąlygų imperatyvus reglamentavimas, standartizavimas ir sutarties laisvės principas nepriešpriešintini ir kitu požiūriu: CK 6.189 str. 1 dalyje nustatyta, kad sutartis įpareigoja atlikti ne tik tai, kas tiesiogiai joje numatyta, bet ir visa tai, ką lemia sutarties esmė arba įstatymai. Taigi, *pacta sunt servanda* principas nei vienoje sutartyje nėra traktuotinas taip siaurai, kad apimtų tik tas sutarties sąlygas, dėl kurių šalys eksplicitiškai laisva valia susitarė. Atitinkamai, ir viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių atveju šis principas lemia, kad sudarytoji sutartis įpareigoja šalis atlikti ir tai, ką nustato tuos konkrečius teisinius santykius reglamentuojančios teisės aktų nuostatos, ypač turinčios įstatymo galią ir tiesiogiai taikytinos, kaip, pvz., paramos teisiniuose santykiuose – ES reglamentai.

Galima išskirti ir kitą dažnai akcentuojamą viešojo administravimo subjektų sutarčių laisvės režimo ypatumą, kuris iš pirmo žvilgsnio atrodo toks esminis, kad gali būti kvestionuojama, ar apskritai šie subjektai tokią sutarties laisvę turi: viešojo administravimo subjektai gali būti įpareigoti sudaryti sutartį, jei ją sudaryti atsisakė neteisėtai, - pažeisdami ikisutartinius santykius reglamentuojančias normas ir procedūras. Jeigu privataus subjekto sutarties laisvės principo ribos gali būti apspręstos ikisutartiniais jo įsipareigojimais, vis dėl to, net jam juos pažeidus, jis negali būti įpareigotas sudaryti sutartį ir jam kyla tik pareiga atlyginti nuo minėto pažeidimo nukentėjusios šalies nuostolius, t.y., ikisutartinė civilinė teisinė atsakomybė. Tuo tarpu viešojo administravimo subjektai analogiškose situacijose gali būti įpareigoti sudaryti sutartį. Vis dėl to, galima teigti, kad ir civilinėje teisėje negatyvioji sutarties laisvės samprata yra praradusi savo klasikinę reikšmę, todėl atsirado pakankamai draudimo versti sudaryti sutartį principo išimčių, susijusių su viešųjų sutarčių sudarymu, prieigos prie tam tikrų išteklių suteikimu, vartotojų sutartimis ir kt. Civilinis kodeksas

kita sutartis“, ir kad „sudarydama sutartį su standartinėmis sąlygomis šalis neišreiškia sutikimo su standartinėmis sąlygomis, o veikiau sutinka sudaryti sutartį, kurios visas sąlygas (išskyrus esmines) leidžia nustatyti standartinės sąlygas naudojančiai šaliai“ (Drazdauskas S., *op. cit.*, p. 169, 170, 173).

numato viešosios sutarties institutą, ribojantį galimybę nuspręsti sudaryti sutartį, ar nesudaryti, tais atvejais, kai siūlomos prekės ar paslaugos yra gyvybiškai svarbios kiekvienam įgijėjui ir yra tiekiamos ar teikiamos monopolinėje rinkoje, <...> sutarties laisvę riboja ir daugelis kitų normų, susijusių su vartotojų teisių apsauga <...>⁸⁵⁸. Šiais atvejais įpareigojimas sudaryti sutartį yra pagrįstas specialiomis taisyklėmis, kurios išėina iš bendrosios sutarčių teisės ribų, tačiau tai nekeičia sutarties laisvės principo pripažinimo šioms sutartims, o pastarojo principo reikšmė išplečiama į tai, kad ūkio subjektai laisvai apsisprendžia verstis atitinkama specialiomis teisės normomis sureglamentuota veikla (teikti atitinkamas prekes, paslaugas), todėl privalo paklusti šių normų nustatytoms taisyklėms. Taigi, sutarties laisvę šiose sutartyse pagrindžia pozityvioji laisvės samprata, kaip, *inter alia*, valstybės užtikrinta savirealizacijos, sprendimų priėmimo ir interesų patenkinimo galimybė ir šios galimybės apsauga nuo išorinių veiksnių (*externalities – angl.*)⁸⁵⁹. Taigi tai, kad atitinkami sutarties laisvės principo apribojimai galimi viešojo administravimo subjektų sudaromose sutartyse, nėra absoliutus šių sutarčių ir viešojo administravimo subjektų statuso jose išskirtinumas. Tokie apribojimai, taip pat, kaip ir tarp privačių subjektų sudaromų civilinių sutarčių atveju, gali būti susiję su išskirtiniu sutarties objektu, kurio naudojimas yra siejamas su viešojo intereso įgyvendinimu. Įpareigojimų viešojo administravimo subjektui sudaryti sutartį didesnė apimtis yra objektyviai sąlygota to, kad šiam subjektui atsisakius sudaryti atitinkamą sutartį yra pažeidžiamos ne tik privataus asmens teisės, bet ir imperatyvios teisės normos ir viešasis interesas, todėl vien nuostolių atlyginimas privačiai šaliai nėra pakankamas instrumentas – atsižvelgiant į imperatyvių normų teikiamą apsaugos lygį, juo nėra pilnai kompensuojamas šios šalies subjektinės teisės pažeidimas ir nėra pašalinamas imperatyvių normų bei viešojo intereso pažeidimas, sukeltas nepagrįstu atsisakymu sudaryti sutartį. Antra, teisinio reguliavimo imperatyviai

⁸⁵⁸ Drazdauskas S. *op. cit.*, p. 78, 86.

⁸⁵⁹ *Ibid*, p. 78, Gumbis J., *op. cit.*, p. 20.

nustatytų sutarčių sudarymo procedūrų, susidedančių, be kita ko, ir iš administracinių veiksmų, įgyvendinimas gali būti laikomas lemiančiu ikisutartinius valstybės (jos institucijų) įsipareigojimus taip pat, kaip ir konkurso ar aukciono procedūrų vykdymas⁸⁶⁰. Tokiu būdu, įpareigojimas sudaryti sutartį viešojo administravimo subjektui yra sutarties laisvės apribojimas, sekantis, *inter alia*, iš paties asmens įsipareigojimo.

Viešojo pirkimo - pardavimo sutartyse sutarties laisvės principas neabejotinai pripažįstamas tiek ikisutartinėje, tiek sutartinėje stadijoje, tačiau specialiu šių sutarčių reglamentavimu, kuriam teikiama viršenybė, yra ribojamas⁸⁶¹. Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatos, pagal kurias sudarant sutartį negali būti keičiama laimėjusio tiekėjo pasiūlymo kaina ir pirkimo dokumentuose bei pasiūlyme nustatytos pirkimo sąlygos, yra imperatyvaus pobūdžio ir joms prieštaraujančios viešojo pirkimo sutarties sąlygos yra niekinės ir negaliojančios. Argumentai apie rinkos ir kainų pokyčius bei šalių reakciją į numatomus pasikeitimus realiame gyvenime neduoda teisinio pagrindo Viešųjų pirkimų įstatymą aiškinti ir taikyti kitaip. Sutarties laisvės principas ginčo sutarties šalims turi būti taikomas tiek, kiek jo neapribojo šio įstatymo normos ir paskelbto viešojo pirkimo dokumentai⁸⁶². Dėl šio principo taikymo ikisutartinėje stadijoje teismų praktikoje klausimų nekyla – viešojo administravimo subjektai, kaip perkančiosios organizacijos, turi teisę inicijuoti viešojo pirkimo procedūras savo nuožiūra (žinoma, pirkimo sąlygas jie gali nustatyti nepažeidžiant imperatyvių įstatymo normų). Sutarties laisvės principo ribos gali būti apspręstos ikisutartinių

⁸⁶⁰ Pvz., teismų praktikoje išaiškinama, kad valstybės institucija, spręsdama klausimą dėl žemės išnuomojimo konkrečiam asmeniui, iš esmės įgyvendina valstybės, kaip nuosavybės teisės subjekto (žemės sklypo savininko), teises ir išreiškia žemės savininko *poziciją* dėl nuomos sutartinių santykių atsiradimo (Specialiosios teisėjų kolegijos 2006 m. rugpjūčio 30 d. nutartis *J. B. v. Klaipėdos apskrities viršinininko administracija ir kt.*).

⁸⁶¹ CK 6.382 str. Tačiau vėl gi, pažymėtina, - ne CK 1.1 str. 2 dalies pagrindu. Tai reiškia, kad šiuose santykiuose sutarties laisvės ribojimai nelaikytini kylančiais iš administracinės teisės srities ir, atitinkamai, nėra siejami su viešojo administravimo subjektu, kaip valdžios subjekto, statusu.

⁸⁶² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. lapkričio 5 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-458/2007 *UAB „Vilniaus kapitalinė statyba“ v. UAB „Vingės statyba“*, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. liepos 29 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. A-3 (Teismų praktika Nr. 31, 2009).

subjektų veiksmais, jiems prisiėmus įsipareigojimus sudaryti sutartį (CK 6.156 str. 2 d): toks įsipareigojimas gali sekti iš viešojo pirkimo konkurso paskelbimo ar kitų viešojo pirkimo procedūrų. Sutarčių laisvės principo veikimas ir atsakomybė už ikisutartinių santykių nutraukimą nustatyti CK 6.948 str. 3 dalyje, kad ikisutartinius santykius reguliuojančios specialios normos negali būti aiškinamos kaip įpareigojančios ikisutartinių santykių šalis pasiekti derybų baigties rezultatą, t.y., kaip apribojančios sutarties šalių laisvės principą⁸⁶³, tačiau viešieji pirkimai yra šio principo išimtis. Tačiau viešojo administravimo subjekto pareiga sudaryti sutartį su konkursą laimėjusiu asmeniu nėra jo sutarties laisvės paneigimas: bet kokių atveju, šio subjekto sutarties laisvė yra įgyvendinama jo laisvu apsisprendimu dėl viešojo pirkimo procedūrų inicijavimo ir laimėtojo nustatymo (arba, esant atitinkamiems įstatymo nustatytiems pagrindams – ir viešojo pirkimo procedūrų nutraukimo, t.y., laisvės nuo sutarties aspektu). Ikisutartinėje stadijoje viešojo administravimo subjekto sutarties laisvė yra apribota imperatyvių įstatymo normų dėl konkrečių ikisutartinių procedūrų ir jų vedimo - šis subjektas neturi teisės laisvai pasirinkti minėtas procedūras ir bet kaip jas atlikti, o jose priimti sprendimai saisto šį subjektą griežčiau, nei kitų sutarčių atveju⁸⁶⁴. Vis dėlto sutarties laisvė tuo nėra paneigiama ir priešpriešinama viešųjų pirkimų tikslams – pastarieji, nors suponuoti viešojo intereso ir imperatyvūs, tuo pačiu yra ir viešojo administravimo subjektų sutarties laisvės šiuose santykiuose garantija, ne tik leidžianti, bet ir suteikianti pagrindą perkančiajai organizacijai priimti naują sprendimą dėl konkretaus, kelių ar visų tiekėjų kvalifikacijos ar pasiūlymo

⁸⁶³ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 195.

⁸⁶⁴ Pavyzdžiui, teismų praktikoje yra konstatuota, kad Viešųjų pirkimų įstatyme nenustatyta galimybės perkančiajai organizacijai iš naujo įvertinti tiekėjo pasiūlymo atitiktį pirkimo sąlygoms, jei toks įvertinimas jau atliktas ir sprendimas dėl jo priimtas. Įstatymo 7 straipsnio nuostata dėl pirkimo pabaigos sudarius viešojo pirkimo sutartį turi būti aiškinama kaip nustatanti perkančiosios organizacijos veiksmų ribojimą, draudžiantį jai iš naujo atlikti pirkimo procedūras (net jei sutartis dar nebuvo pasirašyta) (žr., pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. liepos 5 d. nutartį c. b. Nr. 3K-3-359/2012 *UAB „CSC Telecom“ v. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba*; 2011 m. spalio 17 d. nutartį c. b. Nr. 3K-7-304/2011 *„WTE Wassertechnik GmbH“ ir kt. v. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra ir kt.* (Teismų praktika” Nr. 36, 2012, p. 124-141) ir joje nurodytą kasacinę praktiką).

atitikties, kai paaiškėja naujų duomenų ar kyla pagrįstų abejonių, dėl kurių perkančioji organizacija negalėtų sudaryti viešojo pirkimo sutarties. Jei perkančioji organizacija jokiais būdais negalėtų persvarstyti savo sprendimų, tai tokiu atveju nebūtų iki galo įgyvendinti viešųjų pirkimų tikslai ir nebūtų sudaryta galimybės pačiai perkančiajai organizacijai pakeisti savo galbūt skubotai ar neteisėtai priimtą sprendimą⁸⁶⁵. Taigi skirtumas tarp perkančiosios organizacijos sprendimų viešojo pirkimo procese ir administracinio akto akivaizdus – nors minėti procedūriniai sprendimai viešųjų pirkimų santykių subjektams sukuria teisinius padarinius, pvz., poreikį pereiti į kitą pirkimo etapą, jie yra jo ikisutartinių teisių įgyvendinimas, o ne įstatyminių pareigų vykdymas, todėl nevertinamas kaip administracinės subjektinės teisės suteikimas ir nelemia pareigos sudaryti viešojo pirkimo sutartį su tiekėju, kuris galbūt nepagrįstai pripažintas atitinkančiu pirkimo sąlygas. Ikisutartinės viešojo administravimo subjektų pareigos seka iš jų pačių veiksmų vykdant viešojo pirkimo procedūras pagal imperatyvių įstatymų reikalavimus taip pat, kaip ir kituose panašiuose civiliniuose teisiniuose santykiuose. Viešųjų pirkimų ikisutartiniuose santykiuose sutarties laisvė, nepaisant jos riboto pobūdžio, minėtiems subjektams yra pripažįstama ganėtinai reikšmingoje apimtyje: remiantis principu, kad negalima versti sudaryti sutarties prieš asmens valią (CK 6.156 str. 2 d.), perkančioji organizacija išlaiko galimybę atsisakyti sutarties dėl per didelės perkamo objekto kainos⁸⁶⁶, taip pat turi teisę nustatyti esmines sutarties sąlygas (pvz., perkančiosios organizacijos galimybės pasirinkti, ar pirkimą vykdyti už nekintamą fiksuotą kainą, ar sutartyje nustatyti kainodaros taisykles, pagal kurias būtų apskaičiuojama viešojo pirkimo sutarties kaina)⁸⁶⁷.

⁸⁶⁵ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. lapkričio 2 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-407/2011 AB „Požeminiai darbai“, *Stulz-Wasser und Prozesttechnik GmbH v. Utenos rajono savivaldybės administracija*.

⁸⁶⁶ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. balandžio 11 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-158/2012 UAB „Akordas 1“ v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija ir UAB „Grinda“*.

⁸⁶⁷ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. kovo 20 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-132/2012 „Autokausta“ v. *VšĮ Kauno regiono atliekų tvarkymo centras*. Teismų praktika Nr. 37, 2012, p. 154-168.

Viešojo pirkimo sutartiniuose santykiuose sutarties laisvė, nepaisant jos riboto pobūdžio, yra taip pat pripažįstama: įstatymo ribose šalys gali keisti sutarties sąlygas, susitarti dėl vienašališko sutarties nutraukimo⁸⁶⁸ ir kitais aspektais. Žinoma, perkančioji organizacija negali vienašališkai pakeisti pagrindinių viešojo pirkimo sutarties sąlygų, ypač tų, kurios, jei būtų buvusios viešojo pirkimo kvietime, būtų leidusios tiekėjams pateikti iš esmės kitus pasiūlymus. Esminių sutarties sąlygų pakeitimo ribojimas, viešojo administravimo subjektui nustatant pareigas iš naujo atlikti pirkimo procedūras, nepaneigia sutarties laisvės principo šiose sutartyse, o jo ribojimas yra koncepciškai pagrįstas: sutarties esminis pakeitimas ne tik viešųjų pirkimų santykiuose, bet ir kitose sutartyse teorine prasme gali būti traktuojamas kaip naujos sutarties sudarymas, todėl ir sutarties laisvės principo apimtis bei imperatyvios jos ribos turi būti tokios pačios (vienodos situacijos turi būti vertinamos vienodai)⁸⁶⁹. Sutarties laisvės

⁸⁶⁸ Vilniaus apygardos teismo 2012 m. balandžio 12 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-1538-567/2012 *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Panevėžio regiono aplinkos apsaugos departamentas v. UAB „aCooBe“*. Teismas konstatavo, kad pagal sutarties laisvės principą šalys gali susitarti dėl teisės vienašališkai nutraukti sutartį joje numatytais atvejais, ir tai neprieštarauja CK 6.156 str. 4 dalies nuostatai, kad sutarties sąlygas šalys nustato savo nuožiūra, išskyrus atvejus, kai tam tikras sutarties sąlygas nustato imperatyvios teisės normos.

⁸⁶⁹ Europos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje ES viešųjų pirkimų direktyvų nuostatų ir viešųjų pirkimų principų turinys vertinami kaip siejantys viešojo pirkimo sutarties pakeitimų teisėtumą su perkančiosios organizacijos pareiga griežtai laikytis jos paskelbtų viešojo pirkimo sąlygų ne tik pasiūlymų vertinimo metu, bet ir iki sutarties įvykdymo pabaigos. Jei nebus išankstinio paskelbimo apie viešojo pirkimo sutarties pakeitimo galimybę perkančiajai organizacijai viešojo pirkimo sutarties vykdymo metu būtų leista pakeisti pirkimo sąlygas, pastarųjų, tokių, kokios buvo paskelbtos iš pradžių, turinys būtų iškreiptas ir neišvengiamai taip būtų pažeisti lygiateisiškumo ir skaidrumo principai, nes nebūtų užtikrintas viešojo pirkimo sąlygų vienodumas ir procedūrų objektyvumas. Todėl viešojo pirkimo sutarties nuostatų pakeitimai yra naujos sutarties sudarymas Europos Sąjungos viešųjų pirkimų nuostatų prasme, jei nustatomos iš esmės skirtingos sąlygos nei pradinėje sutartyje ir taip parodoma šalių valia sudaryti naują susitarimą dėl esminių tokios sutarties sąlygų (Europos Teisingumo Teismo 2000 m. spalio 5 d. sprendimas byloje C-337/98 *Komisija v. Prancūzija*. Teismų praktikos rinkinys, 2000, p. I-08377). Galiojančios viešojo pirkimo sutarties pakeitimas gali būti laikomas esminiu, jei juo: nustatomos sąlygos, kurios, jei būtų nurodytos pradinės sutarties sudarymo procedūros metu, būtų suteikusios galimybę dalyvauti kitiems, nei dalyvavo, konkurso dalyviams arba konkurso nugalėtoju pripažinti kito, nei pasirinktasis, asmens pasiūlymą; labai išplečiama pirkimo apimtis, įtraukiant anksčiau nenumatytą pirkimo objektą; *ekonominė sutarties pusiausvyra pasikeičia asmens, su kuriuo sudaryta sutartis, naudai taip*, kaip nebuvo nustatyta pirminės sutarties sąlygose; pakeičiamas viešojo pirkimo sutarties kontrahentas (ar jo subrangovas, jei jo nurodymas pasiūlyme lėmė šio pasiūlymo pripažinimą laimėjusiu), su kuriuo iš pradžių sudaryta viešojo pirkimo sutartis (Europos Teisingumo Teismo 2008 m. birželio 19 d. sprendimas byloje C-454/06 *Pressetext Nachrichtenagentur GmbH v. Republik Österreich (Bund)* (Teismų praktikos rinkinys, 2008, p. I-04401); 2010 m. balandžio 13 d. sprendimas byloje C-91/08 *Wall AG v. La ville de Francfort-sur-le-Main* (Teismų praktikos rinkinys, 2010, p. I-02815)). Jei

principas šiuo atveju nėra sąlygotas viešojo administravimo subjekto, kaip valdžios subjekto, statuso, o yra ribojamas objektyviais viešųjų pirkimų reglamentavimo tikslais, susijusiais su trečiųjų asmenų - ūkio subjektų - galimybėmis konkuruoti dėl valstybinių užsakymų užtikrinimu, vadovaujantis griežtu pačios sutarties sampratos apibrėžimu, esminius jos pakeitimus laikant nauja sutartimi, kurią sudarant minėta ūkio subjektų teisė turi būti iš naujo užtikrinama. Pastarajam ši laisvė pripažįstama tokia pačia apimtimi, kaip ir privačiam jo kontrahentui, o *abiejų jų* sutarties laisvė gali būti ribojama dėl minėtų trečiųjų asmenų teisių ir interesų ir viešųjų pirkimų principų bei imperatyvių normų įgyvendinimo. Pažymėtina, kad specialusis viešųjų pirkimų santykių reglamentavimas sutarties laisvės pakeisti (koreguoti) sutarties sąlygas atžvilgiu yra ypač griežtas, tačiau nepanaikina šalių visų galimybių, susijusių su jau sudarytos sutarties keitimu. Pavyzdžiui, nors kaina yra svarbi viešojo pirkimo sutarties sąlyga ir tokios sąlygos pakeitimas sutarties galiojimo metu, jei tam nėra aiškaus leidimo pirminės sutarties sąlygose, gali pažeisti skaidrumo ir vienodo požiūrio į dalyvius principus, tačiau jei sutartyje buvo nurodytos nuostatos dėl kainos indeksavimo, tai net nuoroda į naujai patvirtintą kainų indeksą (t.y., priimtą vėliau, nei buvo įvykdytos viešojo pirkimo procedūros ir sudaryta sutartis) nėra laikoma naujos sutarties sudarymu⁸⁷⁰. Be to, visais atvejais vertintina tai, ar ekonominė sutarties pusiausvyra pasikeičia asmens, su kuriuo sudaryta sutartis, ar perkamosios organizacijos naudai – pastaruoju atveju, apribojimų pakeisti (t.y., sumažinti) sutarties kainą faktiškai nėra, jeigu, žinoma, nėra kitų esminių sutarties pakeitimų, pvz., perkamo objekto išplėtimo⁸⁷¹. Šiame darbe nėra tikslinga detalai

sutarties sąlygų pakeitimas *de jure* reiškia esminių sutarties sąlygų pakeitimą, t.y., naujos sutarties sudarymą, kuriai turi būti taikomos viešojo pirkimo procedūros, ginčas dėl minėto pakeitimo kvalifikuotinas ginču dėl viešojo pirkimo procedūrų (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. spalio 17 d. nutartis c. b. Nr. 3K-7-304/2011 „WTE Wassertechnik GmbH“ (*supra*, 864), 2012 m. kovo 20 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-132/2012 UAB „Autokausta“ v. VĮ Kauno regiono atliekų tvarkymo centras).

⁸⁷⁰ Europos Teisingumo Teismo 2008 m. birželio 19 d. sprendimo byloje C-454/06 *Pressetext Nachrichtenagentur GmbH v. Republik Österreich (Bund)* 64-69 pastr.

⁸⁷¹ Dėl sutarties objekto žr., pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2004 m. spalio 13 d. nutartį c. b. Nr. 3K-3-545/2004 *S. N. įmonė v. Likviduojama 595-oji GNSB*, kurioje spęsta, kad poreikis keisti sutarties kainą siejamas su CK 6.204 str. 2 dalimi, nurodant, kad vienas tokios pusiausvyros pažeidimo variantų – iš

analizuoti visus sutarties laisvės apribojimo atvejus sutarties pakeitimo aspektu, tik pažymėtina, kad minėti apribojimai nėra absoliutaus pobūdžio. Net jei minėti apribojimai ir yra pakankamai griežti, jie nėra esminiai sutarties laisvės apribojimai ir tuo požiūriu, kad sutarties pakeitimą kai kuriais atvejais laikant naujos sutarties sudarymu sutarties šalys sugrąžinamos į pradinę padėtį ir jų sutarties laisvė įgyvendinama tose pačiose ribose, kurios nustatytos ikisutartiniuose viešojo pirkimo santykiuose.

Vertinant Lietuvos teismų praktiką, draudimas keisti sutartį iš esmės, ekonominę sutarties pusiausvyrą pakeičiant asmens, su kuriuo sudaryta sutartis, naudai taip, kaip nebuvo nustatyta pirminės sutarties sąlygose, nepašalina ir CK 6.204 straipsnio taikymo galimybių. Galima teigti, kad viešųjų pirkimų sutartyse minėta išlyga tiesiog skatina numatomumo principą tuo požiūriu, kad sutarties šalys yra skatinamos viešojo pirkimo procedūrų metu ir sutartyje numatyti kuo daugiau aplinkybių, kuriomis galėtų būti atliekamas sutarties sąlygų pakeitimas⁸⁷². Rangos atveju CK 6.653 ir 6.685 straipsnių nuostatų taikymas yra susijęs su sutarties vykdymo suvaržymu, kuris iš esmės pakeičia sutartinių prievolių pusiausvyrą. Sutarties laisvės principo apribojimas nėra absoliutaus pobūdžio, ir apsiriboja tik draudimu keisti sutartyje nustatytas sąlygas (kainą) dėl aplinkybių, kurios *galėjo būti numatytos ir egzistavo* sutarties sudarymo metu, nes tai neatitiktų viešųjų pirkimų skaidrumo ir lygiateisiškumo principų, tuo tarpu nenumatytų aplinkybių, kurios, kaip pagrindas keisti sutartį, buvo nurodytos joje,

esmės padidėjusi įvykdymo kaina ir kad tokia situacija susidaro tuo atveju, kai vykdoma ta pati šalių sudaryta sutartis, t. y. vykdoma pradinė darbų apimtis, bet ne atliekami papildomi darbai, kurie aiškiai išeina už pradinio šalių susitarimo ribų.

⁸⁷² Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra ne kartą sprendęs, kad jei vykdoma rangos sutartį paaiškėja, jog yra būtina atlikti papildomų darbų ar dėl kitų svarbių priežasčių rangovui tenka didinti kai kurių darbų kainą, sutartyje nustatytą darbų kainą galima keisti ir prievolės vykdymo metu (CK 6.653 str. 4 d). Pažymėtina, kad kasacinis teismas, aiškindamas su darbų kainos keitimu susijusias teisės normas, yra pabrėžęs, jog konkrečios kainos keitimas prievolių vykdymo metu gali būti daromas tik išimtiniais atvejais. Tokios išimtys nustatytos bendrosiose rangos teisinius santykius reglamentuojančiose normose (CK 6.653 str. 6 d.) bei specialiosiose statybos rangos sutartis reglamentuojančiose normose – CK 6.684 str. 4 dalyje ir 6.685 straipsnyje (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. spalio 30 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-543/2006 *UAB „Estinos arka“ v. UAB „Lelija“*, 2009 m. sausio 22 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-19/2009 *BUAB „Alrosta“ v. UAB „Immobilitas“*).

atsiradimas ir iš to kylanti būtinybė keisti sutarties sąlygas savaime šiems principams neprieštarauja, kadangi tai būtų ne derėjimasis dėl naujų sąlygų, o pagal viešųjų pirkimų principus ir reikalavimus sudarytosios viešojo pirkimo sutarties vykdymas⁸⁷³. Antra, Viešųjų pirkimų įstatymo 18 str. 8 dalyje eksplicitiškai numatyta, kad pirkimo sutarties sąlygos sutarties galiojimo laikotarpiu negali būti keičiamos, išskyrus tokias pirkimo sutarties sąlygas, kurias pakeitus nebūtų pažeisti šio įstatymo 3 straipsnyje nustatyti principai bei tikslai ir kai tokiems pirkimo sutarties sąlygų pakeitimams yra gautas Viešųjų pirkimų tarnybos sutikimas. Tokio sutikimo nereikalaujama, kai atlikus supaprastintą pirkimą sudarytos sutarties vertė yra mažesnė kaip 10 000 Lt (be PVM) arba kai pirkimo sutartis sudaryta atlikus mažos vertės pirkimą. Tokiu būdu, ši teisės norma išplečia sutarties laisvės principo taikymo ribas viešojo pirkimo sutartyje. Pasikeitusių esminių aplinkybių atveju (CK 6.204 str.) sutarties keitimas taip pat galimas minėto straipsnio apimtyje. Teismų praktikoje pažymima, kad šioje normoje įtvirtinta sutarties keitimo tvarka taikytina tais atvejais, kai šalys bendrai sutaria dėl viešojo pirkimo sutarties keitimo poreikio ir jo tenkinimo galimybių. Kita vertus, Lietuvos Aukščiausiasis Teismas pažymėjo, kad kai tarp šalių nėra bendro sutarimo dėl viešojo pirkimo sutarties keitimo ir tokiam ginčui pasiekus teismą būtent jis sprendžia dėl viešojo pirkimo sutarties pakeitimo - tokiu atveju teismas privalo vertinti ne tik tai, ar galima keisti viešojo pirkimo sutartį, atsižvelgiant į viešųjų pirkimų principus ir pirmiau nurodytus jos keitimo ribojimus, tačiau, įvertinęs tokį galimumą Viešųjų pirkimų įstatymo prasme, turi

⁸⁷³ Galimybė keisti (didinti) rangos sutartyje sulytą darbų kainą galima tais atvejais, kai ją lemia svarbios, objektyvios, nuo rangovo nepriklausančios priežastys, kurių nebuvo galima numatyti tariantis dėl fiksuotos darbų kainos. Atsižvelgiant į šalių lygiateisiškumo bei rungimosi principus, šalis, siekianti keisti rangos sutarties darbų kainą, privalo įrodyti šių būtinų sąlygų buvimą, todėl ir rangovas, siekiantis, kad rangos sutarties kaina būtų padidinta, privalo įrodyti buvus tokias išimties CK 6.653 str. 6 dalyje ar 6.685 straipsnyje įtvirtintas aplinkybes. <...> teismas, sprenddamas rangos sutartimi sulytos darbų kainos keitimo klausimą ir šalių ginčą dėl to, turi nustatyti rangos sutarties sąlygų dėl kainos nustatymo ir jos keitimo turinį, t. y. dėl kokios kainos – konkrečios ar apytikrės – šalys susitarė (CK 6.653 straipsnio 5 dalis), bei tirti, ar konkrečiu atveju buvo šalių sutartyje ar įstatyme nustatyti pagrindai darbų kainai keisti (CK 6.684 str. 4 d., 6.685 str.) (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. balandžio 12 d. nutartys c. b. Nr. 3K-3-163/2012, c. b. Nr. 3K-3-161/2012 ir c. b. Nr. 3K-3-164/2012 *Panevėžio miesto savivaldybės administracija v. AB „Panevėžio statybos trestas“*).

spręsti dėl galimybės keisti viešojo pirkimo sutartį vienos šalies reikalavimu, t.y., ne bendru kontrahentų sutarimu. Teismas pažymėjo, kad šių specifinių atvejų įstatymas nereglamentuoja, taigi tokiu atveju taikytinos sutarčių teisės nuostatos, įtvirtintos Civiliniame kodekse (CK 6.382 str.). CK 6.223 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad vienos iš šalių reikalavimu sutartis gali būti pakeista teismo sprendimu, jeigu: 1) kita sutarties šalis iš esmės pažeidė sutartį; 2) kitais sutarties ar įstatymų numatytais atvejais. Specialūs sutarties pakeitimo atvejai nustatyti kituose kodekso straipsniuose (CK 6.204, 6.228 str.), taip pat gali būti aptarti šalių sudarytoje sutartyje. Pagal CK 6.204 str. 3 dalį tais atvejais, kai sutarties įvykdymas vienai šaliai tampa sudėtingesnis, ji turi teisę kreiptis į kitą šalį prašydama sutartį pakeisti, o nepavykus susitarti – į teismą, kuris gali arba nutraukti sutartį, arba pakeisti sutarties sąlygas, kad būtų atkurta šalių sutartinių prievolių pusiausvyra, tačiau turi būti nustatytos visos sąlygos, numatytos CK 6.204 str. 2 dalis. Taigi sprendžiant šalių ginčą dėl nuomos sutarties sąlygos, nustatančios sutarties kainą, pakeitimo, turi būti nustatytas sutarties pakeitimo pagrindas pagal CK 6.204 straipsnį, taip pat išsiaiškinta, ar sutarties pakeitimas nepažeis VPI 3 straipsnyje nustatytų principų ir tikslų⁸⁷⁴. Taigi, šia praktika dar kartą patvirtinama, kad sutarties šalių laisvės principas aptariamuose sutartiniuose santykiuose yra tik ribojamas, tačiau nėra paneigiamas.

Sutarties laisvės principas taikomas ir specifinėse viešojo pirkimo sutartyse, glaudžiau susijusiose su valstybės ir viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimu, pvz., *paimtų ar konfiskuotų daiktų pasaugos sutartyse*⁸⁷⁵ ar

⁸⁷⁴ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. sausio 4 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-75/2013 UAB „Iksada“ gamybinis ir techninis centras v. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos.

⁸⁷⁵ Pvz., teismas vadovavosi sutarties laisvės ir konsensualizmo principais ir sprendė, kad jeigu saugotojas siekė iš sutarties gauti pelną ir neketino teikti paramos ir neatlygintinių paslaugų policijai, jis galėjo nesudaryti neatlygintinės pasaugos sutarties, kurios pasirašymas buvo pagrindinė atsakovo sąlyga (viešojo pirkimo dokumentuose – aut.). Kaip profesionalus saugotojas, jis turėjo suprasti ir įvertinti, kokią sutartį pasirašo, o pasirašydamas ją, prisiėmė ir atitinkamą riziką (Klaipėdos apygardos teismo 2012 m. birželio 21 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-786-513/2012 UAB „Valitekas“ v. Klaipėdos apskrities vyriausiasis policijos komisariatas ir 2011 m. gruodžio 29 d. nutartis c. b. Nr. 2A-1130-125/2011 dėl ginčo tarp tų pačių šalių).

*medienos pirkimo – pardavimo sutartyse*⁸⁷⁶, kurios susijusios su valstybės funkcijomis tvarkyti valstybinės reikšmės miškus ir viešojo intereso įgyvendinimu šiuose santykiuose⁸⁷⁷. Sutarties laisvės ribos šiose sutartyse nėra nustatomos kitaip, nei pagal bendrą viešųjų pirkimų sutarčių reglamentavimą⁸⁷⁸.

Teismų praktika dėl *koncesijų* sutarčių vertinimo sutarties laisvės principo aspektu nėra gausi. Iš dalies tai lemia koncesijų teisinio reguliavimo panašumai su viešųjų pirkimų sutartimis⁸⁷⁹. Todėl, sprendžiant dėl sutarties laisvės principo, manytina, taikytinos panašios taisyklės, kaip ir viešųjų pirkimų sutartims (sutarties laisvės principo ribos sutarties pakeitimo ir nutraukimo aspektu detaliau nagrinėjamos III.[4.] darbo dalyje). Sutarties laisvė viešojo administravimo subjektams pilna apimtimi pripažįstama ir jiems veikiant specifiniuose *šilumos ūkio valdymo perdavimo* santykiuose. Nors vertinant būtina atsižvelgti į šios sutarties specifiką, viešojo intereso elemento (konkrečios savivaldybės vartotojų interesų) ir savivaldybės funkcijos vykdymo⁸⁸⁰ elementų buvimą, tačiau savivaldybės institucijoms šiuose sutartiniuose santykiuose nesuteikiamos nei jokios prerogatyvos, nei yra paneigiama jų sutarties laisvė, o užtikrinti pirmiau minėtų viešojo intereso ir funkcijų įgyvendinimui pakanka sutarties sąlygų griežto laikymosi kontrolės - pastaroji yra pagrindas užtikrinti tinkamą šios tęstinio

⁸⁷⁶ Panevėžio apygardos teismo 2010 m. gruodžio 16 d. nutartis c. b. Nr. 2A-607-198/2010 *VĮ Kupiškio miškų urėdija v. UAB „Jolmeda“*, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2003 m. spalio mėn. 6 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-920 *Varėnos rajono apylinkės prokuratūros vyriausiasis prokuroras, VĮ Valkininkų miškų urėdija v. AB firma „Lietuvos tara“*; Vilniaus apygardos teismo 2010 m. gruodžio mėn. 23 d. nutartis c. b. Nr. 2A-1152-56/2010 *VĮ „Nemenčinės miškų urėdija“ v. UAB „Swedspan Girių Bizonas“*.

⁸⁷⁷ Žr. Lietuvos Respublikos miškų įstatymo (Valstybės žinios, 1994, Nr. 96-1872; 2001, Nr. 35-1161) 1 str., 5 str. 1, 2 d.).

⁸⁷⁸ Klaipėdos apygardos teismo 2012 m. birželio 21 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-786-513/2012 *UAB „Valitekas“ v. Klaipėdos apskrities vyriausiasis policijos komisariatas* ir 2011 m. gruodžio 29 d. nutartis c. b. Nr. 2A-1130-125/2011 dėl ginčo tarp tų pačių šalių.

⁸⁷⁹ Teismų praktikoje yra konstatuota, kad nors viešieji (paslaugų) pirkimai ir paslaugų koncesijos reglamentuojamos tam tikrų specifinių įstatymų, bet savo esme tai panašūs teisiniai santykiai, turintys panašius teisinio reguliavimo tikslus, tokiu pačiu subjektiškumu apibrėžtą konkursą inicijuojantį subjektą. Šie santykiai neišvengiamai turi viešojo intereso pobūdį. Koncesiją suteikiančios institucijos sprendimas atmesti pasiūlymą vertintinas ne tik pagal Koncesijų įstatymo 14 straipsnį, bet ir pagal viešųjų pirkimų principus, taikant jų reglamentavimo ir teismų praktikos analogiją (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. liepos 30 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-350/2010 *UAB „SEVEN entertainment“ v. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija*. Teismų praktika Nr. 34, 2011).

⁸⁸⁰ Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 30 punktą, Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymo (Valstybės žinios, 2003, Nr. 51-2254; 2007, Nr. 130-5259), 9 straipsnis.

pobūdžio sutarties vykdymą. Savo ruožtu šių sutarčių sudarymo, vykdymo, keitimo ir nutraukimo klausimai sprendžiami vadovaujantis sutarties laisvės ir kitais civilinės teisės principais (dispozityvumo, *favour contractus*, bendradarbiavimo ir pan.)⁸⁸¹.

Sutarties laisvės principas teismų praktikoje taikomas ir viešojo administravimo subjektų sudaromoms *sutartims, susijusioms su valstybės turto naudojimu, disponavimu*. Pastaruosiuose viešojo intereso, valstybės funkcijų įgyvendinimo elementai ir imperatyvus šių santykių metodo vyravimas lemia šio principo ribojimą imperatyviomis specialiujų įstatymų normomis. Šiems santykiams būdingas teisinis apibrėžtumas, kuris riboja šių santykių šalių galimybę, vadovaujantis teisingumo, protingumo ir sąžiningumo principais, tarpusavio susitarimu nusistatyti kitokias tarpusavio teises ir pareigas nei tos, kurias įtvirtina atitinkamus santykius reglamentuojančios imperatyviosios įstatymų nuostatos⁸⁸². Priklausomai nuo šių santykių rūšies, tokie ribojimai gali būti daugiau arba mažiau intensyvūs. Klasikinis yra šių sutarčių kainodaros reguliavimas įstatymų nuostatomis. Teismų praktikoje konstatuojama, kad pagal sutarčių teisėje vyraujančią sutarties laisvės principą (CK 6.156 str.) šalys turi teisę laisvai sudaryti sutartis (žinoma, paisant įstatymų, imperatyviųjų teisės normų), kad draudžiama versti kitą asmenį sudaryti sutartį, taigi, parduodamo nekilnojamojo turto kaina nustatoma šalių susitarimu, tačiau tam tikra šio principo išimtis nustatyta parduodant valstybei priklausantį turtą – parduodamo nekilnojamojo turto kaina nustatoma atsižvelgiant į imperatyviuosius įstatymo reikalavimus⁸⁸³. Jei sutarties kainos dydis tiesiogiai nustatomas teisės aktu, t.y.,

⁸⁸¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. gegužės 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-212/2012 *Ukmergės rajono savivaldybė ir kt. v. UAB „Energijos taupymo centras“ ir UAB „Miesto energija“*. Plačiau sutarties laisvės principo ribos (šių sutarčių vykdymo, keitimo ir nutraukimo režimas) aptariamos III.[4.] darbo dalyje.

⁸⁸² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. birželio 26 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-231/2009 *UAB „Kauno regiono veislininkystė“ v. Kauno apskrities viršininko administracija*.

⁸⁸³ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. spalio 18 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-398/2011 *Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro pavaduotojas v. BUAB „Geomatas“ ir kt.*, 2009 m. kovo 2 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-85/2009 *J. K. v. Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir kt.*.

įstatymų ir poįstatyminių aktų, nuo jo šalys negali nukrypti tarpusavio susitarimais, o pastariesiems keičiantis, pakeitimai taikytini automatiškai, neatsižvelgiant, kad dėl jų nebuvo šalių susitarimo⁸⁸⁴. Sutarties laisvės principo ribas sąlygoja ir specialios šių sutarčių sudarymo procedūros - viešojo konkurso, viešojo aukciono ir kt. Tačiau tokie ribojimai kyla ne iš administracinio, o iš civilinio teisinio reglamentavimo ir saisto viešojo administravimo subjektą kaip jo paties prisiimti civiliniai įsipareigojimai⁸⁸⁵. Atitinkamai, kai daiktas parduodamas aukciono būdu, pagrindinės pirkimo–pardavimo sąlygos nustatomos aukciono sąlygose, ir šios teisiškai saisto tiek pirkėją, tiek pardavėją⁸⁸⁶. Kaip minėta (žr. III.[2.1.] darbo dalį), ikisutartiniais įsipareigojimais gali būti laikomi ne tik iš minėtų, tačiau ir iš kitokių šių sutarčių sudarymo procedūrų (*inter alia* – administracinių) sekančios viešojo administravimo subjektų pareigos, kurių neįgyvendinimas (netinkamas įgyvendinimas) suponuoja galimybę įpareigoti šiuos subjektus sudaryti konkrečią sutartį. Viešojo administravimo subjekto sutarties laisvė yra apribota imperatyviomis teisės normomis ir motyvavimo pareiga⁸⁸⁷. Tačiau tai nepaneigia sutarties laisvės principo, kadangi tais atvejais,

⁸⁸⁴ Tai grindžiama ne viešosios valdžios vykdymu, o tuo, kad šalys savo susitarimu negali pakeisti, apriboti ar panaikinti imperatyviųjų teisės normų galiojimo ir taikymo, ir kad esant tęstiniam sutartinių santykių pobūdžiui, sutarties vykdymas ir (ar) jos pakeitimas turi atitikti imperatyviasias teisės normas, galiojančias vykdant ir (ar) keičiant sutartį (CK 6.157 str. 2 d.) (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. balandžio 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-163/2011 *Panevėžio miesto savivaldybė v. UAB „Žiedų pasaulis“*, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. spalio 3 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-437 *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. AB „Klaipėdos nafta“*, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. lapkričio 23 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-605 *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. UAB Klaipėdos jūrų krovinių kompanija „Bega“*).

⁸⁸⁵ Pvz., valstybei ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių daiktų pirkimui–pardavimui aukciono būdu CK XXIII skyriaus 12 skirsnio taisyklės taikomos tiek, kiek kitų įstatymų nenustatyta ko kita (CK 6.419 str. 3 d.), taigi, esant konkrečiai Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatyme ar privatizavimo sandoryje nustatytai išimčiai (minėto įstatymo 21 str. 6 d.). Tokios išimties nesant (minėtam įstatymui nereglamentuojant privatizavimo objektams priskirtų valstybinės žemės sklypų pirkimo–pardavimo aukciono būdu sutarties sudarymo momento), vadovautinasi CK nuostatomis, pagal kurias minėto įstatymo reikalaujamos formos sutarties sudarymas yra jau įvykusio minėto civilinio sandorio įforminimas (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. rugsėjo 20 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-501/2006 *AB „Molesta“ v. AB „Spauda“*).

⁸⁸⁶ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. kovo 29 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-140/2011 *VĮ Valstybės turto fondas v. UAB „Dorvina“*.

⁸⁸⁷ Pavyzdžiui, privatizavimo bylose Lietuvos Aukščiausio Teismo yra ne kartą išaiškinta, kad savivaldybės institucija negali formaliai atsisakyti sudaryti gyvenamosios patalpos pirkimo–pardavimo sutartį ir taip paneigti asmens teisę įsigyti nuosavybėn nuomojamą būstą (jį privatizuoti). Gavusi tokio asmens

kai atsisakymas sudaryti privatizavimo sandorį nepažeidžia minėtų normų ir yra motyvuotas, viešojo administravimo subjektas negali būti verčiamas sudaryti sutartį, kaip ir bet kuris turto pardavėjas. Dėl išimties, leidžiančios įpareigoti sudaryti sutartį privatizavimo santykiuose Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra atitinkamai išaiškinęs, kad atsisakydama sudaryti gyvenamųjų patalpų privatizavimo sutartį, valstybės (savivaldybės) institucija turi nurodyti tikras bei svarbias aplinkybes, kurios pagrįstų objektyvią būtinybę išlaikyti turtą institucijos žinioje, neleidžiant jo privatizuoti, o tai, kad tokių pateisinančių aplinkybių atsakovas nepateikė, reiškia, jog buvo nepagrįstai atsisakyta pradėti privatizavimo procedūrą, todėl šio Teismo skiriamas įpareigojimas pradėti privatizavimą nereiškia sutarties laisvės principo, įtvirtinto CK 1.2 straipsnyje ir CK 6.156 str. 1 dalyje, pažeidimo, nes viešojo asmens teisė laisvai spręsti dėl turto perleidimo kitiems asmenims yra ribojama specialių teisės aktų⁸⁸⁸. Taigi, toks įpareigojimas, kaip ir civilinių viešųjų sutarčių instituto atveju, kyla iš būtinumo ištaisyti imperatyvių įstatymų normų, nukreiptų į viešojo intereso įgyvendinimą, pažeidimą.

Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo, disponavimo sutartims sutarties laisvės principo taikymas pripažįstamas tiek ikisutartinėje⁸⁸⁹, tiek sutartinėje stadijoje⁸⁹⁰ ir apima įvairius aspektus, pvz., draudimą versti sudaryti

pareiškimą, savivaldybės institucija privalo veikti, kaip yra nustatyta (teisės aktuose – *aut.*) (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. vasario 6 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-95 *V. A. v. Kauno miesto savivaldybė*). Ši institucija turi teisę, bet ne įpareigojimą leisti išpirkti turtą nuomininkui, tačiau atsisakymas pradėti pardavimo procedūrą turi būti motyvuotas ir pagrįstas (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. kovo 15 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-99/2007 *T. M. v. Vilniaus miesto savivaldybės taryba*).

⁸⁸⁸ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-440 *S. M. v. Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija*.

⁸⁸⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. birželio 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-238/2009 *Vilniaus miesto savivaldybė v. Lietuvos esperantininkų sąjunga*. Teismas nurodė, kad tam, jog šalys sudarytų panaudos sutartį, ieškovas prieš tai turėjo atlikti tam tikrus administracinius veiksmus ir priimti sprendimą dėl panaudos sutarties sudarymo (Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 13 str. 2 d.). Ieškovas, pradėjęs šiuos administracinius veiksmus, visų procedūrų neatliko ir ikisutartinius santykius su atsakovu nutraukė, paprašydamas jį atlaisvinti ginčo patalpas. Teismas pažymėjo, kad sutarties laisvės principas lemia, jog derybos dėl sutarties sudarymo gali būti bet kada nutrauktos, tačiau derybas dėl sutarties sudarymo vedančios šalys turi abipusę pareigą elgtis sąžiningai (CK 1.5, 6.4, 6.158, 6.163 str.).

⁸⁹⁰ Žr., pvz., Lietuvos apeliacinio teismo 2013 m. kovo 29 d. nutartis c. b. Nr. 2A-182/2013 *UAB*

sutartį (kiek įpareigojimas sudaryti sutartį neseka iš imperatyvių teisės normų ir aukščiau minėtų procedūrų)⁸⁹¹; galimybę sutarties šalims laisvai spręsti dėl sutarties sąlygų, kiek to nereglamentuoja imperatyvios įstatymų normos⁸⁹², susitarimu keisti sutarties sąlygas, iškilus naujoms nenumatytoms aplinkybėms⁸⁹³. Imperatyvaus reguliavimo normų gausa šio principo nepaneigia, ir viešojo administravimo subjekto teisių ir pareigų ikisutartiniuose bei sutartiniuose santykiuose nepaverčia jų administracinėmis tiesiogiai įstatymo pagrindu atsirandančiomis pareigomis. Pavyzdžiui, valstybių (savivaldybių) turto privatizavimo santykiuose asmuo (planuojamo privatizuoti turto nuomininkas), investavęs į šį turtą, gali įgyti teisę, kad pastarasis būtų privatizuojamas išperkamosios nuomos būdu. Tačiau Lietuvos apeliacinis teismas, vertindamas Privatizavimo įstatymo ir CK reguliavimo santykį, pabrėžė, kad pagal įstatymo 17 bei 19 straipsnių nuostatas teisė privatizuoti patalpas nuomos su išsipirkimu būdu nėra absoliuti, ši teisė gali būti įgyjama tik įstatyme numatytais pagrindais. Šios normos įtvirtina dispozityvų elgesio modelį savivaldybės atžvilgiu, o ne imperatyviai numato, jog esant tam tikroms sąlygoms atsiranda savivaldybės pareiga privatizuoti objektą nuomos su išsipirkimu būdu. Teismas sprendė, kad net ir šiose normose numatytų sąlygų tinkamas įgyvendinimas iš privataus kontrahento (nuomininko) pusės nėra absoliutus pagrindas jo teisei privatizuoti patalpas nuomos su išsipirkimu būdu atsirasti⁸⁹⁴. Šios nuostatos, be kita ko, yra detalizuojančios Konstitucijos ir CK nuostatas (CK 4.37 str.), apibrėžiančias nuosavybės teisę ir nustatančias išimtinę daiktinę savininko teisę savo nuožiūra

„Nekilnojamojo turto gama“ v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.

⁸⁹¹ Kauno apygardos teismo 2011 m. liepos 14 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-263-153/2011 P. G. v. *Kauno miesto savivaldybė*.

⁸⁹² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. vasario 10 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-22/2009 *VĮ Valstybės turto fondas v. E. S. ūkinė-komercinė zoofirma*, Lietuvos apeliacinio teismo 2008 m. vasario 19 d. nutartis c. b. Nr. 2A-102/2008 „*Artapolas*“ v. *Marijampolės apskrities viršininko administracija*.

⁸⁹³ Lietuvos apeliacinio teismo 2013 m. kovo 29 d. nutartis c. b. Nr. 2A-182/2013 „*Nekilnojamojo turto gama*“ v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija*; Lietuvos apeliacinio teismo 2011 m. lapkričio 3 d. nutartis c. b. Nr. 2A-402/2011 *VĮ „Tarptautinis Vilniaus oro uostas“ v. UAB „Travel Retail Vilnius“*.

⁸⁹⁴ Lietuvos apeliacinio teismo 2010 m. rugsėjo 7 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-607/2010 *UAB „Fondas statyboms vystyti“ v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija ir Vilniaus miesto savivaldybė*.

tvarkyti nuosavybės reikalus, nepažeidžiant įstatymų ir kitų asmenų teisių ir interesų. Sutarties sąlygų nustatymui turi reikšmės šalių derybos, privatizavimo sąlygos. Jų nustatymas (nors tai yra savivaldybės kompetencija) tuo pačiu yra jos, kaip savininko, teisių įgyvendinimas, kuris negali būti ribojamas kitaip kaip tik imperatyviomis teisės normomis ir kitų asmenų teisėmis. Sutartinių santykių atveju būtent toks yra ir sutarties laisvės principo turinys. Taigi, turto privatizavimo procesą pripažinti neteisėtu galima tada, kai yra nustatyta jį reglamentuojančių aktų reikalavimų, privatizavimo tikslų, viešojo intereso pažeidimų arba, subjektinės teisės pažeidimų. Tačiau kadangi nagrinėtoje byloje buvo išaiškintas dispozityvus įstatymo normos pobūdis, iš jos negali atsirasti ir konkreti subjektinė (reikalavimo) teisė, o nuomininko teisę į jo padarytų išlaidų atlyginimą, kaip subjektinę sutartinio pobūdžio teisę, nepagrįsta sutapatinti su jo teise reikalauti sudaryti privatizavimo sutartį – pastarosios jis neturi⁸⁹⁵. Kai kuriais atvejais teismų praktikoje pasisakoma dėl gana reikšmingo sutarties laisvės principo ribojimo viešosios teisės normomis, kylančiomis iš specialaus šių santykių reglamentavimo ir iš viešojo konkurso tikslų, pritaikant panašų argumentavimą, kaip viešųjų pirkimų atveju: dėl negalimumo keisti esmines sutarties sąlygas, tokias kaip kaina, nepaisant net sutartyje įtvirtintos atitinkamos teisės⁸⁹⁶. Kad ir kaip būtų vertintinas tokio pobūdžio išaiškinimas⁸⁹⁷, yra aišku,

⁸⁹⁵ Vadovaujantis Privatizavimo įstatymu, tiesioginės derybos buvo galimos su pretenduojamų privatizuoti pastatų ar patalpų nuomininku ar asmeniu, turinčiu nuomininko *reikalavimo teisę į būtinųjų išlaidų atlyginimą*, ir jei jam atlygintinų išlaidų suma yra didesnė negu $\frac{1}{2}$ išsinuomotų pastatų ar patalpų ir jiems priskirto žemės sklypo rinkos vertės. Tačiau asmuo neturėjo jokios subjektinės teisės į nuomos išperkamosios sutarties sudarymą. Privatizavimo sutarties sudarymas visais atvejais priklauso nuo derybų baigties. Tiesioginių derybų būdo taikymas buvo tik vienas iš jo sutartinės subjektinės teisės, kylančios iš *nuomos* santykių, realizavimo būdų. Be to, tiesioginės derybos nevedamos, jei iki sprendimo dėl jų vedimo priėmimo momento reikalavimo teisė į būtinųjų išlaidų atlyginimą sumažėja tiek, kad neviršija minėtos objekto pusės rinkos vertės (17 str. 5 d. 1 p.). Taigi, imperatyviomis normomis yra ribojama ne sutarties laisvė sudaryti sutartį, o tik (ir vėl gi - neabsoliučia apimtimi) viešojo subjekto teisė pasirinkti konkrečias sutarties sudarymo inicijavimo procedūras. Be to, minėto subjekto galimybė pasirinkti kitą nuomininko subjektinės teisės įgyvendinimo būdą (kompensuoti nuomininko padarytas turto pagerinimo išlaidas taip, kad šių pagerinimų vertė nebeatitiktų įstatyme nustatytų sąlygų), ir tuo pagrindu atsisakyti sudaryti privatizavimo sutartį, nėra ribota. Taigi, šiuo požiūriu aptariamuose privatizavimo santykiuose jis įgyvendina sutarties laisvę pilna apimtimi.

⁸⁹⁶ Pvz., dėl galimybės taikyti CK 6.204 straipsnį Teismas sprendė pagal tokias pačias taisykles, kaip viešųjų pirkimų atveju, apribodamas šalių galimybę susitarti dėl sutarties pakeitimo (Lietuvos

kad šiuo atveju sutarties laisvės ribojimas susijęs ne su viešojo administravimo subjekto, kaip valdžios subjekto, statusu ir jo prerogatyvomis privataus kontrahento atžvilgiu, o su specifiniu valstybės turto valdymo režimu ir trečiųjų asmenų teisių apsauga.

Dera pažymėti, kad sutarties laisvės principas tiek viešajam subjektui, tiek jo kontrahentui yra pripažįstamas ne tik valstybei priklausančio turto naudojimo ir disponavimo santykiuose, bet ir turto paėmimo visuomenės poreikiams santykių srityje, kurios priskiriamos valstybės domenui (*eminent domain angl.*). Tačiau būtent šiuose santykiuose viešajam subjektui sutarties laisvė pripažįstama absoliučia apimtimi, kiek tai liečia šių santykių pradinį inicijavimą⁸⁹⁸. Pavyzdžiui, sprendžiant bylas dėl privačių asmenų prašymų paimti tam tikrą objektą visuomenės poreikiams, teismų praktikoje pabrėžiama, kad šalys turi teisę laisvai sudaryti sutartis, tačiau draudžiama versti kitą asmenį sudaryti sutartį, išskyrus atvejus, kai pareigą sudaryti sutartį numato įstatymai ar savanoriškas įsipareigojimas sudaryti sutartį (CK 6.156 str.1, 2 dalys). Paprastai teismui užtenka konstatuoti, kad konkrečiu atveju nėra duomenų, kad atsakovas (viešasis subjektas) savanoriškai buvo įsipareigojęs paimti detaliajame plane suformuotus žemės sklypus visuomenės poreikiams, o ateityje juos išpirkti iš asmens ir kad <...> žemės paėmimo visuomenės poreikiams diskrecijos teisė įstatymų leidėjo suteikta būtent valstybės institucijoms ir savivaldybės taryboms, t.y., tik šios institucijos turi teisę spręsti, ar žemės sklypas reikalingas visuomenės poreikiams, ar ne. Privačių žemių savininkams nesuteikta teisė reikalauti, nesant tam pagrįsto įstatyminio pagrindo, inicijuoti jų žemės sklypų paėmimo procedūras visuomenės

Aukščiausiojo Teismo 2012 m. birželio 20 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-299/2012 *VĮ Tarptautinis Vilniaus oro uostas v. UAB „Travel Retail Vilnius“*).

⁸⁹⁷ Teismo nuomone, CK 6.204 straipsnis negali būti taikomas ir todėl, kad negyvenamųjų patalpų nuomos sutartis sudaryta neva ne šalių susitarimu, o viešo konkurso būdu, kuris yra vienašalis sandoris. Tai ne visiškai atitinka susiklosčiusią praktiką. Kai sutartis sudaroma konkurso ir aukciono būdu, konkurso ar aukciono sąlygos yra laikomos sutartiniais pirkėjo įsipareigojimais (CK 6.429 str., 6.421 str. 1 d.), dėl kurių pirkėjas valią išreiškė teikdamas paraišką dalyvauti atitinkamai konkurse ar aukcione.

⁸⁹⁸ Apie sutarties laisvę galima kalbėti tuo aspektu, kiek tai susiję su sutartimis dėl atlyginimo būdo ir dydžio už visuomenės poreikiams paimamą žemę ar kitą turtą. Būtent sutartinis elementas yra esminis šios rūšies santykiuose.

poreikiams⁸⁹⁹. Savaimė aišku, kad atitinkamai sutarties laisvės principu yra grindžiamas sutarčių, susijusių su atlyginimu už daiktą, paimamą visuomenės poreikiams, teisinis režimas.

Sutarties laisvės principo ribojimai valstybės turto naudojimo ir disponavimo santykiuose yra nulemti ne tiek konkrečiuose sutartiniuose santykiuose dalyvaujančių subjektų statuso, kiek šių santykių *objekto* specifikos. Kaip matyti iš jau anksčiau šiame darbe pateiktos Konstitucinio Teismo ir kitų teismų jurisprudencijos (žr. I.[7.2.] darbo dalį ir kt.), viešojo intereso elementas betarpiškai siejamas su šiuo turtu, kaip objektu, o viešojo administravimo subjektų funkcijos, įskaitant valdžios funkcijas, yra išvestinės iš šio turto režimo. Kitaip tariant, ne viešojo administravimo subjektų įgaliojimai, kurie nėra šiuo atveju savatiksliai, o paties objekto ypatybės dėl jų susietumo su viešuoju interesu lemia sutarties laisvės principo apribojimus. Pavyzdžiui, uostų žemės nuomos sutartiniuose santykiuose sutarties laisvės principo suderinimo su viešojo intereso apsaugos ir gynimo principu bei įstatymų reikalavimais poreikis kyla iš uosto žemės statuso, uosto paskirties bei ūkinės veiklos uoste specifikos⁹⁰⁰. Palyginimui, tai ypač aiškiai matyti nagrinėjant *geriamojo vandens tiekimo ir (ar) nuotekų tvarkymo infrastruktūros objekto pirkimo-pardavimo* ir kitų su šiuo objektu susijusių sutarčių teisinį režimą, kuriame sutarties laisvės principo apribojimai, kuriuos lemia šių santykių objekto, o ne subjektų ypatumai, atitinkamai taikomi ne tik viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų, bet ir išimtinai privačių asmenų sutartiniuose tarpusavio santykiuose⁹⁰¹.

⁸⁹⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. spalio 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-396/2010 *P. G. v. Kauno rajono savivaldybė*.

⁹⁰⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. birželio 22 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-265/2007 *UAB „Klaipėdos šaldytuvų terminalas“ v. VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija ir AB „Klaipėdos Smeltė“*.

⁹⁰¹ Pvz., Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra konstatavęs, kad geriamojo vandens tiekimas ir nuotekų šalinimas yra viena valstybės reguliuojamų ūkinės veiklos sričių; geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų šalinimo santykių specifika, būtinybė užtikrinti tinkamą vandens tiekimą ir nuotekų šalinimą gyventojams lemia ir infrastruktūros naudojimo santykių tarp savivaldybės, vandens tiekėjo ir kitų subjektų reguliavimo ypatumus, kuriais nukrypstama nuo sutarčių laisvės principo (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. birželio 15 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-253/2012 *P. G. v. UAB „Giraitės vandenys“*).

Dėl sutarčių, sudaromų viešosios teisės srityse pažymėtina, kad kai kurios sutartys, susijusios su *mokestine arba muitų* sritimi, gali būti kvestionuojamos kaip neturinčios sutarties esmės ne tik todėl, kad jos yra reguliuojamos imperatyviomis normomis, tačiau todėl, kad neturi savarankiško dalyko, o iš esmės yra vienašalis aktas – mokestinės nepriemokos termino atidėjimas ir (ar) išdėstymas, pvz., mokestinės paskolos sutartis⁹⁰². Tačiau, pastaroji kai kuriuose mokslo darbuose pateikiama kaip net administracinės sutarties pavyzdys, o ir pasirašoma dviejų šalių. Tariant, kad tai vis gi sutartis, galima teorine prasme analizuoti jos elementus. Teismų praktikoje šiuose mokestinės nepriemokos atidėjimo / išdėstymo santykiuose konstatuojamas administracinės diskrecijos elementas. Pastarasis, kaip minėta, teorine prasme nėra tapatintinas su laisve, ypač – sutarties laisve, kadangi yra susietas su pareigų, kylančių iš administracinės srities, vykdymu, ir, atitinkamai, ribotas teisės aktų nuostatomis. Įgyvendindamas jam suteiktą diskreciją dėl mokestinės nepriemokos sumokėjimo išdėstymo, mokesčių administratorius turi įvertinti mokesčių surinkimo ir mokestinės nepriemokos išdėstymo tikslus, atsižvelgti į aktualius sprendžiamu klausimu teisės aktuose nustatytus reikalavimus (pvz., Mokesčių administravimo įstatymo 88 str. 2, 3 d.), bendruosius teisės (draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės prieš įstatymą ir kt.) ir gero administravimo (objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia ir kt.), apmokestinimo teisinio reglamentavimo ir

⁹⁰² Pavyzdžiui, disertacijos autorės straipsniuose buvo analizuota, kad vadinamoji mokestinės paskolos sutartis nėra paskolos sutartis ir nėra savarankiška naują prievolę įtvirtinanti sutartis. Kiekvieno nežymaus prievolės modifikavimo nėra pagrindo laikyti nauja sutartimi, jei tuo neprisiimami iš esmės nauji įsipareigojimai. Mokestinės paskolos sutartis net ir nėra mokestinės prievolės modifikavimas, o jos esmė yra lengvatinio termino suteikimo atitinkamo mokestinėje teisėje kaip mokestinės nepriemokos priverstinio vykdymo proceso dalis. Lemiamą reikšmę šiuose santykiuose turi mokesčių administratoriaus sprendimas atidėti mokestinės nepriemokos priverstinį vykdymą ir nustatyti atidėjimo sąlygas. Mokesčių mokėtojas neįsipareigoja, nes bet kuriuo atveju mokestinės nepriemokos santykis nenutrūksta, o privačiai šaliai nevykdant administratoriaus nustatyto (į šią „sutartį“ įkelto) grafiko, visas jų tarpusavio santykis grįžta į *status quo*, ir administratorius iš naujo paskaičiuoja mokestinę nepriemoką administracine tvarka, atimdamas sumokėtą lengvatinių palūkanų dalį (Paškevičienė L. Mokestinės paskolos sutarties esmė ir santykis su civiline paskolos sutartimi Lietuvoje. Teisė. Mokslo darbai, 2011, Nr. 79, p. 107-123; Paškevičienė L. Mokestinės paskolos sutarties reikšmė reguliuojant mokestinės nepriemokos atidėjimą ir išdėstymą. Teisė. Mokslo darbai, 2011, Nr. 80, p. 146-161). Tokiu atveju klausimo, ar viešojo administravimo subjektas turi sutarties laisvę šiuose santykiuose, nagrinėjimas nebūtų aktualus.

taikymo (mokesčių mokėtojų lygybės, teisingumo ir visuotinio privalomumo, kt.) principus⁹⁰³. Taigi, viešojo administravimo subjektas šiuo atveju turi administracinę diskreciją dėl asmens prašymo tenkinimo, kuri yra ne jo veikimas laisva nuožiūra – sukurti jam šiuos teisinius santykius ar ne, o minėtų imperatyvų ir asmens teisių tikslinis įgyvendinimas. Mokestinės paskolos sutarties sudarymas tiesiogiai kyla iš asmens prašymo tenkinimo. Administracinė diskrecija yra elementas, siejamas su šio prašymo tenkinimo ar netenkinimo (administraciniais) santykiais. Pareigų įvykdymas, kuris siejamas su tinkamu diskrecijos įgyvendinimu, vertinamas kaip būtent šios administracinės procedūros dalis⁹⁰⁴. Kita vertus, procedūriniu požiūriu šio administracinio akto dėl prašymo tenkinimo priėmimas ir mokestinės paskolos sutarties (jei laikysime ją sutartimi) sudarymas nėra tapatūs: prašymo tenkinimas, kaip ir daugelio kitų sutartinių santykių atveju turėtų būti laikomas administraciniu aktu ir juridiniu faktu, nuo kurio priklauso sutarties sudarymas (t.y., viena jos sudarymo prielaidų). Teisės aktai, sistemiškai vertinant jų nuostatas, numato mokesčių administratoriaus pareigą priėmus sprendimą dėl prašymo tenkinimo, sudaryti ir sutartį (jos sudarymą minėtos teisės normos numato kaip šio akto įgyvendinimą)⁹⁰⁵, šios sutarties sudarymas gali nesekti automatiškai iš administracinio akto, jei atsiranda papildomų juridinių faktų⁹⁰⁶, o kai kurie iš minėtų pagrindų priklauso išimtinai nuo mokesčių

⁹⁰³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 3 d. nutartis a. b. Nr. A575-1284-12 E. K. v. *Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija*.

⁹⁰⁴ Pvz., konstatuojama, kad mokesčių administratorius, priimdamas sprendimą neišdėstyti nepriemokos sumokėjimo, netinkamai įvertino asmens nurodytas aplinkybes, <...>, nesivadovavo protingumo ir teisingumo kriterijais, todėl *priėmė nepagrįstą sprendimą* (Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2010 m. kovo 15 d. sprendimas a. b. Nr. I-96-163/2010 V.M. v. *Klaipėdos apskrities valstybinei mokesčių inspekcija*), arba kad vietos mokesčių administratorius turi pareigą pagal aplinkybes rinkti papildomus dokumentus ir informaciją, todėl šiuo atveju jo argumentas, jog pareiškėja pateikė ne visus reikalingus duomenis (prašymo tenkinimui), atmestinas ir vertintinas kaip mokesčių administratoriaus netinkamas pareigų vykdymas (Vilniaus apygardos administracinio teismo 2007 m. kovo 9 d. sprendimas a. b. Nr. I-4823-121/2007 O. K. v. *Vilniaus apskrities valstybinei mokesčių inspekcija*).

⁹⁰⁵ Mokesčių administravimo įstatymo 88 str. 1 dalis, Mokestinės nepriemokos sumokėjimo atidėjimo arba išdėstymo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos finansų ministro 1998 m. lapkričio 17 d. įsakymu Nr. 268 (Valstybės žinios, 1998, Nr. 103-2854; 2004, Nr. 82-2965), 26 punktas.

⁹⁰⁶ T.y., kai kuriais atvejais priimtas sprendimas dėl nepriemokos atidėjimo ir (ar) išdėstymo nėra pakankamas šiai sutarčiai sudaryti, o, atvirkščiai, dėl vėliau atsiradusių faktų (arba sutarties nesudarymo) netenka galios *ab initio* (Mokestinės nepriemokos sumokėjimo atidėjimo arba išdėstymo taisyklių 27-29

administratoriaus valios (nuožiūros)⁹⁰⁷. Kita vertus, ši nuožiūra yra pakankamai siauro pobūdžio: kaip minėta, priėmęs sprendimą (ir nesant tam prieštaraujančių kitų juridinių faktų), mokesčių administratorius privalo sudaryti sutartį. Jei vertintume, kad ši sutartis turi kitus sutarties požymius, tuomet ši pareiga iš esmės nesiskirtų nuo kitų (įskaitant civilines) sutarčių sudarymo pareigos, ikisutartiniuose santykiuose priėmus atitinkamą sprendimą, kuris, kaip juridinis faktas, yra kartu ir administracinis sprendimas, kuriuo išreiškiama viešojo administravimo subjekto valia dėl sutarties sudarymo. Plačiąja prasme tai yra valstybės valios dėl tokių sutarčių sudarymo įgyvendinimas jos nustatytu būdu, o ikisutartinių santykių aspektu administracinis sprendimas dėl mokesstinės nepriemokos atidėjimo / išdėstymo gali būti traktuojamas ir kaip ikisutartinis institucijos įsipareigojimas, todėl tai, kad jo sutarties laisvė ribojama šiuo požūriu ir šis subjektas privalo, priėmęs atitinkamą sprendimą, sudaryti ir sutartį, atitinka tokio ribojimo atvejį.

Tuo tarpu kitose mokesstinės srities sutartyse galima pilnai teigti esant sutarties laisvės, o ne administracinės diskrecijos elementą. Pavyzdžiui, pagal Mokesčių administratoriaus ir mokesčių mokėtojo susitarimo dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio pasirašymo taisyklės⁹⁰⁸ (toliau – Taisyklės) susitarimas dėl mokesčio dydžio sudaromas išimtinai derybų keliu. Nors nuostata, kad mokesčių administratorius ir mokesčių mokėtojas susitarimą gali pasirašyti tik tuo atveju, jeigu apskaičiuojant mokesčius nė viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo apskaičiavimams pagrįsti⁹⁰⁹, iš pirmo žvilgsnio atrodo esanti imperatyvi, bet realiai ji įgyvendinama kiekvienos šalies nuožiūra dėl to, ar

p.).
⁹⁰⁷ Pvz., sąlygų dėl prievolės įvykdymo užtikrinimo iškėlimas šiuo atveju nėra ribojamas (Mokesčių administravimo įstatymo 88 str. 4 dalies nuostata yra dispozityvi), o nuo pastarųjų sąlygų įvykdymo priklauso ir tolesnė galimybė sudaryti mokesstinės paskolos sutartį.

⁹⁰⁸ Mokesčių administratoriaus ir mokesčių mokėtojo susitarimo dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio pasirašymo taisyklės, patvirtintos Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. gruodžio 30 d. įsakymu Nr. VA-210. Valstybės žinios, 2005, Nr. 2-28.

⁹⁰⁹ Mokesčių administravimo įstatymo 71 straipsnis, Mokesčių administratoriaus ir mokesčių mokėtojo susitarimo dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio pasirašymo taisyklių 4, 11-13 punktai.

minėtų įrodymų joms pakanka, ar ne. Tai, iš esmės, reiškia šio susitarimo šalių sutarties laisvę. Tokia išvada sistemiškai gali būti paremta Taisyklių 17 punkto nuostata, kad susitarimo pasirašymo derybos nestabdo Mokesčių administravimo įstatymo VI ir IX skyriuose nustatytų sprendimų priėmimo terminų ir tiek mokesčių mokėtojui, tiek mokesčių administratoriui nepanaikina galimybės naudotis visomis šiame įstatyme nustatytomis teisėmis. Vadinasi, derybų šalys nėra saistomos jokių iš įstatymo *a priori* kylančių imperatyvų, pareigų, susijusių su mokestinės prievolės reguliavimo sritimi: teises ir pareigas pagal mokesčių srities teisinį reglamentavimą jos gali įgyvendinti atsietai nuo minėto derybinio proceso. Šiuo požiūriu mokesčių administratorius, šio derybų proceso metu gavęs papildomų įrodymų dėl mokestinės prievolės, gali vienašališkai priimti sprendimą dėl mokestinės nepriemokos, ir jį įgyvendinti, o derybų procesą laisvai nutraukti. Šalys neribotai gali pradėti derybų procedūras iš naujo, jei prieš tai buvusios nepavyko, ir tai, jog mokestinės procedūros vyksta savo eiga, neturi įtakos šiai galimybei⁹¹⁰ (tai, be kita ko, patvirtina, kad minėtos sutarties sudarymas nėra mokesčių įstatymų įgyvendinimo forma). Šalys, tardamosi dėl prievolės dydžio, tai daro laisvai, o ne įgyvendindamos mokesčių įstatymų nuostatas. Kaip minėta (žr. III.[2.2.] darbo dalį), jos kuria naują tarpusavio prievolę: ši prievolė sukuriama išimtinai tik šalių susitarimu, jų valios išraiška. Derybų inicijavimas siejamas su procedūriniu mokesčių administratoriaus sprendimu (Taisyklių 11 p.), tačiau ir šiame etape šio santykio šalių teisinė padėtis yra tokio pobūdžio, kad gali būti labiau siejama su jų sutarties laisve, o ne su administracinės diskrecijos, kylančios iš pareigos tinkamai išnagrinėti ir priimti teisingą sprendimą dėl prašymo atlikti administracinius veiksmus, įgyvendinimu. Mokesčių mokėtojas, norėdamas

⁹¹⁰ Dėl tam tikrų priežasčių nepavykus susitarimo pasirašyti viename etape, jo pasirašymas Taisyklių nustatyta tvarka gali būti inicijuojamas kituose etapuose, pvz., nepavykus susitarimo pasirašyti mokestinio patikrinimo metu, jo pasirašymas gali būti inicijuojamas bet kuriame mokestinio ginčo etape (Mokesčių administratoriaus ir mokesčių mokėtojo susitarimo dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio pasirašymo taisyklių 13 p.). Žinoma, tokios galimybės baigiasi pasibaigus mokestiniam prievoliniam santykiui – kai mokestis yra galutinai išieškomas ar mokestinė prievolė pasibaigia kitais pagrindais.

pradėti derybas, teikia ne atitinkamą prašymą, o laisvos formos pasiūlymą; atitinkamą pasiūlymą pasirašyti susitarimą mokesčių mokėtojui gali pateikti ir mokesčių administratorius. Taisyklėse yra išvardinta, kas turi būti nurodyta mokesčių mokėtojo pasiūlyme pradėti derybas (7 p.), tačiau toks reglamentavimas nelemia sutarties laisvės šiuose santykiuose ribojimo⁹¹¹: šių reikalavimų išpildymas mokesčių mokėtojui nesuponuoja administracinės subjekcinės teisės, kad derybos su juo būtų pradėtos, o juo labiau nesuteikia teisės į sutarties su juo pasirašymą. Mokesčių administratoriaus atsisakymas pradėti derybas Lietuvos teismų praktikoje bandomas vertinti Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio reikalavimams požiūriu, tačiau diskutuotina, kokių aspektu šis mokesčių administratoriaus sprendimas apskritai gali būti laikomas administraciniu aktu ir vertinamas minėto įstatymo požiūriu, jei šiuo atveju nėra įmanoma patikrinti jo „diskrecijos“ ne tik vidinių, bet ir išorinių ribų, nei procedūrinio jos įgyvendinimo aspekto⁹¹². Tai reiškia, kad nėra įmanoma patikrinti tokio sprendimo *teisėtumo*. Teismas šiuo išaiškinimu iš esmės konstatavo, kad pasiūlymo “tenkinimas” ar “netenkinimas” priklauso nuo absoliutaus pobūdžio nuožiūros⁹¹³, kuri yra tokios apimties, kaip kiekvieno privataus subjekto

⁹¹¹ T.y., jei pasiūlymas neatitiktų šių sąlygų, jis galėtų būti nevertinamas, kita vertus, jei jis atitiktų šias sąlygas, jis taip pat galėtų būti nevertinamas, jei mokesčių administratorius savo ruožtu manytų, kad jam ir taip užtenka įrodymų vienašališkai priimti sprendimą dėl mokesstinės nepriemokos (t.y., nesudaryti susitarimo, o priimti administracinį sprendimą). Kitaip tariant, toks pasiūlymo turinio reglamentavimas norminiais teisės aktais nesukelia mokesčių administratoriui administracinės pareigos (ir iš jos kylančios diskrecijos), skirtingai nei administraciniuose teisiniuose santykiuose.

⁹¹² Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad Mokesčių administravimo įstatymo 71 str. 1 dalis nenustato imperatyvios pareigos mokesčių administratoriui pasirašyti šį susitarimą kiekvienu atveju, o tik suteikia teisę susitarti dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio, o teisiškai reikšmingu yra konstatavimas faktinės aplinkybės, jog „nė viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo apskaičiavimams pagrįsti“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 4 d. nutartis a. b. Nr. A-438-1116/2010 *A.R. v. Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija*. Administracinė jurisprudencija Nr. 20, 2010). Tačiau įrodymų pakankamumas ar jų nepakankamumas yra vertinamojo pobūdžio. Jis visais atvejais yra nulemtas kiekvienos iš šalių subjektyvaus vertinimo (vidinio sprendimo) dėl konkrečių kiekvieno individualaus atvejo aplinkybių. Tai, savo ruožtu, lemia, kad visais atvejais, kai mokesčių administratoriaus vertinimu įrodymų mokesčiai nepriemokai pagrįsti pakanka ir šia aplinkybe jis grindžia savo atsisakymą sudaryti susitarimą su mokesčių mokėtoju, yra įvykdomi Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio reikalavimai, o nuneigti tokį šio administratoriaus vidinį įsitikinimą nėra teisinio pagrindo.

⁹¹³ Natūralu, negalėtų būti sprendžiama, kad mokesčių administratorius turėjo teisinę pareigą manyti kitaip – kad jam neužtenka įrodymų. Nepagrįsta šią jo nuožiūrą priskirti ir politinės nuožiūros laisvei: nors jis ir

(kreditoriaus) nuožiūra, pagal kurią jis sprendžia, ar jam verta įstoti į ikisutartinius ar sutartinius santykius. Tokio pobūdžio valios išreiškimas, kurio motyvų neįmanoma patikrinti jokiais aspektais, yra tapatus sutarties laisvės įgyvendinimui. Taip pat nemanytina, kad aptariamoms sutarties sudarymas ar atsisakymas ją sudaryti yra valdžios griežtąja prasme įgyvendinimas – mokesčių mokėtojas patiria tokias pačias pasekmes, kaip ir nesusitarus bet kokiose derybose, tačiau tokiu atsisakymu nėra įpareigojamas, nepatiria jokių neigiamų teisinių pasekmių (pastarosios jam gali kilti tik iš pagrindinių – mokesčių administravimo santykių, kurie, kaip minėta, yra savarankiško pobūdžio). Nei šių derybų sprendimai, nei pati sutartis nėra vertinami kaip administraciniai aktai⁹¹⁴. Šiuo požiūriu sistemiškai yra nepaaiškinama, kodėl atsisakymas pradėti derybas turėtų būti laikomas individualiu administraciniu aktu⁹¹⁵. Manytina, kad apskritai visas šios sutarties sudarymo ir įgyvendinimo procesas nėra administracinės teisės dalis ir nėra pavaldus jokiems jų vertinimo teisėtumo požiūriu aspektams, todėl jo suvokimas, kaip administracinio proceso yra iš esmės ydingas, jis griežtai atsietinas nuo mokestinių santykių ir mokesčių bylos kategorijos⁹¹⁶. Taigi, galima

gali turėti vidinių, įskaitant, politinius, motyvų, teisine prasme mokesčių administratorius šiuo atveju veikia kaip bet kuris kitas kreditorius.

⁹¹⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 30 d. nutartis a. b. Nr. AS-63-846-11 V. J. v. *Panevėžio apskrities valstybinė mokesčių inspekcija*.

⁹¹⁵ Atsisakymu pradėti derybas taip pat pateikiama informacija - kad mokesčių mokėtojo pasiūlymas yra nepriimtinas ir todėl derybos nepradedamos, o mokestinė prievolė, kaip savarankiško pobūdžio teisinės pasekmės, kokia buvo, tokia ir lieka, kaip ir tuo atveju, kai derybos buvo pradėtos, bet baigėsi nesėkmingai.

⁹¹⁶ Pvz., mokestinėje byloje šalis ginčija ir prašo panaikinti nurodymus jai sumokėti į biudžetą mokestinę nepriemoką ir kaip papildomu pagrindu bando remtis neva egzistuojančia administratoriaus prievole sudaryti su ja susitarimą dėl mokesčio dydžio. Teismas atmeta reikalavimą tuo pagrindu, kad pareiškėjas nesilaikė procedūros ir nepateikė pasiūlymo pradėti derybas (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 16 d. nutartis a. b. Nr. A-442-863/2010 O. R. v. *Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos*), užuot konstatavęs, jog administratorius pareigos sudaryti šį taikos susitarimą apskritai neturi. T.y., jei pareiškėja būtų laikiusis šios procedūros, teismo sprendimas dėl šio jos reikalavimo turėtų būti lygiai toks pats. Turint mintyje, kad šio taikos susitarimo dalykas ir esmė yra pretenzijų ir reikalavimų dėl mokestinės nepriemokos sumokėjimo atsisakymas, byloje dėl šios nepriemokos *vienašališko nustatymo* šalių apeliavimas į tai, jog neva mokesčių administratorius turi *administracinę pareigą* sudaryti taikos sutartį, yra *ad absurdum* - akivaizdu, kad mokesčių administratorius priėmė administracinį aktą, grindžia jį teisės normomis ir objektyviais faktais, ir ši jo administracinė mokestinė kompetencija nėra saistoma jokios pareigos sudaryti taikos susitarimą, o jei mokesčių mokėtojas mano, kad jis tokių įrodymų neturi, tokioje byloje jis gali ginčyti pačios mokestinės prievolės nustatymą kaip neteisėtą ir nepagrįstą. Tai parodo, kad traktavimas šios sutarties, kaip

teigti, kad susitarimas dėl mokesčio dydžio, kaip procesinės – taikos sutarties rūšis, yra pilnai pagrįsta sutarties laisvės principu, kuris iš esmės skiriasi nuo viešojo administravimo subjekto administracinės diskrecijos.

Sutarties laisvės elementas yra esminis ir *bendrosios garantijos sutartyse*. Kaip jau minėta, sistemiškai analizuojant TIR konvencijos nuostatas, laisva valia prisiimtas ūkio subjekto, pretenduojančio būti garantine asociacija, įsipareigojimas yra *antecedentinis* jo autonomijos elementas, o ne to, kad šiam subjektui suteikiamas garantinės asociacijos statusas teisės (valdžios) aktu, pasekmė. Minėtas ūkio subjektas, pretenduojantis į atitinkamą statusą, turi pateikti sutartį ar kitokį (jai prilygintą) juridinį dokumentą, kuriame būtų išreikšta jo laisva valia prisiimti TIR Konvencijoje reglamentuotus įsipareigojimus. Pažymėtina, kad, sprendžiant dėl šių sutarčių prigimties teismų praktikoje pateikiami gana prieštaringi vertinimai: viena vertus teigiama, kad „suinteresuotas subjektas *laisva valia* gali pasirinkti, ar siekti įgyti garantinės asociacijos statusą” (nutylint apie tai, kad pirmiausia jis laisva valia sudaro minėtą sutartį), kita vertus, pažymima, esą sutartį su muitine dėl garantijos TIR procedūroms teikimo gali sudaryti tik subjektas, kuriam valstybė savo valiniu sprendimu suteikia garantinės asociacijos statusą ir tai esą yra valdingo santykio tarp šalių požymis. Iš tiesų statusas ūkio subjektui yra suteikiamas *dėl (ir po) to*, kad jis sudaro tokią sutartį ir pagal ją įsipareigoja – tai aiškiai nustato TIR Konvencijos 9 priedo I dalis. Taigi ne asociacijos paskyrimas garantine asociacija yra sąlyga ir leidimas jai sudaryti tokią sutartį, o atvirkščiai, - tokios sutarties sudarymas yra būtinoji sąlyga susiklostyti ir administraciniams santykiams⁹¹⁷. Poįstatyminių aktų analizė taip pat leidžia teigti, kad sutartinis įsipareigojimas buvo pirmesnis elementas už garantinės asociacijos statuso suteikimą administraciniu aktu⁹¹⁸, tuo tarpu, teisinio

administracinio instrumento, kertasi su logika ir suteikia galimybes asmenims kelti (o teismui svarstyti) *per se* jokie teisinio pagrįstumo neturinčius reikalavimus.

⁹¹⁷ TIR Handbook, *op. cit.*, p. 240, 293.

⁹¹⁸ Lietuvoje TIR Konvencijos nuostatos *pradėtos taikyti* 1993 m. rugpjūčio 26 dieną Muitinės departamentui ir asociacijai „LINAVA“ pasirašius CARNET TIR garantinį raštą. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. gruodžio 6 d. nutarimo Nr. 903 „Dėl garantijų taikymo atliekant muitinės

reguliavimo, nustatančio priešingai (jog aptariama sutartis sudaroma išskirtinai *pro to*, kai asociacijai yra suteikiamas garantinės asociacijos statusas ir kad ši asociacija yra *įpareigota* minėtais aktais sudaryti šią sutartį), - nėra; pozityviosios teisės nuostatos rodo ryšį tarp šios sutarties ir garantinės asociacijos statuso, tačiau šis ryšys nėra pavaldumą suponuojantis ryšys, o kyla iš asociacijos laisvos valios⁹¹⁹. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2005 m. lapkričio 25 d. nutartyje esminiu požymiu laikė tai, kad *dalys* bendrosios garantijos sutarties sąlygų yra apspręstos ne šalių susitarimo, o galiojančių teisės aktų normų — *šalys negali susitarti kitaip* negu nustatyta įstatyme. Tačiau žinant civilinės teisės, sutarties ir imperatyvių normų santykį, akivaizdu, kad tai nėra joks laisvos valios, sutarties laisvės nebuvimo požymis. Absoliučioje daugumoje civilinių sutarčių šalys tam tikra (ir kartais esmine) apimtimi negali susitarti dėl kitokių nuostatų, nei nustato teisės aktai. Esminis požymis vis gi yra tai, ar prievolę tiesiogiai nustato pats teisės aktas, ar vis dėl to – laisva ir suderinta šalių valia. Akivaizdu, kad bendrosios garantijos sutartis yra sudaryta laisva šalių valia⁹²⁰. TIR Konvencijos normos tampa privalomos garantinei asociacijai tik jai pačiai jų įsipareigojus laikytis šių normų sutartimi⁹²¹. Garantinės asociacijos statuso

procedūras“ 2.3 punkte nurodyta, kad „už autotransportu gabenamas su CARNET TIR knygele arba CARNET TIR knygele su užrašu „TOBACCO ALCOHOL“ prekes bendrąją garantiją pateikia Lietuvos nacionalinė vežėjų automobiliais asociacija „LINAVAL“ (taigi, pati pirminė asociacijos pateikta garantija, t.y., 1999 m. vasario 24 d. Bendrosios garantijos sutartis Nr. L01 (Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos bylos Nr. 2004/05-4R-113 medžiaga) taip pat buvo bendrosios garantijos sutartis TIR Konvencijos nuostatų prasme). Pagal 1999 m. vasario 17 d. įsigaliojusius TIR konvencijos I etapo pakeitimus Muitinės departamentas ir asociacija „LINAVAL“ 1999 m. vasario 24 d. pasirašė bendrosios garantijos sutartį Nr. L01, o Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2001 m. vasario 27 d. priėmė nutarimą Nr. 224 „Dėl Muitinės konvencijos dėl tarptautinio krovinių gabenimo su TIR knygelėmis (1975 metų TIR Konvencija) nuostatų įgyvendinimo“ (Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2012 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1S-131). Taigi, valstybė renka tinkamą garantinę asociaciją pagal tai, kuri iš jų tenkina Konvencijos sąlygas, o ne *a priori* jai suteikia administracinį statusą ir įpareigoja sudaryti sutartį.

⁹¹⁹ Tai, kad valstybė vienašališkai gali atimti iš subjekto teisę būti garantine asociacija, savaime nereiškia susiklosčiusio *sutartinio* santykio nutraukimo. Tokios teisės atėmimas *inter alia* gali susiklostyti dėl to, kad garantinė asociacija nevykdo sutarties, tačiau sutarties nutraukimo pagrindai išdėstyti tik pačioje sutartyje (tai detaliau analizuojama III.[4.] darbo dalyje).

⁹²⁰ Šiuo požiūriu teismuose nagrinėtose bylose Linava visiškai pagrįstai rėmėsi sutarties laisvės principu.

⁹²¹ Šią prievolę ji privalo vykdyti nuo susitarimo, o ne nuo jos paskyrimo garantine asociacija dienos. Be to, ne sutartis įsigalioja nuo garantinės institucijos autorizavimo akto priėmimo, o autorizavimo aktas įsigalioja nuo to momento, kai sudaroma sutartis (žinoma, vėliau už sutarties sudarymą priimtas aktas įsigalioja nuo jo priėmimo dienos, tačiau tai neturėtų jokios įtakos garantinei asociacijos prievolei, pvz.,

suteikimas neturi jokios įtakos jos garantiniams įsipareigojimams, šios prievolės galiojimui ir pasibaigimui – šis statusas yra lemiamas jai tik kaip leidimas išduoti TIR knygeles nacionaliniams vežėjams. Sprendžiant, ar iš tiesų bendrosios garantijos sutartis yra sudaryta pagal taisykles, kurios skiriasi nuo taisyklių, taikomų analogiškiems teisiniams santykiams tarp privačių asmenų, atkreiptinas dėmesys, kad bendrosios garantijos sutarties sudarymo TIR Konvencija (nei nacionaliniai teisės aktai) nereglamentuoja, išskyrus tai, kad numato ją kaip išankstinę sąlygą, o būtinųjų sutarties sąlygų nustatymas tam, kad garantinė asociacija galėtų siekti atitinkamo statuso, nėra lemiamas kriterijus laikyti šią sutartį sudaryta pagal „kitokias taisykles“⁹²². Sprendžiant dėl to, manytina, būtina tai vertinti iš privataus sutarties kontrahento pusės ir analizuoti, ar tos kitokios taisyklės nustato tokius šalių valios apribojimus, kurie nebeatitinka privačios autonomijos sąvokos. Bendrosios garantijos sutarties atveju to vienareikšmiškai konstatuoti negalima. Tai reikštų, kad šios sutarties sudarymas remiasi sutarties laisve lygiai taip pat kaip ir kitų ūkio subjektų garantijos (įskaitant tas, kurios yra susijusios ir su TIR konvencijos nustatyta santykių sistema).

Sutarties laisvės principas pripažįstamas ir sutartiniuose santykiuose, susijusiuose su įvairių *viešųjų paslaugų teikimo organizavimu* bei užtikrinimu bei sutartyse dėl tam tikrų funkcijų perdavimo. Pavyzdžiui, sprendžiant dėl koncesijų įstatymo pagrindu sudarytos atitinkamos sutarties atliekų tvarkymo srityje pratęsimo, natūralu, kad buvo vertinamas sutarties laisvės principo santykis su konkurencijos įstatymo nuostatomis⁹²³. Vertindamas šalių teises sudaryti sutartį dėl detaliojo *teritorijų planavimo organizatoriaus* teisių ir pareigų perdavimo, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas sprendė, kad pagal sutarties laisvės

žr. TIR Handbook, *op. cit.*, p. 294).

⁹²² Daugelis viešosios teisės aktų nustato specialių sutarčių rūšių būtinąsias sąlygas ir sudarymo procedūras, kaip, pavyzdžiui, viešųjų pirkimų teisinis reglamentavimas, ir nors galima diskutuoti, ar šie teisės aktai priklauso viešosios ar civilinės teisės sričiai, sutartis gali būti kvalifikuojama kaip turinti civilinę teisinę prigimtį.

⁹²³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 30 d. sprendimas a. b. Nr. A-858-1484-12 *Trakų rajono savivaldybės administracija ir kt. v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*.

principą draudžiama versti kitą asmenį sudaryti sutartį, išskyrus atvejus, kai pareigą sudaryti sutartį nustato įstatymai ar savanoriškas įsipareigojimas sudaryti sutartį. Sudaryti ar nesudaryti detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo sutartį yra savivaldybės diskrecijos teisė – įstatymai nenustato atsakovui pareigos sudaryti su pareiškėju sutartį dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo⁹²⁴. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos eksploatavimo ir plėtojimo paslaugų sutartyje Trakų rajono savivaldybės administracijos statusas šiuo požiūriu vertintas kaip paremtas diskrecijos teise, tačiau įvertinus tai, kad ši “diskrecija”, atmetant Konkurencijos įstatymo 4 str. 2 dalyje nustatytą išlygą, kad skirtingos konkurencijos sąlygos yra nulemtos Lietuvos Respublikos įstatymų vykdymu, sieta išimtinai su sutarties nuostatomis (t.y., laisva valia priimta pareiga pagal sutartį), manytina, kad šiuo atveju ji prilyginama ne administracinės diskrecijos sampratai, o sutarties laisvei⁹²⁵.

Apibendrinant, teismų praktikoje sutarties laisvės klausimas viešojo administravimo subjektų sudaromose sutartyse yra vertinamas santykinai retai, dažniau jis implicitiškai pripažįstamas tiek civilinėse, tiek su viešosios teisės reguliuojamais teisiniais santykiais susijusiose sutartyse. Sutarties laisvė visose viešojo administravimo subjektų sudaromose sutartyse yra ribota dėl abiejų sutarties šalių elgesio reguliavimo imperatyviomis teisės normomis, tačiau nėra paneigiama. Sutarties ir imperatyvių normų santykis, pastarųjų viršenybė sutarčiai

⁹²⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 28 d. nutartis a. b. Nr. A-756-6-09 V. A. *A. v. Vilniaus rajono savivaldybės administracija*.

⁹²⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 30 d. sprendimas a. b. Nr. A-858-1484-12 *Trakų rajono savivaldybės administracija ir kt. v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*. Teismas konstatavo, kad 2008 m. birželio 30 d. susitarimo, kurį atsakovas pripažino prieštaraujančiu Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio nuostatomis, sudarymą nulėmė ne imperatyvūs įstatymų reikalavimai, o 2007 m. lapkričio 30 d. susitarimo nuostatos, kurių turinio atžvilgiu Trakų rajono savivaldybės administracija turėjo diskreciją. Pastarojo 2007 m. susitarimo pasirašymo nesąlygojo koks nors imperatyvus iš įstatymo kylantis reikalavimas, taigi Trakų rajono savivaldybės administracija turėjo diskreciją nuspręsti, ar pasirašyti šį susitarimą ir jei taip, tai kokiomis sąlygomis. Taigi, akivaizdžiai kalbama ne apie administracinę diskreciją, kuri sietina su pareiga priimti teisingą sprendimą, vykdant įstatymų nuostatas, o apie sutarties laisvę, kuri su jokia pareiga nesietina, o yra laisvas asmens apsisprendimas dėl sutarties sudarymo.

jokiose viešojo administravimo subjektų sudaromose sutartyse nesąlygoja didesnio ar iš esmės kitokio sutarties laisvės principo apribojimo, nei viešųjų pirkimų ar valstybės turto disponavimo atveju.

4. Viešojo administravimo subjekto ir jo kontrahento teisių pusiausvyra sutartyje: kritinis požiūris į šios pusiausvyros specialaus pobūdžio vertinimą kaip šalių nelygiateisiškumą.

Aptariant sutarties laisvės principą *viešojo pirkimo sutartyse* jau buvo minėta, kad viešojo pirkimo sutarties sąlygų keitimas tiesiogiai susijęs su viešojo pirkimo procedūromis, todėl šalių teisės pakeisti sutartį yra ribojamos objektyviais viešųjų pirkimų reglamentavimo tikslais, susijusiais su trečiųjų asmenų galimybių konkuruoti dėl valstybinių užsakymų užtikrinimu, vadovaujantis griežtu pačios sutarties sampratos apibrėžimu, esminius jos pakeitimus laikant nauja sutartimi, kurią sudarant minėta ūkio subjektų teisė turi būti iš naujo užtikrinama. Taip pat akcentuota, kad šis sutarties laisvės principo ribojimas nėra sąlygotas viešojo administravimo subjekto, kaip valdžios subjekto, statuso: *abiejų šios sutarties šalių* sutarties laisvė gali būti ribojama dėl minėtų trečiųjų asmenų teisių ir interesų ir viešųjų pirkimų principų bei imperatyvių normų įgyvendinimo. Tai reiškia, kad viešųjų pirkimų reglamentavimas nenustato jokių prerogatyvų viešojo administravimo subjektui pakeisti ar nutraukti šias sutartis (ypač, viešojo intereso motyvu), ir kad abiejų šios sutarties rūšies šalių teisės šiuo požiūriu yra pagrįstos lygiateisiškumo principu – jos yra vienodai ribojamos, nepriklausomai nuo jų statuso. Teismų praktikoje kylant ginčams dėl viešųjų pirkimų procedūrų teisėtumo, tik teismas (turintis ir *ex officio* pareigą vertinti sudarytos viešojo pirkimo sutarties atitiktį viešajam interesui) gali panaikinti viešojo pirkimo sutartį, sudarytą pažeidžiant viešųjų pirkimų reglamentavimo principus ir procedūras. Viešojo administravimo subjekto galimybės nutraukti sudarytas viešojo pirkimo sutartis nėra skirtingos, nei kitose civilinėse sutartyse, o įvairūs šių subjektų motyvai (įskaitant viešojo intereso, politinio ar ekonominio tikslingumo) vertintini

teisiškai pagal civilinės teisės taisykles; nepriklausomai nuo jų, pagrindą pripažinti vienašalį sutarties nutraukimą neteisėtu visais atvejais sudaro įstatyme ir sutartyje numatytos vienašališko sutarties nutraukimo tvarkos nesilaikymas⁹²⁶. Net tuomet, kai pirkimo objektas yra susijęs su tam tikra viešąja funkcija, kuri atliekama užtikrinant *inter alia* viešąjį interesą, tokį kaip, pvz., laukinių, ūkinės paskirties, beglobių gyvūnų gaudymo, karantinavimo, eutanazijos ir utilizavimas, viešojo administravimo subjekto teisė nutraukti sudarytas sutartis nėra siejamos su jo, kaip valdžios subjekto, statusu ir jis neįgyja prerogatyvos nutraukti sutartį kitaip nei tai reglamentuoja Civilinio kodekso normos ir sutartis. Pavyzdžiui, Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos teisė nutraukti sudarytą atitinkamų paslaugų sutartį buvo siejama išimtinai su kliento teisėmis, reglamentuotomis CK 6.721 str. 1 dalyje⁹²⁷.

Kalbant apie *koncesijų* sutartis, jų pakeitimo ir nutraukimo galimybės yra nustatytos Civiliniame kodekse ir Koncesijų įstatyme, kaip specialiame teisės akte, nustatančiame šios sutarties teisinio reglamentavimo ypatumus. Koncesijos sutarties nutraukimo pagrindu gali būti aplinkybės, kurių nebuvo galima numatyti ir kurių atsiradimui negalima buvo užkirsti kelio (Koncesijų įstatymo 26 str. 1 d. 2 p.). Ši norma yra specialioji Civilinio kodekso nustatytojo reglamentavimo atžvilgiu ir teismų praktikoje aiškinama plečiamai, kaip *culpa in contrahendo* principo išimtis, ikisutartinėje šių santykių stadijoje atitinkamais atvejais

⁹²⁶ Viešieji subjektai dėl savo administracinės veiklos ypatumų, menkų administracinių gebėjimų, resursų nepakankamumo gali nurodyti daug ir įvairių priežasčių nutraukti sutartį, pvz., kad sutartis neatitinka poreikių, kad pirkimas atliktas skubotai ir ne laiku, pasikeitė reikalingų darbų apimtys, ar kad sutartyje buvo įtrauktos nereikalingos paslaugos ir kt. Tačiau teismų praktikoje vienareikšmiškai sprendžiama, kad tai neturi teisinės reikšmės, o sutartis vertinama pagal civilinės teisės principus ir normas (*favor contractus, pacta sunt servanda* CK 6.217 str. 5 d., 6.218 str. 1 d., 6.189 str. 1 d., 6.217 str. 5 d., 6.218 str. 1 d.), jų išimtis aiškinant siaurai, leidžiant nutraukti sutartį tik griežtai laikantis sutartyje numatytų sąlygų ir tvarkos. Priešingu atveju būtų sudarytos sąlygos lengvai nutraukti sutartis, o tai mažintų pasitikėjimą kitais civilinėje apyvartoje dalyvaujančiais asmenimis ir neigiamai atsilieptų civilinės apyvartos stabilumui (Klaipėdos apygardos teismo 2012 m. spalio 1 d. nutartis c. b. Nr. 2A-1268-460/2012 „Ravaleta“ v. VŠĮ Klaipėdos jūrininkų ligoninė).

⁹²⁷ Klaipėdos apygardos teismo 2010 m. spalio 22 d. nutartis c. b. Nr. 2A-965-253/2010 UAB „Nuaras“ v. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija.

atleidžianti viešojo administravimo subjektą nuo pareigos sudaryti sutartį⁹²⁸. Šio subjekto galimybės nutraukti koncesijos sutartį yra ne jo, kaip valdžios subjekto, prerogatyva, kylanti iš specifinio jo statuso, o yra grindžiama civilinėje teisėje suformuotais teisės principais ir normomis. Kaip ir viešųjų pirkimų sutarčių atveju, tik teismas turi teisę vertinti koncesijos konkurso procedūrų atitiktį viešojo intereso reikalavimams ir panaikinti viešojo administravimo subjekto sprendimus dėl konkurso rezultatų ir (arba) sudarytas koncesijos sutartis. Be kita ko, toks teismo sprendimas nepašalina konkursą paskelbusio asmens pareigos konkurso nugalėtojui atlyginti jo patirtus nuostolius, išmokėti atlyginimą (CK 6.948, 6.952 str.)⁹²⁹. Tuo tarpu viešojo administravimo subjektas norėdamas vienašališkai pakeisti ar nutraukti sudarytas koncesijos sutartis viešojo intereso motyvu, bet kokių atveju privalėtų kreiptis į teismą. Žinoma, koncesijų sutartiniai santykiai yra ilgalaikiai ir susiję su ūkinės veiklos, kuri yra šios sutarties dalyku, reguliavimu, todėl ir sudarę atitinkamą sutartį viešojo administravimo subjektai, kaip valdžios subjektai, nepraranda kompetencijos priimti minėtą veiklą reglamentuojančius teisės aktus. Tačiau pažymėtina, kad valdžios institucijų veiksmai, kuriais nustatomas teisinis reglamentavimas, įtakojančias sutarties kontrahento galimybes, teismų praktikoje vienareikšmiškai vertinami ne kaip jo prerogatyvos, o kaip ekstrasutartinis jo įsiterpimas į sutartinę prievolę, kuris gali lemti priešingos sutarties šalies atleidimą nuo visos ar dalies prievolės⁹³⁰. Atitinkamai būtų vertintini ir viešojo administravimo subjekto priimti administracinio reglamentavimo aktai, turintys įtakos koncesijos sutarties vykdymo sąlygoms.

⁹²⁸ Pavyzdžiui, Lietuvos apeliacinis teismas yra konstatavęs, kad koncesiją suteikiančioji institucija turi teisę atšaukti konkursą laikotarpio nuo konkurso sąlygų paskelbimo iki išsamių įpareigojančių konkurso pasiūlymų pateikimo pirmojoje pusėje (Koncesijų įstatymo 9 str. 4 d.). Tačiau jei laikotarpyje nuo šioje normoje nustatyto termino pabaigos iki koncesijos sutarties sudarymo atsiranda arba paaiškėja aplinkybės, dėl kurių koncesijos sutarties vykdymas tampa neįmanomas (minėto įstatymo 26 str. 1 d. 2 p.), nėra pagrindo teigti, kad šalys privalo baigti derybas, sudaryti koncesijos sutartį ir tik tuomet ją nutraukti (Lietuvos apeliacinio teismo 2009 m. birželio 15 d. nutartis c. b. Nr. 2A-457/2009 UAB „Medikona“ v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija ir Vilniaus miesto savivaldybė*).

⁹²⁹ Lietuvos apeliacinio teismo 2009 m. birželio 15 d. nutartis c. b. Nr. 2A-457/2009 UAB „Medikona“ v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija ir Vilniaus miesto savivaldybė*.

⁹³⁰ Pvz., žr. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. balandžio 12 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-273/2006 *Vilniaus miesto savivaldybė v. UAB „Baltijos parkingas“ ir UAB „Vilniaus parkavimo kompanija“*.

Vertinant šilumos ūkio perdavimo sutarčių vykdymo, pakeitimo ir nutraukimo režimą, matyti, kad, nepaisant šių sutarčių glaudaus ryšio su viešojo intereso ir savivaldybės funkcijų įgyvendinimu, viešojo administravimo subjektui nėra suteikiamos jokios prerogatyvos, o minėti klausimai sprendžiami remiantis išimtinai civilinės teisės nuostatomis. Viešojo intereso ir savivaldybės funkcijų įgyvendinimo elementai nevertinami kaip suteikiantys šiems subjektams prerogatyvas, tačiau jie lemia sutarties esmę ir prigimtį, todėl griežtas sutartinių įsipareigojimų laikymasis turi esminę reikšmę ir keičia civilinių principų turinį. Atsižvelgiant į tai, gali būti nustatyta padidinta privačios sutarties šalies pareigų apimtis, pvz., privataus kontrahento pareiga derinti su viešuoju subjektu veiksmus, kurie gali daryti įtaką sutarties tinkamam vykdymui⁹³¹. Tačiau vienašališki viešojo administravimo arba kitų viešųjų subjektų administraciniai aktai, kuriais atliekama tiesioginė intervencija į sutartį, yra nepateisinami, net kai juos sąlygoja įstatymų pasikeitimai⁹³²: neneigiant tokių aktų administracinės prigimties yra sprendžiama, kad viešosios teisės aktų nuostatos dėl galios juos priimti⁹³³ negali būti taikomos visa apimtimi, kai šis subjektas dalyvauja civiliniuose teisiniuose santykiuose lygiais pagrindais su kitais ūkio subjektais, nes vienašališkais aktais kištis į šalių privatinės teisės reguliuojamus santykius yra draudžiama, tuo tarpu, sutartis gali būti

⁹³¹ Pvz., aiškinant sutarties sąlygos apėmė reikalavimą, kad bendrovė veiklą vykdys išimtinai tam tikros savivaldybės teritorijoje, pakako tinkamo CK 6.193 straipsnio nuostatų taikymo. Teismas atmetė kasatoriaus prielaidą, kad savivaldybė, kaip stipresnioji šalis, galėjo bet kada pakeisti sutarties sąlygas, ir išaiškino, savivaldybė turėjo pagrįstą lūkestį, jog bendrovė, įkurta specialiai šiai sutarčiai vykdyti, veiks tik tos savivaldybės teritorijoje. Vertinant, ar sutarties pažeidimas yra esminis, buvo sprendžiama pagal CK 6.217 str. 2 dalyje įtvirtintus kriterijus, tačiau atsižvelgta į pirmesnę sutarties sąlygų aiškinimą, o taip pat į viešojo intereso ir savivaldybės funkcijų vykdymo elementus, todėl sutarties šalių bendradarbiavimo pareiga (CK 6.200 str. 2 d.) buvo aiškinama griežtai – kaip privataus kontrahento pareiga *derinti* su savivaldybe savo privataus pobūdžio veiksmus, kurie gali daryti įtaką sutarties tinkamam vykdymui. Teismas vertino, kad operatoriui pažeidus šiuos įsipareigojimus, kaip bendradarbiavimo pareigą, savivaldybė iš esmės negauna to, ko tikėjosi iš sutarties (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. gegužės 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-212/2012 *Ukmergės rajono savivaldybė ir kt. v. UAB „Energijos taupymo centras“ ir kt.*).

⁹³² Kauno apygardos teismo 2012 m. vasario 27 d. nutartis c. b. Nr. 2-755-153/2012 *UAB „Litesko“ v. Alytaus miesto savivaldybė*.

⁹³³ Nagrinėtu atveju, Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnis, suteikiantis teisę savivaldybės tarybai sustabdyti, pakeisti ar panaikinti jos priimtus administracinius aktus, buvęs savivaldybės tarybos sprendimo pripažinti netekusiu galios ankstesnį jos sprendimą dėl šilumos ūkio modernizavimo sutarties pratęsimo iki 2026 metų.

peržiūrėta, pakeista, nutraukta ar pripažinta negaliojančia remiantis išskirtinai Civilinio kodekso ir pačios sutarties numatyta tvarka, t.y., apibūsiu šalių sutarimu, esant esminiam sutarties pažeidimui arba teismo tvarka⁹³⁴. Imperatyvių normų pasikeitimo ir sutarties santykis tokiais atvejais apibrėžiamas pagal CK 6.157 straipsnio 2 dalies nuostatas: esant tęstiniam sutartinių santykių pobūdžiui, šalys savo susitarimu negali pakeisti, apriboti ar panaikinti imperatyviųjų teisės normų galiojimo ir taikymo, o sutarties vykdymas turi atitikti imperatyviasias teisės normas - pasikeitus įstatymų nuostatomis, jos turi būti vykdomos tiesiogiai ir jokie papildomi sutarčių pakeitimai nebūtinai, tačiau kai įsigalioję nauji teisės norminiai aktai įtakoja pagrindinius sutarčių finansinius, ekonominius ir / ar techninius rodiklius, atitinkamos sutarčių nuostatos turi būti keičiamos šalių sutarimu taip, kad jos kiek įmanoma turėtų tą patį teisinį ir ekonominį rezultatą, kaip ir keičiamoji nuostata⁹³⁵. Taigi, matyti, kad teismų praktikoje klausimai, susiję su būtinybe keisti ar nutraukti šios rūšies sutartis viešojo intereso motyvu, sprendžiami nesuteikiant atitinkamų prerogatyvų viešojo administravimo subjektui vienašališkais sprendimais lemti sutarties likimą, o vadovaujantis įstatymų ir sutarties nuostatomis nustatant balansą tarp sutartinių įsipareigojimų vykdymo, jų tęstinumo, ir imperatyvaus teisinio reglamentavimo. Be jokios abejonės, tokį balansą, įgyvendinant teisingumą, gali nustatyti tik teismas, o ne viešojo administravimo subjektas, esantis sutarties šalimi. Vadinasi, imperatyvių normų (kurios savo ruožtu siejamos su viešuoju interesu) tiesioginis taikymas jau sudarytai tęstinio pobūdžio sutarčiai yra pakankamas instrumentas siekiant operatyviai spręsti su viešojo intereso įgyvendinimu susijusius sutarties tolesnio vykdymo klausimus, tuo tarpu vienašalės viešojo subjekto intervencijos, įvertinus

⁹³⁴ Teismas pabrėžė, kad <...>, kad tarp šalių susiklostė sutartiniai prievoliniai santykiai <...> sutarties pagrindu, šalys sutartyse aptarė sutarčių pakeitimo tvarką. Šios tvarkos nesilaikymas ir sutarčių galiojimo išsprendimas administraciniu aktu teismo vienareikšmiškai įvertintas kaip CK 6.189 str. 1 dalies pažeidimas.

⁹³⁵ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. lapkričio 23 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-605 *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. UAB Klaipėdos jūrų krovinių kompanija „Bega“*; Kauno apygardos teismo 2012 m. vasario 27 d. nutartis c. b. Nr. 2-755-153/2012 *UAB „Litesko“ v. Alytaus miesto savivaldybė*.

ir jo įgaliojimų tiesiogiai ginti viešąjį interesą energetikos sektoriuje nebuvimą, teismo pagrįstai įvertintos kaip viešojo subjekto veikimas *ultra vires*.

Apibendrinant, galima teigti, kad klausimai, kurie kyla dėl šių sudėtingų tęstinio pobūdžio sutarčių vykdymo ir kurie siejami su tinkamu viešojo subjekto funkcijų, viešojo intereso įgyvendinimu, Lietuvos teismų praktikoje sprendžiami ne pripažįstant šiems subjektams privilegijas, prerogatyvas, o tiesiog, atsižvelgiant į viešuosius šių sutarčių prigimties elementus, specialiai pritaikant civilinės teisės principus ir normas šių sutarčių aiškinimui: to pilnai pakanka viešojo subjekto interesų ir viešojo intereso apsaugai, kuri turi būti derinama su asmenų subjektinių teisių apsauga ir gynyba bei pastarųjų teisių nepaneigti. Tuo tarpu vienašališki šio subjekto veiksmai pagrįstai vertinami kaip paneigiantys ne tik civilinės, bet ir administracinės teisės principus⁹³⁶.

Valstybės turto naudojimo ir disponavimo santykių specialiaame teisiniame reglamentavime yra įtvirtintos ne tik viešojo administravimo subjekto teisės, bet ir jo pareigos nutraukti sudarytą sutartį esant specialioms juridiniams faktams - kai sutarties objektas (valstybės, savivaldybės turtas) naudojamas ne pagal paskirtį⁹³⁷. Tačiau pažymėtina, kad tokios pareigos (nors jos neabejotinai siejamos su viešuoju interesu ir kyla iš imperatyvių teisės normų) nevertintinos kaip jo prerogatyvos nutraukti sutartį viešojo intereso motyvu. Jos apibrėžia specialų šios rūšies sutarčių esminio pažeidimo atvejį, patenkantį į nebaigtinę CK 6.217 str. 1 d. nustatytą pažeidimų sritį, o viešojo subjekto pareiga nutraukti sutartį – tai jo, kaip valstybės (savivaldybės) turto patikėtinio, civilinė teisinė pareiga (CK 4.106, 4.109 str.)⁹³⁸. Šios nuostatos yra detalizuojančios civilinį teisinį reguliavimą ir

⁹³⁶ Kauno apygardos teismas cituotoje byloje skundžiamą aktą nagrinėjo ne tik civilinės teisės požiūriu, bet ir pagal Viešojo administravimo įstatymo nuostatas ir konstatavo jo neteisėtumą. Šiuo atveju vien tik jau ankstesnio administracinio akto, suteikiančio subjektines teises, vienašalis panaikinimas neatitiko ne tik civilinės, bet ir administracinės teisės nuostatų – šį aktą, remiantis ABTĮ ir suformuota administracinių teismų praktika, galėjo panaikinti ne pats subjektas, o tik teismas.

⁹³⁷ CK 6.641 str. 1 d. 1 ir 2 p., 6.564 str. 1 d. 1 p., Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 13 str. 3 d., Žemės įstatymo 9 str. 14 d.

⁹³⁸ Žr. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutartį c. b. Nr. 3K-3-18/2011 *VšĮ reabilitacijos centras „Aušveita“ v. Vilniaus apskrities viršininko administracija*. Aptariamoms specialioms nuostatom siejamos su valstybės, kaip savininkės, statusu. Teismas pažymėjo, kad privatus kontrahentas turėjo užtikrinti valstybei nuosavybės teise priklausančio turto naudojimą pagal jo paskirtį (socialinės ir

suderinamos su jame numatytomis atitinkamų sutarčių šalių teisėmis, jų pusiausvyra.

Teismų praktikoje pažymima, kad valstybės materialiojo turto nuomos sutartims taikytinos ir bendrosios CK šeštosios knygos XXVIII skyriaus normos, tarp jų bendrosios nuomos sutarčių teisės ir pareigos bei nuomos sutarties pabaigą nustatančios normos. Valstybės ir savivaldybių turto nuomos tvarką reglamentuojantys teisės aktai taikytini pagal CK 1.3 str. 2 dalyje įtvirtintas kodekso ir kitų įstatymų konkurencijos taisykles⁹³⁹. Nors viešojo administravimo subjektams praktikoje iškyla poreikis nutraukti šias sutartis, pvz., išnykus patalpų nuomos poreikiui, sumažinus darbuotojų skaičių, pablogėjus valstybės ir savivaldybės ekonominei padėčiai, tai nereiškia, kad jie gali tai daryti kitais pagrindais nei numatytieji Civiliniame kodekse. Teismų praktikoje tokios aplinkybės ir viešojo administravimo subjekto teisė nutraukti sutartį vertinamos pilna apimtimi ir tiesiogiai taikant šio kodekso nuostatas, pvz., vertinama, ar nuomos sutartyje jos buvo numatytos kaip suteikiančios apeliantui teisę vienašališkai nutraukti sutartį prieš nuomos termino pabaigą (CK 6.217 str. 5 d.); ar viešasis subjektas kreipėsi CK 6.498 straipsnio nustatyta tvarka į teismą dėl nuomos sutarties nutraukimo prieš terminą; ar šios aplinkybės atitinka CK 6.212 straipsnyje įtvirtintos nenugalimos jėgos sąlygas, ar subjektas bandė išsaugoti šalis siejusių sutartinius santykius, kreipdamasis dėl sutarties sąlygų ir jos vykdymo tvarkos pakeitimo į sutartinį kontrahentą (CK 6.204 str.)⁹⁴⁰ ir pan. Teismų sprendimuose būdavo pabrėžiama, jog tai, kad nuomos sutartyje šalys neaptarė galimybės perskaičiuoti nuomos mokesčių, nereiškia imperatyvaus draudimo keisti nuomos mokesčio dydį, nes sutarties laisvės principas leidžia šalims ne tik

sveikatos reabilitacijos paslaugos), tačiau esminę reikšmę turėjo tai, kad dėl netinkamo ieškovo ir trečiųjų asmenų įsipareigojimų vykdymo pastatų būklė nuolat blogėja, valstybė, kaip turto savininkė, patiria nuostolių.

⁹³⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. vasario 10 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-22/2009 *VĮ Valstybės turto fondas v. E. S. ūkinė-komercinė zoofirma*.

⁹⁴⁰ Lietuvos apeliacinio teismo 2013 m. kovo 29 d. nutartis c. b. Nr. 2A-182/2013 *UAB „Nekilnojamojo turto gama“ v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.

sudaryti sutartį, bet ir pakeisti jau sudarytoje sutartyje sulygtas sąlygas, o CK 6.204 straipsnis numato teisę šalims koreguoti (keisti) sutartį, kai sutarties vykdymas vienai sutarties šaliai tampa sudėtingas dėl pasikeitusių aplinkybių. Tiesa, naujausioje teismų praktikoje šalių galimybės derėtis dėl sutarties pakeitimo yra susiaurinamos analogiškai kaip viešųjų pirkimų teisiniame reglamentavime ir jo taikymo teismuose praktikoje⁹⁴¹. Kol kas šis sprendimas yra vienintelis tokios praktikos pavyzdys, tačiau į ją atkreiptinas dėmesys, nes tai vienas naujausių teismo sprendimų šių sutartinių santykių srityje ir jis keičia prieš tai suformuotą praktiką, taigi, šis sprendimas atspindi naujausias tendencijas dėl viešosios ir privatinės teisės santykio šių sutartinių santykių srityje – valstybės turto disponavimo santykiams, kurie kyla iš konkurso procedūrų, taikyti tokias pačias griežto pobūdžio taisykles, kokios yra nustatytos ES ir Lietuvos viešųjų pirkimų teisėje⁹⁴². Tačiau kartu pažymėtina, kad išaiškinimas, esą tokiu atveju, kai sutarties vykdymas vienai šaliai tampa sudėtingesnis, sutartis gali būti nutraukiama ir skelbiamas naujas konkursas šioms negyvenamosioms patalpoms išnuomoti, jokių būdu nereiškia vienašalio nutraukimo prerogatyvos viešajam subjektui pripažinimo – atsižvelgiant į teismo sprendimo motyvaciją, tokia teise galima būtų

⁹⁴¹ Žr. jau minėtą Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. birželio 20 d. nutartį c. b. Nr. 3K-3-299/2012 *VĮ „Tarpautinis Vilniaus oro uostas“ v. UAB „Travel Retail Vilnius“*.

⁹⁴² Diskutuotina, ar viešųjų pirkimų teisinio režimo valstybės turto disponavimo santykiams pritaikymas yra pagrįstas, ypač atsižvelgiant, kad būtent valstybės nekilnojamojo turto įsigijimas yra aiški viešųjų pirkimų reguliavimo išimtis ir ši norminė sistema nėra skirta reguliuoti valstybės materialaus turto disponavimo santykius. Galbūt šių pirkimų konkursų ir viešojo konkurso dėl minėto turto pardavimo ar nuomos tikslai yra panašūs, ir taikyti panašų teisinį režimą būtų logiška. Vis dėl to, kadangi šie turiniai santykiai remiami teisinio apibrėžtumo principu, tai reiškia ir tai, kad nesant tiesiogiai ribojančių sutarties šalių teises imperatyvių nuostatų, tokios analogijos ir negali būti daromos. Be to, šios teisės minėta analogija susiaurintos net daugiau, nei nustato viešųjų pirkimų reglamentavimas. Pastarasis nedraudžia sutarties kainos keitimo absoliučia apimtimi, ir, juolab, CK 6.204 str. 2 dalyje nustatytais atvejais. Šio darbo apimtyje nėra tikslinga atlikti detalios šios vienos nutarties analizės, tik pastebėtina, kad ja nepaneigiamos ankstesnės teismų praktikos nuostatos, kurios numato galimybes keisti esmines sutarties sąlygas, paliekant nuomininkui galimybę CK 6.487 str. 1 dalies normoje nustatytu atveju reikalauti atitinkamai sumažinti nuomos mokesčių, kai įstatyme ar sutartyje nenustatyta kitaip ir dėl aplinkybių, už kurias nuomininkas neatsako, iš esmės pablogėja sutartyje numatytos naudojimosi daiktu sąlygos arba daikto būklė (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. vasario 10 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-22/2009 *VĮ Valstybės turto fondas v. E. S. ūkinė-komercinė zoofirma*).

pasinaudoti tik Civiliniame kodekse numatytais pagrindais ir nutraukti sutartį tik teismo tvarka vadovaujantis CK 6.204 ar kitais straipsniais⁹⁴³.

Sutarties sąlygoms esant reglamentuotoms imperatyviomis įstatymo normomis, šios sąlygos visuomet aiškinamos minėtų imperatyvių normų kontekste, t.y., šalių prisiimtos prievolės apimtį lemia sutartinės prievolės atitinkamas susietumas su imperatyvių normų nuostatomis. Tačiau vien dėl to šis subjektas negali būti laikomas įgijusiu prerogatyvą privataus subjekto atžvilgiu – viešojo subjekto, kaip sutarties šalies, teisių apimtį lemia objektyvūs pagrindai, susiję su specifiniu sutarties dalyku⁹⁴⁴, bet ne su juo, kaip valdžios subjektų, teisiniu statusu. Jei prievolės apimtis sutartyje nebuvo eksplicitiškai pilnai apibrėžta, tačiau, atsižvelgiant į specifinį sutarties dalyką, kyla iš imperatyvių teisės normų įgyvendinimo poreikio, aiškintina, kad privatus kontrahentas, sudaręs atitinkamą sutartį, prisiima šią prievolę pilna apimtimi, t.y., taip, kaip ją apibrėžia ne tik sutarties, bet ir imperatyvių teisės aktų nuostatos, atitinkamai pastarosios per sutartį lemia ir viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisės apimtį. Taigi, viešosios ir privačiosios šalies teisių ir pareigų apimtis vertinta išimtinai civiliniais teisiniais pagrindais, aiškinant sutarties sąlygas sutinkamai su imperatyviomis įstatymų nuostatomis. Tam, kad sutarčių su viešuoju elementu aiškinimo atveju privačiam kontrahentui nebūtų implikuota prievolė, kurios jis apskritai neketino prisiimti, taikytinas kompleksinis teisės aiškinimas, ne „aklai“

⁹⁴³ Dėl sutarties nutraukimo iš esmės nespręsta. Teismo motyvacija yra nukreipta į sutarties keitimo galimybių sumažinimą. Galimybė kreiptis į teismą dėl sutarties nutraukimo esminių aplinkybių pasikeitimo atveju buvo nurodyta kaip *obiter dicta*.

⁹⁴⁴ Pvz., asmeniui, sudariusiam *vandens telkinio nuomos verslinei žūklei* sutartį, teisės aktais buvo imperatyviai nustatyta viešojo pobūdžio prievolė atkurti žuvų išteklius ir juos gausinti. Spręsdamas ginčą dėl tokio įžuvinimo kompensavimo kaip nuomojamo turto neva esminiu pagerinimu padarytų išlaidų, teismas konstatavo, kad ieškovas, sudaręs sutartį dėl ežero nuomos ir jį įžuvinęs, įvykdė prievolę, kuri jam atsirado nuomos sutarties pagrindu ir kurią numatė teisės aktai. Teismas nelaikė to nei nuomos objekto vertės pagerinimu, nei atsakovų nepagrįstu praturtėjimu (Lietuvos apeliacinio teismo 2006 m. sausio 31 d. nutartis c. b. Nr. 2A-92/2006 UAB „Vįja“ v. Lietuvos valstybė, Vilkaviškio rajono savivaldybė ir T. S.). Iš tiesų CK normos dėl nuomojamo turto pagerinimo išlaidų kompensavimo netaikytinos tokiam pagerinimui, kuris, remiantis imperatyviomis normomis, yra neatsiejamas nuo pagrindinės prievolės. Neimplikavus tokių imperatyvių normų, kaip sąlygų, tokių objektų naudojimas *ab initio* lemtų turto naudojimą ne pagal paskirtį. Tokios sutartys apskritai negalėtų būti sudaromos, prieštarautų imperatyvioms teisės normoms ir būtų niekinės.

perkeliant į sutartį kiekvieną imperatyvią nuostatą, o prieš tai išaiškinant ir tiksliai apibrėžiant imperatyvios teisės normos turinį ir apimtį⁹⁴⁵.

Imperatyvių teisės aktų nuostatos gali sąlygoti ir sutarties sąlygų automatišką pakeitimą. Tai būdinga toms sutartims, kurių sąlygos yra tiesiogiai reglamentuotos šiais aktais ir būtent pastaruosiuose yra nustatomas tokio automatiško sutarties pakeitimo reikalavimas. Pvz., į valstybinės žemės nuomos sutartis yra įtraukiama Naudojamų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos taisyklių⁹⁴⁶ 38.11 punkto reikalavimus atitinkanti sąlyga, jog, savivaldybės tarybai pakeitus žemės nuomos mokesčio tarifą, sumažinus žemės nuomos sutartyje nustatytą nuomos mokesť arba nuo jo atleidus, taip pat pakeitus žemės nuomos mokesčio mokėjimo terminus, šios sutarties šalys privalo vadovautis savivaldybės tarybos sprendimais. Taigi, konkrečių imperatyvių teisės normų pasikeitimai atitinkamai sąlygoja ir sutarties sąlygų pasikeitimus - nuo teisės aktuose nustatytų nuomos mokesčių dydžio šalys negali nukrypti tarpusavio susitarimais⁹⁴⁷. Tokių aktų taikymas jau sudarytai sutarčiai remiasi CK 6.157 str. 2 dalies nuostatomis: esant tęstiniam sutartinių santykių pobūdžiui, sutarties vykdymas ir (ar) jos pakeitimas turi atitikti imperatyvias teisės normas, galiojančias vykdant ir (ar) keičiant sutartį. Priešingu atveju tai reikštų nebegaliojančio teisės akto, konkrečiai nustatančio sutarties kainos dydį, taikymą⁹⁴⁸. Be to, tokie pozityviosios teisės

⁹⁴⁵ Sutinkamai su viešosios teisės intervencijos į privatinę teisinę sritį ribotumo principu, ne tik sutarties sąlygos, o ir imperatyvios teisės normos turinys, prieš nustatant jos viršenybę sutarčiai, turi būti išaiškintas remiantis teisės aiškinimo principais (žr. Mikelėnienė D., Mikelėnas V., *op. cit.*, p. 254, 255 ir Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 251-253). Jei išaiškinus minėtos normos turinys yra aiškiai draudžiantis sutarties sudarymą ar tolesnį vykdymą, sutartis *prieštarauja* imperatyvioms įstatymo normoms ir yra niekinė. Kitais atvejais *favour contractus* principas lemia pirmenybės teikimą tam sutarties aiškinimui, kuris patvirtina sutarties galiojimą (CK 6.193 str.), ir tinkamai išaiškinta imperatyvi norma gali būti implikuojama, nes tai nereikštų privataus kontrahento teisių nepagrįsto ir neproporcingo apribojimo, o kartu būtų išlaikytas ir teisinių santykių stabilumas ir apibrėžtumas.

⁹⁴⁶ Naudojamų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 260. Valstybės žinios, 1999, Nr. 25-706; 2004, Nr. 167-6128; 2011, Nr. 53-2551.

⁹⁴⁷ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. balandžio 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-163/2011 *Panevėžio miesto savivaldybė v. UAB „Žiedų pasaulis“*.

⁹⁴⁸ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. lapkričio 23 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-605 *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcijos v. UAB Klaipėdos jūrų krovinių kompanija „Bega“*.

pasikeitimai nebūtinai lemia subjektinės teisės pagal sutartį pažeidimą – visais atvejais vertintina, ar sutarties apimtyje subjektas buvo įgijęs konkrečią subjektinę teisę⁹⁴⁹. Atitinkamai, pasikeitus teisiniam reguliavimui, gali atsirasti ir sutartyje *ab initio* nenumatytos viešojo subjekto teisės, pagrindai pakeisti arba net nutraukti sutartį. Tačiau tai nevertintina kaip šio subjekto prerogatyvos - atitinkami klausimai vertinami pagal bendras civilinių įstatymų galiojimo taisykles (CK 1.7, 6.157 str. ir kt.), kitaip tariant, pati civilinė teisė apima šiuos sutarčių pakeitimo atvejus, kaip specialius, ir yra pakankama šių situacijų sureguliuavimui. Taigi, viešojo administravimo subjektų teisės jų sutartinio kontrahento atžvilgiu, net ir kylančios iš pasikeitusio teisinio reglamentavimo (iš už sutartinio santykio ribų), Lietuvos teismų praktikoje vertinamos pagal atitinkamas civilinių įstatymų galiojimą reglamentuojančias teisės nuostatas, o pastarosios neleidžia traktuoti jų, kaip valdžios subjektų prerogatyvų.

Viešojo administravimo subjekto veiksmai, norminiu teisės aktu reguliuojant ir, vadovaujantis juo, nustatant konkrečiuose ikisutartiniuose ar sutartiniuose santykiuose sutarties kainą objektyviai vienodai gali būti vertinami tiek kaip jų administracinis aktas, tiek kaip ir savininko statuso įgyvendinimas. Tai yra ideali sutaptis. Tačiau nesant imperatyvių nuostatų dėl sutarties kainos, o, atvirkščiai - jei teisės aktų normos yra lanksčios dėl jos nustatymo, pavyzdžiui, numato viešojo administravimo subjekto teisę (autonomišką galimybę) konkrečiu atveju mažinti sutarties kainą ar nuo jos mokėjimo atleisti, sutarties kainos nustatymas yra išimtinai šio subjekto (ar valstybės, savivaldybės), kaip savininko,

⁹⁴⁹ Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad įstatymų pagrindu atsirandančių teisių ir pareigų pobūdį lemia jų atsiradimo metu galiojančios teisės normos. Teisės normų kaita negali turėti įtakos toms teisėms ir pareigoms, kurios atsirado iki šių aktų įsigaliojimo. Teisės normos, panaikinančios ankstesniąją, įsigaliojimas nereiškia, kad išnyksta civilinės teisės ir pareigos, įgytos ankstesnės normos pagrindu ir joje nustatytais sąlygomis. Teismai privalo šias teises pripažinti ir ginti nuo pažeidimų teisių atsiradimo metu galiojusiu teisės normų pagrindu (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2002 m. gegužės 29 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-782/2002 *Lietuvos kariuomenė v. P. U. ir V. V. U.*). Tačiau pagal šią taisyklę ginamos *tik tos teisės, kurios jau buvo įgytos* netekusio galios teisės akto pagrindu. Santykiams esant tęstiniais, asmenys įvairias iš šių santykių kylančias teises įgyja ne tuo pačiu momentu. Atitinkamai, turi būti vertinama, ar asmuo pagal konkretų jau nebegaliojantį teisinį reglamentavimą jau buvo įgijęs subjektinę teisę (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. vasario 13 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-102/2006 *VĮ Radviliškio miškų urėdija v. R. K. ir kt.*).

autonomijos (įskaitant sutarties laisvę) įgyvendinimas⁹⁵⁰ - tai yra lemiamas jo, kaip (būsimos) sutarties šalies, statuso aspektas, kuris negali būti tapatinamas su viešojo administravimo subjekto prerogatyvomis vienašališkai nustatyti ar keisti sutarties sąlygas. Nepaisant to, kad tokį sprendimą minėtas subjektas priima administraciniu aktu, jis įgyvendina sutarties laisvę, kuri šiuo atveju nėra ribota jokia išankstine įstatymine pareiga, taigi, pasinaudojimas ja nėra jokia šio subjekto privilegija, nes tokias pačias teises civiliniuose teisiniuose santykiuose turi kiekvienas turto nuomotojas, t.y. ši jo teisė (laisvė) nėra iš esmės kitokia, nei analogiška privačių asmenų teisė (laisvė). Tokiais atvejais sutarties kaina gali būti nustatoma tik šalių susitarimu. Teismų praktikos dviprasmiškumą šiuo klausimu lemia bent jau trys viešosios teisės aspektai šiuose santykiuose: tai, kad kaina nustatoma administraciniu aktu, yra biudžeto pajamos ir kad jos sumažinimo ar atleidimo nuo jos tikslas apibrėžiamas ir kaip lengvata asmeniui. Dėl to kartais yra sprendžiama, kad tai ne sutartinės teisės (laisvės) įgyvendinimas, o viešojo administravimo veikla⁹⁵¹, tačiau tik tuo atveju, kai *a priori* konstatuojama (pagrįstai arba ne), kad keliamas reikalavimas yra nesusijęs su viešojo subjekto, kaip sutartinių valstybinės žemės nuomos santykių dalyvio, teisėmis ar pareigomis⁹⁵². Tai patvirtina, kad priešingais atvejais, t.y., kai minėtas subjektas,

⁹⁵⁰ Nepaisant to, jog savivaldybėms valstybinės žemės nuomos mokesčio tarifo nustatymo srityje suteikti įgalinimai priimti norminius teisės aktus, o pajamos, gautos už išnuomotą valstybinę žemę, patenka į savivaldybių biudžetus, žemės nuomos mokesčio apskaičiavimo ir taikymo konkrečiuose sutartiniuose santykiuose klausimai yra civilinės teisės dalykas, nes valstybė arba savivaldybė šiuose santykiuose veikia kaip turto savininkas (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. balandžio 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-163/2011 *Panevėžio miesto savivaldybė v. UAB „Žiedų pasaulis“*).

⁹⁵¹ Pvz., žr. Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. liepos 5 d. nutartį byloje *UAB „Maji“ v. Alytaus miesto savivaldybė*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 22, 2011, p. 510-511.

⁹⁵² Cituotoje Kolegijos nutartyje (*supra*, 951) pažymėta, kad pareiškėjo skunde nereikšta reikalavimų ar argumentų, kurie būtų susiję su savivaldybės, kaip sutartinių valstybinės žemės nuomos santykių dalyvio, teisėmis ar pareigomis. Galima diskutuoti, ar tai, iš kokių santykių kyla ginčas, buvo tinkamai nustatyta. Nesant nurodymo skunde, kad pareiškėjas siekia viešojo intereso gynybos ir nekelia su jo paties subjektinių teisių gynimu susijusių reikalavimų, visuomet preziumuotina, kad pastaruosius jis ir kelia. Asmenys paprastai nesikreipia į savivaldybę dėl nuomos mokesčio sumažinimo tiesiog šiaip sau, o veikia savo privačiais interesais dėl nuomos teisių, apimančių nuomos mokesčio dydį, kaip būtinąją (būsimos ar esamos) sutarties sąlygą. Jei eksplicitiškai tai pareiškėjo skunde nebuvo išreikšta, jo reikalavimas galėjo ir turėjo būti patikslintas skundo priėmimo stadijoje. Nepadarius to, neįmanoma tinkamai spręsti ir dėl susiklosčiusių santykių pobūdžio. Be to, pareiškėjo intereso buvimas ar nebuvimas

sprendamas dėl sutarties kainos, veikia kaip sutarties šalis, jo veiksmai nevertintini kaip jo vienašalės valdžios prerogatyvos ir aukščiau minėti viešosios teisės aspektai yra antraeiliai⁹⁵³.

Valstybės ir savivaldybių turto naudojimu ir disponavimu susijusių sutarčių nutraukimas gali būti siejamas ir su specialiais administraciniais aktais, kaip juridiniais faktais, lemiančiais papildomas vienašalio sutarties nutraukimo sąlygas sutartyje, pvz., kaip turto objekto (ne)įtraukimas į privatizavimo programą. Tačiau šie viešojo administravimo subjekto veiksmai, kaip ekstrasutartiniai administraciniai aktai, nelaikomi jo sutartinėmis teisėmis ir netapatinami su sutarties sąlygos, paremtos minėtais aktais, nustatymu. Pastaroji, kaip suteikianti sutartinę teisę viešajam subjektui nutraukti sutartį dėl tokių juridinių faktų (net kai jis pats minėtus administracinius aktus priima), nėra laikoma sąlyga, nustatančia minėto subjekto prerogatyvas ar sukeliančia esminę sutarties šalių nelygybę. Esminę reikšmę turi tai, kad šie objektyvūs ekstrasutartiniai juridiniai faktai ir minėtos sutarties sąlygos saisto privačią sutarties šalį remiantis imperatyvių normų viršenybės ir konsensualizmo principais, kadangi pastaroji buvo informuota apie šias sąlygas ikisutartinėje stadijoje, su jomis sutiko ir įsipareigojo jų laikytis⁹⁵⁴. Kita vertus, jei tokiomis teisėmis viešojo administravimo subjektas

gali būti nustatomas tik nagrinėjant bylą iš esmės (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 6 d. nutartis a. b. Nr. AS2-323-05 *UAB „Lidiva“ v. Vilniaus apskrities valstybinei mokesčių inspekcija*).

⁹⁵³ Tai, kad savivaldybės minėtą mokestį gali mažinti savo biudžeto sąskaita, galima laikyti kartu ir jos paramos forma privatiems asmenims, tačiau teisinis reglamentavimas sistemiskai šių santykių nepriskiria nei mokestiniais, nei valstybės (savivaldybės) paramos santykiams. Santykių dalyko požiūriu tai yra CK reglamentuojami valstybinės žemės nuomos santykiai (CK 6 knygos 4 dalies XXIX skyrius), o sutarties pagrindo arba tikslas, kaip subjektyvūs kriterijai, neturėtų lemti santykio vertinimo. Todėl tai, jog konkrečios sutarties kaina yra paremta lengvatiniu apmokestinimu, manytina, neturėtų būti laikoma aplinkybe, keičiančia santykio dalyką ir prigimtį, ir viešojo administravimo subjekto, kaip šios sutarties šalies, teisių kvalifikavimą.

⁹⁵⁴ Pvz., Lietuvos apeliacinio teismo sprendimas, jog sutarties sąlyga, kad esant nuomotojo *reikalavimui*, nuomos sutarties galiojimo terminas gali būti sąlygotas išnuomoto turto įtraukimu į privatizavimo programą, yra pagrįsta galiojančių teisės aktų nuostatomis. Nors ši sąlyga ir suteikia vienai iš šalių papildomus pagrindus nutraukti nuomos teisinius santykius prieš terminą, ji (sąlyga) negali būti laikoma nepagrįsta ir nesukelia esminės sutarties šalių nelygybės (CK 6.228 str.). Esminę reikšmę turėjo tai, kad patalpos buvo išnuomos viešo konkurso pagrindu ir konkurso dalyviams nuomos sutarties sąlygos turėjo būti žinomos iš anksto, jos nebuvo netikėtos (siurprizinės). Sudarydamas šią sutartį atsakovas turėjo būti apdairus ir numatyti, ar jo priisiimama sutarties su tokia sąlyga sudarymo rizika bus adekvati

naudojasi nesąžiningai, sutartinio kontrahento interesai gali būti ginami vėl gi, - vadovaujantis sąžiningumo principą įtvirtinančiomis civilinės teisės nuostatomis. Taigi, nei viešojo subjekto, nei jo kontrahento teisių reglamentavimas iš tikrųjų neperžengia civilinio teisinio reglamentavimo ribų. Prerogatyvos viešojo administravimo subjektams nėra pripažįstamos ir kitais aptariamų sutarčių vykdymo klausimais. Tam tikrais atvejais šis subjektas gali įgyti tam tikrų prerogatyvų dėl to, kad specialieji įstatymai eksplicitiškai nenustato tam tikros jo, kaip sutarties šalies, pareigos, pvz., aptariamuose sutartiniuose santykiuose, atlyginti nuomininko padarytų privatizavimo objekto pagerinimo išlaidų. Tačiau esant tokiai teisės spragai administracinės teisės principo „leidžiama tai, kas tiesiogiai numatyta“ taikymas šiuose santykiuose nėra galimas. Viešojo administravimo subjektas, kaip nuomotojas negali įgyti prerogatyvos išvengti minėtų išlaidų atlyginimo, net jei įstatyme minėta atlyginimo pareiga nustatyta tik privatizuojamo turto potencialiam pirkėjui, ir taip praturtėti iš jų, gerinant valstybės turto būklę. Specialių teisės aktų nuostatos aiškinamos taip, kad atitiktų civilinės teisės principus, priešpriešinės prievolės esmę ir negali būti aiškinamos taip, kad visiškai paneigtų civilines sutarties šalies teises, todėl atitinkama jo, kaip nuomotojo pareiga yra implikuojama⁹⁵⁵.

Tai, kad sutarties šalių teisių ir pareigų pusiausvyros režimas neišeina iš civilinių santykių reglamentavimo principų ribų, yra patvirtinama ir valstybės turto *privatizavimo sutarčių* atveju. Pvz., sprendamas dėl santykių, kylančių iš akcijų pirkimo-pardavimo sutarties, teismas eksplicitiškai pabrėžė, kad tiek ieškovė, tiek atsakovė Klaipėdos miesto savivaldybė tarpusavio civiliniuose teisiniuose santykiuose yra lygiaverčiai civilinių teisinių santykių dalyviai ir aplinkybė, kad specialiais įstatymais yra griežčiau reglamentuojami valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo klausimai, nereiškia,

numatytam pasiekti komerciniam tikslui (Lietuvos apeliacinio teismo 2008 m. kovo 31 d. nutartis c. b. Nr. 2A-249/2008 *Vilniaus miesto savivaldybė v. UAB „Rong Kang“*).

⁹⁵⁵ Žr. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. balandžio 19 d. nutartį c. b. Nr. 3K-3-257/2006 *UAB „Vijoklių kampelis“ v. VĮ Valstybės turto fondas*.

kad valstybė ar savivaldybė prieš kitą bendrai valdomo juridinio asmens dalyvį, t.y., ieškovę, įgyja privilegijų, o ieškovė praranda įstatyme nustatytas teises⁹⁵⁶. Sutarties šalių teisių ir pareigų apimtis vertinama remiantis civilinės teisės normomis ir principais ir specifiniuose valstybės turto (konfiskuotų prekių) realizavimo sutartiniuose santykiuose⁹⁵⁷: nei viešojo administravimo subjektui, nei privačiam jo kontrahentui nėra suteikiamos išskirtinės privilegijos, o tam tikras įprastų teisių (pvz., galimybės patikrinti perkamo daikto kokybę) apribojimas seka ne iš pardavėjo turimų valdžios įgaliojimų, o iš konsensualizmo principo – kad sutarties šalis sudarydama sutartį kaip sutartinių įsipareigojimų įsipareigojo laikytis griežtai suformuluotų ir visiems konkurso dalyviams vienodai taikytų konkurso sąlygų⁹⁵⁸.

Socialinio būsto nuomos sutarčių teisinis reglamentavimas lemia specialius šių sutarčių nutraukimo pagrindus, kurių nustatymas šios rūšies sutartyse yra imperatyviai privalomas, pavyzdžiui, dėl neatitikimo įstatyme nustatytų subjektiškumo reikalavimų⁹⁵⁹ arba, kaip ir valstybinės žemės nuomos sutarčių nutraukimo atveju, – dėl sutarties objekto tikslinės paskirties pažeidimo⁹⁶⁰. Tai

⁹⁵⁶ Nagrinėjamu atveju – teisę būti informuotai apie ketinimą parduoti akcijas pagal Akcinių bendrovių įstatymo 47 str. 1 dalį (Klaipėdos apygardos teismo 2012 m. vasario 2 d. nutartis c. b. Nr. 2A-155-370/2012 UAB „Seego“ v. Klaipėdos miesto savivaldybė ir kt.).

⁹⁵⁷ Bešeimininkio, konfiskuoto, valstybės paveldėto, į valstybės pajamas perduoto turto, daiktinių įrodymų, lobių ir radinių perdavimo, apskaitymo, saugojimo, realizavimo, gražinimo ir pripažinimo atliekomis taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 26 d. nutarimu Nr. 634. Valstybės žinios, 2004, Nr. 86-3119.

⁹⁵⁸ Panevėžio apygardos teismo 2010 m. liepos 23 d. nutartis c. b. Nr. 2A-443-212/2010 R. K. v. Panevėžio teritorinė muitinė. Atitinkamai ir kai kurios susijusios sutartys, pvz., sutartis dėl valstybei perduotino turto pardavimo (paslaugų), tarpininkavimo parduodant vertybinius popierius ir investicines priemones, vertybinių popierių pirkimo-pardavimo, šio turto dovanojimo sutartys reglamentuotos aukščiau minėtose taisyklėse, turėtų būti laikomos civilinėmis, o šalių teisių ir pareigų pusiausvyra vertinama remiantis civilinės teisės principais, taikomais atsižvelgiant į imperatyvias teisės normas.

⁹⁵⁹ Žr. Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti ir daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymo (toliau – Paramos būstui įstatymas) 11 str. 3, 4 d.

⁹⁶⁰ Šios sutarties specialius pasibaigimo pagrindus lemia imperatyvi Paramos būstui įstatymo 2 str. 8 dalies norma dėl socialinio būsto specifinės tikslinės paskirties, kuri aiškinama kaip nustatanti (implikuojanti) ir sutartinę sąlygą dėl socialinio būsto naudojimo pagal tikslinę paskirtį, t.y. kad jame gyvens asmuo (asmenys), kuriam (kuriems) jis suteiktas, nes, priešingu atveju, teisę į šį būstą turėtų įgyti kiti asmenys. Tai atitinkamai yra specialioji norma CK 6.611 straipsnio atžvilgiu. Susietas CK ir minėto įstatymo normų taikymas lemia, kad socialinio būsto nuomos sutartis gali būti nutraukiama ir tais atvejais, kai nuomininkas nors ir vykdo pareigas pagal sutartį, bet negyvena socialiniame būste ar jį subnuomoja, nes tuo yra pažeidžiama sutarties objekto tikslinė paskirtis (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. lapkričio

neturi nieko bendra su viešojo sutarties kontrahento prerogatyvomis – šalių teisių ir pareigų pusiausvyra išlieka pagrįsta civilinės teisės principais ir normomis. Kita vertus, specialusis reglamentavimas teismų praktikoje kai kuriais atvejais aiškinamas plečiamai, kaip įtvirtinantis ir specialius draudimus nutraukti socialinio būsto sutartis. Tokiu būdu, viešojo administravimo subjektai, kaip šių sutarčių šalys, yra deprivilegijuojami, ribojant jų teisę nutraukti šias sutartis su nemokiais nuomininkais bendraisiais civiliniais pagrindais, remiantis, kad jie atitinka įstatymo nustatytus minėtus subjektiškumo reikalavimus, kaip jų socialinę garantiją⁹⁶¹. Tačiau kitose bylose buvo išaiškinta, kad ši garantija gali būti taikoma tik kai būsto nuomininkas yra materialiai nepajėgus dėl pateisinamų priežasčių, taigi, abiejų šios sutarties šalių teisių ir pareigų pusiausvyra buvo užtikrinta, remiantis bendruoju ir civilinės teisės principu dėl nepiktnaudžiavimo suteikta teise. Taigi, specialūs šios sutarties nutraukimo pagrindai nėra viešojo administravimo subjektų prerogatyvos (nei, atvirkščiai – apribojimai), kildinamos iš jų, kaip valdžios subjektų, statuso, o yra nulemti šių sutarčių objekto ir tikslo ypatybių. Sistemškai logiškai jie atitinka civilinio teisinio reguliavimo nuostatas ir yra suderinami su juo. Dėl šios sutarties šalių lygiateisiškumo teismas yra pasisakęs ir eksplicitiškai, pirmiausia sprenddamas, kad sudarydama, vykdydama ir nutraukdama gyvenamosios patalpos nuomos bei kitas civilines teises sutartis,

3 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-473/2009 *Vilniaus miesto savivaldybė v. I. R. ir kiti*; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. lapkričio 16 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-501/2009 *Vilniaus miesto savivaldybė v. V. M. ir kiti*).

⁹⁶¹ Aiškindamas Paramos būstui įstatymo 11 str. 5 dalį, Teismas sprendė, jog ši įstatymo garantija taikoma ir tuo atveju, kai nuomininkas mokesčių nemoka nuolat, daugiau kaip tris mėnesius ir taikė jos viršenybę CK 6.611 straipsnio atžvilgiu (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. spalio 11 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-387/2011 *Vilniaus miesto savivaldybė v. L. K., N. K. ir A. K.*). Toks aiškinimo būdas gali būti kvestionuojamas. Atsižvelgiant į minėto įstatymo 11 str. 5 dalies normos paskirtį ir prasmę, ji nėra susijusi su teisinių pasekmių, kylančių iš sutarties pažeidimo, reglamentavimu, o nustato sutarties pasibaigimo, *nesant šalių kaltės*, atvejus. Todėl ji negalėtų būti nei sistemškai taikoma su CK 6.611 straipsnio nuostatomis, nei galima būtų laikyti, kad tarp šių teisės normų yra kolizija. Sutarties šalių teisių ir pareigų pusiausvyrai esminio sutarties pažeidimo atveju turėtų būti taikomas CK 6.611 straipsnis. Nepaisant to, kad šios sutartys turi specifinį socialinį tikslą, pastarasis negali būti aiškinamas kaip teikiantis pagrindą socialinio būsto patalpas teikti neatlygintinai, nors ir laikinai. Kitose bylose šis teismo išaiškinimas pagrįstai buvo „sušvelnintas“, nustatant, kad socialinio būsto nuomininkai turi įrodyti ir tam tikrų specialiųjų sąlygų buvimą (pvz., žr. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. gruodžio 29 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-557/2011 *Vilniaus miesto savivaldybė v. S. U.*).

savivaldybė veikia ne kaip viešojo administravimo įgaliojimus turinti institucija, bet kaip civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvaujantis viešasis juridinis asmuo (t.y., remdamasis lygiateisiškumo, kaip veikimo lygiais pagrindais nuostata pagal CK 2.36 straipsnį), o antra, Konstitucinio Teismo jurisprudencijos⁹⁶² kontekste pažymėdamas, jog konstitucinis visų asmenų lygybės principas reikalauja, kad teisėje pagrindinės teisės ir pareigos visiems būtų įtvirtintos vienodai, kad šis principas yra taikytinas ne tik fiziniams, bet ir juridiniams asmenims ir todėl ta aplinkybė, kad socialinio būsto nuoma yra viena iš socialinės paramos teikimo - savivaldybės vykdomos pagal Vietos savivaldos įstatymą <...> priskirtosios <...> funkcijos - formų, nekeičia savivaldybės teisinės padėties civiliniuose nuomos teisiniuose santykiuose: savivaldybė neturi prerogatyvų šios rizikos ar jos dalies vienašališkai perkelti ūkinės veiklos subjektams (pvz., tiekiantiems šilumą savivaldybei nuosavybės teise priklausančioms gyvenamosioms patalpoms, kurias ši nuomoja kaip socialinį būstą)⁹⁶³.

CK 6.204 straipsnio nuostatų taikymas socialinio būsto nuomos sutarčių atveju yra objektyviai ribotas dėl to, kad šių sutarčių kaina yra nustatoma (reguliuojama) teisės aktais⁹⁶⁴, todėl esminių aplinkybių pasikeitimas gali suponuoti nebent šio teisinio reglamentavimo peržiūrą visuminiu aspektu. Tai nelaikytina privačių subjektų teisių susiaurinimu sutartyje – ji, atsižvelgiant į šių sutarčių dalyko specifiką, yra tokios apimties, kokią nustato įstatymo suteikiamos

⁹⁶² Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d., 1996 m. balandžio 18 d., 2000 m. vasario 23 d., 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimai.

⁹⁶³ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. sausio 30 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-3/2008 *UAB „Vilniaus energija“ v. Vilniaus miesto savivaldybė*. Teismų praktika Nr. 29, 2008.

⁹⁶⁴ Teismų praktikoje sprendžiama, kad šalys nėra laisvos savo apsisprendimu nusistatyti konkrečius nuompinigių ir (ar) mokesčių už komunalines paslaugas dydžius, nustatomus teisės aktuose, ir socialinio būsto nuomos sutarties sudarymo atvejais šalys teisės aktuose nustatytų nuomos ir komunalinių paslaugų mokesčių dydžių yra saistomos, dėl to negali jų savavališkai didinti ar mažinti. Nuompinigių ir mokesčių už komunalines paslaugas dydžiai nėra privaloma fiksuoti sutartyje sąlyga (kai tai nėra komercinė gyvenamosios patalpos nuoma), nes šie dydžiai nustatomi Vyriausybės nustatyta tvarka ir yra kintantys (CK 6.583 str. 2 d., įstatymo 10 str. 1, 2 d.). Taigi ir nurodytų mokesčių kitimas, taip pat ir didėjimas neatitinka CK 6.204 str. 1 ir 2 dalyse įtvirtintų nuostatų, įgalinančių taikyti CK 6.204 str. 3 d. 2 punkte nurodytą sutarties sąlygų pakeitimą, kad būtų atkurta šalių sutartinių prievolių pusiausvyra (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. spalio 11 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-387/2011 *Vilniaus miesto savivaldybė v. L. K., N. K. ir A. K.*).

socialinės garantijos ir sutarties nuostatos, kurios yra savaime nukreiptos į padidintos socialinės rizikos grupes, taigi, *ab initio* orientuotos į jų socialinį ar ekonominį nepajėgumą. Todėl objektyviai konkrečios sutarties šalies nepajėgumas negalėtų būti pripažįstamas esminėmis pasikeitusiomis aplinkybėmis CK 6.204 straipsnio prasme. Šiuo atveju argumentai dėl to, kad priešingu atveju vieni socialinio būsto nuomininkai taip būtų privilegijuojami, o kiti diskriminuojami, yra pertekliniai, kadangi imperatyvių teisės normų pažeidimas, sutartį vykdant ar keičiant ne pagal jas, savaime yra neteisėtas, pažeidžiantis minėtų normų viršenybės sutarčiai principą, ir lemiantis sutarties absoliutų negaliojimą. Tai taikytina ne tik šių, bet ir kitų sutarčių, kurių kaina imperatyviai reguliuojama, atžvilgiu: vertinimas lygiateisiškumo principo, viešojo intereso atžvilgiu yra reikalingas tik tada, kai abejojama dėl normos imperatyvumo. Iš pasakyto matyti, kad CK 6.204 straipsnio taikymo objektyvus ribotumas nesuponuoja šių santykių administracinio teisinio pobūdžio nei išvados, kad viešojo administravimo subjektai juose veikia kaip valdžios subjektai: imperatyvus kainos reglamentavimas lemia, kad abiejų sutarties šalių galimybės nustatyti sutarties sąlygas yra vienodai ribotos, o minėtų subjektų teisės atlikti sutarties pakeitimus, pa(si)keitus pastariesiems aktams, galėtų būti tik tokios apimties, kokią lemia imperatyvių teisės aktų nuostatų poveikis tęstiniais sutartiniais santykiais (CK 6.157 str. 2 d.).

Teismų praktikoje gana aiškiai pasisakoma dėl viešojo administravimo subjektų teisės kontroliuoti socialinio būsto nuomos sutarties vykdymą. Jau minėtas imperatyvus reikalavimas naudoti būstą griežtai pagal jam suteiktą paskirtį, sistemiškai jį siejant su savarankiškosiomis savivaldybės funkcijomis ir bendru savivaldybių turto valdymo, naudojimo režimu⁹⁶⁵, suponuoja, kad savivaldybei per jai pavaldžių įmonių ir įstaigų darbuotojus suteikus socialinį

⁹⁶⁵ T.y., visuomenės naudos, efektyvumo, racionalumo ir viešosios teisės principais, pareiga užtikrinti visuomenės interesų tenkinimą, siekiant maksimalios naudos visuomenei, turta tausoiant ir racionaliai tvarkant tik teisės aktų nustatytais atvejais ir būdais (Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 81 str.); Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 12 p.

būstą, jai išlieka teisė ir pareiga kontroliuoti, ar pastarasis naudojamas pagal tikslinę paskirtį, o nustačius pažeidimus - imtis priemonių jiems likviduoti. Tačiau nors teisė fiksuoti sutarties vykdymo veiksmus viešojo administravimo subjektui kyla *inter alia* iš viešosios teisės nuostatų, šios kontrolės metu sudaryti dokumentai nėra pripažįstami nei administraciniais aktais, nei aktais, turinčiais didesnę įrodomąją galią. Taigi, šios kontrolės pareiga ir galimybė nevertinama kaip viešojo administravimo subjekto prerogatyva, o prilyginama bet kurios sutarties šalies teisei domėtis sutarties vykdymu ir fiksuoti sutarties vykdymo aplinkybes⁹⁶⁶. Teismuose pagrįstai atsižvelgiama į subjektyvų, o ne objektyvų šios kontrolės pobūdį tuo atveju, kai pats viešojo administravimo subjektas yra sutarties šalimi, tuo išlaikant ir saugant šalių lygiateisiškumo principą – suteikus minėtam subjektui ir jo veiklai jo sutartinio kontrahento atžvilgiu prerogatyvinį pobūdį, pastarojo padėtis (sutartinių teisių gynybos galimybės) būtų pernelyg apsunkinama, nes pastarasis yra *ab initio* socialiai pažeidžiamas asmuo ir turėtų mažiau galimybių atitinkamai pasirūpinti rašytinių, juo labiau, - atitinkamą oficialią galią turinčių, įrodymų surinkimu, susijusių su nemažomis išlaidomis.

Sutarties šalių tarpusavio pavaldumo santykis *valstybės rezervo pasaugos* sutartyse teismų praktikoje, kaip minėta, remiasi įstatymo nuostatų, kad valstybės rezervo koordinatoriaus nurodymai dėl valstybės rezervo administravimo yra privalomi valstybės rezervo tvarkytojams, o valstybės rezervo tvarkytojų nurodymai – valstybės rezervo atsakingiesiems saugotojams, interpretacija, kaip jų administracinių įgaliojimų⁹⁶⁷. Tačiau sistemine šios nuostatos analizė, vertinant

⁹⁶⁶ Pvz., Teismas atmetė savivaldybės argumentus, kad savivaldybė, veikdama kaip viešojo administravimo subjektas, *įgaliojo* viešąją įmonę vykdyti savivaldybei įstatymo priskirtą socialinio būsto administravimo ir priežiūros funkciją, ir sprendė, kad savivaldybės veikla, tikrinant atitinkamų socialinio būsto suteikimo sutarčių vykdymą, gali būti traktuojama tik kaip informacijos apie sutarties vykdymą rinkimas bei fiksavimas, o, kilus ginčui, tokie patikrinimo aktai vertintini tik kaip rašytiniai, bet ne oficialieji *prima facie* įrodymai. Šiuose patikrinimo aktuose yra fiksuojamos savivaldybės, kaip konkrečios sutarties šalies, įgaliotų darbuotojų subjektyviai vertinamos aplinkybės, susijusios su šalių sutartinių santykių vykdymu, ir, esant ginčui teisme, nėra įstatyminiu pagrindu jas vertinti kaip įrodymus, turinčius kitų įrodymų atžvilgiu padidintą įrodomąją galią (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. vasario 9 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-51/2010 *Vilniaus miesto savivaldybė v. A. S., L. R., A. Ž.*).

⁹⁶⁷ Specialiosios teisėjų kolegijos 2011 m. birželio 6 d. nutartis byloje *Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo*

ją kartu su kitomis šio įstatymo ir Civilinio kodekso nuostatomis, verstų tokia interpretacija abejoti. Visų pirma, minėtų išteklių saugojimo tvarką ir valstybės rezervo atsakingojo saugotojo įsipareigojimus ir atsakomybę apibrėžia pasaulios sutartis (Valstybės rezervo įstatymo 10 str. 2 d.; 18 str. 2 d.), taigi, ji yra šalių teisių ir pareigų šaltinis. Tai, kad sutarties vykdymo metu galimi vėlesni pasaulios davėjo nurodymai yra privalomi saugotojui, visiškai atitinka civilinę teisinę pasaulios sutarties reguliavimo režimą⁹⁶⁸ ir nėra teisinio pagrindo manyti, kad šie nurodymai gali būti išeinantys iš sutarties ribų⁹⁶⁹, o apsiriboja valstybės rezervo tvarkytojo, kaip šios sutarties šalies teisėmis, susijusiomis su sutarties vykdymo kontrole. Nors minėtos teisės yra reglamentuotos imperatyviomis įstatymo normomis (17 str. 9-11 d.), jų įgyvendinimas sutartyje nėra administracinės kontrolės ar valdžios įgyvendinimo priemonė, o tik lemia griežtas šios sutarties vykdymo sąlygas. Kita vertus, šios nuostatos turi ir dispozityvų charakterį, nes šios kontrolės funkcijos be apribojimų (ta pačia sutartimi) gali būti perduodamos pačiam saugotojui (Valstybės rezervo įstatymo 17 str. 3 d.). Visa tai suponuoja, kad iš tikrųjų šios funkcijos nėra susijusios su valdžios įgyvendinimu griežtąja prasme ir nesuponuoja įstatyminio administracinio pavaldumo (subordinacijos) santykio. Specifinių šios sutarties pakeitimo ir nutraukimo pagrindų nenustatyta, taigi, vadovaujamosi Civilinio kodekso nuostatomis, ir, kadangi atsakingieji

departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos v. Ignalinos rajono savivaldybės administracija; Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymo (Valstybės žinios, 2000, Nr. 78-2359; 2012, Nr. 69-3530), 15 str. 3 d. Kadangi tokie nurodymai duodami pasaulios sutarties vykdymo metu, tai, jei vertintumėm šias sutartis pagal Prancūzijos administracinės sutarties doktriną, jie, matyt, būtų siejami su kontrolės – vadovavimo prerogatyva.

⁹⁶⁸ CK 6.837 straipsnis reglamentuoja pasaulios sutarties vykdymo pagal pasaulios davėjo nurodymus atvejus ir apimtį. Valstybės rezervo įstatymo 18 str. 1 d. 3 punkto normos, nustatančios atsakingojo saugotojo pareigą užtikrinti tinkamą valstybės rezervo materialinių išteklių atsargų saugojimą, jų tinkamos kokybės išlaikymą detalizuoja pasaulios sutarčių civilinę teisinę reguliavimą ir apibrėžia atsakingojo saugotojo, prievolės ir atsakomybės apimtį, o ne jo administracinį pavaldumą rezervo tvarkytojui.

⁹⁶⁹ Atvirkščiai, pvz., įstatyme ir eksplicitiškai nustatyta, kad inventorizaciją atsakingasis saugotojas atlieka vadovaudamasis CK nuostatomis ir sudarytoje pasaulios sutartyje nustatytais įsipareigojimais (18 str. 2 d.). Sutarties šalių teises tikrinant atsargų saugojimo sąlygas ir jų darbinę būklę galima priskirti bendradarbiavimo principui. Šių išteklių pasaulią pagrįsta būtų priskirti profesionaliai, jai pagal analogiją būtų taikytinos ir sandėliavimo civilinę sutartį reglamentuojančios normos. Pagal pastarąsias pasaulios davėjo teisė tikrinti saugomus daiktus yra viena pagrindinių jo teisių ir nėra saugotojo privačių teisių varžymas (CK 6.853 str.).

saugotojai parenkami ir viešųjų pirkimų būdu⁹⁷⁰, pastaruoju atveju sutarties keitimo ir nutraukimo aspektais joms taikytinas viešojo pirkimo sutarčių teisinis režimas⁹⁷¹.

Mokesčių ir muitų srityje sudaromose sutartyse, šalių teisių ir pareigų pusiausvyra nėra iš esmės skirtinga nei civilinėse sutartyse. Pažymėtina, kad dėl viešojo intereso ir valstybės vienos iš esmingiausių funkcijų – mokesčių surinkimo - elementų teisės aktuose yra nustatomi specialūs šių sutarčių pakeitimo ar nutraukimo pagrindai, tačiau ne visada skirtumai yra tokie, kad būtų galima įvardinti, jog šios sutartys neatitinka bendrojo (civilinio) teisinio reglamentavimo. Sutarties šalių nelygybės viešojo administravimo subjekto privilegijavimo ar prerogatyvų jam suteikimo prasme šių sutarčių specialusis teisinis reglamentavimas nenustato. Pavyzdžiui, mokestinės paskolos sutarties atveju⁹⁷², sprendimas pakeisti mokestinės paskolos sutartį gali būti priimtas tik pagal motyvuotą mokesčių mokėtojo prašymą, pateikiamą ir nagrinėjamą tokia pat tvarka, kaip ir prašymas atidėti arba išdėstyti mokestinės nepriemokos sumokėjimą⁹⁷³. Taigi, iniciatoriumi gali būti būtent mokesčių mokėtojas, o tai implikuoja, kad šios rūšies santykiuose nėra galimos jokios priešingos šalies – mokesčių administratoriaus prerogatyvos vienašališkai pakeisti šią sutartį. Kita

⁹⁷⁰ Valstybės rezervo materialinių išteklių atsargų atsakingųjų saugotojų ir valstybės rezervo materialinių išteklių atsargų saugojimo vietos parinkimo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimu Nr. 200 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymą“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 18-559; 2012, Nr. 139-7119, 6 punktas.

⁹⁷¹ Žr. minėtų pirkimo sutarčių analizę šioje darbo dalyje. Nors minėtos pasaulio sutartiniams santykiams susiklostyti minėtais pirkimais reikalingas ir atsakingo saugotojo patvirtinimas Vyriausybės nutarimu (aukščiau minėto tvarkos aprašo 9 p.), tai nekeičia sutartinių pasaulio santykių pobūdžio. Minėti pirkimai yra konkurencinis savo prigimtimi civilinės paslaugos įsigijimo būdas, o ne administravimas. Šie viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykiai turi būti grindžiami civilinės teisės principais, žinoma, atsižvelgiant į jų ribojimą imperatyviomis teisės normomis.

⁹⁷² Jei, kaip minėta, apskritai ji laikytina sutartimi, o ne savo esme vienašaliu aktu – lengvatinio termino suteikimo atitiktiniu (žr. III.[3.] darbo dalį). Kadangi šiuo klausimu galima diskutuoti, o minėta sutartis kai kurių mokslininkų pateikiama kaip administracinės sutarties pavyzdys (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 189, 190, Šedbaras S., *op. cit.*, p. 214), išsamumo dėlei pateikiama ir šios sutarties trumpa analizė jos šalių teisių ir pareigų pusiausvyros bei viešojo administravimo subjekto prerogatyvų šioje sutartyje aspektu.

⁹⁷³ Pvz., pakeisti sumokėjimo grafiką arba pratęsti atidėtos arba išdėstytos mokestinės nepriemokos sumokėjimą ir kt. Mokestinės nepriemokos sumokėjimo atidėjimo arba išdėstymo taisyklių 40 punktas.

vertus, prašymo motyvavimo elementas suponuoja, kad mokesčių mokėtojo prašyme turi būti išdėstytos pakankamai rimtos priežastys, siejamos (bet neapribojamos) su pradiniais kriterijais dėl finansinės būklės ir sunkumais įvykdyti prievolę, kurios galėtų būti mokesčių administratoriaus vertinamos kaip pakankama priežastis keisti sutarties sąlygas. Laisvesnis ir mažiau apibrėžtas tokios motyvavimo pareigos pobūdis yra neabejotinai dispozityvumo elementas, kuris gali būti traktuojamas analogiškai kaip derybos dėl sutarties sąlygų pakeitimų, nes nei mokesčių mokėtojas, nei administratorius negali įtakoti viena kitos valios dėl to, kokiais konkrečiais pagrindais sutartis gali būti pakeista: materialių pagrindų sutarties pakeitimui imperatyvios teisės normos nereglamentuoja. Teisės aktuose nėra nustatyta ir specialių su šiomis prerogatyvomis susijusių pagrindų nutraukti šią sutartį⁹⁷⁴, išskyrus, jei mokesčių mokėtojui iškeliami bankroto (restruktūrizavimo) byla. Tai gali būti vertinama kaip specialus pagrindas, tačiau ir jis nesuponuotų nevienodos aptariamoms sutarties šalių pusiausvyros ar jų nelygiateisiškumo šiame sutartiniame santykiyje. Iš esmės šis pagrindas yra apibrėžiantis sutarties frustraciją (žlugimą) ir numatantis tokio įvykio teises pasekmes, taigi sutarties šalių teisių ir pareigų pusiausvyra iš esmės yra analogiška kaip civilinėse sutartyse, jokių prerogatyvų mokesčių administratoriui teisės aktai šiuo atveju nenustato⁹⁷⁵. Mokesčių administratorius gali nutraukti aptariamą sutartį dėl jos pažeidimo, o prieš nutraukdamas

⁹⁷⁴ Pažymėtina, kad anksčiau galiojusiame reglamentavime tokių pagrindų buvo nustatyta, pvz., žr. Mokestinės nepriemokos sumokėjimo atidėjimo arba išdėstymo taisyklių redakcijos, galiojusios nuo 2001 m. rugsėjo 13 d. iki 2004 m. gegužės 1 d., priimtose LR finansų ministro 2001 m. rugsėjo 7 d. įsakymu Nr. 260 „Dėl Mokestinės nepriemokos mokėjimo atidėjimo tvarkos patvirtinimo“ (Valstybės Žinios, 2001, Nr. 78-2739), 50.1, 50.3-50.4 p. Šiuo metu tokių ar analogiškų specialių pagrindų nėra nustatyta. Tai vertintina kaip šių teisinių santykių dispozityvumo elemento sustiprinimas, kadangi atsisakoma imperatyvių teisės normų įtakos šiai sutarčiai.

⁹⁷⁵ Mokestinės paskolos sutarties esmė ir tikslas siejami su mokesčių mokėtojo padėties palengvinimu tikslu stabilizuoti jo finansinę būklę (Paškevičienė L. Mokestinės paskolos sutarties esmė ir santykis su civiline paskolos sutartimi Lietuvoje, *op. cit.*, p. 112), t.y. ir su sąlygų jo veiklos tęstinumui sudarymu, kad mokestinė nepriemoka būtų sumokėta. Tačiau mokesčių mokėtojui vis dėl to bankrutuojant arba restruktūrizuojantis, šis sutarties pagrindas žlunga. Todėl aptariamoms mokestinės paskolos sutarties nutraukimo pagrindas neprieštarautų civilinio atitinkamų situacijų reglamentavimo esmei. Be to, šis pagrindas priklauso nuo objektyviai susiklostančių aplinkybių, taigi, nesukuria prerogatyvų viešajam subjektui.

mokestinės paskolos sutartį, privalo įteikti mokesčių mokėtojui laisvos formos įspėjimą apie ketinimą nutraukti mokestinės paskolos sutartį, kuriame įrašoma data, iki kurios mokesčių mokėtojas turėtų įvykdyti šiame įspėjime išdėstytus nurodymus⁹⁷⁶, tačiau tai visiškai atitinka kreditoriaus teisės gynimo būdus civilinėje teisėje, taigi, tokie nurodymai nelaikytini viešojo subjekto prerogatyva. Pažymėtina, kad sutarties nutraukimo pagrindas teismų praktikoje yra siejamas su bet koku jos pažeidimu⁹⁷⁷. Tačiau tai nevertintina kaip esminis skirtumas, jei darysime analogiją su civilinėje teisėje reglamentuotu sutarties nutraukimo dėl jos esminio pažeidimo institutu. Pastarasis, kaip analizuota, nustato nebaigtinį ir vertinamojo pobūdžio kriterijų, pagal kuriuos sprendžiama dėl esminio pažeidimo, sąrašą, ir nesuponuoja, jog negalima esminiu pripažinti bet kokio sutarties pažeidimo, ypač jei sutartis nėra sudėtinga, joje prievoliniai įsipareigojimai išdėstyti lakoniškai ir visi jie susiję su prievolės esme (t.y., tuo, ką šalys tikisi gauti iš sutarties) ar jei pagal sutarties esmę griežtas prievolės sąlygų laikymasis turi esminės reikšmės⁹⁷⁸. Mokestinės paskolos sutarties sąlygos ir jos ryšys su viešąja teise visa tai ir suponuotų. Pažymėtina, kad ir civilinėje teisėje *favour contractus* principas nelemia, kad subjektyvaus pobūdžio priežastys, dėl kurių sutarties šalis padarė sutarties pažeidimą, turi būti vertinamos⁹⁷⁹: atvirkščiai,

⁹⁷⁶ Mokesčių administravimo įstatymo 88 str. 7 d., Mokestinės nepriemokos sumokėjimo atidėjimo arba išdėstymo taisyklių 41, 43 p. Šis įspėjimo elementas gali būti vertinamas kaip analogiškas įspėjimui civilinėje teisėje, kuriame dėl esminio sutarties pažeidimo nukentėjusi šalis taip pat gali pareikalauti įvykdyti prievolę, ištaisyti padarytą pažeidimą, nurodyma ir reikalaujamus konkrečius ištaisymo būdus (CK 6.209, 6.213, 6.218 str. ir kt.).

⁹⁷⁷ Sprendžiama, jog prieš priimdamas sprendimą dėl mokestinės paskolos sutarties nutraukimo, atsakovas neprivalo atsižvelgti į priežastis, dėl kurių susidarė mokestinė nepriemoka ir nebuvo vykdoma mokestinės paskolos sutartis. T.y., esminė sąlyga mokestinės paskolos sutarčiai nutraukti yra pats sutarties sąlygų nevykdymo faktas (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 11 d. nutartis a. b. Nr. A-438-962-11 AB „*Vingriai*“ v. *Vilniaus apskrities valstybinei mokesčių inspekcija*).

⁹⁷⁸ Sutarties įvykdymo termino, turinčio esminę reikšmę, praleidimas nors vieną dieną, gali būti pripažintas esminiu sutarties pažeidimu (Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2002, p. 293). Mokestinės paskolos sutarties atveju tai galėtų būti pagrįstai konstatuojama, kadangi mokesčių mokėjimas atidedamas ir išdėstomas būtent tuo pagrindu, kad ši prievolė bus įvykdyta dalimis konkrečiai nustatytais terminais, o jų pažeidimas minėtą pagrindą objektyviai naikina ir sutartis praranda prasmę.

⁹⁷⁹ Tokios priežastys gali būti vertinamos sprendžiant dėl atleidimo nuo atsakomybės (pvz., būtinasis reikalingumas, gintis, *force majeure* ir kt.), tačiau sutarties pažeidimas civilinėje teisėje yra absoliučiai draudžiamas. Todėl kai šis pažeidimas jau yra įvykęs, visos šios aplinkybės sutarties nutraukimui dėl jos

būtent administracinio santykio požymis būtų tai, jog sprendimą priimanti šalis analizuotų pažeidimo priežastis, motyvus ir jo padarymo aplinkybes, ir, siekdama asmens teisių apsaugos, atsižvelgtų, pvz., į pažeidėjo padėtį lengvinančias aplinkybes, nes to reikalauja administracinės teisės principai⁹⁸⁰. Mokesčių mokėtojo teisės vienašališkai nutraukti mokestinės paskolos sutartį specialūs teisės aktai nereglamentuoja, tačiau tai nevertintina, kaip jo nelygiateisiškumas lyginant su mokesčių administratoriaus padėtimi šiuose teisiniuose santykiuose. Pažymėtina, kad tokia „teisė“ mokesčių mokėtojui ir nėra būtina – jis bet kuriuo atveju gali atsisakyti vykdyti šią „sutartį“ ją pažeisdamas, tačiau tokiu atveju, jis nepatiria jokių neigiamų pasekmių, o kadangi nuo mokestinės nepriemokos vykdymo jis nebuvo atleistas, jos vykdymo sąlygos tokiu atveju grįžta į pradinę - priverstinio vykdymo, padėtį (*status quo*), tarsi minėta sutartis ir nebūtų buvusi sudaryta⁹⁸¹.

Pavaldumo ir subordinacijos, šalių nelygiateisiškumo elementai *bendrosios garantijos* sutartyse teismų praktikoje konstatuojami, kaip minėta, pirmiausia laikant, jog šios sutarties sudarymas kyla iš viešosios teisės aktų. Jau analizuota, kad taip iš tiesų nėra. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kvalifikuodamas šį sutartinį santykį⁹⁸², be kita ko, rėmėsi *TIARD* bylos prejudiciniu sprendimu, kuriame, vertinant santykio prigimtį, akcentuota, kad byla dėl garantijos sutarties laikytina civiline byla, jei ši garantijos sutartis nereiškia

esminio pažeidimo neturi reikšmės.

⁹⁸⁰ Pažymėtina, kad sunki mokesčių mokėtojo būklė yra šios sutarties sudarymo teisinis pagrindas, t.y., jos specifinio dalyko apibrėžimas ir prielaida, savaime aišku, kad tos pačios aplinkybės nesudaro pagrindo šią sutartį pažeisti ar persvarstyti. Ir civilinėje teisėje sunki skolininko būklė nelemia kreditoriaus pareigos suteikti ar persvarstyti papildomą ar lengvatinį sutarties vykdymo terminą. Taigi, teismo išvada aukščiau minėtoje byloje, kad šios sutarties pažeidimo atveju teisės aktai neįtvirtina *jokių* mokesčių administratoriaus atžvilgiu taikomų *apribojimų* nutraukti mokestinės paskolos sutartį, atsižvelgiant į sunkią mokesčių mokėtojo finansinę būklę, substancyviai pagrįsti civilinės, o ne administracinės teisės teisiniu režimu.

⁹⁸¹ Paškevičienė L. Mokestinės paskolos sutarties esmė ir santykis su civiline paskolos sutartimi Lietuvoje *op. cit.*, p. 121; Mokestinės paskolos sutarties reikšmė reguliuojant mokestinės nepriemokos atidėjimą ir išdėstymą, *op. cit.*, p. 155.

⁹⁸² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio mėn. 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-14-1479-05 *Asociacija „Linava“ v. Muitinės departamentas ir Kauno teritorinė muitinė*. Administracinių teismų praktika 8, 2006.

valstybės institucijų valdingų įgalinimų panaudojimo, ir nėra sudaryta pagal taisykles, kurios skirtųsi nuo taisyklių, taikomų analogiškiems teisiniams santykiams tarp privačių asmenų. Bendrosios garantijos sutarties vykdymo, keitimo ir nutraukimo aspektais Lietuvos teismų praktikoje kaip tokie kitokių taisyklių nustatymo ir šios sutarties, kaip pavaldumu pagrįsto santykio, konstatavimo argumentai yra tai, jog valstybė vienašališkai gali atimti iš subjekto *teisę būti garantine asociacija*, kad tarptautinėse ir vidaus teisės normose yra nustatyti reikalavimai, kuriuos turi atitikti subjektas, siekiantis tapti garantine asociacija, kad muitinė turi teisės aktų suteiktus įgalinimus kontroliuoti garantinės asociacijos veiklą ir atitikimą TIR konvencijoje nustatytiems reikalavimams, kad Lietuvos Respublikos įstatymai nustato ne ginčo tvarką, kuria muitinė išieško iš garantinės asociacijos jos garantuotas muitų ir mokesčių sumas. Akivaizdu, kad absoliuti dauguma šių požymių sietini ne su asociacijos kaip garantijos prievolės turėtojo, o jos, kaip garantinės asociacijos statuso turėtojo teisine padėtimi, o tai rodo, kad šie minėtos asociacijos teisiniai statusai yra nepagrįstai neatsiejami. TIR Konvencija nustato ne privalomą sutarties sudarymą, o reikalavimus minėto statuso įgijimui. Muitinės įgaliojimai kontroliuoti garantinės asociacijos veiklą ir atitikimą TIR Konvencijoje nustatytiems reikalavimams, siejami tik su stebėjimu, ar garantinė asociacija tęstinai atitinka Konvencijos 9 priedo reikalavimus. Ši kontrolė ir jos teisiniai padariniai yra nukreipti į garantinės asociacijos statuso suteikimo pagrindus (jo suteikimą ar panaikinimą)⁹⁸³. Tačiau pačios bendrosios garantijos sutarties vykdymo administraciniai kontrolės įgaliojimai nėra suteikti - šie kontrolės įgaliojimai neperžengia pačioje sutartyje apibrėžtų jos vykdymo priežiūros būdų ir nėra administracinio subordinacinio pobūdžio⁹⁸⁴. Nei sutartis,

⁹⁸³ Nustatęs, kad asociacija nevykdo TIR Konvencijos 9 priedo I dalies reikalavimų (tame tarpe – nukrypsta nuo bendrosios garantijos sutarties), Muitinės departamentas turi teikti pasiūlymus Lietuvos Respublikos Vyriausybei, *inter alia*, dėl garantinės asociacijos statuso panaikinimo (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 27 d. nutarimo Nr. 224 (*supra*, 775) 1.3 p.). Pažymėtina, kad bendrosios garantijos sutarties pažeidimas yra tik vienas iš juridinių faktų, kuris gali būti susijęs su minėtų reikalavimų pažeidimu (TIR Konvencijos 9 priedo I dalies 1 (f) (viii) str.), tačiau sutarties nutraukimas ir leidimo atėmimas yra skirtingi teisiniai aktai.

⁹⁸⁴ Viešojo subjekto teisės seka ne tiesiogiai iš viešosios teisės aktų, o iš sutartinio garantinės asociacijos

nei teisės aktai nenumato viešojo administravimo subjekto prerogatyvų duoti vienašalius administracinius nurodymus dėl sutarties vykdymo būdo: sutartis vykdoma pagal jos sąlygas⁹⁸⁵. Vienašalio sutarties pakeitimo galimybės viešojo administravimo subjektui viešosios teisės aktai nenustato⁹⁸⁶. Teismų praktikoje akcentuojama, kad valstybė vienašališkai gali atimti iš subjekto teisę būti garantine asociacija, taigi, vėl kalbama apie šio statuso panaikinimą, o ne sutartinio santykio nutraukimą: minėto statuso panaikinimas ir sutarties nutraukimas yra skirtingos procedūros⁹⁸⁷. Pažymėtina, kad sutarties nutraukimo pagrindas yra tik grubus ar dažnas įsipareigojimų nesilaikymas, o tai sieja šį nutraukimo pagrindą su sutarties nutraukimu dėl esminio jos pažeidimo, ir nėra vienašalio sutarties nutraukimo, kaip administracinės prerogatyvos, pavyzdys. Antra, sutarties nutraukimo pagrindai yra išskirtinai konsensualinio pobūdžio⁹⁸⁸. Galiausiai (ir tai esmingai svarbu vertinant šalių tarpusavio padėtį sutartyje lygiateisiškumo aspektu), pati asociacija neribotai, pagal sutarties sąlygas, gali vienašališkai nutraukti šią sutartį ir jos nevaržo jokios viešojo sutarties kontrahento prerogatyvos ar vykdymo įpareigojimai – pastarasis tokių,

įsipareigojimo leisti jam vykdyti patikrinimus (TIR Konvencijos 9 priedo I dalies 1 (f) (vi) str.; 2004 m. balandžio 29 d. Bendrosios garantijos sutarties 2.4 p.). Juolab, nėra nustatytų administracinių tokio įsipareigojimo nevykdymo pasekmių, o tik sutarties nutraukimas dėl esminio jos pažeidimo.

⁹⁸⁵ Nuostata, kad asociacija sutartimi įsipareigoja griežtai laikytis kompetentingų institucijų priimtų sprendimų dėl asmenų šalinimo iš TIR sistemos (TIR Konvencijos 9 priedo I dalies 1 (f) (ix) str.; 2004 m. balandžio 29 d. Bendrosios garantijos sutarties 2.6 p.) nereiškia valdžios – pavaldumo santykio, nes yra susijusi su sprendimais, kurie teises pasekmes sukelia ne asociacijai, o vežėjams. Taigi, tai nėra muitinės institucijų prerogatyva asociacijos, kaip sutarties šalies, atžvilgiu. Tai šios asociacijos pareiga vykdyti aktus, priimtus už sutarties ribų.

⁹⁸⁶ Klausimai dėl sutarties pakeitimo nagrinėjami tarpusavio sutarimu, vienai šaliai teikiant pasiūlymus, o kitai juos svarstant ir galiausiai, jei susitarta, sudarant ir pasirašant atitinkamą sutarties pakeitimą (2004 m. balandžio 29 d. sudarytos Bendrosios garantijos sutarties 11-12 p.).

⁹⁸⁷ Papildomai pažymėtina, kad leidimų vykdyti TIR procedūras sustabdymas Muitinės departamento sprendimu, kaip administracinis aktas, neturi nieko bendra su bendrosios garantijos sutarties vykdymo sustabdymu ir nėra viešojo administravimo subjekto prerogatyva šiame sutartiniame santykiyje, nes sukelia teises pasekmes šio leidimo turėtojui (vežėjui), o ne garantinei asociacijai (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 27 d. nutarimo Nr. 224 (*supra*, 775) 1.7.1 p., Muitinės departamento prie Finansų ministerijos 2004 m. gruodžio 21 d. įsakymas Nr. 1B-1156 „Dėl TIR procedūros vykdytojo leidimo laikino sustabdymo arba panaikinimo“ (Valstybės žinios, 2004, Nr. 187-6983)).

⁹⁸⁸ Viešojo sutarties šalis neturi prerogatyvos vienašališkai nutraukti šią sutartį jokiais kitais pagrindais, išskyrus numatytuosius sutartyje, o TIR Konvencija, savo ruožtu, nedraudžia šalims sutartyje nustatyti papildomas sąlygas, lyginant su jos nuostatomis (TIR Konvencijos 9 priedo I dalies 3 str.).

nenumatytų sutartyje, negali duoti⁹⁸⁹. Taigi, minėta asociacija šiuo aspektu turi pilnos apimties sutarties laisvę negatyviuoju aspektu – laisvę nuo sutarties, o sutarties nutraukimo reguliavimas nėra pagrįstas kitokiomis taisyklėmis nei civilinės teisės nustatytosios, ir visiškai neatitinka administracinės sutarties teisinio režimo esmės, nes garantinė asociacija nei gali būti verčiama vykdyti sutartį viešojo intereso motyvu, nei ji minėtu motyvu gali būti nutraukta viešojo subjekto vienašališkai ne teismo tvarka. Tai, kad šis subjektas gali ne teismo tvarka išieškoti ginčo sumas pagal šią sutartį, taip pat nėra jo, kaip sutarties šalies, prerogatyva. Tai yra civilinė procesinė (o ne materialinė jo, kaip sutarties šalies ar kaip materialinių administracinių santykių subjekto) teisinė padėtis ir negali lemti materialinių teisinių santykių (taigi, ir šios sutarties) teisinės prigimties (*inter alia*, jų išskyrimo iš civilinės teisės srities)⁹⁹⁰. Apibendrinant, nėra teisinio pagrindo manyti, kad bendrosios garantijos sutartyje viešojo administravimo ir garantinės asociacijos tarpusavio santykis yra administracinis valdžios ir pavaldumo santykis, o atvirkščiai, - jis yra pagrįstas šios sutarties šalių lygiateisiškumo principu.

⁹⁸⁹ Tarptautinių institucijų rekomendacijose tai įvardinama kaip sektina praktika ir geras tokio santykio reglamentavimo pavyzdys (žr., pvz., TIR Handbook, *op. cit.*, p. 299 pateikiamas tipines garantijos sutarties sąlygas). Lietuvoje kiekviena šalis, prieš tris mėnesius raštu pranešusi kitai šaliai, turi teisę nutraukti šią sutartį (1999 m. vasario 24 d. Bendrosios garantijos sutarties 5.2 p., 2004 m. balandžio 29 d. sutarties 14 p.).

⁹⁹⁰ Pvz., valstybės skolos santykiai yra civilinio pobūdžio, nepaisant, kad aktai dėl paskolos sumų išieškojimo yra vykdomieji dokumentai procesinių įstatymų pagrindu (žr. Specialiosios teisėjų kolegijos 2005 m. birželio 7 d. nutartį byloje *Kėdainių rajono Aristavos ŽŪB v. Lietuvos Respublikos finansų ministerija*, 2012 m. rugsėjo 19 d. nutartį byloje *A. V. v. Lietuvos Respublikos finansų ministerija*, 2011 m. birželio mėn. 6 d. nutartį byloje *UAB „Kėdainių vandenys“ v. Lietuvos Respublikos finansų ministerija* ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 31 d. nutartį a. b. Nr. A-556-1036-11, priimtą dėl minėtų šalių ginčo). Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. birželio 30 d. nutarimo nuostatas, kad išieškojimo ne teismo tvarka teisiniu reguliavimu nėra nukrypstama nuo asmenų lygiateisiškumo principo, be kita ko, lėmė šių santykių ryšys su sutarties laisvės ir konsensualizmo principais. Tuo tarpu, šių santykių sąsaja su administracine teise nebuvo lemianti. Šie santykiai nebuvo Teismo laikomi subordinaciniais (valdžios – pavaldumo) santykiais. Todėl nepritartina teiginiams, esą šis Teismo išaiškinimas “esminiai panašus į prancūziškąjį administracinės sutarties vykdymo teisinį režimą” ir į keliamą klausimą, ar remiantis šiuo <...> išaiškinimu negalėtų būti modeliuojamas <...> atitinkamų administracinių sutarčių vykdymo režimas (Kuncevičius G., *op. cit.*, p. 194, 195), autorės manymu, atsakytina neigiamai. Lygiai taip pat galimybė išieškoti ginčo sumas pagal bendrosios garantijos sutartį neturi reikšmės jos kvalifikavimui ir nėra viešojo administravimo subjekto, kaip jos šalies, prerogatyva.

Kitose su muitų teisiniu reguliavimu susijusios sutartyse, pvz., *sutartyje dėl prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punkto teritorijoje esančiose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose*⁹⁹¹ šalių teisių ir pareigų pusiausvyra taip pat yra pagrįsta sutarties laisvės⁹⁹², konsensualizmo ir civilinio lygiateisiškumo principais. Sutartis gali būti keičiama arba papildoma šalių pasirašytu papildomu susitarimu, kuris yra neatskiriama sutarties dalis. Šalis gali nutraukti sutartį, apie savo sprendimą pranešusi kitoms sutarties šalims ne vėliau kaip prieš vieną mėnesį iki Sutarties nutraukimo dienos⁹⁹³. Taigi, prerogatyvų šiuo požiūriu viešojo administravimo subjektams nėra numatyta. Tai, kad daugelis šios sutarties vykdymo aspektų yra susiję su muitinės pasienio apsaugos institucijų nurodymų vykdymu, yra aptarta pačioje sutartyje, reiškia, kad šios institucijos neturi įgaliojimų vienašališkai nustatyti šios sutarties vykdymo būdą administraciniu metodu, o ne minėta sutartyje apibrėžta tvarka. Tuo tarpu nuostatos dėl įvairių veiksmų, susijusių su sutarties vykdymu (ypač, eksplicitiškai nenustatytų sutartyje) derinimo su Klaipėdos teritorine muitine ir Pakrančių apsaugos rinktine visiškai atitinka bendrąjį civilinį sutarčių teisės reguliavimą: šalys turi bendradarbiauti ir derinti tarpusavio veiksmus, susijusius su ūkinės veiklos sąlygomis, kaip šios sutarties dalyku, o jei dėl to reikalingi sutarties pakeitimai, jie turi būti atlikti ne vienašališkai, o tarpusavio susitarimu⁹⁹⁴, gi muitinės įstaigoms nėra numatyti

⁹⁹¹ Prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punktu teritorijoje esančiose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose taisyklių (*supra*, 599) 11 punktas.

⁹⁹² Tai, kad ūkio subjektas prisiima sutartinius įsipareigojimus kaip vieną iš leidimo jam verstis atitinkama ūkine komercine veikla sąlygų, nepaneigia šių teisinių santykių civilinės teisinės prigimties aspektų, t.y., kad ir sprendimą sudaryti tam reikalingą sutartį ūkio subjektas priima autonomiškai, laisva valia, o ūkinė komercinė veikla (jos sąlygos) kuri yra laikytina šios sutarties dalyku, yra vykdoma konkurenciniais pagrindais.

⁹⁹³ Pavyzdinės sutarties dėl prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punkto teritorijoje esančiose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose 12, 13 p.

⁹⁹⁴ Uosto naudotojas, norėdamas išplėsti ar pertvarkyti uosto komplekso zoną, turi gauti minėtų viešųjų subjektų sutikimą ir, jeigu reikia, pakeisti sutartį (Taisyklių (*supra*, 599) 38 p.). Natūralu, kad jo iniciatyva dėl sutarties pakeitimo gali būti įgyvendinama šalių susitarimu, o ne vienašališkai. Tačiau viešieji subjektai negali teikti jam nurodymų dėl minėtų uosto zonos pertvarkymų, o tik, atitinkamai, siūlyti pakeitimus.

administraciniai įgaliojimai kištis į uosto naudotojo ūkinę veiklą ir sutarties įgyvendinimą daugiau, nei numato ši sutartis.

Paramos sutartinių santykių teisinis reglamentavimas, matyt, būtų labiausiai specifinis iš visų aukščiau aptartų sutarčių. Teisinis šių sutarčių reglamentavimas tiek norminėmis nuostatomis, tiek standartinėmis (tipinėmis) sutarčių formomis (sąlygomis) yra ypač detalus ir imperatyvaus pobūdžio. Kita vertus, jis nustato sąlygas dėl sutarties pakeitimo ir nutraukimo kaip būtinąsias sutarties sąlygas⁹⁹⁵, taigi nesuteikia viešojo administravimo subjektui administracinės diskrecijos dėl sutarties keitimo ar nutraukimo: reglamentuoja minėtą jo teisę kaip sutartinę, o ne tiesiogiai iš administracinių norminių aktų kylančią administracinę teisę. Tai teisės principo lygmeniu implikuoja, kad viešojo administravimo subjektas negali turėti ekstrasutartinės prerogatyvos vienašališkai sutartį pakeisti ar nutraukti be pagrindo, nustatyto sutartyje (įskaitant jos teisės aktais apibrėžtas būtinąsias sąlygas)⁹⁹⁶, įskaitant, neturi prerogatyvų vienašališkai pakeisti ar nutraukti paramos sutartį viešojo intereso motyvu⁹⁹⁷.

Atvejais, kai (jei⁹⁹⁸) viešajam subjektui yra suteikiama iniciatyvos teisė vienašališkai keisti ar nutraukti sutartį dėl teisinio reguliavimo pasikeitimo⁹⁹⁹

⁹⁹⁵ Pvz., žr. Lietuvos 2004-2006 m. BPD priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklėse, patvirtintose Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymu Nr. 1K-033 (Valstybės žinios, 2004, Nr. 19-599; 2004, Nr. 93-3421), 120, 121 p.; Projektų finansavimo ir administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1443 (Valstybės žinios, 2008, Nr. 4-132), 179¹ p.; Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2007–2013 metų veiksmų programos administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. liepos 13 d. įsakymu Nr. 3D-339 (Valstybės žinios, 2007, Nr. 83-3404), 124 p. ir kt. Analogiškos nuostatos yra daugelyje paramą reglamentuojančių teisės aktų.

⁹⁹⁶ Žinoma, į sutartį privaloma įrašyti atitinkamas sąlygas (o jei tai nepadaroma – tiesiogiai taikomos atitinkamos imperatyvios normos), tačiau tai nekeičia sutartinio šių teisių pobūdžio, lygiai kaip ir civilinių sutarčių atveju.

⁹⁹⁷ Agentūra kai kuriais atvejais turi teisę atsisakyti nuo Sutarties, jei Paramos gavėjas nepradedą vykdyti Projekto per 6 (šešis) mėnesius nuo Sutarties pasirašymo dienos, pvz., žr. Paramos sutarties pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemones pavyzdinės formos, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2008 m. vasario 15 d. įsakymu Nr. 3D-70 (Valstybės žinios, 2008, Nr. 23-856) (toliau - Paramos sutarties pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemones pavyzdinė forma) 37 punktą.

⁹⁹⁸ Pažymėtina, ne visi teisės aktai reglamentuoja viešojo subjekto teisę vienašališkai keisti sutartį jo iniciatyva. Dažniau reglamentuojami atvejais, susiję su paramos gavėjo siūlomų pakeitimų svarstymu. Pvz., žr. Lietuvos kaimo plėtros 2007-2013 metų programos administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. balandžio 6 d. įsakymu Nr. 3D-153 (Valstybės

nesiejami su plačia jo diskrecija spręsti dėl viešojo intereso įgyvendinimo, o lyginant su civiliniu teisiniu reguliavimu, atitinka taisyklę, jog santykiams esant tęstiniais, naujai įsigaliojusios teisės aktų nuostatos gali būti taikomos sutarties vykdymui (CK 1.7 str. 2 d., 157 str. 2 d.). Natūralu, kad šių pagal savo dalyką sudėtingų ir dažnai ilgalaikių sutarčių įgyvendinime po sutarties sudarymo gali pasikeisti teisinis reguliavimas¹⁰⁰⁰, ir dėl to sutartinės prievolės apimtis ir, atitinkamai, viešojo administravimo subjekto teisių reikalauti jos įvykdymo apimtis taip pat gali pasikeisti. Be to, tokio pasikeitimo pasekmės gali būti apibrėžiamos pačioje sutartyje, numatant, kad paramos teikimo sąlygos gali kisti, todėl ši vienašalio sutarties keitimo ar nutraukimo galimybė remiasi konsensualizmo principu: šalis, sudarydama tokią sutartį, sutinka su atitinkamų pasikeitimų galimybe ir iš to kylančiomis teisinėmis pasekmėmis, atitinkamai tai nevertintina kaip viešojo administravimo subjekto administracinės prerogatyvos kitos šalies atžvilgiu. Materialūs pagrindai keisti ar nutraukti sutartį turi būti apibrėžti teisės aktuose ir (ar) sutartyje. Jei viešojo administravimo subjektas dėl savo klaidos tinkamai neįgyvendino teisinio reglamentavimo, jis neturi prerogatyvų vienašališkai pakeisti sutartį (įskaitant – ir viešojo intereso motyvu)¹⁰⁰¹ – viešojo intereso gynimas tokiu atveju yra teismo *ex officio*

žinios, 2007, Nr. 41-1562) 190-196.3 p., Paramos sutarties pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemonės pavyzdinė forma) 34-35 p.

⁹⁹⁹ Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2007–2013 metų veiksmų programos administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. liepos 13 d. įsakymu Nr. 3D-339 (Valstybės žinios, 2007, Nr. 83-3404), 124.4 p.; Projektų finansavimo ir administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1443 (Valstybės žinios, 2008, Nr. 4-132), 179¹.2 ir 179¹.3 p.

¹⁰⁰⁰ Paramos teisinio reguliavimo sritis yra gana dinamiška, taigi ją reglamentuojantys norminiai teisės aktai keičiasi gana dažnai, tačiau nesant specialių nuostatų dėl galimybės (būtinybės) taikyti pasikeitusias teisės normas atgal, vadovaujamosi principu *lex retro non agit* ir susiklosčiusiems teisiniams santykiams taikomos tos materialinės taisyklės, kurios galiojo teikiant paraišką ir (ar) sudarant paramos sutartį.

¹⁰⁰¹ Viešojo administravimo subjekto klaidos atveju taip pat yra paneigiama arba ribojama ir jo teisė susigrąžinti sumokėtas paramos lėšas, pvz., žr. 2009 m. lapkričio 30 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1122/2009 kuriuo nustatomos išsamios Tarybos reglamento (EB) Nr. 73/2009 įgyvendinimo taisyklės, susijusios su kompleksiniu paramos susiejimu, moduliavimu ir integruota administravimo ir kontrolės sistema pagal tame reglamente numatytas ūkininkams skirtas tiesiogines paramos schemas, ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1234/2007 įgyvendinimo taisyklės, susijusios su kompleksiniu paramos susiejimu pagal vyno sektoriui numatytą paramos schemą (OL L 316, 2009 12 2, p. 65-112), 80 straipsnį.

pareiga¹⁰⁰². Taigi, galiojantis paramos sutarčių administracinis teisinis reguliavimas atitinka civilinės teisės nustatytą tokių situacijų reguliavimą ir tuo aspektu, kad, nesant sutartyje nustatytų atitinkamų nutraukimo pagrindų, tik teismas gali spręsti dėl intervencijos į sutartį viešojo intereso motyvu. Kita vertus, pastebėtina, kad tokie atvejai pakankamai reti, praktiškai visose paramos sutartyse yra įtvirtinamos sąlygos, atitinkančios teisinio reguliavimo imperatyvias nuostatas dėl viešojo subjekto teisių vienašališkai pakeisti ar nutraukti sutartį¹⁰⁰³.

Apibendrintai žvelgiant į visas paramos sutarčių rūšis, pagrįsta būtų teigti, kad šių sutarčių pakeitimo galimybės (įskaitant prievolės apimtį, jos vykdymo būdą) yra pagrįstos griežtu paramos sutarties sąlygų vykdymu ir glaudžiu paramos sutarties šalių bendradarbiavimu, vykdymo veiksmų derinimu tarpusavyje. Iš detalaus paramos santykių reglamentavimo akivaizdu, kad griežtas paramos sutarties sąlygų laikymasis turi esminės reikšmės abiem šalims. Pažymėtina, kad nei teisės aktai, nei sudaromos paramos sutartys neįtvirtina viešojo administravimo subjekto teisės duoti vienašalius nurodymus dėl sutarties vykdymo būdo. Sutartinės prievolės apimtis ir vykdymo būdas yra detaliam nurodomas konkrečiame paramos projekte, kuris po jo patvirtinimo tampa neatsiejama sutarties dalimi. Viešojo administravimo institucija, patvirtinusi šį projektą ir įtraukusi jį į sutartį, tuo pačiu išreiškia valią dėl sutarties vykdymo būdo ir neturi teisės reikalauti iš sutartinio kontrahento daugiau, nei apibrėžia sutartis ar teisės aktai, į kuriuos ji nukreipia. Teismuose yra griežtai vertinama, dėl ko šalys susitarė, atsižvelgiant į imperatyvias teisės aktų nuostatas ir paneigiant viešojo administravimo subjekto galimybę minėtas nuostatas interpretuoti savaip (diskreciškai). Viešojo administravimo subjekto teisė kontroliuoti paramos sutarties vykdymą yra įtvirtinama sutarties privalomumo principo ribose.

¹⁰⁰² Pvz., žr. Vilniaus apygardos teismo 2011 m. balandžio 22 d. nutartis c. b. Nr. 2A-399-302/2011 *Alytaus teritorinė darbo birža v. UAB „Miresta“*.

¹⁰⁰³ Administracinių teismų praktikos, kurioje būtų sprendžiamas ginčas dėl to, kad sutartyje tokia sąlyga nebuvo numatyta, *inter alia*, dėl to, ar viešojo administravimo subjektas tokia teise gali naudotis tiesiogiai remdamasis teisės aktų nuostatomis, šio darbo autoriui nepavyko rasti.

Nepaisant, kad to, kad viešajam subjektui kontrolės pareiga ir sąlygos yra reglamentuotos teisės aktuose, jos siejamos išimtinai su konkrečia sutartimi, todėl nesuteikia minėtam subjektui teisės vykdyti kontrolės, nesusijusios su sutarties objektu ir privačios šalies įsipareigojimų apimtimi, taip pat kontrolė turi būti vykdoma sutarties vykdymo laikotarpiu¹⁰⁰⁴. Šio subjekto, kaip sutarties šalies, sutarties vykdymo kontrolės metu sudaryti aktai ir dokumentai, tame tarpe ir sprendimas dėl sutarties pažeidimo nėra administraciniai aktai, neturi nei prejudicinės galios, nei oficialaus įrodymo statuso, t.y., prilyginami bet kurio asmens atliekamam duomenų rinkimui apie sutarties vykdymo eigą, nors ir įforminami oficialiais administracinės procedūros dokumentais¹⁰⁰⁵. Taigi, nors minėtame sprendime išreiškiama ir viešojo administravimo subjekto valia (teikiami „nurodymai“ dėl sutarties pažeidimo pašalinimo) ir nors nustatytas detalus tokių tarpinių procedūrinių sprendimų reglamentavimas nelaikytinas nustatančiu iš esmės kitokį šalių teisų ir pareigų reguliavimą jų pusiausvyros aspektu, nei nustatytasis civilinėje teisėje: prilygintinas sutarties vykdymo aplinkybių konstatavimui ir (ar) pretenzijai dėl jos vykdymo.

Tiek teisinis reguliavimas, tiek šių sutarčių nuostatos numato iš esmės *lygiateisę* šalių padėtį sutarties pakeitimo aspektu: sutarties pakeitimas galimas tik abiejų sutarties šalių susitarimu, kuris paprastai įforminamas arba viešojo subjekto pritarimu, arba rašytiniu abipusiu sutarties pakeitimu¹⁰⁰⁶; inicijuoti sutarties

¹⁰⁰⁴ Pažymėtina, kad sutarties įgyvendinimas gali apimti ir papildomą laikotarpį po galutinės ataskaitos apie projekto įgyvendinimą pateikimo, paprastai tokiais atvejais – 5 metus.

¹⁰⁰⁵ Ne kartą spręsta, kad viešojo subjekto sprendimo dėl pažeidimo nėra pagrindo vertinti kaip individualaus administracinio akto. Juo nėra nustatoma privalomų vykdyti pareigų ar suteikta teisė. Jame yra išdėstytos nustatytos faktinės aplinkybės ir jų pagrindu padarytos išvados, kurios pačios savaime nedaro įtakos įtakos pareiškėjo teisiniam statusui, nesukelia jam teisinių pasekmių (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. sausio 16 d. nutartis a. b. Nr. AS662-59/2013 *Vilniaus geležinkelio transporto ir verslo paslaugų mokykla ir kt. v. VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra*, 2013 m. kovo 27 d. nutartis a. b. Nr. AS520-344/2013 *UAB „GK klinika“ v. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*; 2013 m. gegužės 17 d. nutartis a. b. Nr. AS-822-459-13 *Alytaus miesto savivaldybės administracija v. VšĮ Lietuvos verslo paramos agentūra*, 2011 m. spalio 3 d. nutartis a. b. Nr. A⁶³-2790/2011 *UAB „Klaipėdos žuvininkystės produktų aukcionas“ v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos*).

¹⁰⁰⁶ Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2007–2013 metų veiksmų programos administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. liepos 13 d. įsakymu Nr. 3D-339, 123,

pakeitimą turi teisę ir privatus kontrahentas, ir tik kai kuriais išimtiniais atvejais tam nereikia abiejų šalių valios¹⁰⁰⁷. Taigi, nei viešas, nei privatus sutarties kontrahentas neturi teisės daryti vienašalių projekto pakeitimų: pastarasis apie atsiradusią tokią būtinybę turi informuoti viešąją sutarties šalį ir derinti savo veiksmus su ja. Tokie viešojo subjekto derinimo, tvirtinimo (įskaitant, sutarties pakeitimo) aktai ir veiksmai teismų praktikoje, manytina, klaidingai priskiriami administracinėms šio subjekto galioms, patvirtinančioms esą sutarties šalių valdžios - pavaldumo santykį. Šių aktų privalomumas privačiam kontrahentui nėra administracinis, o seka iš jo paties įsipareigojimo tinkamai vykdyti sutartį ir iš teisės aktų, nustatančių šį derinimą ar tvirtinimą, kaip sutarties pakeitimo būdą tiesiog apsikeitimu raštais. Taigi, šie aktai yra privalomi kaip sandoriai, kuriais sutinkama su privataus kontrahento siūlomomis sutarties pakeitimu: jos išreiškia viešojo administravimo subjekto valią (poziciją) dėl to, kokiomis sąlygomis ji sutiktų su sutarties pakeitimu, taigi tai nėra papildomų įpareigojimų nustatymas vienašališkai, tuo tarpu tokiam akte iškeltos papildomos sąlygos nėra vienašališkai privalomos, jei su tuo nesutinka kita šalis¹⁰⁰⁸. Tokiu atveju ši šalis visuomet gali atšaukti savo prašymą (pasiūlymą keisti sutartį), o jei projekto ir sutarties pakeitimas yra objektyviai būtinas, ir kitaip sutartis negali būti įgyvendinta, tai privačiam kontrahentui nesutinkant su viešojo subjekto pasiūlymais (sąlygomis) dėl pakeitimo, sutartis gali būti nutraukta. Teisės aktuose

129, 130 p.; Lietuvos kaimo plėtros 2007-2013 metų programos administravimo taisyklių (*supra*, 998) 190, 196.2, 196.3 p.

¹⁰⁰⁷ Priklausomai nuo paramos rūšies yra numatytos ir privačios šalies galimybės vienašališkai savo nuožiūra tikslinti prievolės sąlygas, persikirstyti lėšas (žr., pvz., Aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimo sąlygų ir tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. A1-499, 102 p.), paramos gavėjas gali atsisakyti nuo sutarties ir paramos, jeigu jis dar negavo paramos ar jos dalies, t.y., kol neprasidėjo sutarties vykdymas iš viešojo kontrahento pusės, arba inicijuoti sutarties nutraukimą šalių susitarimu, jei grąžinamos visos sumokėtos paramos lėšos (žr., pvz., Paramos sutarties pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemones pavyzdinės formos 36 p.).

¹⁰⁰⁸ Nuostatos, kad Agentūra gali gautą paramos gavėjo prašymą keisti projektą ir (arba) paramos sutartį patenkinti su tam tikromis sąlygomis (žr., pvz. Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2007–2013 metų veiksmų programos administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. liepos 13 d. įsakymu Nr. 3D-339, 127.4 p.) nesuteikia jai teisės vienašališkai keisti sutartį – šios sąlygos gali būti susijusios tik su pareiškėjo siūlomo pakeitimo esme.

imperatyviai nustatoma, kad tariantis dėl tam tikrų esminių sutarties sąlygų ir vykdymo aspektų pakeitimo *privaloma* pateikti prašymą dėl sutarties pakeitimo, įforminti pakeitimą rašytiniu susitarimu arba kad viešojo administravimo subjektas turi teisę *vienašališku sprendimu* pakeisti sutartį¹⁰⁰⁹, tačiau to negalima vertinti vien lingvistiškai, neva šios nuostatos nustato priverstinį sutarties pakeitimą. Logiškai sistemiškai vertinant šių nuostatų turinį, sąlygos dėl privalomo rašytinio abipusio susitarimo sudarymo yra tik reglamentuojančios atvejus, kai esminės sutarties sąlygos negali būti pakeičiamos paprastesniu - apsikeitimo raštais - sprendimais, suderinant šalių pozicijas, būdu¹⁰¹⁰, o minėtu vientisu dokumentu, kitaip tariant, reglamentuoja privalomą tokio pakeitimo formą. Toks pakeitimas imperatyviai siejamas su abipusiu susitarimu, taigi, galima teigti, kad esminės sutarties sąlygos negali būti keičiamos vienašališkai nei privataus, nei viešojo kontrahento valia ar nurodymu¹⁰¹¹. Projekto vykdytojui nesutikus su sutarties pakeitimu arba nevykdant sutarties sąlygų, sutartis laikoma nutraukta¹⁰¹², taigi, viešojo administravimo subjekto sprendime pakeisti sutartį išreikšta valia savaimė nesukelia sutartiniam kontrahentui jokių teisinių pasekmių, be to, jokios administracinės ar kitokios atsakomybės, jei pastarasis apsigalvoja ir nebenori pakeisti sutarties, o minėtas sutarties nutraukimas, yra ne sankcija už tokį „persigalvojimą“, o teisinė pasekmė, kuri, sistemiškai vertinant kyla iš to, jog privatus kontrahentas netinkamai vykdo sutartas paramos sutarties sąlygas, kai viešojo administravimo subjektas nepritarė pageidaujama jų pakeitimui. Jei paramos gavėjas vykdo sutartį taip, kaip susitarta, nesant minėtų sąlygų pakeitimo, minėtas sutarties nutraukimas nėra galimas: taikant šią teisės normą

¹⁰⁰⁹ Pvz., Projektų finansavimo ir administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr.1443 (Valstybės žinios, 2008, Nr. 4-132) 170, 171, 174 p.

¹⁰¹⁰ *Ibid*, 169 p.

¹⁰¹¹ *Ibid*, 176 p. Akivaizdu, kad viešojo administravimo subjekto aktas dėl sutarties pakeitimo, priimtas šiuo pagrindu, nėra pakankamas. Be sutartinio kontrahento sutikimo ir tinkamo abiejų šalių valios dėl sutarties pakeitimo įforminimo sutarties pakeitimas neįvyksta, neturi teisinės galios, *inter alia*, dėl to, kad teisės normos šiuo atveju imperatyviai reikalauja vientiso rašytinio dokumento įforminimo. Tai suponuoja, kad toks aktas nei civiline, nei administracine prasme nesukelia teisinių pasekmių.

¹⁰¹² *Ibid*, 179¹ p.

atsižvelgiant į jos nuostatą „*nesutikus su sutarties pakeitimu arba nevykdant sutarties sąlygų*“ ir susietai su kitais šių sutarčių nutraukimo pagrindais, sutarties nutraukimas logiškai ir teisiškai gali sekti tik iš sutarties pažeidimo¹⁰¹³.

Paramos sutartis vienašališkai viešojo administravimo subjekto iniciatyva gali būti pakeista arba nutraukta dėl esminio jos pažeidimo¹⁰¹⁴. Viešojo administravimo subjekto veiksmų galimybės esminio sutarties pažeidimo atveju neapsiriboja vien galimybe nutraukti sutartį, tačiau šis subjektas gali rinktis „švelnesnį“ ir palankesnį paramos gavėjui elgesio variantą - priimti sprendimą dėl sutarties pakeitimo – tokio pasirinkimo ribos gali būti apibrėžiamos griežčiau arba laisviau, tačiau tai iš esmės yra dispozityvus šių sutarčių reguliavimo elementas, leidžiantis individualizuoti konkretų sutarties pažeidimo atvejį. Minėta vienašalio pakeitimo ar nutraukimo teisė negali būti vertinama kaip viešojo administravimo subjekto administracinė prerogatyva, ji nėra valdžios ir pavaldumo santykių elementas šiose sutartyse. Imperatyvus reglamentavimas, apibrėžiantis tokio nutraukimo pagrindus ir įtvirtinantis juos kaip sutartinius, savo ruožtu riboja administracinę intervenciją į sutartinį santykį ir iš esmės nėra kitoks, nei atitinkamų situacijų reglamentavimas civilinėse sutartyse¹⁰¹⁵. Natūralu, kad vienai šaliai pažeidus sutartį, kita šalis gali atsisakyti vykdyti atitinkamą dalį savo

¹⁰¹³ Projektų finansavimo ir administravimo taisyklių (*supra*, 1009) 179¹ punkto nuostata nereiškia automatiško sutarties nutraukimo. Joje vartojamas junginys „arba“, aiškinant šią normą sistemaiškai su šių taisyklių 191 – 199 p., yra netikslus. Jis nesuponuoja paramos gavėjo prašymo dėl sutarties pakeitimo neatšaukiamumo. Viešojo kontrahento pozicija dėl sutarties pakeitimo jam nėra privaloma – paramos gavėjas gali persigalvoti ir siekti vykdyti sutartį toliau pagal nepakeistas sąlygas (jei tik, žinoma, tai objektyviai įmanoma). Viešasis subjektas neturi galimybės nutraukti sutartį vien todėl, kad paramos gavėjas nesutiko su jo siūlomomis pakeitimo sąlygomis. Visais atvejais turi būti nustatyta ir tai, kad nesutikęs su jomis, paramos gavėjas netinkamai vykdo sutartį. Autorei nepavyko rasti teismų praktikos, kurioje toks paramos gavėjo atsisakymas (nesutikimas) būtų vertinamas pagal minėtų taisyklių 179¹ punktą kaip pagrindas nutraukti sutartį *atsietai* nuo paramos sutarties pažeidimo. Dažniausiai šios normos taikymas yra aktualus, kai paramos gavėjas pats vienašališkai interpretuoja sutarties sąlygas ir vykdo projektą su pakeitimais apskritai neinformavęs viešojo šios sutarties kontrahento arba negavęs pastarojo sutikimo.

¹⁰¹⁴ Pvz., Projektų finansavimo ir administravimo taisyklių (*supra*, 1009) 179, 198 p. Sistemaiškai vertinant šias teisės normas, matyti, kad minėtų taisyklių 198 punktą nustato viešojo subjekto elgesio modelį, kai yra padarytas esminis sutarties pažeidimas.

¹⁰¹⁵ Pastarosiose taip pat nedraudžiama nustatyti sąlygas dėl sutarties pakeitimo vienašališkai, nurodyti aplinkybes ir atvejus, dėl kurių sutarties prievolė pakeičiama automatiškai ar apibrėžti teises pasekmes, kurios kyla esant tik daliniam sutartimi nustatytų prievolių įvykdymui – nebūtinai dėl sutarties pažeidimo sutartis turi būti nutraukiama ir bylinėjama teisme.

prievolės, jei tai numatyta įstatyme ar sutartyje. Tokius atsisakymo pagrindus (paramos visišką arba dalinį nemokėjimą) gali reglamentuoti ir imperatyvios teisės aktų nuostatos, tačiau tai nekeičia jų esmės¹⁰¹⁶. Atsižvelgiant į paramos sutartis reglamentuojančių teisės aktų imperatyvias nuostatas, jog visos atitinkamos sutarties vienašalio pakeitimo ir prievolės (jos dalies) vykdymo atsisakymo teisės yra paramos sutarties (o ne įstatyminių pareigų) privalomumo dalis, jų (minėtų teisių) nustatymas (suteikimas) viešajam subjektui nėra pagrįstas kitomis taisyklėmis, nei civiliniame teisiniame reglamentavime. Pažymėtina, kad ir šiais atvejais privatus sutarties kontrahentas nėra verčiamas vykdyti sutarties pakeitimus: nors tai sąlygoja sutarties nutraukimą ir pareigą gražinti gautą paramą, toks specifinis reguliavimas sistemiškai sietinas su paramos sutarties objektu ir nėra prieštaraujantis civilinės sutarties logikai. Pagrindinė privačios šalies prievolė pagal paramos sutartį yra projektą įgyvendinti be nukrypimų ir visą, taigi, tai atitinka ir civilinėje teisėje galiojančią prezumpciją, kad skolininkas privalo įvykdyti prievolę iš karto ir visą, o kreditorius turi teisę nepriimti prievolės įvykdymo dalimis¹⁰¹⁷. Paramos santykių reglamentavimas kai kuriais atvejais įtvirtina paramos dalių išmokėjimą pagal tam tikrais etapais pateiktus mokėjimo prašymus, tačiau projektas laikomas įvykdytu tik pateikus galutinį mokėjimo prašymą ir (ar) galutinę projekto įgyvendinimo ataskaitą ir viešajam sutarties kontrahentui ją patvirtinus arba išmokėjus paramos sumą pagal galutinį mokėjimo

¹⁰¹⁶ Plg. CK 6.59 straipsnį ir jo aiškinimą, kad draudimą vienašališkai atsisakyti įvykdyti prievolę, kaip dispozityvią normą ir tik prezumpciją, gali paneigti ne tik sutarties, bet ir įstatymo nuostatos (Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 95-96). Kai sutarties sąlygos yra nustatytos remiantis imperatyviomis normomis, manytina, civilinės sutarties šalis neturi teisės ginčyti atitinkamų sąlygų nustatymą sutartyje, nes nepripažinus negaliojančiomis minėtų imperatyvių teisės normų, toks ginčijimas neturėtų teisinio pagrindo. Nebūtų pagrįsta šiais atvejais konstatuoti esminę šalių nelygybę. Šiuo požiūriu, paramos sutarčių reglamentavimas atitinka pastarąją teisinę situaciją: šalių galimybę ir pareigą nustatyti sutarties sąlygas dėl viešojo subjekto teisių dėl vienašalio sutarties pakeitimo, atsisakymo vykdyti visą ar dalį jam tenkančios prievolės ar vienašalio sutarties nutraukimo nustato būtent imperatyviosios teisės normos, dėl to šių sutarties sąlygų nuginkijimas, kaip ir civilinėje teisėje, nebūtų galimas. Tačiau privati paramos sutarties šalis, kaip ir civilinių sutarčių atveju, išlaiko teisę ginčyti šių sąlygų taikymo pagrįstumą, t.y. įrodinėti nebuvus pagrindų ją nutraukti, *inter alia*, - esminio paramos sutarties pažeidimo.

¹⁰¹⁷ CK 6.40 straipsnio 1 d., Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 73.

prašymą¹⁰¹⁸. Taigi, paramos gavėjui nesutinkant su sutarties pakeitimu, sutarties nutraukimas ir išmokėtos paramos sumos dalies grąžinimas yra ne sankcija, o gali būti prilyginama restitucijai, kadangi viešojo sutarties šalis laikoma negavusi jokio sutarties įvykdymo¹⁰¹⁹.

Viešojo administravimo subjekto teisės nutraukti paramos sutartį siejamos, iš esmės, su dviejų rūšių pagrindais, abu iš kurių atitinka civilinėje teisėje numatytus bendruosius sutarčių nutraukimo pagrindus: esminį sutarties pažeidimą (CK 6.217 str. 1, 2 d.) ir vienašalį nutraukimą sutartyje nustatytais pagrindais (CK 6.217 str. 5 d.). Šių pagrindų reguliavimas esminiais jų aspektais ir sutarties šalių santykiai nėra iš esmės skirtingi nei civilinėje teisėje. Kaip sutarties pakeitimo, taip ir jos nutraukimo pagrindai yra būtinoji paramos sutarties sąlyga ir turi atitikti imperatyvų teisinį reguliavimą¹⁰²⁰. Bendruoju atveju yra būtinas paramos gavėjo informavimas apie pažeidimo nustatymą ir galimą sutarties nutraukimą. Tai atitinka CK 6.217 ir 6.218 straipsnių nuostatas dėl pranešimo apie numatomą sutarties nutraukimą¹⁰²¹. Jau minėta (žr. šio darbo dalyje aukščiau), kad sprendimas dėl pažeidimo nėra administracinis aktas, nei savarankiškas bylos dalykas, tokiu yra tik viešojo subjekto galutinis sprendimas dėl *inter alia*, sutarties nutraukimo – tai visiškai atitinka sandorio sampratą pagal civilinę teisę. Paramą reglamentuojančiuose teisės aktuose dažnai nustatoma paramos gavėjo pareiga

¹⁰¹⁸ Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių (*supra*, 1009) 139, 161 – 165, 189, 190 punktai. Šia prasme tarpinių mokėjimo prašymų pateikimas nėra prilygintinas privačios paramos sutarties šalies prievolės įvykdymui dalimis.

¹⁰¹⁹ Plg., pvz., su CK 6.222 straipsniu. Pažymėtina, kad būtent restitucijos nuostatos ir yra taikomos, ginčą dėl išmokėtos paramos grąžinimo sprendžiant bendrosios kompetencijos teisme (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. gruodžio 18 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-577/2007 *AB Turto bankas v. UAB „Rastuva“*).

¹⁰²⁰ Paramos sutarties pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemones pavyzdinės formos 30 punktas.

¹⁰²¹ CK 6.218 str., Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003, p. 295. Pažeidus paramos sutartį, priklausomai nuo jos rūšies, taip pat pirmiausia pareiškėjas yra informuojamas apie pažeidimo tyrimą. Jei pažeidimas neturi finansinių pasekmių ir gali būti ištaisomas prieš išmokant paramos lėšas, paramos gavėjui gali būti suteikiamas terminas pažeidimų ištaisymui, o jei pažeidimo ištaisyti neįmanoma, viešasis subjektas priima sprendimą dėl nustatyto pažeidimo (Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių (*supra*, 1009) 196, 197, 197¹ p.). Viešojo administravimo principai lemia, kad viešojo administravimo subjektas ne tik turi teisę, bet ir privalo paprašyti privataus kontrahento paaiškinimo dėl sutarties pažeidimo (Vilniaus apygardos administracinio teismo 2011 m. spalio 7 d. sprendimas a. b. Nr. I-3453-624/2011 *Visagino savivaldybės administracija v. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija*).

įvykdyti sprendime dėl sutarties pažeidimo (arba ir galutiniame sprendime) įvardytus nurodymus, reikalavimus, taip pat teikti paaiškinimus, informaciją ir dokumentus, tačiau tai nevertintina, kaip administraciniai nurodymai ir nėra privalomi vykdyti administracine teisine prasme. Bendriausia prasme šalių teisių ir pareigų pusiausvyra tokiais atvejais atitinka CK 6.208 straipsnyje ir 6.218 str. 2 dalyje numatytas sutartį pažeidusios šalies galimybes ištaisyti vykdymo trūkumus¹⁰²². Viešojo administravimo subjekto „nurodymai“ sprendime dėl sutarties pažeidimo (negalutiniame) iš esmės atitinka reikalavimų įvykdyti sutartį institutą (CK 6.213 ir 6.214 str.). Privalomumas vykdyti šiuos reikalavimus nėra kitoks, nei sutartį pažeidusios šalies pareiga tinkamai įvykdyti sutartį: jokios administracinio pobūdžio sankcijos¹⁰²³ už tai, jog privatus kontrahentas nevykdys minėtų reikalavimų, nėra nustatytos. Minėtų viešojo subjekto reikalavimų, susijusių su sutarties įvykdymo trūkumų (pažeidimo) ištaisymu, neįvykdžius, paramos gavėjui kyla tokios pačios teisinės pasekmės, kaip ir kiekvienoje sutartyje – nukentėjusi šalis turi teisę nutraukti sutartį, arba, jei tokie nurodymai buvo suformuluoti *galutiniame* sprendime ir nebuvo įvykdyti - ji laikoma nutraukta. Jei minėtieji reikalavimai yra susiję ir su gautos paramos grąžinimu, jie neturi administracinio privalomumo ir tiesioginio vykdymo požymio. Tokie viešojo administravimo subjektų sprendimai nėra vykdomi ne teismo tvarka, o minėtas subjektas privalo kreiptis į teismą dėl šios paramos priteisimo¹⁰²⁴. Visi aukščiau aptarti galutiniai aktai turi sandorio, kreditoriaus atlikto teisinę galią

¹⁰²² Civilinėje teisėje šalių bendradarbiavimo principas lemia tai, kad šalys turi domėtis sutarties vykdymu, *inter alia*, sutartinių prievolių neįvykdymo priežastimis, sudaryti abipuses galimybes tinkamai įvykdyti sutarties sąlygas (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2001 m. birželio 18 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-704/2001 *G. Š. v. E. M. individuali įmonė*). Tinkamas bendradarbiavimo pareigos įgyvendinimas yra priemonė, įgalinanti išvengti, *inter alia*, sutarties nutraukimo (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. gruodžio 4 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-530/2007 *UAB „Polikopija“ v. J. B. reklamos paslaugų įmonė „Era“ ir J. B.*). Taigi, specialus paramos sutarčių reglamentavimo režimas nesuteikia prerogatyvų viešojo administravimo subjektui privataus jo kontrahento atžvilgiu, o atitinka civilinį teisinį atitinkamų situacijų režimą.

¹⁰²³ Detaliau tai analizuojama šioje darbo dalyje toliau dėl paramos sutartyse taikomų poveikio priemonių atitikties sankcijos sąvokai.

¹⁰²⁴ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 21 d. nutartį a. b. Nr. A-143-568-13 *Nacionalinė mokėjimo agentūra v. Šiaulių rajono Dargaičių kaimo bendruomenė* ir 2012 m. balandžio 19 d. nutartį a. b. Nr. A-662-1335-12 *Nacionalinė mokėjimo agentūra v. Z. S. ir kt.*.

turinčio akto prasmę, o tai, kad jie įforminami administraciniais aktais, materialiai nieko neprideda prie jų teisinio privalomumo galios.

Kadangi griežtas sutarties sąlygų laikymasis turi esminės reikšmės paramos sutarčių vykdymui ir kadangi projektų vykdymas yra detalai reglamentuotas teisės aktų nuostatomis, paprastai ir sutarties nutraukimo pagrindai dėl esminio jos pažeidimo yra formuluojami griežtai ir imperatyviai, o be to - plačiai ir santykinai abstrakčiai, formuluojant nukreipiamąsias nuostatas. Sutarties pažeidimų sąrašas dažnai nėra baigtinis¹⁰²⁵. Nepaisant to, vienašalis sutarties nutraukimas nėra viešojo administravimo subjekto prerogatyva ta prasme, kad jis gali nutraukti sutartį iš esmės dėl bet kokių sutarties pažeidimų (t.y., negalima teigti, kad pagrindai, kuriais šis subjektas galėtų nutraukti sutartį, būtų šiuo požiūriu neriboti ir tarp jų nebūtų jokio skirtumo). Teismų praktikoje šiuo klausimu nėra vienareikšmiškos ir aiškiai išreikštos nuomonės. Galima teigti tik tai, kad, nepaisant griežtų teisės aktų nuostatų padaryto pažeidimo pobūdis teismuose yra vertinamas iš esmės, siekiant nustatyti, ar padarytas pažeidimas yra esminis, *inter alia*, ar dėl minėtų pažeidimų yra sutartį pažeidusio asmens kaltė. Dažnai atsižvelgiama į tai, kad vienašalio sutarties nutraukimo galimybė ir pagrindai yra nustatyti sutartyje, o pareiškėjas su tokiomis sąlygomis sutiko, tačiau sutartyje ir teisės aktuose esant neapibrėžtam konkrečiam galimo paramos sumažinimo dydžiui, teismai taiko proporcingumo principą ir *ex officio* imasi mažinti reikalaujamos sugrąžinti paramos dydį, jei laiko jį nepagrįstai dideliu¹⁰²⁶. Pareiga viešajam subjektui įvertinti, ar iš tiesų buvo padaryti pažeidimai ir ar jie buvo tiek

¹⁰²⁵ Žr., pvz., Lietuvos kaimo plėtros 2007-2013 metų programos administravimo taisyklių (*supra*, 998) 253 punktą. Pažeidimu, be kitų pagrindų, laikoma, jei projekto vykdytojas, vykdydamas projektą, pažeidė ES arba Lietuvos teisės aktų reikalavimus, kiek jie susiję su projekto įgyvendinimu arba kitas sutarties ar paramos skyrimo bei naudojimo sąlygas (minėtų taisyklių 253.3 p.; Paramos sutarties pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemonės pavyzdinės formos 26.4, 26.21 p.).

¹⁰²⁶ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. spalio 20 d. sprendimą a. b. Nr. A858-3029/2011 *Asociacija „Infobalt“ v. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija*. Kitoje byloje teismas, konstatavęs viešojo administravimo subjektą turint diskrecijos teisę rinktis, ar inicijuoti sutarties nutraukimą, sustabdyti paramos mokėjimą, ar sumažinti paramos dydį, vis tik sprendė, kad pareiškėjos padaryti pažeidimai nėra esminiai, todėl nesudaro pagrindo nutraukti sutartį (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 27 d. sprendimas a. b. Nr. A⁶³-1723/2010 *R. B. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos*).

esminiai, kad turėtų būti sumažintas projekto finansavimas, implikuojama¹⁰²⁷. Taigi, teisės aktai ir sutartis nėra interpretuojami kaip suteikiantys viešojo administravimo subjektui besąlygiškas prerogatyvas vienašališkai spręsti dėl poveikio priemonės privačiam kontrahentui, *inter alia*, sutarties nutraukimo. Mokėjimo prašymo pateikimo termino praleidimas laikomas pakankamu pagrindu viešojo administravimo subjektui atsisakyti suteikti paramą¹⁰²⁸, t.y., į kylančių pasekmių atitikimą padaryto pažeidimo pobūdžiui neatsižvelgiama, o remiamasi tik tuo, kad sutartis numato šiam subjektui atitinkamą vienašalio nutraukimo sutartyje aptartais pagrindais teisę¹⁰²⁹. Tai, be abejo nėra pakankama, tačiau būtent civilinis teisinis tokių situacijų reguliavimas teikia tokiam vertinimui substancyvią prasmę. Mokėjimo prašymas paramos sutartiniuose santykiuose atitinka darbų atlikimo akto prasmę, kadangi jame yra nurodomos realiai atliktos investicijos (projekto darbai), kuriuos prašoma finansuoti, ir pateikiami to įrodomieji dokumentai¹⁰³⁰, atitinkamai, mokėjimo prašymo pavėluotas pateikimas reiškia ir pagrindinės prievolės vykdymo termino praleidimą, kuris leidžia viešajam subjektui naudotis kreditoriaus teisių gynimo būdais atitinkama apimtimi¹⁰³¹. Visais kitais atvejais, darbo autorės nuomone, kiekvienu atveju turėtų būti vertinama, ar sutarties pažeidimas yra esminis, kartu sprendžiant, kurių

¹⁰²⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 28 d. nutartis a. b. Nr. A556-2896/2011 *Zarasų rajono savivaldybės administracija v. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija*. Be to, kaip minėta aukščiau, pažeidimų skirstymas į esminius ir neesminius matyti ir iš paramą reglamentuojančių teisės aktų nuostatų dėl sutarties pakeitimo procedūrų.

¹⁰²⁸ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 14 d. nutartį a. b. Nr. A662-16/2011 *R. B. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos*.

¹⁰²⁹ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 4 d. nutartyje a. b. Nr. A143-634/2010 *V. Š. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos* sprendžiant dėl teisės nutraukti sutartį pakako to, kad padarytas sutarties pažeidimas ir nėra *force majeure* aplinkybių. Žr. taip pat Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartį, kurioje atitinkama teisė grindžiama ir CK 6.217 str. 5 d. nuostatomis (2007 m. gruodžio 18 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-577/2007 *AB Turto bankas v. UAB „Rastuva“*).

¹⁰³⁰ Žr., pvz., Lietuvos kaimo plėtros 2007-2013 metų programos administravimo taisyklių (*supra*, 998) 110 p.; Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių 118-120 p. ir kt.

¹⁰³¹ Griežtas paramos sutarties sąlygų laikymasis turi esminės reikšmės abiem šalims, o mokėjimo prašymų pateikimas nėra prilygintinas privačios paramos sutarties šalies prievolės įvykdymui dalimis. Atsižvelgiant į tai, viešojo subjekto teisė nutraukti visą sutartį atitinka analogiškas civilinio teisinio reguliavimo taisykles.

sutarties sąlygų griežtas laikymasis turi esminės reikšmės, atsižvelgiant į imperatyvias teisės aktų nuostatas.

Paramą reglamentuojantys teisės aktai dažniausiai eksplicitiškai nenustato paramos gavėjo teisių vienašališkai nutraukti paramos sutartį nei dėl esminio jos pažeidimo, nei kitais pagrindais¹⁰³². Tokios sąlygos atitinkamai nėra nustatomos ir paramos sutartyse. Tačiau tai vienareikšmiškai nesuponuoja, kad dėl to šios sutarties šalių padėtis yra nelygiateisė. Nei bendrasis, nei civilinėje teisėje galiojantis lygiateisiškumo principas nereikalauja, kad aplinkybės, kurios siejamos su esmine prievolių pusiausvyra, būtų vienodos ar jų būtų „po lygiai“ kiekvienai šaliai, todėl jų prievolės sutartyje taip pat gali būti nelygiavertės – vienos šalies prievolės įvykdymas gali būti labiau susijęs su neįmanomų numatyti aplinkybių rizika, tuo tarpu kitos – mažiau. Atsižvelgiant į sutarties objektą, jo atlikimą gaunančios šalies teisės nutraukti sutartį gali būti traktuojamos kur kas laisviau, nei jo kontrahento, ypač, jei pastarasis yra profesionalus asmuo¹⁰³³. Tuo tarpu, bendri civiliniai principai yra *pacta sunt servanda* ir *favour contractus*, kurie reikalauja įvykdymo, o ne nutraukimo. Paramos santykiuose privati paramos sutarties šalis yra šios sutarties objektą sudarančio projekto kūrėja, atitinkamai ji, prisiimdama jo įgyvendinimo prievolę, turi pareigą kaip įmanoma labiau numatyti visas jo vykdymo aplinkybes. Viešojo administravimo subjekto prievolės paramos sutartyje paprastai turi būti įvykdomos po privačios šalies prievolės įvykdymo, arba, atitinkama tvarka etapais. Todėl logiška, kad paramos sutartyje privati šalis neturi pagrindų, kuriais remiantis ji galėtų vienašališkai atsisakyti vykdyti savo

¹⁰³² Nuostatos dėl galimybės paramos gavėjui iki tam tikro laiko atsisakyti sutarties yra daugiau išimtis, nei bendras principas. Pvz., Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės (*supra*, 1009) tokios galimybės nenustato.

¹⁰³³ Pvz., žr. paslaugų ar rangos santykių reglamentavimą CK. Nors pagal dalyką paramos sutartys nepriskirtinos minėtoms sutartims, šis pavyzdys teikiamas tik dar kartą iliustruoti, kad civilinis teisinis lygiateisiškumas nėra susijęs su lygiomis šalių teisėmis ir pareigomis sutartyje (žr. I.[6.] darbo dalį). Pagal sutarties vykdymo ir atsakomybės sąlygų griežtumą paramos sutarčių režimas atitiktų minėtų sutarčių reglamentavimo nuostatas, kadangi paramos gavėjas neprivalo vykdyti sutarties (ir atsakomybės, susijusi su paramos grąžinimu, jam netaikoma) tik jei jis gali įrodyti nepadaręs pažeidimo (nėra jo kaltės) arba dėl *force majeure* aplinkybių (pvz., 2009 m. lapkričio 30 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1122/2009 73, 75 str.).

prievolę ar kad ji turi kur kas mažiau pagrindų, kuriais remiantis galima būtų konstatuoti, jog ji patyrė nenumatytą aplinkybių poveikį. Nors privataus kontrahento teisės nutraukti paramos sutartį dėl esminio jos pažeidimo iš viešojo kontrahento pusės teisės aktai nenustato, vienareikšmiškai galima teigti, kad tokią teisę pirmasis implicitiškai turi. Teismų praktikoje, autorės žiniomis, nėra kilusių bylų, susijusių su šiuo klausimu: bent iki šiol viešojo administravimo subjektai savo prievolės pagal minėtas sutartis vykdo laiku ir nepažeidžia, o visi kilę ginčai yra dėl paramos (jos dalies) nemokėjimo dėl sutarties pažeidimo iš privataus kontrahento pusės. Eksplicitiško teisinio reguliavimo nebuvimo dėl analogiškos pastarosios sutarties šalies teisės negalima vertinti kaip įtvirtinančio viešojo subjekto prerogatyvą, jam pažeidus sutartį, reikalauti, kad privačioji šalis tęstų paramos sutarties vykdymą. Kadangi paramos sutarties dalykas yra investicijų pagal projektą finansavimas, pastarasis yra pagrindinė prievolė iš viešojo administravimo subjekto pusės, o nesant teisinių garantijų dėl jos, paramos gavėjas nebūtų sudaręs sutarties ir atlikęs investicijų – atitinkamus teisinius įsipareigojimus jis prisiėmė tik su sąlyga, kad jo investicijos bus iš karto ar dalimis finansuojamos. Taigi, nustatytos (dalies) paramos nesumokėjimas būtų esminis sutarties pažeidimas, nes privati jos šalis iš esmės negautų to, ko tikėjosi iš sutarties. Kadangi paramos sutartys yra investicijas skatinančio teisinio reguliavimo dalis (jomis valstybė remia tam tikras ūkinės veiklos sritis, įtraukdama ūkio subjektus savanoriškais pagrindais dalyvauti atitinkamoje ekonominėje ir teisinėje sistemoje), nepripažinti privačiam subjektui teisės nutraukti sutartį dėl minėto esminio jos pažeidimo iš viešojo kontrahento pusės būtų neteisinga ir neproporcinga, kadangi šie ūkio subjektai patirtų individualią ir nepagrįstai didelę naštą, tuo būtų pažeisti jų teisėti lūkesčiai¹⁰³⁴. Todėl privataus kontrahento teisė vienašališkai nutraukti paramos sutartį dėl esminio jos

¹⁰³⁴ Net Prancūzijos administracinės sutarties doktrinos požiūriu, įpareigojimas paramos gavėjams tęsti paramos sutarčių vykdymą minėtu pažeidimo atveju, dažniausiai nebūtų pateisinamas, kadangi dauguma šių sutarčių nėra susijusios su viešojo intereso įgyvendinimu taip, kad lemtų poreikį neatidėliotinai vykdyti investicinius projektus.

pažeidimo implicitiškai pripažintina kaip bendroji teisė, tuo tarpu, esant išskirtinėms aplinkybėms, reikalaujančioms sutarties tolesnio vykdymo, gindamas viešąjį interesą, tokį įpareigojimą gali nustatyti tik teismas (įskaitant, taikydamas laikinąsias priemones). Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad paramos sutarties šalių teisinė padėtis, kiek tai susiję su šių sutarčių vienašalio nutraukimo galimybėmis, atitinka civilinio lygiateisiškumo principą.

Kitas ne mažiau svarbus aspektas dėl paramos sutarčių nutraukimo yra tai, kad Lietuvos teisės aktais ši viešojo subjekto teisė dažnai įvardijama (nustatoma) kaip sankcija už sutarties pažeidimą. Tačiau prieš analizuojant konkrečiai paramos sutarčių atvejį, būtina bendrai Lietuvos teisės kontekstu trumpai aptarti teisinės atsakomybės rūšių už sutarties pažeidimą sudarančius juridinius faktus daugeto klausimą.

Administracinės ar net baudžiamosios atsakomybės nustatymas *greta* civilinės atsakomybės už sutarties pažeidimą nelemia sutartinio santykio pobūdžio pasikeitimo. Lietuvos teisėje už sutartinių įsipareigojimų nevykdymą taip pat yra nustatyta ir baudžiamoji, ir administracinė atsakomybė¹⁰³⁵, tačiau tai nekeičia nei sutarties teisinio pobūdžio, nei jos šalių teisinio statuso – pastarieji teisinės atsakomybės santykiai yra *savarankiški* teisiniai santykiai, o sutarties pažeidimas ar kita minėtose normose apibrėžta veika yra tik juridiniai faktai, sudarantys nusikaltimo (nusižengimo) ar administracinio pažeidimo sudėtį¹⁰³⁶. Viešojo administravimo subjektas, veikdamas sutartyje ir veikdamas kaip atsakomybę taikantis subjektas, turi savarankišką statusą ir veikia skirtinguose teisiniuose santykiuose: taikydamas baudžiamąją arba administracinę atsakomybę jis veikia už sutartinio santykio ribų¹⁰³⁷. Atitinkamai, iš to paties juridinio fakto (pažeidimo)

¹⁰³⁵ Pvz., žr. BK 179, 206, 208 str., ATPK 437, 871, 172¹⁹, 61, 158, 163¹ str. ir kt.

¹⁰³⁶ Kitaip tariant, tas pats juridinis faktas gali būti ir sutarties pažeidimas, ir baudžiamosios ar administracinės teisinės atsakomybės pagrindas.

¹⁰³⁷ Pvz., muitinės sandėlio aptarnavimo sutarties sąlygų nesilaikymas traktuojamas ir kaip veiklos muitinės sandėlyje tvarkos pažeidimas pagal ATPK 209⁴ str. 2 d. (Vilniaus miesto 2 apylinkės teismo 2010 m. liepos 20 d. nutarimas a. t. p. b. Nr. A2.11.-3518-818/2010). Tačiau skirtingų rūšių teisinės atsakomybės subjektai ir kiti elementai nustatomi savarankiškai (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. rugsėjo 16 d. konsultacija Nr. 02-04-03. Administracinių teismų praktika Nr. 6, 2005).

gali kilti skirtingų rūšių sankcijos¹⁰³⁸. Tačiau vien tai, kad tas pats subjektas, esantis sutarties šalimi, gali taikyti savo kontrahento atžvilgiu ir administracines ar kitokios rūšies sankcijas, numatytas teisės aktuose, savaime nėra kriterijus, keičiantis šios sutarties pobūdį ir minėto subjekto, kaip sutarties šalies, statusą – su pastaruoju jis nieko bendro neturi.

Atsižvelgiant į tai, teisinio reglamentavimo¹⁰³⁹ ir teismų praktikos nuostatos, kad piniginio pobūdžio nemokėjimai ir sumažinimai, paramos sutarties nutraukimas ar pakeitimas paramos santykių srityje vienareikšmiškai laikytini administracine sankcija sutartiniam kontrahentui, yra suprantamos¹⁰⁴⁰, tačiau teoriniu ir teisiniu požiūriu kvestionuotinos. Substantyviai paramos (jos dalies) neišmokėjimas (susigrąžinimas) vertintini kaip įprasti viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, sutartinių teisių įgyvendinimo ir gynimo būdai. Kadangi paramos skyrimas paramos sutartiniame santykiyje yra pagrindinė prievolė iš viešojo administravimo subjekto pusės¹⁰⁴¹, logiškai sistemiškai

Sutarties nutraukimas nėra teisiškai prilygintinas terminalo veiklos (leidimo steigti terminalą galiojimo) nutraukimui ar sustabdymui, o yra tik vienas iš juridinių pagrindų tam (žr. Importo ir eksporto terminalų (laikinojo prekių saugojimo sandėlių) steigimo ir veiklos taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 17 d. nutarimu Nr. 1157 (Valstybės žinios, 2002, Nr. 74-3156; 2005, Nr. 67-2410), 53 p.). Prievolių, susijusių su importo muitais apmokestinamų prekių laikinuoju saugojimu, neįvykdymas gali suponuoti ir Muitinės kodekso pažeidimus ir importo skolą muitinei (Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. lapkričio 12 d. sprendimas Nr. S-309(7-275/2010) *UAB „VI“ v. Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*), tačiau tai nereiškia, kad dėl to sandėliavimo sutartiniai santykiai įgauna mokesstinį pobūdį. Muitinė mokestinę nepriemoką nustato remdamasi ne iš sutarties kylančiais, o savarankiškais administraciniais įgaliojimais, o importo skola yra tik vienas galimų iš sutarties nevykdymo juridinio fakto netiesiogiai kylančių teisinių padarinių, o ne sankcija už sutarties pažeidimą.

¹⁰³⁸ Suformuota išsami teismų praktika dėl *non bis in idem* principo taikymo taip pat patvirtina, kad už teisės pažeidimą asmeniui gali būti taikomos skirtingos teisinės atsakomybės rūšys (žr., pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 10 d. nutarimą, 2009 m. birželio 8 d. nutarimą, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 18 d. nutartį a. b. Nr. A143-2619/2011 *I. R. v. Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* (Administracinė jurisprudencija Nr. 22, 2011), Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 28 d. nutartį a. b. Nr. A-442-703-13 *G. R. v. Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* ir kt.).

¹⁰³⁹ Pavyzdžiui, Lietuvos kaimo plėtros 2007-2013 metų programos administravimo taisyklių (*supra*, 998) III skirsnis.

¹⁰⁴⁰ Kadangi minėti santykiai laikomi administraciniais dėl specifinio šių santykių dalyko, tai automatiškai suponuoja vertinimą, kad tokia sankcija turi administracinį teisinį pobūdį.

¹⁰⁴¹ Pažymėtina, kad šis apribojimo į ateitį institutas, taip pat kaip ir nustatyti reikalavimai kiekvienoje paramos paraiškoje ar, pavyzdžiui, ir pasiūlymuose viešųjų pirkimų konkurse, pateikti įrodymus, kad asmuo nėra skolingas valstybės biudžetui ir fondams, tarnauja daugiausia tikslu apsaugoti valstybę nuo

vertinant, toks paramos neskyrimas ar sumažinimas pirmiausia yra, priklausomai nuo sutartinio santykio eigos etapo, arba dalies viešojo administravimo subjekto prievolės nevykdymas (sustabdymas), arba sutarties (jos dalies) atsisakymas (nutraukimas), o ne administracinė sankcija. ES teisės aktuose terminas “administracinė sankcija”, kalbant apie paramos nesuteikimą, dažniausiai nėra vartojamas¹⁰⁴². Nors kai kurios numatytos priemonės yra panašios į administracinėje teisėje taikomas baudas ar sankcijas, apribojančias asmens teisę į ateitį, pvz., paramos srityje - didesnės (neadekvačios) paramos dalies nesumokėjimas už neįvykdytą projekto dalį, arba nepiniginės, o eliminuojančios subjekto ateities galimybę dalyvauti paramos sutartiniuose santykiuose sankcijos¹⁰⁴³, tačiau baudžiamasis ir preventyvinius aspektas jose negali būti laikomas dominuojančiu, nes tai nedera su visuminiu šios teisinio reguliavimo srities skatinamuoju pobūdžiu – ES ir nacionalinės paramos sistemos yra skirtos daugiausia tam, kad kuo daugiau subjektų dalyvautų joje, įgyvendindami pageidaujamas investicijas, o ne kad kuo daugiau jų būtų „užkardyti“ nuo šios veiklos. Taigi, pirminis tokių sankcijų aspektas yra viešojo administravimo subjekto atsisakymas su tam tikrais subjektais ateityje sudaryti sutartis, t.y., jo laisvės nuo sutarties (šiuo atveju, su nepatikimu kontrahentu) išraiška, be abejo, saugant turtinius valstybės (ar ES) interesus¹⁰⁴⁴.

žalingo jos biudžetui susisaistymo sutartiniais santykiais su nepatikimais asmenimis, tačiau ne tikslu specialiai administracine tvarka nubausti asmenį.

¹⁰⁴² Pavyzdžiui, kalbama tiesiog apie paramos sumažinimus, neskyrimus, sumažinimus dviguba ploto dalimi, „dar kartą“ sumažinamą paramą ir pan. Pvz., žr. 2009 m. lapkričio 30 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 1122/2009, 65-112 straipsnius.

¹⁰⁴³ Plg. teisės verstinis tam tikra ūkine komercine veikla atėmimą ir draudimą teikti paramos paraišką ateinančiais metais.

¹⁰⁴⁴ Civilinėje teisėje tokie atsisakymo atvejai sutarties laisvės principo apraiška (laisvė nuo sutarties su nemokiu ar kitaip nepatikimu klientu), kuri yra pripažįstama ir neribojama net ir viešųjų sutarčių griežto reglamentavimo atveju (pvz., žr. Šilumos tiekimo ir vartojimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos energetikos ministro 2010 m. spalio 25 d. įsakymu Nr. 1-297 (Valstybės žinios, 2010, Nr. 127-6488), 19.3 p.). Šiuo požiūriu, pagrindą, kuriuo viešojo administravimo subjektas gali atsisakyti ateityje sudaryti paramos sutartį su asmeniu, galima laikyti valstybės teise (laisve) nesudaryti sutarčių su asmenimis, kurie yra anksčiau pažeidę teisės aktų nuostatas ir padarę žalos jos ar ES turtiniams (finansiniams) interesams.

Klausimas, ar aptariamoms sankcijoms yra administracinio pobūdžio yra nevienareikšmis ir ES teisėje. Tarybos reglamentas Nr. 2988/95 Dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos¹⁰⁴⁵ (toliau – Reglamentas 2988/95), nustato bendrąsias taisykles, reglamentuojančias vienodus patikrinimus ir administracines priemones bei nuobaudas už Bendrijos teisės aktų pažeidimus (1 str. 1 d.). Pažeidimas šio Reglamento prasme yra bet kuris Bendrijos teisės aktų nuostatų pažeidimas, susijęs su ekonominės veiklos vykdytojo veiksmais ar neveikimu, dėl kurių Bendrijų bendrajam biudžetui ar jų valdomiems biudžetams padaroma žala sumažinant ar iš viso prarandant pajamas, gaunamas iš tiesiogiai Bendrijų vardu surinktų nuosavų lėšų, arba darant nepagrįstas išlaidas (1 str. 2 d.). Šiame Reglamente yra nustatytos administracinės priemonės, kurios taikomos už šiuos pažeidimus, kurios įvardijamos „neteisingai įgytos naudos panaikinimu“ (4 str. 1 d.), ir administracinės nuobaudos už tyčinius pažeidimus arba pažeidimus dėl aplaidumo (5 str. 1 d.). Negalima nepastebėti, kad šios priemonės ir nuobaudos, kurios laikomos administracinėmis, savo materialiu poveikiu yra visiškai identiškoms paramos sumažinimams ir neskyrimams, bei apribojimams į ateitį, nustatytiems atskirų paramos sektorių reglamentuose¹⁰⁴⁶. Savo tikslais, apibrėžtais preambulėje, Reglamentas 2988/95 sieja visas atitinkamų atskiruose sektoriuose priimtų aktų nuostatas į vieną sistemą, įvardindamas minėtas priemones administracinėmis. Atitinkamai, kai kurie paramos neskyrimo (sumažinimo ir pan.) atvejai yra tapatinami su minėtame Reglamente išvardintomis administracinėmis sankcijomis¹⁰⁴⁷, tačiau tai nereiškia, kad toks tapatinimas

¹⁰⁴⁵ 1995 m. gruodžio 18 d. Europos Sąjungos Tarybos reglamentas Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos. OL L 312, 23/12/1995, p. 0001 – 0004.

¹⁰⁴⁶ Pvz., visiškas ar dalinis suteiktos naudos panaikinimas, net jeigu ekonominės veiklos vykdytojas neteisėtai pasinaudojo tik dalimi šios naudos, nesuteikimas arba panaikinimas naudos tam tikram laikotarpiui po pažeidimo, patvirtintos ar pripažintos teisės dalyvauti Bendrijos pagalbos sistemoje laikinai panaikinimas. Be to, nurodyta, kad tai gali būti kitos grynai ekonominės, savo pobūdžiu ir taikymo sritimi lygiavertės nuobaudos, numatytos atskirų sektorių taisyklėse.

¹⁰⁴⁷ Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 24 d. nutartį a. b. Nr. A-520-2327-12 *Zarasų rajono savivaldybės administracija v. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija*. Tačiau be šios bylos Reglamentas 2988/95 Lietuvos teismų praktikoje taikytas tik vienoje byloje dėl analogiškų paramos santykių (Vilniaus apygardos administracinio teismo 2013 m. balandžio 17 d. sprendimas a. b.

teisiškai galimas visų atskiruose paramą reglamentuojančiuose aktuose numatyto atitinkamų priemonių atžvilgiu. Kaip konstatuota Europos Teisingumo Teismo prejudiciniame sprendime byloje *Ministre de l'Intérieur ir kt.*¹⁰⁴⁸, pagal šį Reglamentą dėl piktnaudžiavimo ar aplaidumo prarastų sumų išieškojimas turėtų būti taikomas tik tais atvejais, kai nebuvo įgyvendintos visos iš struktūrinių fondų finansuojamos priemonės ar jų dalis ir kai ekonominės veiklos vykdytojas (paramos gavėjas – aut.) padaro bet kurį ES teisės aktų nuostatų pažeidimą veiksmis arba neveikimu, kuris turi poveikį finansiniams Europos Sąjungos interesams (nereikalaujama, kad žala ES biudžetui būtų tiksliai apibrėžiama)¹⁰⁴⁹. Iš to matyti, kad „pažeidimo“ sąvoka pagal Reglamentą Nr. 2988/95 yra savarankiško pobūdžio ir nėra siejama su konkrečiais susiklostančiais paramos teikimo santykiais. Toks pažeidimas gali būti padaromas bet kokiais tam tikro subjekto veiksmis, tiek sutartiniais, tiek deliktiniais. Taigi, tuo aspektu, kiek paramos sutarties pažeidimas įeina į juridinių faktų sudėtį, kuri sudaro ir Reglamento 2988/95 1 str. 2 dalyje apibrėžtą pažeidimo sąvoką, ir kurios kvalifikuojamasis požymis yra paramos gavėjo veiksmas, dėl kurių atsiranda žala ES biudžetui (-ams), jis sukelia *inter alia* šiame Reglamente nustatytą administracinę atsakomybę. Tačiau tai nesuponuoja, kad bet kurie paramos sutarties pažeidimai būtų tapatinami su minėtame Reglamente Nr. 2988/95 nustatyta pažeidimo samprata, ir kad bet kurie paramos sumažinimai ar neskyrimai dėl bet kurių minėtų pažeidimų yra administracinė sankcija minėto Reglamento prasme. Savaiame aišku, kad šio Reglamento nuostatos neturi jokios įtakos išimtinai iš nacionalinio valstybės biudžeto teikiamos paramos neskyrimų

Nr. I-842-168/2013 *Palangos miesto savivaldybės administracija v. Lietuvos Respublikos ūkių ministerija*. Duomenys gauti atlikus paiešką duomenų bazėje www.teismupraktika.lt). Taigi, galima teigti, kad dauguma paramos neskyrimo, sumažinimo ir pan. atvejų nepriskiriami administracinėms priemonėms ir nuobaudoms minėto Reglamento prasme.

¹⁰⁴⁸ Europos Teisingumo Teismo 2011 m. gruodžio 21 d. sprendimas byloje C-465/10 *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration v. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*. Teismų praktikos rinkinys, 2011, p. 00000.

¹⁰⁴⁹ Europos Teisingumo Teismo 2011 m. gruodžio 21 d. sprendimas byloje C-465/10 *Ministre de l'Intérieur* 39, 44, 47 pastr.

arba sumažinimų kvalifikavimui: tai priklauso tik nuo nacionalinių teisės aktų nuostatų. Galiausiai, kadangi teisinės atsakomybės santykis yra savarankiškas teisinis santykis (savarankiška prievolė), jo administracinis pobūdis nelemia to, kad ir pats paramos sutartinis santykis būtinai turėtų būti laikomas administraciniu teisiniu santykiu. Juolab, tai, kad kai kurie sutarties pažeidimai gali sukelti administracinę atsakomybę vienai iš sutarties šalių, nereiškia, kad ši sutartis yra grindžiama valdžios ir pavaldumo santykiu.

Lietuvos Baudžiamajame kodekse įtvirtinta ir baudžiamoji atsakomybė už tikslinės paramos panaudojimą ne pagal nustatytą tvarką (BK 206 str.)¹⁰⁵⁰, tačiau pastaroji yra savarankiškos rūšies teisinis santykis, nei paramos sutartiniai santykiai¹⁰⁵¹. Lygiai taip pat paramos gavėjų atsakomybė pagal Reglamentą Nr. 2988/95 yra savarankiškos rūšies teisinis administracinės atsakomybės santykis. Galima aiški išvada, kad dėl ES paramos sutartiniuose santykiuose atliekamų paramos gavėjo veiksmų (neveikimo) gali susiklostyti įvairūs teisinės atsakomybės santykiai, todėl, manytina, negalima pagal pastaruosius, kaip savarankiškus, spręsti dėl paramos sutartinio santykio teisinio pobūdžio ir viešojo administravimo subjekto statuso jame. Taigi, nei paramos sutarties nutraukimas ar pakeitimas, nei sutartinės prievolės (paramos ar jos dalies mokėjimo) sustabdymas

¹⁰⁵⁰ Reglamente Nr. 2988/95 taip pat yra nustatomas jame numatytų administracinių sankcijų ir baudžiamųjų sankcijų, kaip atskirų atsakomybės rūšių, santykis.

¹⁰⁵¹ Nagrinėdama baudžiamąją bylą pagal minėtą BK straipsnį, Lietuvos Aukščiausiojo teismo teisėjų kolegija atkreipė dėmesį į tai, kad paramos santykiams susiklosčius sutarties pagrindu, kyla civilinė atsakomybė, kuri negali būti vertinama tiek kaip sutartinė, tiek kaip deliktinė atsakomybė: vien dėl savo prieštaravimo toks vertinimas negali būti pripažįstamas teisingu, nes abi civilinės atsakomybės rūšys už tų pačių veiksmų atlikimą negali būti taikomos. Teisėjų kolegija darė išvadą, kad iš minėtos sutarties kylanti ir Pirkimų tvarkos 187 punkte numatyta atsakomybė (nefinansavimas - subsidijos lėšų neskyrimas, o tuo atveju, jeigu jos jau buvo paskirtos, o pažeidimas paaiškėjo vėliau – įpareigojimas tas lėšas sugrąžinti ir išieškojimas) yra civilinė sutartinė atsakomybė, nes santykiai tarp G. G. individualios įmonės ir tikslinę paramą suteikusių institucijų atsirado sutarties pagrindu, pirkimų tvarka, kurios pažeidimu pasireiškė netinkamo paramos panaudojimo veiksmai, buvo tos sutarties dalis. Todėl spręsta, kad baudžiamojoje byloje pareiškiamu civiliniu ieškiniu gali būti sprendžiami tik deliktinės civilinės atsakomybės klausimai (BPK 109 str.), tuo tarpu ginčai, kylantys dėl sutartinės civilinės atsakomybės, nagrinėtini civilinėse bylose. Teismas pabrėžė, kad ne kiekvienas minėtos pirkimų tvarkos pažeidimas yra vertintinas kaip BK 206 straipsnio 1 dalyje numatytas nusikaltimas (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. birželio 2 d. nutartis b. b. Nr. 2K-240/2009 *G. G. pagal BK 206 str. 1 d.* Teismų praktika, Nr. 31, 2009). Pastaroji Teismo išvada visiškai atitinka ir Reglamento Nr. 2988/95 nuostatas, kadangi ir pastarosios nėra taikytinos tuomet, kai paramos gavėjo veika sudaro baudžiamojo nusikaltimo sudėtį.

ar nevykdymas netapatintini administracinėms sankcijoms, nors materialiai tai ir gali būti identiška priemonė.

Apibendrinant šią disertacinio tyrimo dalį, galima teigti, kad Lietuvos teisėje viešojo administravimo subjektų sutarčių teisinis reglamentavimas ir jo taikymo praktika teismų jurisprudencijoje neįtvirtina šio subjekto prerogatyvų kitos sutarties šalies atžvilgiu, kurias būtų galima įvardinti kaip viešojo administravimo subjekto veikimą iš esmės kitais pagrindais, nei bendrieji pagrindai, įprastai taikytini sutartiniuose santykiuose tarp privačių asmenų. Viešojo administravimo subjektas neturi jokios bendro pobūdžio vienašališkos teisės pakeisti ar nutraukti sutartis viešojo intereso motyvu, juolab, ne teismo tvarka. Tokios bendros teisės įvedimas yra nebent ateities mokslinių ir politinių diskusijų dalykas: čia tik darytina išvada, kad tai nederėtų su Lietuvos teisėje ir jurisprudencijoje susiformavusia pozicija dėl viešojo intereso gynimo, kaip teisingumo vykdymo, kuomet tik teismas gali spręsti dėl subjektinių teisių apribojimo viešojo intereso motyvu arba dėl sandorio negaliojimo dėl jo neatitikties viešajam interesui teisinių pasekmių. Visos kitos viešojo administravimo subjektų galimybės sutarčių vykdymo, pakeitimo ir nutraukimo srityse, įskaitant paremtas specialiu imperatyviu teisiniu reguliavimu, kurio šalys sutartimi negali pakeisti, vis dėl to nenukrypsta nuo sutarties privalomumo principo, kuris yra pakankamas šioms galimybėms apibrėžti, atsižvelgiant į bendrą sutarties ir imperatyvių teisės normų santykį. Viešojo administravimo subjektų atliekama sutarties vykdymo kontrolė taip pat neperžengia sutarties privalomumo ribų: sutartinių teisių įgyvendinimo apimtyje jo sudaryti konstatuojamojo pobūdžio kontrolės aktai nėra administraciniai aktai, iš jų sekantys nurodymai ir pretenzijos neturi administracinio tiesioginio veikimo pobūdžio ir yra vykdytini pirmiausia todėl, kad tą lemia sutarties privalomumo principas. Išskyrus vos kelias išimtis, kurios siejamos ne su viešojo administravimo subjekto veikimu *ius imperii* pagrindais, o su tokių aktų procesiniu teisiniu reglamentavimu, ginčai dėl jų sprendžiami ir išieškojimai atliekami teismine tvarka. Tuo tarpu galimybė dėl

sutarties pažeidimo taikyti ir administracines sankcijas yra savarankiško pobūdžio ir nesietina su viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statusu.

IŠVADOS

Apibendrinant disertacinio tyrimo rezultatus, autorės nuomone, disertacinio tyrimo hipotezė pasitvirtino. Teikiamos šios pagrindinės išvados, patvirtinančios ją ir ginamuosius teiginius:

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

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

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

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

3. Viešojo intereso ir valstybės funkcijų įgyvendinimo imperatyvai yra būtinieji viešojo administravimo subjekto, kaip viešojo juridinio asmens, statuso elementai. Jie lemia esminį viešojo ir privataus juridinio asmens sampratų skirtumą, tačiau nėra administracinio ir civilinio teisinio subjektiškumo atskyrimo pagrindas, nes abi šio subjektiškumo rūšys yra funkcinio pobūdžio. Todėl minėti imperatyvai priskirtini viešojo administravimo subjekto teisinio statuso funkcinio pobūdžio elementams, jam veikiant tiek viešosios, tiek civilinės teisės srityje sudaromų sutarčių šalimi. Tačiau valstybės funkcijų, viešojo intereso ir jo pagrindu nustatytų imperatyvių normų įgyvendinimas savaime neprilygintinas valdžios įgyvendinimui ir nėra pagrindas minėto subjekto, kaip sutarties šalies,

statusui priskirti valdingo pobūdžio prerogatyvas. Viešojo intereso kategorija yra substanyviai pagrįsta subjektinių teisių apsaugos imperatyvu, siekiant integralaus viešųjų ir privačių interesų suderinimo, o teisėtumo principas ir minėtų teisių gynybos poreikis pagrindžia būtinybę viešojo intereso įgyvendinimą subordinuoti teisingumo vykdymo teismuose funkcijai. Būdamas konkrečios sutarties šalimi, viešojo administravimo subjektas nėra nešališkas, todėl prerogatyvų, kaip galutinės galios spręsti dėl jo kontrahento subjektinių teisių apribojimo (panaikinimo) viešojo intereso motyvu suteikimas jam nebūtų pagrįstas. Net ir civilinių turtinių valstybės bei jos institucijų teisių įgyvendinimas sutampa su viešojo intereso įgyvendinimu, todėl yra reguliuojamas ir imperatyviomis teisės normomis. Tačiau šių normų privalomumas saisto sutarties šalis vienodai, savaime nesuponuoja valdingo pobūdžio teisinių galių, susijusių su šių normų įgyvendinimu, suteikimo vienai iš sutarties šalių ir yra suderinamas su jų lygiateisiškumo principu. Valstybės socialinių, ekonominių ir politinių funkcijų įgyvendinimas taip pat gali būti atliekamas tiek valdžios įgyvendinimo, tiek civilinėje - ekonominėje veikloje, tam naudojant administracines arba civilines teises priemones, įskaitant civilinius sandorius. Į šį funkcinį kriterijų teisinėje sistemoje atsižvelgtina tada, kai jis reiškia valstybės teisinę įstatymų vykdymo funkciją, tačiau sutarties nepriskiriant vykdomosios valdžios įgyvendinimo teisinėms priemonėms, vien valstybės funkcijos įgyvendinimo tikslai nėra pagrindas viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisiniam statusui priskirti valdingo pobūdžio galias. Tai, ar šis subjektas konkrečiame santykyje veikia kaip valdžios subjektas, turėtų būti pagrindžiama savarankišku šalių tarpusavio padėties santykyje vertinimu.

4. Tarptautinės teisės sistemose civilinės-komercinės bylos, ūkio subjekto ir ekonominės veiklos sampratų aiškinimas ir taikymas yra pagrįstas dvigubo valstybės (jos institucijų) subjektiškumo koncepcija, todėl jame atskiriamas valstybės (jos institucijų), kaip valdžios subjektų, statusas ir jų, kaip savininkų ar ūkio subjektų, statusas ir remiamasi *acta iure imperii* - *acta iure*

gestionis atskyrimu, išreiškiančiu valstybės (jos institucijų) veiklos valdžios ir ne valdžios (t.y. bendrais, arba lygiais) pagrindais skirtį. Nors tarptautinėje privatinėje teisėje tarptautiniu papročiu pripažinta siauresnio pobūdžio nuostata, jog būtent civiliniuose – komerciniuose santykiuose valstybė neveikia valdžios pagrindais, civilinės-komercinės bylos samprata taikoma pakankamai plačiai, tuo tarpu veiklos valdžios pagrindais išimtis vertinama siaurinamai ir siejama su esminėmis tiesiogiai taikomomis valstybės valdžios galiomis, neatsižvelgiant į *bendrą viešųjų subjektų* teisinio statuso sąryšį su viešuoju interesu ir viešaisiais tikslais (funkcijomis). Viešųjų subjektų įgaliojimai ir veiksmai (nepaisant to, kaip jie reglamentuoti nacionalinėje teisėje), kurie neperžengia įprastų santykių tarp privačių asmenų ribų ir iš esmės nesiskiria nuo privačių asmenų veiksmų, nepriskiriami *acta iure imperii*. Atitinkamai ir teisinis santykis kvalifikuojamas savarankiškai vertinant jo prigimtį ir dalyką, neatsižvelgiant į viešuosius tikslus, kurių jame siekiama. Europos Sąjungos konkurencijos teisėje ūkio subjekto (ekonominio vieneto) koncepcija taikoma ir toms valstybės institucijoms, kurių teisinį statusą reglamentuoja išimtinai viešosios teisės normos, o institucijos integruotumas į valstybės valdžios administracijos sistemą nėra kliūtis laikyti ją viešuoju ūkio subjektu. Be to, pripažįstama, kad tam tikra institucija gali tuo pačiu metu veikti kaip reguliuojanti valdžios institucija ir kaip savininkas. Bendras principas yra ūkio subjekto ir ekonominės veiklos sampratos aiškinimas *lato sensu*, o *acta iure imperii*, kaip vienas pagrindų neprisieti valstybės institucijai minėto statuso ir veiklos, vertinama siaurinamai. Ši išimtis siejama su valstybės oficialios suverenios valdžios koncepcija, galiomis, viršijančiomis individų turimas galias, ir galiomis suvaržyti individų elgesį. Valdžios funkcijomis pagrįsta veikla ir ekonominė veikla nagrinėjamos atskirai, nes tai, kad viešojo subjekto veikla iš dalies sutampa su viešosios valdžios vykdymu, nereiškia, kad kitoje dalyje ji negali būti ekonominė. Todėl vertinant tai, būtina atskirti su valdžios galiomis nesusijusias ar menkai susijusias veiklas ir atsižvelgti, ar šios galios yra vykdomos įprastai, reguliariai ir ar jos nesudaro tik mažos bendros veiklos dalies.

Net esminės valstybės suverenumo sritys gali būti deleguojamos, tam tikra dalimi ar aspektu prarasti valstybės valdžios galios charakterį ir pagal objektyvius požymius jos gali būti priskiriamos ekonominės veiklos sričiai. Nepaisant to, kad valstybės institucijoms priskiriami įvairūs viešieji tikslai, o valstybės suverenumas apima galimybę pasirinkti šių tikslų pasiekimo organizavimo būdus, valdžios funkcijos neapima visų bendrojo intereso vardan atliekamų funkcijų. Vien faktas, kad valstybė (jos institucija) nusprendė konkrečią paslaugą teikti pati, kaip jos vardu vykdomą funkciją, savaime neturi įtakos ekonominiam veiklos pobūdžiui. Taigi, civilinės komercinės bylos, ekonominės veiklos bei ūkio subjekto koncepcijų aiškinimas teikia nuostatas dėl siaurinamojo valstybės (jos institucijų), kaip valdžios subjekto, statuso vertinimo, siejant jį su vykdomosios valdžios galiomis ir ribotai atsižvelgiant į funkcinį jų statuso pobūdį. Nors šių koncepcijų aiškinimas ES teisėje yra santykinai autonomiškas, jis teikia pakankamus orientyrus dėl viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, teisinio statuso vertinimo *acta iure imperii* ir funkcinio aspektu nacionalinėje teisėje. Valstybei (jos institucijoms) nepripažįstant valdžios subjekto statuso ES teisėje, nėra pagrindo joms šį statusą prisieti ir nacionalinėje teisėje. Valstybės valdžios prievartos įgyvendinimas yra patikimiausias ir aiškiausias *acta iure imperii* išimties taikymo kriterijus, tuo tarpu plečiamas funkcinio kriterijaus taikymas, minėtą išimtį pripažįstant remiantis vien viešojo intereso ir valstybės funkcijos kategorijomis ir nesant konkrečių valdžios įgyvendinimo požymių, lemia kontraversišką Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudenciją šiuo klausimu. Todėl galimybės nacionalinėje teisėje viešojo administravimo subjekto, kaip valdžios subjekto, statusą remti funkcinio kriterijumi sekant šia praktika yra ribotos. Nacionalinės teisės nuostatos dėl viešojo administravimo subjekto statuso sutartyje turėtų remtis valdžios įgyvendinimo funkcinį sričių siaurinamojo apibrėžimo principu.

5. Administracinės sutarties doktrinoje viešojo administravimo subjekto, kaip sutarties šalies, statuso prilyginimą valdžios subjekto statusui

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

sutarties šalies teisių gynybai. Remiantis skirtingu sutartinių teisių ir valdžios galių pobūdžiu, atskyrus viešojo administravimo subjekto ekstrasutartinio pobūdžio valdžios galias, nuo jo kaip sutarties šalies subjektinių teisių, jo teisinis statusas laikytinas neturinčiu išskirtinumą administracinėse sutartyse, lyginant su civilinėmis.

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

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

7. Išanalizavus teisinį reglamentavimą ir kritiškai įvertinus jo taikymo praktiką, teigtina, kad sutarties laisvės ribas visose viešojo administravimo subjektų sudaromose sutartyse lemia bendras sutarties ir imperatyvių normų santykis (pastarųjų viršenybė sutarčiai). Viešojo administravimo subjektai savo, kaip sutarties šalies, teises įgyvendina atlikdami veiksmus, kurie gali materialiai sutapti su jų kompetencijos, funkcijų ir įgaliojimų įgyvendinimu ir, *inter alia*, įforminami aktais, atitinkančiais administracinio akto formą. Tačiau šio subjekto ir jo sutartinio kontrahento tarpusavio prievolės pagrindas yra ne administracinių aktų, o sutarties privalomumas. Nepaisant šių sutarčių imperatyvaus reguliavimo ir standartizavimo, šių subjektų teisės vienašališkai nutraukti ar pakeisti sutartį kyla iš sutarties, įgyvendinamos pagal ją ir sutarčiai taikomų imperatyvių teisės normų nustatytas taisyklės ir atitinka bendruosius civilinius teisinius pagrindus. Lietuvos teisėje nėra įtvirtintų viešojo administravimo subjektų prerogatyvų

nutraukti ar pakeisti sutartį viešojo intereso motyvu. Sutarčių įgyvendinimo kontrolė yra būdinga visose jų sudaromose sutartyse, tačiau nėra pagrįsta administracinio poveikio ar prievartos priemonių naudojimu. Šios kontrolės aktų nevykdymo ir iš to sekančio sutarties pažeidimo teisinės pasekmės gali būti sutarties nutraukimas, jei tai nustato sutartis ar imperatyviosios teisės normos, atsisakymas vykdyti prievolę iš sutarties viešosios šalies pusės, reikalavimas grąžinti nepagrįstai gautą įvykdymą, o tai atitinka civilinius kreditoriaus teisių gynybės būdus. Taigi, viešojo administravimo subjektas, kaip sutarties šalis, pagal Lietuvos teisę neveikia kaip valdžios subjektas. Tačiau sutarties sudarymas nepanaikina šio subjekto viešosios valdžios galių, susijusių su jo reguliacine kompetencija už sutarties ribų. Greta to, su viešojo administravimo subjektu sudarytos sutarties pažeidimas gali būti įtvirtintas ir kaip administracinio teisės pažeidimo sudėties elementas, t.y., juridinis faktas, dėl kurio kyla ne tik sutartinė, bet ir savarankiška administracinė atsakomybė, kurią viešojo administravimo subjektai gali taikyti veikdami kaip valdžios subjektai, nepaisant to, kad jie yra atitinkamos sutarties šalimi. Tačiau tai vertintina tik kaip šio subjekto skirtingo pobūdžio teisinių statusų sutaptis: valdingo pobūdžio intervencijas į sutartį ar minėtos atsakomybės taikymą šis subjektas atlieka ne kaip sutarties šalis. Pastarajai jo veiklai reguliuoti Lietuvos teisėje pakanka nuostatų, įtvirtinančių tokių intervencijų draudimą bei išimtinio pobūdžio jų leidžiamumo sąlygas ir užtikrinančių privačių asmenų subjektinių teisių ir teisėtų lūkesčių gynybą. Su šiomis nuostatomis, kaip jas paneigiantis, sistemiškai nebūtų suderinamas bendro ir neriboto pobūdžio prerogatyvų viešojo administravimo subjektui, kaip sutarties šaliai, įteisinimas.

ŠALTINIAI

Teisės aktai

Lietuvos įstatymai ir tiesiogiai taikytini ES teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (su pakeitimais ir papildymais). Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262; 2000, Nr. 77; 2000, Nr. 80; 2000, Nr. 82.
3. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 36-1340; 2002, Nr. 42.
4. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.
5. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. Valstybės žinios, 1998, Nr. 61-1726; 2002, Nr. 72-3016.
6. Lietuvos Respublikos aviacijos įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 94-2918.
7. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 104-2322; 1996, Nr. 5; 2010, Nr. 15-699.
8. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. Vyriausybės žinios, 1990, Nr. 24-596; Valstybės žinios, 2000, Nr. 61-1826; 2004, Nr. 4-47.
9. Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 94-4246; 2011, Nr. 145-6816; 2012, Nr. 127-6385.
10. Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas. Valstybės žinios, 2004, Nr. 69-2382.
11. Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 66-2127.

12. Lietuvos Respublikos kelių įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 44-1076; 2002, Nr. 101-4492.
13. Lietuvos Respublikos kino įstatymas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 31-1107; 2012, Nr. 6-192.
14. Lietuvos Respublikos Klaipėdos valstybinio jūrų uosto įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 53-1245.
15. Lietuvos Respublikos klimato kaitos valdymo finansinių instrumentų įstatymas. Valstybės žinios, 2009, Nr. 87-3662.
16. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 92-2141; 2003, Nr. 70-3163.
17. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas. Valstybės Žinios, 2006, Nr. 82-3251.
18. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 30-856; 2012, Nr. 42-2041.
19. Lietuvos Respublikos laisvųjų ekonominių zonų pagrindų įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 59-1462.
20. Lietuvos Respublikos laukinės augalijos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1944.
21. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 2004, Nr. 63-2243.
22. Lietuvos Respublikos mobilizacijos ir priimančiosios šalies paramos įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 116-2695; 2011, Nr. 72-3464.
23. Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas. Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2517.
24. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 3-37; 2004, Nr. 153-5571.
25. Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas. Valstybės žinios, 2001, Nr. 85 –2968.

26. Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 73-3352; 2006, Nr. 130-4889; 2011, Nr. 155-7353.
27. Lietuvos Respublikos probacijos įstatymas. Valstybės žinios, 2012, Nr. 4-108.
28. Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 52-1484; 2000, Nr. 53.
29. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas. Valstybės žinios, 1993, Nr. 63-1188; 2001, Nr. 108-3902.
30. Lietuvos Respublikos savanoriškos veiklos įstatymas. Valstybės žinios, 2011, Nr. 86-4142.
31. Lietuvos Respublikos statybos įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 32-788; 2001, Nr. 101-3597.
32. Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 51-2254; 2007, Nr. 130-5259.
33. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo. Valstybės žinios, 1995, Nr. 107-2391; 2004, Nr. 21-617.
34. Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 32-890.
35. Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymas. Valstybės žinios, 2006, Nr. 73-2762; 2009, Nr. 86-3638.
36. Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 30-827; 2005, Nr. 18-572; 2013, Nr. 54-2675.
37. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 102-2049; 2004, Nr. 4-24.
38. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 107-2688.
39. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. Valstybės žinios, 1998, Nr. 54-1492; 2002, Nr. 60-2412.

40. Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti ir daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 116-5188.
41. Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 78-2359; 2012, Nr. 69-3530.
42. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 86-2045; 1999, Nr. 66-2117; 2004, Nr. 4-31; 2005, Nr. 83-3041; 2010, Nr. 145-7419.
43. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.
44. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. Valstybės žinios, 2007, Nr. 77-3046.
45. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 84-2000; 1999, Nr. 56-1809; 2002, Nr. 118-5296; 2006, Nr. 4-102.
46. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2008, Nr. 113-4290.
47. Lietuvos Respublikos želdynų įstatymas. Valstybės Žinios, 2007, Nr. 80-3215.
48. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 34-620; 2004, Nr. 28-868.
49. Lietuvos Respublikos žemės gelmių įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 63-1582; 2001, Nr. 35-1164.
50. Lietuvos Respublikos žemės paėmimo visuomenės poreikiams įgyvendinant ypatingos valstybinės svarbos projektus įstatymas. Valstybės žinios, 2011, Nr. 49-2362.
51. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1735.
52. Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinasis įstatymas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 15-600; Valstybės Žinios, 2004, Nr. 124-4490.

53. 1995 m. gruodžio 18 d. Europos Sąjungos Tarybos reglamentas Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos. OL L 312 , 23/12/1995, p. 0001 – 0004.
54. 1999 m. gegužės 17 d. Europos Sąjungos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1257/1999 dėl Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (EŽŪOGF) paramos plėtrai ir iš dalies pakeičiančio bei panaikinamo tam tikrus reglamentus. OL 2004 m. *specialusis leidimas*, 3 skyrius, 25 tomas, p. 391-413.
55. 2000 m. gruodžio 22 d. Europos Sąjungos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 44/2001 dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo. OL L12, 2001.
56. 2009 m. lapkričio 30 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1122/2009, kuriuo nustatomos išsamios Tarybos reglamento (EB) Nr. 73/2009 įgyvendinimo taisyklės, susijusios su kompleksiniu paramos susiejimu, moduliavimu ir integruota administravimo ir kontrolės sistema pagal tame reglamente numatytas ūkininkams skirtas tiesioginės paramos schemas, ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1234/2007 įgyvendinimo taisyklės, susijusios su kompleksiniu paramos susiejimu pagal vyno sektoriui numatytą paramos schemą. OL L 316, 2009 12 2, p. 65-112.

Lietuvos poįstatyminiai teisės aktai

57. Aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimo sąlygų ir tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 13 d. įsakymu Nr. A1-499. Valstybės žinios, 2009, Nr. 98-4133.
58. Apyvartinių taršos leidimų pardavimo aukciono būdu taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011 m. liepos 14 d. įsakymu Nr. D1-561. Valstybės žinios, 2011, Nr. 93-4408.

59. Automobilių kelių juostos naudojimo inžineriniams tinklams kloti bendrosios taisyklės BT ITK 09, patvirtintos Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos generalinio direktoriaus 2009 m. spalio 27 d. įsakymu Nr. V-329. Valstybės žinios, 2009, Nr. 133-5825.
60. Bešeimininkio, konfiskuoto, valstybės paveldėto, į valstybės pajamas perduoto turto, daiktinių įrodymų, lobių ir radinių perdavimo, apskaitymo, saugojimo, realizavimo, grąžinimo ir pripažinimo atliekomis taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 26 d. nutarimu Nr. 634. Valstybės žinios, 2004, Nr. 86-3119.
61. Būsto pritaikymo neįgaliesiems finansavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2011 m. gruodžio 28 d. įsakymu Nr. A1-560. Valstybės žinios, 2012, Nr. 1-18.
62. Civilinės aviacijos administracijos darbuotojų komandiruočių išlaidų atlyginimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2011 m. kovo 2 d. įsakymu Nr. 3-130. Valstybės žinios, 2011, Nr. 29-1377.
63. Detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 26 d. nutarimu Nr. 635. Valstybės žinios, 2004, Nr. 86-3120.
64. Detaliųjų planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 3 d. įsakymu Nr. D1-239. Valstybės žinios, 2004, Nr. 79-2809.
65. Dokumentų teikimo elektroniniu būdu taisyklės, patvirtintos Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2010 m. liepos 21 d. įsakymu Nr. VA-83. Valstybės žinios, 2010, Nr. 90-4800.
66. Europos Sąjungos sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 24 d.

- nutarimu Nr. 1026. Valstybės žinios, 2001, Nr. 74-2596; 2004, Nr. 103-3777; 2008, Nr. 87-3483.
67. Filmų indeksavimo komisijos narių teikiamų paslaugų apmokėjimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. 722. Valstybės žinios, 2003, Nr. 55-2462.
68. Finansinės paramos, išmokėtos ir (arba) panaudotos pažeidžiant teisės aktus, gražinimo į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 30 d. nutarimu Nr. 590. Valstybės žinios, 2005, Nr. 69-2469; 2008, Nr. 55-2077; 2010, Nr. 33-1570.
69. Gaminių ar pakuotės atliekų tvarkymo programos lėšų naudojimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. įsakymu Nr. D1-94. Valstybės žinios, 2004, Nr. 41-1346; 2010, Nr. 65-3260.
70. Gyvenamųjų patalpų suteikimo nuomos pagrindais grįžtantiems į Lietuvą nuolat gyventi politiniams kaliniams ir tremtiniams bei jų šeimų nariams tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. kovo 5 d. nutarimu Nr. 320. Valstybės žinios, 2002, Nr. 26-930.
71. Gyvūnų užkrečiamųjų ligų priežiūros ir kontrolės tvarka 2003 m., patvirtinta Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2002 m. lapkričio 20 d. įsakymu Nr. 522. Valstybės žinios, 2002, Nr. 114-5121.
72. Įmonių, teikiančių laivų agentavimo paslaugas, atestavimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2004 m. balandžio 19 d. įsakymu Nr. 3-168. Valstybės žinios, 2004, Nr. 60-2141; 2009, Nr. 130-5663.
73. Įrangos, naudojamos Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymo 77 straipsnio 1 ir (ar) 3 dalyse nurodytais tikslais, įsigijimo, valdymo, priežiūros ir atnaujinimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus ir Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento generalinio direktoriaus 2010 m. lapkričio 23 d. įsakymu Nr. 1V-1121/1-106. Valstybės žinios, 2010, Nr. 138-7094.

74. Kapinių priežiūros organizavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. lapkričio 19 d. nutarimu Nr. 1207. Valstybės žinios, 2008, Nr. 137-5411.
75. Keleivių daiktų laikinojo saugojimo muitinei prižiūrint taisyklės, patvirtintos Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2004 m. liepos 12 d. įsakymu Nr. 1B-692. Valstybės žinios, 2004, Nr. 109-4110.
76. Kelių priežiūros tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 11 d. nutarimu Nr. 155. Valstybės žinios, 2004, Nr. 25-771.
77. Klaipėdos valstybinio jūrų uosto naudojimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos 1997 m. liepos 7 d. įsakymu Nr. 264. Valstybės žinios, 1997, Nr. 72-1853.
78. Klaipėdos valstybinio jūrų uosto rinkliavų taikymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2008 m. birželio 30 d. įsakymu Nr. 3-246. Valstybės žinios, 2008, Nr. 75-2982.
79. Laikinojo prekių saugojimo sandėlių (importo ir eksporto terminalų) steigimo ir veiklos taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 17 d. nutarimu Nr. 1157. Valstybės žinios, 2002, Nr. 74-3156; 2005, Nr. 67-2410.
80. Leidimų naudoti angliavandenilių išteklius išdavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. spalio 28 d. nutarimu Nr. 1151. Valstybės žinios, 2005, Nr. 130-4670.
81. Lietuvių kalba kuriamos grožinės literatūros bei kitų Lietuvos kultūrai reikšmingų leidinių finansavimo iš dalies Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšomis taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2006 m. gruodžio 14 d. įsakymu Nr. IV-679. Valstybės žinios, 2006, Nr. 140-5373.
82. Lietuvos būsto strategija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. sausio 21 d. nutarimu Nr. 60. Valstybės žinios, 2004, Nr. 13-387.

83. Lietuvos jaunimo ir su jaunimu dirbančių organizacijų atrankos biuro ir kitai technikai gauti pagal panaudos sutartis konkurso nuostatus, patvirtintus Jaunimo reikalų departamento prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus 2008 m. rugsėjo 9 d. įsakymu Nr. 2V-141-(1.4). Valstybės žinios, 2008, Nr. 104-4018.
84. Lietuvos kaimo plėtros 2007-2013 metų programos administravimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. balandžio 6 d. įsakymu Nr. 3D-153. Valstybės žinios, 2007, Nr. 41-1562.
85. Lietuvos kaimo plėtros 2007-2013 metų programos priemonės „Perėjimas prie ne žemės ūkio veiklos“ supaprastintosios įgyvendinimo 2011 metais taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2011 m. balandžio 27 d. įsakymu Nr. 3D-369. Valstybės žinios, 2011, Nr. 50-2458.
86. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 14 d. nutarimu Nr. 647. Valstybės žinios, 2005, Nr. 75-2725.
87. Lietuvos ūkio subjektų dalyvavimo tarptautinėse ir nacionalinėse parodose subsidijavimo tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2001 m. gruodžio 13 d. įsakymu Nr. 373 „Dėl pramonės, eksporto ir verslo skatinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 11-389.
88. Maisto iš intervencinių atsargų tiekimo labiausiai nepasiturintiems asmenims Bendrijoje programos administravimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2009 m. gruodžio 17 d. įsakymu Nr. 3D-979. Valstybės žinios, 2009, Nr. 154-6984; 2012, Nr. 69-3550.
89. Meno kūrėjų socialinės apsaugos programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. kovo 16 d. nutarimu Nr. 316. Valstybės žinios, 2011, Nr. 34-1604.
90. Mokesčių administratoriaus ir mokesčių mokėtojo susitarimo dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio pasirašymo taisyklės, patvirtintos Valstybinės

mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2004 m. gruodžio 30 d. įsakymu Nr. VA-210. Valstybės žinios, 2005, Nr. 2-28.

91. Mokestinės nepriemokos išieškojimo perdavimo akcinei bendrovei Turto bankui taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 2002 m. vasario 15 d. įsakymu Nr. 46. Valstybės žinios, 2002, Nr. 18-743.
92. Mokestinės nepriemokos sumokėjimo atidėjimo arba išdėstymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 1998 m. lapkričio 17 d. įsakymu Nr. 268. Valstybės žinios, 1998, Nr. 103-2854; 2004, Nr. 82-2965.
93. Nacionalinis apyvartinių taršos leidimų paskirstymo 2008-2012 metams planas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro ir Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2007 m. lapkričio 19 d. įsakymu Nr. D1-609/4-477. Valstybės žinios, 2007, Nr. 120-4946.
94. Naudingųjų iškasenų išteklių ir žemės gelmių ertmių naudojimo konkurso nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. lapkričio 7 d. įsakymu Nr. 580. Valstybės žinios, 2002, Nr. 115-5158.
95. Naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 260. Valstybės žinios, 1999, Nr. 25-706; 2004, Nr. 167-6128; 2011, Nr. 53-2551.
96. Naudojamų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 260. Valstybės žinios, 1999, Nr. 25-706; 2004, Nr. 167-6128; 2011, Nr. 53-2551.
97. Nedarbo socialinio draudimo išmokų nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gruodžio 24 d. nutarimu Nr. 1656. Valstybės žinios, 2004, Nr. 186-6930.
98. Neįgaliųjų aprūpinimo techninės pagalbos priemonėmis ir šių priemonių įsigijimo išlaidų kompensavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos

- Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. gruodžio 19 d. įsakymu Nr. A1-338. Valstybės žinios, 2006, Nr. 140-5368.
99. Nenustatytos tapatybės žmogaus palaikų laidojimo organizavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2011 m. rugsėjo 30 d. įsakymu Nr. 1V-725. Valstybės žinios, 2011, Nr. 121-5751.
100. Numatomo mobilizacijos ir priimančiosios šalies paramos teisinio reguliavimo koncepcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. rugpjūčio 25 d. nutarimu Nr. 1231. Valstybės žinios, 2010, Nr. 104-5374.
101. Nustatytosios šiltnamio efektą sukeliančių dujų normos vienetų įsigijimo ir perleidimo sandorių rengimo ir sudarymo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2010 m. balandžio 6 d. įsakymu Nr. D1-274. Valstybės žinios, 2010, Nr. 42-2039.
102. Paimto, konfiskuoto turto, turto, į kurį nuosavybės teisės laikinai apribotos, daiktinių įrodymų priėmimo, apskaitos, saugojimo, perdavimo, grąžinimo ir naikinimo instrukcija, patvirtinta Lietuvos policijos generalinio komisaro 2001 m. gruodžio 19 d. įsakymu Nr. 622. Valstybės žinios, 2012, Nr. 37-1878.
103. Paramos žemdirbiams teikiant mokymo ir konsultavimo paslaugas finansavimo tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001 m. kovo 30 d. įsakymu Nr. 88. Valstybės žinios, 2001, Nr. 32-1077.
104. Pasienio kontrolės punktų direkcijos prie Susisiekimo ministerijos bendradarbiavimo su pasienio kontrolės punktuose tikrinimą atliekančiomis valstybės institucijomis dėl pasienio kontrolės punktų projektavimo, statybos darbų bei priežiūros ir turto valdymo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2005 m. gruodžio 19 d. įsakymu Nr. 3-577. Valstybės žinios, 2006, Nr. 1-8.
105. Pieno gaminių intervencinio pirkimo, sandėliavimo ir pardavimo administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2011 m. balandžio 28 d. įsakymu Nr. 3D-378. Valstybės žinios, 2011, Nr. 53-2555.

106. Pieno gamybos kvotų sistemos administravimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2003 m. lapkričio 20 d. įsakymu Nr. 3D-495. Valstybės žinios, 2003, Nr. 112-5037; 2004, Nr. 149-5422; 2009, Nr. 34-1315.
107. Prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punktų teritorijoje esančiose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. sausio 22 d. nutarimu Nr. 78. Valstybės žinios, 1999, Nr. 11-266; 2005, Nr. 9-273.
108. Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto išlaidų kompensuojamiesiems vaistams valdymo sutarčių tarp Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos ir vaistų gamintojų sudarymo ir vykdymo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2007 m. rugpjūčio 1 d. įsakymu Nr. V-634. Valstybės žinios, 2007, Nr. 88-3495; 2010, Nr. 83-4388.
109. Priverstinai valstybės išperkamų nekilnojamųjų kultūros vertybių ar atlygintinai savivaldybės nuosavybėn paimamų statinių nustatymo tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugpjūčio 12 d. nutarimu Nr. 1023. Valstybės žinios, 1998, Nr. 73-2117.
110. Probacijos sistemos Lietuvoje koncepcijos įgyvendinimo priemonių planas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. vasario 21 d. nutarimu Nr. 220. Valstybės žinios, 2007, Nr. 27-989.
111. Projektų finansavimo ir administravimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimu Nr. 1443. Valstybės žinios, 2008, Nr. 4-132.
112. Rodiklių, apibūdinančių darbdavio (draudėjo) darbuotojų saugos ir sveikatos būklę, dydžių apskaičiavimo ir jų teikimo Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir

- darbo ministro 2011 m. birželio 30 d. įsakymu Nr. A1-306. Valstybės žinios, 2011, Nr. 83-4044.
113. Savanoriško darbo išlaidų kompensavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos direktoriaus 2007 m. gruodžio 17 d. įsakymu Nr. V-368. Valstybės žinios, 2007, Nr. 139-5708.
114. Savivaldybės organizuojamą komunalinių atliekų tvarkymo sistemą papildančių atliekų surinkimo sistemų diegimo sąlygų derinimo su savivaldybėmis taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006 m. gegužės 16 d. įsakymu Nr. D1-232. Valstybės žinios, 2006, Nr. 57-2041.
115. Standartinių studijų užsienyje sutarčių sąlygų, patvirtintų Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2006 m. birželio 6 d. įsakymu Nr. ISAK-1130. Valstybės žinios, 2003, Nr. 81-3708.
116. Sulaikytų prekių apskaitymo centralizuotame F tipo muitinės sandėlyje taisyklių, patvirtintų Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2008 m. birželio 11 d. įsakymu Nr. 1B-412. Valstybės žinios, 2008, Nr. 69-2643.
117. Supaprastintos TIR procedūros, atliekamos naudojantis įgaliotojo gavėjo statusu, taikymo taisyklės, patvirtintos Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2005 m. lapkričio 28 d. įsakymu Nr. 1B-758. Valstybės žinios, 2005, Nr. 144-5275.
118. Sutarčių dėl antrinės teisinės pagalbos baudžiamosiose bylose koordinavimo sudarymo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2008 m. gruodžio 22 d. įsakymu Nr. 1R-491. Valstybės žinios, 2008, Nr. 148-5962.
119. Sveikatos priežiūros mokyklose finansavimo ir atskaitomybės tvarkos aprašas, patvirtintas Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos direktoriaus 2011 m. rugsėjo 8 d. įsakymu Nr. 1K-208. Valstybės žinios, 2011, Nr. 113-5352.

120. Šilumos tiekimo ir vartojimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos energetikos ministro 2010 m. spalio 25 d. įsakymu Nr. 1-297. Valstybės žinios, 2010, Nr. 127-6488.
121. Šventosios valstybinio jūrų uosto rinkliavų už laivo naudojimąsi uostu taikymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2011 m. rugsėjo 23 d. įsakymu Nr. 3-571. Valstybės žinios, 2011, Nr. 118-5567.
122. Tarptautinių oro uostų žemės nuomos aukciono būdu tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 8 d. nutarimu Nr. 1098. Valstybės žinios, 2006, Nr. 121-4591.
123. Teismo antstolių kontorų prie apylinkių teismų patikėjimo teise valdomo ilgalaikio kilnojamojo turto ir turtinių teisių pardavimo tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 3 d. nutarimu Nr. 1383. Valstybės žinios, 2002, Nr. 87-3748.
124. Telkimo visuomenei naudingiems darbams tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2012 m. gegužės 24 d. įsakymu Nr. A1-255. Valstybės žinios, 2012, Nr. 60-3042.
125. Teritorinių ligonių kasų ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų sutarčių sudarymo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2009 m. gruodžio 18 d. įsakymu Nr. V-1051. Valstybės žinios, 2009, Nr. 154-6995.
126. Vaisių vartojimo skatinimo mokyklose programos administravimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2009 m. rugpjūčio 26 d. įsakymu Nr. 3D-616. Valstybės žinios, 2009, Nr. 104-4355.
127. Valstybės rezervo materialinių išteklių atsargų atsakingųjų saugotojų ir valstybės rezervo materialinių išteklių atsargų saugojimo vietos parinkimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimu Nr. 200 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant

- Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymą“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 18-559; 2012, Nr. 139-7119.
128. Valstybinės miškų ūkio paskirties žemės sklypų nuomos ne miškų ūkio veiklai organizuoti taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. lapkričio 21 d. nutarimu Nr. 1257. Valstybės žinios, 2007, Nr. 127-5173.
 129. Valstybinės požeminio vandens informacinės sistemos nuostatai, patvirtinti Lietuvos geologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos direktorius 2010 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. 1-201. Valstybės žinios, 2010, Nr. 119-6089.
 130. Valstybinės žemės perdavimo laikinai neatlygintinai naudotis Klaipėdos valstybiniame jūrų uoste ir Šventosios valstybiniame jūrų uoste tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. liepos 4 d. nutarimu Nr. 747. Valstybės žinios, 2007, Nr. 80-3264.
 131. Valstybinio savanoriškojo socialinio draudimo ligos ir motinystės pašalpoms taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. spalio 28 d. nutarimu Nr. 1191. Valstybės žinios, 1997, Nr. 98-2497.
 132. Valstybinio savanoriškojo socialinio pensijų draudimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. kovo 23 d. nutarimu Nr. 339. Valstybės žinios, 2000, Nr. 26-696.
 133. Valstybinio socialinio draudimo valstybės lėšomis tvarkos aprašas, patvirtintas Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus 2011 m. liepos 5 d. įsakymu Nr. V-269. Valstybės žinios, 2011, Nr. 83-4078.
 134. Valstybinis strateginio atliekų tvarkymo planas, patvirtintas Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimu Nr. 519. Valstybės žinios, 2002, Nr. 40-1499; 2007, Nr. 122-5003.
 135. Vežėjų (operatorių) parinkimo viešųjų paslaugų įsipareigojimams vykdyti konkurso organizavimo ir viešųjų paslaugų sutarčių sudarymo ir nutraukimo

- tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 4 d. nutarimu Nr. 1132. Valstybės žinios, 2003, Nr. 86-3910.
136. Žemės mokesčio administravimo taisyklės, patvirtintos Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2003 m. rugsėjo 30 d. įsakymu Nr. V-266. Valstybės žinios, 2003, Nr. 94-4264 ir 2006 m. birželio 9 d. įsakymu Nr. VA-55. Valstybės žinios, 2006, Nr. 68-2532; 2007, Nr. 79-3204.
137. Žemės reformos žemėtvarkos projektų ir jiems prilyginamų žemės sklypų planų rengimo ir įgyvendinimo metodika, patvirtinta Žemės ir miškų ūkio ministerijos 1998 m. balandžio 23 d. įsakymu Nr. 207. Valstybės žinios, 1998, Nr. 43-1189; 2000, Nr. 31-873; 2002, Nr. 96-4221; 2006, Nr. 45-1638; 2008, Nr. 93-3690; 2011, Nr. 165-7881.
138. Žemės ūkio užsakomųjų tyrimų programų finansavimo 2002 metais tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2002 m. kovo 6 d. įsakymu Nr. 72. Valstybės žinios, 2002, Nr. 29-1056.
139. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. gruodžio 6 d. nutarimas Nr. 903 „Dėl garantijų taikymo atliekant muitinės procedūras“. Valstybės žinios, 1993, Nr. 68-1281.
140. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 27 d. nutarimas Nr. 224 „Dėl Muitinės konvencijos dėl tarptautinio krovinių gabenimo su TIR knygelėmis (1975 metų TIR konvencija) nuostatų įgyvendinimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 19-608.
141. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 16 d. nutarimas Nr. 1622 „Dėl Juridiniams asmenims nuosavybės ar patikėjimo teise priklausančio turto pardavimo aukcionuose, kuriuos rengia valstybės įmonė Valstybės turto fondas, tvarkos aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 119-5439.
142. Muitinės departamento prie Finansų ministerijos 2004 m. gruodžio 21 d. įsakymas Nr. 1B-1156 „Dėl TIR procedūros vykdytojo leidimo laikino sustabdymo arba panaikinimo“. Valstybės žinios, 2004, Nr. 187-6983.

143. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 15 d. nutarimas Nr. 253 „Dėl Prekių eksporto į trečiąsias valstybes ir prekių išvežimo į Europos Sąjungos valstybes nares plėtros ir skatinimo 2006–2008 metų strateginių kryptų aprašo ir Prekių eksporto į trečiąsias valstybes ir prekių išvežimo į Europos Sąjungos valstybes nares plėtros ir skatinimo 2006–2008 metų strateginių kryptų įgyvendinimo priemonių aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 31-1087.
144. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. rugsėjo 22 d. nutarimas Nr. 1368 „Dėl slėptuvių poreikio nustatymo“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 116-5928.
145. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gegužės 29 d. nutarimas Nr. 631 „Dėl Gyvybiškai svarbių valstybės funkcijų sąrašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2012, Nr. 64-3243.
146. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2001 m gegužės 17 d. įsakymu Nr. 829 „Dėl Švietimo kaitos fondo skelbiamų programų, konkursų bei veiklos organizavimo ir finansavimo tvarkos tvirtinimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 48-1689.
147. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija 2003 m. kovo 20 d. įsakymas Nr. 3D-109 „Dėl Ūkių modernizavimo dalinio finansavimo, Ūkininkų rėmimo fondo ir Kaimo rėmimo fondo lėšomis nutiestų elektros linijų, pastatytų transformatorinių pastočių techninės inventorizacijos, teisinės registracijos ir nepriklausomo vertinimo kompensavimo bei Jaunųjų ūkininkų negyvenamųjų pastatų, reikalingų žemės ūkio veiklai vykdyti, statybos dalinio kompensavimo taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 29-1210.
148. Muitinės departamento direktoriaus 2004 m. balandžio 27 d. įsakymas Nr. 1B-412 „Dėl su laisvojo sandėlio veikla susijusių pavyzdinių sutarčių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2004, Nr. 65-2335.
149. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 7 d. įsakymas Nr. D1-263 „Dėl Apskritis teritorijos bendrojo (generalinio) plano rengimo,

Savivaldybės teritorijos bendrojo plano rengimo ir Miestų ir miestelių bendrųjų planų rengimo taisyklių patvirtinimo”. Valstybės žinios, 2004, Nr. 83-3029.

150. Muitinės departamento prie Finansų ministerijos 2005 m. rugsėjo 16 d. įsakymas Nr. 1B-618 „Dėl Pavyzdinės sutarties tarp uosto komplekso naudotojo, Klaipėdos teritorinės muitinės ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos Pakrančių apsaugos rinktinės dėl prekių gabenimo, laikymo ir tikrinimo Klaipėdos valstybinio jūrų uosto pasienio kontrolės punkto teritorijoje esančiose muitinės prižiūrimose uosto komplekso zonose formos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2005, Nr. 114-4188.
151. Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2006 m. balandžio 12 d. įsakymas Nr. 1B-254 “Dėl Supaprastintų procedūrų taikymo tvarkos”. Valstybės žinios, 2006, Nr. 43-1579; 2009, Nr. 97-4115.
152. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2008 m. vasario 15 d. įsakymas Nr. 3D-70 „Dėl Paramos sutarties ir Mokėjimo prašymo pavyzdinių formų pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemones patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2008, Nr. 23-856.
153. Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2008 m. gruodžio 24 d. įsakymas Nr. 1B-825 „Dėl tranzito deklaracijų teikimo naujosios kompiuterizuotos tranzito sistemos priemonėmis tipinės sutarties formos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2008, Nr. 149-6072.
154. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2010 m. rugsėjo 28 d. įsakymas Nr. D1-832 “Dėl Subsidijų teikimo sutarčių tipinės formos patvirtinimo”. Valstybės žinios, 2010, Nr. 116-5950.
155. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2011 m. liepos 14 d. įsakymas Nr. A1-330 „Dėl Savanoriškos veiklos išlaidų kompensavimo sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2011, Nr. 94-4451.

156. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2012 m. birželio 12 d. įsakymas Nr. 1R-155 „Dėl asociacijų, religinių bendruomenių ir bendrijų, kitų juridinių asmenų ar jų padalinių ir savanorių patirtų išlaidų vykdant probaciją kompensavimo tvarkos ir maksimalų kompensuojamų išlaidų dydžio patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2012, Nr. 67-3441.
157. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. sprendimas Nr. 1-1823 „Dėl paramos socialinės infrastruktūros plėtrai dydžių ir paramos socialinės infrastruktūros plėtrai teikimo tvarkos aprašo tvirtinimo“. <http://www.vilnius.lt/index.php?39887300>.

Kiti ES teisės aktai

158. Nacionalinė žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000-2006 metams programa, patvirtinta Europos Komisijos 2000 m. lapkričio 27 d. sprendimu Nr. 3329. http://www.zum.lt/min/failai/30-1_programa_Sapard_.pdf.
159. Europos Komisijos 1986 m. balandžio 23 d. sprendimas byloje Nr. IV/31.149 *Polypropylene*. OJ L 230, 1986, p. 1-66.
160. 2006 m. liepos 19 d. Europos Sąjungos Komisijos sprendimas byloje N 140/06 *Lietuva – Dotacijų teikimas valstybės įmonėms prie pataisos įstaigų*. OL C 244, 2006, p. 12.
161. 2002 m. spalio 16 d. Komisijos sprendimas byloje N 438/02 *Belgija – Subsidijos uostų valdytojams*. OL C 284, 2002, p. 2.

Tarptautinės sutartys

162. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. OL, C 326/55, 2012, p. 47-201.
163. European Convention on State Imunity, Council of Europe, Basle, 1972 05 16. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/074.htm>.

164. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, General Assembly, 2 December, 2004.
http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/4_1_2004.pdf.
165. Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters. Consolidated version CF 498Y0126(01). OJ L 299, 1972, p. 32-42.
166. Konvencija dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo, Bendrijos vardu pasirašyta 2007 m. spalio 30 d. Europos Sąjungos Tarybos sprendimu Nr. 2007/712/EB. OL L339, 2007.
167. 1975 m. Muitinės konvencija dėl tarptautinio krovinių gabenimo su TIR knygelėmis. Valstybės žinios, 2000, Nr. 6-155.
168. 2001 m. kovo 5 d. Lietuvos Respublikos ir Europos Bendrijų Komisijos, atstovaujančios Europos Bendrijai, metinė finansavimo sutartis 2000 metams dėl Specialiosios žemės ūkio ir kaimo plėtros paramos programos (SAPARD). Valstybės žinios, 2001, Nr. 74-2588; Lietuvos Respublikos ir Europos bendrijų komisijos, atstovaujančios Europos Bendrijai, daugiametės finansavimo sutarties dėl Specialiosios žemės ūkio ir kaimo plėtros paramos programos (SAPARD) ratifikavimo įstatymas. Valstybės žinios, 2001, Nr. 74-2587.

Užsienio valstybių teisės aktai

169. State Imunity Act, 1978. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/33>.
170. Foreign Sovereign Immunities Act, 1976, Pub. L. 94-583, 90 Stat. 2891.
171. Prancūzijos civilinis kodeksas.
<http://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/en-English/Legifrance-translations>.
172. Vokietijos Federacijos Civilinis kodeksas (nauja redakcija), BGBI I Nr. 42, 2002.
173. Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts, BGBI I, Nr. 61, 2001.
174. *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG), BGBI. I S. 1253, BGBI. I S. 718.

175. Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, BGBl. I S. 2258, 2269.
176. Dutch Civil Code [interaktyvus].
<http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook033.htm>.
177. Renegotiation Act, 1951, Pub. L. 94-431, 92 Stat. 1043.

Individualūs teisės aktai

178. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 540 „Dėl akcinės bendrovės Lietuvos žemės ūkio banko reikalavimų pagal ūkio subjektų, gavusių išsimokėtinai dyzelinius degalus, skolinius pasižadėjimus perleidimo“. <http://www.infolex.lt/ta/42308?nr=2>.
179. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2006 m. sausio 19 d. nutarimas Nr. 2S-3 „Dėl Kauno miesto savivaldybės veiksmų atsisakant sudaryti sutartį su UAB „Dzūtra“ dėl komunalinių (buitinių) atliekų tvarkymo Kauno mieste atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams“.
180. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2011 m. vasario 10 d. nutarimas Nr. 2S-4 „Dėl Trakų rajono savivaldybės veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams“.
181. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2011 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 1S-184 „Dėl akcinės bendrovės „Lietuvos geležinkeliai“ veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 9 straipsnio nuostatomis tyrimo nutraukimo“.
182. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2011 m. vasario 10 d. nutarimas Nr. 1S-30 „Dėl Susisiekimo ministerijos veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio nuostatomis tyrimo nutraukimo“.
183. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2011 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. 2S-20 „Dėl Vilniaus rajono savivaldybės 2010 m. birželio 11 d.

- sprendimo Nr. T3-153 atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams.
184. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2006 m. sausio 19 d. nutarimas Nr. 2S-3 „Dėl komunalinių (buitinių) atliekų tvarkymo Kauno mieste atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams“
185. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2008 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1S-131 „Dėl mėsos supirkimo ir perdirbimo veikla užsiimančių ūkio subjektų bei šių ūkio subjektų asociacijų veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 5 straipsnio reikalavimams tyrimo nutraukimo“.
186. Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. lapkričio 12 d. sprendimas Nr. S-309(7-275/2010) *UAB „VI“ v. Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*.
187. Druskininkų savivaldybės tarybos 2009 m. gruodžio 30 d. sprendimas Nr. T1-289 „Dėl bendradarbiavimo sutarties“. <http://denver.infolex.lt/druskininkai>
188. Turto banko įstatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011 m. kovo 29 d. įsakymu Nr. 1K-110. Valstybės žinios, 2011, Nr. 38-1823.
189. Valstybės įmonės Lietuvos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo agentūros įstatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2012 m. sausio 24 d. įsakymu Nr. 3D-47.http://www.litfood.lt/documents/TAS/VI%20LZUMPRRA%20istatai%202012_01_24%20redakcija.pdf
190. 1999 m. vasario 24 d. Bendrosios garantijos sutartis Nr. L01. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos bylos Nr. 2004/05-4R-113 medžiaga.
191. 2004 m. balandžio 29 d. Bendrosios garantijos sutartis Nr. 11B-82. Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos bylos Nr. 2009/01-4R-113 medžiaga.

Teismų praktika

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija

192. 1994 m. gegužės 27 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. liepos 15 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų papildymo ir pakeitimo“ 3 punkto dalių, kuriomis pakeistos 1991 m. birželio 18 d. įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 4 straipsnio penktoji ir šeštoji dalys, bei 14, 15, 16, 17, 18 ir 19 punktų, kuriais šio įstatymo 12 straipsnis papildytas 10, 11, 12, 13, 14 ir 15 punktais, atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1994, Nr. 42-771.
193. 1995 m. balandžio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos statuto 7 bei 9.3 straipsnių, taip pat dėl Radijo ir televizijos programų transliavimo valstybinių įrenginių nuomos privačioms redakcijoms konkursų organizavimo techninės komisijos nuostatų 3 bei 12 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1995, Nr. 34-847.
194. 1996 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 10 straipsnio pirmosios dalies bei 50 straipsnio pirmosios dalies normų ir Lietuvos Respublikos valstybinio turto pirminio privatizavimo įstatymo 2 straipsnio antrosios dalies bei 14 straipsnio šeštosios dalies nuostatų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1996, Nr. 9-228.
195. 1996 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 30 d. nutarimo Nr. 1164 „Dėl dalies Žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo 13 straipsniui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio

- reguliavimo įstatymo 9 straipsniui ir Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 43 straipsnio pirmajai daliai“. Valstybės žinios, 1996, Nr. 20-537.
196. 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos komercinių bankų įstatymo 37 straipsnio pirmosios dalies 7 punkto, 39 straipsnio, 40 straipsnio pirmosios bei antrosios dalių, 45 straipsnio ir 46 straipsnio antrosios bei trečiosios dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1996, Nr. 36-915.
197. 1996 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. liepos 17 d. nutarimo Nr. 987 „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 97, 98, 99 straipsniams ir Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio 1 bei 3 punktam, 14 straipsnio pirmajai daliai ir 18 straipsniui“. Valstybės žinios, 1996, Nr. 104-2385.
198. 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo 16 straipsnio pirmosios dalies 2 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1997, Nr. 40-997.
199. 1998 m. spalio 27 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 4 straipsnio 1, 4, 9 ir 11 dalių, 8 straipsnio 1 dalies, 15 straipsnio 2 punkto ir 20 straipsnio 1, 2, 3 bei 4 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1998, Nr. 95-2642.
200. 1999 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui ir Lietuvos

Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui“. Valstybės žinios, 1999, Nr. 50-1624.

201. 2000 m. vasario 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 11 straipsnio 4 dalies, Lietuvos Respublikos asmenų, nukentėjusių nuo 1939-1990 metų okupacijų, teisinio statuso įstatymo 8 straipsnio 3 dalies 2 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 3 d. nutarimu Nr. 829 „Dėl 1939-1990 metų okupacijų represinių struktūrų, tarnybų ir pareigų, kurias ėjusiems asmenims neskiriamos nukentėjusiųjų asmenų valstybinės pensijos, sąrašo patvirtinimo“ patvirtinto sąrašo „1939-1990 metų okupacijų represinės struktūros, tarnybos ir pareigos, kurias ėjusiems asmenims neskiriamos nukentėjusiųjų asmenų valstybinės pensijos“ 9 bei 12 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 11 straipsnio 4 daliai“. Valstybės žinios, 2000, Nr. 14-370.
202. 2000 m. vasario 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 14 d. nutarimo Nr. 36 „Dėl 1998 metų pavyzdžio banderolių tabako gaminiams ir alkoholiniams gėrimams ženklinti įvedimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo 8 straipsnio 1 daliai ir 12 straipsnio 1 daliai“. Valstybės žinios, 2000, Nr. 17-419.
203. 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2000, Nr. 105-3318.
204. 2000 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos daugiabučių namų savininkų bendrijų įstatymo (1995 m. vasario 21 d. redakcija) 16 straipsnio 1 dalies, 17 straipsnio 1 ir 2 dalių, 19 straipsnio ir šio įstatymo (2000

m. birželio 20 d. redakcija) 27 straipsnio 4 ir 7 dalių, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. birželio 15 d. nutarimu Nr. 852 „Dėl Lietuvos Respublikos daugiabučių namų savininkų bendrijų įstatymo įgyvendinimo tvarkos“ patvirtintų Tipinių daugiabučių namų savininkų bendrijų įstatų 8 punkto 1, 3 ir 4 pastraipų, 10 punkto 1 pastraipos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2000, Nr. 110-3536.

205. 2001 m. liepos 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo 4 straipsnio 1 ir 2 dalių, 5 straipsnio 1 ir 3 dalių, 7 straipsnio 3 dalies 1 punkto, 4, 5 ir 6 dalių, šio įstatymo priedėlio II skirsnio, Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 6 priedėlio, Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo įstatymo 9 straipsnio, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 29 d. nutarimo Nr. 499 „Dėl valstybinės valdžios, valstybės valdymo ir teisėsaugos organų vadovų bei kitų pareigūnų laikinos bandomosios darbo apmokėjimo tvarkos“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 24 d. nutarimo Nr. 666 „Dėl Lietuvos Respublikos teismų teisėjų, prokuratūros sistemos ir Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento pareigūnų bei kitų darbuotojų darbo apmokėjimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gruodžio 28 d. nutarimo Nr. 1494 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 30 d. nutarimo Nr. 689 „Dėl teisėtvarkos, teisėsaugos ir kontrolės institucijų vadovaujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 62-2276; 2001, Nr. 86.

206. 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo

- 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 5-186; 2011, Nr. 33.
207. 2002 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos farmacinės veiklos įstatymo 11 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 28-1003.
208. 2002 m. liepos 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 72-3080.
209. 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (2000 m. liepos 11 d. redakcija) 27 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies, Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (2002 m. liepos 5 d. redakcija) 57 straipsnio 4 dalies, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo (1997 m. gegužės 22 d. redakcija) 7 straipsnio 3 dalies 4 punkto, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo (2002 m. birželio 20 d. redakcija) 7 straipsnio 3 dalies 6 punkto, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 48 straipsnio 1 dalies (1961 m. birželio 26 d. redakcija) ir 75 straipsnio 1 dalies (1975 m. sausio 29 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 93-4000.
210. 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymo 69 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 4 straipsnio (2000 m. kovo 16 d. redakcija) 1 dalies 9 punkto ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo

pensijų įstatymo 2 straipsnio (1999 m. gruodžio 16 d. redakcija) 1 dalies 5 punkto bei 23 straipsnio (1994 m. gruodžio 21 d., 2000 m. gruodžio 21 d., 2001 m. gegužės 8 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 113-5057.

211. 2003 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 11 straipsnio 4 dalies 9 punkto (2000 m. lapkričio 28 d. redakcija) ir 2000 m. lapkričio 28 d. Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo 11 straipsnio pakeitimo įstatymo 2 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 10-366.

212. 2003 m. kovo 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 14 straipsnio (1993 m. sausio 12 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies bei šios dalies 5 punkto, 15, 20 ir 21 straipsnių (2002 m. sausio 15 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 2, 4, 5 ir 6 punktų, šio straipsnio 2 ir 4 dalių, 16 straipsnio 10 dalies, 20 straipsnio (2002 m. spalio 29 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 17 d. nutarimo Nr. 27 „Dėl gyvenamųjų namų, būtinų valstybės reikmėms išpirkimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 14 straipsniui (1993 m. sausio 12 d. redakcija)“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 24-1004.

213. 2003 m. liepos 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, Specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, Kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 11 straipsnio 2 dalies (2000 m. gruodžio 21 d. redakcija) ir 13 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos

Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. sausio 20 d. nutarimu Nr. 83 patvirtintų Vidaus reikalų, Specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, Kalėjų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų skyrimo bei mokėjimo nuostatų 25 punkto 2 pastraipos (2001 m. gegužės 25 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir šių nuostatų 5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, Specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, Kalėjų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 16 straipsnio 4 daliai“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 68-3094.

214. 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas „Dėl teisės aktų, kuriais buvo sprendžiami iki Lietuvos nepriklausomos valstybės atkūrimo Lietuvoje veikusių valstybinių profesinių sąjungų valdyto turto klausimai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 93-4223; 2003, Nr. 100.
215. 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo pakeitimo ir papildymo“ nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. lapkričio 18 d. nutarimu Nr. 1156 patvirtintų Valstybinių socialinio draudimo pensijų skyrimo ir mokėjimo nuostatų 84 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 45 straipsnio 4 daliai (1994 m. liepos 18 d. redakcija)“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 115-5221.
216. 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. balandžio 11 d. dekreto Nr. 40 „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo išimties tvarka“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka suteikiama Jurij Borisov, atitikties

- Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo 16 straipsnio 1 daliai“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 124-5643.
217. 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1¹ straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2004, Nr. 85-3094.
218. 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“. Valstybės žinios, 2004, Nr. 181-6708; 2004, Nr. 186; 2011, Nr. 33.
219. 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija), 4 straipsnio (2001 m. birželio 26 d., 2003 m. balandžio 3 d. redakcijos), 6 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 3 dalies ir 8 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2005, Nr. 1-7.
220. 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymo 7 straipsnio 2 dalies, 8 straipsnio 1, 9, 10 dalių, 13 straipsnio 2 dalies, 18 straipsnio 7 dalies ir 22 straipsnio 3, 6, 7 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2005, Nr. 63-2235.
221. 2006 m. sausio 16 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 131 straipsnio 4 dalies (2001 m. rugsėjo 11 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 234 straipsnio 5 dalies (2003 m. balandžio 10 d., 2003 m. rugsėjo 16 d. redakcijos), 244 straipsnio 2 dalies (2003 m. balandžio 10 d., 2003 m. rugsėjo 16 d. redakcijos), 407 straipsnio (2003 m. birželio 19 d. redakcija), 408 straipsnio 1 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 412 straipsnio 2 ir 3 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 413 straipsnio 5 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 414 straipsnio 2 dalies

(2002 m. kovo 14 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl pareiškėjo – Šiaulių rajono apylinkės teismo prašymų ištirti, ar Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 410 straipsnis (2002 m. kovo 14 d. redakcija) neprieštaruja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 7-254.

222. 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 30-1050.

223. 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 90-3529; 2006, Nr. 137.

224. 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 85 straipsnio 3 dalies (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija), 139 straipsnio 2, 3 dalių (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija),

Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 306 straipsnio (2004 m. liepos 8 d. redakcija), 308 straipsnio (2006 m. birželio 1 d. redakcija) 2 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 324 straipsnio 12, 13 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 377 straipsnio (2004 m. liepos 8 d. redakcija) 9 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 448 straipsnio 7 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 454 straipsnio 5, 6 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 460 straipsnio 4, 5 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 268 straipsnio 3 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 285 straipsnio 2, 5 dalių (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 286 straipsnio 1 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 288 straipsnio 4 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 289 straipsnio 2 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 303 straipsnio 2 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 320 straipsnio 2 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 325 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 358 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. vasario 28 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 119 straipsnio 2 dalies 1 punktas (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 119 straipsnio 5 dalis (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 120 straipsnio (2003 m. sausio 21 d. redakcija) 1 punktas (2002 m. sausio 24 d. redakcija), Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. vasario 19 d. dekretas Nr. 2067 „Dėl apygardos teismo teisėjo įgaliojimų pratęsimo“, Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. birželio 18 d. dekretas Nr. 128 „Dėl apygardų teismų skyrių pirmininkų skyrimo“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Vilniaus apygardos teismo teisėjas Konstantas Ramelis skiriamas šio teismo civilinių bylų skyriaus pirmininku, neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės Žinios, 2006, Nr. 102-3957; Valstybės žinios, 2006, Nr. 127; 2006, Nr. 137.

225. 2007 m. gegužės 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 24 d. nutarimo Nr. 1698 „Dėl pritarimo akcinės bendrovės „Alita“ valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų pirkimo-pardavimo

- sutarties projektui“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 16 straipsnio (2001 m. gruodžio 17 d. redakcija) 1 daliai (1997 m. lapkričio 4 d. redakcija)“. Valstybės žinios, 2007, Nr. 58-2246.
226. 2008 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo 9 straipsnio 2 dalies (2003 m. gruodžio 18 d. redakcija) nuostatos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2008, Nr. 75-2965.
227. 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, Kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies (2000 m. liepos 13 d., 2005 m. gegužės 19 d. redakcijos), 11 straipsnio 5 dalies (2000 m. gruodžio 21 d. redakcija), 11 straipsnio 3 dalies (2005 m. gegužės 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo 16 straipsnio 12 dalies (2007 m. sausio 18 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2008, Nr. 150-6106; 2011, Nr. 33.
228. 2009 m. kovo 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos atominės elektrinės įstatymo 10 straipsnio 1 dalies (2008 m. vasario 1 d. redakcija) nuostatų ir 11 straipsnio (2008 m. vasario 1 d. redakcija) 1 dalies 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2009, Nr. 25-988
229. 2009 m. birželio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 20 straipsnio 1, 2, 3 dalių (2000 m. rugsėjo 26 d. redakcija), 20 straipsnio 5 dalies (2004 m. liepos 5 d. redakcija), 43 straipsnio 4 dalies (2000 m. rugsėjo 26 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2009, Nr. 69-2798.

230. 2010 m. vasario 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymo (2004 m. kovo 5 d. redakcija) 11 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 16-758; 2010, Nr. 64.
231. 2010 m. vasario 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 13 d. nutarimo Nr. 226 „Dėl Klaipėdos valstybinio jūrų uosto rinkliavų rūšių, dydžių ir taikymo principų patvirtinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 13 d. nutarimo Nr. 226 „Dėl Klaipėdos valstybinio jūrų uosto rinkliavų rūšių, jų maksimalių dydžių ir taikymo principų patvirtinimo“ (2003 m. gegužės 27 d. redakcija) 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 20-935.
232. 2011 m. sausio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo (1999 m. gegužės 18 d. redakcija) 67 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2011, Nr. 3-93.

Specialiosios teisėjų kolegijos ginčams dėl teisingumo spręsti nutartys

233. 2001 m. kovo 2 d. nutartis. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinių teismų praktika Nr. 1, 2001, p. 274.
234. 2001 m. gegužės 24 d. nutartis. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinių teismų praktika Nr. 1, 2001, p. 292.
235. 2002 m. balandžio 11 d. nutartis byloje *S. J. įmonė „Sauliaus vaistinė“ v. Utenos teritorinė ligonių kasa*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinių teismų praktika“ Nr. 3, 2002, p. 220.
236. 2003 m. gegužės 6 d. nutartis byloje *Klaipėdos miesto savivaldybės taryba v. A. P.*

237. 2004 m. sausio 7 d. nutartis byloje *E. J. ir O. D. J. v. Marijampolės apskrities viršininko administracija ir kt.*
238. 2004 m. vasario 25 d. nutartis byloje *Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacija "Linava" v. Muitinės departamentas.*
239. 2004 m. liepos 26 d. nutartis byloje *UAB „Dzūtra“ v. Kauno rajono savivaldybės taryba.*
240. 2004 m. spalio 22 d. nutartis byloje *UAB „Mėsuva“ v. Nacionalinė mokėjimo agentūra.*
241. 2004 m. spalio 22 d. nutartis byloje *G. G. ir G. V. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra.*
242. 2004 m. lapkričio 15 d. nutartis byloje *M. M. ir N. M. v. Šiaulių miesto savivaldybė.*
243. 2004 m. lapkričio 24 d. nutartis byloje *Ž. P. v. Kėdainių rajono savivaldybė.*
244. 2004 m. gruodžio 27 d. nutartis byloje *AB „Klaipėdos jūrų krovinių kompanija“ v. Klaipėdos teritorinė muitinė.*
245. 2005 m. sausio 11 d. nutartis byloje *J. A. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija.*
246. 2005 m. vasario 3 d. nutartis byloje *K. A. V. ir kt. v. Kauno apskrities viršininko administracija.*
247. 2005 m. gegužės 20 d. nutartis byloje *L. Č. v. Kauno apskrities viršininko administracija ir kt.*
248. 2005 m. birželio 7 d. nutartis byloje *Kėdainių rajono Aristavos ŽŪB v. Lietuvos Respublikos finansų ministerija.*
249. 2005 m. birželio 7 d. nutartis byloje *VšĮ „American English School“ v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija.*
250. 2005 m. rugsėjo 5 d. nutartis byloje *Petras Gražulis v. Kauno miesto savivaldybė.*

251. 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis byloje *VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija“ v. AB „Smiltynės perkėla“*.
252. 2006 m. sausio 24 d. nutartis byloje *P. J. K. v. Kauno apskrities viršininko administracija*.
253. 2006 m. kovo 31 d. nutartis byloje *V. L. v. Kauno miesto savivaldybė*.
254. 2006 m. birželio 2 d. nutartis byloje *AB „Rubicon City Service“ v. Kauno miesto savivaldybės taryba*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinių teismų praktika Nr. 9, 2007.
255. 2006 m. birželio 19 d. nutartis byloje *SĮ „Susisiekimo paslaugos“ v. A. M.* Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinių teismų praktika Nr. 9, 2007.
256. 2006 m. liepos 10 d. nutartis byloje *Nacionalinė mokėjimo agentūra v. I. F.*
257. 2006 m. liepos 20 d. nutartis byloje *VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija“ v. AB „Smiltynės perkėla“*. Administracinių teismų praktika Nr. 10, 2007.
258. 2006 m. rugpjūčio 30 d. nutartis byloje *J. B. v. Klaipėdos apskrities viršininko administracija ir VĮ Registrų centras*,
259. 2006 m. rugpjūčio 30 d. nutartis byloje *J. B. v. Klaipėdos apskrities viršininko administracija ir kt.*
260. 2006 m. rugpjūčio 30 d. nutartis byloje *VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija“ v. „Jūrų vežėjų agentūra“*.
261. 2006 m. rugsėjo 12 d. nutartis byloje *VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija“ v. UAB „Astramara“*.
262. 2006 m. spalio 25 d. nutartis byloje *SĮ „Susisiekimo paslaugos“ v. UAB „Verslo kraštas“*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinių teismų praktika Nr. 10, 2007.
263. 2006 m. lapkričio 21 d. nutartis byloje *AB „Smiltynės perkėla“ v. VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija*.

264. 2006 m. gruodžio 1 d. nutartis byloje *Kauno rajono savivaldybės taryba v. UAB „Dzūtra“*.
265. 2006 m. gruodžio 19 d. nutartis byloje *„Geonafta“ v. Angliavandenilių išteklių naudojimo konkurso komisija*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinių teismų praktika Nr. 10, 2007.
266. 2007 m. vasario 2 d. nutartis byloje *D. G. v. Vilniaus apskrities viršininko administracija ir V. I. P.*
267. 2007 m. vasario 22 d. nutartis byloje *P. Š. ir kt. v. Palangos miesto savivaldybės administracija, Lietuvos geologijos tarnyba prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos ir kt.*
268. 2007 m. spalio 2 d. nutartis byloje *UAB „Litesko“ v. Alytaus miesto savivaldybė*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 13, 2007.
269. 2007 m. spalio 8 d. nutartis byloje *Aukštaitijos nacionalinio parko direkcija v. Utenos apskrities viršininko administracija*.
270. 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis byloje *Handelshuset Sverige–Litauen AB v. Klaipėdos miesto savivaldybės taryba*. Teismų praktika Nr. 28, 2008.
271. 2008 m. kovo 26 d. nutartis byloje *B. Ž. v. Klaipėdos miesto savivaldybė ir UAB „Pempininkų valdos“*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 14, 2008.
272. 2008 m. balandžio 28 d. nutartis byloje *Vilniaus apygardos vyriausiasis prokuroras v. Trakų rajono savivaldybė ir kt.* Teismų praktika Nr. 29, 2008.
273. 2008 m. birželio 13 d. nutartis byloje *UAB „Molėtų autobusų parkas“ v. Valstybinė kelių transporto inspekcija prie Susisiekimo ministerijos*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 15, 2008.
274. 2008 m. birželio 25 d. nutartis byloje *J. K. v. Valstybinė kelių transporto inspekcija*.

275. 2008 m. liepos 29 d. nutartis byloje *VšĮ „Alytaus regioninė televizija“ v. Alytaus miesto savivaldybės taryba.*
276. 2008 m. rugpjūčio 1 d. nutartis byloje *Vyriausybės atstovas Marijampolės apskrityje v. Marijampolės savivaldybės taryba.*
277. 2008 m. gruodžio 15 d. nutartis byloje *R. P. v. Vilniaus apskrities viršininko administracija.*
278. 2009 m. sausio 27 d. nutartis byloje *Vilniaus apygardos vyriausiasis prokuroras v. Vilniaus miesto savivaldybė ir kt.*
279. 2009 m. vasario 12 d. nutartis byloje *Kauno sporto klubas „Gintaras“ v. Kauno miesto savivaldybė.*
280. 2009 m. balandžio 20 d. nutartis byloje *UAB „Clear Channel Lietuva“ v. Vilniaus miesto savivaldybei ir UAB „JCDecaux Lietuva“.*
281. 2009 m. birželio 1 d. nutartis byloje *L. J. v. Panevėžio apskrities viršininko administracija.*
282. 2009 m. rugsėjo 21 d. nutartis byloje *G. M. personalinė įmonė „Mados oazė“ v. Klaipėdos miesto savivaldybė.*
283. 2009 m. lapkričio 20 d. nutartis byloje *L. V. įmonė ir kt. v. Panevėžio miesto savivaldybės administracija.* Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 18, 2009.
284. 2009 m. gruodžio 8 d. nutartis byloje *J. K. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra.*
285. 2010 m. balandžio 1 d. nutartis byloje *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. S. P.* Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 19, 2010.
286. 2010 m. balandžio 7 d. nutartis byloje *UAB „Juntė“ v. Panevėžio rajono savivaldybės administracija.*
287. 2010 m. rugsėjo 1 d. nutartis byloje *UAB „Vaidė“ ir kt. v. Panevėžio miesto savivaldybės administracija.*
288. 2010 m. spalio 6 d. nutartis byloje *E. K. v. Nacionalinė žemės tarnyba.*

289. 2011 m. sausio 3 d. nutartis byloje *UAB „Baltic Orthoservice“ v. Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos.*
290. 2011 m. sausio 3 d. nutartis byloje *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Elektrėnų savivaldybės taryba ir UAB „Irlanda“.*
291. 2011 m. sausio 25 d. nutartis byloje *S. O. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija.*
292. 2011 m. balandžio 26 d. nutartis byloje *UAB „Litesko“ v. Alytaus miesto savivaldybės taryba.*
293. 2011 m. birželio 6 d. nutartis byloje *Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos v. Ignalinos rajono savivaldybės administracija.*
294. 2011 m. birželio 6 d. nutartis byloje *UAB „Kėdainių vandenys“ v. Lietuvos Respublikos finansų ministerija.*
295. 2011 m. liepos 5 d. nutartis byloje *UAB „Maji“ v. Alytaus miesto savivaldybė. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo apžvalga. Administracinė jurisprudencija Nr. 22, 2011, p. 510-511.*
296. 2011 m. liepos 5 d. nutartis byloje *V. Č. v. Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos ir kt.*
297. 2011 m. rugpjūčio 10 d. nutartis byloje *G. G. įmonė „Spektras“ v. Ūkio ministerija.*
298. 2011 m. rugsėjo 8 d. nutartis byloje *A. S. ir kt. v. Nacionalinė žemės tarnyba.*
299. 2011 m. rugsėjo 8 d. nutartis byloje *Z. Š. v. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos Klaipėdos skyrius ir Lietuvos valstybė.*
300. 2011 m. gruodžio 19 d. nutartis byloje *UAB „Vilvatėja“ v. Vilniaus miesto savivaldybė.*
301. 2012 m. vasario 8 d. nutartis byloje *A. Z. v. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Lazdijų, Druskininkų skyriai ir Druskininkų savivaldybė.*

302. 2012 m. gegužės 29 d. nutartis byloje *G. K. v. Nacionalinė žemės tarnyba*.
303. 2012 m. rugsėjo 19 d. nutartis byloje *A. V. v. Lietuvos Respublikos finansų ministerija*.
304. 2012 m. gruodžio 20 d. nutartis byloje *J. P. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo jurisprudencija

305. 1999 m. spalio 11 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-583/1999 *UAB “Farmakonas” VšĮ Karoliniškių poliklinika*.
306. 2000 m. spalio 31 d. nutartis c. b. Nr. 3K-7-989/2000 *P. Micevičius v. J. Anusauskas, Marijampolės apskrities viršininko administracija*. Teismų praktika Nr. 14, 2001.
307. 2000 m. lapkričio 20 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-1227/2000 *UADB „Baltikums draudimas” v. V. M. individuali įmonė ir Kauno teritorinė muitinė*. Teismų praktika Nr. 15, 2001, p. 37.
308. 2001 m. kovo 29 d. nutartis c. b. Nr. 3K-7-180 *Likviduojama UAB DK „Hermis – draudimas” v. Klaipėdos teritorinė muitinė*. Teismų praktika Nr. 15, 2001, p. 253-260.
309. 2001 m. birželio 18 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-704/2001 *G. Š. v. E. M. individuali įmonė*.
310. 2001 m. spalio 17 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-932/2001 *SP AB “Vilniaus šilumos tinklai” v. V. Martišauskas*.
311. 2002 m. gegužės 29 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-782/2002 *Lietuvos kariuomenė v. P. U. ir V. V. U.*
312. 2003 m. spalio 6 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-920 *Varėnos rajono apylinkės prokuratūros vyriausiasis prokuroras, VĮ Valkininkų miškų urėdija v. AB firma “Lietuvos tara”*.

313. 2004 m. kovo 1 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-138 *Generalinė prokuratūra v. Vilniaus miesto savivaldybė ir VšĮ „Žvėryno golfo klubas“*.
314. 2004 m. spalio 13 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-545/2004 *S. N. įmonė v. Likviduojama 595-oji GNSB*.
315. 2004 m. lapkričio 15 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-608/2004 *Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacija "Linava" v. Muitinės departamentas*.
316. 2005 m. gegužės 4 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-263/2005 *UAB „Domus Perfecta“ v. UAB vaistinė „Širdažolė“*.
317. 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-416/2005 *UAB „Sigma Telas“ ir kt. v. AB „Rytų skirstomieji tinklai“ ir kt.*
318. 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-440 *S. M. v. Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija*.
319. 2006 m. rugsėjo 20 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-501/2006 *AB „Molesta“ v. AB „Spauda“*.
320. 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-414/2005 *S. J. įmonė v. Panevėžio teritorinė ligonių kasa ir Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos*.
321. 2005 m. spalio 3 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-437 *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. AB „Klaipėdos nafta“*.
322. 2005 m. spalio 10 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-460 *AB „Lietuvos draudimas“ v. UAB „ERGO Lietuva“*.
323. 2005 m. lapkričio 23 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-605 *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. UAB Klaipėdos jūrų krovinių kompanija „Bega“*.
324. 2006 m. sausio 5 d. nutartis c. b. Nr. 3K-7-2 *AB „Lietuvos draudimas“ v. UAB „ERGO Lietuva“*.
325. 2006 m. sausio 16 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-31/2006 *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. UAB „Ferteksos transportas“*.

326. 2006 m. vasario 6 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-95 V. A. v. *Kauno miesto savivaldybė*.
327. 2006 m. vasario 13 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-102/2006 *VĮ Radviliškio miškų urėdija v. R. K. ir kt.*
328. 2006 m. kovo 22 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-196/2006 UAB „*Jutra*“ v. *Vilniaus miesto savivaldybės taryba*.
329. 2006 m. balandžio 12 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-273/2006 *Vilniaus miesto savivaldybė v. UAB „Baltijos parkingas“ ir UAB „Vilniaus parkavimo kompanija“*.
330. 2006 m. balandžio 19 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-257/2006 UAB „*Vijoklių kampelis*“ v. *VĮ Valstybės turto fondas*.
331. 2006 m. spalio 10 d. nutartis c. b. Nr. 3K-7-470 L. B. v. *VĮ Valstybės turto fondas*.
332. 2006 m. spalio 30 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-543/2006 UAB „*Estinos arka*“ v. *UAB „Lelija“*.
333. 2006 m. lapkričio 15 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-413/2006 UAB „*Švaresta*“ v. *Vilkaviškio rajono savivaldybė*.
334. 2007 m. vasario 26 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-78/2007 UAB „*Artapolas*“ v. *Utenos rajono savivaldybės administracija*.
335. 2007 m. kovo 15 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-99/2007 T.M. v. *Vilniaus miesto savivaldybės taryba*.
336. 2007 m. gegužės 8 d. nutartis c. b. 3K-3-202/2007 AB „*Smiltynės perkėla*“ v. *UAB „Klaipėdos autobusų parkas“*.
337. 2007 m. birželio 22 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-265/2007 UAB „*Klaipėdos šaldytuvų terminalas*“ v. *VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija ir AB „Klaipėdos Smeltė“*.
338. 2007 m. birželio 22 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-270/2006 *Klaipėdos rajono apylinkės prokuratūra v. DUAB „Baltijos garantas“*.

339. 2007 m. lapkričio 5 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-458/2007 UAB „Vilniaus kapitalinė statyba“ v. UAB „Vingės statyba“.
340. 2007 m. lapkričio 12 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-478/2007 UAB „Septynmylis“ v. Širvintų rajono savivaldybės administracija ir UAB „Transrevis“.
341. 2007 m. gruodžio 4 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-530/2007 UAB „Polikopija“ v. J. B. reklamos paslaugų įmonė „Era“ ir J. B.
342. 2007 m. gruodžio 18 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-577/2007 AB Turto bankas v. UAB „Rastuva“.
343. 2008 m. sausio 30 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-3/2008 UAB „Vilniaus energija“ v. Vilniaus miesto savivaldybė. Teismų praktika Nr. 29, 2008.
344. 2008 m. vasario 19 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-95/2008 Lazdijų darbo birža v. A. K. individuali įmonė „Mugė“.
345. 2009 m. sausio 22 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-19/2009 BUAB „Alrosta“ v. UAB „Immobilitas“.
346. 2009 m. vasario 10 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-22/2009 VĮ Valstybės turto fondas v. E. S. ūkinė-komercinė zoofirma.
347. 2009 m. kovo 2 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-85/2009 J. K. v. Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir kt.
348. 2009 m. gegužės 19 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-220/2009 Lietuvos Respublikos kultūros ministerija v. A. Ž. įmonė.
349. 2009 m. birželio 2 d. nutartis b. b. Nr. 2K-240/2009 G. G. pagal BK 206 str. 1 d. Teismų praktika Nr. 31, 2009.
350. 2009 m. birželio 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-238/2009 Vilniaus miesto savivaldybė v. Lietuvos esperantininkų sąjunga.
351. 2009 m. birželio 26 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-231/2009 UAB „Kauno regiono veislininkystė“ v. Kauno apskrities viršininko administracija.

352. 2009 m. liepos 21 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-316/2009 *Vilniaus apygardos vyriausiasis prokuroras v. Lietuvos geologijos tarnyba prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos ir UAB „Žvyro karjerai“*.
353. 2009 m. liepos 29 d. Viešųjų pirkimų reglamentavimo ir teismų praktikos apžvalga Nr. A-3. Teismų praktika Nr. 31, 2009.
354. 2009 m. spalio 9 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-400/2009 *Jurbarko rajono savivaldybės administracija v. Jurbarko rajono ŽŪB „Jurbarkai“*.
355. 2009 m. lapkričio 3 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-473/2009 *Vilniaus miesto savivaldybė v. I. R. ir kiti*.
356. 2009 m. lapkričio 16 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-501/2009 *Vilniaus miesto savivaldybė v. V. M. ir kiti*.
357. 2009 m. lapkričio 24 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-526/2009 *Panevėžio miesto savivaldybė v. UAB „Panevėžio miestprojektas“*.
358. 2010 m. vasario 1 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-14/2010 *ŽŪB „Minaičiai“ v. AB „Žemaitijos pienas“*.
359. 2010 m. vasario 9 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-51/2010 *Vilniaus miesto savivaldybė v. A. S., L. R., A. Ž.*
360. 2010 m. gegužės 17 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-216/2010 *VšĮ „Kretingos maistas“ v. Akmenės rajono savivaldybės administracija*.
361. 2010 m. liepos 7 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-320/2010 *Klaipėdos teritorinė ligonių kasa v. VšĮ Klaipėdos universitetinė ligoninė*.
362. 2010 m. liepos 30 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-350/2010 *UAB „SEVEN entertainment“ v. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija*. Teismų praktika Nr. 34, 2011.
363. 2010 m. spalio 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-396/2010 *P. G. v. Kauno rajono savivaldybė*.
364. 2011 m. sausio 31 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-18/2011 *VšĮ reabilitacijos centras „Aušveita“ v. Vilniaus apskrities viršininko administracija*.

365. 2011 m. vasario 7 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-32/2011 *Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos v. antstolė Ramunė Mikliušienė*. Teismų praktika Nr. 35, 2011.
366. 2011 m. kovo 7 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-95/2011 *VĮ Valstybės turto fondas v. I. P.*
367. 2011 m. kovo 29 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-140/2011 *VĮ Valstybės turto fondas v. UAB „Dorvina“*.
368. 2011 m. balandžio 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-163/2011 *Panevėžio miesto savivaldybė v. UAB „Žiedų pasaulis“*.
369. 2011 m. balandžio 5 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-155/2011 *UAB „Smulkus urmas“ v. Plungės rajono savivaldybės administracija*.
370. 2011 m. gegužės 17 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-237/2011 *UAB „Artapolis“ v. UAB „Autoreikmuo“*.
371. 2011 m. spalio 11 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-387/2011 *Vilniaus miesto savivaldybė v. L. K., N. K. ir A. K.*
372. 2011 m. spalio 17 d. nutartis c. b. Nr. 3K-7-304/2011 *„WTE Wassertechnik GmbH“ ir kt. v. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra ir kt.* Teismų praktika Nr. 36, 2012, p. 124-141.
373. 2011 m. spalio 18 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-398/2011 *Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro pavaduotojas v. BUAB „Geomatas“ ir kt.*
374. 2011 m. lapkričio 2 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-407/2011 *AB „Požeminiai darbai“, Stulz–Wasser und Prozestechnik GmbH v. Utenos rajono savivaldybės administracija*.
375. 2011 m. gruodžio 29 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-557/2011 *Vilniaus miesto savivaldybė v. S. U.*
376. 2012 m. vasario 20 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-38/2012 *Šiaulių miesto savivaldybės administracija v. VĮ Valstybės turto fondas*.
377. 2012 m. vasario 23 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-53/2012 *UAB „Jurgio valda“ v. VĮ „Turto bankas“*.

378. 2012 m. kovo 20 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-132/2012 *UAB „Autokausta“ v. VĮ Kauno regiono atliekų tvarkymo centras*. Teismų praktika Nr. 37, 2012, p. 154-168.
379. 2012 m. balandžio 11 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-158/2012 *UAB „Akordas I“ v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija ir UAB „Grinda“*.
380. 2012 m. balandžio 12 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-161/2012 *Panevėžio miesto savivaldybės administracija v. AB „Panevėžio statybos trestas“*.
381. 2012 m. balandžio 12 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-163/2012 *Panevėžio miesto savivaldybės administracija v. AB „Panevėžio statybos trestas“*.
382. 2012 m. balandžio 12 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-164/2012 *Panevėžio miesto savivaldybės administracija v. AB „Panevėžio statybos trestas“*.
383. 2012 m. gegužės 8 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-212/2012 *Ukmergės rajono savivaldybė ir kt. v. UAB „Energijos taupymo centras“ ir kt.*
384. 2012 m. birželio 15 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-253/2012 *P. G. v. UAB „Giraitės vandenys“*.
385. 2012 m. birželio 20 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-299/2012 *VĮ „Tarptautinis Vilniaus oro uostas“ v. UAB „Travel Retail Vilnius“*.
386. 2012 m. liepos 5 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-359/2012 *UAB „CSC Telecom“ v. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba*.
387. 2013 m. sausio 4 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-75/2013 *UAB „Iksada“ gamybinis ir techninis centras v. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos*.
388. 2001 m. birželio 18 d. nutartis c. b. Nr. 3K-3-704/2001 *G. Š. v. E. M. individuali įmonė*.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencija

389. 2003 m. gruodžio 15 d. nutartis a. b. Nr. A¹¹-648/2003 UAB „Palink“ v. *Valstybinė mokesčių inspekcija*. Administracinių teismų praktika Nr. 4, 2003, p. 120-137.
390. 2004 m. sausio 22 d. nutartis a. b. Nr. AS-04-22-04 *Žvejų mėgėjų būrelis “Ešerys” v. Pagėgių savivaldybė*.
391. 2004 m. rugsėjo mėn. 16 d. konsultacija Nr. 02-04-03. Administracinių teismų praktika Nr. 6, 2005.
392. 2005 m. birželio 17 d. nutartis a. b. Nr. A²-691-05 *Asociacija „Linava“ v. Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos*.
393. 2005 m. birželio 28 d. nutartis a. b. Nr. A⁸-771-05 *Asociacija „Linava“ v. Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos*.
394. 2005 m. rugpjūčio 31 d. nutartis a. b. Nr. A-04-882-05 *J. S. v. Palangos miesto savivaldybės taryba*.
395. 2005 m. spalio 6 d. nutartis a. b. Nr. AS²-323-05 UAB „Lidiva“ v. *Vilniaus apskrities valstybinei mokesčių inspekcija*.
396. 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis a. b. Nr. A¹⁴-1479/2005 *Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacijos „Linava“ v. Muitinės departamentas ir kt.* Administracinių teismų praktika Nr. 8, 2006.
397. 2006 m. vasario 20 d. nutartis a. b. Nr. A-248-687-06 *Kooperatinė bendrovė „Daumantų skanėstai“ v. Nacionalinė mokėjimo agentūra*. Administracinių teismų praktika Nr. 9, 2007.
398. 2006 m. gruodžio 18 d. nutartis a. b. Nr. A-415-2203-06 *AB „Lietuvos telekomas“ v. Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba*. Administracinių teismų praktika Nr. 10, 2007.
399. 2007 m. sausio 19 d. nutartis a. b. Nr. A³-64/2007 (A-575-64-07) *A. S. ir kt. v. Vilniaus miesto savivaldybės taryba ir kt.* Administracinė jurisprudencija Nr. 11, 2007.
400. 2007 m. lapkričio 10 d. sprendimas a. b. Nr. A-248-32-07 *Kauno miesto savivaldybė v. Konkurencijos taryba*.

401. 2008 m. gegužės 6 d. nutartis a. b. Nr. A²⁶¹-339/2008 *UAB „Baltic Orthoservice“ v. Vilniaus teritorinė ligonių kasa ir Lietuvos valstybė*. Administracinė jurisprudencija Nr. 15, 2008, p. 152-173.
402. 2008 m. liepos 17 d. nutartis a. b. Nr. AS-502-401-08 *„Jontras“ v. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija*.
403. 2008 m. liepos 18 d. sprendimas a. b. Nr. A⁵⁵⁶-1333/2008 *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Vilniaus miesto savivaldybės taryba*. Administracinė jurisprudencija Nr. 15, 2008.
404. 2008 m. gruodžio 31 d. aprobuotas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas pagal viešąjį interesą ginančių subjektų skundus (prašymus), apibendrinimas. Administracinė jurisprudencija Nr. 16, 2008.
405. 2009 m. liepos 16 d. nutartis a. b. Nr. A¹⁴⁶-798/2009 *B. K. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.
406. 2009 m. spalio 30 d. nutartis a. b. Nr. A-662-1230-09 *UAB „Baltijos žuvys“ v. VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija*.
407. 2009 m. gruodžio 28 d. nutartis a. b. Nr. A-756-6-09 *V. A. A. v. Vilniaus rajono savivaldybės administracija*.
408. 2009 m. balandžio 30 d. nutartis a. b. Nr. AS¹⁴⁶-204/2009 *Namo savininkų bendrija v. UAB „Automobilių stovėjimo aikštelės“*.
409. 2010 m. kovo 29 d. nutartis a. b. Nr. A⁵²⁵-471/2010 *Lietuvos Respublikos Seimo nariai Irena Šiaulienė ir Evaldas Jurkevičius v. Klaipėdos miesto savivaldybės taryba*. Administracinė jurisprudencija Nr. 19, 2010.
410. 2010 m. gegužės 4 d. nutartis a. b. A¹⁴³-634/2010 *V. Š. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra*.
411. 2010 m. gegužės 27 d. nutartis a. b. Nr. A-858-878/2010 *Šiaulių „Aušros“ muziejus v. Lietuvos Respublikos Valstybinės darbo inspekcijos Šiaulių skyrius*.

412. 2010 m. birželio 17 d. nutartis a. b. Nr. A-822-382/2010 *Vyriausybės atstovas Kauno apskrityje v. Raseinių rajono savivaldybės taryba.*
413. 2010 m. birželio 19 d. nutartis a. b. Nr. AS-822-382/2010 *UAB „Energijos taupymo centras“ v. Ukmergės rajono savivaldybės taryba.*
414. 2010 m. rugsėjo 13 d. nutartis a. b. Nr. A⁵⁵⁶ - 1025/2010 *E. P. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra*
415. 2010 m. rugsėjo 16 d. nutartis a. b. Nr. A-442-863/2010 *O. R. v. Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos.*
416. 2010 m. spalio 4 d. nutartis a. b. Nr. A-438-1116/2010 *A.R. v. Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija.* Administracinė jurisprudencija Nr. 20, 2010.
417. 2010 m. lapkričio 22 d. nutartis a. b. Nr. A-662-1354-10 *Lietuvos Respublikos Seimo nario P. G. v. Klaipėdos miesto savivaldybės taryba.* Administracinė jurisprudencija Nr. 20, 2010.
418. 2010 m. gruodžio 6 d. nutartis a. b. Nr. A525-1510/2010 *A. S v. Nacionalinė mokėjimo agentūra.*
419. 2010 m. lapkričio 25 d. nutartis a. b. Nr. A-261-1533/2010 *R. A. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos.*
420. 2010 m. gruodžio 27 d. sprendimas a. b. Nr. A⁶³-1723/2010 *R. B. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos.*
421. 2011 m. sausio 21 d. nutartis a. b. Nr. AS-146-36-11 *V. R. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija.*
422. 2011 m. vasario 4 d. nutartis a. b. Nr. AS-525-51-11 *I. B. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija.*
423. 2011 m. vasario 7 d. nutartis a. b. Nr. AS⁸²²-121/2011 *UAB „Juntė“ v. Panevėžio rajono savivaldybės administracija.*
424. 2011 m. vasario 14 d. nutartis a. b. Nr. A⁶⁶²-16/2011 *R. B. v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos.*

425. 2011 m. kovo 10 d. nutartis a. b. Nr. AS-525-131-11 *S. O. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija.*
426. 2011 m. kovo 14 d. nutartis a. b. Nr. A-62-1017-11 *P. N. v. Lietuvos Respublikos valstybinė lošimų priežiūros komisija.*
427. 2011 m. kovo 28 d. sprendimas a. b. Nr. A⁵²⁵-2577/2011 *UAB „Media House“ ir kt. v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba.*
428. 2011 m. kovo 31 d. nutartis a. b. Nr. A⁸²²-2563/2011 *UAB „Trakų paslaugos“ v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba.* Administracinė jurisprudencija Nr. 21, 2011.
429. 2011 m. balandžio 11 d. nutartis a. b. Nr. A-438-962-11 *AB „Vingriai“ v. Vilniaus apskrities valstybinei mokesčių inspekcija.*
430. 2011 m. gegužės 12 d. sprendimas a. b. Nr. A⁸²²-2147/2011 *VšĮ Klaipėdos universitetinė ligoninė v. Klaipėdos teritorinė ligonių kasa.*
431. 2011 m. birželio 6 d. nutartis a. b. A⁷⁵⁶-34/2011 *UAB „Baltic Orthoservice“ v. Valstybinė ligonių kasa prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos ir Lietuvos valstybė.* Administracinė jurisprudencija Nr. 21, 2011.
432. 2011 m. rugpjūčio 31 d. nutartis a. b. Nr. A-556-1036-11 *UAB „Kėdainių vandenys“ v. Lietuvos Respublikos finansų ministerija.*
433. 2011 m. rugsėjo 5 d. nutartis a. b. Nr. A-492-2796-11 *Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje v. Ukmergės rajono savivaldybės taryba.* Administracinė jurisprudencija Nr. 22, 2011, p. 135-146.
434. 2011 m. spalio 3 d. nutartis a. b. Nr. A⁶³-2790/2011 *UAB „Klaipėdos žuvininkystės produktų aukcionas“ v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos.*
435. 2011 m. spalio 20 d. sprendimas a. b. Nr. A⁸⁵⁸-3029/2011 *Asociacija „Infobalt“ v. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija.*

436. 2011 m. lapkričio 18 d. nutartis a. b. Nr. A¹⁴³-2619/2011 I. R. v. *Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*. Administracinė jurisprudencija Nr. 22, 2011.
437. 2011 m. lapkričio 21 d. nutartis a. b. Nr. A-261-2961-11 G. S. v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.
438. 2011 m. lapkričio 28 d. nutartis a. b. Nr. A⁵⁵⁶-2896/2011 *Zarasų rajono savivaldybės administracija v. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija*.
439. 2011 m. gruodžio 30 d. nutartis a. b. Nr. AS-63-846-11 V. J. v. *Panevėžio apskrities valstybinė mokesčių inspekcija*.
440. 2012 m. sausio 26 d. sprendimas a. b. Nr. A⁴⁹²-376/2012 UAB „Baltic Orthoservice“ v. *Lietuvos valstybė*.
441. 2012 m. vasario 3 d. nutartis a. b. Nr. A⁵⁷⁵-1284-12 E. K. v. *Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija*.
442. 2012 m. balandžio 16 d. nutartis a. b. Nr. A-261-1330-12 UAB „Transrevis“ ir kt. v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.
443. 2012 m. balandžio 19 d. nutartis a. b. Nr. A-662-1335-12 *Nacionalinė mokėjimo agentūra v. Z. S.*
444. 2012 m. gegužės 24 d. nutartis a. b. Nr. A-520-2327-12 *Zarasų rajono savivaldybės administracija v. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija*.
445. 2012 m. gegužės 30 d. sprendimas a. b. Nr. A-858-1484-12 *Trakų rajono savivaldybės administracija ir kt. v. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*.
446. 2012 m. birželio 8 d. nutartis a. b. Nr. A-662-1612-12 E. M. v. *Kauno rajono savivaldybės administracija*. Administracinė jurisprudencija Nr. 23, 2012, p. 477-486.
447. 2012 m. liepos 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1924-12 UAB „Baltijos vaizdinė reklama“ ir UAB „Clear Channel Lietuva“ v. *Vilniaus miesto savivaldybė ir UAB „JCDecaux Lietuva“*.

448. 2013 m. sausio 16 d. nutartis a. b. Nr. AS⁶⁶²-59/2013 *Vilniaus geležinkelio transporto ir verslo paslaugų mokykla ir kt. v. VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra.*
449. 2013 m. vasario 28 d. nutartis a. b. Nr. A-442-703-13 G. R. v. *Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos.*
450. 2013 m. kovo 14 d. nutartis a. b. Nr. A-492-118-13 UAB „Re-notas“ v. *Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos.*
451. 2013 m. kovo 27 d. nutartis a. b. Nr. AS⁵²⁰-344/2013 UAB „GK klinika“ v. *Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija.*
452. 2013 m. gegužės 17 d. nutartis a. b. Nr. AS-822-459-13 *Alytaus miesto savivaldybės administracija v. VšĮ Lietuvos verslo paramos agentūra.*
453. 2013 m. gegužės 21 d. nutartis a. b. Nr. A-143-568-13 *Nacionalinė mokėjimo agentūra v. Šiaulių rajono Dargaičių kaimo bendruomenė.*

Kiti Lietuvos nacionalinių teismų sprendimai

454. Lietuvos apeliacinio teismo 2001 m. spalio 8 d. nutartis c. b. Nr. 2A-236 *Vilniaus rajono savivaldybė v. UAB Tolimojo keleivinio transporto kompanija.*
455. Lietuvos apeliacinio teismo 2004 m. birželio 1 d. nutartis c. b. Nr. 2A-220/2004 *Lietuvos nacionalinė vežėjų automobiliais asociacija „Linava“ v. Muitinės departamentas.*
456. Lietuvos apeliacinio teismo 2005 m. lapkričio 17 d. nutartis c. b. Nr. 2-536/2005 UAB „Dilidus“ v. *Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba ir UAB „Mano numeris“.*
457. Lietuvos apeliacinio teismo 2006 m. balandžio 11 d. nutartis c. b. Nr. 2A-181/2006 UAB „Dilidus“ v. *Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba ir UAB „Mano numeris“.*

458. Lietuvos apeliacinio teismo 2006 m. sausio 31 d. nutartis c. b. Nr. 2A-92/2006 UAB „Vyja“ v. Lietuvos valstybė, Vilkaviškio rajono savivaldybė ir T. S.
459. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2007 m. kovo 9 d. sprendimas a. b. Nr. I-4823-121/2007 O. K. v. Vilniaus apskrities valstybinei mokesčių inspekcija.
460. Lietuvos apeliacinio teismo 2007 m. spalio 23 d. nutartis c. b. Nr. 2A-425/2007 VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra v. UAB „Logistikos sprendimai.
461. Lietuvos apeliacinio teismo 2008 m. vasario 19 d. nutartis c. b. Nr. 2A-102/2008 „Artapolas“ v. Marijampolės apskrities viršininko administracija.
462. Lietuvos apeliacinio teismo 2008 m. kovo 31 d. nutartis c. b. Nr. 2A-249/2008 Vilniaus miesto savivaldybė v. UAB „Rong Kang“.
463. Lietuvos apeliacinio teismo 2008 m. birželio 12 d. nutartis c. b. Nr. 2-433/2008 DUAB „Baltijos garantas“ v. Kauno teritorinė muitinė.
464. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. birželio 13 d. sprendimas a. b. Nr. I-3062-484/2008 IĮ „Dea Mariša“ v. Vilniaus darbo birža.
465. Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2008 m. lapkričio 7 d. sprendimas a. b. Nr. I-544-342/2008 VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija“ v. UAB „Dalita“.
466. Lietuvos apeliacinio teismo 2009 m. kovo 9 d. nutartis c. b. Nr. 2A-254/2009 UAB „Rosvera“ ir kt. v. Kretingos rajono savivaldybės administracija.
467. Kauno apygardos teismo 2009 m. balandžio 10 d. sprendimas c. b. Nr. 2-113-173/2009 UAB „Šakių mediena“ v. VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra.
468. Lietuvos apeliacinio teismo 2009 m. liepos 3 d. nutartis c. b. Nr. 2A-422/2009 UAB „Švaresta“ v. Vilkaviškio rajono savivaldybė.

469. Lietuvos apeliacinio teismo 2009 m. birželio 15 d. nutartis c. b. Nr. 2A-457/2009 UAB „Medikona“ v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija ir Vilniaus miesto savivaldybė*.
470. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2009 m. spalio 28 d. nutartis a. b. Nr. I-2528-121/2009 A. N. *individuali įmonė „Savas ratas“ v. Varėnos rajono savivaldybės administracija*.
471. Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2009 m. lapkričio 27 d. sprendimas a. b. Nr. I-480-342/2009 VĮ *Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. S. P.*
472. Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2009 m. gruodžio 3 d. nutartis a. b. Nr. I-425-342/2009 VĮ „*Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija*“ v. *AB „Smiltynės perkėla“*.
473. Panevėžio apygardos teismo 2009 m. gruodžio 3 d. sprendimas už akių c. b. Nr. 2-921-544-2009 *Pasvalio darbo birža v. UAB „Chimkora“*.
474. Klaipėdos apygardos teismo 2009 m. gruodžio 9 d. nutartis c. b. Nr. 2S-1635-265/2009 VĮ *Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija v. UAB „Passat“*.
475. Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2010 m. kovo 15 d. sprendimas a. b. Nr. I-96-163/2010 V.M. v. *Klaipėdos apskrities valstybinei mokesčių inspekcija*.
476. Panevėžio apygardos teismo 2010 m. liepos 23 d. nutartis c. b. Nr. 2A-443-212/2010 R. K. v. *Panevėžio teritorinė muitinė*.
477. Lietuvos apeliacinio teismo 2010 m. rugsėjo 7 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-607/2010 UAB „*Fondas statyboms vystyti*“ v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija ir Vilniaus miesto savivaldybė*.
478. Vilniaus apygardos teismo 2010 m. rugsėjo 16 d. sprendimas c. b. Nr. 2-3920-553/2010 BUAB „*Druskininkų autobusai*“ v. *Druskininkų savivaldybės administracija*

479. Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 16 d. nutartis a. b. Nr. I-5-162/2010 *VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija“ v. AB „Smiltynės perkėla“*.
480. Klaipėdos apygardos teismo 2010 m. spalio 22 d. nutartis c. b. Nr. 2A-965-253/2010 *UAB „Nuaras“ v. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija*.
481. Kauno apygardos teismo 2010 m. lapkričio 4 d. sprendimas c. b. Nr. 2-2703-173/2010 *Kauno teritorinė darbo birža v. UAB „Advaisa“*.
482. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2010 m. lapkričio 11 d. sprendimas a. b. Nr. I-3368-629/2010 *I. J. v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija*.
483. Panevėžio apygardos teismo 2010 m. gruodžio 16 d. nutartis c. b. Nr. 2A-607-198/2010 *VĮ Kupiškio miškų urėdija v. UAB „Jolmeda“*.
484. Vilniaus apygardos teismo 2010 m. gruodžio 23 d. nutartis c. b. Nr. 2A-1152-56/2010 *VĮ „Nemenčinės miškų urėdija“ v. UAB „Swedspan Girių Bizonas“*.
485. Klaipėdos apygardos teismo 2011 m. sausio 11 d. sprendimas c. b. Nr. 2-928-159/2011 *UAB „Rimvira“ ir kt. v. Kretingos rajono savivaldybės administracija*
486. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2011 m. vasario 25 d. sprendimas a. b. Nr. I-1193-562/2011 *UAB „Granex“ v. VĮ Lietuvos verslo paramos agentūra ir Lietuvos Respublikos finansų ministerija*.
487. Panevėžio apygardos teismo 2011 m. balandžio 12 d. nutartis c. b. Nr. 2A-100-198/2011 *Panevėžio teritorinė darbo birža v. O. N. ir kt.*
488. Vilniaus apygardos teismo 2011 m. balandžio 22 d. nutartis c. b. Nr. 2A-399-302/2011 *Alytaus teritorinė darbo birža v. UAB „Miresta“*.
489. Šiaulių apygardos teismo 2011 m. balandžio 29 d. nutartis c. b. Nr. 2A-203-154/2011 *UAB „Ignalinos sveikatos centras“ v. Panevėžio teritorinė ligonių kasa ir VšĮ „Ignalinos rajono poliklinika“*.

490. Kauno apygardos teismo 2011 m. liepos 14 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-263-153/2011 *P. G. v. Kauno miesto savivaldybė*.
491. Vilniaus miesto 1 apylinkės teismo 2011 m. birželio 16 d. sprendimas už akių c. b. Nr. 2-10396-430/2011 *Lietuvos Respublikos Kultūros ministerija v. VĮ „Studija Aurea“*.
492. Vilniaus apygardos teismo 2011 m. rugpjūčio 31 d. nutartis c. b. Nr. 2A-901-520/2011 *P. K. v. Utenos apskrities viršininko administracija*.
493. Vilniaus apygardos teismo 2011 m. rugsėjo 21 d. nutartis c. b. Nr. 2A-525-345/2011 *G. G. įmonė „Spektras“ v. VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra ir Lietuvos Respublikos ūkio ministerija*.
494. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2011 m. spalio 7 d. sprendimas a. b. Nr. I-3453-624/2011 *Visagino savivaldybės administracija v. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija*.
495. Lietuvos apeliacinio teismo 2011 m. spalio 24 d. nutartis c. b. Nr. 2-2567/2011 *UAB „Vingės transsphere logistika“ v. VĮ Lietuvos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo agentūra*.
496. Lietuvos apeliacinio teismo 2011 m. lapkričio 3 d. nutartis c. b. Nr. 2A-402/2011 *VĮ „Tarptautinis Vilniaus oro uostas“ v. UAB „Travel Retail Vilnius“*.
497. Kauno apygardos teismo 2011 m. lapkričio 15 d. sprendimas c. b. Nr. 2-3308-657/2011 *Laidojimo paslaugų asociacija v. Kauno rajono savivaldybė*.
498. Klaipėdos apygardos teismo 2011 m. gruodžio 29 d. nutartis c. b. Nr. 2A-1130-125/2011 *UAB „Valitekas“ v. Klaipėdos apskrities vyriausiasis policijos komisariatas*.
499. Vilniaus apygardos teismo 2012 m. sausio 11 d. nutartis c. b. Nr. 2S-228-262/2012 *UAB „Vilvatėja“ v. Vilniaus miesto savivaldybė*.
500. Kauno miesto apylinkės teismo 2012 m. sausio 19 d. nutartis c. b. Nr. 2-181-748/2012 *Kauno teritorinė darbo birža UAB „Selita ir Ko“*.

501. Klaipėdos apygardos teismo 2012 m. vasario 2 d. nutartis c. b. Nr. 2A-155-370/2012 UAB „Seego“ v. *Klaipėdos miesto savivaldybė ir kt.*
502. Lietuvos apeliacinio teismo 2012 m. vasario 15 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-1052/2012 UAB „Efektyvios investicijos“ v. *Vilniaus apskrities Vyriausiasis policijos komisariatas.*
503. Klaipėdos apygardos administracinis teismas 2012 m. vasario 23 d. sprendimas a. b. Nr. I-108-243/2012 V. Č. v. *Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos ir kt.*
504. Kauno apygardos teismo 2012 m. vasario 27 d. nutartis c. b. Nr. 2-755-153/2012 UAB „Litesko“ v. *Alytaus miesto savivaldybė.*
505. Vilniaus apygardos teismo 2012 m. balandžio 12 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-1538-567/2012 *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Panevėžio regiono aplinkos apsaugos departamentas v. UAB „aCoobe“.*
506. Lietuvos apeliacinio teismo 2012 m. gegužės 3 d. nutartis c. b. Nr. 2A-984/2012 UAB „Agrorodeo“ v. *A. G.*
507. Klaipėdos apygardos teismo 2012 m. birželio 21 d. sprendimas c. b. Nr. 2A-786-513/2012 UAB „Valitekas“ v. *Klaipėdos apskrities vyriausiasis policijos komisariatas.*
508. Lietuvos apeliacinio teismo 2012 m. birželio 27 d. nutartis c. b. Nr. 2A-1807/2012 *S. K. įmonė „Fasma“ v. UAB „Galinta ir partneriai“.*
509. Klaipėdos apygardos teismo 2012 m. spalio 1 d. nutartis c. b. Nr. 2A-1268-460/2012 „Ravaleta“ v. *VšĮ Klaipėdos jūrininkų ligoninė.*
510. Kauno apygardos teismo 2012 m. lapkričio 27 d. nutartis c. b. Nr. 2A-2112-264/2012 UAB „Girobusas“ v. *Kauno miesto savivaldybės administracija.*
511. Lietuvos apeliacinio teismo 2013 m. kovo 29 d. nutartis c. b. Nr. 2A-182/2013 UAB „Nekilnojamojo turto gama“ v. *Vilniaus miesto savivaldybės administracija.*

512. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2013 m. balandžio 17 d. sprendimas a. b. Nr. I-842-168/2013 *Palangos miesto savivaldybės administracija v. Lietuvos Respublikos ūkio ministerija*.

Tarptautinių teismų sprendimai ir su jais susiję dokumentai

513. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. gruodžio 9 d. sprendimas byloje *Ofstran Greek Refineries ir Stratis Andreadis v. Graikija*, kreipimosi Nr. 13427/87. Series A, Nr. 301-B.

514. Europos Teisingumo Teismo 1961 m. kovo 22 d. sprendimas sujungtose bylose 42 ir 49/59 *Société nouvelle des usines de Pontlieue - Aciéries du Temple (S.N.U.P.A.T.) v. Europos anglių ir plieno bendrijos Aukščiausiąją valdžios instituciją*. Teismų praktikos rinkinys, 1961, p. 00053.

515. Europos Teisingumo Teismo 1963 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje Nr. 36-62 *Société des Aciéries du Temple v. Europos anglių ir plieno bendrijos Aukščiausiąją valdžios instituciją*. Teismų praktikos rinkinys, 1963, p. 00289.

516. Europos Teisingumo Teismo 1972 m. liepos 14 d. sprendimas byloje Nr. 48-69 *Imperial Chemical Industries Ltd. v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 1972, p. 00619.

517. Europos Teisingumo Teismo 1974 m. balandžio 30 d. sprendimas byloje 155/73 *Giuseppe Sacchi*. Teismų praktikos rinkinys, 1974, p. 00409.

518. Generalinio Advokato Mayras išvada, pateikta 1974 m. gegužės 28 d. byloje 2-74 *Jean Reyners v. Belgija*. Teismų praktikos rinkinys, 1974, p. 00631.

519. Europos Teisingumo Teismo 1976 m. spalio 14 d. sprendimas byloje 29-76 *LTU Lufttransportunternehmen GmbH & Co. KG v. Eurocontrol*. Teismų praktikos rinkinys, 1976, p. 01541.

520. Europos Teisingumo Teismo 1980 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje 814/79 *Nyderlandų valstybė v. Reinhold Rüffer*. Teismų praktikos rinkinys, 1980, p. 03807.
521. Europos Teisingumo Teismo 1980 m. spalio 29 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. C-209/78–215/78 ir 218/78 *Van Landewyck ir kt. v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 1980.
522. Europos Teisingumo Teismo 1982 m. liepos 15 d. sprendimas byloje 245/81 *Edeka Zentrale AG v. Vokietijos Federacinė Respublika*. Teismų praktikos rinkinys, 1982, p. 02745.
523. Europos Teisingumo Teismo 1984 m. liepos 12 d. sprendimas byloje Nr. 170/83 *Hydrotherm Gerätebau GmbH v. Firma Compact del Dott. Ing. Mario Andreoli & C. Sas*. Teismų praktikos rinkinys, 1984, p. 02999.
524. Europos Teisingumo Teismo 1985 m. sausio 30 d. sprendimas byloje Nr. 123/83 *Bureau national interprofessionnel du cognac (BNIC) v. Guy Clair*. Teismų praktikos rinkinys, 1985, p. 00391.
525. Europos Teisingumo Teismo 1985 m. kovo 20 d. sprendime byloje 41/83 *Italijos Respublika v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 1985, p. 00873.
526. Europos Teisingumo Teismo 1986 m. birželio 3 d. sprendimas byloje 307/84 *Europos Bendrijų Komisija v. Prancūzijos Respublika*. Teismų praktikos rinkinys, 1986, p. 01725.
527. Europos Teisingumo Teismo 1986 m. liepos 3 d. sprendimas byloje 66/85 *Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg*. Teismų praktikos rinkinys, 1986, p. 02121.
528. Europos Teisingumo Teismo 1987 m. birželio 16 d. sprendimas byloje Nr. 118/85 *Europos Bendrijų Komisija v. Italijos Respublika*. Teismų praktikos rinkinys, 1987, p. 02599.

529. Europos Teisingumo Teismo 1988 m. gegužės 4 d. sprendimas byloje Nr. C-30/87 *Bodson v. Pompes funèbres des régions libérées*. Teismų praktikos rinkinys, 1988, p. I-2479.
530. Europos Teisingumo Teismo 1988 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje Nr. 263/86 *Belgijos valstybė v. René Humbel ir Marie-Thérèse Edel*. Teismų praktikos rinkinys, 1988, p. 05365.
531. Europos Teisingumo Teismo 1991 m. kovo 21 d. sprendimas byloje C-305/89 *Italijos Respublika v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 1991, p. I-01603.
532. Europos Teisingumo Teismo 1991 m. balandžio 23 d. sprendimą byloje Nr. C-41/90 *Klaus Höfner ir Fritz Elser v. Macrotron GmbH*. Teismų praktikos rinkinys, 1991, p. I-01979.
533. Europos Teisingumo Teismo 1991 m. gegužės 30 d. sprendimas byloje C-68/89 *Europos Bendrijų Komisija v. Nyderlandų Karalystė*. Teismų praktikos rinkinys, 1991, p. I-02637.
534. Europos Teisingumo Teismo 1991 m. gruodžio 10 d. sprendimas byloje C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova SpA v. Siderurgica Gabrielli SpA*. Teismų praktikos rinkinys, 1991, p. I-05889.
535. Pirmos Instancijos Teismo 1992 m. kovo 10 d. sprendimas byloje Nr. T-11/89 *Shell International Chemical Company Ltd v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 1992, p. II-00757.
536. Europos Teisingumo Teismo 1993 m. vasario 17 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. C-159/91 ir C-160/91 *Christian Poucet ir kt. v. Assurances générales de France ir kt.* Teismų praktikos rinkinys, 1993, p. I-00637.
537. Europos Teisingumo Teismo 1993 m. balandžio 21 d. sprendimas byloje C-172/91 *Volker Sonntag v. Hans Waidmann ir kt.* Teismų praktikos rinkinys, 1993, p. I-01963.

538. Europos Teisingumo Teismo 1993 m. gruodžio 7 d. sprendimas byloje Nr. C-109/92 *Stephan Max Wirth v. Landeshauptstadt Hannover*. Teismų praktikos rinkinys, 1993, p. I-06447.
539. Europos Teisingumo Teismo 1994 m. sausio 19 d. sprendimas byloje C-364/92 *SAT Fluggesellschaft GmbH v. Eurocontrol*. Teismų praktikos rinkinys, 1994, p. I-00043.
540. Europos Teisingumo Teismo 1994 m. rugsėjo 14 d. sprendimas sujungtose bylose C-278/92, C-279/92 ir C-280/92 *Ispanijos Karalystė v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 1994, p. I-04103.
541. Europos Teisingumo Teismo 1995 m. spalio 5 d. sprendimas byloje C-96/94 *Centro Servizi Spediporto Srl v. Spedizioni Marittima del Golfo Srl*. Teismų praktikos rinkinys, 1995, p. I-02883.
542. Europos Teisingumo Teismo 1995 m. lapkričio 16 d. sprendimą byloje Nr. C-244/94 *Fédération française des sociétés d'assurance ir kt. v. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*. Teismų praktikos rinkinys, 1995, p. I-04013.
543. Europos Teisingumo Teismo 1997 m. kovo 18 d. sprendimas byloje Nr. C-343/95 *Diego Calì & Figli Srl v. Servizi Ecologici Porto di Genova SpA (SEPG)*. Teismų praktikos rinkinys, 1997, p. I-01547.
544. Europos Teisingumo Teismo 1998 m. birželio 18 d. sprendimas byloje Nr. C-35/96 *Europos Bendrijų Komisija v. Italijos Respublika*. Teismų praktikos rinkinys, 1998, p. I-03851.
545. Europos Teisingumo Teismo 1999 m. liepos 8 d. sprendimas byloje C-234/92 P *Shell International Chemical Company Ltd v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 1999, p. I-04501.
546. Europos Teisingumo Teismo 2000 m. spalio 5 d. sprendimas byloje C-337/98 *Komisija v. Prancūzija*. Teismų praktikos rinkinys, 2000, p. I-08377.
547. Europos Teisingumo Teismo 2000 m. rugsėjo 12 d. sprendimo sujungtose bylose Nr. C-180/98 iki C-184/98 *Pavel Pavlov ir kt. v. Stichting*

- Pensioenfonds Medische Specialisten*. Teismų praktikos rinkinys, 2000, p. I-06451.
548. Europos Teisingumo Teismo 2002 m. vasario 19 d. sprendimas byloje C-309/99 *J. C. J. Wouters ir kt. v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*. Teismų praktikos rinkinys, 2002, p. I-01577.
549. Europos Teisingumo Teismo 2002 m. spalio 1 d. sprendimas byloje Nr. C-167/00 *Verein für Konsumenteninformation v. Karl Heinz Henkel*. Teismų praktikos rinkinys, 2002, p. I-08111.
550. Europos Teisingumo Teismo 2002 m. spalio 24 d. sprendimas byloje C-82/01 P *Aéroports de Paris v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2002, p. I-09297.
551. Europos Teisingumo Teismo 2002 m. lapkričio 14 d. sprendimas byloje 271/00 *Gemeente Steenbergen v. Luc Baten*. Teismų praktikos rinkinys, 2002, p. I-10489.
552. Europos Teisingumo Teismo 2003 m. gegužės 15 d. sprendimas byloje C-266/01 *Préservatrice foncière TIARD SA v. Staat der Nederlanden*. Teismų praktikos rinkinys, 2003, p. I-04867.
553. Europos Teisingumo Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. sprendimas byloje C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española v. Administración del Estado*. Teismų praktikos rinkinys, 2003, p. I-1039.
554. Europos Teisingumo Teismo 2004 m. sausio 7 d. sprendimas sujungtose bylose Nr. C-204/00 P ir kt. *Aalborg Portland A/S ir kt. v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2004, p. I-00123.
555. Europos Teisingumo Teismo 2005 m. birželio 15 d. sprendimas byloje Nr. T-349/03 *Corsica Ferries France SAS v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2005, p. II-02197.
556. Europos Teisingumo Teismo 2006 m. sausio 10 d. sprendimas byloje C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA ir kt.* Teismų praktikos rinkinys, 2006, p. I-00289.

557. Europos Teisingumo Teismo 2006 m. liepos 11 d. sprendimas byloje C-205/03 P *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2006, p. I-06295.
558. Generalinio Advokato Geelhoed išvada, pateikta 2006 m. rugsėjo 28 d. byloje Nr. C-295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) v. Transformación Agraria SA (Tragsa) ir kt.* Teismų praktikos rinkinys, 2007 p. I-02999.
559. Pirmosios instancijos teismo 2006 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje T-155/04 *SELEX Sistemi Integrati SpA v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2006, p. II-04797.
560. Pirmosios Instancijos Teismo 2007 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje Nr. T-112/05 *Akzo Nobel NV ir kt. v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2007, p. II-05049.
561. Europos Teisingumo Teismo 2008 m. birželio 19 d. sprendimas byloje C-454/06 *Pressetext Nachrichtenagentur GmbH v. Republik Österreich (Bund)*. Teismų praktikos rinkinys, 2008, p. I-04401.
562. Europos Teisingumo Teismo 2008 m. liepos 1 d. sprendimas byloje Nr. C-49/07 *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v. Elliniko Dimosio*. Teismų praktikos rinkinys, 2008, p. I-4863.
563. Pirmosios Instancijos Teismo 2008 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje T-196/04 *Ryanair Ltd v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2008, p. II-03643.
564. Europos Teisingumo Teismo 2009 m. kovo 5 d. sprendimas byloje Nr. C-350/07 *Kattner Stahlbau GmbH v. Maschinenbau-und Metall-Berufsgenossenschaft*. Teismų praktikos rinkinys, 2009, p. I-01513.
565. Europos Teisingumo Teismo 2009 m. kovo 26 d. sprendimas byloje C-113/07 P *Selex Sistemi Integrati v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2009, p. I-2207.

566. Europos Teisingumo Teismo 2009 m. rugsėjo 10 d. sprendimas byloje Nr. C-97/08 P *Akzo Nobel NV ir kt. v. Europos Bendrijų Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2009, p. I-08237.
567. Europos Teisingumo Teismo 2009 m. gruodžio 15 d. sprendimas byloje C-284/05 *Europos Komisija v. Suomijos Respublika*. Teismų praktikos rinkinys, 2009, p. I-11705.
568. Europos Teisingumo Teismo 2010 m. balandžio 13 d. sprendimas byloje C-91/08 *Wall AG v. La ville de Francfort-sur-le-Main*. Teismų praktikos rinkinys, 2010, p. I-02815.
569. Europos Teisingumo Teismo 2010 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje C-480/09 P *AceaElectrabel Produzione SpA v. Europos Komisija*. Teismų praktikos rinkinys, 2010, p. I-13355.
570. Europos Teisingumo Teismo 2011 m. gruodžio 21 d. sprendimas byloje C-465/10 *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration v. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*. Teismų praktikos rinkinys, 2011, p. 00000.

Užsienio valstybių teismų sprendimai

571. Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 1963 m. balandžio 30 d. sprendimas byloje BVerfGE 16, 27 2 BvM 1/62.
572. Vokietijos Federalinio Administracinio Teismo 1995 m. sausio 26 d. sprendimas byloje BVerwG 3 C 21.93.
573. Vokietijos Federalinio Administracinio Teismo 2001 m. spalio 18 d. sprendimas BVerwGv 3 C 1.01.
574. Vokietijos Federalinio Administracinio Teismo 2004 m. vasario 19 d. sprendimas byloje BVerwG 3 A 2.03.
575. Vokietijos Federalinio Administracinio Teismo 2011 m. sausio 25 d. sprendimas byloje BVerwG 2 B 73.10.

576. *Case of Proclamations (1610)*, England and Wales High Court (King's Bench Division) decision, [1610] EWHC KB J22, (1611) 12 Co. Rep. 74, 77 ER 1352.
577. *Calvin's case; The case of Postnati (1607)*, The Court of King's Bench, [1572] Eng.R. 64, (1572–1616) 7 Co. Rep. 1a, 77 E.R. 377.
578. „*The Parlement Belge*“ case (1880), The Court of Appeal, L. R. 5 P. D., 197.
579. „*Porto Alexandre*“ case (1920), The Court of Appeal, L. R. (1920) P. D. 30.
580. *Collins v. Godefroy* (1831), The Court of King's Bench, 9 LJOS 158.
581. *Glasbrook Bros v Glamorgan County Council* (1925), House of Lords, AC 270; All ER Rep 579.
582. Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo 1848 m. sausio 31 d. sprendimas byloje *The West River Bridge Co. v. Dix*, 47 U.S. (6 How.) 507 (1848).
583. Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo 1958 m. lapkričio 24 d. sprendimas byloje *Federal Housing Administration v. Darlington*, 358 U.S. 84.
584. Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo 1917 m. lapkričio 5 d. sprendimas byloje *Contributors to Pennsylvania Hospital v. Philadelphia*, 245 U.S. 20 (1917).
585. Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo 1880 m. gegužės 10 d. sprendimas byloje *Stone v. Mississippi*, 101 U.S. 814 (1880).
586. Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo sprendimas byloje *Victory Transport Inc. v. Comisaria General de Abastecimientos y Transportes* (1964), 336 F2d 354 (2d Cir. 1964).
587. 1873 m. vasario 8 d. Tribunal des conflits sprendimas byloje Nr. 00012, *Blanco*.
588. 1968 m. birželio 24 d. Tribunal des conflits sprendimas byloje Nr. 01915, *Ursot*.

589. 1961 m. sausio 13 d. Conseil d'État sprendimas byloje *Magnier*, Rec., p. 33, Sect. Req. n° 43.548.
590. 1956 m. balandžio 20 d. Conseil d'État sprendimas byloje Nr. 98637 *Bertin*.
591. 1921 m. sausio 22 d. Tribunal des conflits sprendimas byloje Nr. 00706, *Eloka*.
592. 1938 m. gegužės 13 d. Conseil d'État sprendimas byloje Nr. 57302, *Caisse Primaire „Aide et Protection“*.
593. 1943 m. balandžio 2 d. Conseil d'État sprendimas byloje Nr. 72210, *Bouguen (l'Ordre des médecins)*.
594. 1980 m. liepos 7 d. Tribunal des conflits sprendimas byloje Nr. 02158, *Peschaud v. Groupement du Football Professionnel*.
595. 1955 m. kovo 28 d. Tribunal des conflits sprendimas byloje Nr. 01525, *Effimief*.
596. 1982 m. lapkričio 8 d. Tribunal des conflits sprendimas byloje Nr. 02217.
597. 2003 m. kovo 24 d. Tribunal des conflits sprendimas byloje Nr. C3342.
598. 2007 m. sausio 15 d. Tribunal des conflits sprendimas byloje Nr. C3529.
599. 1983 m. vasario 25 d. Conseil d'État sprendimas byloje Nr. 24362.
600. 1988 m. vasario 19 d. Conseil d'État sprendimas byloje Nr. 55337.
601. 1956 m. lapkričio 16 d. Conseil d'État sprendimas byloje *Union Syndicale des Industries Aéronautique*.
602. 1979 m. gegužės 28 d. Tribunal des conflits sprendimas byloje Nr. 02120, *Syndicat d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise*.
603. 1930 m. liepos 26 d. Conseil d'État sprendimas byloje *Benoît*.
604. 1988 m. sausio 20 d. Conseil d'État sprendimas byloje Nr. 70719, *SCI La Colline*.
605. 1992 m. balandžio 10 d. Conseil d'État sprendimas byloje Nr. 132539, *SARL Hofmiller*.

606. 1968 m. birželio 24 d. Tribunal des conflits sprendimas byloje Nr. 01917, *Fonds d'organisation et de régularisation des marchés agricoles, F.O.R.M.A.*
607. 1986 m. birželio 9 d. Tribunal des conflits sprendimas byloje Nr. 02428, *Commune de Kintzheim c/ l'ONF.*
608. 2008 m. gruodžio 29 d. Conseil d'État sprendimas byloje Nr. 296930 *L'Office Public D'Habitations a Loyer Modere (OPHLM) de Puteaux.*

Specialioji literatūra

609. Allison J.W.F. *A Continental Distinction in the Common Law: An Historical and Comparative Perspective on English Public Law.* Oxford University Press, 2000.
610. Andruškevičius A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai.* Vilnius: Registrų centras, 2008.
611. Andruškevičius A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos.* Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
612. Andruškevičius A. *Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei.* Teisė. Mokslo darbai, 2003, Nr. 46.
613. Andruškevičius A., Paškevičienė L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai.* Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.
614. Bakaveckas A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis.* Vilnius: Leidykla MES, 2012.
615. Bakaveckas A. *et al.* *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis (moksl. red. A. Dziegoraitis).* Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.
616. Bakaveckas A. *Lietuvos vykdomoji valdžia.* Vilnius: Eugrimas, 2007.

617. Balevičienė K. Riboto valstybės imuniteto doktrina ir jos taikymas Lietuvos Respublikoje. *Jurisprudencija*, 2004, Nr. 58 (50), p. 138-145.
618. Baranauskas E. *et al.* Civilinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis (moksl. red. V. Pakalniškis). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.
619. Baranauskas E., Zapolskis P. The effect of Change in Circumstances on the Performance of Contract. *Jurisprudencija*, 2009, Nr. 4(118).
620. Biersteker Th. J. State, Sovereignty and Territory. *Handbook of International Relations* (ed. Carlsnaes W., Risse Th., Simmons B. A.). SAGE Publications Ltd, 2002.
621. Birmontienė T. *et al.* Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001.
622. Blake M. Distributive Justice, State Coercion, and Autonomy. *Philosophy & Public Affairs*. Vol. 30, No. 3, p. 269-270.
623. Butkevičius L. Vidinis ir išorinis ūkio subjekto sampratos elementai, arba kas yra „ūkio subjektas“ pagal Europos Bendrijos ir Lietuvos konkurencijos teisę. *Privatinė teisė: praeitis, dabartis ir ateitis. Liber Amicorum Valentinas Mikelėnas* (ats. red. V. Mizaras). Vilnius: Justitia, 2008.
624. Cherednychenko O. O. Fundamental Rights and Private Law: A Relationship or Subordination or Complementarity. *Utrecht Law Review*, 2007, Vol. 3, Issue 2, p. 1-25.
625. Coker F. W. *Organismic Theories of the State*. Columbia University, Longmans, Green & Co., 1910.
626. Darwall S. The Value of Autonomy and Autonomy of the Will. *Ethics*, Vol. 116, No. 2, p. 263-284.
627. Denhardt R. B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
628. Dicey A. V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Vilnius, Eugrimas, 1998.
629. Didžiulis L. Finansinio turto ir finansinių priemonių teisinė prigimtis bei reikšmė. *Teisė. Mokslo darbai*. 2012, Nr. 84.

630. Drazdauskas S. Bendrosios sutarčių teisės vienodinimo įtaka Lietuvos sutarčių teisei. Daktaro disertacija, Vilnius, 2008.
631. Dworkin R. Teisės imperija. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2005.
632. Dworkin R. Rimtas požiūris į teises. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004.
633. Eckertz-Höfer M. Administracinių sprendimų teisminė kontrolė Vokietijoje. Administracinė jurisprudencija Nr. 21, 2011.
634. Foucault M.: Beyond Structuralism and Hermeneutics. The University of Chicago Press (2nd edition, 1983).
635. Foucault M. The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979 (ed. M. Senellart, F. Ewald). Picador, 2010.
636. Gardner J. Liberals and Unlawful Discrimination. Oxford Journal of Legal Studies. Vol. 9, No. 1, 1989.
637. Gordon Sc. The Political Economy of F.A. Hayek. The Canadian Journal of Economics, Vol. 14, No. 3, 1981,
638. Gromitsaris A. Where is the Public Law Element in Public Sector Contracts? The Public-Private Law Divide: Potential for Transformation? (Ed. Ruffert M.). London: British Institute of International and Comparative Law, 2009.
639. Gumbis J. Sutarties laisvės teisinės ribos. Daktaro disertacija. Vilnius, 2002.
640. Hart H. L. A. Teisės samprata. Vilnius: Pradai, 1997.
641. Hart O. D. Incomplete Contracts and the Theory of the Firm. The Nature of the Firm (ed. Williamson O. E., Winter S. G.). Oxford University Press, 1993.
642. Hartkamp A. Towards a European Civil Code, Kluwer Law International, 2011.
643. Hartkamp A. S., Tillema M. M. M., Ter Heide A. E. B. Contract Law in the Neterlands. Kluwer Law International, 2011.

644. Hauriou M. An Interpretation of the Principles of Public Law. Harvard Law Review, Vol. 31, No. 6, 1918.
645. Hayek F. A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T.3: Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1998.
646. Jellinek G. Allgemeine Staatslehre. Berlin: Verl. von J. Springer, 1929.
647. International Encyclopedia of Comparative Law, ch.ed. Arthur von Mehren, 1982, Vol. VIII, Ch.4.
648. Introduction to French Law (ed. G. A. Bermann, É. Picard). Kluwer Law International, 2008.
649. Kelsen H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, 2002.
650. Kuncevičius G. Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas. Daktaro disertacija. Vilnius, 2011.
651. Kūris E. Grynoji teisės teorija, teisės sistema ir vertybės: normatyvizmo paradigmos iššūkis. Įvadinis straipsnis H. Kelsen Grynoji teisės teorija, Vilnius, Eugrimas, 2002.
652. Kūris E. Ūkinės veiklos laisvė, sąžininga konkurencija ir bendra tautos gerovė (Konstitucijos 46 straipsnio jurisprudencinis komentaras). Jurisprudencija, 2005, Nr. 64(56), p. 56-73.
653. Langrod G. Administrative Contracts: A Comparative Study. The American Journal of Comparative Law, Vol. 4, No. 3, 1955.
654. Leonas P. Teisės enciklopedijos paskaitos. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakultetas, 1931.
655. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos. Vilnius: Justitia, 2001.
656. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Antroji knyga. Asmenys. Vilnius: Justitia, 2002.
657. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Vilnius: Justitia, 2003.

658. Lowi Th. J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, 1972.
659. Löwisch M. New Law of Obligations in Germany. *Ritsumeikan Law Review*, 2003, No. 20.
660. Mak Ch. Fundamental rights in European contract law: a comparison of the impact of fundamental rights on contractual relationships in Germany, the Netherlands, Italy, and England. *Kluwer Law International*, 2008.
661. Mann M. *The Sources of Social Power. Volume II. The Rise of Classes and Nation-States 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
662. Mann M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*. Vol. 25, Issue 2, 1984.
663. Marcijonas A. Paulauskas A. Ekonominės veiklos definicija mokesčių teisėje. *Teisė. Mokslo darbai*. 2007, Nr. 62.
664. Medelienė A., Sudavičius B. *Mokesčių teisė: vadovėlis*. Vilnius: Registrų centras, 2011.
665. Mewett A. W. The theory of Government Contracts. *McGill Law Journal*, 1958-1959, Vol. 5, No. 4.
666. Mikelėnas V. *Sutarčių teisė. Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija*. Vilnius: Justitia, 1996.
667. Mikelėnas V. *Prievolių teisė. Pirmoji dalis*. Vilnius: Justitia, 2002.
668. Mikelėnas V. *Tarptautinės privatinės teisės įvadas*. Vilnius: Justitia, 2001.
669. Mikelėnienė D., Mikelėnas V. *Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai*. Vilnius: Justitia, 1999.
670. Nijman J. E. *The Concept of International Legal Personality: An Inquiry into the History and Theory of International Law*, Cambridge University Press, 2004.
671. Nozick R. *Anarchija, valstybė ir utopija*. Vilnius: Eugrimas, 2003.
672. Paškevičienė L. Mokestinės paskolos sutarties esmė ir santykis su civiline paskolos sutartimi Lietuvoje. *Teisė. Mokslo darbai*, 2011, Nr. 79, p. 107-123.

673. Paškevičienė L. Mokestinės paskolos sutarties reikšmė reguliuojant mokestinės nepriemokos atidėjimą ir išdėstymą. Teisė. Mokslo darbai, 2011, Nr. 80, p. 146-161.
674. Paužaitė-Kulvinskienė J. Administracinė juristicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, 2005.
675. Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
676. Principles of European Contract Law, Part II, ed. Ole Lando and Hugh Beale. The Hague: Kluwer Law Intern., 2000.
677. Posner R. A. The Homeric Version of the Minimal State. Ethics, Vol. 90, No. 1, 1979.
678. Sabine G. H., Thorson Th. L. Politinių teorijų istorija. Vilnius: Pradai, 1995.
679. Scheuing D. H. The Approach to European Law in German Jurisprudence. German Law Journal, 2004, Vol. 5, No. 6.
680. Schultz D. The Neo-liberal State in a Post Global World. Socialinių mokslų studijos. 2010, Nr. 3(7).
681. Selelionytė S. Neteisėtumas kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlyga. Jurisprudencija Nr. 1 (79), 2006.
682. Sending O. J., Neumann I. B. Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. International Studies Quarterly. Vol. 50, No. 3, 2006.
683. Singh P. M. German Administrative Law in Common Law Perspective. Berlin: Springer, 2001.
684. Stonys A. Viešoji ir privatinė teisė: pamatinės klasifikacijos problemos. Teisė. Mokslo darbai. 2012, Nr. 82.
685. Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006.

686. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
687. Šutavičienė Ž. Kapitalo valstybinis reguliavimas, įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystę. Daktaro disertacija. Vilnius, 2013.
688. Taminskas A. Valstybinės nuosavybės raidos tendencijos Lietuvos Respublikoje. Teisė. Mokslo darbai, 1992, Nr. 26, p. 99-102.
689. The Public-Private Law Divide: Potential for Transformation? (Ed. Ruffert M.). London: British Institute of International and Comparative Law, 2009.
690. Thomas Lemke (2002): Foucault, Governmentality, and Critique, Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society, 14:3, p. 49-64.
691. Tikniūtė A., Dambrauskaitė A. Understanding Contract under the Law of Lithuania and other European Countries. Jurisprudencija, 2011, Nr. 18(4).
692. Trumpulis U. Viešojo intereso kategorija administracinėje teisėje. Daktaro disertacija. Vilnius, 2011.
693. Turpin C. C. Public Contracts. International Encyclopedia of Comparative Law (ch.ed. A. T. von Mehren). Mohr Siebeck, 1982, Vol. VII, Ch. 4.
694. Vaišvila A. Teisės teorija: vadovėlis. Vilnius: Justitia, 2004.
695. Valančius K. L. Investicijų teisė. Vilnius, 2005.
696. Viešasis administravimas ir privatūs asmenys (red. doc. dr. V. Valančius). Vilnius, Justitia, 2004.
697. Vileita A., *et al.* Civilinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis (moksl. red. V. Mizaras). Vilnius: Justitia, 2009.
698. Willoughby W. W. The Juristic Conception of the State. The American Political Science Review, Vol. 12, No. 2, 1918.

Kiti literatūros šaltiniai

699. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000.
700. Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Leidykla “Žodynas”, 1999.
701. Veličikienė A. T. Ratio scripta: lotyniški teisės ir bendrosios kultūros frazeologizmai, apibrėžimai, terminai. Vilnius: Justitia, 2003.
702. Tate J. B. Changed policy concerning the Granting of Sovereign Immunity to Foreign Governments. Jungtinių Amerikos Valstijų Valstybės Departamento biuletenis, Vol. 26, 1952, p. 984-985.
703. Explanatory Report on European Convention on State Imunity, ETS No. 074. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/074.htm> .
704. TIR Handbook. UNECE Transport Division. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/tir/handbook/english/newtirhand/TIR-6Rev9_En.pdf .

Travaux préparatoires

705. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. November 2001, suppl. No. 10 (A/56/10), annex to General Assembly resolution 56/83, 12 December 2001, corr. A/56/49(Vol. I)/Corr.4. Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II (Part Two).
706. Report of the International Law Commission on the work of its thirtieth session, 8 May-28 July 1978, Document A/33/10. Yearbook of the International Law Commission 1978, vol. II (Part Two).
707. Fourth report on jurisdictional immunities of States and their property by Mr. Sompong Sucharitkul, Special Rapporteur, Document A/CN.4/357. Yearbook of the International Law Commission 1982, Vol II Part I, p. 199-231.

708. Second report on jurisdictional immunities of States and their property, by Mr. Sompong Sucharitkul, Special Rapporteur, Document A/CN.4/331. Yearbook of the International Law Commission, 1980, Vol. II Part I.
709. Schlosser P. Report on the Convention of 9 October 1978 on the Association of the Kingdom of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters and to the Protocol on its interpretation by the Court of Justice. OJ C 59/22, 1979.
710. Jenard P. Report on the Convention of 27 September 1968 on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters. OJ C 59/22, 1979.
711. Jenard P., Möller G. Report on the Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters done at Lugano on 16 September 1988. OJ C 189/57, 1990.
712. Catala P. Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription. Proposals for Reform of the Law of Obligations and the Law of Prescription (transl. J. Cartwright and S. Whittaker). <http://www.justice.gouv.fr>.
713. Europos Sąjungos Komisijos komunikatas dėl Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklių taikymo kompensacijai už visuotinės ekonominės svarbos paslaugų teikimą 2012/C 8/02. OL C 008, 2012, p. 0004-0014.
714. Report to the Laeken European Council on Services of General Interest COM(2001)598 final. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
715. Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 4, 7, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 19, 20, 21 ir 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. XP-1428, pateiktas 2006 m. gegužės 31 d.