



# LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

## PAŽYMA

### DĖL LIETUVOS KOMUNALININKŲ IR ATLIEKŲ TVARKYTOJŲ ASOCIACIJOS DIREKTORIAUS X SKUNDO NR. 5D-2025/2.2-1266 PRIEŠ UKMERGĖS RAJONO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJĄ

2026-06-05 Nr. PA-75

Vilnius

## SKUNDO ESMĖ

1. Seimo kontrolierė gavo Lietuvos komunalininkų ir atliekų tvarkytojų asociacijos (toliau – LKATA) direktoriaus X (toliau – Pareiškėjas) skundą dėl Ukmergės rajono savivaldybės administracijos (toliau – Savivaldybė) pareigūnų veiksmų (neveikimo), sudarant vidaus sandorius dėl komunalinių paslaugų teikimo, sistemingo teisės aktų reikalavimų sudarant vidaus sandorius nesilaikymo (toliau – Skundas).

2. Skunde nurodoma:

2.1. Lietuvos apeliacinis teismas 2023 m. spalio 31 d. ir 2025 m. sausio 28 d. nutartimis panaikino Savivaldybės sudarytus vidaus sandorius (atitinkamai 2022 m. spalio 28 d. ir 2024 m. sausio 31 d.) su UAB „Ukmergės autobusų parku“ (toliau – Bendrovė) ir pritaikė alternatyvią priemonę – sutrumpino vidaus sandorių galiojimą. Pareiškėjo teigimu, Savivaldybė „rinkoje galėjo įsigyti identišką paslaugą už mažesnę kainą, tuo tarpu pasirinko sudaryti neteisėtus vidaus sandorius su savo įsteigta įmone“;

2.2. Tai, kad Savivaldybė ir neketino laikytis konkurencijos sąžiningumą užtikrinančių teisės aktų nuostatų liudija tai, kad Bendrovei, kuri iki tol nevykdė komunalinių paslaugų teikimo veiklos, buvo perduoti Savivaldybės viešo pirkimo būdu įsigyti konteineriai, suteikta Savivaldybės paskola transporto priemonių įsigijimui; Savivaldybė nebuvo atlikusi jokių ekspertinių ar kitokių vertinimų dėl to, ar vidaus sandorių su Bendrove sudarymas lems aukštesnę paslaugų kokybę savivaldybės gyventojams, mažesnę paslaugų kainą ar kito pobūdžio naudas;

2.3. Pareiškėjas kartu atkreipia dėmesį į tai, kad siūlomais Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimais ir toliau būtų sudarytos prielaidos ganėtinai laisvai sudaryti vidaus sandorius, tokiu būdu privilegijuojant savivaldybių įmones ir atitinkamai diskriminuojant privačius subjektus; pareiškėjo manymu, siūlomi pakeitimai „iš esmės eliminuoja galimybes privačiam verslui teikti paslaugas savivaldybėms“, „tokios nuostatos sukeltų piktnaudžiavimo riziką, nes sudarytų sąlygas apeiti realią konkurenciją ir sudaryti sutartis su kontroliuojamais subjektais, eliminuojant kitus rinkos dalyvius“.

## TYRIMO IŠVADOS

3. Seimo kontrolierė 2025 m. lapkričio 4 d. raštu Nr. SE-2230 kreipėsi į Savivaldybę ir Vidaus reikalų ministeriją (toliau – Ministerija), prašydama paaiškinti Skunde nurodytas aplinkybes, papildomai 2025 m. gruodžio 19 d. raštu Nr. SE-2616 kreipėsi į Savivaldybę.

2025 m. lapkričio 21 d. Seimo kontrolierė gavo Savivaldybės atsakymą Nr. 1D-2673 ir 2026 m. sausio 12 d. papildomą atsakymą Nr. 1D-67.

2025 m. gruodžio 9 d. Seimo kontrolierė gavo Ministerijos atsakymą 1D-2884 (pažymos 1 priedas).

4. Tyrimui aktualus teisinis reguliavimas, įtvirtintas Civilinio proceso kodekse (toliau – CPK), Viešųjų pirkimų įstatyme (toliau – VPI), Vietos savivaldos įstatyme (toliau – VSI), Viešojo administravimo įstatyme (toliau – VAI), Atliekų tvarkymo įstatyme (toliau – ATĮ), Konkurencijos įstatyme (toliau – KĮ), Vyriausybės darbo reglamente, patvirtintame Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 (toliau – Reglamentas), Ukmergės rajono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklėse, patvirtintose Ukmergės rajono savivaldybės tarybos 2025 m. gegužės 29 d. sprendimu Nr. 7-106 (toliau – Taisyklės), Ukmergės rajono savivaldybės viešųjų pirkimų organizavimo ir vidaus kontrolės tvarkos apraše, patvirtintame Ukmergės rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2024 m. rugsėjo 9 d. įsakymu Nr. 13-1063 (toliau – Aprašas), pateiktas 2 priede, o teismų praktika, suformuota Konstitucinio Teismo (toliau – KT), Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau – LAT) ir Lietuvos apeliacinio teismo jurisprudencijoje, pateikta 3 priede.

5. Vadovaujantis Seimo kontrolierių įstatymo 12 straipsnio nuostatomis, Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje, taip pat skundus dėl pažeidimų, padarytų teikiant viešąsias paslaugas smulkiąjam ir vidutiniam verslui.

Pažymėtina, kad Seimo kontrolierė neturi įgaliojimų tirti ir vertinti Skunde nurodytų aplinkybių ekonominiu, finansiniu ar kitoku aspektu, reikalaujančiu tam tikros srities specialistų žinių. Seimo kontrolieriai neturi įstatymų suteiktos teisės atlikti veiksmų, priimti sprendimų, kurių priėmimas priskirtas atitinkamo viešojo administravimo subjekto kompetencijai, taip pat įpareigoti atsakingos institucijos priimti (pakeisti) sprendimus, kurių priėmimas priskirtas šios institucijos kompetencijai.

6. Vadovaujantis VAI, viešoji paslauga – tai pagal įstatymų ir (ar) viešojo administravimo subjektų nustatytus reikalavimus vykdoma, šių subjektų prižiūrima veikla, kuria sukuriama valstybės ar savivaldybių garantuojama ir visuomenės nariams vienodai prieinama nauda. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas – įstatymų nustatyta tvarka atliekama viešojo administravimo subjektų veikla, apimanti viešųjų paslaugų teikimo taisyklių ir tvarkos nustatymą, leidimų teikti šias paslaugas išdavimą, atitinkamos formos juridinių asmenų steigimą ar kitų asmenų, teikiančių šias paslaugas, parinkimą, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūrą.

Pagal Konstituciją, be kita ko, jos 120 straipsnio 2 dalį, siekiant užtikrinti viešąjį interesą, savivaldybėms įstatymu gali būti pavedama vykdyti funkcijas, susijusias su viešųjų paslaugų teikimu (kaip antai organizuoti teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą). Savivaldybės, įgyvendindamos tokias įstatymu joms pavestas funkcijas,

organizuodamos teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą, privalo paisyti Konstitucijos ir įstatymų, joms suteiktą kompetenciją įgyvendinti tik taip, kad būtų paisoma ne tik teritorinės bendruomenės viešojo intereso, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešojo intereso (2022 m. gegužės 5 d., 2024 m. spalio 10 d. nutarimai).

Taigi vadovaujantis teisiniu reglamentavimu, Savivaldybė yra atsakinga už viešųjų paslaugų (tiriamu atveju – komunalinių atliekų tvarkymo) teikimą gyventojams.

Šio skundo tyrimo kontekste pažymėtina, kad pagal VSĮ, ATĮ nuostatas, savivaldybės organizuoja atliekų tvarkymą ir administruoja komunalinių paslaugų teikimą. Komunalinių atliekų tvarkymo paslauga yra viešoji paslauga, apimanti komunalinių atliekų surinkimą, vežimą, naudojimą, šalinimą, šių veiklų organizavimą, stebėseną, šalinimo vietų vėlesnę priežiūrą, taigi Savivaldybė turi pareigą spręsti klausimus dėl tinkamo atliekų tvarkymo sistemos modelio ir jo diegimo savivaldybės teritorijoje (ATĮ 2 straipsnio 40 ir 41 dalys, pažymos 2 priedas).

Savivaldybė, įgyvendindama jai priskirtas savarankiškas funkcijas, be kita ko, privalo užtikrinti, kad atliekų tvarkymo paslaugos būtų teikiamos nuolat ir kad jomis galėtų naudotis visi gyventojai. Tačiau pagal KĮ Savivaldybė, vykdydama jai priskirtas funkcijas, teikdama viešąsias paslaugas, įgyvendindama pavestus uždavinius, susijusius su ūkinės veiklos reguliavimu, privalo užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę. Tai, be kita ko, reiškia, kad savivaldybės turi pareigą teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą organizuoti taip, kad nebūtų monopolizuota tokių viešųjų paslaugų teikimo rinka, nebūtų paneigtas šios rinkos dalyvių lygiateisiškumas, taip pat kad būtų užtikrinta tokių viešųjų paslaugų prieinamumas, teikimo nepertraukiamumas ir gera kokybė; tik taip būtų paisoma ne tik teritorinės bendruomenės viešojo intereso, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešojo intereso (KT 2022 m. gegužės 5 d. nutarimas).

VPĮ tikslas – užtikrinti efektyvų ir skaidrų viešųjų pirkimų vykdymą. Pagal galiojančią teisinį reglamentavimą, viešųjų pirkimų tvarkos reikalavimai, įtvirtinti VPĮ, nėra taikomi sudarant vidaus sandorius. VPĮ 10 straipsnio, reglamentuojančio vidaus sandorių sudarymą, 1 dalyje nustatytos sąlygos, kada VPĮ reikalavimai netaikomi vidaus sandoriams, kuriuos perkančioji organizacija sudaro su kita perkančiąja organizacija. VPĮ 10 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtinu atveju, kai tenkinamos minėtos sąlygos ir kai: 1) perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo arba 2) įsigyjamos viešosios paslaugos, administruojamos vadovaujantis VSĮ 55 straipsnio 2 dalimi, arba 3) vidaus administravimui reikalingas paslaugas įsigyja perkančiosios organizacijos, kurios yra valstybės įmonės, akcinės bendrovės ir uždarnosios akcinės bendrovės, kuriose valstybei nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime.

Šiame kontekste pažymėtina, kad, kaip yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, sąžiningos konkurencijos apsauga yra pagrindinis būdas užtikrinti asmens ir visuomenės interesų darną reguliuojant ūkinę veiklą; konstitucinė sąžiningos konkurencijos apsaugos garantija suponuoja draudimą ūkinę veiklą reguliuojančioms valstybės valdžios, savivaldybių institucijoms priimti sprendimus, kuriais yra ar gali būti iškreipiama sąžininga konkurencija, ir įpareigoja valstybės valdžios, savivaldybių institucijas teisinėmis priemonėmis užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę.

Konstitucinis Teismas taip pat yra išaiškinęs, kad savivaldybės pavedimas teikti minėtas viešąsias paslaugas jau įsteigtam ir, be kita ko, įstatyme nurodyta apimtimi jos

(arba kito jos atitinkamai kontroliuojamo juridinio asmens) kontroliuojamam viešųjų paslaugų teikėjui sudarant vidaus sandorį galimas tik išimtinu atveju (t. y. tik tada, jei tokių paslaugų teikimas, paisant veiklos skaidrumo ir viešumo reikalavimų, negali būti organizuojamas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirenkant paslaugų teikėją viešai, taikant VPĮ įtvirtintus viešųjų pirkimų atlikimo tvarkos reikalavimus), veikiant bendruomenės interesais ir siekiant, be kita ko, užtikrinti, kad tokios viešosios paslaugos būtų teikiamos nuolat, kad jomis galėtų naudotis visi gyventojai, kad jos būtų kokybiškos.

Taigi pagal VPĮ 10 straipsnio 2 dalies 2 punktą savivaldybė, prieš sudarydama vidaus sandorį su jau įsteigtu įstatyme nurodyta apimtimi jos (arba kito jos atitinkamai kontroliuojamo juridinio asmens) kontroliuojamu viešųjų paslaugų teikėju dėl minėtų viešųjų paslaugų teikimo **privalo įsitikinti**, kad tokių paslaugų teikimas, paisant veiklos skaidrumo ir viešumo reikalavimų, negali būti organizuojamas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirenkant paslaugų teikėją viešai, be kita ko, taikant VPĮ įtvirtintus viešųjų pirkimų atlikimo tvarkos reikalavimus, taip pat, kad tik taip bus užtikrinta, jog tokios viešosios paslaugos būtų kokybiškos ir teikiamos nuolat, kad jomis galėtų naudotis visi gyventojai. Be to, turi būti įvertinta, ar sudarant vidaus sandorį konkrečiam viešosios paslaugos teikėjui neteikiama privilegijų, nediskriminuojami kiti šioje rinkoje veikiantys ūkio subjektai.

Vadinasi, pagal galiojantį teisinį reguliavimą savivaldybės vidaus sandoriai dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo gali būti sudaromi tik išimtiniais atvejais, ir tik tada, kai taip siekiama užtikrinti, kad viešosios paslaugos būtų teikiamos nuolat, kad jomis galėtų naudotis visi gyventojai ir jos būtų kokybiškos, ir tik prieš tai įvertinus tokio sprendimo įtaką sąžiningai konkurencijai. Pažymėtina ir tai, kad KT 2024 m. spalio 10 d. prieštaraujanti Konstitucijai pripažino VSĮ buvusią numatytą išlygą, kai galėjo būti netaikomi Konkurencijos reikalavimai vidaus sandorių sudarymui tam tikrais atvejais, taip dar sykį patvirtindamas iki tol išsakytą poziciją, jog savivaldybių vidaus sandoriai iš principo neleidžiami, nebent nėra jokios kitos galimybės užtikrinti viešųjų paslaugų teikimą, o tokios galimybės buvimu ar nebuvimu savivaldybė privalo kiekvieną kartą įsitikinti.

### *Dėl Savivaldybės veiksmų parenkant viešųjų paslaugų teikėją po teismo nutarties įsigaliojimo*

7. Skundo tyrimo metu, įvertinus nustatytas aplinkybes ir teisinį reglamentavimą, nustatyta:

7.1. Savivaldybės administracija ir UAB „Ukmergės autobusų parkas“ 2022 m. spalio 28 d. sudarė vidaus sandorį – komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius paslaugos teikimo sutartį (toliau – Vidaus sandoris I). Lietuvos apeliacinis teismas 2023 m. spalio 31 d. nutartimi Vilniaus apygardos teismo 2023 m. liepos 27 d. sprendimą, kuriuo minėtas sandoris pripažintas neteisėtu, paliko iš esmės nepakeistą, ir patikslino sandorio galiojimo laiką tam, kad būtų galima užtikrinti nepertraukiamą viešųjų paslaugų teikimą.

7.2. Savivaldybės administracija ir UAB „Ukmergės autobusų parkas“ 2024 m. sausio 31 d. sudarė naują vidaus sandorį – komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius paslaugos teikimo sutartį Nr. 20-52 (toliau – Vidaus sandoris II). Lietuvos apeliacinis teismas 2025 m. sausio 28 d. nutartimi Vilniaus apygardos teismo 2024 m. spalio 25 d. sprendimą, kuriuo šis

sandoris pripažintas neteisėtu, paliko nepakeistą, pratęsiant minėto sandorio galiojimo laiką 3 mėn. nuo teismo nutarties įsigaliojimo dienos, t. y. iki 2025 m. balandžio 28 d.

Šio Skundo kontekste pažymėtina, kad teismas nutartyje įvertino Vidaus sandorio II teisėtumą ir, be kita ko, pasisakė dėl Savivaldybės administracijos veiksmų, sudarant ne tik Vidaus sandorį II, bet ir Vidaus sandorį I. Teismas, remdamasis surinktais įrodymais, konstatavo, kad neįrodyta, jog Vidaus sandoris II sudarytas išimtinėmis sąlygomis, kad pirkimas dėl objektyvių priežasčių negalėjo būti vykdomas taikant VPĮ įtvirtintus viešųjų pirkimų vykdymo tvarkos reikalavimus.

Pažymėtina, kad teismui, įvertinusiame neteisėto vidaus sandorio nutraukimo pasekmes ir nutartimi pratęsus neteisėtu pripažinto Vidaus sandorio II galiojimą 3 mėnesiams tam, kad būtų užtikrintas nenutraukiamas atliekų tvarkymo paslaugos teikimas, Savivaldybei per nustatytą laiką kilo pareiga nedelsiant imtis priemonių organizuoti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą tokiu būdu, kuris sudarytų prielaidas užtikrinti, be kita ko, sąžiningą konkurenciją, įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirenkant paslaugų teikėją viešai, be kita ko, taikant Viešųjų pirkimų įstatyme įtvirtintus viešųjų pirkimų atlikimo tvarkos reikalavimus.

Šio tyrimo metu Savivaldybė nepateikė duomenų, jog nurodytu laikotarpiu, nors ir žinodama, kad jos sudarytas Vidaus sandoris II yra teismo pripažintas neteisėtu ir galios tik 3 mėn., t. y. laikotarpiu, per kurį ji turėjo imtis užtikrinti nepertraukiamą viešosios paslaugos teikimą teisės aktus atitinkančiu būdu, būtų ėmusi kokių nors veiksmų, kad organizuotų komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą, siekdama užtikrinti rinkos dalyvių lygiateisiškumą, taip pat kad būtų užtikrinta, kad vartotojams bus teikiama kokybiška ir labiausiai jų interesus atitinkanti paslauga.

7.2. 2025 m. balandžio 28 d. nustojus galioti Vidaus sandoriu II sudarytai komunalinių atliekų tvarkymo sutarčiai, Savivaldybė 2025 m. balandžio 29 d. sudarė laikinąją sutartį su Bendrove dėl komunalinių atliekų surinkimo ir tvarkymo Ukmergės rajono savivaldybėje (toliau – ir Laikinoji sutartis), kol pagal VPĮ reikalavimus bus nustatytas naujas komunalinių atliekų surinkimo paslaugos teikėjas. Taigi tokiais veiksmais, t. y. nesiimdama rengtis įgyvendinti įsigaliojusią teismo nutartį per suteiktą 3 mėn. laikotarpį nenutraukiamam paslaugos teikimui užtikrinti, Savivaldybė sąmoningai tęsė praktiką komunalinių paslaugų teikimą organizuoti sudarant sutartį su jos įsteigtu ir kontroliuojamu subjektu, o jos sudaryta laikinoji paslaugų teikimo sutartis gali būti prilyginama dar vienam vidaus sandoriui. Tai, kad Savivaldybė planavo teikti kasacinį skundą (kurio pateikimas savaime nutarties vykdymo nestabdo) nelaikytina aplinkybe, leidžiančia ignoruoti pareigą vykdyti įsigaliojusį teismo sprendimą.

Pastebėtina, kad šios pažymos surašymo metu, t. y. praėjus daugiau nei metams po neteisėtu pripažinto Vidaus sandorio II metu sudarytos sutarties galiojimo pasibaigimo, Savivaldybėje komunalinių atliekų tvarkymas ir šios viešosios paslaugos teikimas organizuojamas vis dar pagal Laikinoją sutartį, t. y. šių paslaugų teikimą užtikrina Bendrovė.

7.3. Iš tyrimo metu surinktos medžiagos matyti, kad tik LAT Civilinių bylų skyriaus atrankos kolegijai atsisakius priimti Savivaldybės kasacinius skundus, 2025 m. birželio mėn. Savivaldybės administracija vadovaujantis VPĮ ėmėsi kai kurių veiksmų naujam paslaugų teikėjui atrinkti:

– žodžiu apklausus potencialius teikėjus, papildė 2025 metų viešųjų pirkimo planą viešųjų pirkimų procedūroms vykdyti tam, kad būtų parinktas teikėjas techninės

specifikacijos komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo parengimo paslaugai įsigyti bei ekonominių skaičiavimų maksimaliam paslaugos įkainiui nustatyti, komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius galimybių studijai parengti;

– viešasis pirkimas „Techninės specifikacijos komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugai įsigyti bei ekonominių skaičiavimų maksimaliam paslaugos įkainiui nustatyti parengimas“ inicijuotas tik 2025 m. rugsėjo 12 d.; viešojo pirkimo „Techninės specifikacijos komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo parengimo paslaugai įsigyti bei ekonominių skaičiavimų maksimaliam paslaugos įkainiui nustatyti parengimas“ procedūra baigta 2025 m. rugsėjo 19 d. sudarius sutartį minėtai paslaugai, jos galiojimo terminas 7 mėnesiai nuo sutarties pasirašymo dienos (2025 m. rugsėjo 22 d.);

– viešojo pirkimo „Komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius galimybių studijos parengimo paslauga“ procedūra baigta 2025 m. rugsėjo 6 d., sutartis sudaryta 2025 m. spalio 6 d., paslauga turi būti suteikta ne vėliau kaip per 4 mėnesius, gali būti pratęsiama vieną kartą 2 mėnesiams, sutartis galioja ne ilgiau kaip 7 mėnesius.

Atliekant tyrimą, patikslinta jog, pažymos surašymo metu Techninė specifikacija komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo parengimo paslaugai įsigyti (VPĮ 37 str.) ir Komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius galimybių studija parengtos.

Savivaldybė 2026 m. balandžio 20 d. papildė 2026 m. viešųjų pirkimų planą, įtraukdama poreikį pirkti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugą (VPĮ 26 str.); 2026 m. balandžio 24 d. inicijavo konkursą (VPĮ 59 str.) komunalinių atliekų surinkimo ir išvežimo paslaugai pirkti, o 2026 m. gegužės 12 d. paskelbė rinkos dalyvių konsultaciją.

Įvertinus Skundo tyrimo metu gautą medžiagą, pastebėtina, kad Savivaldybė viešųjų pirkimų procedūroms ėmėsi ruošti (žodžiu apklausė potencialius paslaugų teikėjus, papildė viešųjų pirkimų planą, kas nėra laikui imlūs veiksmai) praėjus daugiau nei 4 mėnesiams po to, kai tapo aišku, kad Vidaus sandoris II yra neteisėtas, o realių veiksmų ėmėsi (viešąjį pirkimą techninei specifikacijai įsigyti paskelbė) praėjus daugiau nei 7 mėnesiams.

Pažymėtina, kad Savivaldybės paaiškinimai, jog susiklosčiusią situaciją lėmė susitikimo su Savivaldybei atstovaujančiais advokatais pasitarimo rezultatai, viešųjų pirkimų srityje galinčių dirbti žmoniškųjų išteklių trūkumas, taip pat paaiškėjusi aplinkybė apie rengiamus Vietos savivaldos įstatymo ir Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimų projektus, reglamentuojančius vidaus sandorio sudarymo tvarkas, esą sukūrusius teisinį neapibrėžtumą dėl galimų tolesnių administracijos veiksmų, laikytini neįtikinamais ir vertintini kritiškai, ypač atsižvelgiant į tai, kad net du iš eilės Savivaldybės sudaryti vidaus sandoriai teismuose pripažinti neteisėtais, be kita ko, konstatavus, kad išimtinių aplinkybių vidaus sandorio sudarymui egzistavimas nebuvo pagrįstas.

Pažymėtina, kad teisės kreiptis į teismą įgyvendinimas teikiant kasacinius skundus savaime nepanaikina pareigos vykdyti įsigaliojusią teismo nutartį. Be to, rengiami teisės aktų pakeitimai (teisės aktų projektai) negali būti argumentu, lemiančiu Savivaldybės administracijos darbuotojų neveikimą, atsižvelgiant į tai, kad nėra aišku nei kada, nei ar apskritai minėti teisės aktai bus priimti; tai, kad yra rengiami teisės aktų pakeitimai, Savivaldybės neatleidžia nuo pareigos laikytis galiojančių teisės aktų ir vykdyti įsiteisėjusius teismų sprendimus bei siekti organizuoti viešųjų paslaugų teikimą taip, kad

būtų užtikrinta sąžininga konkurencija, rinkos dalyvių lygiateisiškumas, o vartotojai turėtų galimybę gauti kokybiškas ir geriausios kainos paslaugas.

Todėl Seimo kontrolierės vertinimu, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo nutarimuose suformuotą oficialų Konstitucijos aiškinimą, pagal kurį sąžiningos konkurencijos laisvė ir rinkos dalyvių lygiateisiškumas yra konstitucinės vertybės, o jų laikymasis pasitarnauja bendram visuomenės gėriui, į Lietuvos apeliacinio teismo pateiktas išvadas, kad du iš eilės vidaus sandoriai buvo sudaryti neteisėtai, Savivaldybės administracijos veiksmai, kurių Savivaldybė ėmėsi, siekdama užtikrinti, kad atliekų tvarkymas Ukmergės rajono savivaldybėje būtų organizuojamas nepažeidžiant sąžiningą konkurenciją turinčių užtikrinti teisės aktų nuostatų, vertintini kaip nepakankami, nesavalaikiai ir gali būti traktuojami kaip delsimas organizuoti reikiamas viešųjų pirkimų procedūras, nuolat pratęsiant Laikinosios sutarties galiojimą. Vidaus sandoris II, teismo pripažintas negaliojančiu, buvo sudarytas neįsitikinus, kad atliekų tvarkymo paslaugos dėl objektyvių priežasčių negalėjo būti įsigytos vykdant viešojo pirkimo procedūras ir teikėją parenkant viešai, o viešųjų pirkimų procedūros, pripažinus Vidaus sandorį II negaliojančiu, pradėtos (tam tikras viešasis pirkimas paskelbtas) tik po beveik 5 mėnesių nuo Vidaus sandoriu II sudarytos sutarties galiojimo pasibaigimo. Pastebėtina ir tai, kad techninės specifikacijos ir galimybių studijos dėl viešosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos, kuri yra kasdienė paslauga ir turi būti teikiama visose savivaldybėse (taigi nėra nei nauja, nei nežinoma rinkoje) parengimui sudarytose sutartyse nustatyti net 7 mėnesių terminai, kurie laikytini nepagrįstai ilgais.

7.4. Konstatuotina, kad tokiais veiksmais Savivaldybė sudarė prielaidas komunalinių atliekų tvarkymą neapibrėžtą laiką organizuoti pagal Laikinąją sutartį, vilkindama viešųjų pirkimų procedūrų organizavimą, ir taip vengdama įgyvendinti jos atžvilgių priimtą teismo nutartį. Tokie savivaldybės veiksmai nelaikytini atitinkančiais iš gero viešo administravimo principo kylančių reikalavimų savivaldybei priskirtas funkcijas vykdyti tinkamai, taip pat nedera su konstituciniu valstybės įstaigų tarnavimo žmonėms principu.

#### *Dėl rengiamo vidaus sandorius reglamentuojančio teisinio reguliavimo*

8. Šio Skundo kontekste pažymėtina, kad Seimo kontrolieriai neformuoja valstybės politikos (pvz., vietos savivaldos srityje), neorganizuoja ir nekoordinuoja jos įgyvendinimo, taip pat nevertina sprendimų dėl teisės aktų keitimo projektų ar teisėkūros iniciatyvų tikslingumo aspektu.

Valstybės politiką vietos savivaldos srityje formuoja Ministerija, kuri taip pat organizuoja, kontroliuoja ir koordinuoja jos įgyvendinimą. Siekdama nustatyti tikslų, Ministerija rengia Seimo priimamų teisės aktų, Vyriausybės nutarimų, sprendimų, rezoliucijų ir kitų teisės aktų projektus, organizuoja ir (arba) koordinuoja priimtų teisės aktų įgyvendinimą, analizuoja jų taikymo praktiką. Ministerija teisės aktų projektus rengia vadovaudamasi Teisėkūros pagrindų įstatymo ir Vyriausybės darbo reglamento nuostatomis.

8.1. Pagal Konstituciją, *inter alia* jos 46 straipsnio 1, 3 ir 4 dalis ir 120 straipsnio 2 dalį, taip pat konstitucinį teisinės valstybės principą, įstatymų leidėjas, siekdamas sudaryti prielaidas užtikrinti teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą, gali nustatyti, be kita ko, savivaldybėms perduotų tokių viešųjų paslaugų teikimo organizavimo funkcijų įgyvendinimo teisinį reguliavimą. Įstatymų leidėjas, įgyvendindamas diskreciją nustatyti tokį teisinį reguliavimą, turi paisyti šalies ūkio konstitucinį pagrindą sudarančių principų (*inter*

*alia* Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtintų ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos laidavimo, sąžiningos konkurencijos ir vartotojų teisių apsaugos reikalavimų) ir kitų konstitucinių imperatyvų (*inter alia* žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos). Be to, turi būti įtvirtinta savivaldybių pareiga teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą organizuoti taip, kad nebūtų monopolizuota šių paslaugų rinka, nebūtų paneigtas jos dalyvių lygiateisiškumas, taip pat būtų užtikrintas viešųjų paslaugų prieinamumas, teikimo nepertraukiamumas ir gera kokybė; tik taip būtų paisoma ne tik teritorinės bendruomenės viešojo intereso, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešojo intereso. (KT 2022 m. gegužės 5 d. nutarimas).

Pagal Konstituciją, galimybė, organizuojant tokių viešųjų paslaugų teikimą, nukrypti nuo minėtų reikalavimų įstatyme gali būti numatyta tik išimtiniais atvejais (kai, priešingu atveju, nebūtų įmanoma konkrečiu atveju užtikrinti teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų prieinamumo, teikimo nepertraukiamumo ir geros kokybės) ir tik tada, kai konkrečiu atveju įvertinama galimybė organizuoti teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą tokiu būdu, kuriuo būtų užtikrinta, be kita ko, sąžininga konkurencija (KT 2024 m. spalio 10 d. nutarimas).

Taigi, kaip matyti iš Konstitucinio Teismo nutarimuose pateikiamo Konstitucijos aiškinimo ir formuojamos oficialios pozicijos, bendra taisyklė viešųjų paslaugų teikėjo parinkimui yra sąžiningą konkurenciją užtikrinanti procedūra, kuria negali būti diskriminuojami rinkos dalyviai, t. y. visiems jiems sudaromos vienodos galimybės varžytis dėl atitinkamos paslaugos teikimo, kad būtų užtikrinta geriausia paslaugos kokybė ir mažiausia kaina vartotojui. Kitaip tariant, vidaus sandoriai viešųjų paslaugų teikimui yra išimtis iš bendrosios taisyklės, kai taikant pastarąją neįmanoma užtikrinti nepertraukiamo viešųjų paslaugų teikimo. Tik tokiais išimtiniais atvejais, prieš tai įsitikinus, jog nėra galimybių viešosios paslaugos teikėjo atranką organizuoti laikantis sąžiningos konkurencijos principų, gali būti sudaromas vidaus sandoris.

Tai, kad vidaus sandoris pagal nusistovėjusią praktiką yra konkurencingo pirkimo principo išimtis, kuria atimama kitų ūkio subjektų galimybė dėl jo konkuruoti, todėl tokios išimtys turėtų būti aiškinamos itin siaurai, patvirtinama ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje (ESTT 2005 m. sausio 11 d. sprendimas byloje *Stadt Halle ir RPL Lochau*, C-26/03).

Kaip pažymima Ministerijos Seimo kontrolierei pateiktuose paaiškinimuose, su kuo yra visiškai sutiktina, vidaus sandorių institutas aktualus ne tik savivaldybėms, šis institutas aktualus ir verslo subjektams, teikiantiems (ar galintiems teikti) viešąsias paslaugas konkurencinėje rinkoje (1 priedas, 4.10 punktas). Atsižvelgiant į tai, ypatingai svarbu nustatant ar keičiant vidaus sandorių teisinį reglamentavimą laikytis iš Konstitucijos, be kita ko, jos 46 straipsnio, garantuojančio ūkinės veiklos laisvę ir sąžiningą konkurenciją, kylančių reikalavimų.

8.2. Ministerija yra parengusi ir registravusi siūlymą keisti VPĮ 10 straipsnį, reglamentuojantį, be kita ko, galimybę sudaryti vidaus sandorius<sup>1</sup>. Siūlomais pakeitimais būtų nustatyta, kad vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtiniais atvejais, kai tenkinamos kitos to paties straipsnio 1 dalyje išdėstytos sąlygos ir kai, be kita ko, atlikus rinkos dalyvių konsultaciją arba pirkimo procedūrą nustatoma, kad neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo (1 punktas) arba savivaldybei

<sup>1</sup> <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/11f06b6122e511f199c6aa78b7fb0d96?jfwid=-10sikljgx1>

steigiant naują juridinį asmenį ūkinei veiklai vykdyti (VSĮ 56 straipsnio 2 dalis) savivaldybė parenka viešosios paslaugos teikėją (kai perkančioji organizacija, atlikusi pirkimo procedūrą arba rinkos dalyvių konsultaciją, arba konkrečiais duomenimis pagrįstą analizę, priima motyvuotą sprendimą, kad nesudarius vidaus sandorio negali būti užtikrinti visi VSĮ 54 straipsnio 1 dalyje nustatyti reikalavimai viešosios paslaugos teikimui) (2 punktas), (1 priedas, 4.1-4.4 punktai).

Kaip yra nurodyta Ministerijos rašte, pateiktame Seimo kontrolierei, priėmus siūlomą teisinį reguliavimą, vidaus sandoris galės būti sudaromas tik tuomet, jeigu įvykdžiusi viešąjį pirkimą arba atlikusi rinkos konsultaciją arba konkrečiais duomenimis pagrįstą analizę, kokią didesnę naudą savivaldybės gyventojams sukurs galimais skirtingais būdais teikiama viešoji paslauga, perkančioji organizacija pagrįs, kad nesudarius vidaus sandorio su savivaldybės įsteigtu viešosios paslaugos teikėju nebūtų įmanoma užtikrinti visų reikalavimų viešosios paslaugos teikimui (1 priedas, 4.3 punktas).

8.3. Pareiškėjas Skunde pastebi, kad Ministerijos pateiktais siūlymais „sudaromos sąlygos ganėtinai laisvai sudaryti vidaus sandorius, tokiu būdu privilegijuojant savivaldybių įmones ir atitinkamai diskriminuojant privačius subjektus“, nes nėra nurodyta, kaip turėtų būti vykdoma rinkos konsultacija, kokie klausimai užduodami, kas turi būti išsiaiškinta, tokiu būdu konsultacijos turinys gali neatspindėti tikros rinkos padėties; teikėjai rinkoje gali pasirinkti nedalyvauti konsultacijoje, tačiau susidomėti viešuoju pirkimu, jei toks būtų skelbiamas. Pareiškėjo manymu, siūlomais pakeitimais gali būti sudaromos prielaidos savivaldybėms vykdyti fiktyvias konsultacijas, ir taip formaliai išpildžius nustatytas sąlygas, toliau sudarinėti vidaus sandorius viešosioms paslaugoms teikti.

8.4. Įvertinus Pareiškėjo Skunde pateiktus pastebėjimus dėl rengiamo VPĮ pakeitimo projekto, pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus teisėkūros subjektams, be kita ko, tai, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius.

Tai, kad vidaus sandorius reglamentuojantis teisinis reguliavimas privalo būti aiškus, yra akcentavęs ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, kuris *Irgita* byloje C-285/18 aiškiai pabrėžė, jog „vidaus sandorių sudarymo sąlygos turi būti įtvirtintos konkrečiose ir aiškiose pozityviosios viešųjų pirkimų teisės normose, kurios turi būti pakankamai prieinamos, o jų taikymas – numatomas, kad būtų išvengta bet kokio savivalės pavojaus“<sup>2</sup>.

Atsižvelgiant į tai, pažymėtina, kad rengiant vidaus sandorių sudarymą reglamentuojančių teisės aktų projektus, neturėtų būti nustatomas neaiškus, dviprasmiškas, abejonių dėl jo veiksmingumo ir įgyvendinimo praktikoje sukeliantis teisinis reguliavimas. Todėl rekomenduotina įvertinti galimybę tobulinti Vyriausybei pateiktų teisės aktų projektus taip, kad jais būtų sudaromos prielaidos vidaus sandorius sudaryti iš tiesų tik išimtiniais atvejais, prieš tai pagrįstai įsitikinus, jog viešosios paslaugos teikimo procedūros negalima organizuoti konkurenciją skatinančiu būdu, o teisės aktuose vartojamos sąvokos ir procesai būtų aiškūs juos taikantiems teisės subjektams.

Pavyzdžiui, siūlomais pakeitimais šuo metu nėra numatyta, kurią iš alternatyvių procedūrų (viešąjį pirkimą, rinkos dalyvių konsultaciją ar duomenimis grįstą analizę) turėtų

---

<sup>2</sup> ESTT 2019 m. spalio 3 d. prejudicinis sprendimas byloje C-285/18, 57 punktas.

taikyti savivaldybė, norėdama įsitikinti, jog nėra kitos galimybės užtikrinti viešųjų paslaugų teikimą, kaip tik sudarant vidaus sandorį (t. y. savivaldybėms paliekama plati diskrecija spręsti, kada sudaryti vidaus sandoriui pakanka tik rinkos dalyvių konsultacijos ir toliau vykdyti viešojo pirkimo nereikia, o kada būtina iki galo atlikti pirkimo procedūras), nėra aiškus kiekvienos procedūros turinys ar jį sudarantys esminiai elementai, kokiais duomenimis turi būti grįsta įstatymo pakeitimo projekte minima analizė, ir pan.

Pabrėžtina, kad reglamentuojant vidaus sandorių sudarymą, negali būti paliekama abejonių dėl to, kaip turi būti nustatoma, kad vidaus sandoris yra vienintelė tinkama priemonė užtikrinti nepertraukiamą ir kokybišką viešosios paslaugos teikimą. Kadangi galimybė sudaryti vidaus sandorį ar jo nesudaryto tiesiogiai veikia toje srityje veikiančius ūkio subjektus ir siejama su sąžiningos konkurencijos užtikrinimu, manytina, kad tokie esminiai procedūriniai elementai turėtų būti nustatomi įstatymo lygmens teisės aktu.

8.5. Kartu pažymėtina, jog, kaip matyti ir iš prie Pareiškėjo Skundo pridėtų teismų nutarčių, galiojantis teisinis reguliavimas ir jo taikymas praktikoje nesudarė prielaidų išvengti galimo piktnaudžiavimo vidaus sandorių sudarymu, t. y. pasitaiko atvejų, kai vidaus sandoriai sudaromi nesilaikant Konstitucinio Teismo nutarimuose suformuotų kriterijų juos sudaryti tik tada, kai kitaip neįmanoma užtikrinti paslaugų kokybės, prieinamumo ir nepertraukiamumo, prieš tai pagrįstai įsitikinus, jog viešųjų paslaugų teikimas, paisant veiklos skaidrumo ir viešumo reikalavimų, negali būti organizuojamas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirenkant paslaugų teikėją viešai, taikant Viešųjų pirkimų įstatyme įtvirtintus viešųjų pirkimų atlikimo tvarkos reikalavimus.

Ministerijos rašte Seimo kontrolierei nurodoma, kad siūlomais įstatymų pakeitimais piktnaudžiavimo rizika ir fiktyvių konsultacijų galimybė mažinama taikant kontrolės mechanizmus ir papildomas sąlygas (1 priedas, 4.9 punktas). Vis dėlto, nematyti, kad teikiamuose projektuose būtų numatyta stebėti, kaip, kada kokiomis sąlygomis savivaldybėse sudaromi vidaus sandoriai, t. y. kaip laikomasi teisės aktuose nustatytų reikalavimų „įrodyti, kad vidaus sandoris nepažeidžia sąžiningos konkurencijos ir nėra skirtas subjektų privilegijavimui diskriminuojant kitus rinkos dalyvius“.

Atsižvelgiant į tai, atsakingoms institucijoms rekomenduotina įvertinti galimybę teisės aktais įtvirtinti aiškius ir privalomus vidaus sandorių vykdymo priežiūros bei atsakomybės mechanizmus, leisiančius įvertinti, kaip ir kokiais atvejais savivaldybėse sudaromi vidaus sandoriai ir ar visais atvejais yra pagrindo teigti, jog viešųjų paslaugų teikėjo nebuvo galima parinkti viešai, taikant viešųjų pirkimų atlikimo tvarkos reikalavimus, taip pat nustatyti subjektus, galinčius vykdyti minėtą priežiūrą.

9. Apibendrinus pateiktas išvadas ir tyrimo metu surinktą medžiagą, konstatuotina, kad Savivaldybės administracijos veiksmai po to, kai jos sudaryti vidaus sandoriai komunalinių atliekų tvarkymui užtikrinti teismų buvo pripažinti neteisėtais, organizuojant šios viešosios paslaugos teikimą buvo nepakankami (be kita ko, viešasis pirkimas paskelbtas praėjus daugiau nei 7 mėnesiams nuo teismo sprendimo, po kurio tapo žinoma, kad vidaus sandorio metu sudaryta sutartis netrukus neteks teisinės galios, priėmimo, o iki šiol, praėjus daugiau nei metams, viešo konkurso būdu, užtikrinančiu sąžiningos konkurencijos principus, nėra parinktas paslaugos teikėjas), neatitiko gero viešo administravimo ir valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principų, todėl Skundas pripažintinas pagrįstu.

## SEIMO KONTROLIERĖS SPRENDIMAS

10. Vadovaudamasi Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Seimo kontrolierė nusprendžia

Lietuvos komunalininkų ir atliekų tvarkytojų asociacijos direktoriaus X dėl Ukmergės rajono savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) pripažinti pagrįstu.

## SEIMO KONTROLIERĖS REKOMENDACIJOS

11. Vadovaudamasi Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 17 punktu, Seimo kontrolierė **Ukmergės rajono savivaldybės merui** rekomenduoja:

11.1. įvertinti pateiktas išvadas ir, organizuojant teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų, įskaitant komunalinių atliekų tvarkymą, teikimą, užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę (be kita ko, tai, kad atliekų tvarkymo rinka nebūtų monopolizuota, nebūtų paneigtas šios rinkos dalyvių lygiateisiškumas), taip pat užtikrinti vartotojų teisių, žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugą, t. y. užtikrinti atliekų tvarkymo paslaugų prieinamumą, teikimo nepertraukiamumą ir gerą kokybę;

11.2. pradėtas viešųjų pirkimų procedūras komunalinių atliekų tvarkymo viešajai paslaugai teikti užbaigti laikantis teisės aktuose nustatytų reikalavimų, ir informuoti apie viešųjų pirkimų procedūros rezultatus bei sutarties tvarkyti komunalines atliekas Ukmergės rajone sudarymą;

11.3. atsižvelgiant į tai, kad viešųjų pirkimų procedūrų atlikimas užtrunka, ateityje imtis organizuoti viešųjų paslaugų teikėjo atranką prieš protingą laiką iki galiojančios sutarties pasibaigimo, kad būtų užtikrintas ir nepertraukiamas viešųjų paslaugų teikimas, ir sąžiningą konkurenciją užtikrinančių teisės aktų reikalavimų laikymasis.

12. Vadovaudamasi Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 8 punktu, Seimo kontrolierė siūlo **Lietuvos Respublikos Vyriausybei** susipažinti su pažymoje pateiktomis išvadomis ir įvertinti būtinybę tikslinti rengiamą vidaus sandorių sudarymą reglamentuojantį teisinį reguliavimą, siekiant užtikrinti, jog vidaus sandoriai savivaldybėse viešųjų paslaugų teikimui būtų sudaromi laikantis iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, be kita ko, tik pagrįstai įsitikinus (duomenis apie tai skelbiant viešai), kad tokių paslaugų teikimas, paisant veiklos skaidrumo ir viešumo reikalavimų, negali būti organizuojamas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirenkant paslaugų teikėją viešai, o sudarant vidaus sandorį konkrečiam viešosios paslaugos teikėjui neteikiama privilegijų, nediskriminuojami kiti šioje rinkoje veikiantys ūkio subjektai, be kita ko:

– užtikrinti, kad teisės aktuose įtvirtintos sąvokos (kaip antai, rinkos dalyvių konsultacija, jos turinys, duomenų analizės pagrindiniai elementai) būtų aiškios, nedviprasmiškos ir nesudarytų prielaidų piktnaudžiauti vidaus sandorio sudarymo galimybėmis, o teisę taikantiems subjektams nekiltų abejonių dėl taikytinų procedūrų ir jų apimties;

– svarstyti galimybę nustatyti aiškius ir veiksmingus vidaus sandorių sudarymo pagrįstumo vertinimo, jų vykdymo priežiūros bei atsakomybės mechanizmus, sudarančius prielaidas laiku nustatyti galimus pažeidimus ir užkirsti kelią nepagrįstam vidaus sandorių sudarymui, kad tokių sandorių teisėtumo kontrolė nepriklausytų vien nuo privačių rinkos dalyvių iniciatyvos juos ginčyti teismine tvarka.

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad informacija apie siūlymų (rekomendacijų) išnagrinėjimą Seimo kontrolieriui turi būti pateikiama nedelsiant priėmus sprendimus dėl priemonių, kurių bus imamasi, atsižvelgiant į Seimo kontrolieriaus siūlymą (rekomendaciją), bet ne vėliau kaip per 30 dienų nuo siūlymo (rekomendacijos) gavimo dienos.

Apie rekomendacijų nagrinėjimo rezultatus prašoma informuoti Pareiškėją ir Seimo kontrolierę (rekomendacijų nagrinėjimo rezultatus ir juos pagrindžiančius dokumentus Seimo kontrolieriui pateikti per E. pristatymo informacinę sistemą ar el. p. [ombuds@lrski.lt](mailto:ombuds@lrski.lt)).

Seimo kontrolierė

Jolita Miliuvienė

## TYRIMO METU GAUTA INFORMACIJA

1. Seimo kontrolierė 2025 m. lapkričio 4 d. raštu Nr. SE-2230 kreipėsi į Savivaldybę ir Vidaus reikalų ministeriją (toliau – Ministerija), prašydama paaiškinti Skunde nurodytas aplinkybes, papildomai 2025 m. gruodžio 19 d. raštu Nr. SE-2616 kreipėsi į Savivaldybę.

2025 m. lapkričio 21 d. Seimo kontrolierė gavo Savivaldybės atsakymą Nr. 1D-2673 ir 2026 m. sausio 12 d. papildomą atsakymą Nr. 1D-67.

2025 m. gruodžio 9 d. Seimo kontrolierė gavo Ministerijos atsakymą 1D-2884.

2. Savivaldybė 2025 m. lapkričio 21 d. raštu Nr. 1D-2673 pateikė atsakymą:

2.1. „Savivaldybėje komunalinių atliekų surinkimo ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius paslaugas teikė viešojo pirkimo būdu atrinktas tiekėjas UAB „VSA Vilnius“ [toliau – UAB] [...]. Administracija ir UAB 2018 m. vasario 27 d. sudarė Komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius paslaugos teikimo sutartį Nr. 20-94. Ši sutartis buvo sudaryta 5 (penkių) metų laikotarpiui. 2021 metais tiekėjas du kartus kreipėsi į Savivaldybę su prašymais indeksuoti įkainius, o 2022 metais ši įmonė nusprendė, kad nebėra pajėgi vykdyti sutartinius įsipareigojimus ir paprašė sutartį nutraukti. UAB 2022 m. gegužės 13 d. pateikė raštą Savivaldybei, prašydama nutraukti sutartį abipusiu šalių sutarimu anksčiau sutartyje numatyto termino, tai yra nuo 2022 m. rugsėjo 1 d. Savivaldybės reikalavimu, siekiant išlaikyti paslaugų teikėją kritiniam laikotarpiui, kol bus priimti reikalingi sprendimai, Sutartis buvo nutraukta ne nuo rugsėjo mėnesio, o nuo lapkričio mėnesio.“

2.2. „Viešojo pirkimo būdu atrinktam paslaugos teikėjui UAB atsisakius vykdyti sutartinius įsipareigojimus ir teikti komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius paslaugas, Ukmergės rajono savivaldybės taryba (toliau – Taryba) 2022 m. birželio 30 d. priėmė sprendimą Nr. 7-180 protokolu Nr. 23-9, kuriuo nusprendė: 1) paskirti UAB „Ukmergės autobusų parkas“ [toliau – Bendrovė] viešosios paslaugos teikėju - atliekų tvarkytoju Savivaldybės teritorijoje; 2) pavesti UAB „Ukmergės autobusų parkas“ teikti atliekų tvarkymo paslaugą (surinkimą, vežimą, apdorojimą ar šalinimą) Savivaldybės teritorijoje nuo 2022 m. lapkričio 1 d. Taigi, 2022 m. spalio 28 d. vidaus sandoris su UAB „Ukmergės autobusų parkas“ (toliau – ir Vidaus sandoris) buvo sudarytas ne Administracijos iniciatyva, o vadovaujantis Tarybos sprendimu.“

2.3. „Taryba šį sprendimą priėmė išanalizavusi UAB tiek žodžiu, tiek raštu nurodomas aplinkybes dėl negalėjimo vykdyti įsipareigojimų ir užtikrinti paslaugų teikimo. Toks sprendimas priimtas po to, kai 2022 m. gegužės 16 d. Savivaldybė, atsižvelgusi į aplinkybę, kad reikės iš naujo įsigyti atliekų tvarkymo paslaugas iš kito tiekėjo, su išorės ekspertais sudarė sutartį dėl techninės specifikacijos komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugai įsigyti bei ekonominių skaičiavimų maksimaliam paslaugos įkainių nustatyti parengimo. Taip pat po to, kai 2022 m. birželio 20 d. Tarybos Kaimo ir aplinkosaugos komitetas aptarė planuojamą sprendimą ir nustatė, jog Savivaldybės sprendimas atitiktų Vidaus sandorio reikalavimus.“

2.4. „Taigi, bendro pobūdžio vertinimą Savivaldybė atliko ir įvertino su tuo susijusias aplinkybes, galimą įtaką konkurencijai, o vertinimo išvados ir aplinkybės buvo pristatytos 2022 m. spalio 11 d. išplėstiniame Kaimo ir aplinkosaugos komiteto posėdyje, kuriame

vertino, kad Vidaus sandorio poveikis konkurencijai yra proporcingas siekiamiems tikslams: užtikrinti įstatymais nustatytų pareigų vykdymą išlaikant nenutrūkstamą viešųjų paslaugų teikimą ir užtikrinti gyventojų interesus. Nustatant poveikio konkurencijai proporcingumą taip pat atsižvelgta į tai, kad Vidaus sandoris atitinka vidaus sandoriams keliamus reikalavimus.“

2.5. „Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba 2022 m. liepos 25 d. Administracijai pateikė paklausimą dėl informacijos, susijusios su planuojamu sudaryti Vidaus sandoriu, pateikimo. Administracija 2022 m. rugsėjo 5 d. pateikė atsakymus į visus Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos klausimus. Nurodė priežastis, lėmusias priimti Tarybos sprendimą bei sąžiningos konkurencijos vertinimą. Pastabų ar prieštaravimų iš Lietuvos Respublikos konkurencijos tarnybos nebuvo gauta.“

2.6. „Savivaldybė ir Bendrovė 2022 m. spalio 28 d. vidaus sandorį sudarė išimtinai dėl to, kad buvo būtina suvaldyti kritinę situaciją, t. y. užtikrinti būtinų viešųjų paslaugų tolimesnį prieinamumą, nepertraukiamą ir kokybišką atliekų tvarkymo paslaugų teikimą, taip užtikrinant viešąjį interesą.“

2.7. „Tuo tarpu 2024 m. sausio 31 d. vidaus sandoris sudarytas vadovaujantis pasikeitusiu teisiniu reglamentavimu, tai yra: 1) 2023 m. birželio 29 d. buvo priimtas (įsigaliojo 2023 m. liepos 6 d.) konkurencijos įstatymo Nr. VIII-1099 2 straipsnio pakeitimo įstatymas, kuriuo įtvirtinta, jog: šiuo įstatymu draudžiama ūkio subjektams atlikti veiksmus, kurie riboja ar gali riboti konkurenciją, nesvarbu, kokio pobūdžio jų ūkinė veikla, išskyrus atvejus, kai šiame įstatyme ar kituose įstatymuose, skirtuose atskiroms ūkinės veiklos sritims, numatomos išimtys. Šiuo įstatymu taip pat draudžiama viešojo administravimo subjektams priimti sprendimus, ribojančius konkurenciją, išskyrus šiame įstatyme, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme ar kituose įstatymuose nustatytus atvejus; 2) 2023 m. birželio 29 d. buvo priimtas (įsigaliojo 2023 m. liepos 6 d.) Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 55 straipsnio pakeitimo įstatymas, kuriuo Vietos savivaldos įstatymo 55 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad, kai viešosios paslaugos teikimas yra ūkinė veikla, kaip ji apibrėžiama Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatyme, turi būti įgyvendinti šio įstatymo 56 straipsnyje nustatyti reikalavimai. Šio straipsnio 2 dalies 1, 2 ir 4 punktuose nurodytais atvejais šio įstatymo 56 straipsnyje nustatyti reikalavimai ir Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje nustatyti reikalavimai ir draudimai nėra taikomi. Be to, Savivaldybės kontroliuojamai įmonei įsigijus reikiamus viešosioms paslaugoms teikti reikalingą įrangą ir resursus, racionalus lėšų naudojimus lėmė būtinumą, be kita ko, įvertinti vidaus sandorio sudarymo galimybes.“

2.8. „Pabrėžtina, kad atliekų tvarkymo funkcijos užtikrinimas savivaldybės teritorijoje yra betarpiškai susijęs su viešuoju interesu, be kita ko, visuomenės (savivaldybės gyventojų) teise į saugią ir sveiką aplinką. Pagal Konstituciją, *inter alia* valstybės rūpinimosi žmonių sveikata principą, natūralios gamtinės aplinkos apsaugos, aplinkos apsaugos nuo kenksmingų poveikių imperatyvus, užtikrinti atliekų tvarkymą yra viešasis interesas, valstybės ir savivaldybių priedermė. Įstatymų leidėjas, reguliuodamas su atliekų tvarkymu susijusius santykius ir perdavęs tam tikras atliekų tvarkymo organizavimo funkcijas savivaldybėms, pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalį privalo šią veiklą reguliuoti taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei.“

2.9. „Be to, pabrėžtina, kad atliekų surinkimas, apdorojimas ir šalinimas yra pavojinga ūkinė veikla, todėl šioje srityje Savivaldybė turi pozityvią pareigą imtis pagrįstų ir tinkamų priemonių, kad būtų apsaugota teisė gyventi saugioje ir sveikoje aplinkoje. Kitaip tariant,

Savivaldybė neginčijamai privalo užtikrinti atliekų tvarkymo paslaugų prieinamumą, teikimo nepertraukiamumą ir gerą kokybę.“

2.10. „Susiklosčius nurodytai kritinei situacijai, Savivaldybė ėmėsi veiksmų siekdama užtikrinti atliekų tvarkymo funkciją savivaldybės teritorijoje, gyventojų teisę į saugią ir sveiką aplinką ir sudarė Vidaus sandorius. Vidaus sandoriai sudaryti vadovaujantis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo (toliau – VPĮ) 10 straipsnio 1 dalimi: 1) perkančioji organizacija kitą perkančiąją organizaciją kontroliuoja kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį, darydama lemiamą įtaką jos strateginiams tikslams ir reikšmingiems sprendimams, įskaitant sprendimus dėl: ilgalaikio turto investavimo, perleidimo, nuomos, įkeitimo, hipotekos; kitų ūkio subjektų akcijų įsigijimo arba perleidimo; teisės valdyti ūkio subjekto (subjektų) skyrius perdavimo. Tokią kontrolę gali atlikti ir kitas juridinis asmuo, kurį patį tokiu pačiu būdu kontroliuoja perkančioji organizacija; 2) per paskutinius 3 finansinius metus daugiau kaip 80 procentų kontroliuojamos perkančiosios organizacijos gautų vidutinių pajamų iš pirkimo-pardavimo sutarčių sudaro pajamos, gautos iš sutarčių, sudarytų su kontroliuojančia perkančiąja organizacija ar su juridiniais asmenimis, kuriuos kontroliuoja ta perkančioji organizacija, ir skirtų jos (jų) poreikiams tenkinti ar funkcijoms atlikti. Jeigu kontroliuojama perkančioji organizacija vykdė veiklą trumpiau kaip 3 finansinius metus, tai atitinkami rezultatai turi būti numatyti pagal jos veiklos planus; 3) kontroliuojamoje perkančiojoje organizacijoje nėra tiesioginio privataus kapitalo dalyvavimo. Sudarant Vidaus sandorius egzistavo VPĮ 10 straipsnio 1 dalyje nurodytos sąlygos: 1) UAB „Ukmergės autobusų parkas“ yra 100 proc. Savivaldybės valdoma bendrovė; 2) Savivaldybė tiek skiria vadovą, tiek sprendžia dėl UAB „Ukmergės autobusų parkas“ veiklos esminių sprendimų; 3) per 2019–2021 m. virš 80 proc. UAB „Ukmergės autobusų parkas“ gautų pajamų sudarė pajamos, gautos iš Savivaldybės; 4) UAB „Ukmergės autobusų parkas“ neturi privataus kapitalo.“

2.11. „Sutiktina, kad Bendrovė iki Vidaus sandorio sudarymo nevykdė komunalinių paslaugų vežimo veiklos, todėl įsigijo tam tikrą techniką, pritaikė infrastruktūrą, įdarbino darbuotojus. Tačiau dar kartą akcentuotina, jog Vidaus sandoris su Savivaldybės kontroliuojama įmone buvo sudarytas susiklosčius kritinei situacijai, siekiant užtikrinti nepertraukiamą paslaugų teikimą.“

2.12. „Pareiškėjas klaidingai nurodo, jog Savivaldybė savo rizika ir atsakomybe suteikė Bendrovei 400.000,00 Eur paskolą transporto priemonių įsigijimui. Akcentuotina, kad paskola UAB „Ukmergės autobusų parkas“ buvo suteikta banko, jos įvykdymą laiduojant (garantuojant) Savivaldybei.“

2.13. „Akcentuotina, kad Administracija, priešingai nei teigia Pareiškėjas, neįgijo konteinerių tikslu juos perduoti Bendrovei. Konteineriai yra Savivaldybės turtas, kuris perduodamas naudotis šių paslaugų teikėjui. Pažymėtina, kad 2018 m. Administracija UAB perdavė naudoti konteinerius, kuriuos buvo priėmusi iš prieš tai paslaugą teikusios įmonės UAB „Ekonovus“, o 2022 m. tuos pačius konteinerius ir naujai nupirktus konteinerius iš UAB priėmė ir perdavė paslaugų teikėjui UAB „Ukmergės autobusų parkas“.“

2.14. „Akcentuotina, kad teikiamų paslaugų įkainiai buvo patvirtinti Ukmergės rajono savivaldybės tarybos 2022 m. spalio 27 d. sprendimu Nr. 7-236 „Dėl UAB „Ukmergės autobusų parkas“ teikiamų paslaugų įkainių patvirtinimo“, kuris priimtas įvertinus visas svarbias aplinkybes, klausimą išnagrinėjus komitetuose. Be to, svarbu atkreipti dėmesį, kad vidaus sandoris sudarytas 2022 metais, tai yra laikotarpiu kuomet prasidėjus Rusijos invazijai į Ukrainą degalų (naftos, benzino, dyzelino) kainos pasaulyje ir Europoje staigiai

šoktelėjo. Būtent dėl tokio staigaus, netikėto ir didelio kainų šuolio ankstesnis teikėjas UAB nesugebėjo vykdyti sutartinių įsipareigojimų.“

2.15. „Akcentuotina, jog Savivaldybė ir Bendrovė Vidaus sandorius sudarė išimtinai siekiant suvaldyti susidariusią kritinę situaciją Ukmergės rajono savivaldybės teritorijoje dėl nenumatytų, nei nuo Savivaldybės, nei nuo Bendrovės valios nepriklausančių aplinkybių, t. y. dėl to, jog UAB, laimėjusi viešojo pirkimo konkursą, nusprendė, kad nebėra pajėgi vykdyti sutartinių įsipareigojimų ir bet kuriuo metu gali nebeteikti atliekų tvarkymo paslaugų, ko pasėkoje, paprašė nutraukti sutartį. Taigi, Savivaldybė paslaugas pavedė teikti savo kontroliuojamai bendrovei išimtinai siekiant užtikrinti tolimesnę atliekų tvarkymo paslaugų teikimą kritiniu laikotarpiu, taip pat siekiant apsaugoti bei užtikrinti visuomenės teisę gyventi saugioje ir sveikoje aplinkoje, taip, be kita ko, siekiant išvengti galimos epideminės situacijos šalyje dėl nutrūkusio atliekų tvarkymo būtent dėl viešojo pirkimo konkursą laimėjusios bendrovės, t. y. UAB, sutartinių įsipareigojimų nevykdymo.“

2.16. „Savivaldybei buvo itin svarbu užtikrinti nepertraukiamą ir kokybišką paslaugų teikimą, t. y. buvo svarbu užtikrinti, kad ankstesnė situacija nepasikartotų ir nekiltų grėsmė tam, kad paslaugų teikimas nutrūks. Atsižvelgiant į tai, buvo įvertinta, kad Bendrovė priištus įsipareigojimus vykdys tinkamai ir nepertraukiamai, priešingai, į pilną, o ne į viešųjų paslaugų teikimą orientuotas privatus sektorius negalės garantuoti tokių paslaugų efektyvumo ir kokybės, be kita ko, perdavus atliekų tvarkymą privačiam ir išimtinai pelno siekiančiam subjektui, gerokai sunkiau užtikrinti ir kontroliuoti paslaugų nepertraukiamumą. Svarbu akcentuoti, jog atliekų surinkimas ir išvežimas yra gyvybiškai svarbi viešoji paslauga, kurios nepertraukiamumas privalo būti užtikrinamas tiek įprastomis sąlygomis, tiek krizių ar ekstremalių situacijų metu. Pažymėtina, kad atliekų išvežimas yra gyvybiškai svarbi funkcija pagal Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymą ir kitus teisės aktus, kuri įtraukta į Savivaldybės mobilizacijos užduotis.“

2.17. „Manytina, kad, priešingu atveju, nesudarius Vidaus sandorių būtų kilusios neproporcingos pasekmės, t. y. ne tik, kad būtų pažeistas viešasis interesas, susijęs su visuomenės teise į švarią bei saugią aplinką, bet ir būtų nutrūkęs atliekų naudojimo ir šalinimo viešųjų paslaugų teikimas, prieinamumas, ko pasėkoje, būtų kilusios negrįžtamos pasekmės, epideminė situacija visoje šalyje. Akcentuotina, jog UAB „Ukmergės autobusų parkas“ buvo vienintelė Bendrovė kritiniu laikotarpiu turėjusi galimybę sudaryti Vidaus sandorį ir užtikrinti atliekų naudojimo ir šalinimo viešųjų paslaugų teikimo nepertraukiamumą, gerą kokybę ir pan.“

2.18. „Vilniaus apygardos teismo 2024 m. spalio 25 d. sprendimu, priimtu civilinėje byloje Nr. e2-1917-653/2024, buvo pripažinta neteisėta 2024 m. sausio 31 d. Ukmergės rajono savivaldybės administracijos ir UAB „Ukmergės autobusų parkas“ sudaryta Komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius paslaugos teikimo sutartis Nr. 20-52 ir taikyta alternatyvi sankcija - sutrumpintas Komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius paslaugos teikimo sutarties Nr. 20-52 galiojimo terminas iki trijų mėnesių nuo šio teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos. Lietuvos apeliacinio teismo 2025 m. sausio 28 d. nutartimi, priimta civilinėje byloje Nr. e2A-109-370/2025, Vilniaus apygardos teismo 2024 m. spalio 25 d. sprendimas paliktas nepakeistas ir įsiteisėjo 2025 m. sausio 28 d. Taigi, Komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius

paslaugos teikimo 2024 m. sausio 31 d. sutartis Nr. 20-52 (toliau – Sutartis) neteko galios nuo 2025 m. balandžio 28 d. teismo sprendimo pagrindu.“

2.19. „Sutartis neteko galios nuo 2025 m. balandžio 28 d. teismo sprendimo pagrindu, todėl jos nutraukti atskiru Savivaldybės sprendimu nebuvo teisinio pagrindo.

[...] Ukmergės rajono savivaldybės administracija ir Bendrovė 2025 m. balandžio 28 d. teikė skundą Lietuvos Aukščiausiajam Teismui dėl Vilniaus apygardos teismo 2024 m. spalio 25 d. sprendimo civilinėje byloje Nr. e2-1917-653/2024, Lietuvos apeliacinio teismo 2025 m. sausio 28 d. nutarties civilinėje byloje Nr. e2A-109-370/2025, Lietuvos apeliacinio teismo 2025 m. vasario 4 d. papildomos nutarties civilinėje byloje Nr. e2A-109-370/2025 panaikinimo ir jų vykdymo stabdymo iki kol ši byla bus peržiūréta kasacine tvarka.“

2.20. „[...] atsižvelgiant į tai, jog atliekų tvarkymo paslauga yra gyvybiškai svarbi ir turi būti teikiama nepertraukiamai bei tai, kad pirkimo procedūrų įgyvendinimas viešojo pirkimo būdu reikalauja laiko, o paslaugos teikimo nenutrūkstamumas jokia kitu būdu negali būti užtikrintas per itin trumpą laiką, Ukmergės rajono savivaldybės administracija ir Bendrovė 2025 m. balandžio 29 d. sudarė Komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius paslaugos teikimo laikinąją sutartį Nr. 61-183 (toliau – Laikinoji sutartis).

Sudarius Laikinąją sutartį Ukmergės rajono savivaldybės administracija ėmėsi veiksmų naujam paslaugų teikėjui nustatyti Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatyme nustatyta tvarka: buvo atliktos viešųjų pirkimų procedūros ir parinkti teikėjai: 1) techninės specifikacijos komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo parengimo paslaugai įsigyti bei ekonominių skaičiavimų maksimaliam paslaugos įkainiui nustatyti; 2) komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius galimybių studijai parengti. Šiuo metu rengiama techninė specifikacija ir galimybių studija, kurių parengimas gali užtrukti iki 6 (šešių) mėnesių.“

2.21. „Viešasis pirkimas paslaugų įgijimui dar nėra baigtas, šiuo metu yra užtikrinama, kad iki naujos sutarties sudarymo atliekų tvarkymo paslaugos Ukmergės rajono savivaldybėje būtų teikiamos nepertraukiamai ir sklandžiai pagal Laikinąją sutartį, kurios terminas 2025 m. spalio 27 d. Papildomu susitarimu Nr. 20-986 (toliau – Papildomas susitarimas) pratęstas iki 2026 m. balandžio 30 d., tačiau ne ilgiau nei iki kol Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatyme nustatyta tvarka bus nustatytas naujas paslaugų teikėjas, su kuriuo bus sudaryta nauja paslaugų teikimo sutartis.“

2.22. „Po Lietuvos apeliacinio teismo 2025 m. sausio 28 d. nutarties priėmimo vidaus sandoris sudarytas nebuvo. Kaip jau buvo pažymėta, siekiant užtikrinti nepertraukiamą paslaugų teikimą iki kol Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatyme nustatyta tvarka bus nustatytas naujas paslaugų teikėjas, buvo sudaryta Laikinoji sutartis, kurios terminas vėliau pratęstas Papildomu susitarimu.“

2.23. „2024–2025 metais nebuvo sudaryta vidaus sandorių viešosioms paslaugoms (vandens, šilumos tiekimo, gatvių priežiūra ir kita) Ukmergės rajono savivaldybėje teikti. Kitos viešosios paslaugos yra perkamos vadovaujantis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka pagal Ukmergės rajono savivaldybės administracijos 2025 m. sausio 30 d. direktoriaus įsakymu Nr. 13-82 patvirtintą 2025 m. viešųjų pirkimų planą (viešai skelbiamas: <https://www.ukmerge.lt/viesieji-pirkimai-2025-m-viesuju-pirkimu-planas>).“

3. Savivaldybė 2026 m. sausio 12 d. raštu Nr. 1D-67 raštu pateikė papildomą atsakymą:

3.1. „[...] vieną dieną prieš Laikinosios sutarties sudarymą, tai yra 2025 m. balandžio 28 d., Savivaldybės administracija, atstovaujama advokato [...], buvo pateikusi skundą Lietuvos Aukščiausiajam Teismui dėl Vilniaus apygardos teismo 2024 m. spalio 25 d. sprendimo civilinėje byloje Nr. e2-1917-653/2024, Lietuvos apeliacinio teismo 2025 m. sausio 28 d. nutarties civilinėje byloje Nr. e2A-109-370/2025, Lietuvos apeliacinio teismo 2025 m. vasario 4 d. papildomos nutarties civilinėje byloje Nr. e2A-109-370/2025 panaikinimo ir jų vykdymo stabdymo iki kol ši byla bus peržiūrėta kasacine tvarka. Taigi, tokiais aktyviais teisiniais veiksmais administracijos vadovai įgyvendino teisę kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jos teisė arba įstatymų saugomas interesas, ir turėjo pagrįstus lūkesčius, jog ginčijami teismo sprendimai bus panaikinti.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas 2025 m. gegužės 9 d. nutartimi, priimta civilinėje byloje Nr. 2-55-3-00378-2024-1, kasacinį skundą atsisakė priimti ir grąžino jį padavusiam asmeniui. [...] Netrukus po to, buvo organizuojamas susitikimas su administraciją byloje atstovaujančiu advokatu [...] ir jo padėjėjais. Suderinus pasitarimo laiką, jis įvyko 2025 m. birželio 9 d. Būtent šio pasitarimo metu, buvo aptartos pasekmės, kilusios teismams priėmus minėtus sprendimus. Atsižvelgiant į tai, ir paaiškėjus, kad visos teisminės priemonės išnaudotos, buvo pradėta rengtis viešojo pirkimo procedūroms dėl naujo komunalinių atliekų surinkimo tiekėjo nustatymo Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka.“

3.2. „Vadovaujantis Aprašo [Savivaldybės viešųjų pirkimų organizavimo ir vidaus kontrolės tvarkos aprašas] nuostatomis ir Ukmergės rajono savivaldybės administracijos 2024 m. spalio 1 d. įsakymu Nr. 13-1182 „Dėl pavedimo pirkimų iniciatoriams inicijuoti viešųjų pirkimų procedūras“, už aptariamą sritį atsakinga viešojo pirkimo iniciatorė - Viešosios tvarkos ir aplinkosaugos skyriaus vedėjo pavaduotoja - atliko rinkos tyrimus, siekiant įsigyti techninės specifikacijos ir galimybių studijos parengimo paslaugas. Atliekant rinkos tyrimus, buvo žodžiu apklausti potencialūs tiekėjai ir nustatytos galimos pirkimams reikalingos preliminarios lėšų sumos. Atlikus šiuos veiksmus, pirkimų iniciatorė inicijavo Ukmergės rajono savivaldybės administracijos 2025 metų viešųjų pirkimų plano, patvirtinto Ukmergės rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2025 m. sausio 30 d. įsakymu Nr. 13-82, papildymą.

Viešasis pirkimas „Techninės specifikacijos komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugai įsigyti bei ekonominių skaičiavimų maksimaliam paslaugos įkainiui nustatyti parengimas“, po atlikto rinkos tyrimo, pirkimų iniciatoriaus inicijuotas 2025 m. rugsėjo 12 d. ir tą pačią dieną paskirtas vykdyti. Pirkimo organizatoriui vykdant viešąjį pirkimą buvo apklausti trys tiekėjai: UAB „Agilitus“, VšĮ PRIC, UAB „Ekokonsultacijos“. 2025 m. rugsėjo 18 d. įvertinti pasiūlymai, nustatytas laimėtojas UAB „Ekokonsultacijos“, pateikęs ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą.“

3.3. „Viešasis pirkimas „Komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius galimybių studijos parengimo paslaugos“, po atlikto rinkos tyrimo, pirkimo iniciatoriaus inicijuotas 2025 m. rugsėjo 18 d. ir tą pačią dieną paskirtas vykdyti. Pirkimo organizatoriui vykdant viešąjį pirkimą buvo apklausti trys tiekėjai: UAB „Civitta“, UAB „Gooliver“, UAB KPMG Baltics. 2025 m. rugsėjo 23 d. įvertinti pasiūlymai, nustatytas laimėtojas UAB „Civitta“, pateikęs ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą.“

3.4. „Po teismo priimto galutinio sprendimo ir viešųjų pirkimų procedūrų inicijavimo praėjo beveik keturi mėnesiai dėl objektyvių priežasčių. Kaip jau buvo pažymėta, susitikimas

su Administraciją atstovaujančiais advokatais, kurio metu pristatytos teismo sprendimų pasekmės, dėl susitikimo dalyvių užimtumo suorganizuotas tik praėjus mėnesiui. Be to, pažymėtina, kad nurodytų civilinių bylų procesus kuravo Centralizuotų viešųjų pirkimų skyriaus vedėja, kuri nuo 2025 m. balandžio 29 d. nutraukė darbo santykius Ukmergės rajono savivaldybės administracijoje. Minėtai vedėjai aptariamam laikotarpiui išėjus iš pareigų bei esant atostogų laikotarpiui, Administracija susidūrė su žmogiškųjų išteklių, galinčių dirbti šioje specializuotoje srityje, trūkumu. Taip pat, aptariamam laikotarpiui paaiškėjo, kad rengiami Lietuvos Respublikos savivaldos įstatymo ir Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimų projektai, reglamentuojantys vidaus sandorio sudarymo tvarkas. Ši aplinkybė sukūrė teisinį neapibrėžtumą dėl galimų tolimesnių Administracijos veiksmų.“

3.5. „Viešojo pirkimo „Techninės specifikacijos komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugai įsigyti bei ekonominių skaičiavimų maksimaliam paslaugos įkainiui nustatyti parengimas“ procedūrų pabaiga – 2025 m. rugsėjo 19 d., sudarius sutartį su laimėtoju UAB „Ekokonsultacijos“. Ukmergės rajono savivaldybė ir UAB „Ekokonsultacijos“ 2025 m. rugsėjo 19 d. pasirašė Techninės specifikacijos komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugai įsigyti bei ekonominių skaičiavimų maksimaliam paslaugos įkainiui nustatyti parengimo paslaugų sutartį Nr. 61-362, kuria paslaugų teikėjas įsipareigojo paslaugas suteikti ne vėliau kaip per 6 (šešis) mėnesius nuo sutarties pasirašymo dienos. Sutarties šalys susitarė, kad paslaugos turi būti pradėtos teikti ne vėliau kaip per 10 darbo dienų nuo sutarties pasirašymo dienos. Sutarties galiojimo terminas – 7 mėnesiai (pridedama 2025 m. rugsėjo 22 d. Techninės specifikacijos komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugai įsigyti bei ekonominių skaičiavimų maksimaliam paslaugos įkainiui nustatyti parengimo paslaugų sutartis Nr. 61-362).“

3.6. „Viešojo pirkimo „Komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius galimybių studijos parengimo paslaugos“ procedūrų pabaiga – 2025 m. rugsėjo spalio 6 d., sudarius sutartį su laimėtoju UAB „Civitta“. Ukmergės rajono savivaldybė ir UAB „Civitta“ 2025 m. spalio 6 d. pasirašė Komunalinių atliekų surinkimo Ukmergės rajono savivaldybėje ir jų vežimo į atliekų apdorojimo ar šalinimo įrenginius galimybių studijos parengimo paslaugos sutartį Nr. 61-375, kuria paslaugų teikėjas įsipareigojo paslaugas suteikti ne vėliau kaip per 4 (keturis) mėnesius nuo sutarties pasirašymo dienos. Sutarties šalys susitarė, kad paslaugos turi būti pradėtos teikti ne vėliau kaip per 10 darbo dienų nuo sutarties pasirašymo dienos. Paslaugų suteikimo terminas gali būti pratęstas vieną kartą 2 (dviem) mėnesiams, dėl nenumatytų, nuo paslaugos teikėjo nepriklausančių aplinkybių (nebuvo galimybės laiku gauti reikalingų duomenų ar informacijos, paaiškėja būtinybė atlikti papildomas užduotis, kurios nebuvo numatytos techninėje specifikacijoje, tačiau yra būtinos siekiant tinkamai įvykdyti sutartį, paslaugų ar jų dalies stabdymas, trečiųjų šalių įtaka, teisminiai ginčai, nenugalimos jėgos (*force majeure*) aplinkybės). Sutarties galiojimo terminas – ne ilgiau kaip 7 mėnesiai su apmokėjimu ir su galimais pratęsimais [...]“

4. Ministerija 2025 m. gruodžio 9 d. raštu Nr. 1D-2884 pateikė atsakymą:

4.1. „2025 m. lapkričio 21 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateikti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 4, 5, 6, 7, 12, 15, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 25, 27, 30, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 54, 55, 56, 57, 60, 65, 67, 70, 72 straipsnių pakeitimo ir 68 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projektas (toliau – VSĮ projektas) ir lydinčiųjų įstatymų projektai – Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo

NR. I-1491 10 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas (toliau – VPĮ projektas), Lietuvos Respublikos pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų, įstatymo Nr. XIII-328 19 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas (toliau – PĮ projektas) (toliau visi – įstatymų projektai), taip pat ir Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo Nr. IX-1253 9, 10 ir 11 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas, Lietuvos Respublikos bendruomeninių organizacijų plėtros įstatymo Nr. XIII-1774 8 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas. VSĮ projekto 24 straipsniu keičiamo Vietos savivaldos įstatymo 54 straipsnyje yra nustatomi reikalavimai, kuriuos savivaldybė turi užtikrinti viešųjų paslaugų teikimui, bei sistemiškai konsoliduojamos visos Vietos savivaldos įstatymo aktualioje redakcijoje esančios viešųjų paslaugų teikimą reglamentuojančios nuostatos. Vietos savivaldos įstatymo 54 straipsnio 2 dalyje nustatoma, kad viešąsias paslaugas savivaldybės gyventojams teikia Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo (toliau – VPĮ) arba Lietuvos Respublikos pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto arba pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų įstatymo (toliau – PĮ), arba Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo nustatyta tvarka savivaldybės parinkti viešųjų paslaugų teikėjai arba savivaldybės įsteigti viešųjų paslaugų teikėjai, jeigu savivaldybei, atlikus nurodytuose įstatymuose nustatytas procedūras, nepavyko parinkti tų viešųjų paslaugų teikėjų.“

4.2. „VPĮ projekto 1 straipsniu keičiamo VPĮ 10 straipsnio 3 dalyje bei atitinkamai PĮ projekto 1 straipsniu keičiamo PĮ 19 straipsnio 3 dalyje siūloma nustatyti, kad tais atvejais, kai Vietos savivaldos įstatymo 54 straipsnio 2 dalyje nurodytu atveju savivaldybė turi parinkti viešosios paslaugos teikėją, vidaus sandoris gali būti sudaromas tik tuomet, jeigu įvykdžiusi viešąjį pirkimą arba atlikusi rinkos konsultaciją arba konkrečiais duomenimis pagrįstą analizę, kokią didesnę naudą savivaldybės gyventojams sukurs galimais skirtingais būdais teikiama viešoji paslauga, perkančioji organizacija pagrįs, kad nesudarius vidaus sandorio su savivaldybės įsteigtu viešosios paslaugos teikėju nebūtų įmanoma užtikrinti visų VSĮ projekto 54 straipsnio 1 dalyje nustatytų reikalavimų viešosios paslaugos teikimui. Sudarydama vidaus sandorį perkančioji organizacija privalo užtikrinti, kad šiame sandoryje bus nustatytos tos pačios viešosios paslaugos teikimo sąlygos, kurios buvo deklaruotos viešojo pirkimo metu arba atliekant rinkos konsultaciją, arba atliekant nurodytą analizę.“

4.3. „VSĮ projekto 26 straipsniu keičiamo Vietos savivaldos įstatymo 56 straipsnyje siūloma nustatyti, kad savivaldybė gali priimti sprendimą vykdyti konkrečią ūkinę veiklą, kuri nepriskirtina viešųjų paslaugų teikimui, jeigu yra tenkinamos visos šioje dalyje nustatytos sąlygos – ūkinė veikla yra būtina siekiant patenkinti savivaldybės bendruomenės bendrus viešuosius poreikius, interesus; kiti ūkio subjektai, atsižvelgdami į savo interesus, ūkinės veiklos nevykdytų arba ją vykdytų ne ta apimtimi, kuri yra reikalinga savivaldybės bendruomenės bendriems viešiesiems poreikiams, interesams patenkinti; savivaldybės sprendimu vykdyti ūkinę veiklą nebus teikiamos privilegijos atskiriems ūkio subjektams ar jų grupėms arba jie nebus diskriminuojami. Atitinkamai VPĮ projekto 1 straipsniu keičiamo VPĮ 10 straipsnio 4 dalyje ir PĮ projekto 1 straipsniu keičiamo PĮ 19 straipsnio 4 dalyje siūloma nustatyti, kad tais atvejais, kai savivaldybė priima sprendimą vykdyti naują ūkinę veiklą (jei yra tenkinamos visos Vietos savivaldos įstatymo 56 straipsnio 1 dalyje nustatytos sąlygos), vidaus sandoris gali būti sudaromas tik tuomet, jeigu įvykdžiusi viešąjį pirkimą arba atlikusi rinkos konsultaciją arba konkrečiais duomenimis pagrįstą analizę, kokią socialinę ar ekonominę naudą savivaldybei sukurs

galimais skirtingais būdais vykdoma nauja ūkinė veikla, perkančioji organizacija pagrįs, kad, nesudarius vidaus sandorio su Vietos savivaldos įstatymo 56 straipsnio 2 dalyje nurodytais juridiniais asmenimis, nebūtų įmanoma užtikrinti visų VSĮ 56 straipsnio 1 dalyje nustatytų sąlygų naujai ūkinei veiklai vykdyti. Sudarydama vidaus sandorį perkančioji organizacija privalės užtikrinti, kad šiame sandoryje bus nustatytos tos pačios sąlygos naujai ūkinei veiklai vykdyti, apie kurias buvo deklaruota viešojo pirkimo metu arba atliekant rinkos konsultaciją, arba atliekant šioje dalyje nurodytą analizę. VPĮ projekto 10 straipsnio 6 dalies 3 punkte ir PĮ projekto 19 straipsnio 6 dalies 3 punkte nustatoma, kad, kai vidaus sandoris sudaromas VPĮ projekto 10 straipsnio 3 ir 4 dalyse ir PĮ projekto 19 straipsnio 3 ir 4 dalyje nurodytais atvejais, perkančioji organizacija skelbia motyvuotą sprendimą dėl šio vidaus sandorio sudarymo. VPĮ galiojančios redakcijos 10 straipsnio 3 dalies 3 punkte ir PĮ 19 straipsnio 3 dalies 3 punkte perkančiajai organizacijai nustatyta pareiga per 15 dienų nuo vidaus sandorio sudarymo ar nuo kiekvieno jo pakeitimo, bet ne vėliau kaip iki pirmojo mokėjimo pagal juos pradžios, Centrinėje viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje Viešųjų pirkimų tarnybos nustatyta tvarka paskelbti sudarytą sutartį ir visus jos pakeitimus.“

4.4. „Su visuomene dėl įstatymų projektų konsultuotasi paskelbus juos Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje (TAIS). Įstatymų projektai išvadoms gauti pateikti ministerijoms, Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybai, Vyriausybės atstovų įstaigai, Lietuvos savivaldybių asociacijai, Savivaldybių kontrolierių asociacijai, Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacijai, Lietuvos vietos bendruomenių organizacijų sąjungai, Nacionalinei nevyriausybinėms organizacijų koalicijai. Paskelbus įstatymų projektus TAIS gautos (be subjektų, kurių pastaboms ir pasiūlymams buvo pateikti įstatymų projektai) UAB „LTG kompetencijų centras“, UAB „Vilniaus vandenys“, Lietuvos verslo konfederacijos, VšĮ Centrinės projektų valdymo agentūros, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos Viešojo valdymo grupės, Vilniaus miesto seniūnaičių asociacijos, Druskininkų savivaldybės, Akmenės rajono savivaldybės, Kauno miesto savivaldybės mero, Kretingos rajono savivaldybės mero, Valstybės ir savivaldybių vidaus auditorių asociacijos, A pastabos ir pasiūlymai.“

4.5. „Dėl įstatymų projektų pateiktų pastabų ir pasiūlymų organizuoti susitikimai: – 2025-09-09 su Lietuvos Respublikos finansų ministerija; – 2025-09-10 su Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija; – 2025-09-11 su Lietuvos Respublikos kultūros ministerija, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerija, Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerija, Lietuvos savivaldybių asociacija; – 2025-09-16 su Finansų ministerija; – 2025-09-17 su Konkurencijos taryba, Ekonomikos ir inovacijų ministerija, Viešųjų pirkimų tarnyba, Lietuvos savivaldybių asociacija; – 2025-09-19 su Aplinkos ministerija, Žemės ūkio ministerija, Finansų ministerija, Valstybine maisto ir veterinarijos tarnyba, Lietuvos savivaldybių asociacija; – 2025-09-24 su Lietuvos savivaldybių asociacija, Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacija, Vilniaus miesto seniūnaičių asociacija, Lietuvos vietos bendruomenių organizacijų sąjunga; – 2025-09-30 su Ekonomikos ir inovacijų ministerija, Finansų ministerija; – 2025-10-02 ir 2025-10-07 su Savivaldybių kontrolierių asociacija; – 2025-11-06 su Lietuvos verslo konfederacija, Lietuvos savivaldybių asociacija, Finansų ministerija, Ekonomikos ir inovacijų ministerija, Vyriausybės atstovų įstaiga, Konkurencijos taryba, Teisingumo ministerija, Vilniaus miesto seniūnaičių asociacija, VšĮ Centrine projektų valdymo agentūra,

UAB „LTG kompetencijų centras“, Savivaldybių kontrolierių asociacija, Viešųjų pirkimų tarnyba, Lietuvos vietos bendruomenių organizacijų sąjunga, Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacija.“

4.6. „Pažymėtina, kad prieš pradėdant rengti įstatymų projektus, siekiant įstatymų projektuose užtikrinti teisėkūros efektyvumo, aiškumo ir sistemiškumo principus, įstatymų projektuose numatomo teisinio reguliavimo klausimais vyko pasitarimai (konsultacijos): 2024-12-20 su Konkurencijos tarybos, 2025-07-03 su Ekonomikos ir inovacijų ministerijos, Konkurencijos tarybos ir Viešųjų pirkimų tarnybos atstovais.“

4.7. „Esminės VPĮ 5 bei PĮ 6 nuostatos, susijusios su vidaus sandorių reglamentavimu, tais atvejais, kai perkančioji organizacija yra valstybės įmonė, akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė, kurioje valstybei nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, ir ji įsigyja vidaus administravimui reikalingas paslaugas, vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtinu atveju ir tik tuomet, kai yra tenkinamos visos išdėstytos sąlygos, nei VPĮ projektu ir PĮ projektu nėra keičiamos. Įstatymų projektų pakeitimais ne tik siekiama įgyvendinti Konstitucinio Teismo nutarimų nuostatas, bet ir užtikrinti, kad VPĮ ir PĮ įtvirtintas vidaus sandorių modelis – kuris pagal Konstitucinio Teismo doktriną yra išimtinio pobūdžio ir grindžiamas viešuoju interesu – būtų suderintas su VSĮ nuostatomis ir Lietuvos Respublikos Konstitucija, kad vidaus sandorių taikymas netaptų savivaldybių diskrecijos priemone, kad nebūtų sudarytos prielaidos piktnaudžiavimui ar konkurencijos iškreipimui, o būtų pagrįstas objektyviais kriterijais ir skaidrumo reikalavimais.“

4.8. „Konsultacijos su rinkos dalyviais yra įtvirtintos VPĮ 8 ir PĮ 9, ir VPĮ projektu bei PĮ projektu šios nuostatos nėra keičiamos. Techninių priešasčių, kaip vienos iš vidaus sandorio sąlygų, VPĮ ir PĮ projektuose buvo atsisakyta įvertinus šių įstatymų projektų derinimo metu gautas suinteresuotų institucijų pastabas. Pažymėtina, kad techninės priešastys yra reglamentuotos VPĮ 10 ir PĮ 11, kaip viena iš neskelbiamų derybų sąlygų.“

4.9. „Siūlomais įstatymų pakeitimais piktnaudžiavimo rizika ir fiktyvių konsultacijų galimybė mažinama taikant kontrolės mechanizmus ir papildomas sąlygas: vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtiniais atvejais, kai neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, kokybės ir prieinamumo; privaloma įrodyti, kad vidaus sandoris nepažeidžia sąžiningos konkurencijos ir nėra skirtas subjektų privilegijavimui diskriminuojant kitus rinkos dalyvius.“

4.10. „Vienas iš Vidaus reikalų ministerijos veiklos tikslų yra formuoti valstybės politiką vietos savivaldos srityje bei organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą, o įstatymų nustatytais atvejais – ją įgyvendinti vidaus reikalų ministrui pavestose valdymo srityse. Šios formuojamos politikos tikslas – užtikrinti valstybės poreikių įgyvendinimą ir sudaryti prielaidas efektyviam viešojo intereso tenkinimui. Pažymėtina, kad įstatymų projektuose reglamentuojamas vidaus sandorių institutas aktualus ne tik savivaldybėms, šis institutas aktualus ir verslo subjektams, teikiantiems (ar galintiems teikti) viešąsias paslaugas konkurencinėje rinkoje. Tačiau, nors vidaus sandorių institutas yra platus, nes apima įvairias viešųjų paslaugų sritis, daug suinteresuotų subjektų daro įtaką konkurencijos sąlygoms, akcentuotina, kad įstatymų projektuose reglamentuojami vidaus sandoriai, aktualūs užtikrinant savivaldybių viešųjų paslaugų teikimą. Vidaus reikalų ministerijos kompetencijai nėra pavestos funkcijos, susijusios teisės aktų laikymosi priežiūra, nesuteikta teisė duoti privalomus vykdyti nurodymus savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, taip pat nesuteikti įgaliojimai atlikti savivaldybių institucijų ir įstaigų veiklos auditą

ar kitokia forma vykdyti savivaldybių institucijų ar įstaigų veiklos priežiūrą. Savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą, t. y. ar savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus, atlieka Vyriausybės skiriamas valstybės pareigūnas, veikiantis Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymu nustatytos kompetencijos ribose. VPĮ ir PĮ reguliuojami teisiniai santykiai nėra vidaus reikalų ministro valdymo srities dalis, todėl Vidaus reikalų ministerijai nėra suteikta kompetencija tiesiogiai kontroliuoti šių santykių įgyvendinimą praktikoje.“

## TYRIMUI REIKŠMINGOS TEISĖS AKTŲ NUOSTATOS

### 1. Nacionalinės teisės aktai:

1.1. *Civilinio proceso kodekso „Sprendimo įsiteisėjimas“ 279 straipsnis*: „1. Pirmosios instancijos teismų sprendimai įsiteisėja pasibaigus apskundimo apeliacine tvarka terminui, jeigu sprendimas nėra apskųstas. Teismo sprendimo (nutarties) dalis dėl savarankiškų reikalavimų, kuri neapskundžiama apeliaciniu (atskiruoju) skundu, įsiteisėja pasibaigus apskundimo apeliacine tvarka terminui. Tuo atveju, kai yra paduotas apeliacinis skundas, sprendimas, kuris nėra panaikintas, įsiteisėja apeliacine tvarka išnagrinėjus bylą, o apeliacinės instancijos teismo nutartis ar naujas sprendimas įsiteisėja nuo jų priėmimo dienos. [...]“

### 1.2. *Viešųjų pirkimų įstatymo*:

#### *1 straipsnio „Įstatymo taikymo sritis“:*

*1 dalis*: „Šio įstatymo tikslas – užtikrinti efektyvių ir skaidrių viešųjų pirkimų ir projekto konkursų atlikimą.“

*2 dalis*: „Šis įstatymas reglamentuoja viešųjų pirkimų valdymo ir atlikimo tvarką, įskaitant viešojo pirkimo-pardavimo sutarčių vykdymą ir ginčų sprendimo tvarką, nustato viešųjų pirkimų subjektų teises, pareigas ir atsakomybę.“

*2 straipsnis „Pagrindinės šio įstatymo sąvokos“*: [...] 25. Perkančioji organizacija: 1) valstybės ar savivaldybės institucija; [...] 37. Viešasis pirkimas (toliau – pirkimas) – vienos ar daugiau perkančiųjų organizacijų atliekamas prekių, paslaugų ar darbų įsigijimas su pasirinktu (pasirinktais) tiekėju (tiekėjais) sudarant viešojo pirkimo-pardavimo sutartį (sutartis), neatsižvelgiant į tai, ar prekės, paslaugos ar darbai yra skirti viešajam tikslui. 38. Viešojo pirkimo dalyvis (toliau – dalyvis) – pirkimui pasiūlymą pateikęs tiekėjas. 39. Viešojo pirkimo dokumentai (toliau – pirkimo dokumentai) – perkančiosios organizacijos pateikiami arba nurodomi dokumentai, kuriuose aprašomi ar nustatomi pirkimo ar jo procedūros elementai: skelbimas apie pirkimą, išankstinis informacinis skelbimas, naudojamas kaip kvietimo dalyvauti pirkime priemonė, techninė specifikacija, aprašomasis dokumentas, viešojo pirkimo-pardavimo sutarties projektas, viešojo pirkimo kandidatų ir dalyvių dokumentų teikimo tvarka, informacija apie pirkime taikomus reikalavimus ir (arba) kiti dokumentai, jų paaiškinimai (patikslinimai). 40. Viešojo pirkimo iniciatorius (toliau – pirkimo iniciatorius) – perkančiosios organizacijos darbuotojas, kuris nurodo poreikį viešojo pirkimo būdu įsigyti reikalingų prekių, paslaugų arba darbų ir (ar) parengia jų techninę specifikaciją ir (ar) jos projektą. [...]“

*10 straipsnio „Vidaus sandoriai“ 2 dalis*: „Vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtinu atveju, kai tenkinamos šio straipsnio 1 dalyje išdėstytos sąlygos ir kai:

1) perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo arba

2) įsigyjamos viešosios paslaugos, administruojamos vadovaujantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 55 straipsnio 2 dalimi arba

3) vidaus administravimui reikalingas paslaugas įsigyja perkančiosios organizacijos, kurios yra valstybės įmonės, akcinės bendrovės ir uždarnosios akcinės bendrovės, kuriose

valstybei nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime.“

*26 straipsnio „Pirkimų planai“ 1 dalis:* „Perkančioji organizacija, [...] turi parengti ir patvirtinti planuojamų atlikti einamaisiais kalendoriniais metais pirkimų planus ir pagal Viešųjų pirkimų tarnybos nustatytus reikalavimus ir tvarką Centrinėje viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje paskelbti planuojamų atlikti pirkimų suvestinę. Ši suvestinė turi būti paskelbta kiekvienais metais ne vėliau kaip iki kovo 15 dienos, o patikslinus planuojamų atlikti einamaisiais kalendoriniais metais pirkimų planus, – ne vėliau kaip per 5 darbo dienas.“

*37 straipsnio „Techninė specifikacija“ 1 dalis:* „1. Perkamų prekių, paslaugų ar darbų ypatybės apibūdinamos pirkimo dokumentuose pateikiamoje techninėje specifikacijoje. Kai kurių techninių specifikacijų sąvokos apibrėžtos šio įstatymo 2 straipsnio 10, 13, 30, 34, 35 dalyse. Techninėje specifikacijoje gali būti pateikiamos perkamų prekių, paslaugų ar darbų ypatybės, susijusios ir su konkrečia prekių gamybos, paslaugų teikimo ar darbų atlikimo procesu ar metodu arba konkrečia kito gyvavimo ciklo etapo procesu, net jeigu šie veiksniai nėra susiję su fizinėmis perkamų prekių, paslaugų ar darbų ypatybėmis. Šios ypatybės turi būti susijusios su pirkimo objektu ir proporcingos perkamų prekių, paslaugų ar darbų vertei ir tikslams. [...]“

### 1.3. Vietos savivaldos įstatymo:

*4 straipsnis „Vietos savivaldos principai“:* „Pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda, yra: [...]; 5) teisėtumo. Savivaldybės institucijų ir įstaigų veikla grindžiama Konstitucija, įstatymais ir kitais teisės aktais; [...]“

*6 straipsnis „Savarankiškosios savivaldybių funkcijos“:* „Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos)) savivaldybių funkcijos: [...]; 31) komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdavimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas; [...]“

### *54 straipsnio „Viešųjų paslaugų teikimas“:*

*1 dalis:* „Savivaldybė yra atsakinga už viešųjų paslaugų teikimą gyventojams. Savivaldybės institucijos ir savivaldybės administracija viešųjų paslaugų neteikia, išskyrus šiame straipsnyje nustatytus atvejus. Viešąsias paslaugas gyventojams teikia biudžetinės ir viešosios įstaigos, savivaldybės įmonės, akcinės bendrovės ir kiti subjektai.“

*5 dalis:* „Savivaldybė turi užtikrinti, kad viešosiomis paslaugomis galėtų naudotis visi savivaldybės gyventojai ir kad šios paslaugos būtų teikiamos nuolat.“

*55 straipsnio „Viešųjų paslaugų teikimo administravimas“ 1 dalis:* „Savivaldybė administruoja ir užtikrina viešųjų paslaugų teikimą gyventojams, nustatydamą šių paslaugų teikimo būdą, taisykles ir režimą, steigdamą biudžetines ir viešąsias įstaigas, savivaldybės įmones, akcines bendroves, įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka parinkdamą viešųjų paslaugų teikėjus ir įgyvendindamą viešųjų paslaugų teikimo priežiūrą ir kontrolę.“

### 1.4. Viešojo administravimo įstatymo:

*2 straipsnis „Pagrindinės šio įstatymo sąvokos“:* [...]; 19. Viešoji paslauga – pagal įstatymų ir (ar) viešojo administravimo subjektų nustatytus reikalavimus vykdoma šių subjektų priežiūra veikla, kuria sukuriama valstybės ar savivaldybių garantuojama ir visuomenės nariams vienodai prieinama nauda. [...]. 22. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas – įstatymų nustatyta tvarka atliekama viešojo administravimo subjektų

veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir tvarką, išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas, steigiant atitinkamos formos juridinius asmenis arba parenkant kitus asmenis, teikiančius viešąsias paslaugas, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra.“

*20 straipsnio „Viešųjų paslaugų teikimo administravimas“:*

*3 dalis:* „Viešųjų paslaugų, kurios turi būti teikiamos nustatytoje valstybės teritorijos dalyje, teikimą teritoriniu lygiu administruoja teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, regioninio administravimo subjektai ar savivaldybių administravimo subjektai.“

*4 dalis:* „Viešojo administravimo subjektai, kuriems yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai administruoti priskirtų viešųjų paslaugų teikimą, privalo:

1) savo priimamais norminiais administraciniais aktais nustatyti reikalavimus, kaip turėtų būti teikiama viešoji paslauga, jeigu to nėra padaryta aukštesnės galios teisės aktais;

2) atlikus konkurencingą procedūrą parinkti asmenis, kurie teiks administruojamą viešąją paslaugą, o tais atvejais, kai atlikus konkurencingą procedūrą nėra galimybių užtikrinti, kad reikalingos kokybės viešąją paslaugą galėtų teikti jau veikiantys fiziniai ar juridiniai asmenys, – įsteigti arba, jeigu pagal nustatytą kompetenciją to daryti negali, inicijuoti viešosios paslaugos teikėjo steigimą, išskyrus atvejus, kai kiti įstatymai konkrečių viešųjų paslaugų teikimo administravimą reglamentuoja kitaip;

3) organizuoti viešosios paslaugos teikėjo veiklos priežiūrą arba tiesiogiai prižiūrėti jo veiklą;

4) nustatyti viešosios paslaugos kokybės reikalavimus ar rodiklius, vertinti viešosios paslaugos kokybę (vertinti viešosios paslaugos kokybę gali įpareigoti viešosios paslaugos teikėją);

5) savo veiklos planavimo dokumentuose numatyti tikslus (uždavinius), kurie būtų orientuoti į administruojamų viešųjų paslaugų teikimo kokybės gerinimą, arba nustatyti užduotis viešosios paslaugos teikėjui pagerinti viešosios paslaugos kokybę;

6) užtikrinti, kad administruojamos viešosios paslaugos teikėjo veiklos planavimo dokumentuose nustatyti veiklos tikslai (uždaviniai) atitiktų viešosios paslaugos teikimą administruojančio viešojo administravimo subjekto veiklos planavimo dokumentuose numatytus tikslus (uždavinius) dėl viešosios paslaugos teikimo tobulinimo tais atvejais, kai viešąją paslaugą teikia viešojo administravimo subjekto, administruojančio viešąją paslaugą, įsteigtas viešosios paslaugos teikėjas; [...].“

*1.5. Atliekų tvarkymo įstatymo:*

*2 straipsnis „Pagrindinės šio Įstatymo sąvokos“:* „[...]; 40. Komunalinių atliekų tvarkymo paslauga – viešoji paslauga, apimanti komunalinių atliekų ir komunalinėms atliekoms nepriskiriamų buityje susidarančių atliekų surinkimą, vežimą, naudojimą, šalinimą, šių veiklų organizavimą, stebėseną, šalinimo vietų vėlesnę priežiūrą ir gaminių, pakuočių, kurių gamintojams ir (ar) importuotojams taikomas gamintojo ir importuotojo atsakomybės principas, atliekų tvarkymą tokia apimtimi, kiek jį organizuoja savivaldybės ar komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriai, o ne gamintojai ir (ar) importuotojai ir (arba) jų organizacijos pagal šį Įstatymą ir (ar) Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymą. 41. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo administravimas – savivaldybės veikla nustatant komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo taisykles, priimant kitus teisės aktus, reglamentuojančius komunalinių atliekų ir komunalinėms atliekoms nepriskiriamų buityje susidarančių atliekų

tvarkymą, taip pat savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklių, kitų teisės aktų reikalavimų vykdymo kontrolė. [...].“

*25 straipsnis „Savivaldybių funkcijos“:* „Savivaldybės organizuoja komunalinių atliekų tvarkymo sistemas, būtinas jų teritorijose susidarantioms komunalinėms atliekoms ir kitoms buityje susidarantioms atliekoms tvarkyti, užtikrina šių sistemų funkcionavimą, organizuoja šiukšlių ir atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris neegzistuoja, tvarkymą ir administruoja komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą.“

*31 straipsnis „Savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklės“:* „1. Savivaldybių tarybos turi patvirtinti taisykles, kuriomis reglamentuojamas savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimas, komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimas ir užtikrinama, kad šios paslaugos atitiktų teisės aktuose, reguliuojančiuose aplinkosaugos ir visuomenės sveikatos saugos sritis, nustatytus reikalavimus ir savivaldybių bei regioninių atliekų prevencijos ir tvarkymo planų įgyvendinimą nustatančias komunalinių atliekų ir kitų buityje susidarantių atliekų tvarkymo sąlygas. 2. Kaip vykdomi savivaldybių atliekų tvarkymo taisyklėse nustatyti reikalavimai, kontroliuoja savivaldybių institucijos.“

*1.6. Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio „Viešojo administravimo subjektų pareiga užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę“ 1 dalis:* „Viešojo administravimo subjektai, įgyvendindami pavestus uždavinius, susijusius su ūkinės veiklos reguliavimu Lietuvos Respublikoje, privalo užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę. [...].“

*1.7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento ir Ministrų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų ir kitų Vyriausybei pavaldžių ir atskaitingų viešojo administravimo subjektų norminių teisės aktų projektų rengimo taisyklių, patvirtintų Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 (toliau – Reglamentas, Taisyklės):*

*Vyriausybės darbo reglamento:*

*12 punktas:* „Ministras Pirmininkas, įgyvendindamas Vyriausybės teisės aktų leidybos iniciatyvos teisę, gali pavesti parengti teisės akto projektą ministrui ar Vyriausybės kanceliarijai. Ministro Pirmininko pavedimu, įformintu Vyriausybės kanclerio rezoliucija, gali būti pavedama ministerijai parengti atitinkamą teisės akto projektą.“

*16 punktas:* „Teisės aktų (išskyrus šio punkto ketvirtojoje pastraipoje nurodytus teisės aktus) projektai rengiami vadovaujantis Teisėkūros pagrindų įstatymo ir Reglamento nuostatomis.“

*1.8. Ukmergės rajono savivaldybės viešųjų pirkimų organizavimo ir vidaus kontrolės tvarkos aprašo, patvirtinto Ukmergės rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2024 m. rugsėjo 9 d. įsakymu Nr. 13-1063 (toliau – Aprašas):*

*16 punktas:* „Viešieji pirkimai vykdomi pagal parengtą ir patvirtintą bei nustatyta tvarka paskelbtą viešųjų pirkimų planą prekėms, paslaugoms ar darbams įsigyti kiekvienais kalendoriniais metais.“

*17 punktas:* „Už Viešųjų pirkimų įstatymo ir kitų viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų laikymosi užtikrinimą Administracijoje yra atsakingas Administracijos direktorius ar jo įgaliotas asmuo.“

*18 punktas:* „Administracijos direktorius ar jo įgaliotas asmuo: 18.1. tvirtina Viešųjų pirkimų organizavimo ir vidaus kontrolės tvarkos aprašą, nustatantį pirkimų procese dalyvaujančius atsakingus asmenis (struktūrinius padalinius) bei pirkimų organizavimo ir

vidaus kontrolės tvarką Administracijoje nuo pirkimų poreikio formavimo iki pirkimo sutarties įvykdymo arba, jeigu pirkimo sutartis nebuvo sudaryta, – iki pirkimo procedūros pabaigos; [...].“

**23 punktas:** „Pirkimų iniciatoriaus funkcijos ir atsakomybė: 23.1. pasirašo konfidencialumo pasižadėjimą (Tvarkos 2 priedas), nešališkumo deklaraciją (Tvarkos 3 priedas) ir užpildo privačių interesų deklaraciją, kaip tai numato Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas; 23.2. atlieka Rinkos tyrimą (neprivalomas pirkimams iki 15 000,00 Eur be PVM, ypatingos skubos pirkimus ar kitais teisės aktuose nustatytais atvejais), reikalingą potencialiems tiekėjams ir numatomai pirkimo vertei nustatyti, ir vadovaudamasis Rinkos tyrimo atlikimo tvarka užpildo Rinkos tyrimo pažymą (Tvarkos 8 priedas). Rinkos tyrimo pažyma turi būti pateikta pildant paraiškas VIPIS (pridedama kaip Paraiškos priedas); 23.3. ne vėliau kaip iki einamųjų biudžetinių metų gruodžio 15 d. VIPIS parengia informaciją apie Administracijos poreikį įsigyti prekes, paslaugas ar darbus sekantiems metams ir teikia ją Už pirkimų planavimą atsakingam asmeniui; [...]; 23.6. esant poreikiui tikslinti Pirkimų planą ar įtraukti naujus pirkimus, el. paštu [pirkimams@ukmerge.lt](mailto:pirkimams@ukmerge.lt) informuoja Už pirkimų planavimą atsakingą asmenį dėl pirkimų plano pakeitimo; [...].“

**24 punktas:** „Pirkimų organizatoriaus funkcijos ir atsakomybė: 24.1. privalo pasirašyti konfidencialumo pasižadėjimą (Tvarkos 2 priedas) ir nešališkumo deklaraciją (Tvarkos 3 priedas) bei užpildyti privačių interesų deklaraciją, kaip tai numato Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas; 24.2. vykdo pirkimų procedūras Apraše ir Tvarkos apraše nustatytais atvejais ir tvarka; 24.3. vykdo prekių, paslaugų ar darbų pirkimus naudodamasis CPO LT atlikta pirkimo procedūra ar valdoma dinamine pirkimo sistema ar sudaryta preliminarią sutartimi; 24.4. mažos vertės pirkimų atvejais atlieka tiekėjų apklausą, įvertina gautus pasiūlymus, nustato geriausią pasiūlymą ir užpildo tiekėjų apklausos pažymą VIPIS; 24.5. VIPIS suveda informaciją apie pasirašytą sutartį; [...].“

**33 punktas:** „Tvarkoje pateikiamos galimos pirkimų organizavimo priemonės ir procedūros, apimančios visus su pirkimais susijusių procesų etapus nuo pirkimų poreikio formavimo iki pirkimo sutarties įvykdymo, kai pirkimus pagal pirkimų planą atlieka Administracija, išskyrus centralizuotus pirkimus, kurių procedūrų eiga numatyta IV skyriuje.“

**35 punktas:** „Kiekvienas Pirkimo iniciatorius ne vėliau kaip iki einamųjų biudžetinių metų gruodžio 15 d. VIPIS parengia poreikio sąrašą sekantiems biudžetiniams metams ir teikia už pirkimų planavimą atsakingam Centralizuotų viešųjų pirkimų skyriui. Esant poreikiui ar nenumatytais aplinkybėmis gali būti nustatoma kita poreikių formavimo data.“

**1.9. Ukmergės rajono savivaldybės atliekų tvarkymo taisyklės, patvirtintos Ukmergės rajono savivaldybės tarybos 2025 m. gegužės 29 d. sprendimu Nr. 7-106:**

**3 punktas:** „Taisyklės reglamentuoja Savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimą, komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos (toliau – paslauga) teikimo reikalavimus Savivaldybės teritorijoje, komunalinių atliekų turėtojų ir tvarkytojų teises, pareigas ir atsakomybę bei šių Taisyklių reikalavimų laikymosi priežiūros ir kontrolės mechanizmus bei tvarką.“

**6 punktas:** „Savivaldybė organizuoja komunalinių atliekų tvarkymo sistemą, būtiną jos teritorijoje susidarantiems komunaliniams atliekoms ir komunaliniams atliekoms nepriskiriamoms buityje susidarantiems atliekoms tvarkyti, užtikrina šios sistemos

funkcionavimą, organizuoja šiukšlių ir bešeimininkų atliekų tvarkymą ir administruoja komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą. Savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistema apima komunalinių atliekų tvarkymo (surinkimo, išvežimo, rūšiavimo, apdorojimo, šalinimo ir kt.) paslaugos teikimą, visiems Savivaldybės teritorijoje esantiems komunalinių atliekų turėtojams, taip pat visuomenės informavimą ir švietimą komunalinių atliekų bei komunalinėms atliekoms nepriskiriamų buityje susidarantių atliekų tvarkymo srityje.“

*14 punktas:* „Savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistemą organizuoja, jos funkcionavimą užtikrina ir komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą administruoja Ukmergės rajono savivaldybės administracija (toliau – Savivaldybės administracija). Vykdydama šias funkcijas, Savivaldybės administracija: 14.1. atrenka komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą teikiančius komunalinių atliekų tvarkytojus įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka; 14.2. vykdo komunalinių atliekų tvarkytojų teikiamų paslaugų kokybės stebėseną ir kontrolę pagal pasirašytas sutartis su komunalinių atliekų tvarkytojais ir vadovaudamasi Savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintu Ukmergės rajono komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės stebėsenos ir kontrolės vykdymo, stebėsenos ir kontrolės rodiklių ir jų kriterijų tvarkos aprašu ir kitais teisės aktais, reglamentuojančiais komunalinių atliekų tvarkymą ir (ar) nustatančiais komunalinių atliekų tvarkymo, įskaitant pakuočių ir antrinių žaliavų tvarkymo, paslaugų teikimo reikalavimus; [...]“

## TYRIMUI REIKŠMINGA TEISMŲ PRAKTIKA

### 1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – KT) praktika:

2010 m. gegužės 13 d. nutarimas (pakartota 2013 m. vasario 20 d. nutarime):

„Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad vienas esminių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo elementų yra teisinis tikrumas ir teisinis aiškumas. Teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvas suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus teisiniam reguliavimui: jis privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, jose negali būti dviprasmybių“ (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2004 m. sausio 26 d., 2008 m. gruodžio 24 d., 2009 m. birželio 22 d. nutarimai, 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas).“

2022 m. gegužės 5 d. nutarimas:

„[...] pagal Konstituciją, *inter alia* jos 120 straipsnio 2 dalį, siekiant, be kita ko, užtikrinti viešąjį interesą, savivaldybėms įstatymu gali būti pavedama vykdyti *inter alia* funkcijas, susijusias su viešųjų paslaugų teikimu (kaip antai organizuoti teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą); savivaldybės, įgyvendindamos tokias įstatymu joms pavestas funkcijas, *inter alia* organizuodamos teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą, privalo paisyti Konstitucijos ir įstatymų, joms suteiktą kompetenciją įgyvendinti tik taip, kad būtų paisoma ne tik teritorinės bendruomenės viešojo intereso, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešojo intereso.

[...] pagal Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalies (2019 m. gruodžio 20 d. redakcija) 2 punktą savivaldybė, prieš sudarydama su jau įsteigtu įstatyme nurodyta apimtimi jos (arba kito jos atitinkamai kontroliuojamo juridinio asmens) kontroliuojamu viešųjų paslaugų teikėju vidaus sandorį dėl minėtų viešųjų paslaugų teikimo, privalo įsitikinti, kad tokių paslaugų teikimas, paisant *inter alia* veiklos skaidrumo ir viešumo reikalavimų, negali būti organizuojamas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirenkant paslaugų teikėją viešai, *inter alia* taikant Viešųjų pirkimų įstatyme įtvirtintus viešųjų pirkimų atlikimo tvarkos reikalavimus, taip pat kad tik taip bus užtikrinta, kad tokios viešosios paslaugos būtų teikiamos nuolat, kad jomis galėtų naudotis visi gyventojai, kad jos būtų kokybiškos; be to, turi būti įvertinta, ar sudarant vidaus sandorį konkrečiam viešosios paslaugos teikėjui neteikiama privilegijų, nediskriminuojami kiti šioje rinkoje veikiantys ūkio subjektai.“

2024 m. spalio 10 d. nutarimas:

„Konstitucinis Teismas 2022 m. gegužės 5 d. nutarime konstatavo, kad, pagal Konstituciją, *inter alia* jos 46 straipsnio 1, 3, 4 dalis, 120 straipsnio 2 dalį, konstitucinį teisinės valstybės principą, įstatymų leidėjas, siekdamas sudaryti prielaidas užtikrinti teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą, gali nustatyti, be kita ko, savivaldybei perduotų tokių viešųjų paslaugų teikimo organizavimo funkcijų įgyvendinimo teisinį reguliavimą. Kaip konstatavo Konstitucinis Teismas, įstatymų leidėjas, įgyvendindamas diskreciją nustatyti tokį teisinį reguliavimą, turi paisyti šalies ūkio konstitucinį pagrindą sudarančių principų (*inter alia* Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtintų asmens ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos laidavimo, sąžiningos konkurencijos ir vartotojų teisių apsaugos reikalavimų) ir kitų konstitucinių imperatyvų (*inter alia* žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos reikalavimų), *inter alia* turi įtvirtinti savivaldybių pareigą teritorinei

bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą organizuoti taip, kad nebūtų monopolizuota tokių viešųjų paslaugų teikimo rinka, nebūtų paneigtas šios rinkos dalyvių lygiateisiškumas, taip pat kad būtų užtikrinta tokių viešųjų paslaugų prieinamumas, teikimo nepertraukiamumas ir gera kokybė; tik taip būtų paisoma ne tik teritorinės bendruomenės viešojo intereso, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešojo intereso. [...].

Konstatuotina, kad Vietos savivaldos įstatymo 55 straipsnio 3 dalyje (2023 m. birželio 29 d. redakcija) įtvirtintu ginčijamu teisiniu reguliavimu nustačius, kad savivaldybei organizuojant įstatyme nurodytų viešųjų paslaugų teikimą visais atvejais netaikomi *inter alia* su sąžiningos konkurencijos laisvės užtikrinimu susiję reikalavimai ir draudimai, sudarytos prielaidos savivaldybėms visais atvejais nevykdyti jų pareigos teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą organizuoti, be kita ko, taip, kad nebūtų monopolizuota tokių viešųjų paslaugų teikimo rinka, nebūtų paneigtas šios rinkos dalyvių lygiateisiškumas. Taigi, taip sudarytos prielaidos tokios jų pareigos nevykdyti ne tik išimtiniais atvejais (*inter alia* ne tik tada, kai tai būtina konkrečiu atveju užtikrinti teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų prieinamumą, teikimo nepertraukiamumą ir gerą kokybę) ir ne tik tada, kai konkrečiu atveju įvertinus galimybę tokių viešųjų paslaugų teikimą organizuoti tokiu būdu, kuriuo būtų užtikrinta, be kita ko, sąžininga konkurencija, paaiškėja, kad tokiu būdu to nebūtų įmanoma atlikti.

Vadinasi, tokiu teisiniu reguliavimu nepaisyta *inter alia* iš Konstitucijos 46 straipsnio 1, 3, 4 dalių, 120 straipsnio 2 dalies, konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių reikalavimų įstatymų leidėjui reguliuojant teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimo organizavimą, kartu nėra užtikrinama, kad, organizuojant teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų teikimą, būtų paisoma tiek teritorinės bendruomenės viešojo intereso, tiek visos valstybinės bendruomenės viešojo intereso.

Šios konstitucinės justicijos bylos kontekste taip pat pažymėtina, kad prielaidos užtikrinti sąžiningą konkurenciją savivaldybėms administruojant viešųjų paslaugų teikimą būtų sudaromos *inter alia* tik konkrečiu atveju įsitikinus, kad, savivaldybei pavedus viešųjų paslaugų teikimą jau įsteigtam viešųjų paslaugų teikėjui, taip jam nėra teikiamos privilegijos, nėra diskriminuojami kiti atitinkamoje rinkoje veikiantys ūkio subjektai. [...].

Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, darytina išvada, kad Vietos savivaldos įstatymo 55 straipsnio 3 dalis (2023 m. birželio 29 d. redakcija) tiek, kiek pagal ją šio įstatymo 55 straipsnio 2 dalies 1, 2 ir 4 punktuose nurodytais atvejais nėra taikomi Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje nustatyti reikalavimai ir draudimai, prieštarauja Konstitucijos 46 straipsnio 1, 3, 4 dalims, 120 straipsnio 2 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.“

## 2. Lietuvos Aukščiausiojo teismo 2018 m. spalio 19 d. nutartis civ. byloje Nr. e3K-3-374-248/2018:

„Vietos savivaldos įstatymo (2016 m. birželio 28 d. įstatymo Nr. XII-2494 redakcija) 5 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę yra skirstomos į savarankiškasias ir valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms). Savarankiškasias funkcijas savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus bendruomenei ir šios interesais. [...]. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 31 punktą komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas,

antrinių žaliavų surinkimo bei perdirbimo organizavimas ir sąvartynų įrengimas bei eksploatavimas yra priskirtas prie savarankiškųjų savivaldybių funkcijų.

Atliekų tvarkymo įstatymo (2016 m. balandžio 14 d. įstatymo Nr. XII-2301 redakcija), inter alia, nustatančio atliekų tvarkymo valstybinį reglamentavimą, reikalavimus atliekų turėtojams ir atliekų tvarkytojams (1 straipsnio 1 dalis), 25 straipsnyje, apibrėžiančiame savivaldybių funkcijas atliekų tvarkymo srityje, nurodyta, kad savivaldybės organizuoja komunalinių atliekų tvarkymo sistemas, būtinas jų teritorijose susidarantioms komunalinėms atliekoms tvarkyti, užtikrina tų sistemų funkcionavimą, organizuoja atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris neegzistuoja, tvarkymą ir administruoja komunalinių paslaugų teikimą. Taigi sutiktina su apeliacinės instancijos teismo vertinimu, kad būtent savivaldybė turi teisę ir pareigą spręsti dėl tinkamo atliekų tvarkymo sistemos modelio ir jo diegimo. [...]. Komunalinių atliekų tvarkymo paslauga yra viešoji paslauga, apimanti komunalinių atliekų surinkimą, vežimą, naudojimą, šalinimą, šių veiklų organizavimą, stebėseną, šalinimo vietų vėlesnę priežiūrą (ATĮ 2 straipsnio 40 dalis). [...].

Lietuvoje tiekėjų parinkimas ir sutarčių su jais sudarymas reguliuojamas VPĮ, į kurią taip pat perkeltas Europos Sąjungos viešųjų pirkimų teisinis reguliavimas (direktyvos). VPĮ pagal kasacinio teismo praktiką pripažįstamas *lex specialis* (specialusis įstatymas) tiek Civilinio kodekso, tiek kitų teisės aktų atžvilgiu. VPĮ, kaip specialiojo įstatymo, aiškinimą ir taikymą lemia šio įstatymo tikslai ir juo reguliuojamų santykių pobūdis. Teismai, nagrinėdami tiekėjų ir perkančiųjų organizacijų ginčus, *ex officio* (pagal pareigas) sprendžia dėl VPĮ taikymo. VPĮ siekiama tinkamos kokybės prekių ir paslaugų, reikalingų valstybės ir savivaldybių darniai ir tinkamai veiklai, racionaliam valstybės biudžeto lėšų naudojimui užtikrinti, konkurencijai ir rinkos plėtrai skatinti, lygiateisiškumo, nediskriminavimo, skaidrumo principus įgyvendinančioms priemonėms garantuoti, atsižvelgiant į kovos su korupcija teisės aktų tikslus ir uždavinius. Viešųjų pirkimų teisinis reglamentavimas susijęs su viešojo intereso apsauga, todėl VPĮ viešiesiems pirkimams nustatyti specialūs reikalavimai, o šio įstatymo nuostatos aiškintinos ir taikytinos taip, kad būtų apgintas viešasis interesas (žr., pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. gruodžio 23 d. nutartį civilinėje byloje [Nr. 3K-3-583/2008](#)) [...].“

### 3. Lietuvos Apeliacinio teismo 2025 m. sausio 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e2A-109-370/2025:

„Pagal Vietos savivaldos 55 straipsnio 3 dalį, kai viešosios paslaugos teikimas yra ūkinė veikla, kaip ji apibrėžiama Konkurencijos įstatyme, turi būti įgyvendinti šio įstatymo 56 straipsnyje nustatyti reikalavimai. Šio straipsnio 2 dalies 1, 2 ir 4 punktuose nurodytais atvejais šio įstatymo 56 straipsnyje nustatyti reikalavimai ir Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje nustatyti reikalavimai ir draudimai nėra taikomi (redakcija, galiojanti nuo 2023 m. liepos 6 d.).

VPĮ 10 straipsnyje įtvirtinta išimtis – perkančioji organizacija gali nevykdyti viešojo pirkimo procedūrų pagal VPĮ tais atvejais, kai yra sudaromi vidaus sandoriai. Vidaus sandoris gali būti sudaromas, kai yra VPĮ 10 straipsnio 1 dalyje (redakcija, galiojusi nuo 2019 m. gruodžio 31 d.) įtvirtintos sąlygos: 1) perkančioji organizacija kitą perkančiąją organizaciją kontroliuoja kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį, darydama lemiamą įtaką jos strateginiams tikslams ir reikšmingiems sprendimams, įskaitant sprendimus dėl: ilgalaikio turto investavimo, perleidimo, nuomos, įkeitimo, hipotekos; kitų ūkio subjektų akcijų įsigijimo arba perleidimo; teisės valdyti ūkio subjekto (subjektų) skyrius

perdavimo. Tokią kontrolę gali atlikti ir kitas juridinis asmuo, kurį patį tokiu pačiu būdu kontroliuoja perkančioji organizacija; 2) per paskutinius 3 finansinius metus daugiau kaip 80 procentų kontroliuojamos perkančiosios organizacijos gautų vidutinių pajamų iš pirkimo-pardavimo sutarčių sudaro pajamos, gautos iš sutarčių, sudarytų su kontroliuojančia perkančiąja organizacija ar su juridiniais asmenimis, kuriuos kontroliuoja ta perkančioji organizacija, ir skirtų jos (jų) poreikiams tenkinti ar funkcijoms atlikti. Jeigu kontroliuojama perkančioji organizacija vykdė veiklą trumpiau kaip 3 finansinius metus, tai atitinkami rezultatai turi būti numatyti pagal jos veiklos planus; 3) kontroliuojamoje perkančiojoje organizacijoje nėra tiesioginio privataus kapitalo dalyvavimo.

VPĮ 10 straipsnio 2 dalyje (redakcija, galiojusi nuo 2019 m. gruodžio 31 d. iki 2023 m. sausio 1 d.) įtvirtinta, kad vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtinu atveju, kai tenkinamos VPĮ 10 straipsnio 1 dalyje išdėstytos sąlygos ir kai: 1) perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo arba 2) įsigyjamos viešosios paslaugos, administruojamos vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 9 straipsnio 2 dalimi.

VPĮ 10 straipsnio 2 dalyje (redakcija, galiojanti nuo 2023 m. sausio 1 d.) įtvirtinta, kad vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtinu atveju, kai tenkinamos VPĮ 10 straipsnio 1 dalyje išdėstytos sąlygos ir kai: 1) perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo arba 2) įsigyjamos viešosios paslaugos, administruojamos vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 55 straipsnio 2 dalimi.

Taigi, kaip matyti iš nurodytų teisės normų, reglamentuojančių perkančiosios organizacijos teisę sudaryti vidaus sandorį, priešingai nei teigia apeliantės, teisinis reguliavimas, kuriame eksplicitiškai įtvirtintas išimtinumo reikalavimas sudarant vidaus sandorius, nepakito. Pirmosios instancijos teismas pagrįstai nurodė, kad VPĮ 10 straipsnio 2 dalies pakeitimai yra susiję su Vietos savivaldos įstatymo ir Konkurencijos įstatymo atitinkamų straipsnių pakeitimais, kuriais nustatyta minėtų teisės aktų normų koreliacija, siekiant užtikrinti subjektų sąžiningą konkurenciją, tačiau nei Konkurencijos įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje, nei Vietos savivaldos įstatymo 55 straipsnio 3 dalyje nėra reglamentuota vidaus sandorių sudarymo tvarka ir sąlygos, juolab nenurodyta, jog vidaus sandoriams netaikomos VPĮ 10 straipsnio nuostatos. Įvertinęs tai, kas išdėstyta, apeliacinės instancijos teismas konstatuoja, kad Vietos savivaldos įstatymo ir Konkurencijos įstatymo atitinkamų straipsnių pakeitimai neturi teisinės reikšmės sprendžiant dėl vidaus sandorio sudarymo sąlygų, t. y. turi būti vadovujamasi VPĮ 10 straipsnio 1 ir 2 dalies nuostatomis. Minėta, kad VPĮ 10 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtinu atveju, todėl atsakovėms, sudariusioms vidaus sandorį II, tenka pareiga pagrįsti, jog jo sudarymu metu egzistavo išimtinės aplinkybės, dėl kurių paslaugų teikimas negalėjo būti organizuojamas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirenkant paslaugų teikėją viešai, taikant VPĮ įtvirtintus viešųjų pirkimų atlikimo tvarkos reikalavimus, t. y. vykdant viešojo pirkimo procedūras. [...].

[...] Konstitucinio Teismo pateikti išaiškinimai sudaro pagrindą daryti išvadą, kad kriterijai, kuriais savivaldybė, prieš sudarydama vidaus sandorį, privalo vadovautis, yra aiškiai suformuoti, t. y. savivaldybė privalo įvertinti: a) ar paslaugų teikimas, paisant veiklos skaidrumo ir viešumo reikalavimų, negali būti organizuojamas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirenkant paslaugų teikėją viešai; b) ar bus užtikrinta, kad teikiamos viešosios paslaugos bus kokybiškos ir teikiamos nuolat, jog jomis galėtų naudotis visi

gyventojai; c) ar sudarant vidaus sandorį konkrečiam viešosios paslaugos teikėjui neteikiama privilegijų, nediskriminuojami kiti šioje rinkoje veikiantys ūkio subjektai. [...]

Apeliacinės instancijos teismas konstatuoja, kad atsakovės neįrodė, jog vidaus sandoris II sudarytas esant išimtinėms sąlygoms, kai pirkimas dėl objektyvių priežasčių negalėjo būti vykdomas taikant VPĮ įtvirtintus viešųjų pirkimų atlikimo tvarkos reikalavimus. Pirma, sutartis su UAB [...] nutraukta 2022 m. lapkričio mėn., t. y. dar iki sudarant vidaus sandorį I ir prieš daugiau nei metus iki sudarant vidaus sandorį II. Taigi, atsakovė I turėjo pakankamai laiko tinkamai įvykdyti viešojo pirkimo procedūras ir parinkti paslaugų teikėją viešu būdu. Antra, faktinė situacija, kuomet atsakovės sudarė vidaus sandorį I grįsdamos iš esmės analogiškais aplinkybėmis (sutarties su UAB „VSA Vilnius“ nutraukimu, būtinybe užtikrinti nepertraukiamą ir kokybišką atliekų šalinimo viešųjų paslaugų teikimą), kaip ir vidaus sandorio II sudarymą, yra įvertinta įsiteisėjusiuose teismų procesiniuose sprendimuose, kuriuose konstatuota, kad minėtos aplinkybės neatitinka išimtinių sąlygų kaip tai numatyta VPĮ 10 straipsnio 2 dalyje. Teisėjų kolegija nors ir sutinka su apeliante, kad atliekų tvarkymo funkcijos užtikrinimas savivaldybės teritorijoje yra betarpiškai susijęs su viešuoju interesu, be kita ko, visuomenės (savivaldybės gyventojų) teise į saugią ir sveiką aplinką, tačiau tai nereiškia, jog atliekų tvarkymo paslaugų įsigijimo procesas neturi atitikti teisės aktų (VPĮ) reikalavimų. Apeliacinės instancijos teismas akcentuoja, kad atsakovė I žinojo, jog vidaus sandoris I, Lietuvos apeliaciniam teismui 2023 m. spalio 31 d. nutartimi civilinėje byloje Nr. e2A-719-933/2023 pritaikius alternatyvią sankciją, galioja 3 mėnesius, t. y. iki 2024 m. sausio 31 d., todėl galėjo ir turėjo vykdyti viešąjį pirkimą minėtoms paslaugoms įsigyti, tačiau to nepadarė, priešingai, sudarė vidaus sandorį II esant analogiškoms aplinkybėms, kurios teismų jau buvo įvertintos kaip nepakankamos pripažinti esant išimtiniam atvejui. Pažymėtina, kad atsakovė I nepagrindė, jog nebuvo galimybės paskelbti viešąjį pirkimą minėtoms paslaugoms įsigyti (CPK 178 straipsnis).

Apibendrinama tai, kas išdėstyta, teisėjų kolegija konstatuoja, kad atsakovei I turėjo būti žinoma, jog, prieš sudarydama vidaus sandorį II, ji turi įvertinti išimtinumo sąlygą, tačiau byloje neįrodyta ir apeliacinės instancijos teismas nenustatė, jog atsakovė I vidaus sandorį II sudarė esant išimtinėms sąlygoms bei kad pirkimas dėl objektyvių priežasčių negalėjo būti vykdomas taikant VPĮ įtvirtintus viešųjų pirkimų atlikimo tvarkos reikalavimus, t. y. vykdamas viešojo pirkimo procedūras ir teikėją parenkant viešai.

Apibendrinama šioje nutartyje nurodytus argumentus, teisėjų kolegija nusprendžia, kad pirmosios instancijos teismas tinkamai taikė materialiosios teisės normas, reglamentuojančias vidaus sandorio sudarymo sąlygas, taip pat nepažeidė proceso teisės normų, teisingai nustatė faktines bylos aplinkybes, tinkamai įvertino byloje esančius įrodymus ir ieškinius patenkino turėdamas tam tiek faktinį, tiek teisinį pagrindą, todėl atsakovių apeliacinis skundas atmetamas, o skundžiamas sprendimas paliekamas nepakeistas.“