

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai
Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų
ministerijai
Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai

2026 m. vasario 17 d., Nr. 26-O21AR

**DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ ĮSTATYMO NR. I-1491 10 STRAIPSNIO PAKEITIMO
ĮSTATYMO PROJEKTO (REG. NR. 25-11629(3)) IR LIETUVOS RESPUBLIKOS VIETOS SAVIVALDOS
ĮSTATYMO NR. I-533 PAKEITIMO PROJEKTO (REG. NR. 25-11630(3)) DERINIMO**

Lietuvos verslo konfederacija (toliau – LVK) išnagrinėjo Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pakartotiniam derinimui pateiktus Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo (toliau – VPĮ) Nr. I-1491 10 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą (Reg. Nr. 25-11629(3)) ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (toliau – VSĮ) Nr. I-533 pakeitimo projektą (Reg. Nr. 25-11630(3)). Žemiau teikiame LVK pastabas ir pasiūlymus.

I. Dėl keičiamų vidaus sandorio sudarymo sąlygų

LVK atkreipia dėmesį į tai, kad savivaldybės teisė sudaryti vidaus sandorius su savivaldybės kontroliuojamomis įmonėmis turi tiesioginį poveikį privačiam verslui, nes prekių ar paslaugų užsakymai, kurie galėtų būti nukreipti privačioms įmonėms, gali atitekti subjektams, kuriuos kontroliuoja savivaldybės.

Negalėjimas sąžiningai konkuruoti dėl tokių užsakymų būtų daugiau nei tik nepatogumas verslui – tai pažeistų konstitucinį imperatyvą, jog „Lietuvos ūkis yra grindžiamas privačios nuosavybės teise“ (Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) 46 straipsnio 1 dalis), o „Įstatymas draudžia monopolizuoti gamybą ir rinką, saugo sąžiningos konkurencijos laisvę“ (Konstitucijos 46 straipsnio 4 dalis).

Konstitucijos 46 straipsnio taikymą vidaus sandorių atžvilgiu ne kartą nagrinėjo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas), kurio 2024 m. spalio 10 d. nutarimą Nr. KT80-N11/2024 (toliau – Nutarimas) ir siekiama įgyvendinti siūlomais VSĮ ir VPĮ pakeitimais, kaip nurodo pakeitimus lydintis aiškinamasis raštas.

Konstitucinis Teismas apibrėžia sąlygas įstatymų leidėjui, siekiančiam nustatyti vidaus sandorių teisinį reguliavimą:

- i) **Savivaldybės neturi absoliutaus savarankiškumo.** Nutarimas nurodo nesant prieštaravimo tarp sąžiningos konkurencijos laisvės, įtvirtintos Konstitucijos 46 straipsnyje, bei savivaldybių autonomijos, kurią garantuoja Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalis. Sisteminiš šių straipsnių aiškinimas reiškia, kad įstatymo leidėjas gali perduoti tam tikras funkcijas savivaldybėms, tačiau „*nė viena iš savivaldybėms priskirtų funkcijų nereiškia absoliutaus savivaldybių savarankiškumo atitinkamoje srityje*“, o savivaldybės bei jų institucijos, veikdamos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją, „[...] *garantuoja ne tik teritorinės bendruomenės viešąjį interesą, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešąjį interesą*“ (Nutarimo 9.2 dalis).

- ii) **Savivaldybės turi pareigą nemonopolizuoti rinkos bei nepaneigti rinkos dalyvių lygiateisiškumo.** Jeigu savivaldybei perduodamas viešųjų paslaugų teikimo organizavimas, įstatymų leidėjas „*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*“, nes, kaip pabrėžė Konstitucinis Teismas „*tik taip būtų paisoma ne tik teritorinės bendruomenės viešojo intereso, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešojo intereso*“ (Nutarimo 9.4 dalis).
- iii) **Savivaldybėms gali būti leidžiama nesilaikyti pareigos tik išimtiniais atvejais.** Nutarimas leidžia įstatymo leidėjui sudaryti prielaidas savivaldybėms nevykdyti iš Konstitucijos 46 straipsnio kylančios pareigos tik išimtiniais atvejais – tik tada, „*kai tai būtina konkrečiu atveju užtikrinti teritorinei bendruomenei būtinų viešųjų paslaugų prieinamumą, teikimo nepertraukiamumą ir gerą kokybę*“ ir, „*kai kitu būdu (t. y. užtikrinant, be kita ko, sąžiningą konkurenciją) to nebūtų įmanoma atlikti*“ (Nutarimo 10 dalis).

Taikydamas šias sąlygas konkrečiai vidaus sandorių atžvilgiu, Konstitucinis Teismas daro išvadą, jog „*vidaus sandoriai, organizuojant tam tikrų viešųjų paslaugų [...] teikimą, gali būti sudaromi tik išimtiniais atvejais – tik jei taip siekiama užtikrinti, kad minėtos viešosios paslaugos būtų teikiamos nuolat, kad jomis galėtų naudotis visi gyventojai, kad jos būtų kokybiškos, be to, tik prieš tai įvertinus tokio sprendimo įtaką sąžiningai konkurencijai*“ (Nutarimo 13.3 dalis, cituojamo teksto dalis paryškinta rašto autorių).

Keičiamo VPĮ 10 straipsnio 3 dalyje siūloma įtvirtinti: „*Kai Lietuvos Respublikos 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 dalyvių konsultaciją, arba konkrečiais duomenimis pagrįstą analizę, kokią didesnę naudą savivaldybės gyventojams sukurs galimais skirtingais būdais teikiama viešoji paslauga, perkančioji organizacija pagrindžia, kad nesudarius vidaus sandorio su savivaldybės įsteigtu viešosios paslaugos teikėju nebūtų įmanoma užtikrinti visų Vietos savivaldos įstatymo 54 straipsnio 1 dalyje nustatytų reikalavimų viešosios paslaugos teikimui. <...>*“

Pirma, LVK pritaria VRM siūlymui numatyti pareigą, kad prieš sudarant vidaus sandorį būtų atliktas viešasis pirkimas, siekiant išsiaiškinti galimybę įsigyti reikiamas paslaugas, ir tik šiam nepavykus atsirastų argumentų pagrįsti, kad nesudarius vidaus sandorio su savivaldybės įsteigtu viešosios paslaugos teikėju nebūtų įmanoma užtikrinti visų VSĮ 54 straipsnio 1 dalyje nustatytų reikalavimų viešosios paslaugos teikimui – paslaugų prieinamumo, teikimo nepertraukiamumo ir geros kokybės. Kartu pažymėtina, kad minėta pareiga negali būti įgyvendinama tik formaliai ar deklaratyviai. Viešojo pirkimo rezultatai ir reali konkurencija tiesiogiai priklauso nuo pirkimo sąlygų turinio. Pertekliniai ar nepagrįsti kvalifikaciniai bei techniniai reikalavimai, neadekvatūs terminai, nepagrįstas rizikų perkėlimas tiekėjams ar maksimalus pirkimo biudžetas, neatitinkantis rinkos kainų, gali lemti tiekėjų pasyvumą, konkurencijos stoką ar net neįvykusį pirkimą. Tokiais atvejais viešojo pirkimo nesėkmė neturėtų būti savaime laikoma pakankamu ir objektyviu pagrindu sudaryti vidaus sandorį.

Antra, LVK iš esmės pritaria pareigai prieš sudarant vidaus sandorį konsultuotis su rinkos dalyviais. Vis dėlto VRM siūloma rinkos konsultacija, kaip alternatyva viešajam pirkimui, kelia pagrįstų abejonių dėl jos praktinio veiksmingumo. Nesant aiškiai reglamentuotos konsultacijos procedūros, kyla rizika, kad ji

bus vykdoma formaliai – apsiribojant ribotu subjektų ratu ar pateikiant subjektyvaus, nepakankamo ar su vertinimo tikslu tiesiogiai nesusijusio turinio klausimus. Tokiu atveju konsultacija nebūtų nukreipta į realų ir objektyvų situacijos rinkoje įvertinimą bei konkurencijos galimybių nustatymą. Siekiant, kad rinkos dalyvių konsultacija netaptų vien formaliu veiksmu, skirtu *ex post* pagrįsti vidaus sandorio sudarymą, tikslinga įtvirtinti aiškį ir privalomą jos organizavimo bei vykdymo tvarką. Tokia tvarka turėtų apibrėžti konsultacijos paskelbimo, dalyvių informavimo, klausimų turinio, gautų pasiūlymų vertinimo ir rezultatų įforminimo reikalavimus, taikomus visoms perkančiosioms organizacijoms, ketinančioms sudaryti vidaus sandorį.

Be to, šiuo metu nėra numatoma pareiga viešinti rinkos dalyvių konsultacijos metu surinktus ir susistemintus duomenis. Toks teisinio reguliavimo trūkumas nesuderinamas su skaidrumo principu ir riboja suinteresuotų asmenų galimybes objektyviai įvertinti vidaus sandorio sudarymo pagrįstumą bei teisėtumą. Atsižvelgiant į tai, turėtų būti įtvirtinta pareiga viešai skelbti konsultacijos rezultatus ir jų pagrindu priimtus sprendimus.

Trečia, LVK nepitaria siūlomai vidaus sandorio sudarymo sąlygai, pagal kurią sprendimas būtų grindžiamas konkrečiais duomenimis pagrįsta analize, vertinančia, kokią didesnę naudą savivaldybės gyventojams sukurtų viešosios paslaugos teikimas skirtingais galimais būdais. Ši sąlyga turi tiek atitikimo Konstitucijai, tiek ir praktinio įgyvendinimo problemų.

Konstituciniu požiūriu nagrinėjama sąlyga yra ydinga:

- (i) Siūloma, kad konkrečiais duomenimis pagrįsta analizė vertintų, „kokią didesnę naudą savivaldybės gyventojams sukurs galimais skirtingais būdais teikiama viešoji paslauga“. Toks siauras tik „naudos savivaldybės gyventojams“ vertinimas tiesiogiai prieštarauja Konstitucinio Teismo išaiškinimui, kad savivaldybės bei jų institucijos, veikdamos pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją, „[...] *garantuoja ne tik teritorinės bendruomenės viešąjį interesą, bet ir visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešąjį interesą*“ (Nutarimo 9.2 dalis).
- (ii) Konstitucinis Teismas nurodo, kad sprendimas sudaryti vidaus sandorį gali būti priimtas tik „prieš tai įvertinus tokio sprendimo įtaką sąžiningai konkurencijai“ (Nutarimo 13.3 dalis). Sprendimo įtakos sąžiningai konkurencijai neįmanoma įvertinti – ypač, kai toks vertinimas turi būti pagrįstas „konkrečiais duomenimis“ – jeigu savivaldybė neištiria konkrečių konkurencijos sąlygų rinkoje. Viešojo pirkimo organizavimas ar konsultacija su rinkos dalyviais, jeigu atliekama objektyviai, yra tinkami būdai tokiam tyrimui atlikti, nes jie leidžia gauti informaciją apie konkrečią rinką. Jeigu įstatymų projektų rengėjų siūloma „konkrečiais duomenimis pagrįsta analizė“ reikštų, jog sprendimas dėl vidaus sandorio galėtų būti priimtas negavus informacijos iš rinkos, tai šis būdas tiesiogiai prieštarautų Konstitucinio Teismo aiškinimui, pateiktam Nutarimo 13.3 dalyje. Jeigu, visgi, „konkrečiais duomenimis pagrįsta analizė“ apimtų ir informacijos gavimą iš rinkos, tokia analizė niekuo nesiskirtų nuo konsultacijų su rinkos dalyviais, todėl kaip savarankiška alternatyva galinti pagrįsti vidaus sandorio būtinybę taptų beprasmė.
- (iii) Konstitucinis Teismas nurodo, kad vidaus sandoriai gali būti sudaromi tik „išimtinu atveju“ (Nutarimo 13.3 dalis), tačiau „konkrečiais duomenimis pagrįsta analizė“ siejama ne su išimtinės situacijos nustatymu, o su „didesnės naudos“ vertinimu. Vidaus sandoris galėtų būti laikomas konstituciškai pateisinama išimtimi tik tuomet, kai aiškiai pagrindžiama, jog

konkurencijos mechanizmas konkrečiu atveju negali užtikrinti teisės aktuose nustatytų viešosios paslaugos teikimo reikalavimų. Išimtinės situacijos nustatymas turėtų būti siejamas su neįmanomumu (Nutarimo 10 dalis), o ne su alternatyvų lyginimu pagal jų santykinę naudingumą.

Be minėtų prieštaravimų Konstitucijai, siūloma „konkrečiais duomenimis pagrįsta analizė“ keltų praktinio įgyvendinimo problemų:

- (i) Nors tokio vertinimo tikslas formaliai siejamas su racionalių sprendimų priėmimu, siūlomame teisiniame reguliavime nėra nustatyta nei aiški analizės atlikimo metodika, nei privalomi vertinimo kriterijai, nei nepriklausomos kontrolės ar priežiūros mechanizmai. Nesant detalaus reglamentavimo, kyla pagrįsta rizika, kad savivaldybių užsakomos analizės gali būti atliekamos nepakankamai objektyviai, tendencingai ar selektyviai pasirenkant vertinimo prielaidas bei duomenis. Tokia situacija sudarytų prielaidas vidaus sandorius sudaryti formaliai pagrindžiant jų „naudingumą“, tačiau faktiškai apeinant konkurencijos principą ir neužtikrinant sąžiningos ūkio subjektų konkurencijos.
- (ii) Be to, analizės atlikimo kontekste nėra aiški „didesnės naudos“ kriterijaus reikšmė. Neaišku, ar ši nauda turėtų būti vertinama išimtinai ekonominiu aspektu (pavyzdžiui, mažesnė paslaugos kaina ar efektyvesnis išteklių panaudojimas), ar taip pat apimtų socialinius (platesnis paslaugų prieinamumas, pažeidžiamų grupių interesų užtikrinimas), aplinkosauginius ar kitus kriterijus, ar visų šių elementų visumą. Nesant aiškiai apibrėžtų vertinimo kriterijų ir jų tarpusavio santykio, „didesnės naudos“ vertinimas tampa diskrecinio pobūdžio, o tai mažina teisinį aiškumą bei didina piktnaudžiavimo riziką.

Atsižvelgiant į išdėstytą, manome, kad turėtų būti panaikinama vidaus sandorio sudarymo sąlyga, kuri būtų paremta konkrečiais duomenimis grįsta analize.

II. Dėl skaidrumo užtikrinimo

Svarbu paminėti, kad siūlomas teisinis reguliavimas neįtvirtina pareigos viešinti sprendimą pagrindžiančių vertinimų ir analizės medžiagos, o apsiriboja tik paties sprendimo paskelbimu. Toks reguliavimas iš esmės neužtikrina pakankamo skaidrumo, nes išoriniai rinkos dalyviai neturi realios galimybės įvertinti, ar sprendimas dėl savivaldybės kontroliuojamo teikėjo parinkimo buvo grindžiamas objektyviais, patikrinamais duomenimis, ar tik formaliai atitinka įstatymo reikalavimus.

Atsižvelgiant į tai, siūlytina teisiniame reguliavime aiškiai įtvirtinti pareigą viešai skelbti sprendimą dėl vidaus sandorio sudarymo pagrindžiančius dokumentus, įskaitant rinkos analizę, alternatyvų vertinimą, poveikio konkurencijai vertinimą ir kitus reikšmingus duomenis. Tokia informacija neturėtų būti laikoma konfidencialia savaime, kadangi ji paprastai neapima komercinės paslapties turinio, o yra susijusi su viešojo administravimo sprendimų pagrindimu.

Šios pareigos įtvirtinimas ne tik mažintų sprendimų priėmimo uždarmo riziką, bet ir sudarytų realias prielaidas ūkio subjektams veiksmingai ginti savo teises, taip pat užtikrintų, kad vidaus sandorių sudarymas būtų viešas, patikrinamas ir atitiktų konstitucinius konkurencijos bei lygiateisiškumo principus.

III. Dėl vidaus sandorių kontrolės ir atsakomybės priemonių

Paminėtina, kad sudarius vidaus sandorį tarp savivaldybės ir jos kontroliuojamos įmonės susiklosto specifinė teisinė situacija, kai faktinė sutarties vykdymo kontrolė iš esmės lieka to paties viešojo subjekto dispozicijoje. Tokiu atveju sutarties vykdymo priežiūra, paslaugų kokybės vertinimas, terminų laikymosi kontrolė ir atsakomybės taikymas tampa daugiau formaliais, nei realiai veikiančiais mechanizmais, kadangi tiek užsakovas, tiek paslaugos teikėjas yra susiję valdymo ir kontrolės ryšiais.

Praktikoje tai reiškia, kad savivaldybė, veikdama kaip perkančioji organizacija, objektyviai neturi pakankamos motyvacijos savo pačios įsteigtai įmonei taikyti sutartines sankcijas, įskaitant netesybas, delspinigius ar kitas atsakomybės priemones dėl netinkamo sutarties vykdymo. Tokia situacija sudaro prielaidas susilpnėti sutartinės drausmės principui bei mažina paslaugų kokybės užtikrinimo garantijas. Taigi, siekiant užtikrinti viešojo intereso apsaugą, paslaugų kokybę ir lėšų panaudojimo efektyvumą, būtina įtvirtinti aiškius ir privalomus vidaus sandorių vykdymo priežiūros bei atsakomybės mechanizmus.

IV. Dėl vidaus sandorių terminų

LVK vertinimu, teisiniame reguliavime tikslinga įtvirtinti maksimalų vidaus sandorio galiojimo terminą (pvz., 5 metai). Tai svarbu siekiant užtikrinti, kad vidaus sandoris netaptų ilgalaikė ir faktiškai nekvestionuojama išimtimi iš konkurencijos principo. Tokia situacija vestų prie rinkos monopolizavimo, kurį draudžia Konstitucijos 46 straipsnis (Nutarimo 9.4 dalis).

Per ilgesnį laikotarpį rinkos sąlygos gali iš esmės pasikeisti – gali atsirasti naujų ūkio subjektų, leidžiančių užtikrinti aukštesnę paslaugų kokybę ir ekonomiškai naudingesnes sąlygas. Nesant termino ribojimo, sudarius vidaus sandorį ilgam laikotarpiui (pavyzdžiui, 10 ar daugiau metų), rinkos dalyviai faktiškai eliminuojami iš galimybės konkuruoti dėl atitinkamų paslaugų teikimo, o tai gali lemti konkurencinės aplinkos susilpnėjimą ar net atitinkamos veiklos nutraukimą privačiame sektoriuje.

Maksimalios vidaus sandorio trukmės nustatymas sudarytų prielaidas periodiškai iš naujo įvertinti situaciją rinkoje ir patikrinti, ar vis dar egzistuoja pagrindas taikyti vidaus sandorio modelį. Toks reguliavimas užtikrintų didesnę sprendimų peržiūrą ir prisidėtų prie konkurencijos išsaugojimo.

V. Dėl VSĮ 54 straipsnio 2 dalyje nustatytos pareigos „parinkti viešosios paslaugos teikėją“

VSĮ 54 straipsnio 2 dalyje įtvirtinami atvejai, kada savivaldybė privalo parinkti viešosios paslaugos teikėją. Vis dėlto siūlomas teisinis reguliavimas nepakankamai aiškiai apibrėžia, kaip turėtų būti suprantama nuostata, kad savivaldybę parinkti viešosios paslaugos teikėją „įpareigoja viešosios paslaugos teikimą reglamentuojantis įstatymas ar šio įstatymo įgyvendinamasis teisės aktas“.

Lieka neaišku, ar tokia pareiga laikytina egzistuojančia tik tuo atveju, kai specialiajame įstatyme aiškiai ir tiesiogiai nustatyta konkreti viešosios paslaugos teikėjo parinkimo procedūra, ar pakanka bendro pobūdžio normos, kuria tam tikra veikla pripažįstama viešąja paslauga ir savivaldybei pavedama jos organizavimo funkcija.

Toks teisinio reguliavimo neapibrėžtumas sudaro prielaidas nevienodam tų pačių faktinių aplinkybių vertinimui skirtingose savivaldybėse bei suteikia pernelyg plačią diskreciją pačioms savivaldybėms spręsti, ar konkrečiu atveju jos laikytinos „įpareigotomis“ parinkti viešosios paslaugos teikėją.

Atsižvelgiant į tai, prašome aiškiai apibrėžti savivaldybėms nustatytos pareigos „parinkti viešosios paslaugos teikėją“ taikymo apimtį.

Maloniai prašome įvertinti šiuo raštu teikiamas LVK pastabas bei pasiūlymus. Vertintume galimybę aptarti minėtas pastabas su įstatymų projektų rengėjais diskusijos metu.

Dėkojame už bendradarbiavimą.

Pagarbiai

Generalinė direktorė



Ineta Rizgelė