



LIETUVOS RESPUBLIKOS KONKURENCIJOS TARYBA

NUTARIMAS

DĖL KAIŠIADORIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS SPRENDIMŲ, PAVEDANT SAVIVALDYBĖS ĮMONEI „KAIŠIADORIŲ PASLAUGOS“ TEIKTI KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ IR ATLIEKŲ, KURIŲ TURĖTOJO NUSTATYTI NEĮMANOMA ARBA KURIS NEEGZISTUOJA, TVARKYMO PASLAUGAS, ATITIKTIES LIETUVOS RESPUBLIKOS KONKURENCIJOS ĮSTATYMO 4 STRAIPSNIO REIKALAVIMAMS

2014 m. birželio 26 d. Nr. 2S-6/2014

Vilnius

(1) Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba 2014 m. birželio 26 d. posėdyje išnagrinėjo klausimą dėl Kaišiadorių rajono savivaldybės (toliau taip pat ir – Savivaldybė) sprendimų, pavedant savivaldybės įmonei „Kaišiadorių paslaugos“ (kodas 25884703, adresas Gedimino g. 133, Kaišiadorys; toliau – SĮ „Kaišiadorių paslaugos“) teikti komunalinių atliekų ir atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris neegzistuoja, tvarkymo paslaugas, atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams.

Konkurencijos taryba n u s t a t ė :

(2) Tyrimas dėl Kaišiadorių rajono savivaldybės sprendimų, pavedant SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ teikti komunalinių atliekų ir atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris neegzistuoja, tvarkymo paslaugas, atitikties Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams pradėtas Konkurencijos tarybos 2013 m. balandžio 3 d. nutarimu Nr. 1S-46¹, pagal Antrinio perdirbimo įmonių asociacijos (kodas 125352380, Gedimino pr. 28/2, Vilnius; toliau taip pat ir – Pareiškėjas) 2013 m. sausio 3 d. pareiškimą².

(3) Pareiškėjas nurodė, kad 2012 m. lapkričio 14 d. Savivaldybės administracijos su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ sudaryta Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutartis Nr. VP-193 galimai pažeidžia Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimus.

(4) Tyrimo metu dėl informacijos pateikimo buvo susirašinėjama su Savivaldybe, Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų tarnyba, UAB „Ecoservice“ ir UAB „Ekonovus“.

1. Savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistema

(5) Savivaldybės taryba 2009 m. sausio 29 d. sprendimu Nr. V17-32 patvirtino Kaišiadorių rajono savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo taisyklės (toliau – Atliekų tvarkymo taisyklės)³.

(6) Pagal šių taisyklių 8 punktą Savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistema apima komunalinių atliekų surinkimo, pervežimo ir perdavimo naudoti ar šalinti paslaugas visiems Savivaldybės teritorijoje esantiems komunalinių atliekų turėtojams.

(7) Taisyklių 6 punkte nurodyta, kad Savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistema apima šių komunalinių atliekų bei atliekų, kurių neapima gamybos atliekų tvarkymo sistemos, tvarkymą: mišrių komunalinių atliekų; antrinių žaliavų, taip pat pakuočių atliekų, pakliuvusių į

¹ Bylos 99-100 lapai.

² Bylos 1-9 lapai.

³ Bylos 30-39 lapai.

komunalines atliekas; biologiškai skaidžių atliekų, esančių komunalinėse atliekose; pavojingų buities atliekų; statybos ir griovimo atliekų; elektros ir elektroninės įrangos atliekų; gatvių, šaligatvių ir teritorijų valymo sąslavų; šešėlininkų atliekų.

(8) Pagal Atliekų tvarkymo taisyklių 4 ir 12 punktus komunalinių atliekų tvarkytojas(-ai) – įstatymų ir Savivaldybės tarybos nustatyta tvarka Savivaldybės administracijos parinktas juridinis asmuo, kuris tvarko komunalines atliekas pagal Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo ir kitų teisės aktų reikalavimus.

(9) Kaip nurodyta šių taisyklių 39 ir 40 punktuose, Savivaldybės teritorijoje esantys fiziniai ir juridiniai asmenys bei juridinių asmenų padaliniai privalo naudotis tik tų komunalinių atliekų tvarkytojų paslaugomis, su kuriais sutartis pasirašo Savivaldybės administracija, bei privalo su šiais atliekų tvarkytojais sudaryti sutartis ir atsiskaityti už suteiktas paslaugas sutartyje tarp atliekų tvarkytojo ir atliekų turėtojo nustatyta tvarka.

2. Savivaldybės sprendimai parenkant komunalinių atliekų tvarkytoją

(10) 2012 m. liepos 26 d. Savivaldybės taryba priėmė sprendimą Nr. V17-275 „Dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą teikiančio atliekų tvarkytojo parinkimo atrankos konkurso sąlygų tvirtinimo“⁴, kuriuo, be kita ko, patvirtino Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą teikiančio atliekų tvarkytojo parinkimo konkurso sąlygas (toliau – Konkurso sąlygos) ir įpareigojo Savivaldybės administracijos direktorių sudaryti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikėjo atrankos konkurso komisiją, skelbti atrankos konkursą, tvirtinti nugalėtoją ir sudaryti su juo sutartį.

(11) 2012 m. rugpjūčio 28 d. SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ kreipėsi į Savivaldybę⁵ prašydama svarstyti galimybę neorganizuoti konkurso ir su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ sudaryti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų sutartį, vadovaujantis tuo metu galiojusia Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalies redakcija⁶, kurioje buvo numatyta, kad viešųjų pirkimų procedūros galėjo būti netaikomos vidaus sandoriams, gavus Viešųjų pirkimų tarnybos sutikimą.

(12) Savivaldybės administracija 2012 m. rugpjūčio 31 d. kreipėsi į Viešųjų pirkimų tarnybą dėl sutikimo sudaryti Komunalinių atliekų tvarkymo Savivaldybėje paslaugų teikimo sutartį (vidaus sandorį) su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“⁷. Viešųjų pirkimų tarnyba 2012 m. rugsėjo 13 d. atsakyme Savivaldybei nurodė, kad yra tenkinami Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalies reikalavimai ir pritarė dėl vidaus sandorio sudarymo tarp Savivaldybės administracijos ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“⁸.

(13) Savivaldybės taryba 2012 m. rugsėjo 27 d. sprendimu Nr. V17-322⁹ pripažino netekusiu galios Savivaldybės tarybos 2012 m. liepos 26 d. sprendimą Nr. V17-275 „Dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą teikiančio atliekų tvarkytojo parinkimo atrankos konkurso sąlygų tvirtinimo“.

(14) 2012 m. spalio 18 d. įvykusio Kaišiadorių rajono savivaldybės tarybos Ūkio plėtros ir finansų komiteto posėdžio metu buvo nutarta „rekomenduoti Savivaldybės administracijos direktoriui sudaryti komunalinių atliekų tvarkymo Kaišiadorių rajono savivaldybėje vidaus sandorį

⁴ Bylos 97 lapas.

⁵ Bylos 89 lapas.

⁶Nuo 2012 m. sausio 1 d. iki 2014 m. sausio 1 d. galiojusioje Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje nurodyta, kad šio įstatymo reikalavimai netaikomi pirkimams, jeigu perkančioji organizacija sudaro sutartį su atskira juridinio asmens statusą turinčiu subjektu, kurį ji kontroliuoja kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį ir kuriame ji yra vienintelė dalyvė (arba įgyvendina valstybės ar savivaldybės, kaip vienintelės dalyvės, teises ir pareigas), ir jeigu kontroliuojamas subjektas ne mažiau kaip 90 procentų pardavimo pajamų per paskutinius finansinius metus (arba per laiką nuo subjekto įsteigimo dienos, jeigu subjektas vykde veiklą mažiau kaip vienus finansinius metus) gauna iš veiklos, skirtos perkančiosios organizacijos poreikiams tenkinti ar perkančiosios organizacijos funkcijoms atlikti. Pirkimas šioje dalyje nurodytu būdu gali būti pradamas tik gavus Viešųjų pirkimų tarnybos sutikimą.

⁷Bylos 78-80 lapai.

⁸ Bylos 76-77 lapai.

⁹ Bylos 91 lapas.

su savivaldybės įmone „Kaišiadorių paslaugos“, vadovaujantis *Viešųjų pirkimų tarnybos 2012 m. rugsėjo 13 d. išduotu sutikimu*¹⁰.

(15) Savivaldybės administracija su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ sudarė 2012 m. lapkričio 14 d. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutartį Nr. VP-193 (toliau – Sutartis)¹¹.

(16) Savivaldybės administracija Sutarties 1 punktu pavedė SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ teikti komunalinių atliekų ir atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris neegzistuoja, tvarkymo paslaugas už Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų kainą ir įmokų už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžius, kuriuos nustato Savivaldybės taryba, Savivaldybės teritorijoje esantiems atliekų turėtojams, kurie sudarys sutartis dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teisės aktų nustatyta tvarka Kaišiadorių rajono savivaldybės teritorijoje esantiems atliekų turėtojams.

(17) Sutarties 2 punkte numatyta, kad teikiamų paslaugų objektas – Savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje susidarančių mišrių komunalinių atliekų, antrinių žaliavų, įskaitant pakuotės atliekas, buityje susidarančių didelių gabaritų komunalinių atliekų, biologiškai skaidžių (žaliųjų), statybos ir griovimo, pavojingų atliekų, naudotų padangų ir kitų buityje susidarančių atliekų surinkimas iš atliekų turėtojų ir atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris neegzistuoja, atvežimas į Kaišiadorių miesto atliekų perkrovimo stotį bei atskirų atliekų srautų perdavimas šių atliekų tvarkytojams.

(18) Sutarties 4 punkte įtvirtinta komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų teikimo pradžia:

- (a) Kaišiadorių apylinkės, Palomenės, Paparčių, Žaslių seniūnijose nuo 2013 m. kovo 1 d.;
- (b) Kruonio, Nemaitonių, Pravieniškių, Rumšiškių seniūnijose nuo 2013 m. balandžio 1 d.;
- (c) Kaišiadorių miesto, Žiežmarių apylinkės, Žiežmarių seniūnijose nuo 2013 m. gegužės 1 d.;
- (d) atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris neegzistuoja, surinkimo ir vežimo paslaugas SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ turėjo pradėti teikti nuo 2013 m. birželio 1 d.

(19) Sutarties 5 punkte nustatyta, kad komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ teikia neterminuotai, kol yra užtikrinamos Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalies imperatyvios nuostatos.

(20) Savivaldybės administracija Konkurencijos tarybai paaiškino, jog, atsižvelgusi į 2012 m. iš Viešųjų pirkimų tarnybos gautą sutikimą sudaryti vidaus sandorį su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“, Savivaldybės taryba nutraukė komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas teikiančio atliekų tvarkytojo parinkimo konkurso procedūras ir su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ sudarė Sutartį¹².

(21) Nuo 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojo Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalies pakeitimai (toliau – 2014 m. redakcija)¹³, kuriais iš dalies pakeisti reikalavimai ir tvarka pirkimams, kuriuos perkančioji organizacija turi teisę sudaryti su savo kontroliuojamais asmenimis.

¹⁰ Savivaldybės tarybos Ūkio plėtros ir finansų komiteto 2012 m. spalio 18 d. protokolas (bylos 74 lapas).

¹¹ Bylos 55-71 lapai.

¹² Savivaldybės administracijos 2013 m. vasario 26 d. raštas (bylos 52-54 lapai).

¹³ Nuo 2014 m. sausio 1 d. galiojančioje Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje, be kita ko, nurodyta, kad šio įstatymo reikalavimai netaikomi pirkimams, jeigu perkančioji organizacija sudaro sutartį su atskirą juridinio asmens statusą turinčiu subjektu, kurį ji kontroliuoja kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį ir kuriame ji yra vienintelė dalyvė (arba įgyvendina valstybės ar savivaldybės, kaip vienintelės dalyvės, teises ir pareigas), ir jeigu kontroliuojamas subjektas ne mažiau kaip 80 procentų pardavimo pajamų per paskutinius finansinius metus (arba per laiką nuo subjekto įsteigimo dienos, jeigu subjektas vykde veiklą mažiau kaip vienus finansinius metus) gauna iš veiklos, skirtos perkančiosios organizacijos poreikiams tenkinti ar perkančiosios organizacijos funkcijoms atlikti. Pirkimas šioje dalyje nurodytu būdu gali būti pradedamas tik gavus Viešųjų pirkimų tarnybos sutikimą.

(22) Konkurencijos taryba nenustatė, jog prieš Savivaldybės administracijai sudarant Sutartį su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“, Savivaldybė būtų tikrinusi, ar kiti atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas teikiantys ar galintys teikti ūkio subjektai būtų atsisakę ir nenorėję teikti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų Savivaldybės teritorijoje. Priešingai, kaip nurodyta nutarimo (13) pastraipoje, Savivaldybės taryba nutraukė planuotas komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas teikiančio atliekų tvarkytojo parinkimo konkurso procedūras.

(23) Iki SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ pradėjus teikti paslaugas, komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas Savivaldybės teritorijoje teikė UAB „Ekonovus“¹⁴. UAB „Ecoservice“¹⁵ Konkurencijos tarybai nurodė, kad būtų suinteresuota ir norėtų dalyvauti atliekų tvarkymo paslaugų teikėjo Kaišiadorių rajono savivaldybėje parinkimo konkurse ar kitoje konkurencingoje procedūroje, jei tokia būtų organizuojama. Kad būtų ir kitų ūkio subjektų suinteresuotų paslaugų teikimu Savivaldybės teritorijoje patvirtina ir Pareiškėjo (Antrinio perdirbimo įmonių asociacijos) pateikti paaiškinimai¹⁶.

3. Tyrimo išvados bei Pareiškėjo, Savivaldybės ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ paaiškinimai

(24) Konkurencijos taryboje atlikto tyrimo išvados buvo išdėstytos Konkurencijos tarybos Viešojo administravimo subjektų veiklos skyriaus 2014 m. balandžio 1 d. pranešime apie atliktą tyrimą Nr. 5S-4/2014 (toliau – Pranešimas)¹⁷. Pranešime nurodyta, kad Savivaldybė su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ 2012 m. lapkričio 14 d. sudariusi Sutartį ir be konkurencingos procedūros savo kontroliuojamai SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ pavedusi neterminuotai teikti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas, suteikė šiai įmonei išimtines teises ir privilegijavo kitų ūkio subjektų atžvilgiu, nors turėjo pareigą užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę ir spręsti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas teikiančių ūkio subjektų atrankos klausimą pasitelkdama konkurenciją tarp ūkio subjektų užtikrinančią procedūrą. Atsižvelgus į tai, padaryta išvada, kad tokiu būdu Savivaldybė galėjo pažeisti Konkurencijos įstatymo 4 straipsnį.

(25) Vadovaujantis Konkurencijos įstatymo 29 straipsnio 1 ir 2 dalimis, Savivaldybė, SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ ir Pareiškėjas buvo supažindinti su tyrimo išvadomis, informuotos apie galimybę susipažinti su bylos medžiaga bei pateikti savo nuomonę dėl tyrimo išvadų¹⁸.

(26) Kaišiadorių rajono savivaldybės administracija ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ raštu pateiktuose 2014 m. balandžio 22 d. paaiškinimuose dėl tyrimo išvadų¹⁹ nurodė, jog nesutinka su Pranešime padarytomis išvadomis.

(27) Savivaldybės administracija ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ pažymėjo, kad negali būti situacijos, kai Viešųjų pirkimų įstatymo laikymasis sukelia Konkurencijos įstatymo pažeidimą. Jų nuomone, kadangi Savivaldybės administracijos ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ ketinta sudaryti sutartis tenkino abu tuo metu galiojusio Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje įtvirtintus kriterijus, Savivaldybė neprivalėjo organizuoti viešojo pirkimo konkurso ar kitos komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas teikiančių ūkio subjektų atrankos ir turėjo teisę pasinaudoti Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje nustatyta vidaus sandorio išimtimi.

(28) Savivaldybės administracija ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ taip pat atkreipė dėmesį į vieno iš Konkurencijos tarybos narių viešai išreikštą nuomonę, kad vadovaujantis teismo praktika, jei sandoris atitinka vidaus sandorio kriterijus, pirkimas nelaikytinas Konkurencijos įstatymo pažeidimu. Jų teigimu, tokia viešai pareikšta nuomonė sukuria teisėtus lūkesčius, kad sutartys,

¹⁴ Antrinio perdirbimo įmonių asociacijos 2013 m. sausio 2 d. pareiškimas, 1.2 dalis (bylos 3 lapas); Savivaldybės administracijos 2013 m. vasario 26 d. raštas, 3 dalis (bylos 53 lapas).

¹⁵ UAB „Ecoservice“ 2014 m. vasario 14 d. raštas (bylos 117 lapas).

¹⁶ Antrinio perdirbimo įmonių asociacijos 2013 m. sausio 2 d. pareiškimas, 1.2 dalis (bylos 3 lapas).

¹⁷ Bylos 121-132 lapai.

¹⁸ Konkurencijos tarybos 2014 m. balandžio 2-3 d. raštai (bylos 134-139 lapai).

¹⁹ Bylos 140-144 lapai.

sudarytos nepažeidus Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalies reikalavimų, yra teisėtos ir pagrįstos taip pat ir Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio prasme.

(29) Savivaldybės administracija ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ taip pat pažymėjo, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimas yra laikomas viešosiomis paslaugomis remiantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 31 punktu, o pagal šio įstatymo 5 straipsnio 2 dalį viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal su savivaldybėmis sudarytas sutartis kiti fiziniai ir juridiniai asmenys. Savivaldybės administracijos ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ nuomone, šios nuostatos reiškia, kad viešąsias paslaugas savivaldybių teritorijoje turi teikti būtent savivaldybių įsteigtos įmonės, ir tik pastarųjų nesant, savivaldybės įgyja teisę sudaryti sutartis su kitais fiziniais ar juridiniais asmenimis. Kadangi viena iš SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ funkcijų yra komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimas, Savivaldybės ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ nuomone, remdamasi Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalimi, Savivaldybės administracija galėjo bei privalėjo sudaryti komunalinių atliekų tvarkymo viešųjų paslaugų sutartį su šia įmone, ir tokie veiksmai negali būti laikomi sudarantys konkurencijos sąlygų skirtumus atitinkamoje rinkoje konkuruojantiems ūkio subjektams Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio prasme.

(30) Antrinio perdirbimo įmonių asociacija paaiškinimų raštu dėl tyrimo išvadų nepateikė.

(31) 2014 m. birželio 5 d. įvyko Konkurencijos tarybos posėdis, kurio metu buvo išklaustyti Pareiškėjo, Savivaldybės bei SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ atstovų žodiniai paaiškinimai²⁰.

(32) Pareiškėjo atstovas nurodė, jog pritaria tyrimo išvadoms bei pažymėjo, jog Viešųjų pirkimų įstatymas turi būti vertinamas sistemiškai su Konkurencijos įstatymu, todėl Savivaldybė, parinkdama komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas teikiančią subjektą, remdamasi Viešųjų pirkimų įstatymu, turėjo atsižvelgti į Konkurencijos įstatymo 4 straipsnį ir nesudaryti skirtingų konkurencijos sąlygų.

(33) Savivaldybės ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ atstovas palaikė Savivaldybės administracijos raštu pateiktuose paaiškinimuose išdėstytus argumentus. Jis papildomai pažymėjo, jog iš esmės komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo rinkoje dėl jos specifiškumo konkurencija yra ribota, o SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ įsteigta teikti viešąsias paslaugas Savivaldybės teritorijoje, todėl kiti subjektai negali teikti tokių pačių paslaugų toje pačioje rinkoje.

Konkurencijos taryba k o n s t a t u o j a :

4. Dėl Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio taikymo komunalinių atliekų tvarkymo srityje

(34) Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad sąžiningos konkurencijos apsauga yra pagrindinis būdas užtikrinti asmens ir visuomenės interesų darną reguliuojant ūkinę veiklą, sukurti ūkio, kaip sistemos, savireguliaciją, skatinančią optimaliai paskirstyti ekonominius išteklius, veiksmingai juos panaudoti, didinti ekonominį augimą ir kelti vartotojų gerovę. Tačiau asmens ūkinės veiklos laisvė savaime negarantuoja konkurencijos, todėl valstybė turi saugoti sąžiningą konkurenciją.²¹ Valstybė negali neribotai kištis į asmens ūkinę veiklą, todėl nustatomais apribojimais neleistina paneigti esmines ūkinės veiklos laisvės nuostatas, tokias kaip ūkinės veiklos subjektų lygiateisiškumas, sąžininga konkurencija²². Konstitucinė sąžiningos konkurencijos apsaugos garantija reiškia *inter alia* draudimą ūkinę veiklą reguliuojančioms valstybės valdžios, savivaldybių institucijoms priimti sprendimus, iškreipiančius ar galinčius iškreipti sąžiningą

²⁰Konkurencijos tarybos bylos nagrinėjimo posėdžio 2014 m. birželio 5d. protokolas Nr. 4S-10/2014 (bylos 150-160 lapai).

²¹ Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas byloje Nr. 28/08; 2009 m. balandžio 29 d. nutarimas byloje Nr. 23/05-18/07.

²² Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas Nr. KT18-N7/2014.

konkurenciją²³. Riboti ūkinės veiklos laisvę galima, tik jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo²⁴.

(35) Šiems Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtintiems pagrindiniams ūkinės veiklos organizavimo ir sąžiningos konkurencijos principams užtikrinti yra skirtos ir Konkurencijos įstatymo nuostatos.

(36) Konkurencijos įstatymo 1 straipsnio 1 ir 2 dalyse nurodyta, kad šio įstatymo tikslas – saugoti sąžiningos konkurencijos laisvę Lietuvos Respublikoje, ir jis reglamentuoja konkurenciją ribojančią ar galinčią riboti viešojo administravimo subjektų bei ūkio subjektų veiklą ir nesąžiningos konkurencijos veiksmus, nustato šių subjektų teises, pareigas ir atsakomybę bei konkurencijos ribojimo ir nesąžiningos konkurencijos priežiūros Lietuvos Respublikoje teisinius pagrindus.

(37) Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 1 dalis numato viešojo administravimo subjektų pareigą užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę ir nurodo, kad viešojo administravimo subjektai, vykdydami jiems pavestus uždavinius, susijusius su ūkinės veiklos reguliavimu Lietuvos Respublikoje, privalo užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę. Šio straipsnio 2 dalis nurodo, kad viešojo administravimo subjektams draudžiama priimti teisės aktus arba kitus sprendimus, kurie teikia privilegijas arba diskriminuoja atskirus ūkio subjektus ar jų grupes ir dėl kurių atsiranda ar gali atsirasti konkurencijos sąlygų skirtumų atitinkamoje rinkoje konkuruojantiems ūkio subjektams, išskyrus atvejus, kai skirtingų konkurencijos sąlygų neįmanoma išvengti vykdant Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimus.

(38) Apibendrinus šias Konstitucijos ir Konkurencijos įstatymo nuostatas, akivaizdu, jog Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimai taikomi visiems viešojo administravimo subjektų sprendimams, kuriais yra daroma įtaka konkurencijai ūkinės veiklos srityse, kuriose viešojo administravimo subjektai vykdo jiems pavestus uždavinius, susijusius su ūkinės veiklos reguliavimu. Taigi, viešojo administravimo subjektai, vykdydami jiems pavestas funkcijas, privalo siekti, kad jų sprendimai neribotų konkurencijos, ir imtis priemonių, kad būtų užtikrinta sąžininga konkurencija tarp ūkio subjektų.

4.1. Dėl Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimų santykio su savivaldybių funkcijų atliekų tvarkymo srityje įgyvendinimo būdais

(39) Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 31 punkte ir Atliekų tvarkymo įstatymo 25, 30-31 straipsniuose įtvirtinta, kad viena iš savivaldybių savarankiškųjų funkcijų yra komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, šių atliekų tvarkymo organizavimas, įskaitant sprendimų, susijusių su šių bei joms prilygintų atliekų tvarkytojų parinkimu, priėmimą. Tačiau, kaip nurodyta Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 1 punkte, nors savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę bei yra atsakingos už savarankiškųjų funkcijų atlikimą, įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės privalo vadovautis įstatymų nustatytais reikalavimais ir tvarka.

(40) Atsižvelgus į šias įstatymų nuostatas, akivaizdu, jog Kaišiadorių rajono savivaldybė, priimdama sprendimus dėl komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo, įskaitant ir susijusius su atliekų tvarkytojo parinkimu, neturi neribotos diskrecijos, tačiau yra saistoma, be kitų, taip pat ir minėtų Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio bei Konstitucijos reikalavimų, numatančių būtinybę užtikrinti ir saugoti konkurenciją. Spręsdama, koku konkrečiu būdu įgyvendinti savo funkcijas

²³ Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d. nutarimas byloje Nr. 3/02-7/02-29/03.

²⁴ Konstitucinio Teismo 2009 m. balandžio 29 d. nutarimas byloje Nr. 23/05-18/07; 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas Nr. KT18-N7/2014.

komunalinių atliekų tvarkymo srityje, Savivaldybė bet kuriuo atveju privalo laikytis Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje nurodytų konkurencijos apsaugos reikalavimų.

(41) Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 40 dalyje nurodyta, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos yra viešosios paslaugos. Šio įstatymo 30 straipsnio 11 dalyje nurodyta, kad savivaldybė ar savivaldybės pavedimu komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius atrenka komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą teikiančius atliekų tvarkytojus įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka.

(42) Vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnio 1 ir 2 dalių bei 9 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatos nurodo, kad viešąsias paslaugas gali teikti įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka parinkti įvairūs subjektai (biudžetinės ir viešosios įstaigos, savivaldybės įmonės, akcinės bendrovės ir kiti subjektai), o pati savivaldybė (seniūnija) šias paslaugas gali teikti tik tais atvejais, kai nėra kitų viešųjų paslaugų teikėjų. Be to, savivaldybė steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus gali tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės.

(43) Kaip matyti iš šių Atliekų tvarkymo įstatyme bei Vietos savivaldos įstatyme numatytų nuostatų, jos numato tam tikrus būdus (įskaitant jų taikymo specifiką), kuriais disponuoja savivaldybės, spręsdamos, kaip konkrečiu būdu organizuoti viešųjų paslaugų, įskaitant ir komunalinių atliekų tvarkymo, teikimą, be kita ko, parenkant šių paslaugų teikėjus. Tačiau šių būdų reglamentavimas nepaneigia savivaldybėms keliamų bendrų reikalavimų viešųjų paslaugų organizavimui, įskaitant ir Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje numatytą konkurencijos apsaugos reikalavimą.

(44) Šią išvadą patvirtina ir Lietuvos vyriausias administracinis teismas (toliau – LVAT), kuris, nagrinėdamas Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio taikymo sritį, pripažino, kad teisės normos, numatančios savivaldybių galimybes pasirinkti iš kelių skirtingų būdų, kaip organizuoti tam tikrų paslaugų teikimą, įtvirtina abstrakčią, bendro pobūdžio savivaldybės galimybę (subjektinę teisę kaip abstraktų elgesio modelį) pasirinkti keletą skirtingų būdų, kaip bus užtikrinamas viešųjų paslaugų teikimas, o Konkurencijos įstatymas nustato šios galimybės (teisės) įgyvendinimo sąlygas. Savivaldybės teisės įgyvendinimas negali būti tapatinamas su reikalavimų vykdymu, todėl negalima teigti, kad savivaldybei suteiktos teisės įgyvendinimas eliminuoja Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio taikymą²⁵.

(45) Apibendrinus šiuos paaiškinimus, akivaizdu, kad, priešingai, nei teigė Kaišiadorių rajono savivaldybė ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“, aplinkybė, jog Savivaldybė, pavesdama SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ teikti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas, vadovavosi Vietos savivaldos įstatyme numatytomis galimybėmis pasirinkti komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo būdą, nereiškia, kad šie sprendimai nepatenka į Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio taikymo sritį. Šiame straipsnyje yra įtvirtinti konkurencijos apsaugos reikalavimai, kurie saisto Savivaldybės diskreciją komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo srityje ir kurių laikymosi priežiūrą atlieka Konkurencijos taryba.

4.2. Dėl Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio ir vidaus sandorių komunalinių atliekų tvarkymo srityje santykio

(46) Išvados, kad nagrinėjami Savivaldybės sprendimai patenka į Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio taikymo sritį ir kad Konkurencijos taryba turi kompetenciją nagrinėti šio straipsnio pažeidimus, nepaneigia Savivaldybės bei SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ argumentai, kad Savivaldybės pavedimas SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ yra vidaus sandoris, atitinkantis Viešųjų pirkimų įstatyme nustatytus kriterijus, ir todėl jis negali pažeisti Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimų.

²⁵ LVAT išplėstinės kolegijos 2011 m. kovo 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2563/2011, UAB „Trakų paslaugos“ v Konkurencijos taryba.

(47) Viešųjų pirkimų įstatymas reglamentuoja viešųjų pirkimų, įskaitant įvairių paslaugų pirkimų, atlikimo procedūras. Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje²⁶ numatyta galimybė bei sąlygos be viešųjų pirkimų procedūros perkančiosioms organizacijoms sudaryti vidaus sandorius. Nurodyta, kad atliekant pirkimus šio įstatymo reikalavimai netaikomi pirkimams, jeigu perkančioji organizacija sudaro sutartį su atskirą juridinio asmens statusą turinčiu subjektu, kurį ji kontroliuoja kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį ir kuriame ji yra vienintelė dalyvė (arba įgyvendina valstybės ar savivaldybės, kaip vienintelės dalyvės, teises ir pareigas), ir jeigu kontroliuojamas subjektas ne mažiau kaip 80 procentų (iki 2014 m. sausio 1 d. – 90 procentų) pardavimo pajamų per paskutinius finansinius metus (arba per laiką nuo subjekto įsteigimo dienos, jeigu subjektas vykdė veiklą mažiau kaip vienus finansinius metus) gauna iš veiklos, skirtos perkančiosios organizacijos poreikiams tenkinti ar perkančiosios organizacijos funkcijoms atlikti. Pirkimas tokiu būdu gali būti pradedamas tik gavus Viešųjų pirkimų tarnybos sutikimą.

(48) Vertinant nurodytus kriterijus atitinkančių vidaus sandorių santykį su Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimais viešojo administravimo subjektams, būtina atsižvelgti į tokių sandorių sudarymo aplinkybes, be kita ko, susijusias su ūkinės veiklos sritimi, kurioje jie yra sudaromi. Tokį vertinimą lemia minėti Konstitucijoje ir Konkurencijos įstatyme įtvirtinti konkurencijos apsaugos reikalavimai, kurių negali paneigti galimybė tam tikrais atvejais sudaryti vidaus sandorius.

(49) Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 11 ir 12 dalyse nurodyta, kad savivaldybė ar savivaldybės pavedimu komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius atrenka komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą teikiančius atliekų tvarkytojus įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka. Atliekų tvarkytojas komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas teikti savivaldybės teritorijoje gali vykdyti tik tuo atveju, jeigu jį išrenka savivaldybė ar komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius.

(50) Savivaldybių sprendimai, koku konkrečiu būdu parinkti komunalinių atliekų tvarkytojus, daro tiesioginę įtaką konkurencijos sąlygoms, nes gali lemti, koku būdu ūkio subjektai gali konkuruoti dėl šių paslaugų teikimo, arba net gali konkurenciją visiškai eliminuoti, pavyzdžiui, tiesiogiai suteikiant išimtines teises veikti atitinkamoje rinkoje ar kitu būdu sudarant monopolines ūkinės veiklos vykdymo sąlygas. Dėl šios priežasties savivaldybių diskrecija spręsti dėl komunalinių atliekų tvarkytojų parinkimo būdo, įskaitant ir galimybę sudaryti vidaus sandorį dėl šių paslaugų teikimo, negali būti nagrinėjama atsietai nuo konkurencijos apsaugos reikalavimų viešojo administravimo subjektams, numatytų ne tik Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje, tačiau ir Konstitucijos 46 straipsnyje.

(51) Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 46 straipsnio 4 dalies nuostatą, kad „įstatymas saugo sąžiningos konkurencijos laisvę“, yra pažymėjęs, jog ji reiškia įpareigojimą įstatymų leidėjui įstatymais nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad gamyba ir rinka nebūtų monopolizuotos, kad būtų užtikrinta sąžiningos konkurencijos laisvė bei numatytos priemonės jai apsaugoti. Sąžiningos konkurencijos apsaugos garantija reiškia *inter alia* draudimą ūkinę veiklą reguliuojančioms valstybės valdžios, savivaldybių institucijoms priimti sprendimus, iškreipiančius ar galinčius iškreipti sąžiningą konkurenciją²⁷.

(52) Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje taip pat yra pripažįstamas griežtas vidaus sandorių taikymas, nes pagrindinis Europos Sąjungos teisės taisyklių dėl viešųjų pirkimų tikslas yra sudaryti sąlygas neiškraipytai konkurencijai visose valstybėse narėse darbų atlikimo, prekių tiekimo ir paslaugų teikimo srityse, o jų išimtys turi būti taikomos siaurai²⁸. Europos

²⁶ Įtvirtinimas ir įvairūs pakeitimai: 2010 m. vasario 11 d. įstatymas Nr. XI-678 (įsigaliojo 2010 m. kovo 2 d.), 2010 m. gruodžio 23 d. įstatymas Nr. XI-1255 (įsigaliojo 2011 m. sausio 6 d.), 2011 m. rugsėjo 29 d. įstatymas Nr. XI-1605 (įsigaliojo nuo 2012 m. sausio 1 d.), 2013 m. spalio 22 d. įstatymas Nr. XII-569 (įsigaliojo 2014 m. sausio 1 d.).

²⁷ Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d. nutarimas byloje Nr. 3/02-7/02-29/03.

²⁸ Teisingumo Teismo 2005 m. sausio 11 d. sprendimas byloje Nr. C-26/03, *StadtHalle ir RPL RecyclingparkLochauGmbH*, 44 ir 46 pastraipos; 2014 m. gegužės 8 d. sprendimas byloje Nr. C-15/13, *TechnischeUniversitätHamburg-Harburg irHochschulInformationsSystemGmbH*, 22-23 pastraipos.

Sąjungos teisė nedraudžia nustatyti konkurencijos teisės požiūriu griežtesnes taisykles, užtikrinančias didesnę konkurencijos apsaugą²⁹.

(53) Atsižvelgus į šiuos ir nutarimo 4.1 dalyje nurodytus išaiškinimus, akivaizdu, kad Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje numatyta subjekcinė teisė savivaldybėms esant tam tikroms sąlygoms sudaryti sutartis netaikant šiame įstatyme numatytų viešųjų pirkimų procedūrų, negali būti taikoma tokiu būdu, kad paneigtų Konstitucijos 46 straipsnyje ir Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje numatytus konkurencijos apsaugos reikalavimus.

(54) Atitinkamai, savivaldybių sprendimai, kuriais daroma tiesioginė įtaka konkurencijos tarp komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikėjų sąlygoms (pavyzdžiui, yra grėsmė, jog atitinkamais sprendimais gali būti iš esmės pašalinta konkurencija atitinkamoje rinkoje), privalo būti priimami, be kita ko, laikantis konkurencijos apsaugos reikalavimų, todėl šie sprendimai patenka į Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio taikymo sritį, nepriklausomai nuo to, ar jie priimti naudojantis Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje numatyta vidaus sandorių išimtimi ar ne.

(55) Priešingai nei teigia Kaišiadorių rajono savivaldybė ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“, šios išvados nepaneigia ankstesnė Konkurencijos tarybos ir teismo praktika nagrinėjant savivaldybių sprendimus vidaus sandorių atvejais.

(56) Vertinant Konkurencijos tarybos ir teismo praktiką, susijusią su Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio taikymu vidaus sandoriams, būtina atsižvelgti į tai, kad Konkurencijos taryba vadovaujasi konkrečiu atveju aktualia LVAT praktika. Be to, būtina įvertinti konkrečiu atveju nagrinėtas faktines ir teisines aplinkybes.

(57) LVAT yra pripažinęs, jog sutartims sudarytoms ir Konkurencijos tarybos nutarimams dėl Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio taikymo jų atžvilgiu priimtiems iki Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje įtvirtinant vidaus sandorio išimtį (t. y. iki 2010 m. kovo 2 d.), šios išimties klausimas nėra aktualus³⁰. Vertindamas Konkurencijos tarybos nutarimą³¹ dėl Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio taikymo, priimtų įsigaliojus vidaus sandorių išimčiai, teisėtumą, LVAT atsižvelgė į Viešųjų pirkimų įstatyme numatytus vidaus sandorio kriterijus. Tačiau ir šiais atvejais LVAT nekonstatavo, kad atitinkami savivaldybės sprendimai atitinka Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimus ar kad šis straipsnis tokiems sandoriams apskritai jokiais aplinkybėmis netaikomas³², net jei dėl atitinkamų sprendimų yra iš esmės pašalinta konkurencija rinkoje, pavyzdžiui, sudarius vienam ūkio subjektui monopolines ūkinės veiklos sąlygas rinkoje. Pastebėtina, kad tokio pobūdžio vertinimo – ar vidaus sandoris gali pateisinti visišką konkurencijos apribojimą – teismas savo praktikoje nėra atlikęs. Taigi, ankstesnė teismo praktika nepaneigia galimybės Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio prasme vertinti, ar konkrečiu vidaus sandoriu nebuvo eliminuota konkurencija.

(58) Be to, vertinant ankstesnę Konkurencijos tarybos ir teismo praktiką būtina atsižvelgti ir į Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio, reglamentuojančio komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo principus, pakeitimus.

²⁹LVAT išplėstinės kolegijos 2011 m. kovo 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2563/2011, UAB „Trakų paslaugos“ v Konkurencijos taryba.

³⁰LVAT išplėstinės kolegijos 2011 m. kovo 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2563/2011, UAB „Trakų paslaugos“ v Konkurencijos taryba.

³¹ Konkurencijos tarybos 2010 m. balandžio 1 d. nutarimas Nr. 2S-8; 2010 m. birželio 10 d. nutarimas Nr. 2S-15, 2011 m. sausio 20 d. nutarimas Nr. 2S-1; 2011 m. sausio 20 d. nutarimas Nr. 2S-1.

³² LVAT 2011 m. gegužės 5 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1491/2011, Konkurencijos taryba v Vilniaus miesto savivaldybė (UAB „Grinda“ byla), Konkurencijos tarybos nutarimas panaikintas, nes Konkurencijos taryba neįvertino savivaldybės argumentų dėl vidaus sandorio sąlygų; LVAT išplėstinės kolegijos 2011 m. gruodžio 15 d. sprendimu administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-2277/2011, Konkurencijos taryba v Vilniaus miesto savivaldybė (UAB „Vilniaus vystymo kompanija“ byla), Konkurencijos tarybos nutarimas pripažintas teisėtu, nes savivaldybė neįrodė, kad sandoris tenkina vidaus sandorio kriterijus, ir teismas neatliko vertinimo, ar Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio pažeidimas būtų konstatuotas vidaus sandorio atžvilgiu; LVAT 2012 m. rugsėjo 6 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-2001/2012, Vilniaus miesto savivaldybė ir UAB „Grinda“ v Konkurencijos taryba, taip pat nenustatyta, kad sandoris tenkintų vidaus sandorio kriterijus.

(59) Iki 2012 m. balandžio 28 d. galiojusioje Atliekų tvarkymo 30 straipsnio 4 dalyje buvo nurodyta, kad eksploatuoti komunalinių atliekų tvarkymo sistemą savivaldybės gali pavesti (kaip privalomą užduotį) savivaldybės įsteigta bendrovei arba kelių savivaldybių įsteigta atliekų tvarkymo įstaigai, įmonei ar organizacijai. Savivaldybės gali organizuoti ir komunalinių atliekų tvarkymo sistemos eksploatavimo ir plėtojimo paslaugų operatorių (atliekų tvarkytojų) atrankos konkursą arba, nutarusios įvesti vietinę rinkliavą iš atliekų turėtojų už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą, turi organizuoti komunalinių atliekų tvarkymo (komunalinių atliekų tvarkymo sistemos eksploatavimo ir plėtojimo) paslaugų viešojo pirkimo konkursą. Nuo 2012 m. balandžio 28 d. įsigaliojus Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio pakeitimams, šio straipsnio 11 dalyje numatyta, kad savivaldybė ar savivaldybės pavedimu komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius atranka komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą teikiančius atliekų tvarkytojus įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka.

(60) Taigi, skirtingai nei anksčiau, nuo 2012 m. balandžio 28 d. Atliekų tvarkymo įstatymas nebeįvardina *expressis verbis* galimybės pavesti komunalinių atliekų tvarkymą savivaldybių įsteigtoms bendrovėms, tačiau numato tik bendro pobūdžio normą, kad atliekų tvarkytojai parenkami teisės aktų nustatyta tvarka. Tokie Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimai patvirtina, kad savivaldybių sprendimai komunalinių atliekų tvarkymo srityje turi būti vertinami atskirai, atsižvelgus į konkrečią faktinę ir teisinę situaciją.

4.3. Dėl Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio taikymo nagrinėjamu atveju

(61) Apibendrinus nutarimo 4.1 ir 4.2 dalyse pateiktus paaiškinimus, akivaizdu, jog Atliekų tvarkymo įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo, Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatos, taip pat ankstesnė Konkurencijos tarybos ir teismo praktika nesudaro kliūčių vertinti, ar Kaišiadorių rajono savivaldybės sprendimas sudaryti 2012 m. lapkričio 14 d. Sutartį, kurios pagrindu Savivaldybės administracija pavedė SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ teikti komunalinių atliekų ir atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris neegzistuoja, tvarkymo paslaugas, neprieštarauja Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams.

(62) Vadovaujantis Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 2 dalimi, viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktai ar kiti sprendimai vertinami kaip Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio pažeidimas, kai nustatoma šių aplinkybių visuma:

- (a) viešojo administravimo subjekto teisės aktas ar kitoks sprendimas teikia privilegijas arba diskriminuoja atskirus ūkio subjektus ar jų grupes;
- (b) dėl tokio sprendimo atsiranda ar gali atsirasti konkurencijos sąlygų skirtumų atitinkamoje rinkoje konkuruojantiems ūkio subjektams;
- (c) skirtingos konkurencijos sąlygos nėra lemtos Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimų vykdymo.

5. Dėl atitinkamos rinkos apibrėžimo ir jos dalyvių

(63) Siekiant įvertinti, ar dėl Savivaldybės sprendimo sudaryti Sutartį su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ atsiranda ar gali atsirasti konkurencijos sąlygų skirtumų atitinkamoje rinkoje konkuruojantiems ūkio subjektams, bei tai, ar Sutarties nuostatomis vieniems ūkio subjektams suteikiamos privilegijos kitų ūkio subjektų atžvilgiu, svarbu nustatyti, kokiai atitinkamai rinkai Sutartis daro įtaką, bei ar yra kitų atitinkamas paslaugas teikiančių ar galinčių teikti ūkio subjektų.

(64) Nagrinėjant galimą Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimų pažeidimą, rinkos apibrėžimo detalumas yra svarbus tiek, kiek jis leidžia įvertinti, ar konkretus viešojo administravimo subjekto sprendimas nepažeidžia Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio nuostatų, pakanka nustatyti, jog ūkio subjektai konkuruoja ar galėtų konkuruoti nesant diskriminacinių ir sąžiningos konkurencijos sąlygų neatitinkančių ribojimų, t. y. rinkos apibrėžimui yra taikomi

specifiniai, minimalūs reikalavimai, laikantis sąlygos, jog yra įmanoma nustatyti, kad yra ūkio subjektų, kurių atžvilgiu yra ar gali būti sudaromos skirtingos konkurencijos sąlygos³³.

(65) Pagal Konkurencijos įstatymo 3 straipsnio 1, 3 ir 12 dalis, atitinkama rinka yra tam tikros prekės rinka tam tikroje geografinėje teritorijoje, atitinkamai, prekės rinka apibrėžiama kaip visuma prekių, kurios pirkėjų požiūriu yra tinkamas pakaitalas viena kitai pagal jų savybes, naudojimą ir kainas, o geografinė rinka – teritorija, kurioje visi ūkio subjektai susiduria su iš esmės panašiomis konkurencijos sąlygomis tam tikroje prekės rinkoje ir kuri, atsižvelgiant į tai, gali būti atskiriama nuo gretimų teritorijų. Atitinkamos rinkos apibrėžimas detalizuojamas Konkurencijos tarybos paaiškinimuose dėl atitinkamos rinkos apibrėžimo, patvirtintais Konkurencijos tarybos 2000 m. vasario 24 d. nutarimu Nr. 17 „Dėl Konkurencijos tarybos paaiškinimų dėl atitinkamos rinkos apibrėžimo“.

(66) Pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 39 dalį komunalinės atliekos apibrėžtos kaip buitinės (buityje susidarančios) atliekos ir kitokios atliekos, kurios savo pobūdžiu ar sudėtimi yra panašios į buitines atliekas. Pagal šio įstatymo 2 straipsnio 18 dalį atliekų tvarkymas – atliekų surinkimas, vežimas, naudojimas ir šalinimas, šių veiklų organizavimas ir stebėseną, šalinimo vietų vėlesnė priežiūra, įskaitant, kai minėtus veiksmus atlieka prekiautojas atliekomis ar tarpininkas. Šio straipsnio 14 ir 22 dalyse nurodyta, kad atliekų surinkimas – atliekų paėmimas iš atliekų turėtojų, įskaitant rūšiuojamąjį atliekų surinkimą ir parengiamąjį laikymą iki atliekų surinkimo įrenginiuose, kuriuose atliekos iškraunamos, kad jas galima būtų paruošti pervežti į atliekų naudojimo ar šalinimo įrenginius; o atliekų vežimas – atliekų paėmimas iš jų turėtojo, vežimas ir perdavimas atliekų naudotojui ar šalintojui³⁴.

(67) Kaišiadorių rajono savivaldybės tarybos patvirtintų Atliekų tvarkymo taisyklių 8 punkte nustatyta, kad Savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistema apima komunalinių atliekų surinkimo, pervežimo ir perdavimo naudoti ar šalinti paslaugas visiems Savivaldybės teritorijoje esantiems komunalinių atliekų turėtojams. Šių taisyklių 6 punkte nurodyta, kad Savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistema apima šių komunalinių atliekų bei atliekų, kurių neapima gamybos atliekų tvarkymo sistemos, tvarkymą: mišrių komunalinių atliekų; antrinių žaliavų, taip pat pakuočių atliekų, pakliuvusių į komunalines atliekas; biologiškai skaidžių atliekų, esančių komunalinėse atliekose; pavojingų buitinių atliekų; statybos ir griovimo atliekų; elektros ir elektroninės įrangos atliekų; gatvių, šaligatvių ir teritorijų valymo sąšlavų; šešėlininkų atliekų. Kaip matyti iš Atliekų tvarkymo taisyklių 8 punkto, Savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistema apima komunalinių atliekų surinkimo, pervežimo ir perdavimo naudoti ar šalinti paslaugas. Kaip matyti iš nutarimo (16) ir (17) pastraipų, Sutartimi Savivaldybė pavedė SĮ „Kaišiadorių paslaugas“ teikti iš esmės analogiškai apibūdintas komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas.

(68) Atsižvelgus į šias aplinkybes nagrinėjamu atveju, vertinant Savivaldybės sprendimo sudaryti Sutartį atitiktį Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams, prekės rinka apibrėžiama kaip komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas, kaip jos suprantamos pagal Atliekų tvarkymo įstatymą ir Atliekų tvarkymo taisykles.

(69) Apibrėžiant nagrinėjamų komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų geografinę rinką, atsižvelgtina į tai, kad pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 25 straipsnį jų teritorijoje susidarančių komunalinių atliekų tvarkymo sistemas organizuoja savivaldybės. Šio įstatymo 30 straipsnio 12 dalyje nurodyta, kad atliekų tvarkytojas, teikiantis komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą, šią veiklą savivaldybės teritorijoje gali vykdyti tik tuo atveju, jeigu ją išrenka savivaldybė ar komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius. Atliekų tvarkymo įstatymo 31 straipsnio 1 dalyje taip pat nurodyta, kad savivaldybių tarybos turi patvirtinti taisykles,

³³LVAT 2010 m. gegužės 21 d. nutartis administracinėje byloje A⁵⁰²-539/2010, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija ir Žuvininkystės departamentas prie Žemės ūkio ministerijos. v Konkurencijos taryba.; 2012 m. gegužės 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1484/2012, Trakų rajono savivaldybės administracija ir UAB „Komunalinių įmonių kombinatas“ v Konkurencijos taryba.

³⁴Analogiškai komunalinės atliekos jų tvarkymas, surinkimas ir vežimas buvo apibrėžti ir Sutarties sudarymo metu (2012 m. lapkričio 14 d.) galiojusioje Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio redakcijoje.

reglamentuojančias savivaldybės komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimą, komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimą ir užtikrinančias, kad šios paslaugos atitiktų nustatytus reikalavimus³⁵.

(70) Kaišiadorių rajono savivaldybės Atliekų tvarkymo taisyklių 1 ir 2 punktuose numatyta, kad jos reglamentuoja viešųjų komunalinių atliekų Kaišiadorių rajono savivaldybės teritorijoje tvarkymo paslaugų teikimą, ir jos privalomos visiems Savivaldybės teritorijoje esantiems komunalinių atliekų turėtojams. Kaip nurodyta Sutarties 2 punkte, SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ buvo pavestas Kaišiadorių komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje susidarančių komunalinių atliekų tvarkymas, apimantis jų surinkimo ir vežimo paslaugas.

(71) Atsižvelgus į šias aplinkybes, rodančias, kad skirtingose savivaldybėse komunalinių atliekų tvarkymo organizavimas priklauso nuo atskirų savivaldybių sprendimų, ir kad šiuo atveju nagrinėjamas Savivaldybės sprendimas pavesti komunalinių atliekų tvarkymą Kaišiadorių rajono savivaldybės teritorijoje, komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų geografinė teritorija apibrėžiama kaip Kaišiadorių rajono savivaldybės teritorija.

(72) Apibendrinus nutarimo (68) ir (71) pastraipose nurodytus prekės rinkos ir geografinės rinkos apibrėžimus, šiuo atveju Kaišiadorių rajono savivaldybės sprendimo sudaryti Sutartį su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ atitikties Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams vertinimo tikslais atitinkama rinka apibrėžiama kaip komunalinių atliekų surinkimas ir vežimas Kaišiadorių rajono savivaldybės teritorijoje (toliau taip pat vadinama ir atitinkama komunalinių atliekų tvarkymo rinka).

(73) Pagal Konkurencijos įstatymo 3 straipsnio 7 dalį konkurentai – ūkio subjektai, kurie toje pačioje atitinkamoje rinkoje susiduria arba gali susidurti su tarpusavio konkurencija. Atsižvelgus į tai, nagrinėjamos atitinkamos rinkos dalyviais be SĮ „Kaišiadorių paslaugos“, kuri faktiškai teikia šias paslaugas, laikytini ir kiti ūkio subjektai, kurie galėtų teikti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas Kaišiadorių rajono savivaldybės teritorijoje ar konkuruoti dėl jų teikimo, jei atitiktų Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytus bendrus reikalavimus atliekų tvarkymo veiklai vykdyti, o Savivaldybė nebūtų šių paslaugų teikimo Sutartimi pavedusi SĮ „Kaišiadorių paslaugos“.

(74) Kad be SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ yra kitų ūkio subjektų, kurie galėtų teikti nagrinėjamas paslaugas Savivaldybės teritorijoje, patvirtina ir tai, kad iki SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ atitinkamas paslaugas teikė UAB „Ekonovus“. Be to, kaip matyti iš Pareiškėjo ir UAB „Ecoservice“ paaiškinimų (nutarimo (23) pastraipa), potencialiais konkurentais atitinkamoje rinkoje gali būti laikomi ir kiti komunalinių atliekų tvarkymo veikla užsiimantys ūkio subjektai, pavyzdžiui, analogiškas paslaugas teikiantys kitų savivaldybių teritorijose.

(75) Taigi, Savivaldybės sprendimas daro tiesioginę įtaką atitinkamoje rinkoje paslaugas teikiančiai SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ ir kitiems ūkio subjektams, kurie galėtų teikti analogiškas paslaugas ar konkuruoti dėl jų teikimo, jei Savivaldybė būtų pasirinkusi kitokią šių komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo būdą.

6. Dėl ūkio subjektų privilegijavimo ar jų diskriminavimo ir skirtingų konkurencijos sąlygų sudarymo

(76) Pagal Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 2 dalį viešojo administravimo subjektams draudžiama privilegijuoti ar diskriminuoti atskirus ūkio subjektus ar jų grupes, jei dėl to atsiranda ar gali atsirasti konkurencijos sąlygų skirtumų atitinkamoje rinkoje konkuruojantiems ūkio subjektams.

(77) Kaip matyti iš nutarimo 2 dalyje nurodytų aplinkybių, Kaišiadorių rajono savivaldybė 2012 m. lapkričio 14 d. Sutartimi SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ pavedė komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų teikimą neterminuotam laikotarpiui (kol užtikrinamos Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje nurodytos sąlygos). Savivaldybės sprendimas sudaryti Sutartį su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ buvo priimtas ne įvykdžius komunalinių atliekų tvarkytojų parinkimo

³⁵Analogiškos Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatos galiojo ir 2012 m. lapkričio 14 d., kai buvo sudaryta Sutartis.

konkursą ar atlikus kitą konkurenciją tarp potencialių paslaugų teikėjų užtikrinančią procedūrą. Kaip patvirtino Savivaldybė, Sutartis buvo sudaryta atšaukus planuotą skelbti paslaugų teikėjų atrankos konkursą ir pasinaudojus Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje numatyta išimtimi.

(78) Pažymėtina, kad pagal Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 12 dalį, atliekų tvarkytojas, teikiantis komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą, šią veiklą savivaldybės teritorijoje gali vykdyti tik tuo atveju, jeigu ją išrenka savivaldybė ar komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius. Atitinkamai, kol paslaugų teikėjas nėra atrenkamas, jis paslaugų Savivaldybės teritorijoje teikti negali.

(79) Taigi, Sutarties pagrindu SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ įgijo neterminuotas išimtinės teises užsiimti ūkine veikla atitinkamoje komunalinių atliekų tvarkymo rinkoje, kitiems ūkio subjektams nesudarius galimybių konkuruoti su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ dėl šių paslaugų teikimo. Tokia situacija reiškia, kad Savivaldybė, be konkurenciją užtikrinančios procedūros sudarydama Sutartį su šia įmone ir tokiu būdu jai suteikdama išimtinės teises teikti komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas, privilegijavo SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ kitų potencialių šių paslaugų teikėjų atžvilgiu³⁶. Dėl tokio Savivaldybės sprendimo buvo sudarytos iš esmės skirtingos konkurencijos sąlygos SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ ir potencialiems konkurentams. Kitiems ūkio subjektams buvo atimtos galimybės patekti į atitinkamą rinką, tiek Sutarties sudarymo metu, tiek neribotą laikotarpį ateityje šių paslaugų teikimą išimtinėmis teisėmis pavedus SĮ „Kaišiadorių paslaugos“.

(80) Šios aplinkybės rodo, kad Savivaldybės sprendimu atitinkama komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų rinka buvo monopolizuota, ją rezervavus SĮ „Kaišiadorių paslaugos“, ir tokiu būdu iš esmės buvo eliminuota reali ir potenciali konkurencija joje.

(81) Kaip yra nurodęs ir Konstitucinis Tesimas, net įstatymais negalima monopolizuoti rinkos, suteikti išimtinių teisių veikti kurioje nors ūkinės veiklos srityje, o ūkinės veiklos ribojimai įstatymu pateisinami, nebent tai būtų būtina siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo³⁷. Monopolio įvedimas laikytinas nepagrįstu privilegijų teikimu tam tikram ūkio subjektui, kartu ir kitų ūkio subjektų diskriminavimu, jų ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimu³⁸. Todėl akivaizdu, kad savivaldybės, įgyvendindamos įstatymus, neturi teisės savo sprendimais lemti visiško konkurencijos apribojimo ir sudaryti monopolines sąlygas, suteikdamos išimtinės teises vienam ūkio subjektui veikti atitinkamose rinkose, nes jas taip pat saisto minėtas konkurencijos apsaugos principas³⁹.

(82) Apibendrinant tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad Savivaldybės sprendimas sudarytos Sutarties pagrindu pavesti SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ teikti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas Kaišiadorių rajono savivaldybės teritorijoje atėmė iš kitų ūkio subjektų galimybes patekti į atitinkamą rinką ir joje veikti. Neatsižvelgusi į tai, kad tokių paslaugų teikimo rinkoje gali vykti konkurencija ir neįvertinusi galimybės konkurencijos neribojančiu būdu organizuoti šių komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimą, Savivaldybė privilegijavo SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ kitų ūkio subjektų atžvilgiu ir tuo sudarė iš esmės skirtingas konkurencijos sąlygas atitinkamoje rinkoje galintiems veikti ūkio subjektams lyginant su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“, kuri atitinkamas paslaugas teikia išimtinėmis teisėmis.

³⁶ Toks vertinimas pripažįstamas ir LVAT praktikoje, pavyzdžiui, LVAT 2012 m. gegužės 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1484/2012, *Trakų rajono savivaldybės administracija ir UAB „Komunalinių įmonių kombinatas“ v Konkurencijos taryba*.

³⁷ Konstitucinio Teismo 2009 m. balandžio 29 d. nutarimas byloje Nr. 23/05-18/07; 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas Nr. KT18-N7/2014.

³⁸ Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d. nutarimas byloje Nr. 3/02-7/02-29/03.

³⁹ Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d. nutarimas byloje Nr. 3/02-7/02-29/03.

(83) Šios išvados nepaneigia tai, kad Sutartis sudaryta pasinaudojus Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje numatyta vidaus sandorių išimtimi, ir kad Sutartčiai sudaryti buvo gautas Viešųjų pirkimų tarnybos leidimas.

(84) Pastebėtina, kad, kaip matyti ir iš Viešųjų pirkimų tarnybos 2012 m. rugsėjo 13 d. rašto Savivaldybei, šios tarnybos vertinimas apima tik Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje nurodytų sąlygų vidaus sandoriui sudaryti vertinimą. Akivaizdu, jog toks vertinimas neapima paties sandorio įtakos konkurencijai, atsižvelgus, be kita ko, į Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio ar Konstitucijos 46 straipsnio konkurencijos apsaugos reikalavimus. Akivaizdu, jog, sprendama dėl vidaus sandorio sudarymo galimybės nagrinėjamu atveju, Savivaldybė privalėjo pirmiau įvertinti tokio sandorio įtaką konkurencijos sąlygoms, pavyzdžiui, ar dėl jo nebus eliminuota konkurencija, ir tik nustačiusi, kad konkurencijos apsaugos reikalavimai nebus pažeisti, imtis veiksmų sudarant vidaus sandorį.

(85) Dėl šių priežasčių aplinkybė, kad Savivaldybė gavo Viešųjų pirkimų tarnybos leidimą sudaryti Sutartį, neįrodo, kad Sutartis nesudarė skirtingų konkurencijos sąlygų nagrinėjamoje atitinkamoje komunalinių atliekų tvarkymo rinkoje. Kaip paaiškinta aukščiau, Sutartimi buvo iš esmės eliminuota konkurencija atitinkamoje rinkoje, todėl Sutarties atitiktis vidaus sandorio kriterijams nagrinėjamu atveju neužtikrino, kad sudarius ją nebus pažeisti konkurencijos apsaugos reikalavimai, taigi, ir neužtikrino, kad Sutarties sudarymas neprivilėgijuos SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ kitų ūkio subjektų atžvilgiu jiems sudarius iš esmės skirtingas veiklos atitinkamoje sąlygas Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio prasme.

7. Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimų vykdymo

(86) Vadovaujantis Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 2 dalimi, viešojo administravimo subjektų veiksmai nelaikomi Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimų pažeidimu, jei skirtingų konkurencijos sąlygų neįmanoma išvengti vykdant Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimus.

(87) Ši sąlyga, atsižvelgus, be kita ko, į Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtintą ūkinės veiklos laisvės principą bei draudimą monopolizuoti rinką, būtinybę užtikrinti sąžiningą konkurenciją, apima atvejus, kuomet viešojo administravimo subjektas neturi diskrecijos pasirinkti tam tikrą elgesio modelį, o priimdamas konkretų sprendimą (aktą) paprasčiausiai vykdo iš įstatymo kylantį imperatyvų reikalavimą⁴⁰.

(88) Atliekų tvarkymo įstatymas yra pagrindinis įstatymas, reglamentuojantis atliekų tvarkymą, įskaitant ir savivaldybių funkcijas organizuojant šią veiklą. Šio įstatymo 30 straipsnio 4 dalyje nurodyta, kad komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriui nepavestas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo funkcijas savivaldybė atlieka įstatymų nustatyta tvarka. Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnio 11 dalyje nurodyta, kad savivaldybė arba jos pavedimu komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius atrenka komunalinių atliekų tvarkymo paslaugą teikiančius atliekų tvarkytojus įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka⁴¹.

(89) Akivaizdu, jog šios Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatos nenumato imperatyvo, kad komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos turi būti organizuojamos tik tokiu būdu, kad paslaugų teikimas būtų pavestas konkrečiam ūkio subjektui, ypač savivaldybės įsteigtam, be konkurenciją tarp ūkio subjektų užtikrinančios procedūros ar kitaip apribojant konkurenciją tarp tokias paslaugas galinčių teikti ūkio subjektų.

(90) Savivaldybių veiklą reglamentuojančiame Vietos savivaldos įstatyme taip pat nėra nuostatų, įpareigojančių komunalinių atliekų tvarkymo ar kitų viešųjų paslaugų teikimą organizuoti tokiu būdu, kad būtų iš esmės apribota konkurencija. Šio įstatymo 8 straipsnio 1 ir 2 dalių bei

⁴⁰LVAT 2012 m. gegužės 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1484/2012, *Trakų rajono savivaldybės administracija ir UAB „Komunalinių įmonių kombinatas“ v Konkurencijos taryba*; 2013 m. balandžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-282/2013, *UAB „Litesko“ v Konkurencijos taryba*.

⁴¹Analogiškos Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatos galiojo ir 2012 m. lapkričio 14 d., kai buvo sudaryta Sutartis.

9 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatos nurodo, kad viešąsias paslaugas gali teikti įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka parinkti įvairūs subjektai (biudžetinės ir viešosios įstaigos, savivaldybės įmonės, akcinės bendrovės ir kiti subjektai), o pati savivaldybė (seniūnija) šias paslaugas gali teikti tik tais atvejais, kai nėra kitų viešųjų paslaugų teikėjų. Savivaldybė steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus gali tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės. Be to, Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punkte įtvirtintas teisėtumo principas, kuris reiškia, kad savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus.

(91) Taigi, Vietos savivaldos įstatymas, nors ir numato galimybę, kad viešąsias paslaugas gali teikti savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai, tačiau šio įstatymo nuostatos nesudaro pagrindo teigti, kad ši galimybė įpareigoja savivaldybę visais atvejais būtent tokiu būdu organizuoti paslaugų teikimą, ypač nesant objektyvių įrodymų, jog konkurencijos neribojančiu būdu parinkti paslaugų teikėjai negalėtų užtikrinti tinkamo paslaugų teikimo.

(92) Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje numatyta galimybė esant tam tikroms sąlygoms sudaryti vidaus sandorį, taip pat nenumato imperatyvo viešojo administravimo subjektams visais atvejais tokius sandorius sudaryti.

(93) Apibendrinus šiuos bei nutarimo 4.1 ir 4.2 dalyse nurodytus paaiškinimus, akivaizdu, kad Atliekų tvarkymo įstatymas, Vietos savivaldos įstatymas ir Viešųjų pirkimų įstatyme įtvirtinta vidaus sandorių išimtis numato savivaldybių bendro pobūdžio galimybes pasirinkti iš kelių skirtingų būdų, kaip organizuoti komunalinių atliekų tvarkymo, įskaitant jų surinkimą ir vežimą, paslaugų teikimą. Tačiau nė vienas iš jų nenumato imperatyvo, kuris lemtų, kad komunalines atliekas tvarkantis ūkio subjektas būtų parinktas visiškai konkurenciją eliminuojančiu būdu – be konkurenciją užtikrinančios procedūros, paslaugų teikimą pavedus savivaldybės įsteigtam paslaugų teikėjui, kaip tai padarė Kaišiadorių rajono savivaldybė Sutarties pagrindu komunalinių atliekų surinkimą ir vežimą pavedusi jos kontroliuojamai SĮ „Kaišiadorių paslaugos“.

(94) LVAT yra pripažinęs, kad savivaldybių veikla visais klausimais priimami sprendimai privalo atitikti Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus. Tai reiškia, jog savivaldybė, įgyvendindama teisę pasirinkti kaip bus teikiamos viešosios paslaugos, privalo užtikrinti, kad sprendimas viešųjų paslaugų teikimo vykdymą pavesti savo įsteigtam paslaugų teikėjui nepažeistų Konstitucijos 46 straipsnio 4 dalyje įtvirtintos sąžiningos konkurencijos laisvės. Konstitucinis reikalavimas užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę, kurį, be kita ko, išreiškia Konkurencijos įstatymo 4 straipsnis, negali būti vertinamas kaip nepagrįstai ribojantis savivaldybių diskreciją⁴².

(95) Atsižvelgiant į tai, kas aukščiau išdėstyta, darytina išvada, kad Savivaldybės sprendimas Sutarties pagrindu SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ pavesti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas Savivaldybės teritorijoje, kuriuo buvo iš esmės apribota konkurencija atitinkamoje rinkoje, nebuvo lemtas įstatymų reikalavimų vykdymo. Priešingai, Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimai įpareigojo Savivaldybę sprendžiant, koku būdu organizuoti komunalinių atliekų tvarkymą savo teritorijoje, užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę atliekų tvarkytojus parenkant konkurencijos tarp ūkio subjektų neribojančiu būdu.

(96) Apibendrinus šias bei nutarimo 6 dalyje padarytas išvadas, yra pagrindas konstatuoti, kad Kaišiadorių rajono savivaldybė Sutarties pagrindu pavedusi komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ pažeidė Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimus.

8. Dėl teisėtų lūkesčių apsaugos

(97) Savivaldybės administracija ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ paaiškinimuose dėl tyrimo išvadų ir Konkurencijos tarybos posėdžio metu nurodė, kad turėjo pagrindą manyti, jog vidaus

⁴² LVAT išplėstinės kolegijos 2011 m. kovo 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2563/2011, *UAB „Trakų paslaugos“ v Konkurencijos taryba*.

sandorių reikalavimus, numatytus Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje, atitinkanti Sutartis neprieštarauja Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams, nes tokia išvada sekė iš vieno iš Konkurencijos tarybos narių viešai išreikštos nuomonės bei Konkurencijos tarybos ir teismo praktikos.

(98) Vertinant šiuos argumentus, atkreiptinas dėmesys, kad teisė remtis teisėtų lūkesčių apsaugos principu taikoma kiekvienam asmeniui, esančiam padėtyje, kuri leidžia manyti, kad institucija sukėlė jam pagrįstų vilčių dėl suteiktų konkrečių garantijų⁴³.

(99) Akivaizdu, kad Kaišiadorių rajono savivaldybė ar SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ negalėjo turėti teisėtų lūkesčių, jog jų sudaryta Sutartis neprieštarauja Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams. Tokia išvada darytina dėl kelių priežasčių.

(100) Pirmiausiai Konkurencijos taryba nebuvo išreiškusi jokios nuomonės būtent dėl nutarime nagrinėjamos Sutarties atitikties Konkurencijos įstatymo reikalavimams. Tuo tarpu ankstesnė Konkurencijos tarybos bei teismų praktika taip pat negali būti vertinama atsietai nuo ankstesniais atvejais nagrinėtų konkrečių faktinių ir teisinių aplinkybių. Be to, kaip paaiškinta nutarimo (56)-(60) pastraipose, ankstesnė praktika bet kuriuo atveju nesudaro pagrindo teigti, jog nagrinėjamas Kaišiadorių rajono savivaldybės sprendimas sudaryti Sutartį su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ neprieštarauja Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams. Galiausiai, kaip matyti iš Konkurencijos tarybos 2013 m. kovo 7 d. nutarimo Nr. 2S-1⁴⁴, Konkurencijos taryba pripažino ir Vilniaus rajono savivaldybės sprendimus, kuriais komunalinių atliekų tvarkymas pavestas savivaldybės kontroliuojamoms įmonėms, prieštaraujančiais Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams.

(101) Savivaldybės ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ teisėti lūkesčiai dėl Sutarties atitikties Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams taip pat negali būti siejami su vieno iš Konkurencijos tarybos narių pranešimu viešame renginyje⁴⁵. Kaip nurodyta ir pranešimo 2 skaidrėje, pranešime pateikti vertinimai buvo asmeninė autoriaus nuomonė, kuri nebūtinai privalo sutapti su oficialia Konkurencijos tarybos pozicija. Be to, pranešime nebuvo pasisakom būtent dėl Kaišiadorių rajono savivaldybės su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ sudarytos Sutarties vertinimo Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio prasme. Pranešime, kiek jis buvo susijęs su Konkurencijos įstatymo 4 straipsniu, buvo retrospektyviai apžvelgta praktika, tačiau nepateikta jokių garantijų, kad ateityje Konkurencijos taryba jokiomis aplinkybėmis vidaus sandorių nepripažins prieštaraujančiais Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams.

(102) Galiausiai pabrėžtina, kad kaip matyti iš Konkurencijos įstatymo 19 straipsnio 7 dalies, Konkurencijos taryba, priimdama sprendimus, veikia kolegialiai, o nutarimai priimami jos nariams balsuojant nepriklausomai ir savarankiškai balsų dauguma (bent trimis Konkurencijos tarybos narių balsais). Akivaizdu, jog vieno iš Konkurencijos tarybos narių viešai išreikšta bendro pobūdžio nuomonė, kuri nebuvo susijusi su nagrinėjama Kaišiadorių rajono savivaldybės ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ Sutartimi, nesaisto ir nedaro jokios kitos įtakos Konkurencijos tarybai kolegialiai sprendžiant dėl šio nutarime nagrinėjamo Savivaldybės sprendimo sudaryti Sutartį atitikties Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams.

(103) Apibendrinus tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad nurodytos aplinkybės negalėjo sukurti Kaišiadorių rajono savivaldybei ir SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ pagrįstų teisėtų lūkesčių dėl Sutarties atitikties Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams.

(104) Papildomai pažymėtina, kad, nepriklausomai nuo to, kokius konkrečius lūkesčius galėjo susidaryti Savivaldybė, tai neatleidžia nuo pareigos užtikrinti, kad jos kaip viešojo administravimo subjekto sprendimai nepažeistų tiek Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje, tiek Konstitucijos

⁴³LVAT 2011 m. liepos 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-2863/2011, *UAB „Irvista“ v Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*.

⁴⁴Paskelbtas Konkurencijos tarybos interneto svetainėje http://kt.gov.lt/index.php?show=nut_view&nut_id=1444.

⁴⁵Elono Šato 2013 m. gegužės 23 d. pranešimas „Konkurencija viešuosiuose pirkimuose: kas nuveikta bendromis jėgomis su VPT ir ko ketinama imtis ateityje?“, paskelbtas Konkurencijos tarybos interneto svetainėje <http://kt.gov.lt/naujienos/docpr/2013-05-23-es.pdf> (bylos 161-184 lapai).

46 straipsnyje numatytų konkurencijos apsaugos reikalavimų, nes šie reikalavimai yra skirti apsaugoti pirmiausiai ūkio subjektų ir vartotojų su konkurencija susijusius interesus. Savivaldybė, kaip ir kiti viešojo administravimo subjektai, bet kuriuo atveju privalo užtikrinti, kad jų priimami sprendimai, atsižvelgus į konkrečius Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus bei konkrečias faktines aplinkybes, nepagrįstai neribotų konkurencijos.

9. Išvados

(105) Kaišiadorių rajono savivaldybės sprendimas 2012 m. lapkričio 14 d. Sutarties su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ pagrindu pavesti šiai įmonei teikti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas Kaišiadorių rajono savivaldybės teritorijoje privilegijavo šią įmonę kitų ūkio subjektų atžvilgiu ir tuo sudarė skirtingas konkurencijos sąlygas tarp šias paslaugas galinčių teikti ūkio subjektų, nes SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ buvo suteiktos išimtinės teisės teikti šias paslaugas, tuo pačiu kitiems ūkio subjektams atėmus galimybes patekti į atitinkamą rinką. Toks Savivaldybės sprendimas iš esmės eliminavo konkurenciją iš atitinkamos komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo Savivaldybės teritorijoje rinkos, nors tokio sprendimo nelėmė Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimų vykdymas. Šis Savivaldybės sprendimas prieštarauja Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams.

(106) Atsižvelgus į tai, kad Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams prieštaraujantis Savivaldybės sprendimas yra išreikštas Savivaldybės administracijos 2012 m. lapkričio 14 d. Sutartimi su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“, vadovaujantis Konkurencijos įstatymo 18 straipsnio 1 dalies 3 punktu yra pagrindas įpareigoti Kaišiadorių rajono savivaldybę panaikinti su SĮ „Kaišiadorių paslaugos“ sudarytą Sutartį.

Vadovaudamasi konkurencijos įstatymo 4 straipsniu, 18 straipsnio 1 dalies 3 punktu,

Konkurencijos taryba n u t a r i a :

1. Pripažinti Kaišiadorių rajono savivaldybės administracijos 2012 m. lapkričio 14 d. Komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutartį Nr. VP-193, sudarytą su savivaldybės įmone „Kaišiadorių paslaugos“, pažeidžiančia Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams.
2. Įpareigoti Kaišiadorių rajono savivaldybę ne vėliau kaip per 3 mėnesius nuo šio nutarimo paskelbimo Konkurencijos tarybos interneto svetainėje www.kt.gov.lt dienos panaikinti šio nutarimo rezoliucinės dalies 1 punkte nurodytą sutartį.
3. Įpareigoti Kaišiadorių rajono savivaldybę ne vėliau kaip per 14 dienų nuo šio nutarimo rezoliucinės dalies 2 punkte nurodyto įpareigojimo įvykdymo apie tai informuoti Konkurencijos tarybą pateikiant įvykdymą patvirtinančius įrodymus.

Nutarimas per 20 dienų nuo jo paskelbimo Konkurencijos tarybos interneto svetainėje www.kt.gov.lt dienos gali būti skundžiamas Vilniaus apygardos administraciniam teismui.

Skundo padavimas nesustabdo Konkurencijos tarybos nutarimo vykdymo.

Pirmininkas

Šarūnas Keserauskas