

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO TEISĖS MOKYKLOS
VIEŠOSIOS TEISĖS INSTITUTAS

KORNELIJA PETRULIENĖ
ADMINISTRACINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA

VIDAUS SANDORIŲ INSTITUTO YPATUMAI LIETUVOS RESPUBLIKOS VIEŠŲJŲ
PIRKIMŲ TEISĖJE

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovė - Prof. dr. Agnė Tvaronavičienė

Vilnius, 2021

TURINYS

ĮVADAS	3
1. VIDAUS SANDORIŲ SAMPRATA.....	8
1.1. Vidaus sandorių viešuosiuose pirkimuose samprata.	8
1.2. Vidaus sandorių teisinio reguliavimo raida Europos Sąjungoje ir Lietuvoje.	12
1.3. Vidaus sandorių instituto taikymo užsienio valstybėse ypatumai.	19
2. VIDAUS SANDORIŲ INSTITUTO TAIKYMO YPATUMAI LIETUVOS RESPUBLIKOJE.	23
2.1. Vidaus sandoriams keliami kriterijai.	23
2.1.1. Pirmasis Teckal kriterijus: kontrolės kriterijus.....	23
2.1.2. Antrasis Teckal kriterijus: veiklos kriterijus.....	26
2.1.3. Trečiasis kriterijus: privataus kapitalo dalyvavimo draudimas.....	28
2.2. Vidaus sandorių reguliavimo ypatumai LR viešųjų pirkimų įstatymo 10 str.	29
2.3. Vidaus sandorių priežiūros mechanizmas ir jo ypatumai.	36
2.4. LR viešųjų pirkimų įstatymo 10 str. taikymo problemos vidaus sandorius kontroliuojančių ir teisinius ginčus sprendžiančių institucijų sprendimų kontekste.....	39
3. VIDAUS SANDORIŲ INSTITUTO PROBLEMINEI ASPEKTAI (EMPIRINIS TYRIMAS).	51
3.1. Tyrimo metodika ir jos pagrindimas.....	51
3.2. Kokybinio interviu rezultatai.....	52
IŠVADOS.....	61
PASIŪLYMAI	63
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	64
ANOTACIJA.....	74
ANNOTATION.....	75
SANTRAUKA	76
SUMMARY	78
PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ.....	80

IVADAS

Baigiamojo darbo aktualumas ir problema. Lietuvos viešųjų pirkimų teisėje vidaus sandorių institutas egzistuoja daugiau nei 10 metų. Ši viešųjų pirkimų išimtis įtvirtinta Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo¹ (toliau – VPI) 10 str. Reikia pabrėžti, kad visais atvejais, tiek sudarant vidaus sandorius, tiek perkant vadovaujantis viešųjų pirkimų nuostatomis, galioja Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo² (toliau – Konkurencijos įstatymas) 4 str. viešojo administravimo institucijoms įtvirtinta pareiga užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę ir draudimas priimti sprendimus, kurie teikia privilegijas arba diskriminuoja atskirus ūkio subjektus ar jų grupes. Tai reiškia, kad kiekvienu konkrečiu atveju savivaldybė, prieš nusprendama sudaryti vidaus sandorį su jos įmone, privalo įvertinti ar rinkoje nėra kitų atitinkamų prekių ar paslaugų teikėjų. Vis dėlto, šis žingsnis daugeliu atvejų sąmoningai praleidžiamas. Savivaldybės nevertina objektyvių vidaus sandorių sudarymo galimybių, tačiau remiasi subjektyviais įsitikinimais, plečiamai aiškina VPI nuostatas, reglamentuojančias vidaus sandorių sudarymą ir pan. Dėl šios priežasties nuo vidaus sandorių įtvirtinimo Lietuvos teisėje ne kartą buvo pateikiami siūlymai naikinti šį institutą kaip bene labiausiai pažeidžiantį viešųjų pirkimų skaidrumą bei sąžiningos konkurencijos principus, sudarantį prielaidas monopolijoms ir dirbtinai palaikantį neefektyviai veikiančių perkančiųjų organizacijų įsteigtų ir kontroliuojamų įmonių egzistavimą³. Tai reiškia, kad įstatymų kūrėjas privalo imtis priemonių, padėsiančių užtikrinti, kad vidaus sandoriai būtų naudojami laikantis proporcingumo principo, t. y. tik tuo atveju, jei nustatytų tikslų negalima pasiekti kitomis, mažiau konkurenciją pažeidžiančiomis priemonėmis. Šių tikslų įstatymų leidėjas siekė keliskart keičiant vidaus sandorių reglamentavimą⁴. 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamentui ir Tarybai priėmus direktyvą dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB⁵ (toliau – Direktyva 2014/24), įstatymų leidėjas apibrėžė ne tik Direktyvos nuostatose suformuluotus vidaus sandorių kriterijus, tačiau ir papildė šiuos kriterijus griežtesniais ribojimais materialiosios teisės (viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo) ir subjektų atžvilgiu.

¹„Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas“, E-TAR, žiūrėta 2020 m. rugsėjo 5 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C54AFFAA7622/asr>.

²„Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas“, E-TAR, žiūrėta 2020 m. rugsėjo 5 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B8B6AFC2BFF1/asr>

³ „Vidaus sandorių trukumai ir siūlymų naikinti priežastys“, 2016, <https://www.cobalt.legal/lt/naujienos-ir-renginiai/vidaus-sandoriu-trukumai-ir-siulymu-naikinti-priezastys>.

⁴ Nuo 2010 metų vidaus sandorių reglamentavimas buvo tobulinamas 6 kartus.

⁵ „2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB“, EURLEX, žiūrėta 2020 m. rugsėjo 15 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>.

Nepaisant šių ribojimų, sudaromų vidaus sandorių savivaldybėse skaičius nemažėja⁶. Teismų praktika rodo, kad savivaldybėse vidaus sandoriai naudojami ne kaip išimtis iš viešųjų pirkimų, tačiau kaip jų alternatyva⁷. Siekiant išvengti šių sąžiningą konkurenciją ribojančių priemonių, privalo būti nustatyti griežti apribojimai vidaus sandorių sudarymui, užkirstas kelias piktnaudžiauti suteiktomis teisėmis bei padidinta sandorių sudarymo ir vykdymo kontrolė. Atsižvelgiant į tai, magistro baigiamajame darbe keliamas probleminis klausimas: **ar šiuo metu nustatytas vidaus sandorių teisinis reguliavimas pajėgus užtikrinti sąžiningos konkurencijos principus rinkoje, užkirsti kelią korupcijai ir padidinti viešųjų pirkimų skaidrumą?**

Tiriamos problemos ištirtumo lygis. Vidaus sandoriai, kaip viešųjų pirkimų išimtis, išsamiai buvo išnagrinėti 2009 m. D. Soloveičiko moksliniame straipsnyje⁸, kuriame autorius įvertino visus šiems sandoriams keliamus reikalavimus. 2014 m. VPI išimties taikymo savivaldybių įmonėms problematika buvo ištirta L. Pivrikovaitės magistro baigiamajame darbe⁹. Vidaus sandorių problematika buvo trumpai aptarta ir 2016 m. I. Šileikio magistriniame darbe¹⁰, kuriame autorius vertino viešojo administravimo subjektų laisvę spręsti, kokius sprendimus priimti perkant prekes, darbus ar paslaugas. Vertinant perkančiosios organizacijos diskrecijos ribas viešuosiuose pirkimuose, vidaus sandorius, kaip viešųjų pirkimų išimtį, 2017 m. daktaro disertacijoje analizavo E. Sakalauskaitė¹¹. 2020 m. vidaus sandorių problematikai dėmesys skirtas K. Šėrytės magistro baigiamajame darbe¹². Reikia pabrėžti, kad K. Šėrytės magistro baigiamajame darbe išanalizuota nemažai aktualių vidaus sandorio instituto problemų, todėl šiame baigiamajame darbe nėra tikslinga kartotis ir analizuoti tas pačias problemas. Dėl šios priežasties didesnis dėmesys yra skiriamas vidaus

⁶ Viešųjų pirkimų tarnybos duomenimis 2018 m. savivaldybių vidaus sandorių vertės dalis siekė 33 proc. visų jų sudarytų sutarčių vertės (įskaitant sudarytų viešųjų pirkimų būdu). 2018 m. savivaldybių sudarytų sandorių vertė siekė 51 proc. 2011–2018 m. laikotarpiu sudarytų vidaus sandorių vertės. Vidutinė 2011–2017 m. savivaldybių sudarytų vidaus sandorių vertė siekė 0,9 mln. Eur, 2018 m. – apie 11 mln. Eur.

⁷ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 3 d., <https://eteismai.lt/byla/37302438686532/A-1581-502/2015>; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. lapkričio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1751-520/2019“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 5 d., <https://e-teismai.lt/byla/268884555748538/eA-1751-520/2019>.

⁸ Deividas Soloveičikas, Vidaus pirkimai kaip viešojo pirkimo sutarties išimtis, *Teisė* 71, (2009): 54.

⁹ Laura Pivrikovaitė, „Viešųjų pirkimų įstatymo išimties taikymo savivaldybių įmonėms problematika“ (magistro baigiamasis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 2014), žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., https://www.vdu.lt/cris/bitstream/20.500.12259/124282/1/laura_pivrikovaitė_md.pdf

¹⁰ Ignas Šileikis, „Konkurencijos tarybos nutarimų dėl Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio pažeidimų įgyvendinimo problemos“ (magistro baigiamasis darbas, Vilniaus universitetas, 2016), žiūrėta 2020 m. spalio 10 d.

¹¹ Eglė Sakalauskaitė, „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, (2017), 132, žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/14710/Egl%20%20Sakalauskait%20%20knyga%20-%20disertacija%20%28MRU%29%20WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹² Kamilė Šėrytė, „Vidaus sandoriai, kaip išimtis iš viešųjų pirkimų sutarties“ (magistro baigiamasis darbas, Vilniaus universitetas, 2020), žiūrėta 2020 m. spalio 10 d.

sandorių teisinio reguliavimo trūkumams, kurie trukdo perkančiosioms organizacijoms išvengti neteisėtų vidaus sandorių sudarymų. Užsienio teisės literatūroje vidaus sandorių institutui taip pat skirta nemažai dėmesio. Pavyzdžiui, R. Cieslak¹³ vertino esmines problemas, su kuriomis susiduria savivaldybės sudarant vidaus sandorius, G. Bednarczyj¹⁴ savo darbe analizavo vidaus sandorių taikymo sąlygas, T. Kachurina¹⁵ rašė apie vidaus sandorių sudarymo procedūras Europos Sąjungoje (toliau – ES), J. Pawelec¹⁶ aptarė vidaus sandorių sudarymo sąlygas ir esminius procedūrinius aspektus, H. Wolska¹⁷ nagrinėjo vidaus sandorių kontrolės ypatumus, J. Jagoda¹⁸ analizavo savivaldybių bendradarbiavimo ypatumus sudarant vidaus sandorius ir kt. Nepaisant išvardintų darbų, Lietuvoje vis dar trūksta tyrimų, kurie įvertintų vidaus sandorių institutą per nacionalinės teisės perspektyvą bei kurie apimtų aktualiausią teisinį reguliavimą ir teismų praktiką šiuo klausimu.

Baigiamojo darbo mokslinis naujumas. Vidaus sandoriams mokslinėje literatūroje skirta nemažai dėmesio analizuojant įvairius šios sutarties aspektus, todėl negalima teigti, kad tema iš esmės yra nauja. Vis dėlto, besikeičiantis teisinis reguliavimas, nauji precedentai teismų praktikoje atskleidžia naujus šios temos aspektus, reikalaujančius nuodugnaus tyrimo. Dėl to, vadovaujantis aktuali teisiniu reguliavimu, naujausia teismų praktika bei mokslinė literatūra, pateikiama autoriaus pozicija dėl vidaus sandorių reikšmės nacionalinėje teisėje, jų įtakos sąžiningai konkurencijai ir viešųjų pirkimų skaidrumui, atskleidžiamos galimos vidaus sandorių reglamentavimo tobulinimo kryptys. Toks tyrimas pasižymi moksliniu naujumu, nes jo metu analizuojami aktualūs empiriniai duomenys, kurie dar nebuvo moksliskai įvertinti iki šiol.

Baigiamojo darbo reikšmė. Atsižvelgiant į tai, kad šiuo metu nustatytas teisinis reguliavimas nepajėgus užkirsti kelio savivaldybėms piktnaudžiauti joms suteiktomis teisėmis sudarant vidaus sandorius ir padidinti teisėtai sudaromų vidaus sandorių skaidrumą, būtinas yra šio instituto teisinio reguliavimo tobulinimas. Tik tokiu atveju bus tinkamai įgyvendinama šio instituto paskirtis. Kadangi vidaus sandorių reglamentavimas yra problemiškas, tai skatina ieškoti šios srities

¹³ Rafal Cieslak, „Jakie problemy czekają samorządy stosujące zamowienia in-house”, *Gazeta Samorządu i Administracji* (2017), žiūrėta 2020 m. rugsėjo 16 d., http://www.kdg.waw.pl/uploads/articles/jakie_problemy_czekaja_samorzady_stosujace_zamowienia_in-house.pdf.

¹⁴ Grzegorz Bednarczyj, „Zamowienia in house - czym sa i kiedy mozna je stosowac i jak ich udzielac?”, *Buduj z Głową* 3 (2016), žiūrėta 2020 m. rugsėjo 16 d., <https://www.bzg.pl/node/1498>.

¹⁵ Tatyana Kachurina, „Regulating the Sector of Public Procurement in Regional Trade Associations in the EU”, 2013, žiūrėta 2020 m. rugsėjo 16 d. <https://cyberleninka.ru/article/n/regulirovanie-sektora-gosudarstvennyh-zakupok-v-regionalnyh-torgovyh-obedineniyah-na-primere-evropeyskogo-soyuza>.

¹⁶ Jakub Pawelec, *Zamówienia in-house w praktyce* (Beck Akademia, 2016).

¹⁷ Hanna Wolska, *Nadzór i kontrola zamówień i koncesji in-house* (Wolters Kluwer, 2020).

¹⁸ Joanna Jagoda, „Porozumienie międzygminne a wykonywanie zadań w trybie zamówienia in-house”, *Samorząd terytorialny* 6, (2019): 61—71.

tobulinimo kryptį. Taigi yra būtina ne tik įsigilinti, kaip yra reglamentuojami vidaus sandoriai teoriniu aspektu, bet ir nustatyti, kokios praktinės problemos kyla ji taikant atliekant kompleksinį tyrimą.

Baigiamojo darbo originalumas. Magistro baigiamojo darbo tema yra originali, grindžiama jos moksliniu naujumu. Atlikus kompleksinį tyrimą, identifikuojamos vidaus sandorių reglamentavimo tobulinimo kryptys.

Tyrimo tikslas – nustatyti esmines vidaus sandorių reglamentavimo problemas, trukdančias tinkamai įgyvendinti šio instituto paskirtį.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išnagrinėti vidaus sandorio sampratą.
2. Nustatyti esminius vidaus sandoriams keliamus reikalavimus pagal ES bei Lietuvos Respublikos teisę.
3. Viešųjų pirkimų tarnybos išvadų bei teismų praktikos analizės pagrindu nustatyti vidaus sandorių teisinio reglamentavimo trūkumus, trukdančius nepiktnaudžiauti savivaldybėms suteiktomis teisėmis sudarant vidaus sandorius.
4. Ekspertų apklausos pagrindu identifikuoti kitas esmines praktines problemas, su kuriomis susiduriama praktikoje taikant VPI normas, reglamentuojančias vidaus sandorių institutą.

Tyrimo metodika. Magistro baigiamajame darbe naudojami sekantys metodai:

Dokumentų analizės metodas. Šio metodo pagalba analizuojami Lietuvos Respublikos teisės aktai, Lietuvos bei užsienio teismų jurisprudencija.

Mokslinės literatūros analizės pagrindu vidaus sandorių institutas vertinamas remiantis Lietuvos bei užsienio teisės literatūroje pristatomais tyrimų rezultatais.

Lyginamojo metodo pagalba lyginamos teisės aktų, reglamentuojančių vidaus sandorius, nuostatos, vertinant jų tarpusavio suderinamumo lygį, lyginamos įvairių mokslininkų pozicijos dėl vidaus sandorių reglamentavimo, šio instituto taikymo problemų.

Sisteminės analizės metodo pagalba tyrimo objektas tiriamas norminių teisės aktų, teismų praktikos ir visos teisės doktrinos kontekste.

Apibendrinimo metodas naudojamas formuluojant išvadas.

Darbe taip pat atliekamas ir kokybinis tyrimas - *ekspertinis interviu*, siekiant atskleisti problemas, su kuriomis susiduria savivaldybių viešųjų pirkimų skyrių specialistai bei administracijos darbuotojai (toliau – ekspertai) sudarant vidaus sandorius. Tyrimo metu apklausti 6 (šeši) ekspertai. Siekiant susisteminti ekspertų interviu metu gautus reikšmingus duomenis, taikomas *content (turinio)* analizės

metodas. Remiantis tyrimo metu gautais duomenimis, išskiriamos vidaus sandorius reglamentuojančių teisės aktų tobulinimo galimybės.

Tyrimo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, 3 dalys, išvados, pasiūlymai, santrauka lietuvių bei anglų kalba, anotacija lietuvių ir anglų kalba bei literatūros sąrašas.

Pirmoje baigiamojo darbo dalyje atskleidžiama vidaus sandorių samprata, suformuluota teisinėje literatūroje, teismų praktikoje, aptariama šio instituto raida ES bei Lietuvoje, trumpai atskleidžiami esminiai vidaus sandorių aspektai kai kuriose ES šalyse.

Antroje baigiamojo darbo dalyje atskleidžiami esminiai vidaus sandorių reikalavimai, suformuluoti ES teisės šaltiniuose bei įtvirtinti Lietuvos nacionalinėje teisėje. Įstatymų nuostatos, reguliuojančios vidaus sandorius Lietuvoje, aptiriamos per teismų praktikos prizmę, tokiu būdu atskleidžiant esmines problemas, su kuriomis susiduriama taikant šį teisės institutą Lietuvoje.

Trečioji dalis skirta empiriniam tyrimui, kurio dėka nustatomos esminės problemos, kylančios savivaldybių viešųjų pirkimų specialistams, administracijos darbuotojams sudarant vidaus sandorius bei šių problemų sprendimo būdai.

Ginamasis teiginys. Šiuo metu galiojantis vidaus sandorių teisinis reguliavimas nepakankamas siekiant užtikrinti viešųjų pirkimų skaidrumo bei sąžiningos konkurencijos principų įgyvendinimo.

1. VIDAUS SANDORIŲ SAMPRATA

1.1. Vidaus sandorių viešuosiuose pirkimuose samprata

D. Soloveičiko teigimu, daugybė perkančiųjų organizacijų dalyvauja viešuosiuose pirkimuose, nes nei viena iš jų nepajėgi pagaminti ar sukurti visų jos veiklai reikiamų išteklių. Dėl šios priežasties perkančiosioms organizacijoms suteikiama galimybė netaikant viešųjų pirkimų reglamentuojančių nuostatų sudaryti atlygintinę sutartį su kitu juridiniu asmeniu, kurio veiklai perkančioji organizacija gali daryti lemiamą įtaką ir gali ją efektyviai kontroliuoti.¹⁹ Tokia sutartis tiek Lietuvos, tiek ES teisėje įvardijama vidaus sandoriu (*in house* sandoriu).

Nei ES teisės aktai, nei Lietuvos teisės aktai nepateikia vidaus sandorio sąvokos, nepaisant to, kad šis institutas yra įtvirtintas tiek ES, tiek Lietuvos teisėje. Vidaus sandorių samprata plačiausiai išplėtotą Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau - ESTT) jurisprudencijoje. Remiantis šio teismo pateiktais išaiškinimais, vidaus sandorių samprata plėtojama doktrinoje, generalinių advokatų išvadose, kitų teisę taikančių bei aiškinančių subjektų. Analizuojant doktriną bei ESTT sprendimus interpretuojančių generalinių advokatų išvadas, pastebėta, kad vidaus sandorių samprata šiuose šaltiniuose pateikiama apibrėžiant šio instituto poreikį, tikslus, esminius bruožus, taikymo procedūrą. Tai reiškia, kad nėra suformuluotos vienos visiems priimtinos vidaus sandorio sampratos, ji skiriasi priklausomai nuo to, kokia šio sandorio savybė yra labiau akcentuojama.

Dar 2005 m. generalinė advokatė J. Kokott pabrėžė, kad vidaus sandorio sąvoka gali būti naudojama apibrėžiant du skirtingus reiškinius. Pirmiausia, šia sąvoka gali būti apibrėžiami veiksmai, kai viešuosius įgaliojimus turinti įstaiga sudaro pirkimo sutartį su savo padaliniu, kuris neturi savarankiško teisinio statuso²⁰. Tai reiškia, kad šiuo atveju perkančioji organizacija įgyja prekes, paslaugas ar darbus be viešojo pirkimo konkurso, nes darbų ar prekių tiekėjas nėra formaliai atskirtas nuo perkančiosios organizacijos. Kaip teisingai konstatavo ESTT, valdžios institucija, turi teisę su viešuoju interesu susijusius darbus atlikti pasitelkiant savo administracines, technines bei kitas priemones, nesikreipiant į kitas įmones²¹. Tokia sutartis laikoma vidaus sandoriu siaurąja prasme.

¹⁹ Deividas Soloveičikas, *supra note* 8, 54.

²⁰ „Generalinės advokatės Kokott išvada, pateikta 2005 m. kovo 1 d. ESTT byloje Parking Brixen GmbH v. Gemeinde Brixen and Stadtwerke AG, Nr. C-458/03“, žiūrėta 2020 m. rugsėjo 14 d. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b128be7d-2ed9-4a66-ab6f-221716caaae0/language-lt>.

²¹ „Europos Teisingumo Teismo 2005 m. sausio 11 d. sprendimas byloje *Stadt Halle ir RPL Lochau*, C-26/03“, EURLEX, žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=ecli%3AECCLI%3AEU%3AC%3A2005%3A5>.

Tokie sandoriai, kaip pabrėžė generalinis advokatas G. Hogan, nepatenka į viešųjų pirkimų teisės taikymo sritį²², nes „[v]adovaujantis funkciniu požiūriu, pagal *in house* sandorių sistemą perkančioji organizacija sudaro sutartį (...) su pačia savimi, atsižvelgiant į jos ryšius su formaliai atskiru subjektu. Tiesą sakant, tai ne sutarties sudarymas, o paprasčiausias pavedimas arba užduotis, kurių kita „šalis“ negali atsisakyti, kad ir kokia būtų jų forma (...)”²³. Iš to, kas pasakyta, darytina išvada, kad vidaus sandoris siaurąja prasme neatitinka viešųjų pirkimų sutarties požymių, nes tokių sandorių atveju perkančioji organizacija naudodama savo nuosavus išteklius vykdo tam tikrą užduotį savo organizacijos viduje ir tokie veiksmai nelaikytini pirkimu.

Vidaus sandoriai plačiaja prasme apibūdina atvejus, kai perkančioji organizacija sudaro sutartis su savo kontroliuojamomis bendrovėmis, turinčiomis savarankišką teisinį statusą²⁴. Tai reiškia, kad šiuo atveju tarp perkančiosios organizacijos bei jo pasirinkto tiekėjo susiklosto sutartiniai santykiai. D. Soloveičiko teigimu, tokios sutartys objektyviai pasižymi viešojo pirkimo sutarties požymiais, t. y. yra atlygintinės, sudaromos su savarankišką teisinį subjektiškumą turinčiu juridiniu asmeniu ir jomis įsigyjamos prekės, paslaugos arba darbai, tačiau jomis nėra sukuriami tradiciniai sutartiniai teisiniai santykiai²⁵. Dėl šios priežasties šios sutartys nepatenka į viešųjų pirkimų reguliavimo sritį ir tiek Lietuvos, tiek užsienio autorių yra įvardijamos viešųjų pirkimų išimtimi²⁶. Tai reiškia, kad šio sandorio esminis skirtumas nuo vidaus sandorio siaurąja prasme tas, kad sutartis sudaroma su savarankišką teisinį statusą turinčiu subjektu, kuris perkančiosios organizacijos yra kontroliuojamas. Nepaisant vykdomos kontrolės, šis subjektas nepriklauso perkančiajai organizacijai, nėra nei jos padaliniu, nei skyriumi. Kaip teisingai pažymima teisinėje literatūroje²⁷, sudarant vidaus sandorį, šio sandorio šalys nelaikytinos lygiaverčiais subjektais (kaip, pavyzdžiui civilinės sutarties atveju). Šiuo atveju įmonė, iš kurios perkančioji organizacija įgyja prekių, paslaugų ar darbų, laikytina *instrumentu*, kurio dėka perkančioji organizacija gali pilnavertiškai vykdyti savo veiklą. Todėl santykiai, kilę iš vidaus sandorio, laikytini vidiniais, subordinaciniais.

²² „Generalinio advokato Gerard Hogan išvada, pateikta 2019 m. gegužės 7 d. ESTT byloje Kauno miesto savivaldybė, Kauno miesto savivaldybės administracija, dalyvaujant: UAB „Irgita“, UAB „Kauno švara“, Nr. C-285/18“, žiūrėta 2020 m. rugsėjo 14 d. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=213782&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3414579>.

²³ „Generalinio advokato M. Campos Sánchez-Bordona išvada, pateikta 2017 m. balandžio 27 d. ESTT byloje UAB „LitSpecMet“ prieš UAB „Vilniaus lokomotyvų remonto depas“, Nr. C-567/15“, žiūrėta 2020 m. rugsėjo 14 d. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A62015CC0567>.

²⁴ „Generalinės advokatės Kokott išvada, *supra note* 20.

²⁵ Deividas Soloveičikas, *supra note* 8, 55.

²⁶ Deividas Soloveičikas, *supra note* 8, 55; Rafal Cieslak, *supra note* 13.

²⁷ Tatyana Kachurina, *supra note* 15, 119.

Apibendrinant, galima teigti, kad vidaus sandoriu laikytinas sandoris, kuriuo perkančioji organizacija įsigyja prekes, paslaugas ar darbus iš savo kontroliuojamos, tačiau savarankišką teisinį statusą turinčios bendrovės tiesiogiai, be konkurso ir nesiremiant viešųjų pirkimų įstatymo nuostatomis.

Reikia pabrėžti, kad tarp teisės praktikų stokojama vieningos pozicijos dėl vidaus sandorių instituto būtinumo. Pavyzdžiui, F. Miliučio teigimu, vidaus sandoris tai puiki galimybė greitai bei patogiai nusipirkti paslaugas ir prekes iš savo kontroliuojamų subjektų. Tokia procedūra minėto autoriaus manymu, „leidžia užtikrinti geresnę viešosios infrastruktūros (atliekų tvarkymo, gatvių priežiūros, viešojo transporto) priežiūrą bei kokybiškesnę bei pigesnę viešąją paslaugą gyventojams. Vidaus sandorio sudarymo galimybė taip pat gali būti geras svirtas viešajam sektoriui derantis dėl privačių subjektų teikiamos prekės ar paslaugos kainos.“²⁸ Pastebima, kad vidaus sandoriai teigiamai veikia ir savivaldybės valdomų įmonių veiklą, nes ilgam laikui sudaromi vidaus sandoriai užtikrina šioms įmonėms ne tik nuolatinės įplaukas, bet ir leidžia planuoti įmonės ateities pinigų srautus. Tokiu būdu ne tik palengvinamas tokios įmonės kasdieniai veikimas, bet ir įgyjama kitų garantijų, pavyzdžiui paskolų gavimo atvejais.²⁹ Tai reiškia, kad vidaus sandoris gali tapti puikia priemone užtikrinant kokybiškesnes, greičiau prieinamas bei pigesnes viešąsias paslaugas visuomenei.

Vis dėlto, nemaža tiek Lietuvos, tiek užsienio teisininkų dalis žvelgia į vidaus sandorius kaip konkurenciją iškreipiančius sandorius³⁰. Kaip pabrėžia E. Sakalauskaitė, „iš esmės perkančiosios organizacijos turi diskreciją spręsti dėl vidaus sandorių sudarymo tik tuo atveju, jei tenkinami teisės aktuose nustatyti kriterijai (gavus Viešųjų pirkimų tarnybos – (toliau – VPT) leidimą), kadangi vidaus sandorių sudarymo atvejais gali būti varžoma tiekėjų konkurencija ir neužtikrinamas efektyvus lėšų panaudojimas“³¹. Taigi, autorė pastebi, kad vidaus sandorių galimybė gali tapti neskaidraus lėšų panaudojimo priežastimi.

Tokios pat pozicijos laikosi ir Lietuvos laisvosios rinkos institutas, skelbęs, kad vidaus sandorio išimtis priešinga LR VPĮ nustatytiems principams bei mažina konkurenciją. Pasak šio instituto specialistų, vidaus sandorio išimtis nepalanki ir vartotojams, nes darbai atliekami didesnėmis

²⁸ Feliksas Miliutis, „Vidaus sandorių draudimo istorijos pabaiga. Ar savivaldybės vėl pirsks „iš savęs“ be apribojimų?“, (2020), žiūrėta 2020 m. rugsėjo 16 d., <http://www.teise.pro/index.php/2020/02/11/f-miliutis-vidaus-sandoriu-draudimo-istorijos-pabaiga-ar-savivaldybes-vel-pirks-is-saves-be-apribojimui/>.

²⁹ „Vidaus sandoriai – grėsmė konkurencijai“ *Faktai ir analizė* 3, (2019), LLRI, žiūrėta 2020 m. spalio 4 d., https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2019/03/PB_Vidaus-sandoriai-savivaldyb--se_20190327.pdf.

³⁰ Dainius Kenstavičius, „Konkurencijos užtikrinimas organizuojant viešuosius pirkimus“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2019), 60, žiūrėta 2020 m. rugsėjo 14 d., https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/15807/Dainius%20Kenstavicius_disertacija.pdf?sequence=2;

Bednarczyj Grzegorz, *supra note* 14.

³¹Eglė Sakalauskaitė, *supra note* 11, 132.

kainomis. Be to, vidaus sandorių sudarymas trukdo veikti privačiam verslui, nes sukuria prielaidas viešojo administravimo subjektams proteguoti jai priklausančias įmones³². Neigiamą poziciją šiuo klausimu ne kartą yra išreiškusi ir VPT, pažymėjusi, kad Lietuvoje vidaus sandorių galimybe piktnaudžiaujama, jie tampa labiau taisykle nei išimtimi³³. Iš to, kas pasakyta, darytina išvada, kad neteisėtas vidaus sandorių sudarymas mažina pirkimų skaidrumą, efektyvumą, nes prekės gali būti įgyjamos didesnėmis kainomis, mažina konkurenciją, kas, neabejotinai, neigiamai paveikia vartotojų teises. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – STT) manymu, vidaus sandoriai laikytini prielaida vystyti monopolijoms, augti konkurencijos teisės pažeidimams, nes nereti atvejai kai dirbtinai yra palaikomas neefektyviai veikiančių perkančiųjų organizacijų įsteigtų ir kontroliuojamų įmonių egzistavimas.³⁴ Tokią poziciją patvirtina ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau - LAT) praktika, kurioje konstatuota, kad „pirmosios ir apeliacinės instancijos teismai iš esmės nespėdė, ar tokia situacija, kokia susiklostė ir nagrinėjamoje byloje, kai perkančioji organizacija įsteigia nuo jos atskirą juridinį asmenį, su kuriuo sudarinėja vidaus sandorius dėl darbų, esančių visuotinės svarbos (viešojo intereso) ir galbūt turinčių nekomercinį pobūdį, bet pastarasis subjektas (atsakovė) tiems sandoriams sudaryti teisinius santykius su trečiaisiais asmenimis plėtoja ne kaip perkančioji organizacija, nesuponuoja imperatyviojo teisinio reguliavimo išvengimo.“³⁵ Tai reiškia, kad daugeliu atvejų gali būti slepiama tikroji vidaus sandorio paskirtis. Teikiant privilegijas konkreitiems ūkio subjektams, ar sudarant sandorius su savo įsteigtais juridiniais asmenimis pažeidžiama ne tik sąžininga konkurencija, bet ir neteisėtai ir nesąžiningai paskirstomos, panaudojamos lėšos. Dėl šios priežasties, tam, kad būtų užtikrinta vidaus sandorių paskirtis, vidaus sandorių sudarymo bei vykdymo procedūra privalo būti skaidri.

Apibendrinant, galima teigti, kad vidaus sandoris - tai sandoris, kuriuo perkančioji organizacija įsigyja prekes, paslaugas ar darbus iš kontroliuojamos, savarankišką teisinį statusą turinčios bendrovės tiesiogiai, be konkurso ir nesiremiant viešųjų pirkimų įstatymo nuostatomis. Tam,

³² „Ekspertizė. Viešųjų pirkimų įstatyme – konkurencijos užtikrinimo spragos“, Lietuvos laisvosios rinkos institutas, žiūrėta 2020 m. spalio 3 d., <https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/ekspertize-viesuju-pirkimu-istatyme-konkurencijos-uztikrinimo-spragos/lrinka>.

³³ „Viešųjų pirkimų tarnybos 2015 metų veiklos ataskaita“, žiūrėta 2020 m. spalio 3 d., https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_metine_ataskaita_2015.pdf; „Viešųjų pirkimų tarnybos 2016 metų veiklos ataskaita“, žiūrėta 2020 m. spalio 3 d., https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_2016_veiklos_ataskaita.pdf.

³⁴ „2016 m. balandžio 1 d. Antikorupcinio vertinimo išvada dėl teisės aktų projektų, reguliuojančių viešuosius pirkimus“, ESEIMAS, žiūrėta 2020 m. spalio 16 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/01770ff0fa3c11e5bf4ee4a6d3cdb874?positionInSearchResults=0&searchModelUID=1a91ea4b-e670-4945-a495-cd338cd89984>

³⁵ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. gegužės 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-324-378/2015“, LITEKO, žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaiska/paiska.aspx?card_id=B5F738CE-697D-4F27-9E09-618808B7E3F3.

kad vidaus sandoriai nepažeistų sąžiningos konkurencijos principų, jie turėtų būti laikomi ne perkančiosios organizacijos privilegija, tačiau išimtimi. Tik išimtiniais atvejais sudaromi vidaus sandoriai, kuriais nesuteikiamos privilegijos konkretiems ūkio subjektams ir nediskriminuojami kiti rinkoje veikiantys subjektai, siūlantys savo prekes ar paslaugas, užtikrins rinkos skaidrumą, sąžiningą konkurenciją bei teisėtus vartotojų interesus.

1.2. Vidaus sandorių teisinio reguliavimo raida Europos Sąjungoje ir Lietuvoje

Vidaus sandorių institutą Europos Sąjungos teisėje išplėtojo ESTT, suformulavęs taisykles, kuriomis yra grindžiama vidaus sandorių koncepcija ir jos realaus įgyvendinimo reikalavimai³⁶. Šio instituto pradžia laikytina 1999 m. lapkričio 18 d. ESTT priimta byla *Teckal*³⁷, tapusia pagrindu ir vidaus sandorio reglamentavimui Lietuvoje.

Teckal byloje ESTT vertino ar Italijos Viano savivaldos institucijos sudaryta sutartis dėl prekių pirkimo (tiekimo) su juridiniu asmeniu, kuris buvo įsteigtas Viano ir kitų regionų savivaldybių, laikytina viešąja prekių pirkimo - pardavimo sutartimi. Vertindamas šią sutartį ESTT pabrėžė, kad kiekviena sutartis, sudaryta perkančiosios organizacijos su kitu juridiniu asmeniu, turi būti laikoma viešąja pirkimo sutartimi, išskyrus, kai: „(...) perkančioji organizacija kontroliuoja šį juridinį asmenį panašiai kaip savo struktūrinius padalinius ir kartu šis juridinis asmuo esminę savo veiklos dalį vykdo kartu su perkančiąja organizacija ar organizacijomis“³⁸. Taigi, šiuo atveju ESTT išskyrė dvi sąlygas, kuriomis vadovaujantis galima išimties tvarka netaikyti ES viešųjų pirkimų taisyklių santykiams tarp perkančiosios organizacijos ir kito juridinio asmens. Pirma, perkančioji organizacija turi kontroliuoti šį juridinį asmenį panašiai kaip savo struktūrinius padalinius; antra, šis juridinis asmuo didžiąją savo veiklos dalį vykdo su viena ar daugiau jį kontroliuojančių perkančiųjų organizacijų³⁹. Pažymėtina, kad siekiant įvertinti, ar sudaryta sutartis gali būti laikoma vidaus sandoriu, turi būti taikomi abu kriterijai. Tai reiškia, kad sandoris atitinkantis tik vieną iš šių kriterijų negali būti pripažintas vidaus sandoriu.

ESTT nuo 2005 m. sausio 11 d. priėmęs sprendimą byloje *Stadt Halle ir RPL Lochau* minėtą sąrašą papildė trečiuoju kriterijumi. Šios bylos objektu tapo Stadt Halle bei RPL Lochau sutartis dėl

³⁶ Deividas Soloveičikas, *supra note* 8, 55.

³⁷ „Europos Teisingumo Teismo 1999 m. lapkričio 18 d. sprendimas byloje *Teckal*, C-107/98“, EURLEX, žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0107>.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

teisės vykdyti projektą miesto atliekų tvarkymo, panaudojimo ir šalinimo srityse, netaikant oficialios sutarties sudarymo procedūros. Pabrėžtina, kad Stadt Halle valdė 75,1 proc. RPL Lochau akcijų, todėl ESTT, įvertinęs aplinkybes, konstatavo, kad „jeigu perkančioji organizacija ketina sudaryti atlygintinę sutartį su teisiškai atskira bendrove, kurios kapitalo dalį ji valdo kartu su viena ar keliomis privačiomis įmonėmis, (...), jai turi būti taikomos šioje direktyvoje numatytos viešojo pirkimo sutarčių sudarymo procedūros“⁴⁰. Tokiu būdu ESTT jurisprudencijoje įsitvirtino trečiasis kriterijus, pagal kurį vidaus sandorio taisyklės taikomos tik tuo atveju, jei kontroliuojamajame juridiniame asmenyje nėra tiesioginio privataus kapitalo dalyvavimo.

Vidaus sandorių institutas buvo plėtojamas bei aiškinamas ir vėlesniuose ESTT sprendimuose. Reikia pabrėžti, kad pirminiai ESTT sprendimai šiuo klausimu akcentavo, kad vidaus sandorių institutas turi būti aiškinamas griežtai bei siaurai⁴¹. Vis dėlto, tolesnėje ESTT praktikoje pasigendama vieningo požiūrio į šį institutą. Pavyzdžiui, byloje *Coditel Brabant v Commune d'Uccle* konstatuojama, kad kontrolė, kurią perkančioji organizacija vykdo kitos organizacijos atžvilgiu neturi būti analogiška savo tarnybų kontrolei, ją perkančioji organizacija gali vykdyti kartu su kitomis institucijomis⁴². Toliau ESTT pažymi, kad vidaus sandorio išimties taikymui netrukdo ir galimybė perkančiajai organizacijai ateityje privatizuoti kontroliuojamąjį subjektą⁴³. Vieningo požiūrio buvo pasigendama ir dėl antrojo kriterijaus, susijusio su pagrindine kontroliuojamo subjekto veikla. Pavyzdžiui, byloje *Mödling* ESTT pripažino, kad didžioji dalis veiklos vykdomos su perkančiąja organizacija apima 90 proc.⁴⁴, tuo tarpu byloje *Cabotermo prieš Comune di Busto Arsizio*, pripažino, kad didžiąja dalimi veiklos su perkančiąja organizacija gali būti pripažinta tokia veikla, kuri apima ne mažiau 80 proc.⁴⁵

⁴⁰ „Europos Teisingumo Teismo sprendimas 2005 m. sausio 11 d. sprendimas byloje *Stadt Halle ir RPL Lochau*, *supra note* 21.

⁴¹ „Europos Teisingumo Teismo 1999 m. lapkričio 18 d. sprendimas byloje *Teckal*“, *supra note* 37.

⁴² „Europos Teisingumo Teismo 2008 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje *Coditel Brabant v Commune d'Uccle*, C-324/07“, EURLEX, žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62007CA0324>; „Europos Teisingumo Teismo 2007 m. balandžio 19 d. sprendimas byloje *Asemfa prieš Tragsa*, C-295/05“, EURLEX, žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0295>.

⁴³ „Europos Teisingumo Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. sprendimas byloje *Mödling*, C-29/04“, CURIA, žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=55602&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22299460>.

⁴⁴ „Europos Teisingumo Teismo 2007 m. balandžio 19 d. sprendimas byloje *Asemfa prieš Tragsa*“, *op cit.*

⁴⁵ „Europos Teisingumo Teismo 2006 m. gegužės 11 d. Sprendimas byloje *Cabotermo prieš Comune di Busto Arsizio*, AGSP, C-340/04“, EURLEX, žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., EURLEX, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0340>.

Šie ir kiti ESTT išplėtoti vidaus sandorio instituto aspektai paskatino ES įstatymų leidėją kodifikuoti juos, todėl 2014 m. vidaus sandorio instituto ribos buvo apibrėžtos Direktyvoje 2014/24⁴⁶. Iš esmės Direktyvos nuostatos nepateikė naujų vidaus sandorių išimties kriterijų. Direktyvos 12 str. nuostatoje atkartoti ESTT jurisprudencijoje išplėtoti vidaus sandorių kriterijai. Vienas esminių skirtumų tas, kad Direktyva konkrečiai įvardijo kiek procentų turėtų apimti kontroliuojamojo juridinio asmens veikla vykdoma atliekant užduotis, kurias jam yra pavedusi kontroliuojančioji perkančioji organizacija. Pagal Direktyvą tokia veikla turėti apimti ne mažiau nei 80 proc.

Nei viena iš ES valstybių neprivalo įteisinti vidaus sandorio instituto savo nacionaliniuose teisės aktuose. 2009 m. Ūkio ministerija atliko Europos valstybių apklausą, kurioje dalyvavo 14 šalių. Septynios iš jų (Latvija, Austrija, Vengrija, Prancūzija, Estija, Slovėnija, Švedija) nacionaliniuose teisės aktuose buvo įtvirtinusios išimtis vidaus sandoriams, o kitos septynios šalys (Vokietija, Danija, Malta, Airija, Šveicarija, Italija, Kipras) tokių išimčių nenumatė⁴⁷. 2010 m. Lietuva tapo viena iš tų valstybių, kurių nacionaliniuose teisės aktuose atsirado vidaus sandorių institutas. Tai reiškia, kad Lietuvos įstatymų leidėjas vidaus sandorių institutą kodifikavo gerokai anksčiau nei buvo priimta Direktyva 2014/24.

2010 m. VPI redakcijoje atsispindėjo ESTT jurisprudencijoje suformuluoti vidaus sandorių išimties kriterijai. Įstatymo nuostatos numatė, kad VPI nėra taikomas pirkimams, jei sutartis sudaroma tarp perkančiosios organizacijos ir atskirą juridinio asmens statusą turinčiu subjektu, kurį ji kontroliuoja, kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį (*pirmasis Teckal kriterijus*) ir jei kontroliuojamas subjektas ne mažiau, kaip 90 procentų pardavimo pajamų gauna iš veiklos, kurią jam paveda perkančioji organizacija (*antrasis Teckal kriterijus*). VPI nuostatos taip pat reikalavo, kad perkančioji organizacija būtų vienintele kontroliuojamo subjekto dalyve (*trečiasis Teckal kriterijus*). Atkreiptinas dėmesys, kad 2010 m. VPI redakcijoje įtvirtintas konkretus 90 proc. esminės veiklos dydis, kuris nebuvo oficialiai ESTT patvirtintas, tačiau ne kartą jo sprendimuose minėtas.

Atsižvelgiant į tai, kad pagal minėto įstatymo nuostatas VPT kontroliavo tik viešuosius pirkimus, tačiau ne vidaus sandorius, VPI nustatyta vidaus sandorių išimties kontrolė nebuvo efektyvi. Į tai reagavusi Ūkio ministerija dar tais pačiais metais spalio mėnesį pasiūlė Vyriausybei svarstyti dvi alternatyvas:

1. Sugriežtinti vidaus sandorių kontrolę – Ūkio ministerija siūlė reikalauti, kad perkančioji organizacija viešai skelbtų metinę planuojamų vykdyti viešųjų pirkimų suvestinę, kurioje atsispindėtų

⁴⁶ „2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES“, *supra note 5*.

⁴⁷ „Viešųjų pirkimų problematika ir sprendimų kryptys“, 2011 m. spalio, žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Viesieji%20pirkimai/Vies_pirkimai_spalis.pdf.

informacija apie numatomus vykdyti vidaus sandorius, ir teiktų VPT metines ataskaitas apie sudarytus vidaus sandorius;

2. panaikinti išimtį vidaus sandoriams.⁴⁸

Vidaus sandorių panaikinimui Seime nebuvo pritarta, todėl nuo 2011 m. sausio 6 d. įsigaliojo griežtesnė vidaus sandorių kontrolė, t. y. perkančioji organizacija, tvirtindama viešųjų pirkimų planus, turėjo juose pateikti informaciją apie numatomus vykdyti vidaus sandorius, o pasibaigus ataskaitiniams kalendoriniams metams apie tokius pirkimus teikti ataskaitą VPT.⁴⁹ Tai reiškia, kad minėtu VPĮ pakeitimu buvo išplėstos VPT teisės. Ši institucija turėjo teisę tikrinti kaip perkančioji organizacija laikosi vidaus sandorių sudarymo sąlygų, vertinti šių sutarčių įvykdymo rezultatus.

Vis dėlto, minėti pakeitimai nebuvo paskutiniaisiais 2011 m. Šių metų rugsėjo 2 d. įsigaliojo nauja įstatymo redakcija. Naujais VPĮ pakeitimais buvo siekiama užtikrinti viešųjų pirkimų efektyvumą, skaidrumą bei konkurenciją tarp paslaugų teikėjų ir vartotojų teisių apsaugos. Dėl šios priežasties pasiūlyta leisti perkančiajai organizacijai sudaryti vidaus sandorius tik tuo atveju, jei nėra galimybių prekių ar paslaugų įsigyti konkurencinėmis sąlygomis. Vidaus sandoriai turėjo būti sudaromi tik gavus VPT leidimą.⁵⁰ Pastebėtina, kad vidaus sandorių reglamentavimas Lietuvoje per ganėtinai trumpą laiką buvo keičiamas kelis kartus. Matoma, kad su kiekvienu VPĮ pakeitimu vidaus sandorių reglamentavimas griežtėjo, didinant šių sandorių sudarymo kontrolę. Suprantama, tam, kad vidaus sandorių išimtis nebūtų eliminuota iš Lietuvos teisės sistemos, institucijos privalėjo imtis griežtesnių priemonių šio instituto reguliavimui, nes sąžiningos konkurencijos užtikrinimas yra vienas pamatinių Lietuvos konstitucinių principų, įtvirtintų Lietuvos Respublikos Konstitucijos⁵¹ (toliau – Konstitucijos) 46 str.

2014 m. priėmus Direktyvą 2014/24, VPĮ nuostatos turėjo būti suderintos su Direktyva, todėl 2014 m. vėl iškilo poreikis naujiems VPĮ pakeitimams. Vienas esminių, prieštaringiausiai vertinamų padarytų pakeitimų - sumažinta pardavimo pajamų iš veiklos, skirtos perkančiosios organizacijos poreikiams tenkinti ar perkančiosios organizacijos funkcijoms atlikti, dalies riba nuo 90 procentų iki 80 procentų. Svarstant šios nuostatos pakeitimą, Konkurencijos tarnyba pasisakė prieš dalies ribos sumažinimą, argumentuodama, kad vidaus sandorio kriterijų taikymo ribų išplėtimas padidintų

⁴⁸ „Viešųjų pirkimų problematika ir sprendimų kryptys“, *supra note 47*.

⁴⁹ „Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 4, 6, 8, 9, 10, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 33, 37, 38, 40, 41, 56, 57, 71, 73, 81, 82, 83, 85, 86, 91, 92, 94, 95, 97 straipsnių, V skyriaus pavadinimo, 1, 2, 4 priedėlių ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas, E-TAR, žiūrėta 2020 m. rugsėjo 5 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.389869>

⁵⁰ „Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 7, 8, 10, 22, 24, 25, 56, 74 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 8¹, 8² straipsniais įstatymas“, E-TAR, žiūrėta 2020 m. rugsėjo 5 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.407672>.

⁵¹ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, *Lietuvos aidas* 220, 0 (1992).

perkančiųjų organizacijų galimybes netaikyti viešųjų pirkimų taisyklių perkant prekes ar paslaugas, kurias šios įstaigos galėtų pirkti iš rinkoje veikiančių ūkio subjektų, tuo skatindamos konkurenciją tarp jų. Konkurencijos tarnybos teigimu, iki šiol nustatytas 90 proc. „pajamų dalies iš veiklos, skirtos perkančiosios organizacijos poreikiams tenkinti ar perkančiosios organizacijos funkcijoms atlikti, kriterijus ir yra skirtas užtikrinti, jog vidaus sandorių teikiama nauda nebūtų panaudojama atitinkamoje rinkoje, tuo sukuriant nevienodas konkurencijos sąlygas tarp ūkio subjektų. Kuo šių pajamų dalis didesnė, tuo mažesnė tikimybė, kad dėl vidaus sandorių galėtų būti sudaromos skirtingos konkurencijos sąlygos“⁵². Nepaisant šių argumentų, pakeitimas buvo atliktas, tokiu būdu buvo praplėsta galimybė perkančiosioms organizacijoms sudaryti daugiau vidaus sandorių. Įstatymų leidėjas taip pat sutrumpino terminą, per kurį VPT privalo priimti sprendimą dėl sutikimo sudaryti vidaus sandorį iš 20 į 15 darbo dienų.

Iš to, kas pasakyta, seka išvada, kad vidaus sandoriai buvo laikytini labiau ne viešųjų pirkimų išimtimi, tačiau jų alternatyva. Vis dėlto, su laiku toks reguliavimas pakito ir tam įtakos turėjo tiek Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau - LRKT) oficialios konstitucinės doktrinos suformavimas šiuo klausimu, tiek Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau - LVAT) formuojama praktika vidaus sandorių klausimais. Atkreiptinas dėmesys, kad LVAT nuo 2011 metų pabaigos iki 2015 metų vidurio formavo praktiką, kad teisėtu laikytinas vidaus sandoris, kuris atitinka *Teckal* kriterijus, vis dėlto, po LRKT 2015 m. sausio 15 d. bei 2015 m. kovo 5 d. nutarimų, kuriuose konstatuota, kad vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtiniais atvejais, jei „tokiais sprendimais nebus teikiama privilegijų ar diskriminuojami atskiri ūkio subjektai ar jų grupės“⁵³, LVAT „pradėjo vidaus sandorių teisėtumą sieti ne tik su *Teckal* kriterijais, bet ir su papildomais vertybiniais pagrindais, *inter alia*, išplaukiančiais iš Konkurencijos įstatymo nuostatų, pavyzdžiui, paslaugų teikimo nepertraukiamumu, jų gera kokybe ir prieinamumu, taip pat poveikiu kitų ūkio subjektų lygiateisiškumui ir jų galimybėmis konkuruoti dėl atitinkamų paslaugų“⁵⁴. Tai reiškia, kad Lietuvoje siekis įtvirtinti vidaus sandorį kaip išimtį iš viešųjų pirkimų taisyklių užsimezgė teismų praktikoje, kuri sąlygojo ir atitinkamus pakeitimus VPĮ nuostatose. Vidaus sandorių reglamentavimo griežtinimui

⁵² „Komiteto išvada Viešųjų pirkimų įstatymo 2, 4, 6, 7, 8(2), 9, 10, 13, 18, 22, 24, 28, 33, 35, 39, 40, 56, 85, 86, 87, 90 ir 92 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektui“, ESEIMAS, žiūrėta 2020 m. lapkričio 25 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.450972?positionInSearchResults=22&searchModelUUID=2a645>.

⁵³ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 15 d. nutarimas Nr. KT3-N1/2015“, LRKT, žiūrėta 2020 m. lapkričio 25 d., <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta11/content>; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas Nr. KT9-N5/2015“, LRKT, žiūrėta 2020 m. lapkričio 25 d., <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta917/content>.

⁵⁴ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. gruodžio 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-494-469/2019“, LITEKO, žiūrėta 2020 m. lapkričio 25 d., liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/paieska.aspx?card_id=B6C8684F-1240-45AB-B5D3-FFFFFD98ED4B.

pritaręs įstatymų leidėjas sugriežtino vidaus sandorių nuostatas ir 2017 m. gegužės mėn. VPI pakeitimuose nustatė, kad „vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtinu atveju, kai tenkinamos visos 1 dalyje išdėstytos sąlygos ir perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo“.

Įstatymų leidėjas numatė, kad vidaus sandoriai gali būti sudaromi tik esant sekančių sąlygų visetui: pirma, perkančioji organizacija turi kontroliuoti kitą perkančiąją organizaciją kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį, darydama lemiamą įtaką jos strateginiams tikslams ir reikšmingiems sprendimams; antra, 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; trečia, kontroliuojamoje perkančiojoje organizacijoje nėra tiesioginio privataus kapitalo dalyvavimo. Pažymėtina, kad 2017 m. VPI pakeitimais iš valstybės įmonių, akcinių bendrovių ir uždarytų akcinių bendrovių, kuriose valstybei nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, buvo atimta galimybė sudaryti sandorius. Siūlymas palikti galimybę sudaryti vidaus sandorius tik savivaldybėms sulaukė palaikymo, argumentuojant, kad vidaus sandorių sudarymas savivaldybėse išimtiniais atvejais „(...) užtikrina savivaldybės bendruomenės viešojo intereso poreikius (...), o uždraudus vidaus sandorius, visoms paslaugoms organizuoti reikės vykdyti viešuosius pirkimus. Juos laimėjus privačioms įmonėms, savivaldybių įmonėms grėstų bankrotai. (...) Tikslinga vidaus sandorius uždrausti valstybės kontroliuojamose įmonėse, nes šie sandoriai kelia daugiausiai klausimų dėl piktnaudžiavimo ir neskaidrių konkursų“⁵⁵. Šie argumentai nesulaukė palaikymo Prezidentūroje. Prezidentė D. Grybauskaitė vetavo Seimo priimtą įstatymą nurodydama, kad vidaus sandoriai iškreipia konkurenciją, yra terpė korupcijai, todėl turi būti uždrausti, nepaliekant išimčių. Šalies vadovė pabrėžė, kad Seimo priimtos įstatymo pataisos draudžia sudaryti vidaus sandorius valstybės valdomoms įmonėms, tačiau palieka šią galimybę savivaldybėms ir jų valdomoms įmonėms. Toks reguliavimas, Prezidentės teigimu, prieštarauja Konstitucijoje įtvirtintiems lygiateisiškumo ir sąžiningos konkurencijos principams bei palieka atvirą landą korupcijai savivaldoje⁵⁶.

⁵⁵ „Lietuvos Respublikos Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas papildomo komiteto išvada dėl Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo NR. I-1491 pakeitimo įstatymo projekto NR. XIIP-3750GR 2017-04-26 Nr. 113-P-17“, ESEIMAS, žiūrėta 2020 m. spalio 16 d. <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/81537c202b1111e79f4996496b137f39/>.

⁵⁶ „Prezidentė vetavo vidaus sandorius savivaldybėse įteisinusias įstatymo pataisas“, 2017 m. balandžio 18 d., <https://jp.lt/prezidente-vetavo-vidaus-sandorius-savivaldybese-iteisinusias-istatymo-pataisas/>.

Vis dėlto, Prezidentės veto buvo atmetas, o įstatymas įsigaliojo su priimtomis pataisomis.

Paskutiniai VPI pakeitimai vidaus sandorių atžvilgiu atlikti 2019 m. gruodžio 20 d. Naujoje VPI redakcijoje 10 str. 2 dalyje įtvirtintas antras punktas, pagal kurį vidaus sandoriai gali būti sudaromi įsigyjamosioms viešosioms paslaugoms, kurios administruojamos vadovaujantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo⁵⁷ 9 str. 2 d. Pagal šiuo metu galiojančią Vietos savivaldos įstatymo redakciją, savivaldybė gali neskelbti viešųjų pirkimų, kai siekia sudaryti sutartis, įgyvendinančias viešąsias paslaugas sekančiose srityse: vandens tiekimo, nuotekų valymo, šilumos tiekimo, atliekų tvarkymo, keleivių vežimo, teritorijų ir gatvių priežiūros ir tvarkymo, maitinimo švietimo, socialinės globos arba sveikatos priežiūros⁵⁸. Be to, ir tais atvejais, kai paslaugoms teikti bus reikalingas savivaldybėms priklausantis nekilnojamas turtas, paslaugos galės būti įsigyjamoms netaikant viešųjų pirkimų procedūrų⁵⁹.

Teisės praktikų teigimu, „tokių paslaugų specifika lemia tai, kad dažnai tik vienas tiekėjas gali teikti tokias paslaugas, o sutelkti tokias paslaugas ir infrastruktūrą privataus subjekto rankose būtų itin rizikinga dėl siekio išlaikyti savivaldybių nepriklausomumą bei užtikrinti paslaugų nepertraukiamumą pačiose vietos savivaldos bendruomenėi svarbiausiose srityse. Įstatymo pakeitimo autoriai, be kita ko, rėmėsi ir duomenimis apie tai, kad pastaruoju metu kitose valstybėse (Didžioji Britanija, Prancūzija, Vokietija ir kt.) yra pastebima tam tikrų paslaugų grąžinimo viešajam sektoriui tendencija“⁶⁰. Taigi, pastebime, kad įstatymų leidėjas suteikė didesnę savarankiškumą sudarant vidaus sandorius tose specifinio pobūdžio viešųjų paslaugų srityse, kurių nenutrūkstamas teikimas yra išimtinai reikšmingas vietos savivaldos bendruomenėi. Tokiu reguliavimu praplėstas savivaldybių savarankiškumas pačiai nuspręsti, ar konkrečioms paslaugoms organizuoti viešąjį pirkimą, ar vietoje to tam tikras paslaugas teikti pavesti savo kontroliuojamai įmonei.

Apibendrinant galima teigti, kad vidaus sandoriai vienas prieštaraujančiausiai vertinamų institutų Lietuvos Respublikoje. Tai rodo dažna šio instituto teisinio reguliavimo kaita. Pastebėta, kad vidaus sandorių bandyta ne kartą atsisakyti, eliminuoti iš VPI. Už vidaus sandorių pašalinimą buvo pasisakiusi net buvusi šalies vadovė. Vis dėlto, įstatymų leidėjas nusprendė pasirinkti kitą kelią. Vietoje vidaus sandorių instituto pašalinimo, įstatymų leidėjas griežtino jų reglamentavimą, tokiu būdu norėdamas sumažinti galimus konkurencijos pažeidimus. Pastebime, kad įstatymų leidėjas ne

⁵⁷ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, E-TAR, žiūrėta 2020 m. gruodžio 18 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/asr>.

⁵⁸ *Ibid.*, 9 str. 2 d. 1 p.

⁵⁹ *Ibid.*, 9 str. 2 d. 2 p.

⁶⁰ Dainius Kenstavičius, „Įteisinti savivaldybių vidaus sandoriai“. Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., <https://www.kenstavicius.lt/2020/01/10/iteisinti-savivaldybiu-vidaus-sandoriai/>.

tik atsižvelgė į Direktyvos 2014/24 nuostatose įtvirtinus vidaus sandorių kriterijus, jis nustatė nemažai papildomų, griežtesnių sąlygų vidaus sandoriams. Įstatymų leidėjas įtvirtino ribojimus materialiosios teisės (viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo) ir subjektų atžvilgiu (draudimas nustatytas valstybės įmonėms). Tokiais pakeitimais siekta, kad vidaus sandoriai taptų išimtimi, o ne išėjimu siekiant išvengti specialiųjų teisės aktų nustatomų sudėtingesnių procedūrų vykdymo, siekiant įsigyti prekių, paslaugų ar darbų.

1.3. Vidaus sandorių instituto taikymo užsienio valstybėse ypatumai

Vidaus sandorių institutas yra paplitęs ir daugelyje kitų ES valstybių. Kiekvienos valstybės teisinio reguliavimo ypatumų nėra įmanoma išnagrinėti, todėl magistro baigiamajame darbe pasirenkamos tokios valstybės kaip Lenkija, Italija bei Vokietija. Reikia pabrėžti, kad visos šios valstybės iš Direktyvos 2014/24 perėmė standartines vidaus sandorių sudarymo sąlygas, taisykles bei šias taisykles papildė nacionalinėmis specifinėmis nuostatomis, darančiomis šių valstybių vidaus sandorių reguliavimą išskirtiniu kitu valstybių atžvilgiu. Panagrinėkime kelis esminius vidaus sandorių reguliavimo šiose valstybėse ypatumus.

Direktyvos 2014/24 nuostatos, reglamentuojančios vidaus sandorius Lenkijoje buvo įgyvendintos perkeliant jas į Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatas, pagal kurias perkančioji organizacija vidaus sandorį gali sudaryti tik tuo atveju, jei sandoris atitinka sekančius reikalavimus:

1. perkančioji organizacija kitą perkančiąją organizaciją kontroliuoja kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį, darydama lemiamą įtaką jos strateginiams tikslams ir reikšmingiems sprendimams. Pripažįstama, kad šios sąlygos laikomasi ir tuo atveju, kai juridinis asmuo perkančiosios organizacijos yra kontroliuojamas netiesiogiai, t. y. per kitą perkančiosios organizacijos kontroliuojamą subjektą. Lenkijos teismų praktikoje nurodoma, kad tokios kontrolės pavyzdžiais galėtų būti kontroliuojamo subjekto pareiga gauti iš jį kontroliuojamo subjekto leidimą investicijoms ar kitiems svarbiems projektams. Teismų praktikoje pabrėžiama, kad toks priklausomumas nuo perkančiosios organizacijos privalo atsispindėti šių subjektų dokumentuose, t. y. turi būti teisiškai įtvirtintu⁶¹.

2. per tris pastaruosius metus daugiau kaip 90 procentų kontroliuojamo subjekto veiklos yra susiję su kontroliuojančio subjekto patikėtomis užduotimis arba su užduotimis tų subjektų, kuriuos

⁶¹ „Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 27 grudnia 2018 r. Nr. KIO 2567/18”, EWRIP, žiūrėta 2020 m. gruodžio 20 d., <http://ewrip.pl/orzecznictwo/kio/36266-kio-2567-18>

kontroliuoja ta perkančioji organizacija⁶². Pastebime, kad Lenkijos įstatymų leidėjas įtvirtino griežtesnes nuostatas dėl vidutinių pajamų nei Direktyva 2014/24, kuri reikalauja tik 80 proc.

3. kontroliuojamoje perkančiojoje organizacijoje nėra tiesioginio privataus kapitalo dalyvavimo.

Lenkijos teismų praktikoje nurodoma, kad visų aukščiau paminėtų sąlygų įvykdymas reiškia, kad perkančioji organizacija turi teisę sudaryti vidaus sandorį su savo kontroliuojamu subjektu net tuo atveju, jei kiti rinkos subjektai yra suinteresuoti sutarties sudarymu su perkančiąja organizacija. Pabrėžiama, kad įstatymų leidėjas neįpareigojo perkančiosios organizacijos nutraukti vidaus pirkimų net tuo atveju, jei kiti subjektai pateiktų savo pasiūlymus sutarčiai sudaryti⁶³.

Reikia pabrėžti, kad be paminėtų sąlygų, Lenkijos įstatymų leidėjas įtvirtino ir kai kurių papildomų reikalavimų sudarant vidaus sandorius. Pavyzdžiui, viešųjų pirkimų taisyklių perkančioji organizacija gali nesilaikyti dėl išskirtinės situacijos, dėl nenumatytų priežasčių, kai reikalingas neatidėliotinas sutarties vykdymas. Pavyzdžiui, tokiomis situacijomis galėtų būti laikoma būtinybė išvengti techninių avarių, būtinybė gelbėti gyvybes ir pan. Reikia pabrėžti, kad praktikoje šią nuostatą bandoma aiškinti kitaip. Pavyzdžiui, Lenkijos teismų praktikoje buvo sprendžiama situacija, ar perkančioji organizacija nepažeidė Viešųjų pirkimų įstatymų nuostatų vidaus sutartį sudariusi dėl ligoninės tvarkymo paslaugų. Perkančioji organizacija rėmėsi nuostata, kad vidaus pirkimas buvo būtinas dėl išskirtinės situacijos, nes viešojo pirkimo sutartis su kitu subjektu buvo pripažinta negaliojančia. Teismas, įvertinęs aplinkybes konstatavo, kad tokia situacija negali būti laikoma kaip nenumatyta. Juolab, kad tvarkymo paslaugos nepriskirtinos prie tokių sričių, kurias būtų sudėtinga įsigyti. Tokias paslaugas teikia eilė skirtingų subjektų, pažymėjo teismas, todėl vidaus sutarties sudarymas šiuo atveju yra neteisėtu ir laikytinas konkurencijos taisyklių pažeidimu⁶⁴.

Vidaus sandoris gali būti sudaromas ir tuo atveju, jei rinkoje konkrečias prekes, paslaugas ar darbus gali pasiūlyti tik vienas tiekėjas ar rangovas. Lenkijos teismų praktikos teigimu, galimybė vykdyti darbus tik vienam rangovui turi būti objektyvi, o ne paremta subjektyviais perkančiosios organizacijos įsitikinimais. Nurodoma, kad perkančioji organizacija negali remtis tokiomis aplinkybėmis, kad jų pasirinkta įmonė turi geriausias ir plačiausias žinias bei patirtį šioje srityje, didžiausią techninį potencialą ir geriausius žmones, galinčius įvykdyti sutartį, jos ekonominė ir

⁶² „In-house“, 2018 m. gegužės 29 d., žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., <https://www.portalzp.pl/i/inhouse-8760.html>.

⁶³ „Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 lutego 2017 r. Nr. KIO 96/17“, žiūrėta 2020 m. gruodžio 20 d., <https://www.przetargi.egospodarka.pl/wyroki-kio/2017/orzeczenie.0096.html>

⁶⁴ „Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r. Nr. GSK 1411/10“, OPENLEX, žiūrėta 2020 m. gruodžio 20 d., <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/ii-gsk-1411-10-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego-521231558>.

finansinė padėtis yra geriausia arba paslaugų, prekių ar statybos darbų rinkoje ji turi didžiausią pripažinimą ar pasitikėjimą. Perkančioji organizacija taipogi negali remtis savo finansiniais sunkumais ar laiko stoka, trukdančiais sudaryti sutartį viešųjų pirkimų pagrindu⁶⁵.

Iš to, kas pasakyta matyti, kad Lenkijos įstatymų leidėjas neapsiribojo Direktyvos 2014/24 nuostatomis, o vidaus sandorių institutą papildė griežtesniais reikalavimais, siekdamas, kad vidaus sandoriai būtų sudaromi tik išimtiniais atvejais ir netaptų prielaida pažeisti viešuosius pirkimus reglamentuojančias normas.

Na, o pavyzdžiui, Italijoje vidaus sandorių reguliavimas nelabai skiriasi nuo šiuos sandorius reglamentuojančių nuostatų, pateiktų Direktyvoje 2014/24. Šioje, kaip ir daugelyje kitų ES valstybių, vidaus sandorio sudarymas laikomas išimtimi iš viešųjų pirkimų taisyklių. Savo teisės aktuose Italijos įstatymų leidėjas atkartojė esminius vidaus sandorių sudarymo kriterijus: kontrolės reikalavimas, 80 proc. esminės veiklos dalis bei privataus kapitalo draudimas. Laikoma, kad perkančiosios organizacijos arba perkantieji subjektai vykdo bendrą juridinio asmens kontrolę, kai tenkinamos visos šios sąlygos:

- a) „kontroliuojamojo juridinio asmens sprendimų priėmimo organus sudaro visų dalyvaujančių perkančiųjų organizacijų ar perkančiųjų subjektų atstovai. Atskiri atstovai gali atstovauti visoms perkančiosioms organizacijoms ar perkantiesiems subjektams arba keliems iš jų;
- b) tos perkančiosios organizacijos ar perkantieji subjektai gali kartu daryti lemiamą įtaką šio juridinio asmens strateginiams tikslams ir svarbiems sprendimams;
- c) kontroliuojamasis juridinis asmuo nesiekia jokių tikslų, kurie būtų priešingi kontroliuojančiųjų perkančiųjų organizacijų ar perkančiųjų subjektų interesams.“⁶⁶

Šias sąlygas Italijos įstatymų leidėjas papildė pareiga apie vidaus sandorius pranešti Italijos antikorpucinei tarnybai (*The Italian Anticorruption Authority*). Antai, šį sandorį privaloma užregistruoti registre, viešai paskelbti interneto svetainėje, o esant poreikiui ir atnaujinti pateiktą informaciją. Reikia pabrėžti, kad informavimas apie vidaus sandorio sudarymą nelaikytinas leidimo sudaryti šį sandorį gavimu. Taip pat tai nereiškia, kad užregistruotas vidaus sandoris atitinka jam keliamus reikalavimus ar neprieštaruja viešųjų pirkimų normoms. Šios pareigos vykdymas labiau

⁶⁵ „Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 2 kwietnia 2012 r. Nr. KIO/KD 37/12“, UZP, žiūrėta 2020 m. gruodžio 30 d., https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0024/30777/ZO-nr-20.pdf

⁶⁶ „Europos Teisingumo Teismo 2020 m. vasario 6 d. sprendimas byloje *Consiglio di Stato*, Nr. C-89/19–C-91/19“, CURIA, žiūrėta 2020 m. gruodžio 30 d., <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=223401&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=21780097>.

primena formalumą, pareigą viešosioms institucijoms bendradarbiauti.⁶⁷ Vis dėlto, interneto svetainėje perkančioji organizacija taip pat turi pateikti ataskaitą, kurioje turi būti išdėstomi motyvai ir nurodoma, kad pasirinktos sutarties sudarymo formai taikomos Europos teisėje numatytos sąlygos yra įvykdytos ir jame apibrėžtas tikslus viešųjų paslaugų ir universaliųjų paslaugų įpareigojimų turinys, prireikus nurodant ekonomines kompensacijas. Perkančiosios organizacijos taip pat iš anksto privalo nurodyti priežastis, „dėl kurių nebuvo organizuotas viešųjų pirkimų konkursas, ir pasirinktos valdymo formos naudingumą visuomenei, atsižvelgiant į paslaugų universalumo, visuomeniškumo, veiksmingumo, ekonominio efektyvumo, kokybės ir optimalaus viešųjų išteklių panaudojimo tikslus.“⁶⁸ Taigi, Italijos įstatymų leidėjas esminius vidaus sandorių kriterijus papildė reikalavimais informuoti apie vidaus sandorių sudarymą, argumentuoti jo būtinybę bei naudą visuomenei.

Vokietijoje, kaip ir minėtose valstybėse, vidaus sandoris laikomas išimtimi iš viešųjų pirkimų, vis dėlto, laikoma, kad vidaus sandoris kaip ir viešasis pirkimas privalo atitikti konkurencijos bei skaidrumo principus. Šioje valstybėje vidaus sandoriai paplitę ir yra naudojami tik tuo atveju, jei prekė, darbas ar paslauga negali būti įgyta viešųjų pirkimų pagrindu. Vokietijoje leidžiama naudoti vidaus sandorius ir tuo atveju, jei po viešųjų pirkimų konkurso nepavyko sudaryti sutarties su jokių rangovu. Vidaus sandoris, kaip ir Lenkijoje, gali būti naudojamas ir esant neatidėliotiniams poreikiams, pavyzdžiui, esant katastrofoms, gelbėjant žmonių gyvybes ar pan. Šie sandoriai taip pat gali būti taikomi, jei sandorio kaina yra nedidelė, t. y. neviršijanti 500 eur, o statybų darbų atveju – 10 000 eur.⁶⁹

Apibendrinant, galima teigti, kad kiekviena valstybė turi savų ypatumų reglamentuojant vidaus sandorius. Vis dėlto, galima pastebėti, kad nei vienoje iš paminėtų valstybių vidaus sandoriai nelaikomi viešųjų pirkimų alternatyva. Šių sandorių taikymas galimas tik tuo atveju, jei neįmanoma surengti viešųjų pirkimų. Tokia valstybių įstatymų leidėjų pozicija yra pagrįsta, nes ji atitinka Direktyvos 2014/24 nuostatas. Sveikintina, kad valstybės savo teisės aktuose įtvirtina ir papildomų reikalavimų šiems sandoriams, tokiu būdu užtikrindamos viešųjų paslaugų teikimo skaidrumą bei konkurencijos principų laikymąsi.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ „Europos Teisingumo Teismo 2020 m. vasario 6 d. sprendimas byloje *Consiglio di Stato, op.cit.*

⁶⁹ *Zamówienia publiczne w Niemczech (Berlin: Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Berlinie, 2015), 24.*

2. VIDAUS SANDORIŲ INSTITUTO TAIKYMO YPATUMAI LIETUVOS RESPUBLIKOJE

2.1. Vidaus sandoriams keliami kriterijai

Šis magistro baigiamojo darbo poskyris skirtas įvertinti įstatymo leidėjo VPĮ įtvirtintus vidaus sandorių kriterijus, suformuluotus ESTT praktikoje bei teisiškai įtvirtintus Direktyvos 2014/24 nuostatose. Vidaus sandorių Europoje pradžia siejama su ESTT jurisprudencijoje įtvirtintais trimis vidaus sandorių kriterijais, kuriuos ES įstatymų leidėjas teisiškai įtvirtino Direktyvoje 2014/24. Tai kontrolės kriterijus, veiklos kriterijus bei privataus kapitalo dalyvavimo draudimas. Šiuos reikalavimus vidaus sandoriams perėmė ir Lietuvos įstatymų leidėjas, todėl vidaus sandorių analizė Lietuvoje neatsiejama nuo jų vertinimo.

2.1.1. Pirmasis Teckal kriterijus: kontrolės kriterijus

Pagal VPĮ komentarą kontrolės kriterijus reiškia, kad „perkančioji organizacija kitą perkančiąją organizaciją kontroliuotų kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį, darydama lemiamą įtaką jos strateginiams tikslams ir reikšmingiems sprendimams“⁷⁰. Tai reiškia, kad tai, ar perkančioji organizacija juridinį asmenį kontroliuoja analogiškai kaip savo padalinį, ar tarnybą parodo perkančiosios organizacijos vaidmuo formuojant juridinio asmens strateginius tikslus bei priimant reikšmingus sprendimus. Manoma, kad perkančioji organizacija kontroliuoja juridinį asmenį, jei daro lemiamą įtaką juridinio asmens sprendimams dėl:

1. ilgalaikio turto investavimo, perleidimo, nuomos, įkeitimo, hipotekos;
2. kitų ūkio subjektų akcijų įsigijimo arba perleidimo;
3. teisės valdyti ūkio subjekto (subjektų) skyrius perdavimo ir pan.

Tokią pavyzdinį sąrašą atvejų yra numatęs įstatymų leidėjas VPĮ 10 str. 1 d. 1 p. taip supaprastindamas šio straipsnio taikytojams nustatymą, ar sudarant vidaus sandorį yra tenkinamas kontrolės kriterijus. Priešingu atveju tektų analizuoti teismų praktikos nuostatas ieškant tokių pavyzdinių atvejų, kuriuos teismas būtų pripažinęs kaip patvirtinančius kontrolės buvimą.

Perkančiosios organizacijos kontrolė juridinio asmens atžvilgiu negali būti formali, laikina ar pan. Kyla klausimas, iš kokių aplinkybių galima daryti išvadą, kad perkančioji organizacija kontroliuoja juridinį asmenį? Iš ESTT sprendimų analizės seka išvada, kad, pirmiausia, tokia kontrolė turi būti

⁷⁰ Deividas Soloveičik, Karolis Šimanskis, *Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo komentaras* (Vilnius: 2020), 153, žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/mp/komentarai/VPI_komentaras.pdf

teisiškai įtvirtinta perkančiosios organizacijos ar jos kontroliuojamo juridinio asmens dokumentuose. Šie dokumentai turi atspindėti perkančiosios organizacijos vaidmenį kontroliuojamojo juridinio asmens administraciniuose, valdančiuosiuose ar kontrolės organuose ir pan., atspindėti jos įtaką juridinio asmens priimamiems sprendimams. Vis dėlto, reikia pabrėžti, kad vien tik tokios kontrolės įtvirtinimas teisiniuose dokumentuose nelaikytinas pakankamu. Perkančiosios organizacijos kontrolė turi būti ne tik teisiškai įtvirtinta, bet gali išplaukti ir iš konkrečių aplinkybių. Tokią išvadą galima daryti iš ESTT sprendimo byloje *Parking Brixen*⁷¹, kurioje teismas analizavo faktines aplinkybes, turinčias įtakos, kai sprendžiama dėl kontrolės kriterijaus egzistavimo. „ESTT vertino, ar kontrolė buvo patikima. Argumentai, kurie pagrindė kontrolę: kontroliuojanti perkančioji organizacija perdavė turtą, vykdė valdymo patikrinimus, užtikrino nuostolių kompensavimą, skyrė daugumą valdybos narių. Argumentai, kurie pagrindė pakankamos kontrolės nebuvimą: vien teisė paskirti daugumą kontroliuojamos perkančiosios organizacijos valdybos narių nelaikoma pakankamu kontrolės ir lemiamos įtakos įrodymu. Dėl to, ESTT vertinimu papildomai turi būti vertinama aplinkybių visuma: kontroliuojamo subjekto steigimo tikslas, veiklos pobūdis ir klientai, galimi investuotojai į įmonės veiklą, valdybos įgaliojimai ir jų priklausomumas nuo kontroliuojančios perkančiosios organizacijos“⁷². Analizuojant aukščiau pateiktas aplinkybes matyti, kad jos tiek visos kartu, tiek kiekviena atskirai sąlygoja juridinio asmens savarankiškumą. O, kaip teisingai sprendimuose *Coditel*⁷³ ir *Sea*⁷⁴ pabrėžė ESTT, jei kontroliuojamas subjektas tampa orientuotas į rinką ir įgyja savarankiškumą, dėl kurio susilpnėja perkančiųjų organizacijų vykdoma kontrolė, pirmasis *Teckal* byloje nustatytas kriterijus nebėra vykdomas.

Taigi, perkančiosios organizacijos kontrolė juridinio asmens atžvilgiu turi atitikti dvi sąlygas: būti teisiškai apibrėžta dokumentuose bei realiai vykdoma. ESTT minėtame sprendime *Coditel* pabrėžė, svarbu, kad perkančiosios organizacijos vykdoma kontrolė būtų veiksminga. Tai reiškia, kontroliuojamo juridinio asmens teisinis savarankiškumas šiuo atveju tėra tik formalumas, nes esminius tokio subjekto veiklos reikalus tvarko perkančioji organizacija. ESTT konstatavo, jog laikoma, kad perkančioji organizacija kontroliuoja juridinį asmenį, jei perkančiosios organizacijos

⁷¹ „Europos Teisingumo Teismo 2005 m. spalio 13 d. sprendimas byloje *Parking Brixen*, C-458/03”, EURLEX, žiūrėta 2021 m. sausio 3 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0458>.

⁷² Deividas Soloveičik, Karolis Šimanskis, *supra note* 70: 154.

⁷³ „Europos Teisingumo Teismo 2008 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje *Coditel Brabant v Commune d’Uccle*, C-324/07”, *supra note* 42.

⁷⁴ „Europos Teisingumo Teismo 2009 m. rugsėjo 10 d. sprendimas *Sea* byloje, C-573/07”, EURLEX, žiūrėta 2021 m. sausio 3 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0573>.

atstovai dalyvauja priimant sprendimus pavaldžioje įstaigoje⁷⁵. Kapitalo kontroliuojamoje įstaigoje turėjimas pagal ESTT praktiką gali būti vertinamas dvejopai. Teismas laikosi pozicijos, kad tokia aplinkybė parodo tikimybę, tačiau neužtikrina, kad perkančioji organizacija kontroliuoja bendrovę analogiškai kaip savo tarnybas. ESTT teigimu, „vien kapitalo turėjimas įmonėje nėra pakankamas kontrolės kriterijaus įrodymas, o turi būti vertinamos teisės, kurias suteikia kapitalas įmonėje, balso teisę, teisę daryti kitą esminę įtaką“⁷⁶. Iš šių sprendimų galima daryti išvadą, kad vienas esminių rodiklių, į kurį atsižvelgiama vertinant ar perkančioji organizacija kontroliuoja juridinį asmenį kaip savo tarnybas, yra tokios kontrolės veiksmingumas. Pastebima, kad net aplinkybė, kad perkančioji organizacija juridiniame asmenyje turi kapitalo, gali būti pripažinta nepakankama, kad perkančioji organizacija turėtų teisę sudaryti vidaus sandorį. Tai reiškia, kad tuo atveju, jei perkančioji organizacija turi ribotas teises nustatyti juridinio asmens strateginius tikslus arba priimant kitus svarbius sprendimus, bus laikoma, kad jos kontrolė yra nepakankama.

Plėtodamas pirmąjį *Teckal* kriterijų ESTT pabrėžė, kad perkančiosios organizacijos vykdoma kontrolė gali būti veiksminga, jei ji vykdoma ne tik individualiai, tačiau ir bendrai⁷⁷. Tai reiškia, kad perkančioji organizacija juridinį asmenį gali kontroliuoti kartu su kitais subjektais. ESTT teigimu, leidimas juridinį asmenį kontroliuoti bendrai pagrįstas perkančiųjų organizacijų bendradarbiavimo poreikiu. Teismas taip pat pabrėžė, kad nėra svarbu tai, kokios procedūros yra naudojamos bendriems sprendimams priimti. Antai, pirmasis *Teckal* kriterijus bus įvykdytas, pavyzdžiui, tuo atveju, jei organizacijos vykdydamos bendrą kontrolę sprendimą kontroliuojamame subjekte priims balsų dauguma⁷⁸. Tai reiškia, kad perkančiosios organizacijos gali kartu vykdyti „analogišką kontrolę“ ir nebūtina, kad jos ją vykdytų kiekviena atskirai. Iš to seka išvada, kad „jei viešosios valdžios subjektas tampa viešojo kapitalo akcinės bendrovės smulkiuoju akcininku tam, kad jai patiktų viešosios paslaugos administravimą, šios bendrovės akcininkais esančių viešosios valdžios subjektų vykdoma jos kontrolė gali būti laikoma analogiška jų pačių tarnybų kontrolei, kai šie valdžios subjektai tą kontrolę vykdo bendrai“⁷⁹.

⁷⁵ „Europos Teisingumo Teismo 2008 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje *Coditel Brabant v Commune d’Uccle*, C-324/07”, *supra note* 42.

⁷⁶ „Europos Teisingumo Teismo 2006 m. gegužės 11 d. sprendimas byloje *Carbotermo*, C-340/04”, EURLEX, žiūrėta 2021 m. sausio 4 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1567064174133&uri=CELEX:62004CJ0340>.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ „Europos Teisingumo Teismo 2012 m. lapkričio 29 d. sprendimas byloje *Econord SpA vs Comune di Cagno, Comune di Varese, Comune di Solbiate, Comune di Varese*, C-182/11 ir C-183/11”, CURIA, žiūrėta 2021 m. sausio 5 d., http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dadf8271ff82934499913fa781e1fe040c.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb3iMe0?doclang=LT&text=&pageIndex=0&docid=130625&cid=370541.

Nei ES teisės aktai, nei ESTT praktika nereikalauja, kad perkančioji organizacija juridinį asmenį kontroliuotų tiesiogiai, todėl pirmasis *Teckal* kriterijus bus tenkinamas ir tuo atveju, jei juridinis asmuo perkančiosios organizacijos bus kontroliuojamas per kitą organizaciją, t. y. netiesiogiai. „Kitaip sakant, susidaro kontrolės grandinė, kai kontroliuojanti perkančioji organizacija daro lemiamą įtaką juridiniam asmeniui, o tas juridinis asmuo atitinkamai daro lemiamą įtaką kontroliuojamai perkančiajai organizacijai“⁸⁰.

Iš to, kas pasakyta, seka išvada, kad perkančiosios organizacijos vykdoma juridinio asmens kontrolė turi būti realiai vykdoma tuo metu, kai perkančioji organizacija siekia sudaryti vidaus sandorį. Tai reiškia, kad perkančioji organizacija negali pagrįsti savo sprendimo sudaryti šią sutartį remiantis siekiu vėliau įgyti teisę vykdyti juridinio asmens kontrolę. Sprendime *Rieco* ESTT yra konstatavęs, kad nacionalinės teisės nuostatos, draudžiančios perkančiajai organizacijai įsigyti subjekto, kurio akcininkai yra kitos perkančiosios organizacijos, kapitalo dalį, kai šios kapitalo dalys negali užtikrinti kontrolės ar veto įgaliojimų ir kai ši perkančioji organizacija siekia vėliau įgyti teisę vykdyti bendrą kontrolę, yra teisėtos ir neprieštaruja Direktyvos 2014/24 12 str. 3 d.⁸¹

Apibendrinant pirmąjį *Teckal* kriterijų galima daryti išvadą, kad juridinis asmuo kontroliuojamas perkančiosios organizacijos, jei pastaroji tiesiogiai arba netiesiogiai, viena ar bendrai su kita perkančiąja organizacija daro lemiamą įtaką juridinio asmens strateginiams tikslams ir kitiems sprendimams. Tokia kontrolė negali būti formali, įtvirtinta tik teisiniu lygmeniu. Realios aplinkybės turi byloti apie tai, kad ji yra vykdoma ir yra veiksminga. Manytina, kad veiksmingos kontrolės reikalavimas yra labai svarbus. Tokiu būdu išvengiama piktnaudžiavimų, kuomet perkančiosios organizacijos dokumentuose įtvirtina tik formalią juridinio asmens kontrolę, siekdamos ateityje laisvai sudaryti su juo vidaus sutartis, kurių pagalba neteisėtai bei nepagrįstai būtų paskirstomos lėšos.

2.1.2. Antrasis *Teckal* kriterijus: veiklos kriterijus

Antrasis *Teckal* kriterijus reikalauja, kad kontroliuojamas subjektas didžiausią savo veiklos dalį vykdytų su viena ar daugiau jį kontroliuojančių subjektų. Kaip nurodoma VPI komentare, „per paskutinius trejus finansinius metus kontroliuojamos perkančiosios organizacijos daugiau kaip 80 procentų gautų vidutinių pajamų iš pirkimo - pardavimo sutarčių sudarytų pajamos, gautos iš sutarčių,

⁸⁰ Deividas Soloveičik, Karolis Šimanskis, *supra note* 70: 154.

⁸¹ „Europos Teisingumo Teismo 2020 m. vasario 6 d. sprendimas byloje *Rieco*, C-89/19–C-91/19, CURIA, žiūrėta 2020 m. sausio 5 d., <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=in%2Bhouse&docid=223401&pageIndex=0&doclang=lt&mod=e=req&dir=&occ=first&part=1&cid=855366#ctx1>.

sudarytų su kontroliuojančia perkančiąja organizacija ar su juridiniais asmenimis, kuriuos kontroliuoja ta perkančioji organizacija, ir skirtų jos (jų) poreikiams tenkinti ar funkcijoms atlikti“⁸². Pirminiuose ESTT sprendimuose ši taisyklė nebuvo aiškiai išreiškiama skaičiais. Vis dėlto, jau minėta, kad vėlesniuose savo sprendimuose ESTT pateikė ir kelis pavyzdžius, kiek procentų turėtų apimti didžioji veiklos dalis. Antai *Mödling* byloje Teismas pripažino, kad didžioji dalis veiklos vykdomos su perkančiąja organizacija apima 90 proc.⁸³, o byloje *Cabotermo* pripažino, kad didžiąja dalimi veiklos su perkančiąja organizacija gali būti pripažinta tokia veikla, kuri apima ne mažiau 80 proc.⁸⁴ Šiame sprendime ESTT taipogi išaiškino ir terminą „didžiausia veiklos dalis“. Teismas konstatavo, kad šis kriterijus gali būti tenkinamas tik tuo atveju, jei kontroliuojamo subjekto veikla iš esmės skirta perkančiosios organizacijos poreikiams tenkinti. Tuo tarpu bet kokia kita vidinio subjekto veikla turėtų būti šalutinio pobūdžio⁸⁵.

Siekiant įvertinti ar veikla yra pagrindinė ar šalutinė, ESTT teigimu, privaloma atsižvelgti į visas veiklos rūšis, kurias kontroliuojamas subjektas vykdo pagal sutartį, sudarytą su perkančiąja organizacija⁸⁶. Esminės reikšmės neturi ir tai, kas laikytinas veiklos naudos gavėju. Naudą iš šios veiklos gali gauti tiek perkančioji organizacija, tiek asmuo, kuris naudojasi paslauga. Taipogi nėra svarbu, kas sumoka už paslaugas – perkančioji organizacija ar tretieji asmenys, kurie naudojasi paslaugomis. ESTT teigimu, nėra svarbi ir ta aplinkybė, kokioje teritorijoje teikiamos paslaugos⁸⁷. Vis dėlto, prie šios veiklos nereikia priskirti veiklos, kurią vykdyti šį subjektą įpareigoja viešosios valdžios institucija, kuri nėra šio subjekto akcininkė, teritorinių savivaldos vienetų, kurie taip pat nėra to subjekto akcininkai ir jo nekontroliuoja, naudai; pastaroji veikla laikytina veikla trečiųjų asmenų naudai⁸⁸.

Tuo atveju, jei juridinį asmenį kontroliuoja kelios perkančiosios organizacijos, antrasis *Teckal* kriterijus tenkinamas, jei vidinis subjektas didžiausią savo veiklos dalį vykdo nebūtinai su viena iš šių perkančiųjų organizacijų, bet su visomis šiomis organizacijomis kartu. „Todėl veikla, į

⁸² Deividas Soloveičik, Karolis Šimanskis, *supra note* 70: 156.

⁸³ „Europos Teisingumo Teismo 2007 m. balandžio 19 d. sprendimas byloje *Asemfa prieš Tragsa*, C-295/05”, *supra note* 42.

⁸⁴ „Europos Teisingumo Teismo 2006 m. gegužės 11 d. Sprendimas byloje *Cabotermo prieš Comune di Busto Arsizio, AGSP*, *supra note* 45.

⁸⁵ „Europos Teisingumo Teismo 2016 m. gruodžio 8 d. sprendimas byloje *Undis Servizi*, C-553/15”, CURIA, žiūrėta 2021 m. sausio 4 d., http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=4DAF4D1359883C00D64B67512945942F?docid=186061&text=&doclang=LT&pageIndex=0&cid=1844022.

⁸⁶ „Europos Teisingumo Teismo 2006 m. gegužės 11 d. sprendimas byloje *Carbotermo*, C-340/04”, *supra note* 76.

⁸⁷ „Europos Teisingumo Teismo 2016 m. gruodžio 8 d. sprendimas byloje *Undis Servizi*, *op.cit.*

⁸⁸ *Ibid.*

kurią reikia atsižvelgti tuo atveju, kai vidinį subjektą kontroliuoja daugiau negu viena perkančioji organizacija, yra ta, kurią jis vykdo visų šių organizacijų atžvilgiu“.⁸⁹

Apibendrinant antrąjį *Teckal* kriterijų matyti, kad įstatymų leidėjas pasirinko Direktyvos 2014/24 nuostatose įtvirtintą 80 proc. veiklos dalį. Manytina, kad tokios veiklos dalies pasirinkimas atitinka ne tik ES įstatymo leidėjo suformuluotas taisykles ir ESTT poziciją pateiktą šiuo klausimu iki Direktyvos 2014/24 įsigaliojimo, bet ir realiai atspindi vidaus sutartį sudarančių subjektų tarpusavio vykdomą veiklą, tarpusavio sąsają. Pastebime, kad šalutinėms funkcijoms vykdyti įstatymų leidėjas paliko ne daugiau nei 20 proc. Tai reiškia, kad bendrovė turi teisę palaikyti ekonominius ryšius ir su kitais rinkoje veikiančiais subjektais, vis dėlto, didžioji dalis jos veiklos privalo būti vykdoma su kontroliuojančiu subjektu.

2.1.3. Trečiasis kriterijus: privataus kapitalo dalyvavimo draudimas

Priėmęs sprendimą *Stadt Halle*⁹⁰ byloje, ESTT suformuluotus *Teckal* kriterijus papildė dar vienu - trečiuoju. Teismas nurodė, kad tuo atveju, kai kontroliuojamoje įmonėje kapitalo dalis priklauso vienai ar kelioms privačioms įmonėms, perkančioji organizacija negali vykdyti vidinės kontrolės subjekto atžvilgiu. Šiuo atveju laikoma, kad perkančioji organizacija nevykdo vidinės kontrolės net tada, kai ji yra įgaliota savarankiškai priimti sprendimus juridinio asmens atžvilgiu nepaisant privačių įmonių, kurioms priklauso juridinio asmens kapitalo dalis, pozicijos. Taigi, šis kriterijus tai svarbus saugiklis, kad perkančiosios organizacijos ir jos tarnybos savo veikloje vadovautųsi viešaisiais interesais, paisytų viešųjų interesų reikalavimų. Tuo tarpu privataus kapitalo dalyvavimas įmonėje gali būti prielaida nepaisyti viešųjų principų ir siekti kitų tikslų, naudingų privačiam interesui⁹¹. Kaip yra pabrėžęs ESTT, privatus subjektas, dalyvaujantis bendrovės valdyme net nedidele dalimi, sąlygoja nepagrįstą konkurencinį pranašumą prieš kitus rinkos subjektus, nes sutartis su juo sudaroma apeinant visas konkurencines procedūras⁹².

Tai, ar juridinio asmens, su kuriuo sudaromas vidaus sandoris, kapitalas nepriklauso privačiai įmonei, paprastai nustatoma sudarant sutartį⁹³. Vis dėlto, ši taisyklė taikoma ne visada. Išimtiniais atvejais tenka atsižvelgti ir į įvykius, atsitikusius po sutarties pasirašymo. Kaip byloje *Komisija prieš*

⁸⁹ „Europos Teisingumo Teismo 2006 m. gegužės 11 d. sprendimas byloje *Carbotermo*, *supra note* 76.

⁹⁰ „Europos Teisingumo Teismo 2005 m. sausio 11 d. sprendimas byloje *Stadt Halle ir RPL Lochau*, *supra note* 21.

⁹¹ „Europos Teisingumo Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. sprendimas byloje *Modling*, C-29/04“, *supra note* 43.

⁹² „Europos Teisingumo Teismo 2014 m. birželio 19 d. sprendimas byloje *Centro Hospitalar de Setúbal EPE*, C-574/12“, CURIA, žiūrėta 2021 m. sausio 10 d., <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-574/12&language=LT>.

⁹³ „Europos Teisingumo Teismo 2005 m. sausio 11 d. sprendimas byloje *Stadt Halle ir RPL Lochau*, *op.cit.*

*Austrija*⁹⁴ yra pabrėžęs ESTT „būtent toks yra atvejis, kai bendrovės, su kuria pasirašoma sutartis, akcijos, prieš tai visos priklausiusios perkančiajai organizacijai, perleidžiamos privačiai įmonei iš karto po to, kai pasirašoma nagrinėjama sutartis su šia bendrove, sukuriant dirbtinę struktūrą, skirtą apeiti šią sritį reglamentuojančias Bendrijos taisykles“. Pažymėtina, kad tokios aplinkybės vertinamos tik tuo atveju, jei egzistuoja reali perspektyva, kad artimiausiu metu perkančioji organizacija savo kapitalą ar jo dalį perleis privačiai įmonei⁹⁵. Siekiant išvengti tokių piktnaudžiavimo atvejų, ESTT sprendimuose pripažįsta, kad tuo atveju, kai tarp minėtų subjektų sudaryto vidaus sandorio galiojimo metu kontroliuojamo subjekto kapitalo dalį įgytų privatūs subjektai, būtų laikoma, kad pasikeitė pagrindinė sutarties sudarymo sąlyga ir dėl šios sutarties turėtų būti rengiamas konkursas⁹⁶.

Reikia pabrėžti, kad nagrinėjamas kriterijus turi įtakos tik kontroliuojamam subjektui, tačiau ne kontroliuojančiam. Todėl tuo atveju, „kai kontroliuojančiosios perkančiosios organizacijos arba kontroliuojančiųjų perkančiųjų organizacijų kapitale yra privataus dalyvavimo, tai nekludo skirti viešąsias sutartis kontroliuojamajam juridiniam asmeniui netaikant šioje direktyvoje numatytų procedūrų, nes toks dalyvavimas neturi neigiamo poveikio privačių ekonominės veiklos vykdytojų konkurencijai“⁹⁷.

Apibendrinant, darytina išvada, kad vidaus sandoris negali būti sudaromas, jei kontroliuojamame subjekte dalyvauja privatus kapitalas. Be to, minėto subjekto kapitalo dalis negali būti perleista privačiam subjektui ir po sutarties sudarymo. Taigi, draudimas po vidaus sandorio sudarymo kapitalo dalį perleisti privačiam subjektui laikytinas saugikliu, saugančiu konkurenciją, viešuosius interesus, užtikrinančiu, kad vidaus sandoris būtų išimtimi iš viešųjų pirkimų ir apsaugančiu, kad būtų laikomasi vidaus sandorių sudarymo taisyklių, kurių nebūtų įmanoma apeiti nei prieš vidaus sandorių sudarymą nei po jo.

2.2. Vidaus sandorių reguliavimo ypatumai LR viešųjų pirkimų įstatymo 10 str.

Minėta, kad Lietuvos įstatymų leidėjas VPĮ 10 str. 1 d. įtvirtindamas esminius vidaus sandorių sudarymo kriterijus, suformuluotus ESTT praktikoje bei paskelbtus Direktyvos 2014/24 nuostatose nepadarė jokių esminių pakeitimų. Įstatymų leidėjas taipogi po Direktyvos 2014/24 įsigaliojimo suderino su Direktyvos nuostatomis ir didžiosios veiklos su perkančiąja organizacija

⁹⁴ „Europos Teisingumo Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. sprendimas byloje *Modling*, *supra note 43*.

⁹⁵ „Europos Teisingumo Teismo 2009 m. rugsėjo 10 d. sprendimas byloje *Sea*, *supra note 74*.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ „Europos Teisingumo Teismo 2020 m. vasario 6 d. sprendimas byloje *Rieco*“, *supra note 81*.

dydį, sumažinęs jį nuo 90 proc. iki 80 proc. Vis dėlto, šiuo metu VPĮ 10 str. numatyta nemažai papildomų ribojimų vidaus sandorių sudarymui, kurių Direktyva 2014/24 nenumato.

Reikia pabrėžti, kad dėl papildomų vidaus sandorių ribojimų Lietuvos teismų praktikoje buvo kilę neaiškumų, todėl LAT 2018 m. balandžio 13 d., nagrinėjęs bylą Nr. e3K-3-120-469/2018⁹⁸, kreipėsi į ESTT prejudicinio sprendimo su klausimu, ar valstybės narės apskritai gali įtvirtinti papildomas vidaus sandorių sudarymo sąlygas lyginant su ESTT 1999 m. lapkričio 18 d. sprendime byloje *Teckal* išdėstytais kriterijais, o jei gali – kaip šia teise jos turėtų pasinaudoti (ją įgyvendinti). ESTT 2019 m. spalio 3 d. paskelbęs sprendimą byloje *Irgita*⁹⁹, konstatavo, kad ES teisė neriboja valstybių narių teisės savo nacionaliniuose teisės aktuose nustatyti papildomų vidaus sandorių sudarymo ribojimų, sąlygų. ESTT konstatavo, kad „nedraudžiama nacionalinės teisės nuostata, kurioje valstybė narė vidaus sandorio sudarymą, be kita ko, sieja su sąlyga, kad viešojo pirkimo sutarties sudarymas neleistų užtikrinti teikiamų paslaugų kokybės, jų prieinamumo ar nepertraukiamumo, jeigu etape iki viešojo pirkimo sutarties sudarymo pasirenkant konkretų paslaugų teikimo būdą paisoma vienodo požiūrio, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principų“¹⁰⁰. Teismas taipogi nurodė, kad nustatant „papildomus kriterijus valstybės turi laikytis skaidrumo principo, todėl vidaus sandorių sudarymo sąlygos privalo 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“¹⁰¹. Taigi, bet kokie papildomi vidaus sandorių sudarymo ribojimai yra teisėti, jei jie aiškiai įtvirtinti teisės aktuose bei nėra diskriminuojantys, t. y. taikomi visoms be išimties perkančiosioms organizacijoms.

Lyginant su Direktyvos 2014/24 nuostatomis, VPĮ 10 str. 2 d. yra įtvirtinti sekantys vidaus sandorių sudarymo ypatumai. Vidaus sandoriai gali būti sudaromi išimtiniais atvejais, jei:

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

arba

⁹⁸ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. balandžio 13 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-120-469/2018“, http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/paieska.aspx?card_id=B6C8684F-1240-45AB-B5D3-FFFFFD98ED4B.

⁹⁹ „Europos Teisingumo Teismo 2019 m. spalio 3 d. sprendimas byloje *Irgita*, C-285/18“, CURIA, žiūrėta 2021 m. sausio 15 d., <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218616&pageIndex=0&doclang=LT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=65860>.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

2. įsigyjamos viešosios paslaugos, administruojamos vadovaujantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 9 straipsnio 2 dalimi.

Be to, pagal VPI 10 straipsnio 5 d. „Valstybės įmonės, akcinės bendrovės ir uždarnosios akcinės bendrovės, kuriose valstybei nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, vidaus sandorių sudaryti negali.“ Aptarkime plačiau šiuos vidaus sandorių sudarymo ypatumus.

Trumpai minėta, kad reikalavimas sudarant vidaus sandorius vadovautis paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo kriterijais kilęs iš LRKT jurisprudencijos. 2015 m. kovo 5 d. nutarime¹⁰², LRKT išreiškė poziciją dėl Atliekų tvarkymo įstatymo¹⁰³ 30 str. 4 d. atitikties LR Konstitucijai ir konkurencijos principų taikymo organizuojant atliekų tvarkymą savivaldybių teritorijose. Teismas konstatavo, kad savivaldybės, pasirinkdamos komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugų teikėjų atrankos būdą privalo vadovautis įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimais, turi užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę, atliekų naudojimo ir šalinimo viešųjų paslaugų teikimo nepertraukiamumą, gerą kokybę ir prieinamumą. Toliau Teismas pabrėžė, kad savivaldybės jos įsteigtai bendrovei arba kelių savivaldybių įsteigtai atliekų tvarkymo įstaigai, įmonei ar organizacijai gali pavesti vykdyti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo veiklą tik tada, kai toks pavedimas bendrovei, įstaigai, įmonei ar organizacijai neteikia privilegijų, nediskriminuoja kitų rinkoje veikiančių ūkio subjektų, užtikrina atliekų naudojimo ir šalinimo viešųjų paslaugų teikimo nepertraukiamumą, gerą kokybę ir prieinamumą. Iš to seka išvada, kad vidaus sandorio sudarymu savivaldybė neturi teisės suteikti išskirtinių teisių savo kontroliuojamam subjektui ir tokiu būdu pažeisti sąžiningos konkurencijos principų. Priešingi savivaldybės veiksmai diskriminuoja kitus ūkio subjektus, pažeidžia jų lygiateisiškumą, sąlygoja monopolijų kūrimąsi, todėl prieštarauja viešajam interesui ir negali tarnauti bendrai tautos gerovei.¹⁰⁴ Dėl šios priežasties įstatymų leidėjas įpareigojo perkančiąją organizaciją, siekiančią sudaryti vidaus sandorį, papildomai ištirti ar vykdant viešąjį pirkimą nebūtų užtikrintas paslaugos tiekimo nepertraukiamumas, kokybė bei prieinamumas. Su paslaugos tiekimo nepertraukiamumu yra susijusi pirkimo objekto specifika. Antai, galutiniai šios paslaugos gavėjai negali laukti pirkimo objekto kol bus įvykdytas viešasis pirkimas. Pavyzdžiui, įvykus nelaimėms, avarijoms ar pan. skubiai reikia šalinti padarinius, gelbėti gyvybes, todėl paslauga turi būti teikiama nelaukiant viešųjų pirkimų. Rinkoje gali būti keli subjektai, galintys pasiūlyti tokios

¹⁰² „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas Nr. KT9-N5/2015“, *supra note 53*.

¹⁰³ „Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas“, E-TAR, žiūrėta 2021 m. sausio 10 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.8D38517814F1/asr>.

¹⁰⁴ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas Nr. KT9-N5/2015“, *op.cit.*

pat rūšies paslaugas, vis dėlto, ne kiekvienas pajėgus užtikrinti tinkamą kokybę, todėl, jei sudarant vidaus sutartį gali būti užtikrinta aukščiausia paslaugos kokybė, laikoma, kad šis kriterijus yra tenkinamas. Esant tikimybei, kad sudarius viešojo pirkimo sutartį „vartotojai (naudotojai) būtų diskriminuojami, sudaromos kitos kliūtys gauti paslaugas, pavyzdžiui, paslaugos teikimo pagrindinė vieta pakeičiama ir tampa sudėtingas atvykimas gauti paslaugas (panaikinami skyriai arčiau vartotojų (naudotojų)“¹⁰⁵, leidžiama sudaryti vidaus sutartį. Reikia pabrėžti, kad perkančioji organizacija, siekdama sudaryti vidaus sandorį, turi vertinti ar minėtus kriterijus gali atitikti ne tik Lietuvos, tačiau ir kitų ES valstybių paslaugų teikėjai.

Taigi, savivaldybės visais be išimties atvejais sudarant vidaus sandorius privalo pateikti pagrindžiančius motyvus, kodėl perkant viešojo pirkimo būdu nebūtų įmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. STT teigimu, perkančiosios organizacijos turi objektyviai pagrįsti, kad paslaugas perkant viešojo pirkimo būdu buvo neįmanoma užtikrinti minėtų kriterijų. Šios taisyklės nesilaikymas laikytinas korupcijos rizikos veiksniu, nes tokiu atveju sudaromos išskirtinės sąlygos tam tikriems ūkio subjektams¹⁰⁶. Iš to seka išvada, kad perkančioji organizacija negali remtis prielaidomis, o turi pateikti konkrečius įrodymus, kodėl perkant konkrečias paslaugas nėra tikslinga sudaryti sutarties viešųjų pirkimų būdu. Toks perkančiosios organizacijos įsitikinimas turi būti pagrįstas konkrečiomis aplinkybėmis. Analizuojant STT išvadas apie savivaldybių korupcijos lygį sudarant vidaus sandorius, galima daryti išvadas, kad motyvuojant vidaus sandorių sudarymo būtinybę nepagrįstais laikomi sekantys perkančiųjų organizacijų argumentai:

1. Savivaldybė neturi pakankamai žinių bei gebėjimų viešųjų pirkimų konkursui parengti;
2. Ilgai trunkančios viešųjų pirkimų procedūros;
3. Kaimyninių savivaldybių neigiama patirtis dėl paslaugų, įgytų viešuoju būdu;
4. Prielaidos dėl privačių subjektų bankroto ateityje;
5. Bendrovių patirtis teikiant perkamas paslaugas kitose savivaldybėse;
6. Netinkamas Direktyvos 2014/24 perkėlimas į Lietuvos nacionalinius teisės aktus;
7. Ir kt.

Žvelgiant į pavyzdinį argumentų sąrašą galima pastebėti, kad jie yra labai skirtingi. Kai kurie iš jų galėtų būti patvirtinti objektyviomis aplinkybėmis ir galėtų tapti pagrįstais motyvais sudarant

¹⁰⁵ Deividas Soloveičik, Karolis Šimanskis, *supra note* 70: 158.

¹⁰⁶ „Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos išvada dėl korupcijos rizikos analizės vidaus sandorių sudarymo ir vykdymo srityse“, STT, žiūrėta 2021 m. vasario 4 d., <https://www.stt.lt/data/public/uploads/2020/04/vidaus-sandoriu-kra.pdf>.

vidaus sandorius. Pavyzdžiui, rinkoje veikia du subjektai, galintys teikti konkrečias paslaugas ir galintys dalyvauti savivaldybės viešuosiuose pirkimuose. Vis dėlto, savivaldybė turi konkrečių įrodymų, kad abu subjektai kitose savivaldybėse netinkamai vykdė savo pareigas, vengė laiku teikti paslaugas, neužtikrino paslaugų kokybės. Tokiu atveju savivaldybės gali remtis minėtais argumentais. Vis dėlto, jei tokių prielaidų savivaldybės negali pagrįsti konkrečiais įrodymais, savivaldybės argumentai nebus pagrįsti. Na, o pavyzdžiui, savivaldybė jokiais atvejais negali remtis argumentu, kad ji neturi pakankamai žinių bei gebėjimų viešųjų pirkimų konkursui parengti, nes už tokias funkcijas savivaldybėse yra atsakingi viešųjų pirkimų skyriai, kuriuose dirba kvalifikuoti specialistai, į pareigas priimami išsamiai įvertinus jų kvalifikaciją, teorines žinias ir pan. Panašiai turėtų būti vertinamas ir savivaldybės argumentas dėl laiko stokos rengiant viešuosius pirkimus. Neabejotina, kad tokia procedūra yra numatoma ir turi būti iš anksto planuojama, todėl savivaldybės privalo tam tinkamai pasiruošti.

Kaip parodys tolesnė Konkurencijos tarybos sprendimų bei teismų praktikos analizė, VPĮ 10 str. 2 d 1 p. taikymas savivaldybėms sudaro daugiausia problemų. Antai dažniausiai vidaus sandoriai pripažįstami neteisėtais sudarytais dėl to, kad savivaldybės neįvertino paslaugų nepertraukiamumo, kokybės bei prieinamumo sąlygų. Kyla klausimas dėl kokios priežasties šios nuostatos taikymas yra problemiškas? Pastebima, kad įstatymų leidėjas nepateikęs jokių kriterijų, kuriais remiantis savivaldybės galėtų vertinti paslaugų kokybę, prieinamumą bei nepertraukiamumą. Galima teigti, kad kiekvienu konkrečiu atveju savivaldybės situaciją turi įvertinti individualiai, spręsti ar viešųjų pirkimų būdu minėtos sąlygos nebūtų užtikrintos. Manytina, kad savivaldybėms kiltų mažiau problemų, jei įstatymų leidėjas pateiktų vienodas pavyzdines taisykles, kuo turėtų remtis savivaldybės sprendžiant, ar rinkoje veikiantys subjektai sugebės užtikrinti paslaugų prieinamumą, kokybę bei nepertraukiamumą.

Pagal šiuo metu galiojančią Vietos savivaldos įstatymo redakciją, savivaldybė gali neskelbti viešųjų pirkimų, kai siekia sudaryti sutartis, įgyvendinančias viešąsias paslaugas šiose srityse: vandens tiekimo, nuotekų valymo, šilumos tiekimo, atliekų tvarkymo, keleivių vežimo, teritorijų ir gatvių priežiūros ir tvarkymo, maitinimo, švietimo, socialinės globos arba sveikatos priežiūros¹⁰⁷. Be to, ir tais atvejais, kai paslaugoms teikti bus reikalingas savivaldybėms priklausantis nekilnojamasis turtas, paslaugos galės būti įsigyjamoms netaikant viešųjų pirkimų procedūrų¹⁰⁸.

¹⁰⁷ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, *supra note 57*, 9 str. 2 d. 1 p.

¹⁰⁸ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, *supra note 57*, 9 str. 2 d. 2 p.

Teisės praktikų teigimu, „tokių paslaugų specifika lemia tai, kad dažnai tik vienas tiekėjas gali teikti tokias paslaugas, o sutelkti tokias paslaugas ir infrastruktūrą privataus subjekto rankose būtų itin rizikinga dėl siekio išlaikyti savivaldybių nepriklausomumą bei užtikrinti paslaugų nepertraukiamumą pačiose vietos savivaldos bendruomenei svarbiausiose srityse. Įstatymo pakeitimo autoriai, be kita ko, rėmėsi ir duomenimis apie tai, kad pastaruju metu kitose valstybėse (Didžioji Britanija, Prancūzija, Vokietija ir kt.) yra pastebima tam tikrų paslaugų grąžinimo viešajam sektoriui tendencija“¹⁰⁹. Taigi, pastebime, kad įstatymų leidėjas suteikė didesnę savarankiškumą sudarant vidaus sandorius tose specifinio pobūdžio viešųjų paslaugų srityse, kurių nenutrūkstamas teikimas yra išimtinai reikšmingas vietos savivaldos bendruomenei. Tokiu reguliavimu praplėstas savivaldybių savarankiškumas pačiai nuspręsti, ar konkrečioms paslaugoms organizuoti viešąjį pirkimą, ar vietoje to tam tikras paslaugas teikti pavesti savo kontroliuojamai įmonei.

Vis dėlto, atkreipkime dėmesį į tai, koks ilgas yra sričių, kuriose savivaldybės turi teisę sudaryti vidaus sandorius, sąrašas. Žvelgiant į vidaus sandorių sudarymo statistiką, pastebima, kad jų sudarymo išimtinumas vis dar laikytinas siekiamybe. Antai, 2018 m. savivaldybių sudarytų sandorių vertė viršijo 446 mln. eurų ir tai sudarė pusę visos 2011–2018 m. laikotarpiu sudarytų vidaus sandorių vertės. Vidutinė sandorio vertė 2018 m. siekė beveik 11 mln. eur, kai tuo tarpu 2011–2017 m. vidutinė vertė buvo apie 0,9 mln. eur. 2019 m. Savivaldybės sudarė vidaus sandorių už 609,7 mln eur. Kai kurių sudarytų sandorių vertė viršijo net 20 mln eur.¹¹⁰ Be to, kai kurie iš sudaromų sandorių galioja itin ilgą laiką, kartais daugiau nei 20 metų. Tokie skaičiai leidžia daryti išvadą, kad iš savivaldybių biudžetų dideli pinigai keliauja į „savo įmones“. Tai patvirtina ir statistika. STT nustatė, kad vidutiniškai apie penktadalis savivaldybių valdomų įmonių darbuotojų yra susiję giminystės, santuokos ar svainystės ryšiais, o prieš kelis metus atliktas Transparency international tyrimas parodė, kad 4 iš 10 savivaldybės ir valstybės valdomų įmonių vadovų yra susiję su politinėmis partijomis.¹¹¹ Taigi, iš esmės skelbiamas griežtesnis nei ES vidaus sandorių reglamentavimas, reikalaujantis atsižvelgti į teikiamos paslaugos prieinamumą, kokybę bei nepertraukiamumą, atveria savivaldybėms platesnes galimybes sudaryti vidaus sandorius, apeinant minėtas nuostatas ir be jokių ribojimų sudaryti vidaus sandorius daugybėje paslaugų teikimo sričių.

Taip pat neaišku, kodėl įstatymo leidėjo pasirenkamos būtent minėtos paslaugų teikimo sritys? Modernėjant technologijoms, rinkoje atsiranda vis daugiau subjektų, teikiančių skirtingas

¹⁰⁹ Dainius Kenstavičius, *supra note* 60.

¹¹⁰ „Vidaus sandoriai 2010–2019 m.“, VPT, žiūrėta 2021 m vasario 4 d. <https://vpt.lrv.lt/lt/vidaus-sandoriai-2010-2019-m>.

¹¹¹ „Valstybės ir savivaldybių valdomos įmonės: jų vadovų sąsajos su partijomis“, TRANSPARENCY, žiūrėta 2021 m. vasario 4 d., https://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2020/05/Valstybes_imes_infografikas.pdf.

paslaugas ir galinčių sąžiningai konkuruoti su kitais rinkos subjektais, teikiančiais tas pačias paslaugas. Todėl nėra tikslinga iš anksto pateikti paslaugų sąrašą, kuriuo perkančioji organizacija galėtų remtis siekdama sudaryti vidaus sutartį. Svarbiausia ne paslaugos rūšis, o paslaugos kokybė, nepertraukiamas jos tiekimas, galimybė esant poreikiui, šias paslaugas nusipirkti greitai. Jau minėta, kad kurie vidaus sandoriai sudaromi labai ilgam laikotarpiui. Ar per tokį ilgą galiojimo laiką rinkoje neatsiras naujų paslaugų teikėjų? Vargu. Manytina, kad LR savivaldos įstatymo 9 str. 2 d. 1 p. įtvirtintas sąrašas galėtų būti trumpinamas, paliekant tokias sritis, pavyzdžiui, kaip globa, sveikatos priežiūra, maitinimas, švietimas, vandens ir šilumos tiekimas. Tokios paslaugos, manytina, yra specifinės, nes rinkoje, pavyzdžiui, nėra gausu subjektų galinčių teikti sveikatos priežiūros, globos paslaugų ir pan. To paties negalima pasakyti apie paslaugas, susijusias su atliekų, teritorijų ir gatvių priežiūra ir tvarkymu. Negalima teigti, kad tokios paslaugos yra išskirtinės, nes rinkoje yra nemažai subjektų, galinčių konkuruoti šioje srityje.

VPI 10 straipsnio 5 dalyje įtvirtinta išimtis, kai netgi esant visoms VPI 10 straipsnio 1 ir 2 dalies sąlygoms perkančiosios organizacijos negali sudaryti vidaus sandorių. Šis reguliavimas yra išimtinai nacionalinis. VPI 10 straipsnio 5 dalyje įtvirtintas draudimas konkrečioms perkančiosioms organizacijoms sudaryti vidaus sandorius, t. y. valstybės įmonės, pavyzdžiui - VĮ Registrų centras, akcinės bendrovės ir uždarnosios akcinės bendrovės, kuriose valstybei nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, pavyzdžiui - AB „Lietuvos geležinkeliai“. Šiuo draudimu siekiama užtikrinti, kad nebūtų piktnaudžiaujama vidaus sandorių sudarymo galimybe. Kyla klausimas, kodėl savivaldybės turi teisę sudarinėti vidaus sandorius, tuo tarpu valstybės įmonės tokios teisės neturi? Kuo remiantis įstatymų leidėjas nusprendė, kad valstybės įmonės sudarydamos sandorius piktnaudžiaus šia teise, tuo tarpu savivaldybės laikysis įstatymo nuostatų ir nepiktnaudžiaus vidaus sandorių sudarymo galimybėmis? Manytina, kad tokia įstatymo leidėjo pozicija yra diskriminuojanti. Peršasi išvada, kad panaikindamas valstybės įmonėms galimybę sudaryti vidaus sandorius, įstatymų leidėjas norėjo parodyti, kad tokiau reguliavimu siekiama griežtinti vidaus sandorių sudarymą, nes nuo vidaus sandorių reglamentavimo pradžios Lietuvoje nuolat kalbama apie šio instituto panaikinimą. Vis dėlto, uždraudęs sudaryti vidaus sandorius valstybės įmonėms, įstatymų leidėjas atvėrė „laisvą kelią“ tokių sandorių sudarymui savivaldybėse. Todėl galima teigti, kad toks reguliavimas griežtėja vienų subjektų atžvilgiu, kitų atžvilgiu – švelnėja.

2.3. Vidaus sandorių priežiūros mechanizmas ir jo ypatumai

Viešumo neužtikrinimas yra vienas iš korupcijos rizikos veiksnių. Kita vertus, viešumas yra viena iš korupcijos prevencijos priemonių, šalinanti prielaidas neskaidriems susitarimams. Todėl ypač svarbu, kad informacija apie vidaus sandorius būtų viešinama teisės aktų nustatyta tvarka.

Vidaus sandorių viešinimo taisyklės yra įtvirtintos VPI 10 str. 3 d. Remiantis šio straipsnio nuostata, perkančioji organizacija tvirtindama VPI 26 str. 1 d. nurodytus einamaisiais kalendoriniais metais planuojamų atlikti pirkimų planus, juose turi pateikti informaciją apie planuojamus atlikti VPI 10 str. nurodytus pirkimus. Koks yra šios pareigos tikslas? Tokiu būdu perkančioji organizacija iš anksto pateikia visą informaciją apie planuojamus sudaryti vidaus sandorius, suteikdama galimybę tiek valstybės institucijoms, tiek kitiems susidomėjusiems rinkos dalyviams susipažinti su planuojamais pirkimais. Šis vidaus sandorio viešinimo žingsnis labai svarbus siekiant išvengti vidaus sandorių neteisėtumo, kadangi remiantis paviešinta informacija rinkos subjektai gali nustatyti, ar planuojami sudaryti vidaus sandoriai atitinka VPI 10 str. 2 d. įtvirtintus kriterijus. Atrodo, kad toks reikalavimas turėtų užkirsti kelią pažeidimams sudarant vidaus sandorius, užkirsti kelią sudarant vidaus sandorius neatitinkančius nustatytų kriterijų. Vis dėlto, kyla klausimas, dėl kokių priežasčių nustatoma nemažai neteisėtų vidaus sandorių? Reikia pripažinti, kad savivaldybės sudarydamos vidaus sandorius nesilaiko sandorių viešinimo reikalavimų. Remiantis STT pateikta informacija, daugeliu atvejų savivaldybės visai neviešina ketinimų sudaryti vidaus sandorių, neužtikrina tikslios informacijos skelbimo apie planuojamus sudaryti vidaus sandorius¹¹². Savivaldybės suvestinėse nurodo, kad tam tikros paslaugos planuojamos įsigyti viešojo konkurso būdu, tačiau su paslaugų teikėju sudaro vidaus sandorius¹¹³. Tai reiškia, kad vengdamos viešinti planus apie vidaus sandorių sudarymą, savivaldybės siekia nuslėpti tokią informaciją, nori išvengti papildomų įsipareigojimų pagrįsti būtinybę sudaryti tokius sandorius, išvengti atskaitomybės vidaus sandorius kontroliuojančių subjektų atžvilgiu ir pan.

VPI 10 str. 3 d. 3 p. skelbiama, kad „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 paskelbia sudarytą sutartį ir visus jos pakeitimus“. Analogiška nuostata įtvirtinta Informacijos viešinimo centrinėje

¹¹² „Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos išvada dėl korupcijos rizikos analizės vidaus sandorių sudarymo ir vykdymo srityse“, *supra note* 106.

¹¹³ Centrinis viešųjų pirkimų portalas, 2019 m. planuojama Panevėžio miesto kapinių priežiūros paslaugų sutartis, žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/PlannedProcurement/Details/62053?type=1>; <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/PlannedProcurement/Details/61266?type=1>.

viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje tvarkos aprašo¹¹⁴ 30 p., skelbiančiame, kad „pirkimo vykdytojas laimėjusių dalyvių pasiūlymus (kai vykdomos derybos, galutinius pasiūlymus), sudarytas pirkimo sutartis, preliminariąsias sutartis bei vidaus sandorius viešina CVP IS ne vėliau kaip per 15 kalendorinių dienų nuo pirkimo sutarties, preliminariosios sutarties ar vidaus sandorio sudarymo, bet ne vėliau nei iki pirmojo mokėjimo pagal ją pradžios. Jei pirkimo vykdytojas keičia sudarytą pirkimo sutartį, preliminariąją sutartį ar vidaus sandorį, šie pakeitimai turi būti paskelbti CVP IS ne vėliau kaip per 15 kalendorinių dienų nuo atitinkamų pakeitimų atlikimo“. Tai reiškia, kad Centrinėje viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje turi būti skelbiama informacija ne tik apie sudarytus vidaus sandorius, tačiau ir apie jų pakeitimus bei pratęsimus. Vis dėlto, ši savivaldybės pareiga taipogi nėra tinkamai vykdoma. Savivaldybės administracija, viešindama sudarytus vidaus sandorius, laikosi skirtingos praktikos: vienais atvejais viešina sutarčių įkainius¹¹⁵, kitais – ne¹¹⁶, dažnai savivaldybės nepateikia informacijos apie vidaus sandorius, nors ir pratęsia jų galiojimo terminus¹¹⁷.

VPI nuostatos taip pat numato perkančiosios organizacijos pareigą per 30 dienų nuo ataskaitinių kalendorinių metų pabaigos Viešųjų pirkimų tarnybai jos nustatyta tvarka pateikti visų per kalendorinius metus sudarytų vidaus sandorių ataskaitą (forma Atn-3). Ataskaitų sudarymą ir teikimą reglamentuoja Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus nustatyta tvarka¹¹⁸.

VPI 10 str. 3 d. 2 p. nustato paslaugų teikėjui pareigą vykdant vidaus sandorius sąskaitas už įsigyjamas prekes, paslaugas ir darbus teikti VPI 22 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka t. y. naudoti sistemą „e. sąskaita“ arba teikti sąskaitas faktūras, kurios atitinka nustatytus reikalavimus – Europos elektroninių sąskaitų faktūrų standartą, kurio nuoroda paskelbta EK 2017 m. spalio 16 d. įgyvendinimo sprendime (ES) 2017/1870 dėl nuorodos į Europos elektroninių sąskaitų faktūrų standartą ir sintaksių sąrašo paskelbimo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2014/55/ES.¹¹⁹ Tokios taisyklės paskirtis yra dvejopa:

1. Patikrinti ar vidaus sandorio šalys nekeičia vidaus sandorio kainos ir nemoka papildomų sumų be teisinio pagrindo;

¹¹⁴ „Informacijos viešinimo centrinėje viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje tvarkos aprašas patvirtintas Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2017 m. birželio 19 d. įsakymu Nr. IS-91“, TAR, žiūrėta 2021 m. sausio 16 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/97854de2552b11e78869ae36ddd5784f/asr>.

¹¹⁵ Pavyzdžiui, http://www.cvpp.lt/download.php?dok_id=2004353169&file_id=2004353177.

¹¹⁶ Pavyzdžiui, http://www.cvpp.lt/download.php?dok_id=2004011147&file_id=2004011149.

¹¹⁷ Pavyzdžiui, <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/ReportsOrProtocol/Details/2020-694403?formTypeId=3>.

¹¹⁸ „Viešųjų pirkimų tarnybos direktorius 2017 m. birželio 6 d. įsakymas „Dėl viešųjų pirkimų ir pirkimų ataskaitų rengimo ir teikimo tvarkos aprašo, viešųjų pirkimų ir pirkimų ataskaitų formų patvirtinimo“, E-TAR, žiūrėta 2021 m. sausio 14 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalact/784977e04b7f11e7846ef01bffb9b64/asr>.

¹¹⁹ Deividas Soloveičik, Karolis Šimanskis, *supra note* 70: 268.

2. Sudaryti prielaidas kontrolę vykdančiai Viešųjų pirkimų tarnybai elektroniniu būdu gauti informaciją apie sutarčių vykdymą.

Manytina, kad įstatymo leidėjo pozicija reikalauti teikti vidaus sandorių sąskaitas per elektroninę sistemą yra pagrįsta, nes, kaip minėta, pastaruoju metu sudaromų vidaus sandorių vertės yra labai didelės (2019 m. sudaryti 37 sandoriai, kurių vertė net 609,7 mln. eur). Dėl šios priežasties siekiant išvengti korupcijos, neteisėto pinigų švaistymo, savivaldybės privalo viešinti savo sudaromus sandorius, o paslaugų teikėjai teikti sąskaitas įstatymo nustatyta tvarka.

Todėl savivaldybės privalo reikalauti tiekėjų, kad pastarieji laikytųsi sąskaitų teikimo tvarkos. Vis dėlto, kaip rodo statistiniai duomenys, dalis savivaldybių (Anykščių rajono savivaldybė, Panevėžio miesto, Pasvalio ir Utenos rajono savivaldybės) nėra numačiusios sąskaitų tiekimo naudojantis IS e. sąskaita¹²⁰, o nesilaikant šios tvarkos mažėja atsiskaitymų skaidrumas, didėja administracinė našta, kontrolę vykdanči institucija laiku negauna informacijos elektroniniu būdu.

Minėta, kad vidaus sandorių priežiūros teisė suteikta Viešųjų pirkimų tarnybai. Remiantis VPĮ 95 str. 2 d. Viešųjų pirkimų tarnyba „vykdo šio įstatymo ir su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų pažeidimų prevenciją, prižiūri, kaip laikomasi šių teisės aktų reikalavimų, įskaitant šių teisės aktų reikalavimus vykdant pirkimo sutartis ir šio įstatymo 10 straipsnyje nurodytus vidaus sandorius“. Pažymėtina, kad Viešųjų pirkimų tarnybos aktai nėra imperatyvaus pobūdžio. Kaip savo sprendimuose yra pabrėžęs LAT, Viešųjų pirkimų tarnybos aktas ne norminio pobūdžio teisės aktas, nepatenkantis į pozityviosios teisės reglamentavimo sritį¹²¹. Tokią išvadą galima padaryti ir nagrinėjant Viešųjų pirkimų tarnybos išvadą dėl vidaus sandorių turinį. Savo išvadose ši institucija pateikia rekomendacijas, kurių turėtų imtis perkančioji organizacija neteisėtai sudariusi vidaus sandorį. Tai reiškia, kad perkančioji organizacija gali imtis veiksmų, kuriuos rekomenduoja Viešųjų pirkimų tarnyba arba toliau tęsti savo veiklą neatsižvelgiant į pateiktas rekomendacijas. Vis dėlto, kokį variantą pasirinktų perkančioji organizacija, apie savo sprendimą ji turi informuoti Viešųjų pirkimų tarnybą. Manytina, kad tokia pareiga perkančiajai organizacijai numatyta tam, kad Viešųjų pirkimų tarnyba esant poreikiui galėtų kreiptis į teisėsaugos institucijas dėl VPĮ nuostatų pažeidimo. Tokią teisę jai suteikia minėto įstatymo 95 str. 8 d.

Apibendrinant vidaus sandorių priežiūros ypatumus, galima daryti išvadas, kad tokia priežiūra tik iš dalies yra efektyvi. Įstatymų leidėjas įpareigojęs savivaldybes viešinti tiek planuojamus

¹²⁰ „Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos išvada dėl korupcijos rizikos analizės vidaus sandorių sudarymo ir vykdymo srityse“, *supra note* 106.

¹²¹ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. vasario 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-2-248/2017“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 10 d., <https://eteismai.lt/byla/81563926112908/e3K-3-2-248/2017>.

sudaryti vidaus sandorius, tiek sudarytus, pakeistus ar pan., o tai, ar savivaldybės laikosi šių reikalavimų patikėta kontroliuoti Viešųjų pirkimų tarnybai. Vis dėlto, Viešųjų pirkimų tarnybos internetinėje svetainėje pateikta išvadų, kuriuose konstatuota, kad sandoriai sudaryti pažeidžiant VPĮ nuostatas, gausa, rodo, kad iki vidaus sandorių sudarymo nebuvo atlikta jų teisėtumo kontrolė, kurios dėka iš anksto būtų nustatyti pažeidimai. Be to, Viešųjų pirkimų tarnybos išvados yra tik rekomendacinio pobūdžio. Be abejo, sveikintina, kad įstatymų leidėjas suteikė Viešųjų pirkimų tarnybai teisę kreiptis į teisėsaugos institucijas dėl vidaus sandorių neteisėto sudarymo, tokiu būdu suteikiant galimybę teisėsaugos institucijoms nutraukti savivaldybės neteisėtą pirkimą.

2.4. LR viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio taikymo problemos vidaus sandorius kontroliuojančių ir teisinius ginčus sprendžiančių institucijų sprendimų kontekste

Nagrinėjant Viešųjų pirkimų tarnybos išvadas, Konkurencijos tarnybos nutarimus bei Lietuvos teismų praktiką pastebėta, kad VPĮ 10 str. nuostatų aiškinimas sukelia problemų ne tik perkančiosioms organizacijoms, bet ir šiuos sandorius kontroliuojančioms ir ginčus sprendžiančioms institucijoms.

Praktika rodo, kad savivaldybės neįstengia pateikti argumentų, pagrįstų konkrečiomis aplinkybėmis, kodėl viešieji pirkimai negali užtikrinti teikiamos paslaugos prieinamumo, kokybės bei nepertraukiamumo. Pavyzdžiui, Anykščių rajono savivaldybės administracija sudarė vidaus sandorį dėl viešųjų erdvių bei gatvių apšvietimo įrenginių priežiūros. Savo sprendimą ji pagrindė sekančiais motyvais:

1. turėjo nemažai viešos informacijos apie tokių paslaugų vykdymo neigiamas pasekmes kitose savivaldybėse, kurios šias paslaugas įsigijo viešųjų pirkimų būdu;
2. neturėjo viešojo pirkimo sąlygų, užtikrinančių apsaugą nuo pasiūlymo kainos dempingavimo situacijų;
3. neturėjo pakankamai žinių, kaip parengti viešųjų pirkimų sąlygas ekonominio naudingumo pagrindu¹²².

Įvertinant savivaldybės pateiktus argumentus, galima daryti išvadą, kad jie nėra objektyviai pagrįsti, yra abstraktūs bei nesusiję su tuo, kad savivaldybei sudarant viešojo pirkimo sutartį nebūtų užtikrintas paslaugų nepertraukiamumas, gera kokybė ir prieinamumas. Na, o, pavyzdžiui, Panevėžio

¹²² „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. vasario 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-2-248/2017“, *supra note* 121.

savivaldybė sudarydama vidaus sandorį dėl kapinių tvarkymo ir priežiūros bei kitų paslaugų nurodė, kad atėjusi nauja bendrovė, neturėdama patirties, negalės užtikrinti geros teikiamų paslaugų kokybės ir nepertraukiamumo, kad perkančioji organizacija negalės lygiateisiškai dalyvauti viešajame pirkime dėl turimo perkančiosios organizacijos statuso, kiti tiekėjai žinos tarybos patvirtintas atlygintinų paslaugų kainas, kad savivaldybė, kaip akcininkas, patirs nuostolių, jei valdomos įmonės nelaimės skelbiamų viešųjų pirkimų ir pan.¹²³ Vėlgi, pastebime, kad savivaldybė nepateikia konkrečių objektyvių priežasčių, tačiau remiasi tik prielaidomis, kurios nelaikytinos teisėta priežastimi sudarant vidaus sandorius. Iš to, kas pasakyta, seka išvada, kad motyvuojant savo sprendimą dėl vidaus sandorio sudarymo svarbu ne tai, kad šiuo sandoriu bus pasiektas paslaugų teikimo nepertraukiamumas, kokybė bei prieinamumas, bet tai, kodėl šių sąlygų negalima pasiekti vykdant viešuosius pirkimus.

Praktikoje galima rasti pavyzdžių, kuomet savivaldybės, norėdamos pagrįsti sudaromų vidaus sandorių teisėtumą, nurodo, kad tik jų pasirinktas subjektas gali užtikrinti teikiamų paslaugų nepertraukiamumą, kokybę bei operatyvumą. Neabejotina, kad toje pačioje vietovėje, kurioje turi būti teikiamos paslaugos, įsisteigę paslaugų teikėjai gali užtikrinti nepertraukiamą paslaugų teikimą. Tačiau, kaip pažymi STT, net ir tokiu atveju, pirmiausia, reikia apsvarstyti viešųjų pirkimų galimybę. Pavyzdžiui, tokius argumentus buvo pateikusi Utenos rajono savivaldybė, sudarydama miesto tvarkymo paslaugų vidaus sandorį su UAB „Utenos komunalininkas“. STT sutiko su Utenos rajono savivaldybe, kad „UAB „Utenos komunalininkas“ gali suteikti nepertraukiamas paslaugas, tačiau STT manymu, neaišku kodėl šių paslaugų savivaldybė negalėjo įsigyti viešųjų pirkimų pagrindu¹²⁴. Tai reiškia, kad savivaldybė nemotyavo, kodėl tokių paslaugų įsigijimas viešųjų pirkimų būdu neužtikrintų paslaugų nepertraukiamumo. Vidaus sandoris, kaip minėta, turi būti sudaromas išimtinu atveju, tuo tarpu, iš šios situacijos matyti, kad savivaldybė siekdama pagrįsti vidaus sandorio sudarymą pasirinko jai tinkamesnį būdą, t. y. motyvavo, kodėl vidaus sandorio sudarymu bus užtikrintas paslaugos teikimo nepertraukiamumas, bet nepagrindė kodėl šio tikslo negalima pasiekti rengiant konkursą.

Įdomius, vis dėlto, teisiškai nepagrįstus, motyvus pateikė Palangos miesto savivaldybė sudariusi 24 000 000,00 eur (be PVM) vertės vidaus sandorį su UAB „Palangos komunalinis ūkis“ dėl teritorijos tvarkymo bei priežiūros paslaugų. Savivaldybė nurodė, kad sudarydama sandorį ji turi atsižvelgti tik į VPI 10 str. 1 d., nes ši dalis atitinka Direktyvos 2014/24 nuostatas. Tuo tarpu VPI 10

¹²³ „Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos išvada dėl korupcijos rizikos analizės vidaus sandorių sudarymo ir vykdymo srityse“, *supra note* 106.

¹²⁴ *Ibid.*

str. 2 d. ji gali nesilaikyti, nes tokių kriterijų Direktyva 2014/24 nenumato¹²⁵. Manytina, kad tokie perkančiosios organizacijos motyvai nėra pagrįsti, nes Direktyva nelaikytina tiesiogiai taikomu aktu. Jos nuostatos yra perkeltos į nacionalinę Lietuvos teisę ir turi būti taikomos tokios, kokias jas įtvirtino įstatymų leidėjas VPĮ 10 str. Todėl siekdama pagrįsti vidaus sandorio sudarymą Palangos savivaldybė privalo pateikti argumentus, kodėl paslaugų įsigijimas viešųjų pirkimų pagrindu negali užtikrinti paslaugų nepertraukiamumo, kokybės bei prieinamumo.

2020 m. balandžio 21 d. Kauno miesto savivaldybė neorganizuojant konkurencingos viešojo pirkimo procedūros, sudarė vidaus sandorį su SĮ „Kauno planas“ dėl savivaldybės susisiekimo ir inžinerinių komunikacijų objektų, ypatingos ir neypatingos paskirties pastatų, savivaldybei priklausančių statinių remonto, rekonstrukcijos projektų, projektinių paslaugų, techninių ir (ar) darbo projektų rengimo, projektų vykdymo priežiūros paslaugų. Vertinant šio sandorio sudarymo pagrįstumą buvo nustatyta, kad sandoris atitiko VPĮ 10 str. 1 d. įtvirtintus kriterijus. Siekdama pagrįsti sandorio atitikimą VPĮ 10 str. 2 d., savivaldybė pateikė ilgą sąrašą skirtingų motyvų, nurodydama, kad „SĮ „Kauno planas“ (...) pajėgi užtikrinti paslaugų teikimo tęstinumą, projektų priežiūrą ir projektų darną tarpusavyje. SĮ „Kauno planas“ rengiami Kauno miestui reikšmingi projektai, statybos metu reikalingas projektų dalinis koregavimas, objektų statyba ir jų priežiūra, todėl savivaldybės įmonė iš esmės gali pasiūlyti geresnius sprendinius, negu besikeičiantys paslaugų teikėjai, kurie tam neturės pakankamai duomenų. SĮ „Kauno planas“ ilgą laiką gilina siūlytus sprendinius bei atliktus projektus praeityje, juos kompleksiskai įvertinti, taip pat pasiūlyti naujus sprendinius, kurie atitinka anksčiau atliktų projektų kontekstą. Kauno SĮ „Kauno planas“ kompleksiskai dalyvauja miesto plėtros vizijos kūrimo, rengia studijas, teritorijų tyrimus, darbų apimčių skaičiavimus ir projektinius pasiūlymus, todėl savivaldybei yra svarbu, kad būtų užtikrinamas darbų tęstinumas. (...) Kauno miesto savivaldybės objektai yra sudėtingi, specifiniai, dažnai esantys miesto svarbiose vietose, kas reikalauja ypatingai profesionalaus ir kvalifikuoto eksperto atestatus turinčių specialistų sprendimo, kurio perkant per Centrinę pirkimo agentūrą dažnai negalima įsigyti. Perkant projektavimo paslaugas per Centrinę pirkimo agentūrą pasitaikė atvejų kai rangovas neatliko savo funkcijų dėl neužtikrinto darbų nepertraukiamumo, nes objekto statybos metu išaiškėjo sprendimai, kurie buvo pripažinti kaip projektuotojų techninės klaidos ir dėl šios priežasties buvo patirti nuostoliai. (...). Be to (...) tais atvejais, kai projektavimo dokumentus rengia viešųjų pirkimų būdu konkursą laimėjusios įmonės,

¹²⁵ „Viešųjų pirkimų tarnybos išvada Nr. (4.12)D3-1347 dėl „Palangos miesto teritorijos tvarkymo ir priežiūros paslaugos“ /2018 m. gruodžio 31 d. Paslaugų teikimo sutarties Nr.4-PS“, VPT, žiūrėta 2021 m. sausio 14 d., <https://klausk.vpt.lt/hc/lt/articles/360016413019-i%C5%A1vada-2019-42->.

dažniausiai parinktos pagal mažiausios kainos kriterijų, užsakovas pasirenka rengėją, kuriam naujai laimėtas projektas nebūtinai patenka į prioritetinių objektų sąrašą. Laimėjus konkursus, kuriuos organizavo skirtingos savivaldybės, prioritetai įprastai nustatomi tie, kurie finansine prasme yra pelningesni įmonei, nes kiekviena įmonė yra suinteresuota gauti kuo didesnę pelną. Konkursuose dalyvauja įmonės, kurios yra iš kitų savivaldybių, todėl įsigilinti į Kauno specifiką gali tekti pakankamai ilgą laiką.“¹²⁶. Apibendrinant Kauno miesto savivaldybės pateiktus argumentus, galima daryti išvadą, kad perkančiosios organizacijos pateikti vidaus sandorio sudarymo motyvai labiau atspindi savivaldybės įmonės patirtį, galimybes operatyviau, lyginant su kitais ūkio subjektais, atlikti paslaugas bei leidžia Perkančiajai organizacijai paprasčiau užtikrinti sutarties vykdymą. Be to, daugelis savivaldybės pateiktų argumentų laikytini abstrakčiomis prielaidomis ir negali būti tinkamomis VPI 10 str. 2 d. 1 p. kontekste. Taip pat atkreiptinas dėmesys į perkamų paslaugų rūšį (susisiekimo, inžinerinių komunikacijų, neypatingų pastatų, ypatingų statinių projektų bei kitų planavimo dokumentų rengimas, projektų vykdymo priežiūra). Šios paslaugos yra lengvai prieinamos rinkoje, todėl negali būti laikomos išskirtinėmis, nes jų gali pasiūlyti nemažai subjektų. Šie ir kiti aukščiau pateikti faktai byloja, kad Kauno miesto savivaldybės sudarytas vidaus sandoris laikytinas nepagrįstu.

Jau minėta, kad savivaldybės negali remtis tokiais argumentais kaip žinių, kvalifikacijos stoka rengiant viešuosius pirkimus. Vis dėlto, Viešųjų pirkimų tarnybos išvadų analizė leidžia pastebėti, kad tokių argumentų savivaldybės iki šiol pateikia. Tokiais argumentais rėmėsi Anykščių rajono savivaldybės administracija sudariusi vidaus sandorį dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų. Savivaldybė nurodė, kad vidaus sandoris buvo sudarytas, kadangi viešojo pirkimo būdu nebuvo galima užtikrinti paslaugų teikimo nepertraukiamumo ir geros kokybės, nes savivaldybė neturi viešojo pirkimų sąlygų, užtikrinančių apsaugą nuo pasiūlymo kainos dempingavimo situacijų, ji nežino kaip parengti komunalinių atliekų vežimo viešojo pirkimo sąlygas ekonominio naudingumo pagrindu.¹²⁷ Dar kartą paminėtina, kad tokie motyvai nelaikytini pagrįstais ir nepateisina savivaldybės veiksmų sudaryti vidaus sandorį nevykdant viešojo pirkimo procedūrų tik todėl, kad ji nesupranta ir negali kvalifikuotai ir tinkamai parengti komunalinių atliekų vežimo

¹²⁶ „Viešųjų pirkimų tarnybos išvada Nr. (8.28.)E (33.194)2-1872 dėl „Kauno miesto savivaldybės susisiekimo ir inžinerinių komunikacijų objektų, ypatingos ir neypatingos paskirties pastatų, savivaldybei priklausančių statinių remonto, rekonstrukcijos projektų, projektinių pasiūlymų, techninių ir (ar) darbo projektų rengimo, projektų vykdymo priežiūros paslaugų teikimo“, VPT, žiūrėta 2021 m. sausio 16 d., <https://klausk.vpt.lt/hc/lt/articles/360016401760>

¹²⁷ „Viešųjų pirkimų tarnybos išvada Nr. 1-SD-4156(6.37E) dėl Laikinosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų Anykščių rajono savivaldybės teritorijoje sutarties 2018 m. gruodžio 28 d. Nr.1-SU-1083“, VPT, žiūrėta 2021 m. sausio 16 d., <https://klausk.vpt.lt/hc/lt/articles/360016429999-i%C5%A1vada-2020-66->.

viešojo pirkimo sąlygų.

Apibendrinant, galima teigti, kad įstatymo leidėjo suformuluotas reikalavimas motyvuoti, kodėl viešuoju pirkimu negalima užtikrinti paslaugų prieinamumo, kokybės bei nepertraukiamumo skirtas tam, kad vidaus sandoriai išliktų išimtimi iš viešųjų pirkimų. Vis dėlto, praktika rodo, kad perkančiosios organizacijos į šį reikalavimą žiūri aplaidžiai ir nesistengia pateikti pagrįstų argumentų, galinčių patvirtinti būtinybę sudaryti vidaus sandorį. Iš pateiktų pavyzdžių matyti, kad savivaldybės sudaro vidaus sandorius todėl, kad toks paslaugos pirkimas yra joms patogesnis, paprastesnis ar, tiesiog, naudingesnis. Tai reiškia, kad įstatymo leidėjo siekis papildomais ribojimais užtikrinti, kad savivaldybės sudarinėtų vidaus sandorius tik išimtiniais atvejais, kol kas savivaldybėse nėra tinkamai įgyvendinamas.

Reikia pabrėžti, kad įstatymo leidėjo įtvirtintas reikalavimas užtikrinti paslaugų nepertraukiamumą, kokybę bei prieinamumą turi įtakos panaikinant neteisėtai sudarytą vidaus sandorį. Apžvelkime vieną pavyzdį. Savivaldybė iš kontroliuojamos perkančiosios organizacijos vidaus sandoriu įsigijo paslaugas – maitinimą mokyklose, darželiuose. Vis dėlto, teismas pripažino, kad ši sutartis sudaryta nepagrįstai ir turi būti panaikinta, o paslaugoms įsigyti savivaldybė turi paskelbti viešuosius pirkimus. Kyla klausimas, kaip turėtų būti užtikrintas teikiamos paslaugos nepertraukiamumas? Panaikinus sutartį, mokiniai bei darželinukai liktų be maitinimo, kol būtų įvykę pirkimai. Siekiant išvengti tokių situacijų bei užtikrinti paslaugų nepertraukiamumą, sudarytos sutarties pripažinimas negaliojančia nuo jos sudarymo perkančiajai organizacijai sukeltų neproporcingų padarinių, nes apsunkintų jos funkcijų, susijusių su viešojo intereso apsauga, vykdymą. Todėl tokiu atveju kyla būtinybė taikyti VPĮ 106 str. 2 d. nuostatas, t. y. išsaugoti neteisėtai sudarytą sandorį ir perkančiajai organizacijai skirti vieną iš galimų alternatyviųjų sankcijų. Viena tokių sankcijų - pirkimo sutarties trukmės sutrumpinimas.

Taigi, tokios alternatyvios priemonės taikymas laikytinas išimtaine priemone, kurios taikymo tikslas užtikrinti viešąjį interesą. Tai reiškia, kad tokia priemonė nesusijusi su ekonominėmis priežastimis ar nepatogumais renkantis naują kontrahentą ir pan. Be to, kaip pabrėžiama teismų praktikoje, ginant viešąjį interesą, sąžiningo tiekėjo teisėti interesai taipogi „negali būti visiškai paneigiami, neužtikrinant jo, perkančiosios organizacijos ir kitų asmenų teisių pusiausvyros. Siekiant užtikrinti tiek tiekėjų interesus, tiek konstitucinių vertybių (...) nepertraukiamumą, jo užtikrinimą, yra poreikis išsaugoti neteisėtai sudarytą sandorį, taikytinos alternatyvios sankcijos - sutarties termino

sutrumpinimo“¹²⁸. LAT teigimu, kiekvienu konkrečiu atveju teismams, sprendžiantiems dėl neteisėtai sudarytos pirkimo sutarties, kyla pareiga, „atsižvelgti į viešojo intereso sudėtinių dalių tarpusavio derinimą, įvertinti neteisėtai sudaryto sandorio išsaugojimo grėsmes riziką“¹²⁹.

Kasacinio teismo praktikoje yra pripažinta, kad pagrindas sutrumpinti pirkimo sutarties trukmę egzistuoja, kai užtikrinant maitinimo nepertraukiamumą būtina apsaugoti socialiai pažeidžiamą visuomenės grupę – bendrojo lavinimo mokyklų mokinius¹³⁰, ligoninės pacientus¹³¹, taip pat viešąjį interesą, susijusį su Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybos renginiais¹³², valstybės institucijų tinkamu funkcijų įgyvendinimu bei jo tęstinumu¹³³, nekilnojamojo turto draudimo apsauga¹³⁴. Pagrindų sutrumpinti vidaus sandorio galiojimą laikytinas ir atliekų surinkimas ir išvežimas, kuris užtikrina asmenų teisę į sveikatą, saugią ir švarią aplinką¹³⁵ bei visuomenės interesus gauti miesto tvarkymo paslaugas, kuris tiesiogiai susijęs su miesto gyventojų (ir svečių) sveikata ir saugumu¹³⁶.

Taigi, vidaus sandoriu perkančioji organizacija įgyja visuomenei reikšmingų paslaugų, kurios, dažniausiai, turi būti teikiamos nepertraukiamai. Dėl šios priežasties, tokią sutartį pripažinus negaliojančia nuo jos sudarymo momento, paslaugų teikimas sutriktų ir sukeltų ne tik neigiamų padarinių perkančiajai organizacijai, tačiau ir visuomenei. Dėl to, manytina, įstatymų leidėjo numatyta galimybė taikyti alternatyvias sankcijas tokiu atveju turi dvejopą paskirtį:

1. suteikia galimybę perkančiajai organizacijai pasiruošti viešajam pirkimui, tokiu būdu saugant sąžiningą konkurenciją, bei
2. apsaugo visuomenės teisę gauti nepertraukiamas paslaugas.

¹²⁸ „Šiaulių apygardos teismo 2014 m. kovo 3 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. 2-593-124/2014“, LITEKO, žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaiska/tekstas.aspx?id=9e854ca9-9d21-4e74-873e-4a23cf29b381>.

¹²⁹ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. gruodžio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-7-359-469/2018“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaiska/tekstas.aspx?id=e42c3f41-886f-4107-8b21-4e96b32bb1c2>.

¹³⁰ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-198/2013“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/220953877398886/3K-3-198/2013>.

¹³¹ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. birželio 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-334/2014“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/18772152442924/3K-3-334/2014>.

¹³² „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. gegužės 3 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-272/2013“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/250050057788516/3K-3-272/2013>.

¹³³ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. rugpjūčio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-468-969/2015“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/118851098886697/3K-3-468-969/2015>.

¹³⁴ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. birželio 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-367-248/2015“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/55129709378590/3K-3-367-248/2015>.

¹³⁵ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2016 m. gruodžio 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-509-248/2016, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/168330120235021/3K-3-509-248/2016>.

¹³⁶ Lietuvos apeliacinio teismo 2019 m. sausio 31 d. nutartis civilinėje byloje Nr. E2A-529-381/2019“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 10 d., <https://eteismai.lt/byla/134842835090665/e2A-529-381/2019>.

Savivaldybėms priskiriamos specifinės funkcijos teikiant viešąsias paslaugas, kurias vykdydamos savivaldybės nesiekia ekonominės naudos, o užtikrina visuomenės poreikius, siekia viešojo intereso. Dėl šios priežasties tokios paslaugos privalo būti kokybiškos, teikiamos nepertraukiamai ir prieinamos net ten, kur jas teikti nėra naudinga ar netgi nuostolinga ir neįmanoma užtikrinti efektyvaus sąnaudų paskirstymo, kurio siekia, pavyzdžiui, privataus verslo subjektas. „Todėl akivaizdu, jog užtikrinti savivaldybėms sprendimų priėmimo laisvę pasirenkant savarankiškųjų funkcijų viešųjų paslaugų teikimo srityje įgyvendinimo būdus ir formas būtina tam, kad savivaldybės galėtų garantuoti šių funkcijų įgyvendinimą priimtinomis sąlygomis, netgi tada ir tose vietose, kur tai daryti ekonomiškai neapsimoka ir privatus verslas to nedaro dėl veiklos nerentabilumo“¹³⁷. Vis dėlto, manytina, tai nereiškia, kad savivaldybėms suteikta teisė sudaryti vidaus sandorius negali būti vertinama remiantis konkurencingumo kriterijais. Juk viena esminių priežasčių, dėl kurių daugelį metų siekta panaikinti vidaus sandorių institutą – jų neigiama įtaka konkurencijai. Reikia pabrėžti, kad teismų praktikoje šiuo klausimu pozicija nebuvo vieninga. Analizuojant teismų praktiką pastebėta, kad ankstesnėje teismų praktikoje šitam rodikliui buvo skiriamas itin didelis dėmesys, vidaus sandoriai pažeidę sąžiningos konkurencijos principus buvo pripažįstami neteisėtais.

Be to, vidaus sandorių teisėtumas nevienodai vertintas ir juos kontroliuojančių institucijų. Antai, vienoje LAT nagrinėtų bylų, Viešųjų pirkimų tarnyba įpareigojo Kauno miesto savivaldybę įvertinti viešųjų pirkimų procedūrų vykdymo galimybę ir sudaromo sandorio atitiktį Konkurencijos įstatymo nuostatoms, tačiau iš karto suteikė leidimą sudaryti vidaus sandorį, o kitoje byloje Viešųjų pirkimų tarnyba priėmė 2017 m. vasario 10 d. sprendimą neleisti perkančiajai organizacijai sudaryti vidaus sandorio su savo kontroliuojamomis įmonėmis, nes, Viešųjų pirkimų tarnybos vertinimu, VPĮ 10 str. nustatytos išimties taikymas prieštarautų teismų praktikai, pažeistų VPĮ 3 str. įtvirtintus principus ir neleistų pasiekti pirkimo tikslo (racionalaus biudžeto lėšų panaudojimo)¹³⁸.

Daugelį metų Lietuvos teismų praktikoje buvo nurodoma, kad savivaldybės, turėdamos diskreciją pasirinkti kaip bus teikiamos viešosios paslaugos, turi užtikrinti, kad jų sprendimas viešųjų paslaugų teikimą pavesti savo įsteigtam kontroliuojamam subjektui nepažeistų Konstitucijos 46 str. 4 d. įtvirtintos sąžiningos konkurencijos laisvės. Pavyzdžiui, savo ankstesnėje praktikoje LVAT laikėsi

¹³⁷ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1475-556/2018“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 1 d., <https://eteismai.lt/byla/148523267888031/eA-1475-556/2018>.

¹³⁸ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. gruodžio 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-494-469/2019“, *supra* note 54.

pozicijos, kad neužtenka nustatyti, ar sudarytas vidaus sandoris atitinka vidaus sandorio kriterijus, sąlygas, privaloma vertinti ir to sandorio įtaką konkurencijai ir pasekmes rinkai.¹³⁹

Tokia pozicija buvo grindžiamas ne vienas LVAT sprendimas. Pavyzdžiui, vienoje iš bylų LVAT konstatavo, kad nėra draudžiama pavesti savivaldybės ar kelių savivaldybių įsteigtai įmonei teikti viešąsias paslaugas, vis dėlto, „tai turėtų būti daroma tik išimtiniais atvejais, (...) savivaldybės, organizuodamos (...) paslaugų teikimą, pirmiausia turi organizuoti konkursą ar kitą konkurencingą procedūrą, o reikalavimas (...) paslaugų teikėjus atrinkti konkurso ar kitu konkurencingos procedūros būdu gali būti nevykdomas tik dėl objektyvių priežasčių, kurias galėtų atitikti situacija, kai atitinkamoje rinkoje nėra kitų ūkio subjektų, galinčių teikti (...) paslaugas, atitinkančias nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo kriterijus. Vietos savivaldos institucijoms, kaip ir kitoms institucijoms, veikiančioms viešojo administravimo srityje, tenka pareiga pagrįsti savo sprendimus“¹⁴⁰. Taigi, teismų praktikoje buvo laikomasi pozicijos, kad VPĮ 10 str. įtvirtinta galimybė sudaryti vidaus sandorį nereiškia, kad neturi būti laikomasi konkurencijos reikalavimų, sąžiningos konkurencijos pažeidimas galėjo būti pateisintas tik tada, jeigu būtų nustatyta, kad skirtingų konkurencijos sąlygų nebuvo įmanoma išvengti vykdant Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimus¹⁴¹.

Išanalizuokime dar vieną pavyzdį. 2016 m. Konkurencijos tarnyba kreipėsi į teismą su prašymu įpareigoti Pakruojo rajono savivaldybę konkurencingos procedūros būdu atrinkti vieną ar kelis ūkio subjektus komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugoms atlikti ir įpareigoti Pakruojo rajono savivaldybę nurodytą konkurencingą procedūrą vykdyti tokiu būdu, kad ji būtų prieinama visiems norintiems bei galintiems teikti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas ūkio subjektams. Antai, Pakruojo rajono savivaldybė minėtas paslaugas pavedė teikti savo įsteigtai UAB „Pakruojo komunalininkas“, nurodžiusi, kad tik ši įmonė gali užtikrinti teikiamų paslaugų nepertraukiamumą. Su tokia savivaldybės pozicija sutiko tiek apeliacinės instancijos teismas, tiek LVAT. Vis dėlto, LVAT pabrėžė, kad tokių motyvų nepakanka, nes išimtinių teisių konkrečiai bendrovei suteikimas yra galimas tik išskirtiniu atveju. Tuo tarpu atsakovė nepateikė jokių įrodymų, kad kitais būdais būtų neįmanoma tinkamai organizuoti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugų teikimo ir kad ji įvertino kitų rinkoje esančių subjektų galimybes teikti tapačias paslaugas. Teismas sutiko su žemesnės instancijos teismų pozicija, kad „siekdama įsitikinti, ar yra esamų ir/ar

¹³⁹ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015“, *supra note 7*.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

potencialių ūkio subjektų, galinčių ir norinčių teikti Savivaldybės teritorijoje komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas konkrečiomis sąlygomis, turėjo organizuoti konkursą ar kitą konkurencingą procedūrą šios paslaugos teikėjui parinkti¹⁴². Taigi, pagal teismą savivaldybė neatliko tokių veiksmų ir pasirinko subjektą nesilaikant konkurencingos procedūros, todėl, teismo teigimu, savivaldybė suteikė jam išimtines teises, privilegijas, lyginant su kitais rinkoje veikiančiais subjektais. Tokie savivaldybės veiksmai tapo kliūtimi potencialiems paslaugos teikėjams atitinkamoje rinkoje konkuruoti su bendrove, kuri nepagrįstai įgijo išskirtines teises, nepatiriant konkurencinio spaudimo iš kitų ūkio subjektų, o bendrovės potencialiems konkurentams galimybės konkuruoti buvo apskritai atimtos.

Reikia atkreipti dėmesį, kad įstatymų leidėjas galiojančioje VPI 10 str. redakcijoje neįtvirtino jokio papildomo reikalavimo teismui ar kitam subjektui tikrinti ar sudarant vidaus sandorį buvo pažeistos sąžiningos konkurencijos taisyklės ar savivaldybė, sudariusi vidaus sandorį atrinko vieną ar kitą subjektą konkurencingu būdu ar pan. Vis dėlto, įstatymų leidėjas yra įpareigojęs perkančiąją organizaciją sudarant vidaus sandorį įvertinti atitinkamoje rinkoje veikiančių ūkio subjektų galimybes užtikrinti šių paslaugų prieinamumą, gerą kokybę ir nepertraukiamumą. Būtent šioje nuostatoje ir yra „užkoduota“ perkančiosios organizacijos pareiga pasirinkti paslaugas teikiančią bendrovę laikantis konkurencingos procedūros. Antai, perkančioji organizacija įpareigojama išanalizuoti kitų rinkoje veikiančių subjektų galimybes užtikrinti paslaugų teikimo prieinamumą, gerą kokybę ir nepertraukiamumą. Perkančioji organizacija negali pasirinkti vienos konkrečios bendrovės, kuri jos manymu, sugebės užtikrinti minėtus reikalavimus. Perkančioji organizacija, jau minėta, turi pagrįsti dėl kokių priežasčių šių reikalavimų negali užtikrinti kiti subjektai, galintys dalyvauti viešuosiuose pirkimuose. Toks reikalavimas, manytina, užtikrina, kad perkančioji organizacija nesuteiktų savo kontroliuojamai bendrovei išimtinių, monopolinių teisių ir nepanaikintų galimybės kitiems ūkio subjektams konkuruoti rinkoje dėl konkrečių paslaugų teikimo. Tokiu būdu įstatymų leidėjas vienoje VPI nuostatoje įtvirtino ir kriterijus kuriuos turi atitikti vidaus sandoris, ir perkančiosios organizacijos pareigą laikytis sąžiningos konkurencijos.

Būtent, tokia linkme formuojama ir šiuolaikinė teismų praktika, prioritetą teikianti VPI nuostatų turiniui, jame įtvirtintiems vidaus sandorių konkretiems kriterijams. Šiuo klausimu plačią poziciją naujausiuose sprendimuose yra išreiškęs LAT. LAT, nagrinėjęs bylą Nr. e3K-3-494-469/2019, nesutiko su žemesnės instancijos teismų sprendimais, kuriuose teismai konstatavo, jog:

¹⁴² „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. lapkričio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr eA-1751-520/2019“, *supra note 7*.

1. sudarant vidaus sandorius, aktualios tiek VPI, tiek Konkurencijos įstatymo nuostatos;
2. vien tai, kad vidaus sandoris atitinka VPI įtvirtintas sąlygas (kontroliuojamos įmonės pavaldumas kontroliuojančiam subjektui ir tarpusavio ekonominių ryšių minimali kiekybinė riba), nereiškia, jog jis atitinka ir Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio nuostatas;
3. priešingai, pagal teismų praktiką vidaus sandoriai laikytini teisėtai sudarytais Konkurencijos įstatymo nuostatų prasme išimtiniais atvejais, nes jie savaime riboja sąžiningą ūkio subjektų konkurenciją, jais konkreitiems subjektams teikiamos privilegijos;
4. vidaus sandorio teisėtumas grindžiamas jo sudarymo objektyvia būtinybe, paslaugos kokybe, jos prieinamumu ir nepertraukiamumu.¹⁴³

LAT, atsižvelgęs į šiuos argumentus, pabrėžė, kad VPI kitų įstatymų atžvilgiu laikytinas specialiuoju, todėl jam turėtų būti taikoma pirmenybė kitų teisės aktų, pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymo, atžvilgiu. Teismas pabrėžė, kad vidaus sandoris sudaromas laikantis VPI nuostatų, kuriose aiškiai bei nedviprasmiškai nustatyti visi materialieji ir procedūriniai įstatymo leidėjo siekiami taikyti vidaus sandorių sudarymo reikalavimai. Dėl šios priežasties, vidaus sandoriams, be tiesiogiai VPI nurodytų, nėra taikytini kiti papildomi imperatyviųjų normų reikalavimai, analogiški Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio nuostatų turiniui. Tai reiškia, kad teismai negali papildomai vertinti ar vidaus sandoriai atitinka kitas, nei VPI nuostatas.¹⁴⁴ Tokiai pozicijai pritarė ir LVAT, kasacinio teismo išvadą įvertinęs nagrinėjamos bylos Nr. eA-893-556/2020 kontekste. Teismas priėjo išvados, kad ginčo vidaus sandorio sudarymo metu konkrečiose ir aiškiose pozityviosios viešųjų pirkimų teisės normose nebuvo įtvirtinta papildomų vidaus sandorių sudarymo privalomų sąlygų, lyginant su VPI 10 str. kriterijais, todėl pareiškėjo reikalavimas įpareigoti Kauno miesto savivaldybę konkurencingos procedūros būdu atrinkti ūkio subjektą (subjektus) komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugoms teikti, konkurencingą procedūrą vykdant tokiu būdu, kad ji būtų prieinama visiems ūkio subjektams – norintiems ir galintiems teikti komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo paslaugas, negali būti tenkinamas¹⁴⁵. Taigi, šiuo atveju pastebime priešingą LVAT poziciją lyginant su aukščiau minėtomis LVAT nagrinėtomis bylomis.

Dar daugiau, byloje Nr. e3K-3-352-378/2020 LAT konstatavo, kad „kiekvieno rinkoje veikiančio ūkio subjekto, galinčio ir sugebančio suteikti analogiškas paslaugas, galimo intereso

¹⁴³ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. gruodžio 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-494-469/2019“, *supra note 54*.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-893-556/2020“, ETEISMAI, žiūrėta 2021 m. vasario 6 d., <https://eteismai.lt/byla/94566655480624/eA-893-556/2020>.

teikti tokį pat pirkimo objektą pažeidimas negali būti lyginamas ar siejamas su galimu pažeidimu, kildinamu iš konkrečiai šalių sudarytos ir vykdomos viešojo paslaugų pirkimo sutarties“¹⁴⁶.

Apibendrinant, galima teigti, kad nepaisant to, kad teismų praktika formuojama tokia linkme, kad negalima kelti klausimo dėl vidaus sandorių atitikties Konkurencijos įstatymui, tokie sandoriai gali pažeisti sąžiningos konkurencijos principus, suteikti išimtines, monopolines teises kontroliuojamai bendrovei. Dėl tos priežasties įstatymų leidėjas VPI 10 str. įtvirtino ne tik vidaus sandorių kriterijus, tačiau netiesiogiai įpareigojo ir perkančiąją organizaciją nepažeisti konkurencijos principų nustatant pareigą perkančiajai organizacijai pagrįsti, kodėl teikiamų paslaugų nepertraukiamumas, kokybė bei prieinamumas negali būti užtikrinti viešųjų pirkimų būdu.

Apibendrinant Lietuvos teismų praktikos sprendimus dėl vidaus sandorių, galima daryti išvadas, kad teismų praktika šiuo klausimu nėra iki galo susiformavusi, vidaus sandorių institutas iki šiol yra plėtojamas keičiant jau susiformavusią praktiką naujais išaiškinimais. Tai patvirtina sekantys argumentai:

1. Nuo 2011 m. iki 2015 m. LVAT savo sprendimuose laikėsi pozicijos, kad vidaus sandorių teisėtumas turi būti siejamas tik su *Teckal* kriterijais, vis dėlto, nuo 2015 m. atsižvelgęs į LRKT jurisprudencijoje suformuluotą poziciją dėl vidaus sandorių prieinamumo, kokybės bei nepertraukiamumo, LVAT šių sandorių teisėtumą pradėjo sieti su šiais papildomais kriterijais, kuriuos 2017 m. įstatymų leidėjas įtvirtino ir VPI 10 str. Pažymėtina, kad tiek Viešųjų pirkimų tarnybos išvadų, tiek Konkurencijos tarybos sprendimų bei teismų praktikos analizė rodo, kad paslaugų prieinamumas, kokybė bei nepertraukiamumas šių institucijų sprendimuose laikytinas esminiu pagrindu, remiantis kuriuo institucijos nustato sudarytų vidaus sandorių teisėtumą. Iš praktikos matyti ir tai, kad dažniausiai praktikoje pripažįstamas būtent šių vidaus sandorių sąlygų pažeidimas, kas leidžia daryti išvadą, kad savivaldybės susiduria su problemomis ne tik vertinant minėtas vidaus sandorių sąlygas, bet ir jas motyvuojant, tokiu būdu sudarydamos sandorius nesant teisinio pagrindo.

2. Pasikeitė teismų praktikos išaiškinimai dėl Konkurencijos įstatymo įtakos vertinant vidaus sandorių teisėtumą. Iki LAT nutarties byloje Nr. e3K-3-494-469/2019 vidaus sandorių teisėtumas buvo siejamas ne tik su VPI, bet ir su Konkurencijos įstatymo nuostatomis, įpareigojant perkančiąją organizaciją vieną ar kitą paslaugų teikėją rinktis laikantis konkurencingos procedūros. Vis dėlto, nuo minėto sprendimo priėmimo, paremto ESTT sprendimu *Irgita* byloje, toks reikalavimas laikomas

¹⁴⁶ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. gruodžio 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-352-378/2020“, LITEKO, žiūrėta 2021 m. vasario 6 d., <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=d3da48d6-8394-4712-92e4-bbe74bfd7576>.

neteisėtu, nes jis nėra įtvirtintas VPĮ 10 str. nuostatoje, pagal teismus pripažįstamas esminiu ir vieninteliu, į kurį reikia atsižvelgti vertinant vidaus sandorių teisėtumą.

Analizuojant teismų praktiką taipogi pastebėta, kad teismai plačiau nepasisako dėl VPĮ 10 str. 1 d. įtvirtintų *Teckal* kriterijų. Ar tai reiškia, kad jų taikymas praktikoje nelaikytinas problematišku? Galima pastebėti, kad perkančiosios organizacijos sudarydamos vidaus sandorius laikosi šių kriterijų, lyginant su VPĮ 10 str. 2 d. Manytina, kad šių nuostatų taikymas nesukelia sunkumų perkančiosioms organizacijoms, pirmiausia, dėl to, kad jos plačiai yra išnagrinėtos ESTT sprendimuose, kurie ir laikytini jų taikymo pradžia.

Apibendrinant magistro baigiamojo darbo skyrių „Vidaus sandorių instituto taikymo ypatumai Lietuvos Respublikoje“ galima išvelgti sekančias vidaus sandorių reguliavimo problemas, dėl kurių vidaus sandorių išimtis iš viešųjų pirkimų vis dar laikytina siekiamybe:

1. LR savivaldos įstatymo 9 str. 2 d. 1 p. įtvirtintas labai platus sąrašas paslaugų, dėl kurių savivaldybės turi teisę sudaryti vidaus sandorius. Jis turėtų būti trumpinamas, paliekant tokias sritis, pavyzdžiui, kaip globa, sveikatos priežiūra, maitinimas, švietimas, vandens ir šilumos tiekimas. Tokios paslaugos, manytina, yra specifinės, nes rinkoje, pavyzdžiui, nėra gausu subjektų galinčių teikti sveikatos priežiūros, globos paslaugų ar pan. To paties negalima pasakyti apie paslaugas, susijusias su atlieku tvarkymu, gatvių priežiūra ir pan. Negalima teigti, kad tokios paslaugos yra išskirtinės, nes rinkoje yra nemažai subjektų, galinčių konkuruoti šioje srityje.

2. Įstatymų leidėjas VPĮ 10 str. 2 d. 1 p. yra nurodęs, kad vidaus sandoriai gali būti sudaromi tik tuo atveju, jei viešųjų pirkimų būdu negalima užtikrinti paslaugos prieinamumo, kokybės bei nepertraukiamumo. Vis dėlto, įstatymų leidėjas nepateikia aiškių kriterijų, kuriais remiantis savivaldybės galėtų įvertinti minėtas vidaus sandorių sąlygas. Tai sukelia neaiškumų savivaldybėms, nes savivaldybės daugeliu atvejų nesugeba motyvuotai pagrįsti vidaus sandorio sudarymo būtinybės.

3. VPĮ nuostatose įtvirtinta vidaus sandorių priežiūra tik iš dalies yra efektyvi, nes nepaisant savivaldybių pareigos viešinti vidaus sandorius, neatliekama jų teisėtumo kontrolė iki vidaus sandorio sudarymo, kas iš anksto galėtų užkirsti kelią neteisėtam pirkimui.

4. Vidaus sandorių reguliavimas turėtų būti vienodai griežtas visiems subjektams. Tuo tarpu šiuo metu įstatymų leidėjas uždraudęs sudaryti vidaus sandorius valstybės įmonėms, o savivaldybėms praplėtęs galimybes sudaryti vidaus sandorius daugelyje jos vykdomų sričių. Toks reguliavimas diskriminuoja valstybinius subjektus. Manytina, kad įstatymų leidėjas turėtų leisti ir valstybės įmonėms sudaryti vidaus sandorius, tačiau tiek valstybės įmonių, tiek savivaldybių atžvilgiu sutrumpinti sričių, kuriose tokie sandoriai gali būti sudaromi, sąrašą.

3. VIDAUS SANDORIŲ INSTITUTO PROBLEMINIAI ASPEKTAI (EMPIRINIS TYRIMAS)

3.1. Tyrimo metodika ir jos pagrindimas

Magistro baigiamojo darbo tikslas - nustatyti esmines vidaus sandorių reglamentavimo problemas, trukdančias tinkamai įgyvendinti šio instituto paskirtį. Siekiant šio tikslo, darbe atliekamas ekspertų kokybinis interviu. Tyrime dalyvavo 6 savivaldybės: Panevėžio, Palangos, Rokiškio, Druskininkų, Šalčininkų, Vilniaus rajono. Vykdamas savivaldybių, kurių ekspertai buvo kviečiami dalyvauti tyrime, atranką, taikyti geografinės įvairovės kriterijai. Tokiu būdu tyrimui atrinktos Lietuvos savivaldybės, savo veiklą vykdančios skirtingose Lietuvos vietose. Iš šių savivaldybių tyrime dalyvavo 4 viešųjų pirkimų specialistai bei 2 savivaldybių administracijos darbuotojai. Vykdamas ekspertų atranką tyrime dalyvauti buvo kviečiami ilgiausią patirtį dirbant su vidaus sandoriais turintys ekspertai. Atsižvelgiant į tai, kad įstatymų leidėjas šiuo metu galiojančiuose teisės aktuose suteikęs galimybę vidaus sandorius sudaryti tik savivaldybėms, šių subjektų pozicija nagrinėjamu klausimu yra labai svarbi. Savivaldybių specialistai tiesiogiai susiduriantys su vidaus sandorių sudarymu pastebi esmines problemas trukdančias tinkamai taikyti VPI nuostatas, reglamentuojančias vidaus sandorių sudarymą. Susidūrusios su vidaus sandorių reglamentavimo problemomis, savivaldybės gali sudaryti vidaus sandorius nesant teisinio pagrindo. Dėl to svarbu, kad kilus neaiškumams savivaldybės operatyviai galėtų rasti kilusių problemų sprendimo būdus.

Ekspertams pateikti 5 klausimai:

- 1. Kokia, Jūsų manymu, vidaus sandorių reikšmė? Ar vidaus sandoriai yra reikalingi savivaldybėms? Šiuo klausimu siekiama nustatyti ekspertų požiūrį į vidaus sandorius, suprasti ar ekspertai suvokia tikrąją vidaus sandorio paskirtį, kurią jiems priskyres įstatymų leidėjas.*
- 2. Su kokiomis problemomis praktikoje susiduriate taikant Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų išimtį – vidaus sandorius? Ekspertų atsakymai į šį klausimą leis identifikuoti problemas, trukdančias ekspertams tinkamai taikyti vidaus sandorius reglamentuojančias nuostatas, leis išžvelgti ir kitas, su teisiniu reguliavimu nesusijusias problemas. Identifikavus tokias problemas įmanoma suvokti kokios priežastys lemia netinkamą bei neteisėtą vidaus sandorių instituto taikymą savivaldybėse.*
- 3. Ar susidūrus su Jūsų paminėtomis problemomis lengvai randate atsakymus į iškilusius klausimus? Kas padeda išspręsti problemas (VPT, teismų praktika ar pan.)? Šis klausimas leis išsiaiškinti ar problemas, su kuriomis susiduria ekspertai, sudarydami vidaus sandoriai, gali išspręsti savarankiškai,*

bendradarbiaujant su kitomis institucijomis ar kt., kokių veiksmų ekspertai imasi kilus jų išvardintoms problemoms.

4. *Ar dabartinis vidaus sandorių reglamentavimas aiškus?* Šis klausimas reikšmingas siekiant įvertinti ekspertų požiūrį į vidaus sandorių reglamentavimą, išsiaiškinti ar vidaus sandorius reguliuojančios nuostatos ekspertams yra aiškios, lengvai taikomos.

5. *Ar turite pasiūlymų kaip ateityje įstatymų leidėjas turėtų reglamentuoti vidaus sandorius?* Atsižvelgiant į ekspertų identifikuotas vidaus sandorių instituto taikymo problemas, jų pozicija dėl vidaus sandorių reglamentavimo tobulinimo yra labai reikšminga. Tiesiogiai susiduriantys su vidaus sandorių institutu, neabejotina, ekspertai žino, kokias vidaus sandorių instituto reformos kryptis tikslinga būtų pritaikyti.

Atsižvelgiant į dėl Covid-19 viruso grėsmės taikomus apribojimus Lietuvoje, pokalbiai su savivaldybių specialistais vykdyti telefonu, o jų atsakymai konspektuojami ranka. Siekiant susisteminti ekspertų interviu metu gautus reikšmingus duomenis buvo taikomas content (turinio) analizės metodas. Tyrimas vykdytas nuo 2021 m. kovo 4 d. iki 2021 m. kovo 12 d.

3.2. Kokybinio interviu rezultatai

Kokybinio interviu metu nustatyta, kad visi respondentai dažnai susiduria su vidaus sandorių sudarymu. Vis dėlto, ne visi respondentai turi vienodą požiūrį į vidaus sandorius, ne vienodai suvokia šio instituto teisinę reikšmę (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Ekspertų požiūris į vidaus sandorius, jų reikšmę savivaldybės veikloje

Kategorija	Subkategorijos	Patvirtinantys teiginiai
Ekspertų požiūris į vidaus sandorius	Vidaus sandoriai kaip išimtinė savivaldybės teisė, jos savarankiškumo rodiklis	<p>...,<i>vidaus sandoris - savivaldybės privilegija, išimtinė teisė</i>“...(E1)</p> <p>...,<i>jis pabrėžia savivaldybių savarankiškumo, autonomijos lygį kitų įstaigų bei institucijų atžvilgiu</i>“...(E2);</p> <p>...,<i>savivaldybė pati turi teisę nuspręsti kuriai procedūrai ji nori teikti pirmumą – viešajam pirkimui ar vidaus sandoriui</i>“...(E3);</p> <p>...,<i>vidaus sandoris tai privilegija, palengvinanti savivaldybės padėtį viešųjų pirkimų sudarymo srityje</i>“...(E4)</p>

Vidaus sandoriai kaip priemonė kokybiškai vykdyti savivaldybėms priskirtas funkcijas	..., vidaus sandoriai savivaldybių veikloje turi labai svarbią reikšmę, nes jų dėka savivaldybė optimaliai gali funkcionuoti jai įstatymo leidėjo priskirtose srityse..., vidaus sandorių instituto dėka savivaldybės greitai bei kokybiškai gali aprūpinti visuomenės narius reikiamomis paslaugomis“... (E5)
Vidaus sandoris kaip perteklinė savivaldybės funkcija	...,visas paslaugas galima nupirkti surengiant viešųjų pirkimų konkursą“..., vidaus sandorių reikia atsisakyti ir dėl jų perteklinės kontrolės“... (E6)

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis ekspertų atsakymais

Eksperto 5 teigimu, vidaus sandoriai savivaldybių veikloje turi labai svarbią reikšmę, nes jų dėka savivaldybė optimaliai gali funkcionuoti jai įstatymo leidėjo priskirtose srityse. *Ekspertas 5* mano, kad vidaus sandorių instituto dėka savivaldybės greitai bei kokybiškai gali aprūpinti visuomenės narius reikiamomis paslaugomis. Kitų ekspertų požiūris į vidaus sandorius yra visiškai priešingas. Antai, *Ekspertas 1* mano, kad vidaus sandoris ne viešųjų pirkimų išimtis, o savivaldybės išimtinė teisė, o *Eksperto 2* teigimu, vidaus sandorių institutas pabrėžia savivaldybių savarankiškumo, autonomijos lygį kitų įstaigų bei institucijų sistemoje. *Ekspertas 3* nurodo, kad savivaldybė pati turi teisę nuspręsti kuriai procedūrai ji nori teikti pirmumą – viešajam pirkimui ar vidaus sandoriui, o *Eksperto 4* manymu, vidaus sandoris laikytinas savivaldybės privilegija, palengvinančia savivaldybės padėtį viešųjų pirkimų sudarymo srityje. *Ekspertas 4* pabrėžia, kad viešieji pirkimai labai sudėtingas, varginantis bei ilgas procesas, todėl vidaus sandoriai tampa „išsigelbėjimu“. Na, o pavyzdžiui, *Ekspertas 6* nurodo, kad vidaus sandoriai nėra reikalingi ir turėtų būti eliminuoti iš teisės sistemos, nes visas reikiamas paslaugas savivaldybė visada geba nupirkti ir viešųjų pirkimų būdu. Tuo tarpu, *Eksperto 6* teigimu, vidaus sandoriai nuolat susiję su papildoma kontrole, papildomais tikrinimais, todėl tokių sandorių savivaldybių veikloje turėtų būti atsisakyta. *Ekspertas 6* mano, kad įstatymo leidėjo pozicija įtvirtinti vidaus sandorius kaip išimtis iš viešųjų pirkimų jokių būdu nedera su VPĮ 10 str. 2 d. 2 p., leidžiančiu vidaus sandorius sudaryti plačiam paslaugų sąrašui.

Apibendrinant respondentų požiūrį į vidaus sandorių institutą, matyti, kad visi respondentai yra susipažinę su šiuo institutu, taiko jį praktikoje. Vis dėlto, iš pateiktų atsakymų matyti, kad didesnė dalis apklaustųjų vidaus sandorius laiko ne viešųjų pirkimų išimtimi, tačiau savivaldybių išskirtine teise, privilegija. Nuostabą kelia ir respondentų atsakymas, kad savivaldybės pačios turi teisę nuspręsti, kurį paslaugų pirkimo būdą panaudoti. Manytina, kad tokia pozicija yra klaidinga. Magistro

baigiamajame darbe ne kartą pabrėžta, kad įstatymų leidėjas yra aiškiai nustatęs vidaus sandorių sudarymo ribas - jie gali būti sudaryti tik tuo atveju, jei viešųjų pirkimų būdu negali būti užtikrinta paslaugų kokybė, prieinamumas bei nepertraukiamumas. Kyla klausimas, jei viešųjų pirkimų būdu šie kriterijai užtikrinami, kaip savivaldybė gali sau leisti vidaus sandorio sudarymą? Manytina, kad šiuo atveju vidaus sandorio sudarymas yra neteisėtas. Toks respondentų požiūris leidžia daryti išvadą, kad ne kiekvienoje savivaldybėje tinkamai yra suvokiama tikroji vidaus sandorio paskirtis ir netinkamai yra interpretuojamos šiuos sandorius reguliuojančios teisės aktų nuostatos. Manytina, kad įstatymų leidėjas, pabrėžęs, kad vidaus sandoriai gali būti sudaromi tik išimtiniais atvejais, turėjo nesieti šių sandorių sudarymo su konkrečiomis paslaugomis. Įstatymų leidėjas turėtų nustatyti, kad vidaus sandoriai gali būti sudaromi tik išimtiniais atvejais ir nurodyti kokie atvejai turėtų būti laikomi išimtiniais. Pavyzdžiui, įstatymų leidėjas galėtų išimtinis atvejus susieti su nenumatytais aplinkybėmis, poreikiu staigiai sureaguoti į konkretų įvykį. Svarbu, kad tokie išimtiniai atvejai nepriklausytų nuo savivaldybių, kad savivaldybės jų negalėtų numatyti ir pan. Taip pat reikia pabrėžti, kad įstatymų leidėjas, be abejo, turėtų sukongretinti kokie atvejai laikomi išimtiniais, pateikti konkrečius kriterijus. Priešingu atveju tokia sąvoka galėtų būti klaidingai savivaldybių interpretuojama, nes ji yra vertinamojo pobūdžio.

2 lentelė. Problemos, su kuriomis susiduriama savivaldybėse sudarant vidaus sandorius

Kategorija	Subkategorijos	Patvirtinantys teiginiai
Ekspertų identifikuotos problemos	Dviprasmiškas, neaiškus teisinis reguliavimas	<p>...,VPĮ nuostatos per siauros“...(E1), (E3);</p> <p>...,VPĮ nuostatos dviprasmiškos“...(E2);</p> <p>..., perkant paslaugas neįmanoma užtikrinti visų VPĮ 10 str. 2 d. 1 str. įtvirtintų sąlygų... perkama paslauga dažniausiai negali būti ir kokybiška ir, pavyzdžiui, teikiama nepertraukiamai..., kaip turėtų būti derinami tokie kriterijai neaišku“...(E4);</p> <p>..., neaišku koks paslaugų teikimas turėtų būti laikomas nepertraukiamu... nepertraukiamą paslaugų teikimą geriausiai gali užtikrinti toje pačioje arba artimoje vietoje veikiantys subjektai, tačiau toks požymis neturėtų būti laikomas esminiu“... (E5)</p>
	Vieningos, aiškos pozicijos	<p>...,stokajama vieningos, aiškos pozicijos valstybės institucijose prižiūrinčiose vidaus sandorių sudarymą“...(E2);</p>

stoka valstybės institucijose, prižiūrinčiose vidaus sandorių sudarymą	...,nei VPT, nei Konkurencijos taryba nepateikia aiškios pozicijos ar rekomendacijos, kaip turėtų būti atliekamas rinkos tyrimas bei kokios aplinkybės leistų nustatyti, kad perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo“...(E4).
Aiškios, nuoseklios teismų praktikos stoka	...,trūksta nuoseklios teismų praktikos“...(E5); ...,mažai aktualios teismų praktikos, kuri mums didelė pagalba“...(E3)
Problemų neidentifikuota	...,sudarant vidaus sandorius nesusiduriame su jokiais problemomis...įstatymų leidėjas tiek kartų keitęs VPI pasiekė optimalių rezultatų“... (E6)

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis ekspertų atsakymais

Penki tyrime dalyvavę ekspertai susiduria su daugybe problemų taikant vidaus sandorių institutą. Tik *Ekspertas 6* nurodė, kad sudarant vidaus sandorius jam nekyla jokių problemų, nes VPI nuostatos šiuo klausimu yra labai aiškios ir nedviprasmės. *Ekspertas 6* paminėjo, kad VPI ne kartą buvo keistas siekiant optimalaus reguliavimo šioje srityje, todėl šiuo metu galiojančios nuostatos sugeba ne tik užtikrinti vidaus sandoriais sudaromų paslaugų kokybę, bet ir sudaro sąlygas teisingam jų interpretavimui savivaldybėse.

Apibendrinant kitų respondentų išskirtas problemas, susijusias su vidaus sandorių sudarymu, galima pateikti kelias tokių problemų grupes:

1. Dviprasmiškas, neaiškus reguliavimas;
2. Vieningos, aiškios pozicijos stoka valstybės institucijose, prižiūrinčiose vidaus sandorių sudarymą;
3. Aiškios, nuoseklios teismų praktikos stoka.

Keturi ekspertai sudarant vidaus sandorius susiduria su VPI nuostatų trūkumais. *Ekspertas 1* ir *Ekspertas 3* nurodo, kad VPI nuostatos šiuo klausimu yra suformuotos per siaurai, o *Ekspertas 2* pastebi, kad VPI nuostatos yra dviprasmiškos. *Eksperto 4* teigimu, perkant paslaugas, nesvarbu ar viešųjų pirkimų būdu, ar sudarant vidaus sandorius, neįmanoma užtikrinti visų VPI 10 str. 2 d. 1 str. įtvirtintų sąlygų. *Ekspertas 4* nurodo, kad perkama paslauga dažniausiai negali būti ir kokybiška, ir, pavyzdžiui, teikiama nepertraukiamai. Antai, nepertraukiamai paslaugas gali teikti tik toje pačioje vietovėje veikiantys subjektai, tačiau ne visų jų veikla gali užtikrinti paslaugų kokybiškumą, kas

daugelyje veiklos sferų itin svarbu. Tas pats pasakytina ir apie kitus rinkoje veikiančius subjektus. Toli nuo paslaugų teikimo vietos veikiantys subjektai gali užtikrinti ir kokybiškas, ir prieinamas kainos atžvilgiu paslaugas, tačiau dėl atstumo negali būti tenkinamas toks kriterijus kaip – nepertraukiamumas. Kaip turėtų būti derinami tokie kriterijai, *Eksperto 4* teigimu, nėra aišku, nes įstatymų leidėjas minėtoje nuostatoje aiškiai nurodo, kad paslauga turėtų atitikti visus tris kriterijus kartu. Tuo tarpu, *Eksperto 4* manymu, nei viešųjų pirkimu būdu, nei vidaus sandorio sudarymo atveju, visų trijų kriterijų kartu užtikrinti neįmanoma. *Ekspertas 4* priduria, kad net tuo atveju, kai minėtos sąlygos yra tenkinamos, VPT pripažįsta vidaus sandorio sudarymą nepagrįstu, nes vidaus sandoris sudarytas neatsižvelgus į ekonomiškiausią paslaugos teikėjo pasirinkimo būdą bei kaip neatitinkantį gyventojų lūkesčių. Vis dėlto, *Ekspertas 4* mano, kad tarp paslaugos kokybės bei gyventojų teisėtų lūkesčių užtikrinimo turėtų būti dedamas lygybės ženklas, nes tik tokia paslauga gali būti laikoma kokybiška, kuri sugeba patenkinti kuo didesnės visuomenės dalies teisėtus lūkesčius. *Ekspertas 5* mini, kad nėra aišku koks paslaugų teikimas turėtų būti laikomas nepertraukiamu. Neabejojama, kad nepertraukiamą paslaugų teikimą geriausiai gali užtikrinti toje pačioje arba artimoje vietoje veikiantys subjektai. Vis dėlto, *Ekspertas 5* teigia, kad toks požymis neturėtų būti laikomas esminiu, nes jis ne visada pasiteisina. *Ekspertas 5* nurodė, kad jo praktikoje pasitaikė įmonių, veikiančių kituose rajonuose, kurios paslaugų teikimo nepertraukiamumą galėjo užtikrinti geriau nei vietoje veikiantys subjektai. Tai, *Eksperto 5* teigimu, buvo susiję su reikalingos technikos ištekliais. Iš kito rajono atvykstanti įmonė laiku užtikrindavo miestelio teritorijų priežiūrą, tuo tarpu vietinė įmonė dėl pasenusios įrangos, technikos, dažnai negalėjo laiku atlikti pareigų.

Du respondentai nurodė, kad vidaus sandorių sudarymas savivaldybėse problemiškas dėl to, kad stokojama vieningos, aiškos pozicijos valstybės institucijose, prižiūrinčiose vidaus sandorių sudarymą. *Ekspertas 4* teigia, kad nei VPT, nei Konkurencijos tarybos išaiškinimuose nėra pateikta aiškos pozicijos ar rekomendacijos, kaip turėtų būti atliekamas rinkos tyrimas bei kokios aplinkybės leistų nustatyti, kad perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. *Eksperto 2* manymu, šiuo klausimu minėtų institucijų pozicija yra labai svarbi, kadangi leistų savivaldybėms išvengti klaidų. Tačiau valstybės institucijos nėra pateikusios savo nuomonės ar rekomendacijų, kaip perkančiosios organizacijos galėtų pasitikrinti ir įsitikinti, kad egzistuoja sąlygos vidaus sandoriui sudaryti.

Respondentai mano, kad vidaus sandorių sudarymas būtų daug paprastesnis, jei šiuo klausimu būtų suformuota pakankama teismų praktika, kurioje būtų galima rasti atsakymus į išylančius klausimus. Vis dėlto, manytina, kad teismų praktika neprivalo užpildyti teisinio

reguliavimo spragų. Pirmiausia, vidaus sandoriai turi būti aiškiai sureguliuoti įstatymo bei poįstatyminių teisės aktų nuostatomis ir tik tada šių nuostatų aiškinimas turi būti plečiamas teismų praktikoje.

Apibendrinant respondentų poziciją dėl problemų, su kokiomis susiduria specialistai sudarant vidaus sandorius, matyti, kad daugeliui apklaustųjų vidaus sandorių teisinis reguliavimas nėra aiškus, o valstybės institucijos neveikia pakankamai aktyviai įnešdamos daugiau aiškumo dėl išankstinio vidaus sandorio sudarymo teisėtumo patikros. Daugiausia problemų ekspertams kyla dėl rinkos tyrimo, kuriuo metu savivaldybės turi įvertinti ar viešųjų pirkimų būdu būtų užtikrintas paslaugų nepertraukiamumas, kokybė bei prieinamumas. Nei įstatymų leidėjas, nei vidaus sandorius kontroliuojančios institucijos nėra pateikę jokių aiškių rekomendacijų kaip šie kriterijai turi būti vertinami, kokius požymius apima nepertraukiama, kokybiška ir prieinama paslauga. Dėl šios priežasties ekspertų praktikoje pasitaiko nemažai klaidų sudarant vidaus sandorius. Manytina, kad siekiant išvengti tokios problemos, arba įstatymų leidėjas, arba kompetentingos institucijos, teisės aktuose, rekomendacijose ar pan. turėtų įtvirtinti aiškius kriterijus, kuriuos turi atitikti nepertraukiama, kokybiška ir prieinama paslauga bei pateikti kitas rekomendacijas, kuriomis remiantis savivaldybės galėtų tinkamai atlikti rinkos tyrimą.

3 lentelė. Problemų, susijusių su vidaus sandorių sudarymu, sprendimo būdai

Kategorija	Subkategorijos	Patvirtinantys teiginiai
Problemų, susijusių su vidaus sandorių sudarymu, sprendimo būdai	Darbo grupių sudarymas	<i>....„problemas sprendžiame komandiniu būdu, sudarydami darbo grupes“...(E1);</i> <i>....„į pagalbą pasitelkiame įvairių sričių savo savivaldybės specialistus“...(E2);</i>
	Kitų savivaldybių patirties taikymas	<i>....„skambiname į kitas savivaldybes patarimo“...(E3);</i> <i>....„konsultuojamės su kitų savivaldybių specialistais“...(E5).</i>
	Individualios strategijos taikymas	<i>....„problemas ...sprendžiame pagal iš ansto sudarytą planą: 1. Analizuojame VPI nuostatas bei skaitome VPI komentarą, ieškome teismų praktikos; 2. Bendradrabiaujame su įvairių sričių savivaldybės specialistais; 3. Kreipiamės konsultacijos į kitas savivaldybes; 4. Kreipiamės į VPT (...). Jei paminėtų</i>

		<i>žingsnių metu nepavyksta išspręsti problemos, vidaus sandorio sudarymas vyksta remiantis kitų savivaldybių praktika“...(E4).</i>
--	--	---

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis ekspertų atsakymais

Eksperto 1 bei Eksperto 2 teigimu, jų paminėtos kylančios problemos savivaldybėse dažniausiai yra sprendžiamos komandiniu būdu, t. y. sudarant darbo grupes ir pasitelkiant įvairių sričių specialistus. Ekspertas 3 bei Ekspertas 5 nurodo, kad neįkainojama pagalba laikytina kitų savivaldybių patirtis panašiose situacijose, sprendžiant panašius ar tapačius klausimus. Ekspertas 4 nurodė, kad vidaus sandorių sudarymas jų savivaldybėje tai savotiška procedūra nuolatos vykdoma laikantis tapačių žingsnių. Pirmieji procedūros žingsniai prasideda nuo savarankiško teisės aktų, reglamentuojančių vidaus sandorių sudarymą, vertinimo ir VPI komentaro skaitymo, teismų praktikos analizės. Ekspertas 4 pažymi, kad iškilusi problema ar iškilęs klausimas dėl vidaus sandorio sudarymo šiame žingsnyje niekada neišsprendžiami, todėl į pagalbą pasitelkiami įvairių sričių savivaldybės specialistai. Jei šiuo atveju problema neišsprendžiama, ieškoma konsultacijos kitose savivaldybėse. Galiausiai neišsprendus problemos kreipiamasi į VPT konsultacijos, kuomet, visi neaiškumai tampa aiškūs arba tampa dar neaiškesniais, juokauja Ekspertas 4. Jei paminėtų žingsnių metu nepavyksta išspręsti problemos, vidaus sandorio sudarymas vyksta remiantis kitų savivaldybių praktika. Iš pateiktų atsakymų matyti, kad savivaldybės išnaudoja visas galimybes siekiant skaidraus vidaus sandorių sudarymo. Nepaisant to, kaip matyti iš ankstesnių magistro baigiamojo darbo skyrių, pažeidimų išvengti nepavyksta.

4 lentelė. Ekspertų pasiūlymai dėl vidaus sandorių instituto tobulinimo

Kategorija	Subkategorijos	Patvirtinantys teiginiai
Ekspertų pasiūlymai dėl vidaus sandorių instituto tobulinimo	Vidaus sandorių atsisakymas	<i>...,vidaus sandorių turi būti atsisakyta, o paslaugos turi būti perkamos tik rengiant viešųjų pirkimų konkursą“...(E6).</i>
	Vidaus sandorių teisinio reglamentavimo tobulinimas	<i>...,turi būti priimtas atskiras įstatymas vidaus sandoriams reglamentuoti“...(E1, E2); ...,trūksta taisyklių ar rekomendacijų, kurios leistų tinkamai atlikti rinkos testą (E5, E3); ...,reiktų atsisakyti konkrečių sričių, kuriose savivaldybės gali sudaryti vidaus sandorius sąrašo ir įtvirtinti, kad vidaus sandoriai gali būti sudaromi tik išimtiniais atvejais“...(E4).</i>

Ekspertai įsitikinę, kad išskylančias problemas sudarant vidaus sandorius galėtų išspręsti sekantys veiksniai:

1. Vidaus sandorių panaikinimas bei įpareigojimas savivaldybėms visas paslaugas pirkti viešųjų pirkimų būdu. Tokiai pozicijai galima pritarti tik iš dalies. Vidaus sandorių instituto panaikinimas tai atskiras klausimas. Šiuo metu vidaus sandoriai vis dar įteisinti, todėl turi būti rasti būdai kaip ne tik palengvinti šias procedūras savivaldybėse, bet ir padaryti jas dar labiau skaidriomis.

2. Priimti atskirą įstatymą vidaus sandoriams reglamentuoti, kuriame būtų detaliam reglamentuota vidaus sandorių sudarymo procedūra arba priimti taisyklės, kuriomis remiantis galima būtų atlikti rinkos tyrimą. Manytina, kad vidaus sandorių reglamentavimas galėtų ir toliau likti VPI. Vis dėlto, turėtų būti patvirtintos taisyklės ar rekomendacijos, pagal kurias savivaldybės galėtų tinkamai atlikti rinkos tyrimą. Taisyklėse ar rekomendacijose turėtų būti pateiktas pavyzdinis kriterijų, pagal kuriuos savivaldybės galėtų įvertinti paslaugos prieinamumo, kokybės bei nepertraukiamo požymius, sąrašas.

3. Įstatymų leidėjas neturėtų sieti vidaus sandorių sudarymo su konkrečiomis savivaldybių veiklos sritimis, tačiau nustatyti, kad vidaus sandoriai gali būti sudaromi tik išimtiniais atvejais nepriklausomai nuo to, kokioje srityje tokį sandorį planuojama sudaryti. Manytina, kad toks pasiūlymas yra vertas dėmesio. Tačiau reikia atkreipti dėmesį į kelis tokio pasiūlymo aspektus. Pirma, tokiu atveju įstatymų leidėjas privalėtų sukonkretinti, kas turėtų būti laikoma išimtinu atveju. Galima teigti, kad įstatymų leidėjas turėtų detalizuoti, kad išimtinu atveju galėtų būti laikomas tik toks atvejis, kuris:

- a) savivaldybės negalėjo būti numatytas;
- b) savivaldybės negali būti kontroliuojamas, nes nepriklauso nuo jos valios;
- c) įpareigoja savivaldybę veiksmų imtis nedelsiant.

Antra, poreikis staigiai reaguoti į susidariusią situaciją, kurios savivaldybė negalėjo numatyti sąlygoja, kad vidaus sandorių sudarymo procedūra turėtų būti supaprastinta, palengvinta. Tai būtų susiję su naujomis problemomis, kurios nėra šio magistro baigiamojo darbo objektu.

Apibendrinant atlikto tyrimo rezultatus galima teigti, **kad iškelta hipotezė, kad šiuo metu galiojantis vidaus sandorių teisinis reguliavimas nepakankamas siekiant užtikrinti viešųjų pirkimų skaidrumo bei sąžiningos konkurencijos principų įgyvendinimo, pasitvirtino**, nes daugelio savivaldybių vidaus sandoriai pripažįstami kaip privilegija, ypatinga savivaldybės teisė, leidžianti patogiau bei greičiau nupirkti paslaugas. Toks požiūris į vidaus sandorius lemia, kad savivaldybės nenaudoja vidaus sandorių kaip viešųjų pirkimų išimties, tačiau leidžia sau pasirinkti kurį iš paslaugų

pirkimo būdų naudoti. Toks požiūris neatitinka įstatymo leidėjo siekio pabrėžti vidaus sandorių išimtinumą, sudaryti sąlygas paslaugas pirkti viešųjų pirkimų būdu. Viena esminių problemų, kurią pabrėžė didelė dalis respondentų – detalaus, aiškaus vidaus sandorių teisinio reglamentavimo stoka. Įstatymų leidėjas įpareigojo savivaldybes prieš sudarant vidaus sandorius atlikti rinkos tyrimą, tačiau nei įstatymais nei jokiais poįstatyminiais aktais nėra detalizuota kaip tai savivaldybės turėtų daryti. Respondentai žino, kad rinkos tyrimo metu jie turi vertinti ar viešųjų pirkimų būdu bus užtikrintas paslaugų prieinamumas, kokybė, nepertraukiamumas. Vis dėlto, ekspertai pabrėžia, kad tai yra vertinamojo pobūdžio kriterijai, todėl neretai jie įvertinami klaidingai, ko pasekoje - neteisėtas bei nepagrįstas vidaus sandorio sudarymas. Manytina, kad paminėtoms problemoms spręsti galėtų būti naudojami sekantys būdai:

1. Sugriežtinta vidaus sandorių sudarymo kontrolė, t. y. prieš savivaldybei sudarant vidaus sandorius jų teisėtumą bei pagrįstumą turėtų įvertinti VPT ir tik tada suteikti leidimą savivaldybei sudaryti vidaus sandorį.

2. Sutrumpintas sričių, kuriose savivaldybės gali sudaryti vidaus sandorius, sąrašas, paliekant tik tokias sritis kaip globa, sveikatos priežiūra, maitinimas, švietimas, vandens ir šilumos tiekimas. Tai specifinio pobūdžio paslaugos, kurias teikti gali tik apibrėžtas ratas subjektų, ko negalima pasakyti apie paslaugas, susijusias su atliekų tvarkymu, gatvių priežiūra.

3. Taisyklių ar rekomendacijų, kuriose būtų detalizuota vidaus sandorių sudarymo procedūra, išaiškinti rinkos tyrimo atlikimo ypatumai, paslaugų nepertraukiamumo, kokybės bei prieinamumo įvertinimo sąlygos, priėmimas.

IŠVADOS

1. Vidaus sandoris laikytinas sandoriu, kuriuo perkančioji organizacija įsigyja prekes, paslaugas ar darbus iš kontroliuojamos, savarankišką teisinį statusą turinčios bendrovės tiesiogiai, be konkurso ir nesiremiant viešųjų pirkimų įstatymo nuostatomis. Būdami išimtiniai iš viešųjų pirkimų teisės, vidaus sandoriai negali suteikti privilegijų konkretiems ūkio subjektams ir diskriminuoti kitų rinkoje veikiančių subjektų siūlančių savo prekes ar paslaugas.

2. Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjas perėmė ne tik standartines vidaus sandorių sudarymo sąlygas iš Direktyvos 2014/24, bet ir papildė šias taisykles nacionalinėmis specifinėmis nuostatomis, darančiomis vidaus sandorių reguliavimą mūsų valstybėje išskirtiniu kitų valstybių atžvilgiu. Įstatymų leidėjas nustatė, kad perkančioji organizacija, siekianti sudaryti vidaus sandorį privalo tenkinti ne tik kontrolės, veiklos bei reikalavimo dėl privataus kapitalo nedalyvavimo kriterijų, tačiau ir užtikrinti, kad sandoriai būtų sudaromi tik išimtiniais atvejais. Šio tikslo įstatymų leidėjas siekia nustatęs, kad prieš sudarydama vidaus sandorį perkančioji organizacija pagrįstų, jog viešųjų pirkimų būdu negali būti užtikrintas paslaugų teikimo nepertraukiamumas, kokybė bei prieinamumas. Be to, perkančioji organizacija vidaus sandorius gali sudaryti tik įstatymo leidėjo numatytose srityse.

3. Siekdamas vidaus sandorių išimtinumo, įstatymų leidėjas uždraudė vidaus sandorių sudarymą valstybės įmonėms. Panaikindamas valstybės įmonėms galimybę sudaryti vidaus sandorius, įstatymų leidėjas norėjo parodyti, kad tokiu reguliavimu siekiama griežtinti vidaus sandorių sudarymą. Vis dėlto, uždraudęs sudaryti vidaus sandorius valstybės įmonėms, įstatymų leidėjas sušvelnino vidaus sandorių sudarymo tvarką savivaldybėse. Todėl galima teigti, kad toks reguliavimas griežtėja vienu subjektu atžvilgiu, kitų atžvilgiu – švelnėja.

4. Viešųjų pirkimų tarnybos išvadų bei teismų praktikos analizė rodo, kad šiuo metu galiojantis vidaus sandorių reglamentavimas leidžia savivaldybėms vidaus sandorius naudoti ne kaip išimtį iš viešųjų pirkimų, bet kaip savivaldybės išskirtinę teisę. Įstatymo leidėjo siekis įpareigoti savivaldybes įvertinti ar viešųjų pirkimų būdu negali būti užtikrintas paslaugų teikimo nepertraukiamumas, kokybė bei prieinamumas, praktikoje sunkiai įgyvendinamas, nes savivaldybės nepajėgios pagrįsti savo sudarytų vidaus sandorių, remiantis atlikto rinkos tyrimo rezultatais.

5. Įstatymo leidėjas LR savivaldos įstatymo 9 str. 2 d. 1 p. pateikęs per platų sričių, kuriose savivaldybės gali sudaryti vidaus sandorius, sąrašą. Įstatymų leidėjas į šį sąrašą įtraukęs ir tokias paslaugas, kurios rinkoje yra laisvai prieinamos. Toks sąrašas turėtų būti trumpinamas, paliekant

tokias sritis kaip globa, sveikatos priežiūra, maitinimas, švietimas, vandens ir šilumos tiekimas, kurių teikimo negali pasiūlyti gausus subjektų ratas.

6. Savivaldybių specialistų, sudarančių vidaus sandorius, požiūriu, vidaus sandoriai laikytini savivaldybių privilegija, ypatinga savivaldybės teise, leidžiančia patogiau bei greičiau nupirkti paslaugas. Toks požiūris į vidaus sandorius lemia, kad savivaldybės nenaudoja vidaus sandorių kaip viešųjų pirkimų išimties, tačiau leidžia sau pasirinkti kurią iš paslaugų pirkimo būdų naudoti.

7. Savivaldybės nepajėgios tinkamai atlikti rinkos tyrimų, nes nei įstatymai, nei poįstatyminiai aktai nedetalizuoja kaip tai savivaldybės turėtų daryti. Respondentai žino, kad rinkos tyrimo metu jie turi vertinti ar viešųjų pirkimų būdu bus užtikrintas paslaugų prieinamumas, kokybė, nepertraukiamumas, tačiau kokie požymiai turėtų byloti apie šių kriterijų egzistavimą - specialistams neaišku.

8. Siekiant savivaldybėms išvengti problemų, susijusių su vidaus sandorių sudarymu ir padidinti vidaus sandorių skaidrumą būtina: a) sugriežtinti vidaus sandorių sudarymo kontrolę, t. y. prieš savivaldybei sudarant vidaus sandorius, jų teisėtumą bei pagrįstumą turėtų įvertinti VPT ir tik tada suteikti leidimą savivaldybei sudaryti vidaus sandorį; b) sutrumpinti sričių, kuriose savivaldybės gali sudaryti vidaus sandorius, sąrašą, paliekant tik tokias sritis kaip globa, sveikatos priežiūra, maitinimas, švietimas, vandens ir šilumos tiekimas; c) Priimti taisykles ar rekomendacijas, kuriose būtų detalizuota vidaus sandorių sudarymo procedūra, išaiškinti rinkos tyrimo atlikimo ypatumai, paslaugų nepertraukiamumo, kokybės bei prieinamumo įvertinimo sąlygos.

PASIŪLYMAI

1. Įstatymų leidėjas turėtų papildyti VPI 10 str. nuostatą, įpareigojančia VPT atlikti išankstinę vidaus sandorių teisėtumo bei pagrįstumo kontrolę ir išdėstyti šią nuostatą sekančiai:

„Vidaus sandoris gali būti sudaromas tik gavus VPT leidimą, kurį VPT suteikia atlikusi išankstinę vidaus sandorių teisėtumo bei pagrįstumo kontrolę. Savo sprendimą dėl vidaus sandorio sudarymo VPT turi pateikti ne vėliau kaip per 30 (trisdešimt) darbo dienų nuo kreipimosi dienos“.

2. Įstatymų leidėjas turėtų sutrumpinti sričių, kuriose savivaldybės turi teisę sudaryti vidaus sandorius, sąrašą pakeisdamas VPI 10 str. 2 d. formuluotę ir išdėstydamas ją sekančiai:

„Vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtiniais atvejais, 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 globos, sveikatos priežiūros, maitinimo, švietimo, vandens ir šilumos tiekimo viešosios paslaugos.“

3. Įstatymų leidėjas privalo įpareigoti VPT priimti taisykles ar rekomendacijas, kuriose būtų detalizuota vidaus sandorių sudarymo procedūra. Tokiose taisyklėse ar rekomendacijose turėtų būti reglamentuoti sekantys klausimai: a) Vidaus sandorių inicijavimo, sudarymo tvarka; b) Rinkos tyrimo atlikimo tvarka, sąlygos; c) Paslaugų nepertraukiamumo, kokybės bei prieinamumo kriterijų įvertinimo taisyklės; d) Sąlygos kaip savivaldybės galėtų patikrinti ir įsitikinti, ar egzistuoja galimybė sudaryti vidaus sandorius ir kt. e) Vidaus sandorių viešinimo tvarka.

4. VPT kartu su savivaldybių administracijomis privalo kasmet organizuoti praktinius VPI taikymo mokymus atsakingiems darbuotojams dėl vidaus sandorių sudarymo, didelės apimties viešųjų pirkimų vykdymo.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės aktai

1. „2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB“. EURLEX. Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 15 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>.
2. „Lietuvos Respublikos Konstitucija“. *Lietuvos aidas* 220, 0 (1992).
3. „Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas“. E-TAR. Žiūrėta 2021 m. sausio 10 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.8D38517814F1/asr>.
4. „Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas“. E-TAR. Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 5 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B8B6AFC2BFF1/asr>
5. „Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas“. E-TAR. Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 5 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C54AFFAA7622/asr>
6. „Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 4, 6, 8, 9, 10, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 33, 37, 38, 40, 41, 56, 57, 71, 73, 81, 82, 83, 85, 86, 91, 92, 94, 95¹, 97 straipsnių, V skyriaus pavadinimo, 1, 2, 4 priedėlių ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas. E-TAR. Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 5 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.389869>
7. „Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 7, 8, 10, 22, 24, 25, 56, 74 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 8¹, 8² straipsniais įstatymas“. E-TAR. Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 5 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.407672>
8. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“. E-TAR. Žiūrėta 2020 m. gruodžio 18 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/asr>.
9. „Informacijos viešinimo centrinėje viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje tvarkos aprašas patvirtintas Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2017 m. birželio 19 d. įsakymu Nr. 1S-91“. E-TAR. Žiūrėta 2021 m. sausio 16 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/97854de2552b11e78869ae36ddd5784f/asr>.
10. „Viešųjų pirkimų tarnybos direktorius 2017 m. birželio 6 d. įsakymas Nr. 1S-80 „Dėl viešųjų pirkimų ir pirkimų ataskaitų rengimo ir teikimo tvarkos aprašo, viešųjų pirkimų ir pirkimų ataskaitų formų patvirtinimo“. E-TAR. Žiūrėta 2021 m. sausio 14 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a25195894bbc11e78869ae36ddd5784f?jfwid=a82o5799>

11. „Komiteto išvada Viešųjų pirkimų įstatymo 2, 4, 6, 7, 8², 9, 10, 13, 18, 22, 24, 28, 33, 35, 39, 40, 56, 85, 86, 87, 90 ir 92 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektui“. ESEIMAS. Žiūrėta 2020 m. lapkričio 25 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.450972?positionInSearchResults=22&searchModeIUUID=2a645>.
12. „Lietuvos Respublikos Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas papildomo komiteto išvada dėl Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo NR. I-1491 pakeitimo įstatymo projekto NR. XIIP-3750GR 2017-04-26 Nr. 113-P-17“. ESEIMAS. Žiūrėta 2020 m. spalio 16 d., <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/81537c202b1111e79f4996496b137f39/>.
13. „Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos išvada dėl korupcijos rizikos analizės vidaus sandorių sudarymo ir vykdymo srityse“. STT. Žiūrėta 2021 m. vasario 4 d., <https://www.stt.lt/data/public/uploads/2020/04/vidaus-sandoriu-kra.pdf>.
14. „Viešųjų pirkimų tarnybos išvada Nr. (4.12)D3-1347 dėl „Palangos miesto teritorijos tvarkymo ir priežiūros paslaugos“/2018 m. gruodžio 31 d. Paslaugų teikimo sutarties Nr.4-PS“. VPT. Žiūrėta 2021 m. sausio 14 d., <https://klausk.vpt.lt/hc/lt/articles/360016413019-i%C5%A1vada-2019-42->.
15. „Viešųjų pirkimų tarnybos išvada Nr. (8.28.)E (33.194)2-1872 dėl „Kauno miesto savivaldybės susisiekimo ir inžinerinių komunikacijų objektų, ypatingos ir neypatingos paskirties pastatų, savivaldybei priklausančių statinių remonto, rekonstrukcijos projektų, projektinių pasiūlymų, techninių ir (ar) darbo projektų rengimo, projektų vykdymo priežiūros paslaugų teikimo“. VPT. Žiūrėta 2021 m. sausio 16 d., <https://klausk.vpt.lt/hc/lt/articles/360016401760>
16. „Viešųjų pirkimų tarnybos išvada Nr. 1-SD-4156(6.37E) dėl Laikinosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų Anykščių rajono savivaldybės teritorijoje sutarties 2018 m. gruodžio 28 d. Nr.1-SU-1083“. VPT. Žiūrėta 2021 m. sausio 16 d., <https://klausk.vpt.lt/hc/lt/articles/360016429999-i%C5%A1vada-2020-66->.
17. „2016 m. balandžio 1 d. Antikorupcinio vertinimo išvada dėl teisės aktų projektų, reguliuojančių viešuosius pirkimus“. ESEIMAS. Žiūrėta 2020 m. spalio 16 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/01770ff0fa3c11e5bf4ee4a6d3cdb874?positionInSearchResults=0&searchModeIUUID=1a91ea4b-e670-4945-a495-cd338cd89984>.

Specialioji literatūra

1. Bednarczyk, Grzegorz. „Zamowienia in house - czym sa i kiedy mozna je stosowac i jak ich udzielac?” *Buduj z Głową* 3 (2016). Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 16 d., <https://www.bzg.pl/node/1498>.
2. Cieslak, Rafal. „Jakie problemy czekają samorządy stosujące zamowienia in-house”. *Gazeta Samorządu i Administracji* (2017). Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 16 d., http://www.kdg.waw.pl/uploads/articles/jakie_problemy_czekaja_samorzady_stosujace_zamowienia_in-house.pdf.
3. „Generalinės advokatės Kokott išvada, pateikta 2005 m. kovo 1 d. ESTT byloje Parking Brixen GmbH v. Gemeinde Brixen and Stadtwerke AG, Nr. C-458/03”. Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 14 d., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b128be7d-2ed9-4a66-ab6f-221716caaae0/language-lt>.
4. „Generalinio advokato Gerard Hogan išvada, pateikta 2019 m. gegužės 7 d. ESTT byloje Kauno miesto savivaldybė, Kauno miesto savivaldybės administracija, dalyvaujant: UAB „Irgita“, UAB „Kauno švara“, Nr. C-285/18“. Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 14 d., <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=213782&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3414579>.
5. „Generalinio advokato M. Campos Sánchez-Bordona išvada, pateikta 2017 m. balandžio 27 d. ESTT byloje UAB „LitSpecMet“ prieš UAB „Vilniaus lokomotyvų remonto depas“, Nr. C-567/15”. Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 14 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A62015CC0567>.
6. Jagoda, Joanna. „Porozumienie międzygminne a wykonywanie zadań w trybie zamówienia in-house”. *Samorząd terytorialny* 6, (2019): 61—71.
7. Kachurina, Tatyana. „Regulating the Sector of Public Procurement in Regional Trade Associations in the EU”, 2013. Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 16 d., <https://cyberleninka.ru/article/n/regulirovanie-sektora-gosudarstvennyh-zakupok-v-regionalnyh-torgovyh-obedineniyah-na-primere-evropeyskogo-soyuza>.
8. Kenstavičius, Dainius. „Konkurencijos užtikrinimas organizuojant viešuosius pirkimus”. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2019. Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 14 d., https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/15807/Dainius%20Kenstavicius_disertacija.pdf?sequence=2.
9. Pawelec, Jakub. *Zamówienia in-house w praktyce*. Beck Akademia, 2016.

10. Pivrikovaitė, Laura. „Viešųjų pirkimų įstatymo išimties taikymo savivaldybių įmonėms problematika“. Magistro baigiamasis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 2014. Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., https://www.vdu.lt/cris/bitstream/20.500.12259/124282/1/laura_pivrikovaite_md.pdf
11. Sakalauskaitė, Eglė. „Perkančiųjų organizacijų diskrecijos problemos derinant skirtingus interesus viešuosiuose pirkimuose“. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2017. Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/14710/Egl%20%20Sakalauskait%20%20knyga%20-%20disertacija%20%28MRU%29%20WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
12. Soloveičikas, Deividas. Vidaus pirkimai kaip viešojo pirkimo sutarties išimtis. Teisė 71, (2009): 53-69.
13. Soloveičik Deividas ir Karolis Šimanskis. *Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo komentaras*. Vilnius, 2020. Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/mp/komentarai/VPI_komentaras.pdf
14. Šėrytė, Kamilė. „Vidaus sandoriai, kaip išimtis iš viešųjų pirkimų sutarties“. Magistro baigiamasis darbas, Vilniaus universitetas, 2020. Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d.
15. Šileikis, Ignas. „Konkurencijos tarybos nutarimų dėl Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio pažeidimų įgyvendinimo problemos“. Magistro baigiamasis darbas, Vilniaus universitetas, 2016. Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d.
16. Wolska, Hanna. *Nadzór i kontrola zamówień i koncesji in-house*. Wolters Kluwer, 2020.
17. Zamówienia publiczne w Niemczech. *Berlin: Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Berlinie*, 2015.

Teismų praktika

1. „Europos Teisingumo Teismo 1999 m. lapkričio 18 d. sprendimas *Teckal*, C-107/98“. EURLEX. Žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0107>.
2. „Europos Teisingumo Teismo 2005 m. sausio 11 d. sprendimas byloje *Stadt Halle ir RPL Lochau*, C-26/03“. EURLEX. Žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2005%3A5>.
3. „Europos Teisingumo Teismo 2005 m. spalio 13 d. sprendimas byloje *Parking Brixen*, C-458/03“. EURLEX. Žiūrėta 2021 m. sausio 3 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0458>.

4. „Europos Teisingumo Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. sprendimas byloje *Mödling*, C-29/04”. CURIA. Žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=55602&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=22299460>.
5. „Europos Teisingumo Teismo 2006 m. gegužės 11 d. Sprendimas byloje *Cabotermo prieš Comune di Busto Arsizio, AGSP*, C-340/04”, EURLEX. Žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0340>.
6. „Europos Teisingumo Teismo 2007 m. balandžio 19 d. sprendimas byloje *Asemfa prieš Tragsa*, C-295/05”. EURLEX. Žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0295>.
7. „Europos Teisingumo Teismo 2008 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje *Coditel Brabant v Commune d’Uccle*, C-324/07”. EURLEX. Žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62007CA0324>.
8. „Europos Teisingumo Teismo 2009 m. rugsėjo 10 d. sprendimas *Sea* byloje, C-573/07”. EURLEX. Žiūrėta 2021 m. sausio 3 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0573>.
9. „Europos Teisingumo Teismo 2012 m. lapkričio 29 d. sprendimas byloje *Econord SpA vs Comune di Cagno, Comune di Varese, Comune di Solbiate, Comune di Varese*, C-182/11 ir C-183/11”. CURIA. Žiūrėta 2021 m. sausio 5 d., http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d0f130dadf8271ff82934499913fa781e1fe040c.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb3iMe0?doclang=LT&text=&pageIndex=0&docid=130625&cid=370541.
10. „Europos Teisingumo Teismo 2014 m. birželio 19 d. sprendimas byloje *Centro Hospitalar de Setúbal EPE*, C-574/12”. CURIA. Žiūrėta 2021 m. sausio 10 d., <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-574/12&language=LT>.
11. „Europos Teisingumo Teismo 2016 m. gruodžio 8 d. sprendimas byloje *Undis Servizi*, C-553/15”. CURIA. Žiūrėta 2021 m. sausio 4 d., http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=4DAF4D1359883C00D64B67512945942F?docid=186061&text=&doclang=LT&pageIndex=0&cid=1844022.
12. „Europos Teisingumo Teismo 2019 m. spalio 3 d. sprendimas byloje *Irgita*, C-285/18”. CURIA. Žiūrėta 2021 m. sausio 15 d.,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218616&pageIndex=0&doclang=LT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=65860>.

13. „Europos Teisingumo Teismo 2020 m. vasario 6 d. sprendimas byloje *Consiglio di Stato*, Nr. C-89/19–C-91/19“. CURIA. Žiūrėta 2020 m. gruodžio 30 d., <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=223401&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=21780097>.
14. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 15 d. nutarimas Nr. KT3-N1/2015“. LRKT. Žiūrėta 2020 m. lapkričio 25 d., <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta11/content>.
15. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas Nr. KT9-N5/2015“. LRKT. Žiūrėta 2020 m. lapkričio 25 d., <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta917/content>.
16. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. balandžio 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-198/2013“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/220953877398886/3K-3-198/2013>.
17. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. gegužės 3 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-272/2013“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/250050057788516/3K-3-272/2013>.
18. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. birželio 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-334/2014“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/18772152442924/3K-3-334/2014>.
19. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. gegužės 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-324-378/2015“. LITEKO. Žiūrėta 2020 m. spalio 20 d., http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/paieska.aspx?card_id=B5F738CE-697D-4F27-9E09-618808B7E3F3.
20. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. birželio 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-367-248/2015“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/55129709378590/3K-3-367-248/2015>.
21. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. rugpjūčio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-468-969/2015“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/118851098886697/3K-3-468-969/2015>.

22. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2016 m. gruodžio 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-509-248/2016“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <https://eteismai.lt/byla/168330120235021/3K-3-509-248/2016>.
23. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. vasario 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-2-248/2017“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 10 d., <https://eteismai.lt/byla/81563926112908/e3K-3-2-248/2017>.
24. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. gruodžio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-7-359-469/2018“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=e42c3f41-886f-4107-8b21-4e96b32bb1c2>.
25. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. gruodžio 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-352-378/2020“. LITEKO. Žiūrėta 2021 m. vasario 6 d., <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=d3da48d6-8394-4712-92e4-bbe74bfd7576>.
26. „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. gruodžio 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-494-469/2019“. LITEKO. Žiūrėta 2020 m. lapkričio 25 d., liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/paieska.aspx?card_id=B6C8684F-1240-45AB-B5D3-FFFFFD98ED4B.
27. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 3 d., <https://eteismai.lt/byla/37302438686532/A-1581-502/2015>.
28. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1475-556/2018“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 1 d., <https://eteismai.lt/byla/148523267888031/eA-1475-556/2018>.
29. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1751-520/2019“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 5 d., <https://eteismai.lt/byla/268884555748538/eA-1751-520/2019>.
30. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-893-556/2020“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 6 d., <https://eteismai.lt/byla/94566655480624/eA-893-556/2020>.

31. „Lietuvos apeliacinio teismo 2019 m. sausio 31 d. nutartis civilinėje byloje Nr. E2A-529-381/2019“. ETEISMAI. Žiūrėta 2021 m. vasario 10 d., <https://eteismai.lt/byla/134842835090665/e2A-529-381/2019>.
32. „Šiaulių apygardos teismo 2014 m. kovo 3 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. 2-593-124/2014“. LITEKO. Žiūrėta 2021 m. vasario 8 d., <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=9e854ca9-9d21-4e74-873e-4a23cf29b381>.
33. „Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r. Nr. GSK 1411/10“. OPENLEX. Žiūrėta 2020 m. gruodžio 20 d., <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/iigsk-1411-10-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego-521231558>.
34. „Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 2 kwietnia 2012 r. Nr. KIO/KD 37/12“. UZP. Žiūrėta 2020 m. gruodžio 30 d., https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0024/30777/ZO-nr-20.pdf.
35. „Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 7 lutego 2017 r. Nr. KIO 96/17“. Žiūrėta 2020 m. gruodžio 20 d., <https://www.przetargi.egospodarka.pl/wyroki-kio/2017/orzeczenie,0096.html>.
36. „Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 27 grudnia 2018 r. Nr. KIO 2567/18“. EWRIP. Žiūrėta 2020 m. gruodžio 20 d., <http://ewrip.pl/orzecznictwo/kio/36266-kio-2567-18>

Kiti internetiniai šaltiniai

1. Centrinis viešųjų pirkimų portalas, 2019 m. planuojama Panevėžio miesto kapinių priežiūros paslaugų sutartis. Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/PlannedProcurement/Details/62053?type=1>;
2. „Ekspertizė. Viešųjų pirkimų įstatyme – konkurencijos užtikrinimo spragos“. Lietuvos laisvosios rinkos institutas (2014). Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., <https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/ekspertize-viesuju-pirkimu-istatyme-konkurencijos-uztikrinimo-spragos/lrinka>.
3. „In-house“, 2018 m. gegužės 29 d. Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., <https://www.portalzp.pl/i/inhouse-8760.html>.
4. Kenstavičius, Dainius. „Įteisinti savivaldybių vidaus sandoriai“ (2020). Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., <https://www.kenstavicius.lt/2020/01/10/iteisinti-savivaldybiu-vidaussandoriai/>.
5. Miliutis, Feliksas. „Vidaus sandorių draudimo istorijos pabaiga. Ar savivaldybės vėl pirks „iš savęs“ be apribojimų?“ (2020). Žiūrėta 2020 m. rugsėjo 16 d.,

<http://www.teise.pro/index.php/2020/02/11/f-miliutis-vida-us-sandoriu-draudimo-istorijos-pabaiga-ar-savivaldybes-vel-pirks-is-saves-be-apribojimu/>.

6. „Prezidentė vetavo vidaus sandorius savivaldybėse įteisinusias įstatymo pataisas”, 2017 m. balandžio 18 d. Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., <https://jp.lt/prezidente-vetavo-vida-us-sandorius-savivaldybese-iteisinusias-istatymo-pataisas/>.
7. „Valstybės ir savivaldybių valdomos įmonės: jų vadovų sąsajos su partijomis“, TRANSPARENCY. Žiūrėta 2021 m. vasario 4 d., https://www.transparency.lt/wpcontent/uploads/2020/05/Valstybes_imes_infografikas.pdf.
8. „Vidaus sandoriai 2010–2019 m.”. VPT. Žiūrėta 2021 m. vasario 4 d., <https://vpt.lrv.lt/lt/vida-us-sandoriai-2010-2019-m>.
9. „Vidaus sandoriai – grėsmė konkurencijai”. *Faktai ir analizė* 3, (2019). LLRI. Žiūrėta 2020 m. spalio 4 d., https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2019/03/PB_Vida-us-sandoriai-savivaldyb--se_20190327.pdf.
10. „Vidaus sandorių trūkumai ir siūlymų naikinti priežastys” (2016). Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., <https://www.cobalt.legal/lt/naujienos-ir-renginiai/vida-us-sandoriu-trukumai-ir-siulymu-naikinti-priezastys>.
11. „Viešųjų pirkimų problematika ir sprendimų kryptys” (2011). Žiūrėta 2020 m. spalio 10 d., https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Viesieji%20pirkimai/Vies_pirkimai_spalis.pdf.
12. „Viešųjų pirkimų tarnybos 2015 metų veiklos ataskaita“ (2015). Žiūrėta 2020 m. spalio 3 d., https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_metine_ataskaita_2015.pdf.
13. „Viešųjų pirkimų tarnybos 2016 metų veiklos ataskaita“ (2016). Žiūrėta 2020 m. spalio 3 d., https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/VPT_2016_veiklos_ataskaita.pdf.
14. Laikinosios beprežiūrių ir bešeimininkų gyvūnų gaudymo, laikinosios globos Panevėžio mieste paslaugų teikimo sutarties papildomas susitarimas. Žiūrėta 2021 m. kovo 5 d., http://www.cvpp.lt/download.php?dok_id=2004353169&file_id=2004353177.
15. Laikinoji Panevėžio miesto teritorijų valymo ir kitų komunalinio ūkio tvarkymo paslaugų teikimo sutartis. Žiūrėta 2021 m. kovo 5 d., http://www.cvpp.lt/download.php?dok_id=2004011147&file_id=2004011149.

16. 2018 m. Panevėžio miesto savivaldybės administracijos ataskaita pirkimų srityje. Žiūrėta 2021 m. kovo 5 d., <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/ReportsOrProtocol/Details/2020-694403?formTypeId=3>.

K. Petrulienė. Vidaus sandorių instituto ypatumai Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų teisėje (magistro baigiamasis darbas). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021, 79 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe atskleidžiami vidaus sandorių instituto reglamentavimo Lietuvoje ypatumai, šio instituto taikymo problemos bei problemų sprendimo būdai. Tyrimo esmę atspindi ir pasirinktas baigiamojo darbo tikslas – nustatyti esmines vidaus sandorių reglamentavimo problemas, trukdančias tinkamai įgyvendinti šio instituto paskirtį.

Darbas baigiamas pateikiant išvadas, kuriose konstatuota, kad daugelio savivaldybių vidaus sandoriai pripažįstami kaip privilegija, ypatinga savivaldybės teisė, leidžianti patogiau bei greičiau nupirkti paslaugas. Toks požiūris neatitinka įstatymo leidėjo siekio pabrėžti vidaus sandorių išimtinumą, sudaryti sąlygas paslaugas pirkti viešųjų pirkimų būdu. Vidaus sandorių sudarymas savivaldybėse problemiškas dėl neaiškaus bei abstraktaus vidaus sandorių teisinio reglamentavimo, kuriame nedetalizuota koku būdu savivaldybės turi atlikti rinkos tyrimą bei įvertinti paslaugų prieinamumą, kokybę ir nepertraukiamumą.

Raktiniai žodžiai: vidaus sandoris, Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, perkančioji organizacija, paslaugų prieinamumas, kokybė bei nepertraukiamumas.

K. Petrušienė. Peculiarities of the Internal Transaction Institute in the Law of the Republic of Lithuania on Public Procurement (Master's Thesis). Vilnius: Mykolas Romeris University, 2021, 79 pages.

ANNOTATION

The master's thesis reveals the peculiarities of the regulation of the Institute of Internal Transactions in Lithuania, the problems of application of this institute and the ways of solving these issues. The chosen goal also reflects the essence of the research – to identify significant problems in the regulation of internal transactions that hinder the proper implementation of the purpose of this institute.

The master's thesis is concluded with an idea stating that transactions in many municipalities are recognized as a privilege, a special right of the municipality, which allows more convenient and faster purchase of services. Such an approach is not in line with the legislator's intentions to emphasize the exclusivity of domestic transactions, to create conditions for the purchase of services through public procurement. The conclusion of internal transactions in municipalities is problematic due to the unclear and abstract legal regulation of internal transactions, which does not detail how municipalities should conduct market research and assess the availability, quality and continuity of services.

Keywords: internal transaction, Law on Public Procurement of the Republic of Lithuania, contracting authority, availability, quality and continuity of services.

K. Petrulienė. *Vidaus sandorių instituto ypatumai Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų teisėje* (magistro baigiamasis darbas). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021, 79 p.

SANTRAUKA

Vidaus sandoriai vieni prieštariniausiai vertinamų Lietuvos teisėje. Įstatymų leidėjas, įtvirtinęs šiuos sandorius VPI siekė, kad vidaus sandoriai taptų išimtimi iš viešųjų pirkimų. Šio tikslo įstatymų leidėjas nuo 2010 m. siekė kelis kartus keisdamas VPI nuostatas, griežtindamas vidaus sandorių teisinį reguliavimą. Vis dėlto, praktika rodo, kad vidaus sandoriai kaip išimtis iš viešųjų pirkimų vis dar laikytini siekiamybe, nes savivaldybės juos laiko savo privilegija, išimtine teise.

Šio baigiamojo darbo tikslas yra nustatyti esmines vidaus sandorių reglamentavimo problemas, trukdančias tinkamai įgyvendinti šio instituto paskirtį. Baigiamojo darbo tikslui pasiekti keliami sekantys uždaviniai: 1. Išnagrinėti vidaus sandorio sampratą. 2. Nustatyti esminius vidaus sandoriams keliamus reikalavimus pagal ES bei Lietuvos Respublikos teisę. 3. Viešųjų pirkimų tarnybos išvadų bei teismų praktikos analizės pagrindu nustatyti vidaus sandorių teisinio reglamentavimo trūkumus, trukdančius nepiktnaudžiauti savivaldybėms suteiktomis teisėmis sudarant vidaus sandorius. 4. Ekspertų apklausos pagrindu identifikuoti kitas esmines praktines problemas, su kuriomis susiduriama praktikoje taikant VPI normas, reglamentuojančias vidaus sandorių institutą. Įgyvendinant uždavinius panaudoti dokumentų analizės metodas, mokslinės literatūros analizės metodas, lyginamasis metodas, sisteminės analizės metodas, apibendrinimo metodas bei ekspertinis interviu.

Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, 3 dalys, išvados, santrauka lietuvių bei anglų kalba, anotacija lietuvių ir anglų kalba bei literatūros sąrašas. Pirmoje baigiamojo darbo dalyje atskleidžiama vidaus sandorių samprata, suformuluota teisinėje literatūroje, teismų praktikoje, aptariama šio instituto raida ES bei Lietuvoje, trumpai atskleidžiami esminiai vidaus sandorių aspektai kai kuriose ES šalyse. Antroje baigiamojo darbo dalyje atskleidžiami esminiai vidaus sandorių reikalavimai, suformuluoti ES teisės šaltiniuose bei įtvirtinti Lietuvos nacionalinėje teisėje. Įstatymų nuostatos, reguliuojančios vidaus sandorius Lietuvoje, aptiriamos per teismų praktikos prizmę, tokiu būdu atskleidžiant esmines problemas, su kuriomis susiduriama taikant šį teisės institutą Lietuvoje. Trečioji dalis skirta empiriniam tyrimui, kurio dėka nustatomos esminės problemos, kylančios savivaldybių viešųjų pirkimų specialistams, administracijos darbuotojams sudarant vidaus sandorius bei šių problemų sprendimo būdai. Darbas baigiamas pateikiant išvadas, kuriose konstatuota, kad daugelio

savivaldybių vidaus sandoriai pripažįstami kaip privilegija, ypatinga savivaldybės teisė, leidžianti patogiau bei greičiau nupirkti paslaugas. Toks požiūris neatitinka įstatymo leidėjo siekio pabrėžti vidaus sandorių išimtinumą, sudaryti sąlygas paslaugas pirkti viešųjų pirkimų būdu. Vidaus sandorių sudarymas savivaldybėse problematiškas dėl neaiškaus bei abstraktaus vidaus sandorių teisinio reglamentavimo, kuriame nedetalizuota kokiu būdu savivaldybės turi atlikti rinkos tyrimą bei įvertinti paslaugų prieinamumą, kokybę ir nepertraukiamumą.

K. Petruliene. Peculiarities of the Internal Transaction Institute in the Law of the Republic of Lithuania on Public Procurement (Master's Thesis). Vilnius: Mykolas Romeris University, 2021, 79 pages.

SUMMARY

Domestic transactions are one of the most controversial in Lithuanian law. By enacting these transactions, the legislature sought to make domestic transactions an exception to public procurement. The legislator has been working towards this goal since 2010 seeking to amend the provisions of the Public Procurement Act several times, tightening the legal regulation of internal transactions. However, practice shows that domestic transactions, as an exception to public procurement, are still regarded as an aspiration, because municipalities regard them to be as their privilege, an exclusive right.

The aim of this master's thesis is to identify the main problems of regulation of internal transactions that hinder the proper implementation of the purpose of this institute. To achieve the goal of the final work, the following objectives are set: 1. To examine the concept of an internal transaction. 2. To establish the essential requirements for internal transactions in accordance with the law of the EU and the Republic of Lithuania. 3. On the basis of the conclusions of the Public Procurement Office and the analysis of case law, to identify disadvantages in the legal regulation of internal transactions that prevent the abuse of the rights granted to municipalities in concluding internal transactions. 4. On the basis of an expert survey, to identify other significant practical issues that are encountered in the practical application of the PPP norms governing the Institute of Internal Transactions. In the implementation of the objectives, the document analysis method, the scientific literature analysis method, the comparative method, the systematic analysis method, the generalization method and the expert interview were used.

The master's thesis consists of an introduction, 3 parts, conclusions, summary in Lithuanian and English as well as of annotation in both Lithuanian and English, a list of references. The first part of the final work reveals the concept of internal transactions, formulated in the legal literature, case law, the development of this institute in the EU and Lithuania is discussed as well as the essential aspects of internal transactions in some EU countries are briefly revealed. The second part of the final work reveals the essential requirements of internal transactions, formulated in the sources of EU law and enshrined in Lithuanian national law. The provisions of the law regulating domestic transactions

in Lithuania are discussed through the aspect of case law, in this way revealing the fundamental problems encountered in the application of this legal institute in Lithuania. The third part focuses on empirical research, which identifies the main problems that arise in municipal public procurement specialists, administrative staff in concluding internal transactions and ways to solve these problems. The master's thesis is presented with final conclusions stating that transactions in many municipalities are recognized as a privilege, a special right of the municipality, which allows for more convenient and faster purchase of services. Such an approach is not in line with the legislator's intention to emphasize the exclusivity of domestic transactions, to create conditions for the purchase of services through public procurement. The conclusion of internal transactions in municipalities is problematic due to the unclear and abstract legal regulation of internal transactions, which does not detail how municipalities must conduct market research and assess the availability, quality and continuity of services.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

2021-04-12

Vilnius

Aš, Mykolo Romerio universiteto (toliau – Universitetas), Teisės mokyklos/Viešosios teisės instituto, Administracinės teisės programos studentė Kornelija Petrulienė patvirtinu, kad šis magistro baigiamasis darbas „Vidaus sandorių instituto ypatumai Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų teisėje“:

1. Yra atliktas savarankiškai ir sąžiningai;
2. Nebuvo pristatytas ir gintas kitoje mokslo įstaigoje Lietuvoje ar užsienyje;
3. Yra parašytas remiantis akademinio rašymo principais ir susipažinus su rašto darbų metodiniais nurodymais.

Man žinoma, kad už sąžiningos konkurencijos principo pažeidimą – plagijavimą studentas gali būti šalinamas iš Universiteto kaip už akademinės etikos pažeidimą.

Kornelija Petrulienė