

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedra**

Giedrės Banytės  
V kurso, komercinės teisės  
studijų šakos studentės

**Magistro darbas**

**Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimas.  
Draudimas savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla**

Vadovė: Lekt. dr. Agnė Juškevičiūtė-Vilienė  
Recenzentas: Lekt. dr., LL.M Donatas Murauskas

Vilnius  
2018

## TURINYS

|  |    |
|--|----|
| IŽANGA .....   | 3  |
| 1. Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo konstituciniai pagrindai .....   | 10 |
| 1.1. Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos samprata .....  | 10 |
| 1.2. Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimas.....  | 12 |
| 1.2.1. Bendrosios teisių ir laisvių ribojimo sąlygos .....   | 13 |
| 1.2.2. Specialiosios ūkinės veiklos laisvės ribojimo sąlygos .....   | 14 |
| 1.3. Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės subjektas.....   | 16 |
| 2. Vietos savivalda.....   | 21 |
| 2.1. Vietos savivaldos samprata .....  | 21 |
| 2.2. Vietos savivaldos prigimtis .....   | 24 |
| 2.3. Vietos savivaldos funkcijos .....   | 27 |
| 2.3.1. Funkcijų rūšys pagal sprendimų priėmimo laisvę.....   | 28 |
| 2.3.2. Funkcijų rūšys pagal veiklos pobūdį.....  | 30 |
| 3. Draudimas savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims vykdyti ūkinę veiklą   | 34 |
| 3.1. Pagrindiniai draudimo aspektai.....   | 35 |
| 3.2. Draudimo vykdyti ūkinę veiklą išimčių praktinis įgyvendinimas .....   | 37 |
| 3.2.1. Leidimas UAB „Utenos regiono atliekų tvarkymo centras“ vykdyti ūkinę veiklą .....   | 38 |
| 3.2.2. Atsisakymas išduoti sutikimą Kelmės rajono savivaldybei .....   | 39 |
| 4. Draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla vertinimas konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo aspektu ..... | 43 |
| 4.1. Draudimą nulėmusios priežastys ir juo siejami tikslai.....  | 44 |
| 4.1.1. Sąžiningos konkurencijos nesilaikymas ir interesų konfliktas.....   | 44 |
| 4.1.2. Nuostolinga savivaldybės valdomų įmonių veikla.....   | 47 |
| 4.1.3. Kontrolės mechanizmo nebuvimas .....  | 48 |
| 4.1.4. Aukštas korupcijos lygis ir viešumo stoka .....   | 50 |
| 4.2. Galimi neigiami draudimo padariniai .....   | 52 |
| 4.2.1. Ūkinės veiklos sampratos neapibrėžtumas bei jos atskyrimo nuo viešųjų paslaugų problematika.....  | 53 |
| 4.2.2. Nenustatytas mechanizmas nepertraukiamam vietos bendruomenės poreikių tenkinimui .....  | 56 |
| 4.2.3. Rinka neišsprendžia visų problemų.....  | 58 |
| 4.2.1. Vietos savivaldos instituto savarankiškumo mažinimas .....  | 60 |

|  |    |
|--|----|
| 4.3. Alternatyvios savivaldybių valdomų juridinių asmenų kontrolės galimybės .                                       | 63 |
| 4.3.1. Atskirų teisinių vietos savivaldos instituto kontrolės priemonių nuoseklus ir visapusiškas įgyvendinimas..... | 63 |
| 4.3.2. Kontroliuojanti institucija.....  | 68 |
| 4.3.3. Savivaldybių kontroliuojami juridiniai asmenys turi siekti privataus sektoriaus standartų.....                | 70 |
| 4.3.4. Aiškus funkcijų atskyrimas .....  | 72 |
| IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....   | 76 |
| ŠALTINIŲ SĄRAŠAS .....   | 78 |
| SANTRAUKA .....  | 90 |
| SUMMARY .....  | 91 |

## IŽANGA

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo<sup>1</sup> (toliau – Vietos savivaldos įstatymas) pakeitimai, įsigalioję 2017 m. liepos 1 d.<sup>2</sup>, iš dalies keičia konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos subjektų sistemos supratimą. Savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims išskyrus numatytas išimtis uždrausta vykdyti ūkinę veiklą. Toks reguliavimas taikomas jau beveik metus laiko. Tačiau vieningos nuomonės ir visapusiško palaikymo iš įvairius interesus atstovaujančių subjektų nesulaukiama. Nuo šių pakeitimų iniciavimo pradžios vyravę skirtingos pozicijos išlieka iki šiol.

Palaikantys Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus remiasi savivaldybių, kaip viešosios valdžios subjektų, įgyvendinama viešojo administravimo funkcija bei ūkinės veiklos vykdymą laiko su tuo nesuderinama veikla. Taip pat argumentuojama pakankamai dideliu skaičiumi konkurencijos teisės pažeidimų, neišvengiamu interesų konfliktu bei privataus subjekto turimomis geresnėmis galimybėmis teikti atitinkamas paslaugas<sup>3</sup>.

Nepritariantys šiai nuomonei, o tuo pačiu ir Vietos savivaldos įstatymo pakeitimams, remiasi vietos savivaldos instituto autonomiškumu bei iš to kylančia galimybe nepriklausomai pasirinkti tinkamiausią vietos bendruomenės poreikių užtikrinimo būdą. Be to, akcentuojamas vienas iš vietos savivaldos instituto pranašumų, įgalinantis vietos savivaldos institucijas greičiausiai pastebėti ir efektyviausiai spręsti teritorinėje bendruomenėje kylančias problemas<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Čia ir toliau Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo straipsniai cituojami iš Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1994 m. liepos 20 d., nr. 5-1049.

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2016 m. lapkričio 15 d., nr. 26839.

<sup>3</sup> Draudimą itin palaiko Lietuvos laisvosios rinkos instituto atstovai. Jų pozicija atsiskleidžia viešai publikuojamuose straipsniuose, pavyzdžiui: Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Ekspertizė. Ar savivaldybės įmonės galės pradėti veiklą be Konkurencijos tarybos pritarimo? [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/29497/lrinka>>. ČEPUKAITĖ, A. Savivaldybės toliau nori žaisti verslą [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.vz.lt/verslo-aplinka/2017/10/05/savivaldybes-toliau-nori-zaisti-versla>>. Tačiau taip pat yra ir kitų draudimo šalininkų, pavyzdžiui MILIUTIS, F. Savivaldybėms – konkurencija pagal naujas taisykles [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.vz.lt/vadyba/finansai-apskaita/2016/12/05/savivaldybems--konkurencija-pagal-naujas-taisykles>>.

<sup>4</sup> Nepritariantys draudimui, pirmiausia, yra pačios savivaldybės bei jas vienijanti Lietuvos savivaldybių asociacija, pavyzdžiui: Lietuvos savivaldybių asociacija. Siūloma dar kartą apsvaistinti savivaldybių galimybes steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lsa.lt/naujienos/2016/11/30/siuloma-dar-karta-apsvarstyti-savivaldybiu-galimybes-steigti-naujus-viesuju-paslaugu-teikejus/>>. Tačiau visapusiško palaikymo neišreiškia ir kiti teisininkai: KAČERAUSKAS, K. Naujasis draudimas užsiimti ūkine veikla savivaldybėms: tylioji revoliucija (+ post scriptum) [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.linkedin.com/pulse/naujasis-draudimas-u%C5%BEEsiimti-%C5%ABkine-veikla-tylioji-ka%C4%8Derauskas/>>.

Taigi egzistuoja skirtingos nuomonės ir jas pagrindžiantys argumentai. Tačiau viena yra aišku – analizuojamas draudimas daro įtaką ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos subjektų sistemos suvokimui. Savivaldybių valdomų juridinių asmenų dalyvavimas joje yra apribojamas. Nors Vietos savivaldos įstatymas numato tam tikras išimtis, kada ūkinė veikla gali būti įgyvendinama ir šių subjektų, tačiau principine prasme draudimu yra siekiama išgryninti savivaldos institucijų įgyvendinamas funkcijas paliekant joms teisę būti administratoriumi, atitinkamų teisinių santykių reguliuotoju ir tik išimtiniais atvejais ūkinės veiklos vykdytoju.

Nesibaigiančias diskusijas nagrinėjamu klausimu patvirtina ir aplinkybės, kad šiame darbe analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai buvo svarstomi beveik du metus<sup>5</sup>, o galų gale dar jiems net neįsigaliojus ne vieną kartą buvo iniciuoti pakankamai esminiai jų pakeitimai<sup>6</sup>. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė (toliau – Valstybės kontrolė) taip pat atlieka įvairaus pobūdžio vietos savivaldos veiklos organizavimo bei vertinimo auditus. Jų rezultate pateikiamos ataskaitos reikšmingai keičia požiūrį į vietos savivaldos organizavimo klausimus<sup>7</sup>. Tuo tarpu viešojoje erdvėje nuolatos pasirodo naujos iniciatyvos spręsti susijusias problemas bei tobulinti vietos savivaldos instituto reguliavimą<sup>8</sup>. Nurodyti aspektai suponuoja išvadą, kad Vietos savivaldos įstatyme nustatytas draudimas galimai nepasiekė planuotų tikslų bei kelia klausimą dėl jo pagrįstumo ribojant savivaldybių valdomų juridinių asmenų ūkinę veiklą.

---

<sup>5</sup> Pirminis Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo projektas, įtvirtinantis šiame magistro darbe analizuojamo draudimą savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla, buvo pateiktas 2015 m. lapkričio 24 d. Tuo tarpu įsigaliojo tik 2017 m. liepos 1 d.

<sup>6</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo Nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projektai Nr. XIIIIP-787, Nr. XIIIIP-787(2), Nr. XIIIIP-1112.

<sup>7</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar valstybės ir savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas užtikrina naudą visuomenei*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-10-9-11. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės apibendrintos išvalgos. *Viešajame sektoriuje veikiančių įmonių ir įstaigų veiklos tobulinimui būtini koordinuoti veiksmai*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. Y-2017-6. Papildomai pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė 2018 m. taip pat planuoja užbaigti auditą, kuriame vertinamos savarankiškosios ir perduotosios vietos savivaldos funkcijos. Šaltinis: Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2018 m. veiklos planas [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.vkontrolė.lt/dokumentai/2018\\_veiklos\\_planas/VK\\_2018\\_veiklos\\_planas.pdf](https://www.vkontrolė.lt/dokumentai/2018_veiklos_planas/VK_2018_veiklos_planas.pdf)>.

<sup>8</sup> Pavyzdžiui, planuojamos papildomos priemonės didinant savivaldybių valdomų įmonių veiklos ir finansų viešumą bei skaidrumą. Be to, siūloma periodiškai vertinti savivaldybių valdomų įmonių reikalingumą. Šaltinis: Lietuvos naujienų agentūra. Ūkio ministras tikisi, kad savivaldybių įmonėse atsiras daugiau skaidrumo [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.ve.lt/naujienos/ekonomika/ekonomikos-naujienos/ukio-ministras-tikisi-kad-savivaldybiu-imonese-atsiras-daugiau-skaidrumo-1617806/>>. Lietuvos Respublikos ūkio ministerija. Bus privaloma periodiškai vertinti savivaldybių valdomų įmonių reikalingumą: pranešimas spaudai. [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://ukmin.lrv.lt/lt/naujienos/bus-privaloma-periodiskai-vertinti-savivaldybiu-valdomu-imoniu-reikalinguma>>.

**Magistro darbo objektas** – Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucija) įtvirtinti konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos konstituciniai ribojimo pagrindai bei šių pagrindų atitikties vertinimas Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinto draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla atžvilgiu.

Siekiant visapusiškai įvertinti minėto ūkinės veiklos laisvės ribojimo pagrįstumą reikalinga išsami sąlygų, kurioms esant galimi atitinkami ribojimai, bei susijusių institutų analizė.

Atsižvelgiant į tai, *pirmoje magistro darbo dalyje* analizuojami konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos konstituciniai ribojimo pagrindai. Jų analizė apima keletą aspektų. Pirmiausiai atskleidžiama konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos samprata. Siekiama nustatyti jos apimtį bei aiškinimą teismų praktikoje ir teisės doktrinoje. Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos neabsoliutumas atskleidžiamas analizuojant bendrąsias žmogaus teisių ir laisvių bei specialiąsias konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo sąlygas. Paraleliai vertinant nurodytas ribojimo sąlygų grupes nustatomos konkrečiu Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinto draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla atveju reikšmingos bei vertintinos ūkinės veiklos laisvės ribojimo sąlygos. Kadangi šiame magistro darbe analizuojamais Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais buvo apribota specifinio subjekto, t.y. savivaldybių valdomų juridinių asmenų, ūkinės veiklos laisvė, plačiau analizuojamas konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos subjektas.

*Antroje magistro darbo dalyje* koncentruojamasi į reikšmingiausiai atitinkamu ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimu veikiamą vietos savivaldos institutą. Tai būtina siekiant tinkamai įvertinti kokia apimtimi pasireiškia draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla įtaka. Šiuo tikslu magistro darbe yra nagrinėjama vietos savivaldos samprata bei principiniai jos aspektai. Dar gilesnis vertinimas atliekamas analizuojant vietos savivaldos instituto prigimtį bei teisės doktrinoje vyraujančias ir konkrečiu atveju aktualias vietos savivaldos teorijas. Praktinis vietos savivaldos instituto suvokimas užtikrinamas atskleidžiant vietos savivaldai priskiriamas funkcijas. Šių aspektų visumos pagrindu daroma išvada dėl vietos savivaldos instituto specifiškumo bei formuojama kryptis ūkinės veiklos laisvės ribojimui įvertinti.

*Trečioje magistro darbo dalyje* nagrinėjamas Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais įtvirtintas reguliavimas bei jo praktinis įgyvendinimas. Konkrečiai išskiriami pagrindiniai draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims vykdyti ūkinę veiklą aspektai. Draudimo apimtis atskleidžiama papildomai analizuojant jo netaikymo

atvejus. Praktinių pavyzdžių pagrindu yra plačiau analizuojami kriterijai, kada savivaldybės valdomi juridiniai asmenys visgi gali vykdyti ūkinę veiklą. Tokiu būdu taip pat identifikuojami probleminiai nustatyto draudimo įgyvendinimo aspektai bei jų įtaka draudimu siekiamiems tikslams. Tai yra reikšminga ūkinės veiklos laisvės ribojimo sąlygų vertinimo kontekste.

*Ketvirtoje magistro darbo dalyje* remiantis išanalizuota konstitucinės ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva, vietos savivaldos instituto samprata bei pagrindiniais Vietos savivaldos įstatyme numatyto draudimo aspektais yra vertinamas šio draudimo pagrįstumas. Analizė yra atliekama vadovaujantis pirmoje magistro darbo dalyje nagrinėjamų konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo sąlygų pagrindu. Nagrinėjamos tokį draudimą nulėmusios priežastys bei juo siekiami tikslai. Taip pat atskleidžiami galimi neigiami tokio draudimo padariniai. Siekiant visapusiškai įvertinti konkretaus ūkinės veiklos laisvės ribojimo pagrįstumą yra analizuojami alternatyvūs būdai siekiamiems tikslams įgyvendinti. Visuma šioje dalyje analizuojamų argumentų yra pagrindas daryti motyvuotas išvadas dėl ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo pagrįstumo.

Nurodytos magistro darbo analizės kryptys atskleidžia, kad siekiama įvertinti Vietos savivaldos įstatymu įtvirtinto draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla pagrįstumą konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ribojimo kontekste. Todėl susiję aspektai yra analizuojami tokia apimti, kokia yra pakankama padaryti išvadas dėl nustatyto draudimo pagrįstumo. Atsižvelgiant į ribotą šio magistro darbo apimtį, jame detalios neanalizuojamos draudimą nulėmusios ekonominės priežastys, kas galėtų būti kito mokslinio tiriamojo darbo objektu.

Šiame magistro darbe yra analizuojamas Lietuvos įstatyminiame reglamentavime nustatyto draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla pagrįstumas. Todėl analizė atliekama pagrinde vertinant aspektus, reikšmingus situacijai Lietuvoje atskleisti. Nėra siekiama atskleisti kitų valstybių patirties, todėl išsami lyginamoji analizė nėra atliekama. Tačiau tam tikrais atvejais kitų valstybių reguliavimas yra aktualus siekiant palyginti konkretų analizuojamą aspektą, pateikti platesnį nei nacionaliniu lygiu vyraujančią požiūrį arba pasinaudoti gerąja kitų valstybių praktika.

Šiuo tikslu magistro darbo atitinkamais klausimais pateikiami Baltijos valstybių teisinio reguliavimo pavyzdžiai. Toks pasirinkimas grindžiamas susijusia Lietuvos, Latvijos ir Estijos istorija, dėl kurios šios valstybės susiduria su panašiomis teisinio reguliavimo, socialinėmis, kultūrinėmis bei kitomis problemomis.

Taip pat yra remiamasi Jungtinės Karalystės, kaip pasižyminčios efektyviomis vietos savivaldos instituto reformomis bei plėtra, praktika konkrečiais analizuojamais aspektais<sup>9</sup>. Tai reikšminga siekiant objektyviai įvertinti Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinto draudimo atitikimą konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo sąlygoms bei galimus alternatyvius draudimu siekiamų tikslų įgyvendinimo būdus.

**Magistro darbo tikslas** – išsamiai ir visapusiškai išanalizuoti Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinto draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla atitikimą konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos konstituciniams ribojimo pagrindams.

Nurodytam tikslui pasiekti atitinkamai keliami šie **magistro darbo uždaviniai**:

1. išanalizuoti konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos konstitucinius ribojimo pagrindus Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) išaiškinimų bei teisės doktrinos pagrindu atskleidžiant šios laisvės sampratą, bendrąsias ir specialiąsias jos ribojimo sąlygas bei savivaldybių valdomų juridinių asmenų vietą šių teisių ir laisvių subjektų sistemoje;

2. ištirti vietos savivaldos institutą plačiau analizuojant principinius jo sampratos elementus, teisės doktrinoje išskiriamas prigimtinės vietos savivaldos teorijas bei tenkinant viešuosius teritorinės bendruomenės interesus įgyvendinamas funkcijas bei reikšmingas jų klasifikacijas;

3. išnagrinėti Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinto draudimo savivaldybės valdomiems juridiniams asmenims vykdyti ūkinę veiklą pagrindinius aspektus, draudimo netaikymo atvejus, konkrečius praktinius pavyzdžius remiantis draudimo taikymo išimčių reguliavimu atskleidžiant šios analizės metu išryškėjusią problematiką ir jos reikšmę draudimu siekiamiems tikslams;

4. atsižvelgiant į konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo pagrindus išanalizuoti draudimą savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla nulėmusias priežastis bei juo siekiamus tikslus, galimus neigiamus padarinius ir alternatyvaus reguliavimo galimybes, suteikiančias vietos savivaldos institucijų kontrolės priemones netaikant bendro draudimo užsiimti ūkine veikla.

**Magistro darbo metodai** – siekiant tinkamai išanalizuoti magistro darbo objektą bei įgyvendinant nurodytus uždavinius pasiekti magistro darbo tikslą, buvo naudojami šie

---

<sup>9</sup> Local Government Association. *Enterprising councils: Supporting councils' income generation activity* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://local.gov.uk/sites/default/files/documents/11%2054%20LGA\\_Enterprising\\_Councils\\_09\\_Web.pdf](https://local.gov.uk/sites/default/files/documents/11%2054%20LGA_Enterprising_Councils_09_Web.pdf)>. Office of Fair Trading. *Choice and Competition in Public Services: a guide for policy maker* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402165057/http://oft.gov.uk/shared\\_oft/business\\_leaflets/general/oft1214.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402165057/http://oft.gov.uk/shared_oft/business_leaflets/general/oft1214.pdf)>.



pagrindiniai metodai: pasirinktų šaltinių analizės, teologinis ir kritinis. Naudojant analizės metodą buvo išsamiai ištirti teisės mokslo šaltiniai, nacionalinis įstatyminis reguliavimas, Konstitucinio Teismo oficialioji doktrina bei praktiniai pavyzdžiai, Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos (toliau – Konkurencijos taryba) nutarimai, priimti sutikimo vykdyti ūkinę veiklą išdavimo procedūros metu. Teologinis metodas padėjo nagrinėti Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų priežastis ir juo siekiamus tikslus. Kritinis metodas buvo svarbus kvestionuojant analizuojamo Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinto draudimo pagrįstumą ir proporcingumą juo siekiamiems tikslams.

**Magistro darbo originalumas** grindžiamas tuo, kad jame analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai, kuriais nustatytas draudimas savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims vykdyti ūkinę veiklą, įsigaliojo tik 2017 m. liepos 1 d. Todėl šio draudimo pagrįstumo vertinimas ūkinės veiklos laisvės ribojimo atžvilgiu dar nebuvo analizuotas kituose teisės mokslo darbuose. Tačiau pakankamai išsamiai jau buvo nagrinėti atskirose šio magistro darbo struktūrinėse dalyse analizuojami teisiniai institutai, t.y. konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos konstituciniai pagrindai<sup>10</sup> bei vietos savivalda<sup>11</sup>. Dėl šios priežasties kituose teisės mokslo darbuose plačiai nagrinėtų aspektų analizė pateikiama tik tokia apimtimi, kuri reikalinga visapusiškai atskleisti šiame magistro darbe reikšmingus aspektus. Todėl šis magistro darbas yra unikalus, nes jame analizuojami ne atskiri nagrinėjami temai reikšmingi teisiniai institutai, tačiau pateikiamas bendras ir visapusiškai apjungtas draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims vykdyti ūkinę veiklą vertinimas konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo kontekste.

Svarbiausi šaltiniai, kuriais remiamasi šiame darbe, yra Konstitucinio Teismo<sup>12</sup> oficialioji jurisprudencija analizuojant labiausiai su nagrinėjama tema susijusius

---

<sup>10</sup> Pavyzdžiui: JUŠKEVIČIŪTĖ-VILIENĖ, A. *Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės ir lyginamosios išvalgos*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2017.

<sup>11</sup> Pavyzdžiui: URVIKAS, M. *Vietos savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos tobulinimas*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, vadyba (03S). Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2016. PIETRAS, J. *Vietos saivaldos ir konkurencijos normų kolizijų aktualios išvalgos teismų jurisprudencijoje*: magistro tezės. Vilnius, Vilniaus Universitetas, 2014. PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administravimo subjektas kaip sutarties šalis*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius, Vilniaus Universitetas, 2014.

<sup>12</sup> Papildomai pažymėtina, kad kitų nacionalinių bei supranacionalinių teismų oficialioji doktrina nėra plačiai analizuojama dėl ribotos šio magistro darbo apimties. Todėl jų pateikiamais išaiškinimais remiamasi tik konkrečiais reikšmingais aspektais. Juose neabejotinai yra svarbių aspektų, kurie galėtų būti tiriami kituose teisės mokslo darbuose analizuojant savivaldybių valdomų juridinių asmenų ūkinės veiklos laisvės ribojimą bei jo atitikimą konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo konstituciniams pagrindams.

nutarimus bei sprendimus<sup>13</sup> nepriklausomai nuo jų priėmimo laiko, šiame magistro darbe nagrinėjamų Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų lydimieji dokumentai<sup>14</sup>, Valstybės kontrolės audito ataskaitos<sup>15</sup> bei susiję teisės mokslo darbai. Analizuojant konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos konstitucinius pagrindus bei ribojimo galimybes yra remiamasi prof. dr. Tomos Birmontienės<sup>16</sup> ir dr. Agnės Juškevičiūtės-Vilienės<sup>17</sup> teisės mokslo darbais. Vietos savivaldos instituto atžvilgiu svarbiausia doc. dr. Virginijos Kondratienės<sup>18</sup> bei dr. Peter Watt<sup>19</sup> plėtojama teisės doktrina.

---

<sup>13</sup> Svarbiausiais laikytini šie Konstitucinio Teismo nutarimai: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje „Dėl savivaldos atstovaujamyj ir vykdomųjų institucijų kompetencijos“, Nr. 49/2000. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. sausio 15 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos keleivių vežimo paslaugų srityje“, Nr. 6/2012. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. kovo 5 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos atliekų tvarkymo paslaugų srityje“, Nr. 44/2011.

<sup>14</sup> Pavyzdžiui: Lietuvos Respublikos Prezidentas. Įstatymų projektų Reg. Nr. XIIP-3816 - XIIP-3819 AIŠKINAMASIS RAŠTAS [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c348bbc2929e11e59c9a8f8c9980906b?jfwid=2r1mews2>>. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo Nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projektai Nr. XIIP-787, Nr. XIIP-787(2), Nr. XIIP-1112.

<sup>15</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar valstybės ir savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas užtikrina naudą visuomenei*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-10-9-11. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės apibendrintos išvalgos. *Viešajame sektoriuje veikiančių įmonių ir įstaigų veiklos tobulinimui būtini koordinuoti veiksmai*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. Y-2017-6.

<sup>16</sup> BIRMONTIENĖ, T. Ūkinės veiklos laisvės konstitucinė doktrina. Iš *Konstituciniai ekonominės laisvės pagrindai ir kitos konstitucinės jurisprudencijos problemos*: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo teisėjų XIV konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2010, p. 10–53. BIRMONTIENĖ, T., et al. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, X skyrius.

<sup>17</sup> JUŠKEVIČIŪTĖ-VILIENĖ, A. *Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės ir lyginamosios išvalgos*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2017; JUŠKEVIČIŪTĖ-VILIENĖ, A. Lietuvos, Lenkijos ir Vokietijos ūkinės veiklos laisvės konstitucinių pagrindų lyginamieji aspektai. *Teisė*, 2015, t. 96, p. 162–186.

<sup>18</sup> KONDRATIENĖ, V. Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*, Nr. 3 (105), 2008, p. 60–66.

<sup>19</sup> WATT, A. Principles and theories of Local Government. *Economic Affairs*, Vol. 26, No. 1, pp. 4–10, March 2006 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldeconomicAffairs311pdfSummary.pdf>>, p. 8.

## **1. Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo konstituciniai pagrindai**

Konstitucinė ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva – viena iš Konstitucijoje<sup>20</sup> įtvirtintų ekonominių teisių. Konstitucijos 46 str. nurodyta, jog Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva. Taip pat įtvirtinamos valstybės teisės ir pareigos konkrečiais atvejais remti, reguliuoti ir ginti kitus nemažiau svarbius interesus ribojant ūkinės veiklos laisvės apimtį.

Prieš pradėdant analizuoti konkrečias konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo galimybes, o tuo pačiu ir nagrinėti draudimą savivaldybėms užsiimti ūkine veikla, neabejotinai svarbu atskleisti ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos turinį. Atsižvelgiant į tai, šiame magistro darbo skyriuje dėmesys skiriamas būtent konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos sampratai bei jos aiškinimui. Nuosekliai pereinant prie ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo galimybių bei šios teisės subjekto analizės.

### **1.1. Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos samprata**

Lietuvoje konstitucinės ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva yra įtvirtinta aukščiausios galios nacionaliniame teisės akte – Konstitucijoje. Toks pasirinkimas neabejotinai yra tikslingas. Konstitucijoje įtvirtinamos fundamentalios teisės, laisvės bei pareigos. Valstybės ekonominės santvarkos pasirinkimas yra lemiantis veiksnys tolesniame reguliavime. Todėl logiškai paaiškintinas konstitucinis privačia nuosavybe ir privačia ūkine iniciatyva grindžiamos sistemos įtvirtinimas. Tokiu būdu nulemiamos valstybės teisinės sistemos kūrimosi kryptys užtikrinant Konstitucijoje įtvirtintų fundamentalių nuostatų realų įgyvendinimą<sup>21</sup>. Numatomos gairės kitiems įstatymų leidžiamosios, vykdomosios bei teisminės valdžios subjektams, o tuo pačiu jie įgalinami siekti šių vertybių apsaugos.

Kadangi Konstitucijoje tik lakoniškai įtvirtinta asmens ūkinės veiklos laisvė, jos samprata plačiau atskleidžiama teismų praktikoje bei teisės mokslininkų darbuose. Konstitucinis Teismas, kaip pagrindinis Konstituciją aiškinantis subjektas, konstitucinės ūkinės veiklos laisvės bei iniciatyvos sampratą yra analizavęs ne viename nutarime bei sprendime, kuriuose buvo keliami susiję klausimai.

<sup>20</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.

<sup>21</sup> ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, p. 216.

Nuosekliai formuojamoje Konstitucinio Teismo praktikoje nurodoma, jog ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos samprata yra kildinama iš prigimtinės asmens laisvės bei nuosavybės teisių<sup>22</sup>. Asmens ūkinės veiklos laisvė *inter alia* yra neatsiejama ir nuo sutarčių sudarymo laisvės, sąžiningos konkurencijos, ūkio subjektų lygiateisiškumo užtikrinimo. Nurodoma, jog turi būti suteikiamos galimybės ne tik užsiimti nauja ūkine veikla, patekti į rinką, tęsti vykdomą veiklą, bet tuo pačiu ir laisvai pasitraukti iš rinkos<sup>23</sup>.

Konstitucijos 46 str. 1 d. taip pat formuluojama išskiriant ne tik ūkinės veiklos laisvę, bet ir iniciatyvą. Daroma nuoroda į jau vykdomas veiklas ir į naujas ūkinės veiklos iniciatyvas. Šis kriterijus laikytinas svarbiu, nes atskleidžia požiūrį į plačią ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos sampratą apimtį. Konstitucinis Teismas ūkinės veiklos laisvę bei iniciatyvą taip aiškina kartu kaip teisinių galimybių visumą, kurios pagrindu suteikiama laisvė individualiai priimti atitinkamus su ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva susijusius sprendimus<sup>24</sup>. Taigi dažnai ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva analizuojamos kartu, kaip viena kitą papildančios ir sudarančios darnią visumą<sup>25</sup>.

Tokios pozicijos bus laikomasi ir šiame magistro darbe. Laikant ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą glaudžiai susijusiomis ir viena kitą papildančiomis teisėmis, toliau analizuojant konkrečius aspektus darant nuorodą į ūkinės veiklos laisvę, bus turima omenyje ir iniciatyvą. Tuo labiau, kad atskirai šių teisinių gėrių egzistavimas sunkiai įsivaizduojamas. Be laisvai įgyvendinamos pirminės ūkinės veiklos iniciatyvos, negalimas ir tolimesnis jos vykdymas. Taip pat kaip ir nesant galimybių nevaržomai vykdyti ir plėtoti ūkinę veiklą, užtikrinta pirminė ūkinės veiklos iniciatyva taptų bereikšme. Todėl toks apjungiantis ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos analizavimas laikytinas visiškai pateisinamu tiek teoriniu, tiek ir praktiniu aspektu.

---

<sup>22</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1995 m. balandžio 20 d. nutarimas byloje „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos statuto“, Nr. 19/94. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. kovo 27 d. nutarimas byloje „Dėl prekių ženklų įstatymo“, Nr. 33/06. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas byloje „Dėl įpareigojimo tvarkyti alyvos atliekas“, Nr. 47/2011.

<sup>23</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. kovo 2 d. nutarimas byloje „Dėl nacionalinio investuotojo steigimo teisėtumo“, Nr. 28/08. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. balandžio 29 d. nutarimas byloje „Dėl licencijų užsiimti gamtinių dujų perdavimo, paskirstymo, laikymo veikla ir gamtinių dujų tiekimo kainos reguliavimo“, Nr. 23/05-18/07. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. sausio 15 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos keleivių vežimo paslaugų srityje“, Nr. 6/2012.

<sup>24</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2006 m. gegužės 31 d. sprendimas byloje „Dėl teisenos nutraukimo“, Nr. 09/05. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. kovo 2 d. nutarimas byloje „Dėl nacionalinio investuotojo steigimo teisėtumo“, Nr. 28/08. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas byloje „Dėl įpareigojimo tvarkyti alyvos atliekas“, Nr. 47/2011. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. balandžio 3 d. nutarimas byloje „Dėl suskystintų gamtinių dujų terminalo projekto įgyvendinimo bendrovės parinkimo ir šio projekto finansavimo“, Nr. 23/2012-38/2014-54/2014.

<sup>25</sup> Be jau minėtos Konstitucinio Teismo doktrinos, tokios pozicijos laikomasi ir teisės mokslininkų darbuose. Pavyzdžiui: JUŠKEVIČIŪTĖ-VILIENĖ, A. *Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės ir lyginamosios įžvalgos*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2017.

Kaip matyti iš aukščiau nurodytų Konstitucinio Teismo doktrinos išaiškinimų, konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos samprata yra suvokiama plačiai. Ji apima daugelį aspektų nuo pradinės iniciatyvos vykdyti ūkinę veiklą iki laisvo pasitraukimo iš rinkos. Ūkinės veiklos laisvės bei iniciatyvos turinys nėra baigtinis, suteikia galimybę plačiai naudotis šiomis konstituciškai saugomomis teisėmis. Apibrėžti konkrečią sąvoką būtų ne tik labai sudėtinga, tačiau ir netikslinga. Ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva, kaip vertybės, kuriomis grindžiamas ekonominis valstybės pagrindas, yra visa apimančios ir nuolat kinta atsižvelgiant į besikeičiančius ūkinės veiklos subjektų tarpusavio santykius, ūkinės veiklos laisvės bei iniciatyvos išraiškos būdus.

Taigi siekiant konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos realaus įgyvendinimo, valstybėje turi būti užtikrintos galimybės naujiems ūkio subjektams patekti į rinką, vykdyti bet kurią įstatymo nedraudžiamą ūkinę veiklą, veikti konkurencingomis sąlygomis, plėtoti turimą verslą, laisvai iš jo pasitraukti ar keisti ūkinės veiklos pobūdį bei savo nuožiūra spręsti kitus su ūkine veikla susijusius klausimus.

Nors pripažįstama plati ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos apimtis bei šių teisių svarba, tačiau, kaip toliau yra analizuojama šiame darbe, jos nėra absoliučios ir gali būti ribojamos. Šių teisių ribojimo galimybės bei tokio ribojimo analizė leis visapusiškai atskleisti konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos sampratą. Tuo pačiu tai padės nustatyti Vietos savivaldos įstatymu įtvirtinto draudimo savivaldybių valdomoms įmonėms užsiimti ūkine veikla pagrįstumo vertinimo kriterijus, t.y. konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo sąlygas.

## **1.2. Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimas**

Galimybė riboti asmens teises ir laisves gali būti kildinama iš Konstitucijos 28 str., kuris numato, jog įgyvendindamas teises ir naudodamasis laisvėmis, žmogus privalo laikytis Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių. Tai suteikia galimybę riboti teises bei laisves siekiant suderinti skirtingus interesus. Tokios pozicijos

analizuojant asmens teisių ribojimo doktriną laikomasi ir teisės mokslo darbuose<sup>26</sup> bei Konstitucinio Teismo praktikoje<sup>27</sup>.

Konkrečiai ūkinės veiklos laisvės atžvilgiu aktuali Konstitucijos 46 str. 3 d. Ji įpareigoja valstybę reguliuoti ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Valstybė turi pozityvią ir negatyvią pareigą<sup>28</sup>. Pozityvioji pareiga reiškia, kad valstybė turi imtis aktyvių veiksmų siekiant užtikrinti atitinkamą teisinį gėrį. T.y. nustatyti teisinį reguliavimą bei kontrolės mechanizmą, o tuo pačiu ir atitinkamus ribojimus. Viešosios valdžios funkcionavimas, valstybės priimami politiniai ir teisiniai sprendimai yra tiesiogiai susiję su ūkinės veiklos laisvės įgyvendinimu<sup>29</sup>. Tuo tarpu vykdydama negatyvią pareigą valstybė turi susilaikyti nuo kišimosi ir veikti pasyviai.

Nurodytų Konstitucijos normų kontekste teisės doktrinoje yra išskiriamos bendrosios žmogaus teisių ir laisvių ribojimo sąlygos (*lex generalis*) bei specialiosios ūkinės veiklos laisvės ribojimo sąlygos (*lex specialis*)<sup>30</sup>. Abi rūšys yra reikšmingos analizuojant savivaldybių valdomų įmonių ūkinės veiklos laisvės ribojimą. Todėl toliau šiame magistro darbe jos analizuojamos plačiau.

### 1.2.1. Bendrosios teisių ir laisvių ribojimo sąlygos

Analizuojant bendrąsias asmens teisių ir laisvių ribojimo sąlygas, Konstitucinis Teismas yra nurodęs, jog konstitucinės teisės ir laisvės gali būti ribojamos, kai yra laikomasi nustatytų sąlygų. T.y. (1) ribojimai nustatomi įstatymu, (2) jie būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti asmenų teises ir laisves, Konstitucijoje įtvirtintas vertybes

<sup>26</sup> BIRMONTIENĖ, T., et al. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, p. 348.

<sup>27</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas byloje „Dėl apmokėjimo už darbą vidaus tarnybos sistemos pareigūnams“, Nr. 14/07-17/08-25/08-39/08. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2010 m. birželio 29 d. nutarimas byloje „Dėl teisėjų valstybinių pensijų“, Nr. 06/2008-18/2008-24/2010. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2011 m. liepos 7 d. nutarimas byloje „Dėl valstybės ir tarnybos paslapčių“, Nr. 22/2008-31/2008-9/2010-35/2010. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2011 m. lapkričio 17 d. nutarimas byloje „Dėl informacijos apie kandidatus į savivaldybių tarybų narius skelbimo ir savivaldybės tarybos nario pareigų nesuderinamumo su kitomis pareigomis“, Nr. 14/2011-35/2011.

<sup>28</sup> JUŠKEVIČIŪTĖ-VILIENĖ, A. *Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės ir lyginamosios įžvalgos: daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2017, p. 48; KŪRIS, E. Ūkinės veiklos laisvė, sąžininga konkurencija ir bendra tautos gerovė (Konstitucijos 46 straipsnio jurisprudencinis komentaras). *Jurisprudencija*, Nr. 64 (56), 2005, p. 56–73, p. 61.

<sup>29</sup> AMBRAZEVIČIŪTĖ, K., et al. *Teisės į nuosavybę, teisės į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, vartotojų teisių užtikrinimo problemos: mokslo studija*. Vilnius: Lietuvos teisės institutas, 2012, p. 31.

<sup>30</sup> JUŠKEVIČIŪTĖ-VILIENĖ, A. Lietuvos, Lenkijos ir Vokietijos ūkinės veiklos laisvės konstitucinių pagrindų lyginamieji aspektai. *Teisė*, 2015, t. 96, p. 162–186, p. 174.

bei konstituciškai svarbius tikslus, (3) yra laikomasi proporcingumo principo bei nėra paneigiama tokių teisių ir laisvių prigimtis bei jų esmė<sup>31</sup>.

Analogiškas aiškinimas vyrauja ir tarptautiniu lygiu. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos<sup>32</sup> 52 str. nurodoma, jog bet koks teisių ir laisvių įgyvendinimo ribojimas turi būti nustatytas įstatyme ir nekeisti šių teisių bei laisvių esmės. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (toliau – ESTT) aiškindamas šią nuostatą tik patvirtina, jog ribojimas yra galimas, bet turi būti remiamasi proporcingumo principu, kuris reiškia, kad apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie yra būtini bendriems interesams tenkinti ir reikalingi kitų teisių ar laisvių apsaugai<sup>33</sup>.

Remiantis aukščiau nurodytais šaltiniais darytina išvada, kad bendrosios teisių ir laisvių ribojimo sąlygos tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygiu yra aiškinamos ir suprantamos analogiškai.

Atsižvelgiant į tai, kad šių bendrųjų asmens teisių bei laisvių ribojimo sąlygų aiškinimas ir turinys yra pakankamai plačiai analizuotas šiame magistro darbo poskyryje nurodytoje teismų praktikoje bei teisės doktrinoje, dėl ribotos darbo apimties jos atskirai nenagrinėjamos. Reikšmingi jų aspektai bus atskleidžiami toliau darbe analizuojant konkretų ūkinės veiklos laisvės ribojimo atvejį, t.y. draudimą savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla. Tuo tarpu didesnis dėmesys yra skiriamas toliau analizuojamoms specialiosioms konkrečiai ūkinės veiklos laisvės ribojimo atvejams skirtoms sąlygoms.

### **1.2.2. Specialiosios ūkinės veiklos laisvės ribojimo sąlygos**

Be aukščiau nurodytų sąlygų, taikomų bendru žmogaus teisių ir laisvių ribojimo atveju, ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo galimybės gali būti analizuojamos atskirai.

Specialiosios ūkinės veiklos laisvės ribojimo galimybės aiškinamos išskiriant formaliąją ir materialiąją sąlygas<sup>34</sup>. Formalioji sąlyga reiškia, kad ribojimai galimi tik įstatymu, kai nustatomi draudimai, darantys esminį poveikį ūkinei veiklai, bei Vyriausybės nutarimais ar kitais žemesnės galios teisės aktais nustatant ne tokius

<sup>31</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas byloje „Dėl organizuoto nusikaltamumo užkardymo“, Nr. 8/02-16/02-25/02-9/03-10/03-11/03-36/03-37/03-06/04-09/04-20/04-26/04-30/04-31/04-32/04-34/04-41/04.

<sup>32</sup> Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija Nr. 2012/C 326/02. OL 2012 C 326 skyrius 55 tomas, p. 391.

<sup>33</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. rugsėjo 15 d. sprendimas *Star Storage ir kt.* C-439/14 ir C-488/14 (sujungtos bylos), EU:C:2016:688, paragrafas 49. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. gegužės 4 d. sprendimas *Pillbox 38 (UK) Ltd prieš Secretary of State for Health* C-477/14, EU:C:2016:324, paragrafas 160.

<sup>34</sup> JUŠKEVIČIŪTĖ-VILIENĖ, A. *Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės ir lyginamosios išvalgos*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2017, p. 204-205.

esminius ribojimus. Vien dalyvavimas ūkinėje veikloje iš esmės lemia tai, kad gali būti taikomi specialūs apribojimai<sup>35</sup>. Nusprendamas naudotis ūkinės veiklos laisve asmuo prisiima tam tikras pareigas ir turi veikti pagal galiojančias teisės normas bei atitinkamai ūkinės veiklos formai keliamus reikalavimus.

Materialioji ūkinės veiklos laisvės ribojimo sąlyga įtvirtina tikslą, kurio siekiant galimi ribojimai – tai bendra tautos gerovė. Konstitucija ir kiti susiję įstatymai neapibrėžia konkrečios bendros tautos gerovės sampratos bei turinio. Paprastai laikomasi nuomonės, jog bendros tautos gerovės sąvoka yra labai plati, todėl kiekvienu konkrečiu atveju turi būti vertinama atsižvelgiant į ekonomines, socialines bei kitas reikšmingas aplinkybes<sup>36</sup>. Tačiau bet kuriuo atveju yra siejama su visuomenei ar didesnei jos daliai svarbiomis vertybėmis, o ne su pavienių asmenų interesais. Atitinkami ūkinės veiklos laisvės ribojimai gali būti daromi siekiant užtikrinti platesnės auditorijos interesus. Tuo pačiu ribojimais negali būti priešpriešinami konkretaus ūkio subjekto ir visuomenės interesai. Priešingai – nurodoma, jog reguliuodama ūkinę veiklą valstybė turi užtikrinti šių interesų balansą bei pusiausvyrą<sup>37</sup>.

Plačiau aiškinant bendros tautos gerovės sampratą ji gretinama su viešuoju interesu<sup>38</sup>. Skiriami du viešąjį interesą padedantys apibrėžti kriterijai – tai didelės visuomenės dalies interesai ir konstitucinis pagrindumas<sup>39</sup>. Galima teigti, jog vertinami kriterijai bendros tautos gerovės ir viešojo intereso atveju yra savo prasme labai artimi, todėl ir sampratų gretinimas yra pagrįstas. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad viešojo intereso samprata nėra labiau konkretizuojama nei bendros tautos gerovės, papildomo aiškumo toks gretinimas nesuteikia.

Išanalizavus specialiąsias ūkinės veiklos laisvės ribojimo sąlygas, papildomai pažymėtina, jog analizuojant ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos apimtį kitose Konstitucijos 46 str. dalyse taip pat išskiriama, jog valstybė remia visuomenei naudingas ūkines pastangas ir iniciatyvą, įstatymas draudžia monopolizuoti gamybą ir rinką, saugo sąžiningos konkurencijos laisvę, valstybė gina vartotojo interesus.

---

<sup>35</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1994 m. kovo 31 d. nutarimas byloje „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 292 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, Nr. 4/94.

<sup>36</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1999 m. spalio 6 d. nutarimas byloje „Dėl Telekomunikacijų įstatymo (Telekomo byla)“, Nr. 12/98; Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. sausio 26 d. nutarimas byloje „Dėl Alkoholio kontrolės įstatymo ir alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisyklių“, Nr. 3/02-7/02-29/03.

<sup>37</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2010 m. rugsėjo 29 d. nutarimas byloje „Dėl elektros įrenginių prijungimo prie skirstomųjų tinklų“, Nr. 35/2008. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2011 m. sausio 6 d. nutarimas byloje „Dėl kompensacijos už autoriaus teisių ir gretutinių teisių pažeidimą“, Nr. 13/2008.

<sup>38</sup> BELIŪNIENĖ, L., et al. Viešojo intereso atpažinimo problema Lietuvos teisėje: kriterijai ir prioritetai: monografija. Vilnius: Teisės institutas, 2015, p. 239.

<sup>39</sup> KŪRIS, E. Viešasis interesas: teisėkūra ir konstitucinė jurisprudencija. *Notariatas*, 2012, Nr. 13.



Atsižvelgiant į Konstitucijos 46 str. struktūrą, laikytina, jog nagrinėjant specialiąsias ūkinės veiklos laisvės ribojimo sąlygas, kaip tikslas, kurio siekiant galimas ribojimas, galėtų būti išskiriama ne tik bendra tautos gerovė, bet ir kitų minėtame straipsnyje nurodomų teisinių gėrių apsauga. Tai atitinkamai yra visuomenei naudingos ūkinės pastangos ir iniciatyva, sąžininga konkurencija rinkoje ir monopolijų vengimas, vartotojų interesai. Turinio bei praktine prasme vertinant nurodytus ūkinės veiklos laisvės ribojimo tikslus, pagrįstai būtų galima laikyti, kad bendra tautos gerovė išskiriama kaip materialiosios sąlygos pagrindas dėl to, kad gali būti aiškintina plačiai kartu apimant ir kitus Konstitucijos 46 str. nurodytus teisinius gėrius.

Apibendrinus visus aukščiau nurodytus argumentus, darytina išvada, jog tiek bendrųjų teisių ir laisvių ribojimo sąlygų, tiek specialiųjų ūkinės veiklos laisvės ribojimo sąlygų atveju yra išskiriami savo esme labai artimi kriterijai. Ribojimai yra galimi, kai tai daroma įstatymu ir siekiant apsaugoti fundamentalias vertybes bei visuotinai svarbius tikslus. Bendrosios sąlygos numato papildomą kriterijų dėl ribojimo proporcingumo ir draudimą atitinkamu ribojimu paneigti teisės ar laisvės esmę. Todėl analizuojant konkrečius ūkinės veiklos laisvės ribojimo atvejus, yra atsižvelgiama ir į šiuos papildomus kriterijus. Atsižvelgiant į teisių ir laisvių ribojimo sąlygų turinį, laikytina, kad tokių sąlygų nustatymas įtvirtina galimybę tinkamai išlaikyti teisių bei teisėtų interesų pusiausvyrą tarp skirtingų visuomenės narių ar jų grupių.

Nustatytų kriterijų pagrindu šiame darbe yra analizuojamas Vietos savivaldos įstatymo pakeitimas, kuriuo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims apribota teisė užsiimti ūkine veikla. Atsižvelgiant į tai, kad draudimas nustatytas konkrečios rūšies ūkio subjektų atžvilgiu, neabejotinai svarbu išanalizuoti ūkinės veiklos laisvės subjektų sistemą. Tai leis nustatyti savivaldybių valdomų juridinių asmenų, kaip ūkinės veiklos laisvės subjektų, statusą bei reikšmę Vietos savivaldos įstatymu įtvirtintam draudimui.

### **1.3. Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės subjektas**

Konstitucijoje įtvirtinant ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą nėra siejama su konkrečiu subjektu. Daroma nuoroda į „asmeniui“, tačiau neidentifikuojama, kokiais požymiais apibūdinamas asmuo yra konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos subjektas. Šiame magistro darbe yra analizuojamas specifinis ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos subjektas – savivaldybių valdomi juridiniai asmenys. Todėl neabejotinai svarbu nustatyti kokią vietą jie užima bendroje ūkinės veiklos laisvės subjektų sistemoje.

Teisės doktrinoje nurodoma, jog bendrąja prasme teisių ir laisvių subjekto sąvoka laikui bėgant keitėsi. Buvo laikoma, jog Konstitucijoje įtvirtintomis teisėmis naudojasi tik

fiziniai asmenys. Tačiau vėliau įsivyravo asmenų lygiateisiškumo doktrina, kurios pagrindu jiems prilyginti ir juridiniai asmenys<sup>40</sup>. Juridiniams asmenims suteiktos Konstitucijoje įtvirtintos teisės, kurios neprieštarauja juridinio asmens, kaip tam tikros teisinės fikcijos, prigimčiai. Ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos įgyvendinimas yra siejamas su juridiniu asmeniu ir neprieštarauja jo prigimčiai. Todėl darytina išvada, jog konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos subjektas gali būti tiek fizinis, tiek juridinis asmuo. Tokia pozicija patvirtinama ir nurodant, kad teisinio reguliavimo skirtumai gali būti nustatomi ne dėl ūkio subjekto savybių, tačiau remiantis pačios ūkinės veiklos pobūdžiu<sup>41</sup>. Tai reiškia, kad reguliavimas gali skirtis dėl specifinio ūkinės veiklos pobūdžio, bet ne dėl subjekto ypatybių.

Nors analizuojamas Konstitucijos 46 str. konkretaus subjekto ir neapibrėžia, tačiau nurodoma, kad Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise. Tai suponuoja išvadą, kad prioritetas valstybėje yra skiriamas privačiai nuosavybei ir jos pagrindu plėtojama ūkinei veiklai. Taigi ir privatiems subjektams. Visgi vien toks teisinis reguliavimas nesuteikia visapusiškų žinių apie kitus galimus ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos subjektus bei jų sistemą, todėl analizuotini kiti šaltiniai.

Analizuojant savivaldybės valdomų įmonių, kaip ūkinės veiklos laisvės subjektų, statusą, reikšmingas Lietuvos Respublikos civilinio kodekso<sup>42</sup> (toliau – CK) 2.34 str. pateikiamas juridinių asmenų skirstymas į privačius ir viešus. Savivaldybių valdomi juridiniai asmenys priskiriami prie viešųjų subjektų, kurių tikslas – tenkinti viešuosius interesus.

Analizuojant viešųjų juridinių asmenų, kaip ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos subjektų, statusą nėra vieningos pozicijos. Užsienio valstybėse šis klausimas reguliuojamas skirtingai. Vienose iš jų viešieji juridiniai asmenys nepriskiriami prie ūkinės veiklos laisvės subjektų arba priskiriami siauresne apimtimi. Toks reguliavimas būdingas Vokietijai, Lenkijai, Portugalijai, Italijai, Prancūzijai. Tuo tarpu kitose viešieji juridiniai asmenys pripažįstami šios laisvės subjektais – taip yra Austrijoje, Belgijoje, Liuksemburge, Portugalijoje, Ispanijoje<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> KŪRIS, E. Ūkinės veiklos laisvė, sąžininga konkurencija ir bendra tautos gerovė (Konstitucijos 46 straipsnio jurisprudencinis komentaras). *Jurisprudencija*, Nr. 64 (56), 2005, p. 56–73, p. 72.

<sup>41</sup> BIRMONTIENĖ, T. Ūkinės veiklos laisvės konstitucinė doktrina. Iš *Konstituciniai ekonominės laisvės pagrindai ir kitos konstitucinės jurisprudencijos problemos*: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo teisėjų XIV konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2010, p. 10–53, p. 11.

<sup>42</sup> Čia ir toliau Lietuvos Respublikos civilinio kodekso straipsniai cituojami iš Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2000 m. rugsėjo 6 d., Nr. 74-2262.

<sup>43</sup> JUŠKEVIČIŪTĖ-VILIENĖ, A. Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės ir lyginamosios išvalgos: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2017, p. 198.

Apibrėžiant viešųjų juridinių asmenų galimybę veikti kaip ūkinės veiklos laisvės subjektams, neretai nustatomos atitinkamos išlygos. Gali būti reikalaujama kartu nevykdyti ir viešųjų funkcijų, ir tuo pačiu ūkinės veiklos. Tokia išlyga pagrįsta funkcijų atskyrimu. Pavyzdžiui, viešasis juridinis asmuo gali vykdyti ūkinę veiklą, jeigu nevykdo administravimo funkcijos, nekuruoja teisinio reguliavimo. Tokiu atveju nėra pagrindo, kad bus pažeista konkurencija ar atsirastų interesų konfliktas.

Taigi viešieji juridiniai asmenys nėra visiškai eliminuojami iš ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos subjektų sistemos. Tačiau skirtingos valstybės, kaip jau minėta, šį klausimą reguliuoja individualiai. Ryškios tendencijos šiuo aspektu nebuvimas galimai yra sąlygotas to, kad ūkinės veiklos laisvės subjektas nėra detaliam reguliuojamas aukštesniu nei nacionaliniu lygiu, daugelis klausimų paliekama spręsti valstybėms individualiai.

Lietuvoje savivaldybių valdomos įmonės nėra eliminuotos iš ūkinės veiklos laisvės subjektų sistemos. Konstitucinio Teismo doktrinoje yra analizuoti klausimai dėl galimybės savivaldybei be konkurencingos procedūros pavesti jos kontroliuojamam juridiniam asmeniui vykdyti atitinkamą veiklą. Taigi analizuojamos ūkinės veiklos vykdymo sąlygos, tačiau ne pati galimybė apskritai įgyvendinti ūkinę veiklą.

Konkrečiai Konstitucinis Teismas sprendė dėl komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo<sup>44</sup> bei dėl keleivių vežimo<sup>45</sup> paslaugų teikimo. Nors abiem atvejais buvo spręsta dėl paslaugų rūšių, kurios reguliuojamos ne tik Vietos savivaldos įstatymu, tačiau ir specialiaisiais konkrečių paslaugų teikimo atveju aktualiais teisės aktais, Konstitucinio Teismo nutarimuose pateikti išaiškinimai aktualūs ir nagrinėjamos temos kontekste. Kadangi abiem atvejais buvo pateikti savo esme panašūs išaiškinimai, todėl šiame magistro darbe jie analizuojami kartu.

Nurodyta, kad įprastais atvejais visiems norintiems ir galintiems teikti atitinkamas paslaugas ūkio subjektams turi būti suteikiama galimybė konkuruoti dėl tų paslaugų teikimo. Taigi turi būti atliekama konkurencinga procedūra, kurioje lygiomis sąlygomis dalyvautų tiek savivaldybės valdomos įmonės, tiek ir privataus kapitalo subjektai. Pagrindinis tokio išaiškinimo motyvas yra pareiga užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę atitinkamoje paslaugų teikimo srityje. Negali būti diskriminuojami atskiri paslaugų teikėjai ar teikiamos privilegijos dėl kurių atsirastų konkurencijos sąlygų skirtumai vienoje rinkoje veikiantiems paslaugų teikėjams. Taigi savivaldybių valdomos įmonės

---

<sup>44</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. kovo 5 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos atliekų tvarkymo paslaugų srityje“, Nr. 44/2011.

<sup>45</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. sausio 15 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos keleivių vežimo paslaugų srityje“, Nr. 6/2012.

priskiriamos ūkinės veiklos laisvės subjektų sistamai. Tačiau nustatomos pareigos savivaldybėms, įgyvendinančioms viešąją valdžią, užtikrinti sąžiningą konkurenciją.

Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, jog pareiga vykdyti konkurencingą procedūrą yra net ir tais atvejais, kai įstatyme alternatyviai numatyta funkcijų pavedimo konkrečiam ūkio subjektui galimybė. Tai kildinama iš Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatyme<sup>46</sup> (toliau – Konkurencijos įstatymas) numatyto reikalavimo viešojo administravimo subjektams užtikrinti sąžiningą konkurenciją. Remiantis teisėtumo principu, šio reikalavimo turi būti laikomasi nepriklausomai nuo alternatyviai numatytų galimybių vykdyti konkurencingą procedūrą arba pavesti paslaugos teikimą konkrečiam subjektui. Taigi turi būti užtikrinama sąžininga konkurencija, nesuteikiama privilegijų bei nediskriminuojami atskiri ūkio subjektai.

Tuo tarpu galimybė savivaldybei pavesti atitinkamų funkcijų vykdymą be konkurencingos procedūros galima tik tais atvejais, kai tokia procedūra negalima, tačiau yra siekiama užtikrinti viešųjų paslaugų teikimą vietos bendruomenei. Papildomai turi būti nustatyta, kad kiti ūkio subjektai tokių paslaugų neteiktų arba teiktų jas nepilnos apimties bei nesuteikiant privilegijų ar nediskriminuojant atskirų ūkio subjektų. Tai yra išimtiniai atvejai, kuriais siekiama, kad vietos bendruomenei būtinos paslaugos būtų teikiamos nepertraukiamai, stabiliai ir geros kokybės. Tai reiškia, kad kiekvienas suinteresuotas vietos gyventojas galėtų jomis pasinaudoti.

Taip pat tik išimtiniais atvejais yra galimybė be konkurencingos procedūros tiesiogiai sudaryti sutartį tarp savivaldybės ir jos kontroliuojamo juridinio asmens dėl pavedimo teikti atitinkamas paslaugas. Manytina, kad turima omenyje vidaus sandorius, reglamentuojamus Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo<sup>47</sup> (toliau – Viešųjų pirkimų įstatymas).

Analizuojamuose nutarimuose Konstitucinis Teismas taip pat nurodė, kad minėtos išimtys turi būti aiškinamos siaurai ir taikomos tik išimtiniais atvejais. Išimtinio atveju nelaikoma aplinkybė, jog savivaldybė yra įsteigusi atitinkamoje rinkoje veikiančią savivaldybės kontroliuojamą ūkio subjektą. Vien tai nelaikoma pagrindu pavesti atitinkamos paslaugos teikimą savivaldybės kontroliuojamam juridiniam asmeniui. Jis, kaip ir minėta anksčiau, dalyvauja konkurencingoje procedūroje vienodomis sąlygomis,

---

<sup>46</sup> Čia ir toliau Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo straipsniai cituojami iš Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999 m. balandžio 2 d., nr. 30-856.

<sup>47</sup> Čia ir toliau Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo straipsniai cituojami iš Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1996 m. rugsėjo 6 d., nr. 84-2000.

nesuteikiant jokių privilegijų. Tokiu būdu užtikrinama sąžininga konkurencija tarp visų rūšių vienoje rinkoje veikiančių ūkio subjektų.

Taigi viešieji juridiniai asmenys, o tuo pačiu ir šiame darbe analizuojamos savivaldybių valdomos įmonės, kaip ūkinės veiklos laisvės subjektai, yra pripažįstami ne visose valstybėse. Kaip matyti iš Konstitucinio Teismo doktrinos, Lietuvoje šie subjektai gali vykdyti ūkinę veiklą ir konkuruoti su privačiais subjektais. Esminis reikalavimas tokiu atveju yra užtikrinti sąžiningą konkurenciją bei vienodą visų subjektų vertinimą. Savivaldybės yra ribojamos tik tiesiogiai, t.y. be konkurencingos procedūros, sudaryti sutartis su kontroliuojamais juridiniais asmenimis dėl pavidimo teikti atitinkamas paslaugas.

Tuo tarpu papildant Vietos savivaldos įstatymą 9(1) str. į analizuotą Konstitucinio Teismo praktiką nebuvo atsižvelgta pilna apimti. Struktūriškai savivaldybių valdomi juridiniai asmenys yra panaikinti iš ūkinės veiklos laisvės subjektų numatant atitinkamas išimtis. Tai reiškia, kad priešingai nei suformuota konstitucinėje doktrinoje apribota galimybė lygiomis sąlygomis konkuruoti rinkoje su privačiais subjektais.

Atsižvelgiant į tai, kad magistro darbu siekiama įvertinti tokio draudimo proporcingumą siekiamiems tikslams, toliau yra analizuojamas vietos savivaldos institutas, jo prigimtis bei funkcijos. Tokia analizė ir vietos savivaldos instituto suvokimas leis objektyviai įvertinti draudimo savivaldybių valdomoms įmonėms įvykdyti ūkinę veiklą pagrįstumą jau analizuotų konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo sąlygų kontekste.

## 2. Vietos savivalda

Šiame magistro darbe analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai ne tik tiesiogiai apriboja savivaldybės valdomų įmonių ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos apimtį. Tačiau taip pat lemia reikšmingą įtaką vietos savivaldos instituto esmei. Siekiant tinkamai išanalizuoti tokio draudimo proporcingumą, svarbi savivaldybių, kaip vietos teritorinių bendruomenių valdžios, samprata, prigimtis, funkcijos bei susiję aspektai. Jie leis visapusiškai atskleisti nustatyto draudimo įtaką vietos savivaldos savarankiškumui bei galimybei tinkamai užtikrinti vietos bendruomenės interesus. Nurodyti aspektai yra svarbūs toliau darbe analizuojant Vietos savivaldos įstatymu nustatyto draudimo proporcingumą ūkinės veiklos laisvės ribojimo kontekste. Vietos savivaldos instituto esmė šiame magistro darbe atskleidžiama atskiruose šios dalies skyriuose analizuojant vietos savivaldos sampratą, jos prigimtį bei įgyvendinamas funkcijas.

### 2.1. Vietos savivaldos samprata

Valstybės valdymas Lietuvoje yra organizuojamas keliais skirtingos apimties lygiais. Konstitucijos X skirsnyje įtvirtintas valstybės centrinis bei atskirų teritorinių administracinių vienetų valdymas. Pastariesiems yra laiduojama savivaldos teisė, o kartu ir teisė veikti laisvai ir savarankiškai bei gauti valstybės paramą (Konstitucijos 119-120 str.). Vietos savivaldos konstitucionalizavimas suteikia šiam institutui konstitucinę apsaugą<sup>48</sup>. Toks reguliavimas suponuoja didesnę stabilumą vietos savivaldų įgyvendinamoms teisėms bei teisėtiems interesams<sup>49</sup>.

Kadangi šiame magistro darbe analizuojant Vietos savivaldos įstatyme numatyto draudimo reikšmę vietos savivaldos institutui tam tikrais atvejais yra pateikiami palyginimai su kitomis Baltijos valstybėmis, papildomai pažymėtina, kad konstitucinis vietos savivaldos instituto reguliavimas taip pat būdingas ir Estijai<sup>50</sup>. Tuo tarpu Latvijoje asmenų teisė dalyvauti vietos savivaldos valdyme konstituciniu lygiu yra tik įtvirtinta, tačiau plačiau nedetalizuojama<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> KONDRATIENĖ, V. Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*, Nr. 3 (105), 2008, p. 60-66, p. 60.

<sup>49</sup> MAČIULYTĖ, J., RAGAUSKAS, P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus aureus, 2007, p. 11.

<sup>50</sup> The Constitution of the Republic of Estonia [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide/current>>, 154-160 str.

<sup>51</sup> KIURIENĖ, V. Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: A comparative view. Iš *The Journal of Local Cultures and Society*. Wrocław: Fundacja Pro Scientia Publica, 2015, p. 394-411 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://books.google.lt/books?id=b0PgCwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=lt#v=onepage&q&f=false>>.

Europos vietos savivaldos chartija<sup>52</sup> (toliau – Chartija), kaip supranacionalinis teisės aktas, įtvirtina pamatinius vietos savivaldos principus. Stipri ir plėtojama vietos savivalda akcentuojama kaip pagrindas demokratiniais principais grindžiamos Europos kūrimui. Taigi Chartija užtikrina savivaldos apsaugą bei aiškų nepriklausomumą nuo centrinės valdžios.

Vietos savivaldos įstatymas detalizuoja Konstitucijoje bei Chartijoje įtvirtintą vietos savivaldos institutą. Tai administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės savitvarka ir savaveiksmiškumas (Vietos savivaldos įstatymo 3 str. 2 d.). Teisės aktuose nepateikiamas šių vietos savivaldos instituto požymių turinys. Tačiau juos aiškinti galima analizuojant atskiras savivaldai laiduojamas teises ir garantuojamą nepriklausomumą. Konstitucinis Teismas savivaldybių savarankiškumą bei veiklos laisvę laiko konstituciniais principais<sup>53</sup>.

Tiek Chartija, tiek ir Vietos savivaldos įstatymas numato plačias savireguliacijos galimybes. Įtvirtinta laisvė spręsti dėl klausimų, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos, bei vykdyti su tuo susijusią veiklą. Teisės doktrinoje vietos savivaldos savitvarka taip pat yra siejama su gebėjimu nepriklausomai priimti sprendimus<sup>54</sup>. Sprendimai priimami ne pagal centrinės valdžios nurodymus, bet savarankiškai vertinant priimamų sprendimų tinkamumą bei jų įgyvendinimo užtikrinimo galimybes. Nurodoma, jog vietos valdžios institucijų savaveiksmiškumo įgaliojimai suteikia galimybę visuotinės svarbos paslaugas teikti labiausiai atitinkant vartotojų poreikius<sup>55</sup>.

Savivaldos instituto autonomiją ir savarankiškumą patvirtina ir viešosios valdžios subjektų struktūra. Ji nėra hierarchinė. Tai reiškia, kad vietos savivaldos institucijos nėra pavaldžios centrinės valdžios institucijoms<sup>56</sup>. Savivaldybių priežiūra galima tik siekiant užtikrinti teisės aktų bei konstitucinių principų laikymąsi. T.y. galima tik teisinė

---

<sup>52</sup> Čia ir toliau Europos vietos savivaldos chartijos straipsniai cituojami iš Europos vietos savivaldos chartijos (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999 m. spalio 1 d., nr. 82-2418.

<sup>53</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2001 m. birželio 28 d. nutarimas byloje „Dėl savivaldybių steigimo, panaikinimo, jų teritorijų ribų bei centrų nustatymo ir keitimo“, Nr. 9/2000. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje „Dėl savivaldos atstovaujamyjū ir vykdomųjų institucijų kompetencijos“, Nr. 49/2000.

<sup>54</sup> BIRMONTIENĖ, T., et al. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, p. 457.

<sup>55</sup> WATT, A. Principles and theories of Local Government. *Economic Affairs*, Vol. 26, No. 1, pp. 4-10, March 2006 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldeconomicAffairs311pdfSummary.pdf>>, p. 8.

<sup>56</sup> BIRMONTIENĖ, T., et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*: vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 821.

priežiūra<sup>57</sup>. Centrinė valdžia neturi teisės vertinti ar pakeisti vietos savivaldos institucijų priimtų sprendimų dėl jų efektyvumo bei reikalingumo. Galimybė svarstyti tokio sprendimo ar akto panaikinimą būtų tik esant įstatymo prieštaravimui. Tai reiškia, jog draudžiami veiksmai ar sprendimai, kurie reikštų vadovavimą vietos savivaldos institucijoms<sup>58</sup>.

Konstitucinėje doktrinoje taip pat išskiriamas ir šių dviejų valdžių bendradarbiavimas<sup>59</sup>. Jis svarbus siekiant strateginių valstybėje nustatytų tikslų, įgyvendinant valstybinio masto priemones bei užtikrinant nuoseklų valstybės ir atskirų jos teritorinių bendruomenių plėtojimą. Tokiais atvejais vietos valdžia yra derinama su centrinės valdžios keliamais uždaviniais. Taip yra išlaikomas valstybės, kaip vieningo subjekto, statusas.

Visgi sąveika tarp centrinės valdžios ir vietos savivaldos yra akivaizdi. Įstatymų leidėjas nustato vietos savivaldos institucinę sistemą, funkcijas, įgaliojimų apimtį<sup>60</sup>. Tačiau tuo pačiu Konstitucija įpareigoja nustatyti konkrečias vietos savivaldos veikimo sritis, kuriose suteikiamos išimtinės teisės bei laisvę veikti savo nuožiūra (Konstitucijos 120 str.). Šiuo aspektu nepakanka vien nustatyti kompetenciją, turi būti užtikrintos teisinės veikimo prielaidos. T.y. suteikiami įgaliojimai, organizaciniai ir finansiniai ištekliai. Tokia konstitucinė apsauga rodo siekį išsaugoti savivaldos autonomiją, realų iniciatyvos bei nepriklausomų sprendimų priėmimo įgyvendinimą bei efektyvų problemų sprendimą.

Supranacionaliniu lygiu vietos savivaldos autonomija taip pat yra siejama su galimybe savo nuožiūra pasirinkti bendrųjų interesų tenkinimo būdą bei priemones. Tai gali būti daroma panaudojant savo turimas administracines ir technines priemones ar kitų paslaugų teikėjų resursus<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2014 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje „Dėl Ignalinos rajono savivaldybės tarybos 2012 m. gruodžio 20 d. sprendimo Nr. T-210 „Dėl Ignalinos rajono savivaldybės kompensacijų už sumokėtą fiksuotą pajamų mokesčių įsigyjant verslo liudijimus“ teisėtumo“, Nr. A492-1707/2014. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2015 m. vasario 3 d. sprendimas administracinėje byloje „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2012 vasario 8 d. sprendimu Nr. 1-433 patvirtinto Atrankinės Vilniaus miesto savivaldybės gyventojų apklausos telefonu tvarkos aprašo teisėtumo“, Nr. A-213-552/2015. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2017 m. spalio 24 d. sprendimas administracinėje byloje „Dėl įpareigojimo Vilniaus miesto savivaldybės administracijai atlikti veiksmus“, Nr. eA-290-602/2017.

<sup>58</sup> URVIKAS, M. *Vietos savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos tobulinimas*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, vadyba (03S). Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2016, p. 63.

<sup>59</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. birželio 11 d. nutarimas byloje „Dėl gyventojų pajamų mokesčio pervedimo į savivaldybių biudžetus“, Nr. 4/2012-13/2012.

<sup>60</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas byloje „Dėl valstybės tarnybos“, Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03.

<sup>61</sup> Europos Teisingumo Teismas. 2009 m. birželio 9 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* C-480/06, ECLI:EU:C:2009:357, paragrafas 45.



Teritorinės savivaldos vieta viešojo administravimo sistemoje yra ypatinga ir būtina siekiant tinkamai įgyvendinti vietos bendruomenės poreikius<sup>62</sup>. Ji priklauso ne tik nuo teisės aktuose įtvirtinto jos organizacinio modelio, tačiau ir nuo to, kaip aktyviai pati bendruomenė įsitraukia į vietos savivaldos įgyvendinimo procesą. Jai turi būti suteikiama teisė tvarkyti jos viduje vykstančius viešuosius reikalus<sup>63</sup>. Tai sukuria santykį tarp bendruomenės ir savivaldos institucijų bei skatina piliečius prisiimti atsakomybę dėl bendruomenėje vykstančių procesų<sup>64</sup>. Stiprios vietinės bendruomenės gali aktyviau dalyvauti ir centrinės valdžios valdyme bei prisidėti prie nacionalinių tikslų įgyvendinimo. Šie bruožai akcentuojami kaip vietos savivaldos pranašumai centrinės valdžios atžvilgiu<sup>65</sup>.

Apibendrinus šiame skyriuje nurodytus argumentus, vietos savivalda yra neatsiejama konstitucinės santvarkos dalis. Ji užtikrina demokratinės teisinės valstybės principų bei bendruomenės poreikių įgyvendinimą. Vietos savivaldos sampratai apibrėžti įvairiuose analizuotuose šaltiniuose įtvirtinti iš esmės du pagrindiniai elementai. Pirma, apibrėžta teritorija, t.y. administracinis teritorinis vienetas, kuriame veikia konkreti vietos savivalda. Antra, toje teritorijoje vietos savivaldos bendruomenės arba jų išrinktų atstovų turimų teisių bei galimybių laisva valia priimti sprendimus visuma.

Vertinant plačias vietos savivaldai suteiktas teises yra neabejotinai svarbūs šiame magistro darbe analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai. Jų reikšmė bei įtaka vietos savivaldos institutui atskleidžiama toliau analizuojant jo prigimtį.

## 2.2. Vietos savivaldos prigimtis

Jau išanalizuota vietos savivaldos samprata atskleidė pagrindinius jos požymius. Papildomai šioje dalyje nagrinėjama vietos savivaldos instituto prigimtis leis principiniu lygiu įvertinti vietos savivaldos instituto sampratą, susiformavimo aplinkybes, tikslus bei kitas reikšmingas aplinkybes. Tai bus pagrindas daryti motyvuotas išvadas dėl Vietos savivaldos įstatyme numatyto naujojo draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla pagrįstumo bei proporcingumo. Tuo pačiu ir dėl to, kiek

---

<sup>62</sup> HAVENGA, B. The Restructuring of Local Government with Specific Reference to the City of Tshwane. University of Pretoria, 2002 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/25724/Complete.pdf?sequence=13>>, p. 55-57.

<sup>63</sup> BIRMONTIENĖ, T., et al. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, p. 411.

<sup>64</sup> HAQUE, A. Theoretical Perspective of Local Government – Literature Review. *Munich Personal RePEc Archive*, 2012 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://mpra.ub.uni-muenchen.de/46301/9/MPra\\_paper\\_46301.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/46301/9/MPra_paper_46301.pdf)>, p. 6-7.

<sup>65</sup> NOVIKOVAS, A. Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 77 (69), 2005, p. 58-64, p. 62.

laisvės vietos savivaldos institucijos turi pasirinkdamos viešųjų paslaugų užtikrinimo vietos bendruomenei būdą.

Teisės doktrinoje analizuojamos šios vietos savivaldos teorijos: (1) laisvos bendruomenės teorija, (2) valstybinė vietos savivaldos teorija bei (3) dualistinė vietos savivaldos teorija<sup>66</sup>. Ši teorijų sistema pagrįsta valstybės valdžios ir vietos savivaldos santykiu bei galimybe centrinei valdžiai lemti teritorinių administracinių vienetų savitvarką. Todėl ji svarbi ir šiame magistro darbe analizuojamos temos kontekste, nes pateikiama sąveikos tarp centrinės ir vietinės valdžios analizė, savivaldos savarankiškumo apimtis bei nepriklausomumas.

Toliau pateikiama teorijų analizė daroma remiantis teisės mokslininkų, analizavusių vietos savivaldos teorijas, darbų pagrindu. Konkrečiai remiamasi Virginijos Kondratienės bei Andrejaus Novikovo teisės mokslo darbuose pateikiamomis sampratomis<sup>67</sup>.

Teisės doktrinoje nurodoma, jog istoriškai vietos bendruomenės paprastai kūrėsi anksčiau nei valstybės. Jos veikė kaip prekių ir paslaugų teikėjai<sup>68</sup>. Ankstesnis vietos savivaldos susiformavimas nurodomas kaip priežastis gerbti jos nepriklausomumą ir teisę laisvai spręsti jos bendruomenėje kylančius klausimus.

Šių nuostatų kontekste susiformavo laisvos bendruomenės teorija, kitaip dar vadinama bendruomenės laisvės teorija. Tai prigimtinių ir neatimamų savivaldos teisių koncepciją. Pagrindinis jos aspektas, kad valstybė tik pripažįsta jau susikūrusią vietos savivaldą, t.y. ne suteikia prielaidas jos egzistavimui, o tik ją akceptuoja. Tokiu būdu savivalda tampa bendros valstybinės sistemos dalimi. Tačiau tai nepanaikina jos autonomiškumo.

Savivaldos organai turi išskirtinį statusą sprendžiant su vietos bendruomene susijusius klausimus. Todėl jiems suteikiama pirmenybė prieš valstybinį reguliavimą. Jie perkeliama į aukštesnį lygį tik tais atvejais, kai vietos savivalda negali užtikrinti jų išsprendimo<sup>69</sup>. Toks modelis yra įgyvendinamas subsidiarumo principo pagrindu.

---

<sup>66</sup> KONDRATIENĖ, V. Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*, Nr. 3 (105), 2008, p. 60-66. NOVIKOVAS, A. Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 77 (69), 2005, p. 58-64.

<sup>67</sup> Nurodyti teisės mokslininkai, kurių darbais remiamasi šiame magistro darbo skyriuje, išskiria ir kitas vietos savivaldos teorijų grupes. Tačiau šiame darbe jos papildomai neanalizuojamos. Toks pasirinkimas nedaro įtakos visapusiškam pasirinktos temos atskleidimui, nes savivaldos samprata bei prigimtis analizuojama siekiant suvokti kaip formavosi savivaldos teisė ir koks jos savarankiškumas užprogramuotas vietos savivaldos prigimtyje. Tuo tarpu darbe nėra keliamas tikslas išanalizuoti visas galimas vietos savivaldos teorijų rūšis bei jų sistemas, todėl pasirinkta kriterijų aspektu artimiausia nagrinėjamai temai.

<sup>68</sup> Competition & Markets Authority. *Local authorities and competition*. [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/669668/local\\_authorities\\_and\\_competition\\_final\\_report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669668/local_authorities_and_competition_final_report.pdf)>, p. 15.

<sup>69</sup> KONDRATIENĖ, V. Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*, Nr. 3 (105), 2008, p. 60-66, p. 61.

Siekiami problemas išspręsti mažiausiu galimu lygiu ir tik nesant tam sąlygų jos perduodamos aukštesnės galios, šiuo atveju – centrinės valdžios lygiui<sup>70</sup>.

Santykiyje su laisvos bendruomenės teorija, Andrejus Novikovas papildomai išskiria visuomeninę vietos savivaldos teoriją. Ji iš esmės grindžiama priešprieša tarp vietos ir nacionalinių interesų. Vietos savivalda ir centrinė valdžia nurodomos kaip savarankiški vienetai, turintys skirtingus ir tarpusavyje nekoreliuojančius interesus. Vienu atveju tai vietos bendruomenės interesai, o kitu – valstybės mastu egzistuojantys interesai. Tačiau praktikoje tokia teorija sunkiai įsivaizduojama, nes skirti aiškią ribą tarp vietos bei nacionalinių interesų yra ne tik menkai įmanoma, tačiau ir visiškai netikslinga. Vietos ir centrinė valdžia yra viešosios valdžios dalys, neretai siekiančios bendrų tikslų. Todėl negalima jų dirbtinai atskirti.

Priešingas vietos savivaldos organizavimo modelis yra analizuojamas pagal valstybinę vietos savivaldos teoriją. Pagrindinis šios teorijos principas, kad centrinė valdžia suteikia tam tikrus įgaliojimus vietos savivaldoms, tačiau bet kada juos gali pašalinti. Tai reiškia, kad vietos savivalda yra pagrįsta ne savireguliacija ir autonomiškumu, tačiau atitinkamų centrinės valdžios funkcijų įgyvendinimu. Iš esmės visi vietos bendruomenės klausimai yra laikomi valstybiniais ir sprendžiami atitinkamai valstybiniu lygiu. Toks modelis yra palankus, kai siekiama pašalinti valstybės teritorinį susiskaidymą bei išlaikyti centralizuotą valdymą.

Pagal vietos savivaldos dualizmo teoriją yra apjungiamos aukščiau aptartos vietos savivaldos organizavimo formos. Vietos savivaldos laikomos priklausomomis nuo centrinės valdžios, tačiau centrinė valdžia tuo pačiu turi pripažinti prigimtinę savivaldos teises ir autonomiškumą. Tai reiškia, kad vietos savivalda sprendžia vietinės bendruomenės problemas, o kartu ir įgyvendina jai perduotas valstybines funkcijas. Taigi yra derinama teritorinių administracinių vienetų turima autonomija su centrinės valdžios galimybe tam tikrais atvejais nustatyti ne tik veikimo gaires, bet įgalinti veikti konkrečiu būdu.

Analizuojant jau aptartas vietos savivaldos prigimties teorijas bei Lietuvos vietos savivaldų organizavimo modelį, pagrįstai galima teigti, kad labiausiai galėtų atitikti vietos savivaldos dualizmo teoriją. Savivaldai suteikiama plati autonomijos teisė, laisvė savarankiškai priimti sprendimus bendruomenės interesams tenkinti. Tačiau savivaldos teisė administraciniams teritoriniams vienetams yra laiduojama<sup>71</sup>. Tai rodo, kad centrinė

---

<sup>70</sup> MAČIULYTĖ, J., RAGAUSKAS, P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus aureus, 2007, p. 30-31.

<sup>71</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *1998 m. vasario 18 d. nutarimas byloje „Dėl savivaldybių veiklos administracinės priežiūros subjektų“*, Nr. 2/97.

valdžia suteikia savivaldos teisę, o ne tik ją pripažįsta, kaip analizuotoje bendruomenės laisvės teorijoje. Todėl teigiama, kad savivaldos teisė yra valstybės teisėkūros rezultatas, o ne prigimtinė teisė<sup>72</sup>.

Tačiau teisę spręsti dėl savivaldybių steigimo riboja konstitucinis šio instituto įtvirtinimas. Įstatymų leidėjas yra laisvas nuspręsti dėl savivaldybių skaičiaus, jų steigimo, teritorinio paskirstymo bei teritorinių pasikeitimų, bet ne dėl paties instituto egzistavimo. Nors valstybė nustato vietos savivaldos funkcijas bei veikimo sritis, tačiau autonomiškumas nėra paneigiamas. Jis atsiskleidžia per tai, kad pareigos dažniausiai yra nustatomos bendrąja taisykle, o pati vietos savivalda turi teisę ir kartu pareigą pritaikyti tą taisyklę atsižvelgiant į individualius bendruomenės poreikius ar kitas specifines aplinkybes.

Kaip matyti iš konkrečių analizuotų vietos savivaldos prigimties teorijų, vietos savivaldos autonomiškumas yra ribojamas platesne apimtimi tik vienintelėje valstybinės vietos savivaldos teorijoje. Likusios teorijos suteikia autonomiją arba ją riboja tik nedidele apimtimi. Taigi paprastai vietos savivaldos institutas yra siejamas su galimybe priimti sprendimus savo nuožiūra bei atsižvelgiant į vietos bendruomenės interesus.

Pozicijų ir teorijų įvairovė visgi rodo, kad konkreti sistema pasirenkama individualiai nustatant kiekvienos valstybės vietos savivaldos ir centrinės valdžios santykį. Bendruomenių poreikiai ir prioritetai gali skirtis valstybėse dėl geografinės, socialinės ir kultūrinės padėties<sup>73</sup>. Todėl yra atsižvelgiama į valstybės vietos savivaldos instituto istorinį formavimąsi bei tradicijas. Taip pat ir į tai, kokios konkrečios funkcijos ir įgalinimai yra suteikiami atitinkamos valstybės vietos savivaldos institucijoms.

Toliau šiame magistro darbe nagrinėjamos vietos savivaldos funkcijos. Jų analizė detaliau atskleidžia teritorinės administracinės valdžios reikšmę ir vietą Lietuvos viešosios valdžios sistemoje bei jos savarankiškumo lygį įgyvendinant jai pavestas funkcijas.

### **2.3. Vietos savivaldos funkcijos**

Išanalizavus vietos savivaldos sampratą bei instituto prigimtį, akivaizdu, kad vietos savivalda siejama su turimų teisių ir pareigų visuma. Šiame magistro darbo skyriuje yra analizuojamos vietos savivaldos institucijų funkcijos, jų reikšmė suvokiant vietos savivaldos sampratą bei paskirtį.

---

<sup>72</sup> ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, p. 279.

<sup>73</sup> Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė Nr. 2009/C 100/06 dėl Visuotinės svarbos paslaugų ir globalizacijos gairių. OL 2009 C 100 skyrius 52 tomas, p. 33.

Prieš pradedant analizuoti minėtas vietos savivaldos instituto funkcijų rūšis, pažymėtina, kad aptarta vietos savivaldos samprata bei prigimties teorijos iš esmės leidžia daryti išvadą, kad vietos savivalda yra institutas, skirtas tenkinti viešuosius teritorinės bendruomenės interesus<sup>74</sup>. Taigi nesvarbu pagal kokią klasifikaciją skirstysime savivaldybių funkcijas, jų įgyvendinimas bus siejamas su viešojo intereso tenkinimu<sup>75</sup>. Tokią poziciją patvirtina ir savivaldybės, kaip viešojo juridinio asmens, statusas, kurio steigimo tikslas yra tenkinti viešuosius interesus. Savivaldybių tenkinami viešieji interesai yra konkretaus administracinio teritorinio vieneto gyventojų ar jų dalies interesai, kuriuos vykdydama jai priskirtas funkcijas yra įpareigota tenkinti savivaldybė<sup>76</sup>.

Konkrečios vietos savivaldos institucijų funkcijų rūšys yra reikšmingos analizuojant vietos savivaldos institucijų sprendimų priėmimo laisvę. Vykdamas funkcijas savivaldybės gali turėti daugiau savarankiškumo nei vykdamas kitas. Būtent pagal šiuos kriterijus yra klasifikuojamos savivaldybių funkcijų rūšys. Kiekviena iš jų aptariama toliau šiame magistro darbo skyriuje.

### **2.3.1. Funkcijų rūšys pagal sprendimų priėmimo laisvę**

Pagal turimą sprendimų priėmimo laisvę savivaldybių funkcijos gali būti (1) savarankiškosios ir (2) valstybinės (Vietos savivaldos įstatymo 5 str. 1 d.). Toliau detalizuojamos kiekviena iš šių rūšių išskiriant jų skirtumus bei kiekvienos iš jų vietos savivaldos institucijoms suteikiamą kompetenciją.

Įgyvendindama savarankiškąsias funkcijas savivaldybė veikia pagal teisės aktų jai suteiktą kompetenciją ir atsižvelgdama į bendruomenės interesus. Tačiau turi sprendimų iniciatyvos ir priėmimo laisvę, savarankiškai vertina sprendimo tikslingumą, nustato jo įgyvendinimo užtikrinimą. Toks reguliavimas atitinka ir Chartijoje, kaip supranacionaliniame teisės akte, nustatytąjį. Joje įvardijama, kad savivaldos organams gali būti suteikiamos specialios paskirties funkcijos, t.y. savarankiškosios funkcijos pagal nacionalinį reglamentavimą.

Vietos savivaldos įstatyme numatytas savarankiškųjų savivaldybių funkcijų sąrašas nėra baigtinis, todėl galimos ir kitos funkcijos, kurios nepriskirtos valstybės institucijoms. Konkrečiai neapibrėžtas vietos savivaldos institucijų funkcijų sąrašas suteikia lankstumo

---

<sup>74</sup> ŠILEIKIS, E. Savivaldos teisė: aktualūs aiškinimo ir įgyvendinimo klausimai. *Teisė*, 2002, t. 42, p. 130-144, p. 134.

<sup>75</sup> Viešojo intereso bei bendrųjų interesų sąvokos šiame magistro darbe jau yra analizuotos nagrinėjant teisių bei laisvių ribojimo sąlygas. Kaip ir buvo nurodyta, viešojo intereso sąvoka negali būti konkrečiai apibrėžta, kiekvienu atveju ji vertinama ir įgyvendinama individualiai ir atsižvelgiant į visas susijusias aplinkybes. Vietos savivaldos instituto prasme viešieji interesai apibrėžiami įgyvendinant konkrečias funkcijas, kurios nukreiptos tenkinti vietos bendruomenės interesus.

<sup>76</sup> ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, p. 282.

bei daugiau galimybių užtikrinti bendruomenės interesus. Lankstumas šiuo atveju yra labai svarbus, nes bendruomenės interesai yra dinamiški ir gali kisti<sup>77</sup>. Tai reiškia, kad atsiradus naujam bendruomenės poreikiui, kuris nėra priskirtas prie savarankiškų savivaldybės funkcijų, bet taip pat nėra ir centrinės valdžios kompetencijų dalis, savivaldos institucijos yra laisvos imtis tų klausimų sprendimo. Jeigu paaiškėja, kad vietos savivalda nėra pajėgi pati užtikrinti atitinkamo klausimo arba jis geriau bus užtikrinamas valstybiniu lygiu, jis turi būti perduodamas centrinės valdžios kompetencijai. Tai atlikti įpareigoja subsidiarumo principas.

Tuo tarpu valstybinės funkcijos yra valstybės savivaldybėms perduotos vykdyti funkcijos. Atsižvelgiant į vietos gyventojų interesus laikoma, kad šias funkcijas geriau įgyvendinti gali būtent vietos savivalda. Toks modelis taip pat reikalauja mažiau finansinių resursų nei steigti tam tikrus valstybinio administravimo subjektus vietos savivaldoje. Atsižvelgiant į tai, kad valstybės valdymo sistema yra vientisa bei siekia iš esmės bendrų tikslų, todėl toks sprendimas yra pagrįstas ir racionalus.

Įgyvendindama šias funkcijas savivaldybė taip pat turi sprendimų priėmimo laisvę. Tačiau ji yra ribojama ne tik teisės aktų ir bendruomenės interesų, kaip įgyvendindama savarankiškąsias funkcijas, bet ir valstybės institucijų ar pareigūnų sprendimų. Funkcijų vietos savivaldai perdavimas gali būti siejamas su pakankamai detaliai nustatyta šių funkcijų įgyvendinimo tvarka, kontrolės ar priežiūros mechanizmais<sup>78</sup>. Taigi sprendimų priėmimo laisvė yra daugiau apribota nei savarankiškųjų funkcijų atveju.

Nors nustatyta siauresnės apimties sprendimų priėmimo laisvė, tačiau įgyvendinant perduotąsias funkcijas Chartija vis tiek įgalioja savivaldybių institucijas veikti savo nuožiūra ir kaip galima labiau atsižvelgti į vietos sąlygas (Chartijos 4 str. 5 d.). Tai reiškia, kad centrinės valdžios deleguotos funkcijos turi būti individualizuojamos pagal konkrečias aplinkybes. Savivaldybės turi galimybę spręsti dėl labiausiai bendruomenės poreikius atitinkančio funkcijų deleguotųjų įgyvendinimo būdo. Tokios pareigų įgyvendinimo sąlygos gali būti siejamos su nacionaliniu lygiu įtvirtintu vietos savivaldos savitvarkos principu.

Teisės mokslo darbuose yra išskiriama papildoma vietos savivaldos institucijų funkcijų rūšis, kurioje vietos savivaldos sprendimų priėmimo laisvė yra dar labiau

---

<sup>77</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. kovo 5 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos atliekų tvarkymo paslaugų srityje“, Nr. 44/2011.

<sup>78</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. vasario 11 d. sprendimas byloje „Dėl Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo nuostatų, susijusių su savivaldybės tarybos nario pareigų nesuderinamumu su kitomis pareigomis, savivaldybių tarybų funkcijų nustatymu, savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų institucijų įgaliojimais, išaiškinimo“, Nr. 49/2000.

apribota. Tai valstybės vardu savivaldybių vykdomos funkcijos<sup>79</sup>. Nacionaliniuose teisės aktuose tokia funkcijų rūšis nėra išskiriama. Manytina, kad valstybės vardu įgyvendinamos funkcijos yra priskirtos prie valstybės vietos savivaldoms perduotų funkcijų nustatant jų įgyvendinimui detalesnius reikalavimus bei didesnę kontrolę.

Taigi nagrinėjamos funkcijų rūšys, t.y. savarankiškos ir valstybės perduotos, gali būti atibojamos analizuojant savivaldybės turimą sprendimų priėmimo laisvę. Įpareigojantis nurodymas vykdyti atitinkamą funkciją, detalus funkcijos įgyvendinimo reglamentavimas, įgyvendinimo kontrolė bei suteikiamas finansavimas dažniausiai reiškia, kad funkcija nėra savarankiška. Ji perduodama valstybės nustatant atitinkamą reguliavimą. Priešingu atveju, kai suteikiama plačios apimties sprendimų priėmimo laisvė, funkcija paprastai turėtų būti savarankiška. Toks skirstymas ne mažiau svarbus tada, kai siekiama nustatyti savivaldybės laisvės apimtį priimant sprendimus savo nuožiūra.

### **2.3.2. Funkcijų rūšys pagal veiklos pobūdį**

Pagal veiklos pobūdį taip pat išskiriamos šios vietos savivaldos funkcijos: (1) vietos valdžios, (2) viešojo administravimo bei (3) viešųjų paslaugų teikimo (Vietos savivaldos įstatymo 5 str. 2 d.).

Vietos valdžios funkcija nėra tiesiogiai apibrėžta teisės aktuose, tačiau nurodoma, kad vietos valdžios funkciją įgyvendina savivaldybės taryba ir meras vykdydami jiems įstatymo suteiktus įgaliojimus. Todėl vietos valdžios funkcija bei jos samprata analizuotina vertinant savivaldybės tarybos bei mero atliekamas funkcijas.

Savivaldybės taryba vykdo dviejų rūšių funkcijas – išimtinės ir paprastosias (Vietos savivaldos įstatymo 16 str.). Išimtinės funkcijos yra orientuotos į vidinį vietos savivaldos institucijų veikimo nustatymą bei užtikrinimą. Jos negali būti perduodamos įgyvendinti jokiai kitai institucijai. Tuo tarpu paprastosios funkcijos daugiausiai yra susiję su kitų vietos savivaldos funkcijų įgyvendinimu. Konkrečiai su biudžetinių ir viešųjų įstaigų veikla, jos kontrole ir priežiūra. Tuo tarpu meras yra atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei (Vietos savivaldos įstatymo 20 str.). Pagrindinės jo funkcijos yra savivaldybės tarybos veiklos organizavimas bei savivaldybės atstovavimas.

Kadangi vietos savivaldos institucijų analizė nėra šio magistro darbo temos dalis, todėl plačiau ši vietos valdžios funkcija neanalizuojama. Ji išskiriama siekiant atskleisti vietos savivaldos funkcijų klasifikaciją. Apibendrintai galima teigti, kad vietos valdžios

---

<sup>79</sup> ASTRAUSKAS, A. *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra*: mokomasis leidinys. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 18.

funkcija užtikrina vidinį vietos savivaldos institucijų veiklos organizavimą bei savivaldybės atstovavimą.

Viešojo administravimo funkcija įpareigoja savivaldybę nustatyti paslaugų teikimo būdą, taisykles, režimą, steigti biudžetines ir viešąsias įstaigas, pasirinkti viešųjų paslaugų teikėjus, prižiūrėti ir kontroliuoti viešųjų paslaugų teikimą. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo<sup>80</sup> (toliau – Viešojo administravimo įstatymas) 5 str. išskiriamos šios pagrindinės viešojo administravimo sritys: (1) administracinis reglamentavimas, (2) įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė arba priežiūra, (3) administracinių paslaugų teikimas, (4) viešųjų paslaugų teikimo administravimas, (5) viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.

Įgyvendindamos viešąjį administravimą vietos savivaldos institucijos nustato kitų ūkinės veiklos laisvės subjektų taisykles, kontroliuoja jų įgyvendinimą bei imasi teisinių priemonių tais atvejais, kai jų nesilaikoma<sup>81</sup>. Savivaldybės tikslas užtikrinti palankias sąlygas steigti verslui bei skatinti jį imtis bendruomenei naudingų iniciatyvų<sup>82</sup>.

Viešojo administravimo funkcija yra svarbi analizuojamai magistro temai, nes ji įgalina savivaldybę veikti kaip ūkinės veiklos reguliuotojui. Toks savivaldybės statusas yra viena iš priežasčių, kodėl nustatytas draudimas savivaldybės kontroliuojamiems juridiniams asmenims vykdyti ūkinę veiklą. Motyvuojama tuo, kad savivaldybė negali veikti ir kaip ūkinės veiklos reguliuotojas, ir kaip ūkinės veiklos vykdytojas vienu metu, nes atsiranda interesų konflikto situacija<sup>83</sup>. Šis argumentas yra plačiau analizuojamas toliau šiame magistro darbe kaip viena iš naujojo reguliavimo priežasčių.

Dar viena vietos savivaldos funkcija – viešųjų paslaugų teikimas. Savivaldos institucijos įpareigosotos garantuoti nepertraukiamą viešųjų paslaugų teikimą visiems konkrečiam teritorinio administracinio vieneto gyventojams. Viešosios paslaugos apibūdinamos kaip veikla socialinėje, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitose įstatymų numatytose viešųjų paslaugų teikimo srityse (Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 18 d.).

---

<sup>80</sup> Čia ir toliau Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo straipsniai cituojami iš Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999 m. liepos 9 d., nr. 60-1945.

<sup>81</sup> Papildomai pažymėtina, kad vietos savivaldos institucijos vykdydamos viešąjį administravimą daro įtaką ir privatiems ūkio subjektams. Pavyzdžiui, viešųjų paslaugų teikimo administravimas apima konkrečių sąlygų, teikimo būdo, taisyklių atitinkamos viešosios paslaugos teikti nustatymą. Šių sąlygų turi laikytis privataus kapitalo subjektai, jeigu yra suinteresuoti tų viešųjų paslaugų teikimu.

<sup>82</sup> Pažymėtina, kad sąlygų verslo plėtrai sudarymas ir šios veiklos skatinimas yra viena iš savivaldybių savarankiškųjų funkcijų, numatyta Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 38 p.

<sup>83</sup> Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. *Sprendimų poveikio konkurencijai gairės* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://kt.gov.lt/uploads/documents/files/Naujienos/news\\_2012-06-11\\_gaires\(1\).pdf](https://kt.gov.lt/uploads/documents/files/Naujienos/news_2012-06-11_gaires(1).pdf)>, p. 8.



Valstybės kontrolė vienoje iš valstybinio audito ataskaitų<sup>84</sup> nurodė, kad viešųjų paslaugų samprata nėra aiškiai apibrėžta ir suprantama pačioms jas teikiančioms institucijoms. Dėl to yra sunku nustatyti kokias būtent veiklas gali vykdyti savivaldybės institucijos teikdamos viešąsias paslaugas.

Šis aspektas ir nustatčius naująjį draudimą liko aktualus, nes viešųjų paslaugų samprata nebuvo pakeista ar sukonkretinta. Dar daugiau – kartu su analizuojamais Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais kartu pakeitus ir 9 str. 2 d. buvo papildomai nustatyta, jog tais atvejais, kai viešųjų paslaugų teikimas yra susijęs su ūkine veikla, turi būti laikomasi reikalavimų, kurie taikomi siekiant vykdyti ūkinę veiklą. Tokiu reguliavimu iš esmės įvesta papildoma sąvoka – viešosios paslaugos, susijusios su ūkine veikla – kuri įstatyme ar atitinkamuose metodiniuose išaiškinimuose nėra pateikiama. Šie teisinio reguliavimo neaiškumai yra analizuojami toliau šiame darbe plėtojant kitus naujojo Vietos savivaldos įstatyme nustatyto reguliavimo probleminius aspektus. Todėl savivaldybių funkcijų nagrinėjimo kontekste apsiribojama tik problemos identifikavimu.

Savivaldybė ir jos valdomos institucijos viešųjų paslaugų neteikia, išskyrus atvejus, kai nėra viešųjų paslaugų teikėjo. Viešąsias paslaugas teikia valstybės ir savivaldybių kontroliuojami juridiniai asmenys. Paprastai ši funkcija įgyvendinama steigiant biudžetines ir viešąsias įstaigas, savivaldybės įmones, akcines bendroves ir kitus subjektus. Taip pat yra galimybė pasitelkti privataus sektoriaus subjektus, t.y. fizinius ar juridinius asmenis, ir jiems perduoti viešųjų paslaugų teikimą.

Šiuo klausimu Konstitucinis Teismas konstatavo, jog užtikrindama viešųjų paslaugų teikimą savivaldybė yra įpareigota nepažeisti sąžiningos konkurencijos laisvės, t.y. paslaugų teikėjus atrinkti konkurso būdu pagal jų galimybes užtikrinti paslaugų prieinamumą, jų teikimo nepertraukiamumą ir gerą kokybę<sup>85</sup>. Siekis užtikrinti konkurenciją tarp viešojo ir privataus sektoriaus subjektų taip pat yra viena iš priežasčių priimant Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus dėl savivaldybių valdomų juridinių asmenų galimybės vykdyti ūkinę veiklą. Jais yra siekiama, kad savivaldybės įmonės steigimas būtų *ultima ratio* priemonė tais atvejais, kai privatūs ūkio subjektai negali užtikrinti atitinkamų vietos bendruomenės poreikių. Sąžiningos konkurencijos užtikrinimo problemos bei jų ryšys su savivaldybės kontroliuojamų juridinių asmenų vykdoma ūkine veikla yra plačiau analizuojamos toliau šiame magistro darbe.

---

<sup>84</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar valstybės ir savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas užtikrina naudą visuomenei*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-10-9-11.

<sup>85</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *2015 m. kovo 5 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos atliekų tvarkymo paslaugų srityje“*, Nr. 44/2011.

Išanalizuota savivaldybės funkcijų klasifikacija rodo pagrindines savivaldybių veiklos kryptis. Tai vietos valdžia, viešasis administravimas bei viešųjų paslaugų teikimas. Kiekviena iš šių sričių pasižymi tik jai būdingomis savivaldybių įgyvendinamomis funkcijomis bei yra vykdoma siekiant skirtingų tikslų. Šiame magistro darbe analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai siejami su viešojo administravimo funkcija bei viešųjų paslaugų teikimu, todėl toliau jie yra vertinami šių funkcijų kontekste.

Apibendrinus visus šioje magistro darbo dalyje nurodytus aspektus darytina išvada, kad vietos savivaldos institutas yra reikšminga viešosios valdžios dalis. Tinkamas jo įgyvendinimas užtikrina demokratiją bei konstitucinę santvarką. Vienas iš esminių vietos savivaldos instituto požymių yra autonomiškumas bei galimybė veikti savarankiškai priimant su vietos bendruomenės interesų tenkinimu susijusius sprendimus. Tačiau pateikta analizė kartu kelia reikšmingas sistemines problemas. Nepaisant to, kad savivaldybių funkcijos tiesiogiai apibrėžtos Vietos savivaldos įstatyme bei pateiktas pavyzdinis jų sąrašas, toks teisinis reguliavimas vis tiek neužtikrina pakankamo aiškumo. Trūksta principinio supratimo, kokią funkciją bendruoju požiūriu savivaldybės atlieka valstybės valdymo sistemoje. Identifikuoti probleminiai aspektai yra glaudžiai susiję su šiame magistro darbe analizuojama tema bei draudimu savivaldybių kontroliuojamoms įmonėms užsiimti ūkine veikla. Dėl šios priežasties jie detaliau analizuojami atitinkamuose šio magistro darbo skyriuose.

### 3. Draudimas savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims vykdyti ūkinę veiklą

Nuo 2017 m. liepos 1 d. įsigaliojo Vietos savivaldos įstatymo redakcija, kuria įstatyme įtvirtintas naujas 9(1) str., draudžiantis savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims vykdyti ūkinę veiklą. Išimtiniai atvejai galimi tik gavus Konkurencijos tarybos leidimą dėl konkrečios ūkinės veiklos vykdymo. Magistro darbe nagrinėjamos temos kontekste šis pakeitimas yra analizuotinas kaip ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo atvejis.

Atsižvelgiant į tai, šioje magistro darbo dalyje nagrinėjant konkrečias dabartinio reguliavimo nuostatas yra vertinamos pagrindinės nustatytos taisyklės bei jų įgyvendinimas. Nagrinėjamas ne tik Vietos savivaldos įstatymo 9(1) str. nuostatos teisinis aiškumas, bet ir į praktiniai jos taikymo bei įgyvendinimo aspektai.

Papildomai pažymėtina, jog magistro darbe analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai buvo iniciuoti kartu su dar trijų įstatymų pakeitimais<sup>86</sup>. Tai Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymas<sup>87</sup> (toliau – Paramos įstatymas), Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas bei Konkurencijos įstatymas. Šie pakeitimai siekė spręsti problemas, susijusias su valstybės ir savivaldybių valdomų įmonių specifika<sup>88</sup>. Atsižvelgiant į ribotą šio magistro darbo apimtį, orientuojamasi tik į su Vietos savivaldos įstatymo pakeitimu susijusius klausimus. Kituose įstatymuose numatyti pakeitimai nagrinėjami tais atvejais, kai jie reikšmingai susiję su magistro darbo tema.

Tokia struktūrinė analizė suteikia galimybę įvertinti Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintą draudimą ūkinės veiklos laisvės ribojimo kontekste. T.y. leidžia įvertinti, ar toks draudimas yra proporcingas siekiamiems tikslams, ar nėra pernelyg suvaržyta savivaldybių valdomų juridinių asmenų, kaip viešųjų juridinių asmenų, ūkinės veiklos laisvė.

---

<sup>86</sup> Lietuvos Respublikos Prezidentas. Įstatymų projektų Reg. Nr. XIIP-3816 - XIIP-3819 AIŠKINAMASIS RAŠTAS [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c348bbc2929e11e59c9a8f8c9980906b?jfwid=2r1mews2>>.

<sup>87</sup> Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1993 m. birželio 11 d., nr. 21-506.

<sup>88</sup> Aiškinamajame rašte suformuotos minėtų įstatymų pakeitimų iniciatyvos yra susiję su šiais pagrindiniais aspektais: piktnaudžiavimas paramos institutu ir jos teikimo skaidrumo didinimas (Labdaros ir paramos įstatymas), savivaldybių valdomų įmonių ūkinė veikla ir susijusios problemos (Vietos savivaldos įstatymas), kelio korupcijai užkirtimas (Korupcijos prevencijos įstatymas), poveikio priemonės viešojo administravimo subjektams pažeidus sąžiningos konkurencijos taisykles (Konkurencijos įstatymas).

### 3.1. Pagrindiniai draudimo aspektai

Vietos savivaldos įstatymo 9(1) str. 1 d. nuostata konkrečiai nurodo, jog: „*savivaldybės valdomi juridiniai asmenys nevykdo ūkinės veiklos*“. Analizuojant lingvistiškai formuluotė turėtų būti suprantama taip, kad jokie savivaldybių valdomi juridiniai asmenys nevykdo ūkinės veiklos. Tačiau tokiu atveju nėra aišku, kaip turėtų būti sprendžiamas klausimas savivaldybės valdomų juridinių asmenų, kurie įstatymo priėmimo dieną jau vykdė ūkinę veiklą.

Aiškus atsakymas šiuo klausimu nėra pateikiamas nei įstatymo leidėjo, nei metodiniame lygmenyje. Visgi yra akivaizdu, kad įsigaliojus naujai Vietos savivaldos įstatymo redakcijai tikrai nebuvo nutraukta savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų vykdoma ūkinė veikla. Jie toliau veikia kaip ir iki analizuojamo pakeitimo. Tai suponuoja prielaidą, kad naujasis draudimas yra taikomas tik naujai steigiamiems juridiniams asmenims bei naujai pavedamoms vykdyti ūkinėms veikloms<sup>89</sup>.

Savivaldybės valdomi juridiniai asmenys nėra visiškai eliminuoti iš ūkinės veiklos laisvės subjektų sistemos. Palikta galimybė vykdyti ūkinę veiklą, kai yra tenkinamos visos šios sąlygos: (1) ūkinės veiklos vykdymas yra būtinas siekiant patenkinti savivaldybės bendruomenės interesus; (2) kiti ūkio subjektai tokios veiklos nevykdytų arba vykdytų ne visa apimtimi, kuri yra būtina savivaldybės bendruomenės bendriesiems interesams patenkinti; (3) jeigu dėl to nebus teikiama privilegijų arba diskriminuojami atskiri ūkio subjektai ar jų grupės.

Esant šioms sąlygoms, savivaldybė turi teisę steigti naujus juridinius asmenis arba pavesti atitinkamos ūkinės veiklos vykdymą jau įsteigtoms savivaldybės kontroliuojamoms įmonėms. Tačiau neužtenka vien savivaldybės sprendimo dėl nurodytų sąlygų egzistavimo. Siekiant pavesti tam tikros ūkinės veiklos vykdymą savivaldybės valdomam juridiniam asmeniui, reikalingas Konkurencijos tarybos leidimas (Vietos savivaldos įstatymo 9 str. 4 d.). Jis išduodamas pagal Konkurencijos tarybos patvirtintą tvarkos aprašą<sup>90</sup> (toliau – Tvarkos aprašas).

Savivaldybė privalo gauti Konkurencijos tarybos sutikimą dviem atvejais: (1) steigdama naują juridinį asmenį, kuris vykdys ūkinę veiklą, (2) patikėdama naujos ūkinės veiklos vykdymą jau veikiančiam savivaldybės valdomam juridiniam asmeniui. Tokie į kreipimosi į Konkurencijos tarybą atvejai, patvirtina aukščiau šiame darbe darytą

<sup>89</sup> Papildomai pažymėtina, kad analizuojamų Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų aiškinamajame rašte taip pat nenurodyta, kokį poveikį nustatytas draudimas turi jau įsteigtiems savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims ir jų vykdomoms ūkinėms veikloms.

<sup>90</sup> Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos nutarimas dėl prašymų dėl savivaldybių vykdomos ūkinės veiklos įvertinimo teikimo ir nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo. *Teisės aktų registras*, 2016 gruodžio 30 d., nr. 30035.

prielaidą, kad naujasis reguliavimas, draudžiantis savivaldybės įmonėms užsiimti ūkine veikla, yra taikomas tik naujai steigiamiems juridiniams asmenims bei naujai patikimoms vykdyti ūkinėms veikloms. Tačiau tai kelia papildomą klausimą – niekur neapibrėžiama, kas yra laikoma nauja veikla. Svarstant analizuojamus Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus buvo siūloma nustatyti, kad ūkinė veikla pripažįstama nauja tais atvejais, kai savivaldybės valdomas juridinis asmuo nevykdė jos pastaruosius trejus metus iki pavedimo<sup>91</sup>. Tačiau tokie siūlymai nebuvo patvirtinti, todėl naujos ūkinės veiklos samprata liko neaiški.

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 9(1) str. 4 d. bei Tvarkos aprašo 5 str., prašymas gali būti teikiamas ir sutikimas gali būti išduodamas, jeigu prieš tai, t.y. ne anksčiau nei prieš 6 mėnesius, buvo atlikta konkurencinga procedūra. Jos rezultatai objektyviai turi parodyti, jog neatsirado ūkio subjektas, kuris vykdytų bendruomenės bendriesiems interesams būtiną veiklą viešai skelbiamomis sąlygomis, arba jis atsirado, tačiau tokią veiklą gali vykdyti nepilna apimti. Taigi pagrindinis vertinimo kriterijus yra tai, ar bendruomenės poreikis gali būti patenkinamas privataus ūkio subjekto. Jeigu ne, tuomet laikoma, kad savivaldybė turi užtikrinti tokį poreikį pavesdama paslaugas teikti savo valdomam juridiniam asmeniui arba steigdama naują ūkio subjektą.

Konkurencingos procedūros sąvoka Tvarkos apraše nėra pateikta. Tik nurodyta, jog ji atliekama vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatymu arba savivaldybės parengta tvarka laikantis viešumo, atvirumo, skaidrumo, nediskriminavimo ir sąžiningumo principų. Viešųjų pirkimų procedūra yra aiškiai reglamentuota valstybiniu lygiu. Tačiau kokia gali būti pagal savivaldybės parengtą tvarką atliekama konkurencinga procedūra, iš esmės lieka neaišku.

Paminėtina, kad praktikoje tokia tvarka Lietuvoje iki dabar yra priimta tik viena<sup>92</sup> – tai Kelmės rajono savivaldybės tarybos 2018 m. sausio 25 d. sprendimas dėl konkurencingų procedūrų vykdymo Kelmės rajono savivaldybėje tvarkos aprašo patvirtinimo<sup>93</sup> (toliau – Kelmės tvarkos aprašas). Joje pakartojamos Tvarkos aprašo nuostatos, papildomai tik nurodant, jog šalia konkurencingos viešųjų pirkimų procedūros alternatyviai gali būti atliekamas rinkos tyrimas. Tačiau daugiau informacijos

---

<sup>91</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo Nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projektai Nr. XIIIIP-787, Nr. XIIIIP-787(2), Nr. XIIIIP-1112.

<sup>92</sup> Priimtų tvarkų skaičius nurodomas remiantis Teisės aktų registro duomenų bazėje esančia informacija. Teisės aktų paieškos lange nurodant Konkurencijos tarybos patvirtintą nutarimą dėl prašymų dėl savivaldybių vykdomos ūkinės veiklos įvertinimo teikimo ir nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo bei tikrinant susijusius dokumentus.

<sup>93</sup> Kelmės rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl konkurencingų procedūrų vykdymo Kelmės rajono savivaldybėje tvarkos aprašo patvirtinimo. *Teisės aktų registras*, 2018 sausio 29 d., nr. 1268.

nepateikiama nei apie atvejus, kada ir kokiais pajėgumais toks rinkos tyrimas atliekamas, nei kokiomis sąlygomis, nei kaip vertinami tokio tyrimo rezultatai.

Neigiamai vertinama galimybė tokį rinkos tyrimą, o bendrai vertinant ir bet kurią kitą savivaldybės numatytą procedūrą, taikyti kaip alternatyvą viešojo pirkimo procedūrai. Tvarkos aprašo nuostatos nekelia konkrečių reikalavimų dėl jos atlikimo būdo, apimties, rezultatų pateikimo, jų vertinimo. Todėl gali būti sukurta teisinio neapibrėžtumo ir netikrumo situacija. Netinkamai atlikta konkurencinga procedūra gali būti priežastis atsisakyti išduoti leidimą dėl ūkinės veiklos vykdymo. Neidentifikavus konkrečių reikalavimų, toks vertinimas gali būti neobjektyvus.

Kaip matyti iš šiame magistro darbo poskyryje analizuojamų pagrindinių leidimo išdavimo procedūros aspektų, jie reguliuojami pakankamai lakoniškai ir paliekama daug vietos interpretacijai. Tai reiškia, kad konkreti leidimų išdavimo sistema formuosis vertinant kiekvieną atvejį individualiai. Dėl šios priežasties toliau šiame darbe plačiau analizuojami Konkurencijos tarybos jau nagrinėti atvejai.

### **3.2. Draudimo vykdyti ūkinę veiklą išimčių praktinis įgyvendinimas**

Šiame magistro darbe analizuojamas Vietos savivaldos įstatymo pakeitimas įsigaliojo tik 2017 m. liepos 1 d. Todėl tiek naujasis reglamentavimas, tiek Tvarkos aprašo taikymas, dar nėra plačiai įgyvendinami praktikoje. Taip pat nėra priimta jokių kitų metodinių šaltinių, kurie pateiktų platesnę informaciją bei detaliau aiškintų, pavyzdžiui, draudimo išimčių taikymo sąlygas. Todėl pirmieji du prašymai dėl leidimo savivaldybei pavesti ūkinės veiklos vykdymą savo valdomam juridiniam asmeniui bei jų pagrindu Konkurencijos tarybos priimti nutarimai analizuotini plačiau, kaip vieninteliai tokio įstatyminio reglamentavimo taikymo pavyzdžiai. Kadangi abiem atvejais buvo priimti iš esmės skirtingi sprendimai, tai kartu padės atskleisti bendrą draudimo kryptį bei siekiamus tikslus.

Pirmas prašymas Konkurencijos tarybos buvo išnagrinėtas bei 2017 m. gruodžio 27 d. išduotas pirmasis tokio pobūdžio leidimas savivaldybių valdomam juridiniam asmeniui – UAB „Utenos regiono atliekų tvarkymo centras“ (toliau – Utenos RATC), suteikiantis teisę vykdyti ūkinę veiklą<sup>94</sup>. Antras prašymas buvo gautas iš Kelmės rajono savivaldybės, kuriai 2018 m. vasario 22 d. Konkurencijos taryba atsisakė išduoti leidimą<sup>95</sup>. Toliau plačiau nagrinėjami kiekvienas iš jų. Tai reikšminga vertinant Vietos

---

<sup>94</sup> Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. 2017 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 1S-135 (2017).

<sup>95</sup> Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. 2018 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 1S-19 (2018).

savivaldos įstatyme nustatytas išimtis, kai savivaldybių kontroliuojamiems asmenims yra suteikiama teisė vykdyti ūkinę veiklą, praktinį jų įgyvendinimą bei problematiką.

### **3.2.1. Leidimas UAB „Utenos regiono atliekų tvarkymo centras“ vykdyti ūkinę veiklą**

Leidimas pavesti ūkinės veiklos vykdymą buvo išduotas bendrai šešioms savivaldybėms, t.y. Anykščių, Ignalinos, Molėtų, Utenos, Visagino ir Zarasų savivaldybėms. Jos 2005 m. kartu įsteigė savivaldybių valdomą įmonę, kuri įrengė ir valdo šių savivaldybių atliekų tvarkymo infrastruktūrą.

Konkurencijos taryba įvertino, jog mechaninio biologinio apdoravimo įrenginių eksploatavimas laikytinas ūkine veikla, kuri prisideda prie teigiamo poveikio klimato kaitai ir užtikrina geresnes atliekų tvarkymo galimybes, todėl tenkina bendruomenės bendruosius interesus. Šioms paslaugoms pirkti buvo atliktas tarptautinis viešasis pirkimas atviro konkurso būdu<sup>96</sup>. Trijų pirkime dalyvavusių tiekėjų pasiūlymai buvo atmesti dėl to, kad neatitiko kvalifikacinių reikalavimų, vieno – nepatikslinus duomenų apie kvalifikaciją. Taigi pirkimo sutartis buvo nesudaryta, pretenzijų ar skundų dėl pirkimo procedūros vykdymo taip pat negauta.

Atsižvelgiant į šias aplinkybes padaryta išvada, kad rinkoje nėra reikiamą kvalifikaciją turinčių, tinkamų paslaugų kokybę bei jų nepertraukiamumą galinčių užtikrinti tiekėjų, todėl leista Utenos RATC pavesti vykdyti minėtą ūkinę veiklą. Laikoma, jog tokiu būdu nebus diskriminuojami kiti ūkio subjektai ar jų grupės.

Konkurencijos taryba taip pat konstatavo, jog ūkinė veikla turi būti vykdoma tokiomis pačiomis sąlygomis kaip buvo numatyta vykdant viešojo pirkimo procedūras. Viena vertus, toks iš Tvarkos aprašo 16 p. kylantis reikalavimas skatina sąžiningai ir objektyviai nustatyti viešojo pirkimo sąlygas. Kita vertus – analizuojamo viešojo pirkimo metu nebuvo nustatytos visos reikšmingos paslaugų teikimo sąlygos. Įskaitant ir vieną iš aktualiausių – paslaugų teikimo kainą.

Viešojo pirkimo metu buvo pasiūlymuose dalyviai nurodė siūlomus paslaugų teikimo įkainius, nes būtent pagal mažiausios kainos kriterijų turėjo būti nustatytas laimėjęs subjektas. Tačiau nei vienas iš šių įkainių negali būti vertinamas, kaip numatytas viešojo pirkimo procedūrose ir įpareigoti Utenos RATC. Visi pasiūlymai buvo atmesti dar vertinant tiekėjų kvalifikaciją. Todėl perkančioji organizacija šiame viešojo pirkimo

---

<sup>96</sup> Informacija apie UAB „UTENOS REGIONO ATLIEKŲ TVARKYMO CENTRAS“ skelbtą viešojo pirkimo Nr. 178911 procedūrą. Prieiga per internetą: <[https://pirkimai.eviesiejipirkimai.lt/app/rfq/publicpurchase\\_frameset.asp?PID=305261](https://pirkimai.eviesiejipirkimai.lt/app/rfq/publicpurchase_frameset.asp?PID=305261)>.

procedūrų etape galimai net nevertino pasiūlytų kainų<sup>97</sup>. Jos galėjo būti pripažintos pernelyg didelėmis arba neįprastai mažomis. Tokią išvadą tik dar labiau sustiprina faktas, kad viešajame pirkime tiekėjų už vieną toną apdorotų mišrių komunalinių atliekų pasiūlytos kainos ženkliai skyrėsi. Mažiausia iš jų buvo – 11,17 EUR/t, tuo tarpu didžiausia – 43,17 EUR/t<sup>98</sup>. Atsižvelgiant į aukščiau nurodytus argumentus, lieka neaišku, kokiomis sąlygomis Utenos RATC suteikta galimybė vykdyti veiklą, nes viešojo pirkimo procedūrų metu kaina nebuvo nustatyta. Ši problema aktuali ne tik konkrečiu analizuojamu atveju, tačiau ir bendrai taikant Tvarkos aprašo 16 p. nuostatą.

Ne mažiau svarbi yra ir faktinė aplinkybė, jog konkurencinga procedūra buvo vykdyta paties Utenos RATC, kuriam, kaip jau minėta, neatsiradus privataus ūkio subjekto, galinčio teikti atitinkamas paslaugas, buvo suteikta teisė vykdyti ūkinę veiklą bei užtikrinti savivaldybių bendruomenių bendruosius interesus. Ši aplinkybė nutarime plačiau analizuota nebuvo. Nors pagrįstai galėtų būti pagrindu analizuoti viešųjų pirkimų procedūrų vykdymo skaidrumo bei tinkamumo.

Kaip matyti iš atliktos analizės, nutarimas argumentavimo bei kriterijų aiškinimo prasme yra labai lakoniškas, situacija bei aplinkybės plačiai neaiškinami. Tokia situacija gali būti vertinama dvejopai. Viena vertus, toks Konkurencijos tarybos nutarimas gali būti laikomas priimtu formaliai pritaikant Tvarkos apraše numatytus kriterijus. Kita vertus, plačiau vertinti situaciją neįpareigoja ir Tvarkos apraše numatyta procedūra, todėl galimai toks lakoniškas pobūdis yra pagrįstas *ex ante* kontrolės taikymu.

Atsižvelgiant į tai, kad šio nutarimo pagrindu yra formuojama ne tik kitų tokio pobūdžio leidimų išdavimo praktika, tačiau ir bendras požiūris į tai, kokių ūkinių veiklų vykdymas gali būti laikomas priimtinu bei kokiomis sąlygomis, reikšminga, kad Konkurencijos tarybos praktika formuotųsi išsamesnės analizės pagrindu.

### **3.2.2. Atsisakymas išduoti sutikimą Kelmės rajono savivaldybei**

Kaip jau buvo nurodyta, Konkurencijos taryba atsisakė išduoti sutikimą Kelmės rajono savivaldybei pavesti naujos ūkinės veiklos vykdymą UAB „Kelmės autobusų parkas“. Konkrečiai buvo siekta pavesti teikti didžiagabaričių ir (ar) sunkiasvorių transporto priemonių plovimo paslaugas Kelmės mieste.

Kelmės rajono savivaldybė nurodė, kad konkreti ūkinė veikla yra reikalinga bendruomenės poreikiams tenkinti, nes jos Kelmės mieste niekas neteikia pilna apimtimi

<sup>97</sup> Pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 55 str. 10 d., perkančioji organizacija gali nevertinti viso tiekėjo pasiūlymo, jeigu patikrinusi jo dalį, nustato, kad pasiūlymas turi būti atmestas.

<sup>98</sup> UAB „UTENOS REGIONO ATLIEKŲ TVARKYMO CENTRAS“ viešojo pirkimo Nr. 178911 procedūrų ataskaita [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[http://mw.eviesiejipirkimai.lt/vpm/vpt\\_pub\\_n7\\_vppa\\_print\\_forma\\_1\\_3.asp?DOK\\_ID=2003528194](http://mw.eviesiejipirkimai.lt/vpm/vpt_pub_n7_vppa_print_forma_1_3.asp?DOK_ID=2003528194)>.



ir atlikus konkurencingą procedūrą nepareiškė noro teikti ateityje. Plovyklos paslaugomis naudotąsi tiek fiziniai ir juridiniai asmenys, tiek ir UAB „Kelmės rajono autobusų parkas“.

Atsisakymas iš esmės yra grindžiamas tuo, jog nagrinėjamu atveju nėra bendrojo intereso. Konkurencijos taryba nurodė, kad apklausos būdu atlikta konkurencinga procedūra buvo netinkama, nes orientuota tik į Kelmės rajono įmones. Be to, buvo nustatyta, kad yra bent viena įmonė, kuri gali teikti paslaugas konkrečioje srityje. Toliau detaliau analizuojami Kelmės rajono savivaldybės bei Konkurencijos tarybos pateikti argumentai dėl poreikio vykdyti naują ūkinę veiklą.

Atlikus konkurencingą procedūrą Kelmės rajono savivaldybei buvo pateiktas privataus ūkio subjekto komercinis pasiūlymas dėl galimybės teikti plovimo paslaugas. Faktiškai įvertinusi pasiūlytas paslaugas Kelmės rajono savivaldybė nusprendė, kad jos yra teikiamos nepakankamai kokybiškai ir patogiai, kaina yra per didelė, todėl jų pirkimas būtų ekonomiškai nenaudingas savivaldybės valdomai įmonei.

Konkurencijos taryba nurodo, kad Kelmės rajono savivaldybė nepateikė jokių argumentų, pagrindžiančių, kad bendruomenės nariai yra suinteresuoti atitinkama paslauga. Toks Konkurencijos tarybos argumentas kelia klausimą, kokiais būdais savivaldybės turėtų įrodinėti visuomenės poreikį. Tvarkos aprašas šio klausimo nereguliuoja, su tokio pobūdžio įrodinėjimu susijusių dokumentų taip pat nėra numatyta ir dokumentų, kurie turi būti pateikiami kartu su prašymu išduoti leidimą, sąrašė. Taigi šiuo aspektu atsiskleidžia dar vienas Tvarkos aprašo lakoniško reguliavimo trūkumas, kai plačiau paaiškintos procedūros nebuvimas apsunkina įgyvendinimą.

Plačiau analizuotina Konkurencijos tarybos pozicija, kad UAB „Kelmės autobusų parkas“ vykdydama veiklą, dėl kurios vykdymo prašymas buvo atmestas, ne tik didintų savivaldybės valdomos įmonės finansinius išteklius, tačiau taip pat galėtų plauti jai priklausančius autobusus. Konkurencijos tarybos teigimu, tai rodo, kad būtų tenkinami konkrečios įmonės, tačiau ne vietos savivaldos bendruomenės interesai.

Šį argumentą galima analizuoti ir pateikiant priešingą nuomonę. Vietos gyventojai iš esmės yra savivaldybės valdomų įmonių savininkai, todėl savivaldybės valdomų įmonių sutaupytos lėšos arba papildomai gautos lėšos, kurios didesne apimtimi galės būti panaudotos vietos bendruomenės interesų tenkinimui. Valstybės kontrolė audito ataskaitoje taip pat atkreipia dėmesį į tai dėmesį bei nurodo, kad pelnas gautas iš savivaldybės valdomų įmonių veiklos arba mokami dividendai turėtų būti panaudojami

vietos bendruomenės poreikių tenkinimui<sup>99</sup>. Tokia pozicijų įvairovė atsiranda dėl to, kad valstybėje nėra vieningos politikos dėl vietos savivaldos instituto esmės bei tikslų nėra, savivaldybės valdomų įmonių funkcijų bei galimo pelno siekimo.

Kita dalis Konkurencijos tarybos pateikiamų argumentų yra susijusi su Kelmės rajono savivaldybės atlikta konkurencinga procedūra. Ji buvo atlikta ne remiantis Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatomis, o šiame darbe jau minėtu Kelmės tvarkos aprašu vykdant apklausą. Be pakankamai formalių argumentų, tokių kaip Kelmės tvarkos aprašo priėmimas jau po atliktos konkurencingos procedūros, nurodomi ir kiti – glaudžiai susiję su Tvarkos aprašo platesniu aiškinimu bei šiame darbe jau identifikuotais jo probleminiais aspektais.

Konkurencijos taryba nurodė, kad konkurencinga procedūra neatitiko viešumo principo. Informacija apie apklausą buvo paskelbta ir prieinama tik regiono mastu. Todėl kitiems tiekėjams nebuvo užtikrintos galimybės dalyvauti apklausoje bei pateikti pasiūlymus. Atliekant konkurencingą procedūrą taip pat nebuvo laikytasi skaidrumo principo. Iš anksto nebuvo numatyti atrankos bei plovimo paslaugai keliami kriterijai. Todėl nėra aišku, kuo remiantis buvo priimtas Kelmės rajono savivaldybės sprendimas, kad gautas komercinis pasiūlymas yra netinkamas dėl patogumo ir paslaugos kainos. Taigi galimi argumentai tiek pagrindžiantys Konkurencijos tarybos priimtą nutarimą dėl viešumo, skaidrumo ir sąžiningumo principų nesilaikymo atliekant apklausą, tiek ir juos paneigiantys.

Tvarkos aprašas iš esmės suteikia galimybę konkurencingą procedūrą atlikti pagal savivaldybių pačių priimtas tvarkas, tačiau jokių gairių, kriterijų ar kitų konkretinančių aspektų nėra pateikiama. Vienintelis reikalavimas – laikytis viešųjų pirkimų procedūros principų. Taigi būtų galima teigti, jog savivaldybės turi visišką laisvę savarankiškai ir individualiai pasirinkti, kaip bus atlikta konkurencinga procedūra. Tačiau kaip akivaizdu iš Konkurencijos tarybos nutarimo neduoti sutikimo Kelmės rajono savivaldybei patikėti ūkinės veiklos vykdymą jos valdomai įmonei, leidimo išdavimo procedūrai keliami reikalavimai nėra tokie formalūs, kaip galėtų atrodyti iš lakoniškai formuluojamo Tvarkos aprašo.

Apibendrinus aukščiau aptartus leidimo pavesti vykdyti ūkinę veiklą procedūros įgyvendinimo atvejus, darytina analogiška išvada kaip ir teoriniu lygiu šiame skyriuje išanalizavus pagrindinius draudimo aspektus. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų vykdymas nėra sklandus ir aiškus. Viena vertus, Tvarkos aprašas yra lakoniškas,

---

<sup>99</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9, p. 13.

nedetalizuoja procedūros ir nenustato aiškių reikalavimų. Kita vertus, Konkurencijos tarybos vertinimas grindžiamas platesniais ir iš anksto nenustatytais kriterijais. Jaučiamas metodinių šaltinių ir gilesnio leidimų išdavimo procedūros suvokimo trūkumas. Todėl pagrįstai kyla abejonių dėl galimybės tokiu reguliavimu pasiekti užsibrėžtus tikslus, tobulinti vietos savivaldos institucijų veiklą bei užtikrinti sąžiningą konkurenciją tarp viešojo ir privataus sektoriaus subjektų.

#### **4. Draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla vertinimas konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo aspektu**

Šiame magistro darbe jau analizuota konstitucinė ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva nėra absoliučios ir gali būti ribojamos. Savivaldybių valdomų įmonių ūkinės veiklos atžvilgiu taikomas tas pats principas. Tinkamo savivaldybių santykio su jų valdomais juridiniais asmenimis palaikymas turi reikšmę visos valstybės politikai ir ekonomikai, tinkamam procesų kontroliavimui. Todėl šių subjektų specifiškumas lemia, jog turi būti vykdoma savivaldybės valdomų įmonių strateginė ir operatyvinė priežiūra. Taip užtikrinamas profesionalus valdymas, finansinės ir socialinės veiklos gerinimas<sup>100</sup>. Taigi valstybė gali tam tikra apimtimi daryti įtaką vietos savivaldos veikimui, o tuo pačiu ir galimybei per savo valdomus juridinius asmenis vykdyti ūkinę veiklą. Tačiau tokia įtaka, kaip jau buvo analizuota šiame darbe, turi būti proporcinga.

Kaip jau buvo nurodyta analizuojant konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo galimybes, atitinkami ribojimai galimi, jeigu jie daromi įstatymu, siekiant viešojo intereso, yra proporcingi ir kitomis alternatyviomis priemonėmis neįmanoma pasiekti atitinkamo pobūdžio siekiamų tikslų. T.y. laikantis ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo sąlygų.

Nustačius tokias sąlygas yra siekiama, kad teisės nebūtų ribojamos daugiau negu pagrįsta. Konstitucinio Teismo doktrinoje laikomasi nuomonės, jog negalimas toks Konstitucijos taikymas, kai siekiant apsaugoti vieną teisinį gėrį yra paneigiama kitos vertybės apsauga ar įgyvendinimas. Konkrečiai yra nurodoma, jog turi būti rasti sprendimai, kad nė viena iš tokių vertybių nebūtų paneigta ar nepagrįstai apribota<sup>101</sup>. Taigi turi būti atsižvelgiama į siekiamų tikslų ir laukiamo rezultato santykį bei galimas alternatyvias priemones.

Toliau analizuotinos draudimo savivaldybių valdomoms įmonėms užsiimti ūkine veikla priežastys, siekiami tikslai, galimi neigiami padariniai bei galimybė alternatyviomis ir mažiau ūkinės veiklos laisvę ribojančiomis priemonėmis pasiekti atitinkamus tikslus. Visuma šių toliau pateikiamų duomenų leis padaryti išvadą dėl šiame

---

<sup>100</sup> Baltic Guidance on the Governance of Government owned Enterprises [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2016/02/Governance-of-State-Owned-Enterprises-in-the-Baltic-States.pdf>>, p. 6.

<sup>101</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2001 m. liepos 12 d. nutarimas byloje „Dėl teisėjų algų mažinimo“, Nr. 13/2000-14/2000-20/2000-21/2000-22/2000-25/2000-31/2000-35/2000-39/2000-8/01-31/01; Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. spalio 23 d. nutarimas byloje „Dėl viešojo asmens privataus gyvenimo apsaugos ir žurnalisto teisės neatskleisti informacijos šaltinio“, Nr. 36/2000.

magistro darbe analizuojamo Vietos savivaldos įstatyme įtvirtino draudimo atitikimą konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo pagrindams.

#### **4.1. Draudimą nulėmusios priežastys ir juo siekiami tikslai**

Šiame magistro darbe analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai reiškia permainas tiek ūkinės veiklos laisvės bei iniciatyvos subjektų sistemoje, tiek ir savivaldybių veiklos organizavime. Siekiant tinkamai įvertinti šių pasikeitimų esmę bei ribojimo proporcingumą, analizuojamos šį procesą paskatinusios priežastys bei siekiami tikslai. Kuo ribojimas yra labiau varžantis teises ar laisves, tuo juo siekiami tikslai turėtų būti atitinkamai didesni ir reikšmingi ne tik kokiai nors specifinei, tačiau didelei visuomenės daliai. Toks vertinimas kyla iš jau šiame magistro darbe aptartų bendrųjų teisių ir laisvių ribojimo sąlygų.

Šiame magistro darbe analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai, visų pirma, savivaldybių valdomus juridinius asmenis iš esmės eliminuoja iš ūkinės veiklos laisvės subjektų sistemos, antra, ženkliai siaurina vietos savivaldos institucijų galimybę pasirinkti jai priskirtų funkcijų įgyvendinimo būdą. Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijos Teisės ir Nacionalinio saugumo grupės inicijuojant šį reguliavimą aiškinamajame rašte išskyrė šios pagrindinės problemos: (1) sąžiningos konkurencijos nesilaikymas bei interesų konfliktas, (2) nuostolinga savivaldybės valdomų įmonių veikla, (3) kontrolės mechanizmo nebuvimas, (4) aukštas korupcijos lygis ir viešumo stoka<sup>102</sup>.

Draudimas savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims vykdyti ūkinę veiklą buvo pasirinktas kaip minėtų problemų sprendimo būdas. Toliau atskiruose šio magistro darbo poskyriuose plačiau analizuojamas kiekvienas iš nurodytų probleminių aspektų bei jo sąsajos su draudimu savivaldybių valdomoms įmonėms vykdyti ūkinę veiklą. Analizė pateikiama remiantis nagrinėjamų Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų iniciatorių pateikiamais argumentais.

##### **4.1.1. Sąžiningos konkurencijos nesilaikymas ir interesų konfliktas**

Savivaldybės, kaip viešojo administravimo subjektai, turi pareigą užtikrinti sąžiningą konkurenciją ir vienodą visų rinkoje veikiančių subjektų vertinimą. Visgi didelis toliau šiame magistro darbe plačiau analizuojamas Konkurencijos įstatymo 4 str. pažeidimų skaičius rodo, kad vietos savivaldos institucijos labiau buvo vertinamos kaip ribojančios,

---

<sup>102</sup> Lietuvos Respublikos Prezidentas. Įstatymų projektų Reg. Nr. XIIP-3816 - XIIP-3819 AIŠKINAMASIS RAŠTAS [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c348bbc2929e11e59c9a8f8c9980906b?jfwid=2r1mews2>>.

o ne skatinančios sąžiningą konkurenciją. Tai buvo viena iš priežasčių analizuojamiems Vietos savivaldos įstatymo pakeitimams.

Valstybės kontrolė dar 2009-2010 m. atlikto audito ataskaitoje<sup>103</sup> identifikavo savivaldybes, kaip konkurenciją ribojančius subjektus. Konkrečiai atkreiptas dėmesys į nesąžiningą savivaldybių valdomų įmonių konkuravimą su privačiais ūkio subjektais. Tokiu atveju kyla interesų konfliktas, nes savivaldybė turi dvejopą interesą: (1) turi užtikrinti sąžiningą konkurenciją visiems rinkos dalyviams, tačiau tuo pačiu (2) turi interesą siekti finansinės jos valdomos įmonės naudos, kuri būtų didesnė suteikus išimtines ar specialias teises teikti atitinkamas paslaugas<sup>104</sup>.

Taigi problema iš esmės kyla savivaldybei pavedant atitinkamas paslaugas teikti jos valdomai įmonei. Pasirinkus šį būdą nėra vykdoma konkurencinga procedūra, todėl dėl atitinkamų paslaugų teikimo negali konkuruoti kiti rinkoje veikiantys privataus kapitalo subjektai. Savivaldybės valdomiems ūkio subjektams yra suteikiama išimtinė galimybė be jokios konkurencijos teikti atitinkamas paslaugas. T.y. suteikiamos privilegijos, kurių pagrindu yra diskriminuojami privatūs ūkio subjektai. Taip pažeidžiama sąžininga konkurencija. Nurodoma, kad 2010-2015 m. Konkurencijos taryba priėmė 23 nutarimus dėl konkurenciją pažeidžiančių viešojo administravimo subjektų sprendimų<sup>105</sup>. Konkrečiai 2015 m. beveik pusė Lietuvos savivaldybių (29) gavo išpėjimus dėl galimo Konkurencijos įstatymo pažeidimų, 5 savivaldybės pripažintos pažeidusiomis sąžiningą konkurenciją, 4 savivaldybių konkurencijos pažeidimo klausimai yra sprendžiami teismo proceso būdu<sup>106</sup>.

Sąžininga konkurencinga gali būti pažeidžiama ne tik tiesiogiai pavedant atitinkamų paslaugų teikimą savivaldybės įmonei, bet taip pat ir suteikiant kitokį pranašumą. Pavyzdžiui, suteikiant galimybę neatlygintinai naudotis savivaldybės turimu turtu, gauti paramą, finansavimą, kredito garantijas ar kitas lengvatas. Tokiu būdu savivaldybės valdomi juridiniai asmenys turi galimybę nustatyti mažesnę teikiamų paslaugų kainą. Tuo tarpu privatūs subjektai negauna tokių privilegijų.

---

<sup>103</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė valstybinio audito ataskaita. *Konkurencijos laisvės apsauga*. 2010 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-20-10-26.

<sup>104</sup> Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. *Sprendimų poveikio konkurencijai gairės* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://kt.gov.lt/uploads/documents/files/Naujienos/news\\_2012-06-11\\_gaires\(1\).pdf](https://kt.gov.lt/uploads/documents/files/Naujienos/news_2012-06-11_gaires(1).pdf)>.

<sup>105</sup> Lietuvos Respublikos Prezidentas. Įstatymų projektų Reg. Nr. XIIP-3816 - XIIP-3819 AIŠKINAMASIS RAŠTAS [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c348bbc2929e11e59c9a8f8c9980906b?jfwid=2r1mews2>>.

<sup>106</sup> Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Ekspertizė. Ar savivaldybės įmonės galės pradėti veiklą be Konkurencijos tarybos pritarimo? [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/29497/irinka>>.

Sąžiningos konkurencijos neužtikrinimas bei naujų subjektų atėjimo į rinką ribojimas gali lemti neigiamus padarinius. Konkurencijos svarba akcentuojama teisės doktrinoje<sup>107</sup> bei teismų praktikoje<sup>108</sup>. Konkurencija siejama su kokybės, inovacijų diegimo skatinimu, mažesnių kainų užtikrinimu. Iš esmės šie aspektai lemia viešųjų interesų patenkinimą, todėl yra ypatingai svarbu, kad būtų užtikrintas tinkamas jų įgyvendinimas.

Būtent dėl šių priežasčių valstybė ir savivaldybė turi pareigą imtis veiksmų sąžiningai konkurencijai užtikrinti. Šios funkcijos tinkamas neįgyvendinimas pagrįstai nustatytas kaip probleminis valstybės valdymo aspektas ir imtasi ieškoti šios srities gerinimo priemonių. Tikimasi, jog Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai turės teigiamos įtakos verslo sąlygoms ir verslo plėtrai. Bus užkirstas kelias savivaldybių kontroliuojamoms įmonėms piktnaudžiauti privilegijuota padėtimi taip iškreipiant sąžiningą konkurenciją<sup>109</sup>. Įgyvendinus skaidrų ir ekonomiškai pagrįstą naujų ūkio subjektų steigimą savivaldybėse, bus užtikrinta konkurencinga aplinka atitinkamose paslaugų teikimo rinkose savivaldos lygmeniu. Aukštesnis konkurencijos lygis tuo pačiu turės netiesioginės naudos palankesnėms verslo sąlygoms ir vartotojams.

Toliau šiame magistro darbe yra analizuojama, ar pasirinkta priemonė drausti savivaldybių valdomoms įmonėms vykdyti ūkinę veiklą, yra efektyviausia ir geriausiai įgyvendina siekį užtikrinti sąžiningą konkurenciją.

---

<sup>107</sup> Siekis užtikrinti sąžiningą konkurenciją akcentuojamas tiek Lietuvos, tiek ir užsienio teisės mokslininkų darbuose, pavyzdžiui: KŪRIS, E. Ūkinės veiklos laisvė, sąžininga konkurencija ir bendra tautos gerovė (Konstitucijos 46 straipsnio jurisprudencinis komentaras). *Jurisprudencija*, Nr. 64 (56), 2005, p. 56–73, p. 63–64. STANIKŪNAS, R. *Konkurencijos politika: teorija ir praktika*: monografija. Vilnius: TEV, 2009, p. 17–21. Competition & Markets Authority. *Local authorities and competition*. [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/669668/local\\_authorities\\_and\\_competition\\_final\\_report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669668/local_authorities_and_competition_final_report.pdf)>, p. 1. WHISH, R, BAILEY, A. *Competition law*: seventh edition. New York: Oxford University press, Inc., 2012, p. 19–20.

<sup>108</sup> Konkurencijos svarba bei visapusiška reikšmė yra analizuojama Konstitucinio Teismo praktikoje, pavyzdžiui: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. kovo 5 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos atliekų tvarkymo paslaugų srityje“, Nr. 44/2011. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. sausio 15 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos keleivių vežimo paslaugų srityje“, Nr. 6/2012. Taip pat Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje, pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. gegužės 13 d. nutartis administracinėje byloje *Vilniaus rajono savivaldybė prieš Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybą ir kt.*, Nr. A-1469-502/2016. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje *Klaipėdos apskrities verslininkų asociacija prieš Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybą ir kt.*, Nr. Ik-2872-95/2011. Tokios pozicijos laikosi ir Europos Teisingumo Teismas, pavyzdžiui: Europos Teisingumo Teismas. 2009 m. spalio 6 d. sprendimas *GlaxoSmithKline Services Unlimited prieš Europos Bendrijų Komisiją ir kt.* C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P ir C-519/06 P (sujungtos bylos), EU:C:2009:610. Europos Teisingumo Teismas. 2009 m. birželio 4 d. sprendimas *T-Mobile Netherlands BV ir kt. prieš Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit* C-8/08, EU:C:2009:343.

<sup>109</sup> Lietuvos Respublikos Prezidentas. Įstatymų projektų Reg. Nr. XIIP-3816 - XIIP-3819 AIŠKINAMASIS RAŠTAS [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c348bbc2929e11e59c9a8f8c9980906b?jfwid=2r1mews2>>.

#### 4.1.2. Nuostolinga savivaldybės valdomų įmonių veikla

Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai buvo paskatinti nuostolingos savivaldybės valdomų įmonių veiklos bei negebėjimo savarankiškai ir be savivaldybės pagalbos veikti rinkoje. Savivaldybė įgyvendina savo kontroliuojamų įmonių savininko teises. Todėl vienas iš svarbiausių dalykų, kad jų veikla savivaldybei nekeltų nuostolių.

Tuo tarpu 2013-2015 m. savivaldybių įmonių pelno rodikliai nesiekė Lietuvos įmonių rodiklio bei valstybės valdomų įmonių rodiklio<sup>110</sup>. Visi trys vertinti kriterijai, t.y. nuosavo kapitalo grąža, turto grąža, grynasis pelningumas, buvo mažesni nei privačių subjektų, su kuriais buvo lyginta. Nors Valstybės kontrolės audito ataskaitos duomenimis, savivaldybės valdomų įmonių apskaitinis turtas ir nuosavas kapitalas augo, tačiau pajamų ir grynojo pelno rezultatai buvo neigiami. Visgi atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad bendras pelningų ir nuostolingų savivaldybių valdomų ūkio subjektų pasiskirstymas atitinka situaciją privataus kapitalo įmonių atžvilgiu<sup>111</sup>. Taigi privačių įmonių rezultatams panašus rodiklis suponuoja išvadą, kad savivaldybių valdomų įmonių pelningumas atitinka situaciją rinkoje.

Valstybės kontrolė taip pat pažymi, kad net ir sugeneravus pelną savivaldybės kontroliuojamos įmonės ne visais atvejais išmokėdavo dividendus savivaldybėms<sup>112</sup>. Dalis tokių atvejų susiklostė dėl konkrečių priežasčių, pavyzdžiui, ankstesniais metais susidaręs nuostolis, pareiga suformuoti padidintą privalomąjį rezervą ir pan. Tačiau bet kuriuo atveju turėtų būti siekiama didesnės apimties dividendų išmokėjimo.

Pateikti argumentai rodo tai, kad finansinė savivaldybių valdomų įmonių veikla nėra patenkinama bei gali būti laikoma pagrindu valstybei atitinkamu lygiu daryti įtaką vietos savivaldos finansinės veiklos gerinimui.

Kaip pateiktus duomenis iliustruojantis pavyzdys gali būt analizuojama VšĮ „Vilnius veža“ situacija<sup>113</sup>. Nagrinėjant bylą, buvo nustatyta eilė pažeidimų santykiuose tarp savivaldybės bei jos valdomų juridinių asmenų. Konkurencijos taryba nustatė, kad Vilniaus miesto savivaldybė teikė dotacijas ir skyrė kitokią finansinę paramą. Be beveik 145 000 Eur dydžio steigiamojo įnašo, veiklai finansuoti dar buvo skirta beveik 320 000 Eur dotacijų. Šios faktinės aplinkybės reikšmingos ne tik vertinant savivaldybės

<sup>110</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9, pav. 7.

<sup>111</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9, pav. 6.

<sup>112</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9, pav.10.

<sup>113</sup> Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. *2014 m. spalio 22 d. nutarimas Nr. 2S-10/2014*.



padarytas investicijas konkrečios jos valdomos įmonės atžvilgiu, bet taip pat ir konkurenciniu aspektu. Kadangi tokia parama nebuvo suteikta kitiems analogiškas paslaugas teikiantiems subjektams, pagrįstai buvo laikoma, kad tokiu būdu buvo privilegijuotas vienas ūkio subjektas bei pažeista sąžininga konkurencija.

Taigi savivaldybių valdomų įmonių veiklos nuostolingumas patvirtinamas tiek remiantis Valstybės kontrolės pateiktais duomenimis, tiek ir konkrečiu nurodytu Vilniaus miesto savivaldybės pavyzdžiu. Todėl ši sritis pagrįstai išskirta problemine vietos savivaldos instituto veikloje.

Tuo pačiu akivaizdu, kad teigiami finansiniai rodikliai turėtų būti savivaldybės valdomų juridinių asmenų siekiamybė. Tai sukurtų pridėtinę vertę bei neturėtų neigiamos įtakos bendruomenės poreikių tenkinimui. Be to, leistų tiek vystyti ir gerinti paties savivaldybės valdomo juridinio asmens veiklą, tiek ir išmokėti didesnius dividendus savivaldybėms. Visa tai būtų prielaida efektyvesniam vietos savivaldos valdymui, inovacijų skatinimui, procesų tobulinimui bei tinkamos kokybės paslaugų vietos bendruomenės gyventojams teikimui.

Būtent šių tikslų yra siekiama šiame magistro darbe analizuojamais Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais. Tiek konkreti savivaldybių veiklos nuostolingos veiklos problema, tiek ir visų šiame skyriuje analizuojamų aspektų visuma bus pagrindas vertinti draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla atitiktį ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo pagrindams.

#### **4.1.3. Kontrolės mechanizmo nebuvimas**

Dar viena priežastis, paskatinusi nustatyti draudimą savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims vykdyti ūkinę veiklą, neužtikrinta savivaldybių naujų juridinių asmenų steigimo procedūros kontrolė. Dėl to susiklostė ne tik nepakankamas veiklos skaidrumas, tačiau ir netinkamas savivaldybių valdomų juridinių asmenų steigimo ir veikimo principas<sup>114</sup>.

Ankstesnė, t.y. galiojusi iki 2017 m. liepos 1 d., Vietos savivaldos įstatymo redakcija nereguliavo ūkinės veiklos vykdymo klausimo, t.y. nei draudė, nei leido steigti naujus juridinius asmenis ūkinės veiklos vykdymui bei pavesti tokios veiklos vykdymą jau įsteigtam juridiniam asmeniui. Tuo tarpu naujus juridinius asmenis savivaldybės turėjo teisę steigti viešųjų paslaugų teikėjus galėjo steigti tik tais atvejais, kai kiti subjektai atitinkamų paslaugų neteikė arba negalėjo jų teikti gyventojams ekonomiškai ir

---

<sup>114</sup> Lietuvos Respublikos Prezidentas. Įstatymų projektų Reg. Nr. XIIP-3816 - XIIP-3819 AIŠKINAMASIS RAŠTAS [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c348bbc2929e11e59c9a8f8c9980906b?jfwid=2r1mews2>>.

geros kokybės. Nepaisant tokio reglamentavimo bei viešojo juridinio asmens statuso, praktikoje nuo jo buvo nukrypstama. Savivaldybių valdomi juridiniai asmenys buvo steigiami ne tik gyventojų viešajam interesui tenkinti, tačiau ir kitais tikslais, t.y. komercinei veiklai vykdyti ar net konkrečių asmenų interesams tenkinti<sup>115</sup>.

Tokia situacija siejama su kontrolės mechanizmo nebuvimu. Savivaldybės juridinius asmenis viešųjų funkcijų bei ūkinės veiklos vykdymui steigė savarankiškai ir nepriklausomai nuo jokių kitų priežiūros ar kontrolės institucijų. Tai reiškia, kad savivaldybės turėjo galimybę priimti sprendimą pagal individualiai taikomus metodus, o ne pagal valstybiniu mastu nustatytą dabar galiojantį Vietos savivaldos įstatymo reguliavimą bei Tvarkos aprašą.

Inicijuojant tokį procedūros sugriežtinimą, įstatymo pakeitimo iniciatorių nurodoma, jog kontrolės nebuvo ne tik inicijuojant naujos ūkinės veiklos vykdymą, tačiau ir toliau vykdant ūkinę veiklą. Tai patvirtina pakankamai didelis skaičius Konkurencijos tarybos nustatytų Konkurencijos įstatymo 4 str. pažeidimų, susijusių su privilegijų suteikimu savo kontroliuojamiems ūkio subjektams tokiu būdu diskriminuojant privačius juridinius asmenis. Tokiais veiksmais iškreipiama konkurencija atitinkamoje rinkoje ir sukeliama konkurencijos problemos. Pavyzdžiui, be konkurencijos pavedamas konkrečių paslaugų atlikimas, nustatomos nesąžiningos ir privilegijuotos veiklos sąlygos. Dėl tokių pažeidimų savivaldybių gyventojai negauna geriausių paslaugų už mažiausią kainą. T.y. suteikiamos paslaugos už didesnes kainas, mažesnės kokybės ir gaunamas prastesnis pasirinkimas. Ypatingai šios problemos aktualios, o pažeidimai turi didesnių neigiamų padarinių, kai tai daroma gyventojams ypatingai reikšmingose srityse, tokiose kaip sveikatos priežiūra, šilumos, keleivių vežimo, atliekų tvarkymo bei švietimo srityse.

Kaip galima suprasti pagal naująjį savivaldybių valdomų įmonių ūkinės veiklos vykdymo reglamentavimą kontrolės mechanizmas laikytinas Konkurencijos tarybos leidimas dėl ūkinės veiklos vykdymo. Siekiama kontroliuoti, kad nauji savivaldybės valdomi juridiniai asmenys būtų steigiami arba naujos ūkinės veiklos vykdymas būtų pavedamas jau esamiems ūkio subjektams tik tais atvejais, kai konkrečių paslaugų teikimo negali užtikrinti privatūs subjektai.

Tokiu būdu norima išgryninti savivaldybės vykdomas funkcijas ir mažinti su vietos bendruomenės interesų tenkinimu nesusijusių savivaldybės valdomų įmonių teikiamų paslaugų sąrašą. Todėl nustatyti kriterijai, kada savivaldybių valdomi juridiniai asmenys visgi gali vykdyti ūkinę veiklą, bei Tvarkos apraše įtvirtina Konkurencijos tarybos

---

<sup>115</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės apibendrintos išvalgos. *Viešajame sektoriuje veikiančių įmonių ir įstaigų veiklos tobulinimui būtini koordinuoti veiksmai*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. Y-2017-6, p. 3.

leidimo išdavimo procedūra. Nors kriterijai ir yra nustatyti, jų aiškinimas ir įgyvendinimas praktikoje nėra visiškai aiškus. Tai patvirtina nuo analizuojamų Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų įsigaliojimo atliktos ir šiame darbe analizuotos Konkurencijos tarybos leidimų išdavimo procedūros. Kaip jau buvo aptarta šiame magistro darbe, Tvarkos apraše numatyta procedūra yra gana formali ir priimant sprendimą nėra plačiau gilinamasi į realią rinkos situaciją bei poreikį tenkinti vietos bendruomenės interesus.

Be to, analizuojamų Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų iniciatorių buvo identifikuotos problemos dėl Konkurencijos tarybos galimybių užtikrinti Konkurencijos įstatymo įgyvendinimą. Net nustačius atitinkamus pažeidimus, savivaldybės ne visais atvejais operatyviai pašalindavo tokį pažeidimą. Tačiau Konkurencijos taryba neturėjo teisinių priemonių, kaip kovoti su tokiu elgesiu. Siekiant užtikrinti, kad vykdomas pažeidimas būtų nutrauktas. Šis procesas reikalavo daugiau laiko ir tuo pačiu nebuvo efektyvus. Sprendžiant šią problemą, kartu su Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais, Konkurencijos įstatymo pakeitimais Konkurencijos tarybai suteikti įgaliojimai taikyti laikinąsias apsaugos priemones viešojo administravimo subjekto atžvilgiu bei numatytos piniginių pobūdžio sankcijos<sup>116</sup>.

Šiame magistro darbo poskyryje nurodytos problemos dėl vietos savivaldos veiklos kontrolės rodo aiškią analizuojamų Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų kryptį. Siekiama įvesti daugiau atskaitingumo bei kontrolės savivaldybėms pasirenkant bendruomenės interesų tenkinimo būdą. Šie tikslai ir priemonės yra reikšmingi ir vertinami toliau šiame magistro darbe analizuojant savivaldybių valdomų įmonių konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimą.

#### **4.1.4. Aukštas korupcijos lygis ir viešumo stoka**

Ne mažiau svarbu paminėti ir korupciją bei viešumo stoką savivaldybių santykiuose su jų valdomomis įmonėmis, kaip vieną iš Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo priežasčių. Problemas šiose srityse patvirtina 2014 m. Specialiųjų tyrimų tarnybos iniciatyva atliktas reprezentatyvus sociologinis tyrimas „Lietuvos korupcijos žemėlapis“<sup>117</sup>. Jo duomenys atskleidė, jog Lietuvos gyventojų ir verslo atstovų nuomone savivaldybės laikomos vienomomis iš labiausiai korupcija pasižyminčių institucijų.

---

<sup>116</sup> Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo nr. VIII-1099 18, 22, 26, 27, 30, 33, 35, 36, 37 ir 39 straipsnių pakeitimo įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2016 m. lapkričio 16 d., nr. 26864.

<sup>117</sup> Viešojo įstaiga „Transparency International“ Lietuvos skyrius. *Reprezentatyvus sociologinis tyrimas „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2014“* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.transparency.lt/lietuvos-korupcijos-zemelapis/>>.

Tokią nuomonę, kaip nurodoma, nulėmė žemas viešumo lygis. Visuomenei nėra laisvai prieinama informacija apie savivaldybes bei jų valdomus juridinius asmenis, jų veiklą, vadovus, valdymo organus. Taip pat nėra žinoma, kaip ir kam savivaldybė skiria lėšas, kaip veikia paramos teikimo mechanizmas, kokie yra finansiniai ryšiai tarp savivaldybės ir jos valdomų juridinių asmenų. Dėl šių priežasčių yra keliami klausimai dėl veiklos ir finansų skirstymo skaidrumo.

Savivaldybių bei jų kontroliuojamų įmonių santykiai buvo vertinami geriausių paslaugų vietos bendruomenei suteikimo atžvilgiu. Apie 10 % savivaldybių kontroliuojamų įmonių vykdo veiklą, kuri neturi sąsajų su viešųjų paslaugų teikimu bei gali būti vykdoma teikiama vietos gyventojams privataus kapitalo subjektų<sup>118</sup>. Tam tikrais atvejais, teikiama veikla ne tik nėra susijusi su viešųjų interesų tenkinimu, tačiau ir yra nuostolinga savivaldybei. Ja proteguojami asmeniniai ar susijusių žmonių interesai<sup>119</sup>. Tokiu būdu plėtojasi korupcija, o bendruomenės interesai sudaro vis mažesnę svarbą.

Siekiant bent dalinai pašalinti minėtą problemą Vietos savivaldos įstatymas kartu papildytas 4 str. 15 p., pagal kurį viešumas yra vienas iš vietos savivaldos pagrindinių principų. Jo pagrindu numatyta pareiga savivaldybėms savo interneto svetainėje skelbti informaciją apie kontroliuojamus juridinius asmenis, jų vadovus, valdybų narius, tokių įmonių veiklą, veiklos rezultatus. Taip pat ir finansines ataskaitas bei informaciją apie savivaldybės gaunamą paramą. Tačiau vien šie pakeitimai pilna apimti nespėdžia analizuojamų problemų vietos savivaldose.

Taigi identifikavus korupciją bei žemą viešumo lygį savivaldybių bei jų valdomų juridinių asmenų santykiuose, jie pagrįstai priskirti prie probleminių savivaldybių veiklos ir valdymo sričių. Skaidrumas įgyvendinant viešąją valdžią, kaip gero valdymo principas, yra akcentuojamas jau kuris laikas<sup>120</sup>, o taip pat yra vienas iš 2017-2020 m. supranacionaliniu išskiriamų vietos savivaldos prioritetų<sup>121</sup>. Todėl spręsti korupcijos bei viešumo trūkumo problemas vietos savivaldos institucijose yra neabejotinai svarbu. Tuo tarpu toliau šiame magistro darbe yra vertinamas šios problemos sprendimo būdo atitikimas konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo sąlygoms.

<sup>118</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės apibendrintos išvalgos. *Viešajame sektoriuje veikiančių įmonių ir įstaigų veiklos tobulinimui būtini koordinuoti veiksmai*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. Y-2017-6, p. 4.

<sup>119</sup> DERŽANAUSKIENĖ, G. Savivaldybių noras verslauti: būtina palikti saugiklius [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.llri.lt/naujienos/ekonominė-politika/g-derzanauskiene-savivaldybiu-noras-verslauti-butina-palikti-saugiklius/gintare>>.

<sup>120</sup> PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Teisės į gerą administravimą (atsakingo valdymo principo) sampratos doktrininiai aspektai bei įgyvendinimo pavyzdžiai aplinkos apsaugos teisėje. *Teisė*, 2009, t. 72, p. 82-95, p. 83.

<sup>121</sup> Congress of Local and Regional Authorities. Congress priorities 2017-2020. Report CG31(2016)13 of 31st SESSION [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/16807199dc>>, p. 9.

Apibendrinus visus šiame skyriuje aptartus aspektus, laikytina, jog analizuojamais Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais siekiama užkirsti kelią sąžiningos konkurencijos iškreipimui, netinkamam ir neefektyviam savivaldybės, o tuo pačiu ir savivaldybės gyventojų lėšų, panaudojimui, nekontroliuojamam vietos savivaldos institucijų sprendimų priėmimui, korupcijos apraiškoms savivaldybėse bei savivaldybės kontroliuojamų įmonių santykiuose. Tai pagrindinės ir didžiausią neigiamą įtaką darančios problemos. Jos atskleidžia plačios apimties sisteminius vietos savivaldų veiklos organizavimo trūkumus.

Nurodytoms problemoms spręsti buvo pasirinktas sprendimas iš esmės apribojantis savivaldybių valdomų juridinių asmenų ūkinės veiklos vykdymą. Tačiau šiame magistro darbe jau analizuoti naujojo draudimo reguliavimo trūkumai leidžia kvestionuoti, ar pasirinktas naujasis reguliavimo pobūdis leis pasiekti numatytus tikslus. Tuo tarpu išanalizuota konstitucinė ūkinės veiklos laisvė bei jos ribojimo galimybės ir plati vietos savivaldos autonomija taip pat leidžia kvestionuoti, ar nustatytas draudimas nėra pernelyg ribojantis nurodytas vertybes. Siekiant įvertinti šiuo aspektus, o kartu ir vietos savivaldos institucijų funkcijų įgyvendinimą, toliau šiame darbe bus analizuojami galimi neigiami tokio draudimo padariniai.

#### **4.2. Galimi neigiami draudimo padariniai**

Šiame magistro darbe analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai rodo valstybės politikos kryptį, kurioje viešosios valdžios institucijos ir jų kontroliuojami subjektai vykdo tik administravimo funkcijas. Tuo tarpu ūkinė veikla yra vykdoma privataus kapitalo subjektų, su kuriais viešieji juridiniai asmenys rinkoje nekonkuruoja.

Tačiau šiame magistro darbe analizuojamas draudimas savivaldybės kontroliuojamoms įmonėms konkuruoti bendroje rinkoje su privačiais ūkio subjektais, gali sukelti ir neigiamų pasekmių. Pagrindiniai ir toliau atskirai analizuojami yra šie: (1) ūkinės veiklos sampratos neapibrėžtumas bei jos atskyrimo nuo viešųjų paslaugų problematika; (2) nenustatytas mechanizmas nepertraukiamam vietos bendruomenės poreikių tenkinimui, (3) rinka neišsprendžia visų problemų, (4) vietos savivaldos instituto savarankiškumo mažinimas.

Toliau visi šie aspektai nagrinėjami atskirai, kaip padėsiantys įvertinti Vietos savivaldos įstatymo draudimo savivaldybių kontroliuojamoms įmonėms vykdyti ūkinę veiklą proporcingumą siekiamiems tikslams.

#### **4.2.1. Ūkinės veiklos sampratos neapibrėžtumas bei jos atskyrimo nuo viešųjų paslaugų problematika**

Šiame magistro darbe analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai riboja savivaldybių kontroliuojamų įmonių ūkinės veiklos laisvę. Ūkinės veiklos samprata, kaip toliau analizuojama šiame poskyryje, tiek nacionaliniu ir Europos Sąjungos lygiu yra aiškinama ir suprantama plačiai. Dėl šios priežasties yra sunkiai atribojama nuo viešųjų paslaugų teikimo. Ūkinės veiklos ir viešųjų paslaugų sampratų suvokimas ir jų tarpusavio atskyrimas yra ypatingai svarbus įgyvendinant nagrinėjamą Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintą draudimą. Tačiau aiškūs atskyrimo bei aiškinimo kriterijai nėra pateikiami. Tai sukelia teisinio netikrumo situaciją apibrėžiant vietos savivaldos institucijų funkcijų ribas bei galimybę jas įgyvendinti per savo valdomus juridinius asmenis.

Vietos savivaldos įstatyme ūkinės veiklos samprata naudojama taip, kaip ji suprantama pagal Konkurencijos įstatymą. Ūkinė veikla yra gamybinė, komercinė, finansinė ar profesinė veikla, susijusi su prekių pirkimu ar pardavimu, išskyrus atvejus, kai fiziniai asmenys prekę įsigyja asmeniniams ir namų ūkio poreikiams tenkinti (Konkurencijos įstatymo 3 str. 21 d.). Tuo tarpu prekė yra kiekvienas pirkimo ar pardavimo objektas, įskaitant visų rūšių paslaugas, darbus, teises ar vertybinius popierius. Prilyginami ir daiktai ar turtas, perduodami nuomos ar panaudos sutarčių pagrindu. Prekių pirkimu-pardavimu laikomas jų įsigijimas iš esmės bet tokio sandorio pagrindu (Konkurencijos įstatymo 3 str. 15 d.).

Taigi Konkurencijos įstatyme numatyta ūkinės veiklos sąvoka yra plati ir gali apimti bet kokią vykdomą veiklą, įskaitant ir viešųjų paslaugų teikimą. ESTT šiuo klausimu taip pat nurodo, jog iš esmės visi būdai, kuriais rinkoje siūlomos prekės ar paslaugos, yra laikomos ūkine veikla<sup>122</sup>. Toks ūkinės veiklos sampratos neapibrėžtumas reiškia, kad Vietos savivaldos įstatyme nustatyto draudimo kontekste konkrečios veiklos, kaip ūkinės veiklos, pobūdis bei galimybė ją vykdyti savivaldybės kontroliuojam juridiniam asmeniui turėtų būti vertinamas kiekvienu individualiu atveju.

Analizuojant viešųjų paslaugų sampratą bei jų teikimo teisinį reguliavimą, matyti, jog taip pat nėra vieningo reguliavimo. Europos Sąjungos lygiu Lisabonos sutarties protokolo dėl visuomeninės svarbos paslaugų nuostatomis pirmą kartą buvo įtvirtintas tam tikras teisinis pagrindas visuomeninės svarbos paslaugų reguliavimui<sup>123</sup>. Nurodyta, jog nacionalinės ir vietinės valdžios institucijos turi plačią diskreciją spręsti susijusius

<sup>122</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2006 m. sausio 6 d. sprendimas *Ministero dell'Economia e delle Finanze prieš Cassa di Risparmio di Firenze SpA ir kt.* C-222/04, EU:C:2006:8, paragrafas 108.

<sup>123</sup> Europos Sąjungos sutarties Protokolas (Nr. 26) dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų. OL 2016 C 202 skyrius, 59 tomas, p. 307.

klausimus ir įgyvendinti juos arčiausiai visuomenės esančiu valdžios institucijų lygiu. Jų samprata gali skirtis atsižvelgiant į geografinius, socialinius ir kultūrinius aspektus.

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas papildomai išskiria, jog viešųjų paslaugų samprata gali būti vertinama atsižvelgiant į tam tikrus teisinius principus, visuomenės poreikius bei svarbiausia – į viešųjų paslaugų teikimo paskirtį<sup>124</sup>. Bendruoju požiūriu viešosios paslaugos turi spręsti bendruomenėje kylančias socialines problemas. Konkrečios sprendžiamos problemos yra valstybės reguliavimo bei aiškinimo dalykas. Valstybės nėra įpareigojamos apsibrėžti viešųjų paslaugų sampratą baigtiniu sąrašu. Tai reiškia, kad konkrečios paslaugos laikymas viešąja yra vertinamas individualiai kiekvienu atveju.

Kaip didesnę reikšmę turinčios yra identifikuojamos šios sritys: privalomojo švietimo, sveikatos ir socialinės apsaugos, kultūros, labdaringos veiklos, socialinės ar solidarumo pagrįstos paslaugos, vaizdo ir garso bei vandens paskirstymo bei nuotekų šalinimo paslaugos. Taip pat finansinės paslaugos, elektroninių ryšių, pašto, transporto ir energetikos paslaugos<sup>125</sup>.

Nacionaliniu lygiu viešosios paslaugos apibūdinamos kaip veikla socialinėje, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitose įstatymų numatytose viešųjų paslaugų teikimo srityse (Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 18 d.). Taigi nurodomos sritys dalinai sutampa su nurodytu supranacionaliniu reguliavimu, tačiau sąrašas nėra baigtinis, todėl aiškumo daugiau nesuteikia. Be to, kaip šiame darbe jau buvo nurodyta, problema dėl aiškios viešųjų paslaugų sampratos bei viešųjų paslaugų teikimo teisinio reguliavimo nustatymo trūkumo. Šis probleminis aspektas buvo išskirtas Valstybės kontrolės atliktoje audito ataskaitoje<sup>126</sup>.

Ūkinės veiklos bei viešųjų paslaugų atskyrimo problematika buvo analizuota svarstant vėlesnius Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus<sup>127</sup>, susijusius su 9(1) str. Buvo atliktas nepriklausomas ekspertinis vertinimas, kurio metu taip pat buvo vertintas ir šis

---

<sup>124</sup> Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė Nr. 2009/C 100/06 dėl Visuotinės svarbos paslaugų ir globalizacijos gairių. OL 2009 C 100 skyrius 52 tomas, p. 33.

<sup>125</sup> Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė Nr. 2009/C 100/06 dėl Visuotinės svarbos paslaugų ir globalizacijos gairių. OL 2009 C 100 skyrius 52 tomas, p. 33.

<sup>126</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar valstybės ir savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas užtikrina naudą visuomenei*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-10-9-11.

<sup>127</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo Nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projektai Nr. XIIIIP-787, Nr. XIIIIP-787(2), Nr. XIIIIP-1112.

klausimas<sup>128</sup>. Pateikta nuomonė, kad viešosios paslaugos teikimo procesas ir ūkinės veiklos vykdymas nėra tapatus ūkinės veiklos, kaip ji apibrėžiama Konkurencijos įstatyme, vykdymui. Tačiau taip pat pažymėta, kad viešosios paslaugos tiesioginio teikėjo veikla gali patekti į plačią ūkinės veiklos sąvoką. T.y. ūkinė veikla apima veiklą, kurios proceso metu sukuriami ir suteikiama viešoji paslauga bei patenkinamas bendruomenės poreikis.

Skiriamasis ūkinės veiklos bei viešosios paslaugos požymis nustatytas per viešosios paslaugos administravimą, kuris nėra būdingas įprastai vykdomai ūkinei veiklai. Tačiau vien toks skiriamasis požymis nepadedą įvertinti ūkinės veiklos ir viešosios paslaugos skirtumą iš esmės. Prieš nustatant viešosios paslaugos administravimą, būtina nustatyti, ar konkreti veikla laikytina viešąja paslauga ar ūkine veikla. Taigi nors analizuojamoje ekspertų išvadoje nurodoma, kad ūkinės veiklos vykdymas ir viešųjų paslaugų teikimas nėra tapatūs, tačiau konkretūs kriterijai, kurie galėtų būti taikomi praktikoje, nėra pateikiami.

Kaip atskyrimo kriterijus galėtų būti svarstomas pelno siekimas numatant, kad teikiant viešąsias paslaugas ūkio subjektai jo nesiekia, o vykdant ūkinę veiklą yra siekiama pelno. Tačiau kaip matyti iš aukščiau pateiktos analizės ūkinė veikla yra suprantama taip, kad apima ir viešąsias paslaugas, kuriomis tenkinami viešieji interesai ir nesiekiami pelno<sup>129</sup>. Analogiškos nuomonės laikosi ir teisės mokslininkai<sup>130</sup> analizuodami šį klausimą.

Papildomas argumentas, atskleidžiantis, kad ūkinės veiklos sąvoka naudojama plačiai ir apima viešųjų paslaugų teikimą darytiną ir iš ekonominės veiklos rūšių klasifikatoriaus<sup>131</sup>. Jame savivaldybių veikla nurodoma kaip viena iš ūkinės veiklos rūšių<sup>132</sup>. Tuo tarpu savivaldybių veikla apima vietos valdžią, viešąjį administravimą bei viešųjų paslaugų teikimą. Todėl šis šaltinis taip pat leidžia daryti išvadą dėl ūkinės veiklos sampratos plačios apimties bei nesuteikia jokio aiškumo, kaip turėtų būti atskiriama ūkinė veikla ir viešosios paslaugos.

<sup>128</sup> NEPRIKLAUSOMO EKSPERTINIO ĮVERTINIMO IŠVADA dėl Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo Nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projekto [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/e5640330914411e7a5e2b345b086d377?jfwid=2r1md86d>>, p. 8.

<sup>129</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2011 m. rugsėjo 6 d. sprendimas *Luis Manuel Piscarreta Ricardo prieš Portimão Urbis EM SA ir kt.* C-416/16, EU:C:2017:574, paragrafas 34.

<sup>130</sup> WHISH, R., BAILEY, A. *Competition law*: seventh edition. New York: Oxford University press, Inc., 2012, p. 86.

<sup>131</sup> Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsakymas Nr. DĮ-226 dėl ekonominės veiklos rūšių klasifikatoriaus patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2007 m. lapkričio 20 d., Nr. 119-4877.

<sup>132</sup> Papildomai pažymėtina, jog Vilniaus apygardos administracinis teismas 2011 m. sausio 3 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-261-1743-10 konstatavo, jog sąvokos „ūkinė veikla“ ir „ekonominė veikla“ nacionalinėje teisėje yra vartojamos kaip sinonimai, t.y. nėra apibrėžiamos individualiais požymiais. Dėl šios priežasties ekonominės veiklos rūšių klasifikatorius gali būti taikytinas ūkinės veiklos kontekste.



Apibendrinus aukščiau nurodytuose šaltiniuose išskiriamus argumentus, akivaizdi ūkinės veiklos bei viešųjų paslaugų atskyrimo problematika. Abiem atvejais nėra tiksliai apibrėžta ūkinės veiklos bei viešųjų paslaugų samprata bei nurodoma, kad turi būti vertinama kiekvienu individualiu atveju atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes. Tačiau tokia pozicija gali sukurti teisinio netikrumo situaciją.

Tai yra ypatingai svarbu taikant naująjį Vietos savivaldos įstatymo reguliavimą. Netinkamai vertinant minėtas sąvokas savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims nustatytas reguliavimas nebus visapusiškai įgyvendinamas. Nepateikiant ūkinės veiklos bei viešųjų paslaugų atskyrimo kriterijų, savivaldybės iš esmės yra įpareigojamos kreiptis į Konkurencijos tarybą dėl leidimo vykdyti bet kokio pobūdžio veiklą. Toks reguliavimas pagrįstai galėtų būti laikomas pertekliniu bei sukeliančiu neproporcingai didelę administracinę našą<sup>133</sup>. Dėl šių priežasčių apsunkinama savivaldybių veikla bei jai priskirtų funkcijų sklandus įgyvendinimas, todėl galimi neigiami padariniai tiesioginėms vietos savivaldos funkcijoms.

#### **4.2.2. Nenustatytas mechanizmas nepertraukiamam vietos bendruomenės poreikių tenkinimui**

Nagrinėjamas Vietos savivaldos reguliavimas gali sukurti situaciją, kai savivaldybės neturės galimybių užtikrinti nepertraukiamo bei skubaus vietos bendruomenės poreikio tenkinimo, o tai yra viena iš vietos savivaldos instituto funkcijų.

Tam tikrais atvejais ūkinės veiklos vykdymas gali būti reikalingas realaus ir operatyvaus bendruomenės poreikiui patenkinti<sup>134</sup>. T.y. ne ateityje atsirasiančiam atitinkamų paslaugų poreikiui patenkinti, o jau esamam, kurį užtikrinti reikia esamuoju laiku. Tam reikalingi operatyvūs savivaldybės veiksmai. Tuo tarpu konkurencingos procedūros vykdymas bei leidimo išdavimo procesas gali užtrukti neproporcingai ilgą laiką. Dėl šios priežasties savivaldybė negalės užtikrinti realaus visuomenės poreikio.

Tokia situacija gali būti vertinama kaip iš esmės paneigianti vietos savivaldos vieną iš principinių nuostatų. Vietos savivalda, kaip viešosios valdžios dalis, yra reikalinga ir steigiama tam, kad būtų arčiau bendruomenės bei operatyviau galėtų spręsti atitinkamame teritoriniame vienetė kylančias problemas. Būtent galimybė greičiau pastebėti ir reaguoti į

<sup>133</sup> NEPRIKLAUSOMO EKSPERTINIO ĮVERTINIMO IŠVADA dėl Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo Nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projekto [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/e5640330914411e7a5e2b345b086d377?jfwid=2r1md86d>>, p. 5.

<sup>134</sup> Office of Fair Trading. *Choice and Competition in Public Services: a guide for policy maker* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402165057/http://oft.gov.uk/shared\\_oft/business\\_leaflets/general/oft1214.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402165057/http://oft.gov.uk/shared_oft/business_leaflets/general/oft1214.pdf)>, p. 9.

bendruomenės poreikius, kaip jau buvo analizuota, yra esminis savivaldos pranašumas. Tuo tarpu dabartinis Vietos savivaldos įstatymo reguliavimas nenumato mechanizmo skubiems visuomenės poreikiams tenkinti. Tai vertintina neigiamai.

Nepertraukiamo paslaugų teikimo užtikrinimas nėra garantuojamas ir vidaus sandorio (Viešųjų pirkimų įstatymo 10 str.) ar neskelbiamų derybų (Viešųjų pirkimų įstatymo 71 str. 1 d. 3 p.) institutais, kurie savo esme galėtų būti aktualūs šiuo aspektu. Vidaus sandorio sudarymui nuo 2017 m. liepos 1 d. nustatytos griežtesnės jo taikymo sąlygos<sup>135</sup>. Todėl ši galimybė apribojama iki labai siauro jo pritaikomumo. Tuo tarpu neskelbiamų derybų atveju savivaldybė bet kuriuo atveju privalo kreiptis į tiekėjus, vertinti jų pirminius ir galutinius pasiūlymus. Atitinkama procedūra reikalauja laiko sąnaudų, kurios konkrečiu atveju gali sukelti neigiamus padarinius tinkamam vietos bendruomenės interesų tenkinimui.

Juo labiau, kad nepertraukiamo paslaugų teikimo užtikrinimo poreikis yra kildinamas iš įvairių šaltinių. Poreikis užtikrinti stabilų ir nenutrūkstamą bendruomenės interesų tenkinimą akcentuojamas Konstitucinio Teismo doktrinoje<sup>136</sup>. Laikomasi nuomonės, jog galimybė sudaryti sutartį nevykdžius konkurencingos procedūros yra tik išimtiniais atvejais, t.y. dėl nenutrūkstamo vietos gyventojų poreikių tenkinimo.

Racionali procedūra nutrūkus atitinkamam paslaugų teikimui arba esant tokiam pavojui supranacionaliniu lygiu nustatyta teikiant geležinkelių ir kelių transporto paslaugas<sup>137</sup>. Išimtiniais atvejais kompetentingai institucijai suteikiama teisė imtis skubių priemonių ir tiesiogiai, t.y. be konkurencingos procedūros, sudaryti sutartis arba jas pratęsti ne ilgesniam nei dviejų metų laikotarpiui, kad nenutruktų atitinkamų paslaugų teikimas. Siekiant išvengti galimų piktnaudžiavimo atvejų, numatyta galimybė tokius sprendimus peržiūrėti pagal individualius asmenų, kurių teisės bei teisėti interesai galimai buvo pažeisti, prašymus. Šis praktinis konkretaus sektoriaus pavyzdys patvirtina poreikį teikiant atitinkamas paslaugas užtikrinti nepertraukiamumą.

---

<sup>135</sup> Detalizuojant vidaus sandorio sudarymo galimybę papildomai pažymėtina, kad aktuali Viešųjų pirkimų įstatymo redakcija nustato griežtesnes sąlygas, kai yra leidžiama sudaryti vidaus sandorius (Viešųjų pirkimų įstatymo 10 str. 1 d.). Nustatytas ilgesnis laikotarpis įvertinti finansinę priklausomybę nuo perkančiosios organizacijos, t.y. vidutinės pajamos iš pirkimo-pardavimo sutarčių, sudarytų su kontroliuojančiu subjektu yra skaičiuojamos ne už paskutinius metus, kaip buvo pagal anksčiau galiojusią įstatymo redakciją, tačiau už trejus paskutinius metus. Tokių pajamų turi būti daugiau nei 80 %. Be to, kontroliuojamame subjekte negali būti tiesioginio privataus kapitalo dalyvavimo. Griežtesnio reguliavimo pasirinkimas atitinkamai geriau užtikrina, kad vidaus sandoriai būtų sudaromi tik esant tikrai išimtinėms aplinkybėms.

<sup>136</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. sausio 15 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos kelevių vežimo paslaugų srityje“, Nr. 6/2012.

<sup>137</sup> 2007 m. spalio 23 d. Europos parlamento ir tarybos reglamentas (EB) Nr. 1370/2007 dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų ir panaikinantis Tarybos reglamentus (EEB) Nr. 1191/69 ir (EEB) Nr. 1107/70. OL 2007 L 315 skyrius 50 tomas, p. 1.

Taigi poreikis užtikrinti nepertraukiamų paslaugų teikimą yra reikalingas ir būtinas, tačiau dabartiniu reguliavimu jis nėra užtikrinamas. Nebuvo sukurtas reguliavimas, kurio pagrindu galima imtis skubių priemonių sprendžiant išimtinis atvejus.

#### 4.2.3. Rinka neišsprendžia visų problemų

Paprastai yra laikomasi nuomonės, jog rinka savaime užtikrina konkurenciją, atitinkamas kainas bei geriausios kokybės paslaugų gavimą<sup>138</sup>. Tokiu požiūriu yra grindžiamas ir šiame magistro darbe analizuojamas draudimas, kuriuo siekiama užtikrinti sąžiningą konkurenciją bei privačių rinkos subjektų nediskriminavimą.

Tačiau gali būti analizuojama ir kita nuomonė, pagal kurią rinka tam tikrais atvejais yra nepajėgi išspręsti visų problemų. Tada vietos savivaldos, kaip tiesioginio prekių ar paslaugų teikėjo vaidmuo, gali geriausiai užtikrinti bendruomenės interesą<sup>139</sup>. Tai atvejai, kai rinka neteiktų atitinkamų paslaugų už priimtinos kainą (pavyzdžiui, socialiniai būstai); kai savivalda valdo turtą, kurį gali panaudoti teikiant paslaugas vartotojams (pavyzdžiui, poilsio centrai); kai papildomo tiesiogiai valdomo tiekėjo atėjimas į rinką gali padidinti konkurenciją joje.

Šiame magistro darbe buvo analizuota sąžiningos konkurencijos ribojimo problema savivaldos institucijoms diskriminuojant konkrečius rinkos subjektus savivaldybių valdomų įmonių atžvilgiu. Tokiu būdu piktnaudžiaujama turimomis teisėmis, iškreipiama rinka ir neužtikrinamas konkurencingas paslaugų įsigijimas.

Tačiau praktikoje taip pat yra pavyzdžių, kai privataus kapitalo subjektai veikia ne tik nesivadovaudami socialinio atsakingumo principu, tačiau ir visiškai priešingai visuomenės interesais. Pavyzdžiui, kai monopolininko situaciją užima ne savivaldybės kontroliuojama įmonė, tačiau privataus kapitalo subjektas. Tokiu atveju savivaldybės valdomos įmonės įėjimas į rinką gali būti reikšmingas konkurencijos didinimui bei atitinkamai mažesnėms kainoms.

Tokią situaciją iliustruoja pakankamai plačiai viešojoje erdvėje analizuota Kauno miesto savivaldybės administracijos patirtis miesto žaliųjų plotų šienavimo ir želdynų priežiūros paslaugų srityje<sup>140</sup>. Daugiau nei 10 metų šias paslaugas Kauno mieste teikė

---

<sup>138</sup> WHISH, R, BAILEY, A. *Competition law*: seventh edition. New York: Oxford University press, Inc., 2012, p. 19-24.

<sup>139</sup> Competition & Markets Authority. *Local authorities and competition*. [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/669668/local\\_authorities\\_and\\_competition\\_final\\_report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669668/local_authorities_and_competition_final_report.pdf)>, p. 15.

<sup>140</sup> Kauno miesto savivaldybės pozicija pateikiama vertinant viešai prieinamus šaltinius. Pavyzdžiui: GARNIENĖ, A. Eksperimentas Kaune: kas šienauja geriau? [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://m.kauno.diena.lt/naujienos/kaunas/miesto-pulsas/kaune-sienpjoiviu->

privataus kapitalo UAB „Irgita“, turėjusi išimtinę teisę veikti šioje srityje. Kauno miesto savivaldybės teigimu, nustatytos paslaugų teikimo kainos buvo ženkliai per didelės. Situaciją pavyko pakeisti tik į rinką įvedus naują subjektą, t.y. savivaldybės valdomą UAB „Kauno švara“, kuriai buvo pavesta teikti dalį paslaugų minėtoje srityje. Tokiu būdu buvo padidinta konkurencija, o UAB „Irgita“ sumažino savo paslaugų teikimo kainą net 18 %. Taigi būtent savivaldybės valdomos įmonės atėjimas į atitinkamą paslaugų rinką, leido padidinti konkurenciją ir užtikrinti bendruomenės interesų tenkinimą už mažiausią kainą<sup>141</sup>.

Pateiktas pavyzdys rodo, jog Lietuvos vietos savivaldos veiklą reguliuojanti teisinė bazė iš esmės nesuteikia teisinių priemonių vietos savivaldos institucijoms pasirinkti ekonomiškai naudingesnį bendruomenės poreikių tenkinimo būdą ar tam tikrais atvejais padidinti nepakankamą konkurencijos rinkoje lygį. Todėl sukuriamos situacijos, kai tam tikrais atvejais leidžiama įsivyrauti dominuojančiai privataus subjekto padėčiai.

Nors pastaruoju laikotarpiu yra skatinamas privataus verslo prisidėjimas prie socialiai svarbių problemų sprendimo bei bendrų visuomenės tikslų siekimo, tačiau pagrindinis privataus juridinio asmens tikslas išlieka pelno siekimas<sup>142</sup>. Tai gali būti identifikuojama kaip viena iš probleminių sričių patikint bendruomenės poreikių tenkinimą privatiems subjektams. Tokia situacija akcentuojama ir analizuojant konkurencijos teisės aspektus kitose valstybėse, pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje<sup>143</sup>, Estijoje<sup>144</sup>. Savivaldybių valdomos įmonės taip pat nurodomos kaip vienas iš būdų užtikrinti aukštesnio lygio konkurenciją vietos savivaldos lygyje.

---

[konkurencija-747360](https://www.alfa.lt/straipsnis/49862028/kauno-valdzia-skelbia-apie-sutaupytus-milijonus)>. Kauno valdžia skelbia apie sutaupytus milijonus [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.alfa.lt/straipsnis/49862028/kauno-valdzia-skelbia-apie-sutaupytus-milijonus>>.

<sup>141</sup> Papildomai pažymėtina, kad Lietuvos apeliacinis teismas 2016 m. rugpjūčio 25 d. nutartyje civilinėje byloje UAB „Irgita“ prieš Kauno miesto savivaldybę ir kt., Nr. e2-1498-302/2016 pripažino, kad vidaus sandoris tarp Kauno miesto savivaldybės administracijos ir jos valdomos UAB „Kauno švara“, kuris buvo patvirtintas Viešųjų pirkimų tarybos, visgi buvo sudarytas neteisėtai. Byloje nebuvo pateikti įrodymai, pagrindžiantys objektyvų vidaus sandorio sudarymo poreikį. Teismo sprendimas šiuo atveju pateikia sprendimą dėl vidaus sandorio instituto netinkamo naudojimo, tačiau jame nebuvo analizuotas ekonominis sprendimo sudaryti vidaus sandorį pagrįstumas. Todėl laikytina, kad šis pavyzdys pagrįstai gali būti analizuotas šiame magistro darbe nurodomu aspektu dėl nesudarytų galimybių vietos savivaldos institucijoms veikti atsižvelgiant į faktinę situaciją rinkoje bei pasirinkti finansiškai labiausiai tinkamą paslaugų teikimo būdą.

<sup>142</sup> Lietuvos apeliacinis teismas. 2016 m. lapkričio 3 d. nutartis civilinėje byloje BUADBB „Šiaurės brokeris“ prieš ADB „Gjensidige“, Nr. E2A-783-302/2016.

<sup>143</sup> Competition & Markets Authority. *Local authorities and competition*. [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/669668/local\\_authorities\\_and\\_competition\\_final\\_report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669668/local_authorities_and_competition_final_report.pdf)>, p. 17.

<sup>144</sup> FRIEDRICH, P., LOOGA, J. Public Enterprises in Estonia as Instruments of Foreign Trade Policy. Iš *Estonian Discussions on Economic Policy*, Vol. 24, No. 2, 2016, p. 51-81 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://ojs.utlib.ee/index.php/TPEP/article/viewFile/13095/8172>>, p. 71.

Plačiau analizuojant Estijos vietos savivaldos institutą yra identifikuojamas dar vienas vietos savivaldos kontroliuojamų juridinių asmenų pranašumas privataus kapitalo subjektų atžvilgiu<sup>145</sup>. Nurodoma, kad savivaldybių valdomos įmonės gali būti įtraukiamos į užsienio ekonominius santykius įgyvendinant jų funkcijas arba per importo ir eksporto veiklą. Dalyvaujant užsienio ekonominiuose santykiuose yra plėtojama tarpvalstybinė komunikacija, tuo pačiu kuriamas įvaizdis apie konkrečias paslaugas teikiančius ūkio subjektus. Tai neabejotinai kuria pridėtinę vertę valstybei.

Tuo tarpu privataus ūkio subjektai nelaikomi tinkamais aukščiau minėto pobūdžio funkcijoms vykdyti, nes jie iš esmės neturi intereso veikti visuomenės interesų labui. Ypatingai tais atvejais, kai tai yra tarptautinės įmonės, kurios tiesioginio kontakto su konkrečios valstybės bendruomene bei jos visuomeniniais poreikiais neturi.

Taigi savivaldybių valdomų įmonės gali būti analizuojamos, kaip rinkoje dalyvaujantys bei konkurenciją užtikrinantys ar ją didinantys subjektai. Tokiu atveju svarbu užtikrinti, kad jos veiktų pagal aukštus veiklos standartus, nebūtų steigiamus nesant tam poreikio bei iš tiesų būtų konkurencingos<sup>146</sup>. Atsižvelgiant į tai, kad savivaldybė, kaip viešosios valdžios sistemos grandis, yra socialiai labiau atsakinga ir įpareigota siekti visuomenės interesų. Todėl jai turi būti paliktos tam tikros galimybės, padedančios užtikrinti visuomenės interesus santykiuose su privataus kapitalo subjektais. Taikant naująjį Vietos savivaldos įstatyme numatytą draudimą, vietos savivaldos institucijos šiuo aspektu yra ženkliai suvaržomos nenustatant alternatyvių būdų.

#### **4.2.1. Vietos savivaldos instituto savarankiškumo mažinimas**

Vietos savivaldos institutui suteikiama plati autonomija. Tai patvirtina šiame magistro darbe analizuota vietos savivaldą reguliuojančių teisinių šaltinių bazė, t.y. Konstitucija, Chartija bei Vietos savivaldos įstatymas. Tuo tarpu analizuojamu draudimu suteiktas savarankiškumas yra ribojamas.

Teisės doktrinoje nurodoma, jog savivaldos teisė ir jos įgyvendinimas yra neatsiejamas nuo principinio jos subjekto ūkinio bei finansinio pajėgumo<sup>147</sup>. Ekonominis

---

<sup>145</sup> FRIEDRICH, P., LOOGA, J. Public Enterprises in Estonia as Instruments of Foreign Trade Policy. Iš *Estonian Discussions on Economic Policy*, Vol. 24, No. 2, 2016, p. 51-81 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://ojs.utlib.ee/index.php/TPEP/article/viewFile/13095/8172>>, p. 62-64.

<sup>146</sup> Local Government Association. Enterprising councils: Supporting councils' income generation activity [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://local.gov.uk/sites/default/files/documents/11%2054%20LGA\\_Enterprising\\_Councils\\_09\\_Web.pdf](https://local.gov.uk/sites/default/files/documents/11%2054%20LGA_Enterprising_Councils_09_Web.pdf)>.

<sup>147</sup> ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, p. 288.

savarankiškumas yra identifikuojamas kaip vienas iš autonomijos principo aspektų<sup>148</sup>. Tokia pozicija kildinama iš Chartijoje pateiktos ir šiame magistro darbe jau analizuotos vietos savivaldos sampratos. Vietos savivalda reiškia teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį<sup>149</sup>. Taigi ūkinis ir finansinis pajėgumas nurodomi kaip prielaida viešųjų funkcijų vykdymui.

Viena iš vietos savivaldos savarankiškųjų funkcijų numato savivaldybėms teisę steigti biudžetines ir viešąsias įstaigas, savivaldybių įmones ir kitus savivaldybių juridinius asmenims (Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 4 p.). Taigi ribojama viena iš savarankiškųjų savivaldybių funkcijų. Vietos savivaldos institucijos tokiu būdu praranda galimybę pasirinkti labiausiai paslaugos gavėjo poreikius atitinkantį paslaugos teikimo būdą.

Valstybės kontrolė 2018 m. planuoja užbaigti auditą, kuriame analizuojamos savivaldybių vykdomos savarankiškosios ir valstybinės funkcijos<sup>150</sup>. Tikėtina, kad šio audito duomenys išgrynins savivaldybių vykdomas funkcijas, santykio su valstybe probleminius aspektus bei veiklos efektyvinimo galimybes. Tai bus prielaida siekiant užtikrinti kokybišką santykį tarp vietos savivaldos ir centrinės valdžios institucijų, strateginių tikslų identifikavimą bei sklandų jų siekimą. Galimai bus suteikta daugiau aiškumo vietos savivaldos savarankiškumo klausimu.

Analizuojant kitų Baltijos valstybių vietos savivaldos instituto savarankiškumo įgyvendinimą, pavyzdžiui, Latvijoje, savivaldybės gali steigti įmones bei investuoti savo turimus finansinius išteklius į jas<sup>151</sup>. Vietos savivaldą reguliuojančiuose teisės aktuose nėra tiesiogiai numatytas nei leidimas, nei draudimas tokiems savivaldybių įsteigtiems juridiniams asmenims vykdyti ūkinę veiklą. Tačiau nustatant Latvijos savivaldybių finansinius išteklius, kaip vienas iš šaltinių yra nurodomos pajamos iš savivaldybės valdomų juridinių asmenų ūkinės veiklos<sup>152</sup>. Todėl darytina išvada, kad Latvijoje savivaldybių valdomos įmonės turi teisę vykdyti ekonominę veiklą. Papildomai nurodoma, kad savivaldybės turtas taip pat gali būti naudojamas ekonominei naudai gauti,

---

<sup>148</sup> MAČIULYTĖ, J., RAGAUSKAS, P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus aureus, 2007, p. 27.

<sup>149</sup> MAČIULYTĖ, J., RAGAUSKAS, P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus aureus, 2007, p. 103.

<sup>150</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2018 m. veiklos planas [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.vkontrole.lt/dokumentai/2018\\_veiklos\\_planas/VK\\_2018\\_veiklos\\_planas.pdf](https://www.vkontrole.lt/dokumentai/2018_veiklos_planas/VK_2018_veiklos_planas.pdf)>.

<sup>151</sup> Law on Local Governments of Republic of Latvia [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://rm.coe.int/168071a836#\\_Toc302570267](https://rm.coe.int/168071a836#_Toc302570267)>, 49 str. 1 d.

<sup>152</sup> Law on Local Governments of Republic of Latvia [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://rm.coe.int/168071a836#\\_Toc302570267](https://rm.coe.int/168071a836#_Toc302570267)>, 76 str. 6 p.

jeigu taip yra tenkinami vietos bendruomenės interesai. Tokia galimybė numatyta atvejais, kai turtas nenaudojamas viešųjų paslaugų teikimui<sup>153</sup>.

**Estijoje** taip pat yra deklaruojama plati vietos savivaldos autonomija bei galimybė savarankiškai priimti jos kompetencijai priskirtus sprendimus. Savivaldybės turi teisę būti dalyviu ar akcininku įmonėje<sup>154</sup>. Nurodoma, jog savivaldybių kontroliuojamos įmonės gali būti naudojamos kaip instrumentas užsienio prekybai. Tokią paskirtį patvirtina šių įmonių veiklos pobūdis bei funkcijos, t.y. didinti pajamas, vengti privataus kapitalo subjektų monopolinės padėties, teikti visuotinai reikšmingas paslaugas bei identifikuoti visuomenės poreikius<sup>155</sup>. Taigi Estijoje savivaldybės nėra ribojamos įgyvendinti juridinio asmens savininko teises.

Nors šiame magistro darbe pateikiama analizė rodo, jog vieningos pozicijos dėl savivaldybės savarankiškumo apimties bei jo įgyvendinimo galimybių nėra. Tačiau analizuojant vietos savivaldos instituto sampratą, jo funkcijas, teorijas yra išskiriamas vietos savivaldos autonomiškumas, galimybė laisvai priimti sprendimus. Analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai neabejotinai riboja savivaldybių ūkinį bei finansinį savarankiškumą. Todėl į tai turi būti atsižvelgiama vertinant Vietos savivaldos įstatymo draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla atitikimą konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo sąlygoms.

Apibendrinus šioje magistro darbo dalyje nurodytus argumentus, darytina išvada, kad naujieji Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai gali būti siejami ir su probleminiais aspektais. Pagrindiniai iš jų yra siejami su neapibrėžta ir plačiai vertinama ūkinės veiklos samprata, apribota galimybė užtikrinti nepertraukiamą vietos bendruomenės poreikių tenkinimą, nesukurtomis priemonėmis veikti tais atvejais, kai laisva rinka pati savaime neužtikrina konkurencingų aplinkos, bei vietos savivaldos autonomiškumo ribojimu. Taigi nors analizuojamais Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais siekiama išspręsti atitinkamas analizuotas problemas, gerinti vietos savivaldos veiklos organizavimą bei užtikrinti vietos bendruomenės interesų tenkinimą, nustatytas draudimas pats savaime sukelia ir neigiamų pasekmių. Jos turi reikšmingą įtaką vertinant ūkinės veiklos laisvės ribojimo proporcingumą. Taip pat kaip ir toliau šiame magistro darbe analizuojamos alternatyvios savivaldybės valdomų juridinių asmenų kontrolės

---

<sup>153</sup> Law on Local Governments of Republic of Latvia [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://rm.coe.int/168071a836#\\_Toc302570267](https://rm.coe.int/168071a836#_Toc302570267)>, 77 str.

<sup>154</sup> Local Government Organisation Act of Estonia [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide>>, 35 str.

<sup>155</sup> FRIEDRICH, P., LOOGA, J. Public Enterprises in Estonia as Instruments of Foreign Trade Policy. Iš *Estonian Discussions on Economic Policy*, Vol. 24, No. 2, 2016, p. 51-81 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://ojs.utlib.ee/index.php/TPEP/article/viewFile/13095/8172>>, p. 51.

galimybės, kurios galėtų užtikrinti analogiškų tikslų įgyvendinimą sukeltant mažiau neigiamų pasekmių.

#### **4.3. Alternatyvios savivaldybių valdomų juridinių asmenų kontrolės galimybės**

Šiame magistro darbe yra keliamas tikslas įvertinti analizuojamų Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų atitikimą konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo pagrindams. Sprendžiant dėl konkretaus teisių ir laisvių ribojimo pagrįstumo, turi būti atsižvelgiama į galimus alternatyvius būdus iškeltiems tikslams pasiekti. Jeigu atitinkami tikslai gali būti pasiekti taikant mažiau ribojančias priemones, toks reguliavimas gali būti laikomas nepagrįstai varžančiu.

Siekiant įvertinti šias aplinkybes konkrečiu atveju, t.y. savivaldybių valdomų įmonių ūkinės veiklos ribojimo atžvilgiu, toliau analizuojami galimi alternatyvūs savivaldybių valdomų juridinių asmenų kontrolės būdai. Laikytina, kad žinant aiškia jų funkcija, taikant metodinę pagalbą bei nustatant jų įgyvendinimo priežiūrą, galėtų užtikrinti efektyvią ir skaidrią savivaldybės įmonių veiklą. Tuo pačiu tai būtų priemonė mažesne apimti riboti konstitucinę ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą.

Konkrečiai analizuojami šie alternatyvūs savivaldybių veiklos kontrolės būdai, kuriuos taikant galima būtų pasiekti analogiški tikslai kaip ir šiame darbe nagrinėjama Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais: (1) atskirų teisinių vietos savivaldos instituto kontrolės priemonių nuoseklus ir visapusiškas įgyvendinimas, (2) kontroliuojanti institucija, (3) savivaldybių kontroliuojami juridiniai asmenys turi siekti privataus sektoriaus standartų, (4) aiškus funkcijų atskyrimas.

##### **4.3.1. Atskirų teisinių vietos savivaldos instituto kontrolės priemonių nuoseklus ir visapusiškas įgyvendinimas**

Siekiant, kad tam tikros reguliacinės priemonės būtų veiksmingos, jos turi būti įgyvendinamos pilna apimtimi. T.y. turi būti užtikrintas įgyvendinimo mechanizmas. Tik tokiu atveju gali būti tikimasi, kad tokios priemonės bus veiksmingos ir leis pasiekti atitinkamus tikslus. Laikytina, kad nuosekliai įgyvendinus visas vietos savivaldos instituto kontrolės priemones, galimas rezultatas leistų spręsti aukščiau identifikuotas savivaldybių veiklos organizavimo problemas net ir netaikant bendro ūkinės veiklos laisvės ribojimo.

Papildomai pažymėtina, kad toliau šiame poskyryje nurodytos priemonės bei jų įgyvendinimas yra svarbus ne tik kaip alternatyvi priemonė. Analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai taikomi naujai steigiamiems juridiniams asmenims ir



naujai pavedamoms vykdyti ūkinėms veikloms. Todėl siekiant įgyvendinti įstatymo iniciatorių identifikuotus tikslus, toliau veikiančių savivaldybių valdomų juridinių asmenų veiklos organizavimas ir principai turi būti peržiūrėti ir kontroliuojami. Vienas iš būdų – esamų kontrolės institutų veikimo efektyvinimas.

Pagal anksčiau galiojusį reglamentavimą savivaldybių viešųjų paslaugų teikimas bei ūkinės veiklos vykdymas buvo kontroliuojamas. Savivaldybių sprendimus santykiuose su jų kontroliuojamais ūkio subjektais galėjo ir vis dar gali vertinti šios institucijos: Viešųjų pirkimų tarnyba, Konkurencijos taryba, Vyriausybės atstovas, savivaldybės kontrolierius bei Valstybės kontrolė, administraciniai teismai ir Lietuvos Respublikos vyriausioji tarnybinės etikos komisija (toliau – VTEK). Toliau analizuojama kiekvienos iš minėtų institucijų galimybė vertinti ir nustatyti savivaldybių atliekamus pažeidimus nesilaikant teisės aktuose numatyto reguliavimo.

Viešųjų pirkimų tarnybos reguliavimo sritis susijusi su konkurencingos procedūros organizavimu bei vidaus sandorių sudarymu. Pagal anksčiau galiojusį ir dabar galiojantį teisinį reguliavimą, savivaldybės vadovaujasi Viešųjų pirkimų įstatymu, jame nustatytomis procedūromis bei principais. Savivaldybė įsigyja prekes ar paslaugas organizuodama konkurencingą procedūrą arba vidaus sandorio pagrindu iš kontroliuojamo subjekto. Vidaus sandorio sudarymo galimybė gali būti taikoma tik išimtiniais atvejais, kurių apimtis, kaip jau buvo minėta šiame magistro darbe, nuo 2017 m. liepos 1 d. buvo dar labiau susiaurinta.

Taigi yra nustatyta visuma teisės normų, turinčių užtikrinti procedūrų tinkamumą, efektyvų savivaldybės lėšų naudojimą bei sąžiningą konkurenciją. Viešųjų pirkimų procedūros bei jų teisinis reguliavimas turi būti formuojami taip, kad nebūtų teikiamos privilegijos savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims<sup>156</sup>. Tinkamai ir lygiais pagrindais įgyvendinta prekių, paslaugų ar darbų įsigijimo procedūra yra svarbi dėl kelių priežasčių<sup>157</sup>. Trumpuoju laikotarpiu tai užtikrina atitinkamų poreikių tenkinimą už geriausią kainą. Taip pat tai skatina kitus tiekėjus dalyvauti ne tik viešųjų pirkimų procedūroje, bet ir kitais būdais veikiant vietos savivaldoje, pavyzdžiui, investuojant, diegiant inovacijas, kuriant naujas darbo vietas, dalyvaujant bendrose iniciatyvose su vietos valdžios institucijomis. Todėl visapusiškai laikantis viešųjų pirkimų procedūrų,

---

<sup>156</sup> Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises of the Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015 Edition [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1523723944&id=id&accname=guest&checksum=8FD9246182AE85CBBB0319EF639CD8D7>>, p. 50.

<sup>157</sup> Competition & Markets Authority. *Local authorities and competition*. [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/669668/local\\_authorities\\_and\\_competition\\_final\\_report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669668/local_authorities_and_competition_final_report.pdf)>, p. 5.

būtų išvengta savivaldybės valdomų įmonių privilegijavimo privataus ūkio subjektų atžvilgiu.

Tuo tarpu Konkurencijos tarybos kontrolė gali būti analizuojama Konkurencijos įstatymo 4 str. prasme. Minėtas straipsnis įpareigoja savivaldos institucijas užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę vykdant joms pavestus uždavinius, o tuo pačiu ir pavedant savivaldybės valdomai įmonei teikti konkrečias paslaugas<sup>158</sup>. Atitinkamai, Konkurencijos tarybai suteikta teisė imtis priemonių tais atvejais, kai vietos savivaldos institucijos nesilaiko sąžiningos konkurencijos. Taigi Konkurencijos taryba turi teisinės priemonės spręsti dėl vietos savivaldos institucijų veiksmų pažeidžiant sąžiningos konkurencijos taisykles bei vertinti jų sudarytų sandorių teisėtumą konkurencijos teisės aspektu. Tai *ex post facto* kontrolės forma, kai savivaldybės institucijų veiksmai ir sandoriai vertinami jau esant galimam pažeidimui, t.y. jau esant konkurenciją ribojantiems veiksams.

Šiame magistro darbe analizuojamais Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais numatyta leidimo išdavimo procedūra papildomai įtvirtino *a priori* kontrolės formą. Poreikis iš anksto vertinti savivaldybės veiksmus grindžiamas *ex post facto* kontrolės formos neefektyvumu. Pirma, tokia kontrolės pasireiškimo forma užtrukdavo daug laiko, ir, antra, Konkurencijos įstatymo pažeidimas neužtraukdavo savivaldos institucijai jokių sankcijų. Problema dėl nenumatytų ekonominių sankcijų skyrimo buvo išspręsta Konkurencijos įstatymo pakeitimais<sup>159</sup>, kurie buvo iniciuoti kartu su šiame darbe analizuojamais Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais. Jais Konkurencijos taryba įgalinta ekonomines sankcijas skirti ne tik ūkio subjektams, tačiau taip pat ir viešojo administravimo subjektams (Konkurencijos įstatymo 35 str.).

Šios priemonės skirtos padidinti Konkurencijos tarybos įtaką viešojo administravimo subjektų atžvilgiu. Tuo pačiu tai užtikrina Konkurencijos įstatymo 4 str. įgyvendinimo efektyvumą bei realų sąžiningos konkurencijos užtikrinimą vietos savivaldos veiklos organizavimo procese. Todėl įgyvendinus turimas bei naujai suteiktas teisinės priemonės vietos savivaldos institucijų kontrolė gali būti pilnai įgyvendinama.

Vietos savivaldos institucijų priežiūros sistemoje svarbus ir Vyriausybės atstovas. Tai vykdomosios centrinės valdžios atstovas, skiriamas Lietuvos Respublikos vyriausybės (Konstitucijos 123 str.). Jo pagrindinė funkcija, kaip jau minėta šiame darbe, užtikrinti, kad vietos savivaldos institucijos laikytųsi jų veiklą reguliuojančių teisės aktų.

---

<sup>158</sup> Lietuvos apeliacinis teismas. 2017 m. spalio 4 d. sprendimas civilinėje byloje UAB „Irgita“ prieš Kauno miesto savivaldybę ir kt., Nr. e2A-799-180/2017.

<sup>159</sup> Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo nr. VIII-1099 18, 22, 26, 27, 30, 33, 35, 36, 37 ir 39 straipsnių pakeitimo įstatymas. Teisės aktų registras, 2016 m. lapkričio 16 d., nr. 26864.

Tuo pačiu skiriamas dėmesys vietos ir centrinės valdžios santykiui reguliuoti, šių subjektų veiklos vieningumui palaikyti. Turi būti siekiama išvengti vietos savivaldos sprendimų, prieštaraujančių centrinės valdžios įgyvendinamai politikai ir nacionaliniu mastu siekiamiems tikslams įgyvendinti.

Lyginant Baltijos šalių teisinį reguliavimą nurodoma, kad Lietuvoje įtvirtintas Vyriausybės atstovo institutas yra išskiriamas kaip specifinis ir suteikiantis daugiausiai funkcijų<sup>160</sup>. Taigi Vyriausybės atstovo institutas bei jo turima kompetencija gali būti viena iš priemonių sistemingai savivaldybių bei jų santykių su valdomomis įmonėmis kontrolei užtikrinti. Principine prasme tai taip pat suteikia galimybę vykdant bendrą centrinės valdžios politiką vietos savivaldos institucijų atžvilgiu. Tai yra svarbu įgyvendinant aukštesnius standartus savivaldybių veiklos skaidrumo, efektyvumo standartus bei užtikrinant savivaldos tikslų siekimo.

Vietos savivaldos kontrolės sistema įgyvendinama ir savivaldybės kontrolieriaus (Vietos savivaldos įstatymo 27 str.) bei Valstybės kontrolės (Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo<sup>161</sup> (toliau – Valstybės kontrolės įstatymas) 14 str.). Jų kompetencija apima savivaldybėms skirtų lėšų naudojimo, savivaldybių biudžetų vykdymo ir turto valdymo klausimus. Priimant sprendimus pagal atlikto audito ataskaitas Valstybės kontrolė turi atitinkamus įgalinimus: gali įpareigoti audituotų subjektų vadovus, o tam tikrais atvejais ir aukštesnių institucijų vadovus išieškoti savivaldybei padarytą žalą, grąžinti į savivaldybės biudžetą lėšas, kurios buvo panaudotos pažeidžiant teisės aktus, teikti siūlymus bei atlikti atitinkamus patikrinimus (Valstybės kontrolės įstatymo 18 str.).

Dar viena vietos savivaldos funkcijų įgyvendinimo prasme svarbi priemonė – Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas<sup>162</sup>. Jis suteikia teisę administraciniams teismams spręsti dėl konkretaus akto ar veiksmo atitikimo tikslams, kuriems institucija buvo įsteigta (Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 str. 2 d., 4 str. 2 p.). Kadangi vietos savivaldos institucijų tikslas, kaip jau buvo išanalizuota šiame darbe, yra tenkinti viešąjį bendruomenės narių interesą, todėl administraciniai teismai turi teisę vertinti vietos savivaldos institucijų priimtų

---

<sup>160</sup>KIURIENĖ, V. Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: A comparative view. Iš *The Journal of Local Cultures and Society*. Wrocław: Fundacja Pro Scientia Publica, 2015, p. 394-411 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://books.google.lt/books?id=b0PgCwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=lt#v=onepage&q&f=false>>.

<sup>161</sup> Čia ir toliau Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo straipsniai cituojami iš Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995 m. birželio 21 d., nr. 51-1243.

<sup>162</sup> Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999 m. vasario 3 d., nr. 13-308.

administracinių aktų bei konkrečių veiksmų atitiktį bendruomenės interesams. Taigi šis teisinis instrumentas taip pat gali būti naudojamas užtikrinti, kad savivaldybių veikla steigiant valdomus juridinius asmenis būtų nukreipta būtent viešųjų bendruomenės interesų tenkinimui, o ne su tuo nesusijusiems tikslams.

VTEK turi įgaliojimus kreiptis į teismą dėl Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymo pažeidimų. Kadangi viena iš šiame darbe analizuojamų Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų priežastis buvo nustatyti atvejai, kai vadovaujamosi ne vietos bendruomenės interesais, todėl VTEK kompetencijos ribose taip pat galimas vietos savivaldos instituto kokybinis gerinimas. Pavyzdžiui, sprendžiant viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo pažeidimo klausimą, kai steigiant savivaldybės valdomas įmones ar pavedant joms naujų ūkinių veiklų vykdymą yra siekiama ne vietos bendruomenės interesų tenkinimo, o atskirų jos grupių ar net atskirų valstybės tarnautojų naudos.

Kaip matyti iš šiame skyriuje nurodytų aspektų, savivaldybių bei jų valdomų juridinių asmenų santykiai yra kontroliuojami atitinkamų valdžios institucijų. Jos turi teisę vertinti savivaldybės priimtų sprendimų tinkamumą konkurencijos, viešųjų pirkimų, funkcijų įgyvendinimo, interesų derinimo bei kitose srityse. Tam tikrais atvejais identifikuotos problemos dėl šių institucijų realios įtakos vietos savivaldos veiklos organizavimui. Kadangi tai gali lemti kontrolės atitinkamoje srityje neužtikrinimą, laikytina, kad papildomos priemonės įgyvendinant realų institucijų veikimą joms priskirtose srityse, yra būtinas elementas. Tinkamas šios problemos sprendimas yra, pavyzdžiui, jau analizuoti Konkurencijos tarybai suteikti papildomi įgalinimai dėl ekonominių sankcijų, laikinųjų apsaugos priemonių bei privalomų įpareigojimų.

Nemažiau svarbu užtikrinti, kad suinteresuoti subjektai taip pat turėtų teisę savo iniciatyva kreiptis į nurodytas institucijas, kad būtų nagrinėjamos galimai pažeistos jų teisės. Savivaldybių valdomų įmonių klausimais aktualiausia gali būti privataus kapitalo subjektams, kurie, kaip analizuota, tam tikrais atvejais yra diskriminuojami. Turi būti užtikrinama, kad toks kreipimasis bus objektyviai iširtas, kreipėsis asmuo nepatirs dėl to neigiamų padarinių, o savivaldybės kontroliuojamos įmonės veiksmai ar sprendimai bus vertinami laikantis bendros procedūros ir nedarant jokių išimčių. Pastarieji principai įvardijami kaip vienas iš būdų užtikrinti sąžiningą konkurenciją tarp rinkoje veikiančių viešojo ir privataus sektoriaus subjektų<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises of the Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015 Edition [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1523723944&id=id&accname=guest&checksum=8FD9246182AE85CBBB0319EF639CD8D7>>, p. 46.

Taigi yra nustatyta sistema priemonių, kurios vertinant teoriškai turėtų užtikrinti konkrečių vietos savivaldos sričių priežiūrą, kontrolę bei skatinti veiklos efektyvinimą. Šiame poskyryje analizuotų priemonių nuoseklus ir visapusiškas įgyvendinimas užtikrintų ir probleminių aspektų pašalinimą savivaldybės valdomų įmonių srityje.

#### 4.3.2. Kontroliuojanti institucija

Aukščiau analizuota institucijų, galinčių tam tikra prasme daryti įtaką vietos savivaldos institucijoms ir bendros jų politikos formavimui, sistema atskleidžia ne tik tai, kad savivaldybių atžvilgiu yra nustatytos kontrolės formos, tačiau ir tai, kad nėra paskirta pagrindinė ir vienijanti institucija.

Analizuojant Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų priežastis jau buvo nurodyta, kad įstatymo pakeitimo iniciatoriai identifikavo poreikį turėti kontroliuojančią instituciją. Šiuo tikslu buvo nustatyta, kad Konkurencijos tarybai suteikiama kompetencija vykdyti leidimų išdavimo tvarką savivaldybėms, kurios siekia pavesti atitinkamų ūkinių veiklų vykdymą savo valdomoms įmonėms. Tačiau šiame magistro darbo poskyryje analizuojama kontroliuojanti institucija, kuri turėtų platesnes kompetencijas vietos savivaldos institucijų atžvilgiu.

Reikalinga institucija, kuri kontroliuotų savivaldybės valdomų juridinių asmenų informaciją, veiklos valdymo bei finansinius duomenis, juos analizuotų bei vertintų. Tai būtų efektyvus būdas vertinti tokių ūkio subjektų veiklos skaidrumą, jų reikalingumą bei finansinį pajėgumą. Disponuojant visų savivaldybių valdomų juridinių asmenų informacija būtų galimybė daryti atitinkamas išvadas bei bendrai formuoti savivaldybių valdomų juridinių asmenų politiką<sup>164</sup>. Tai palengvintų aukštų veiklos standartų diegimą bei jų įgyvendinimą. Tokia vienijanti kontrolės institucija reikalinga siekiant sisteminių pokyčių ir bendros vietos savivaldos instituto kokybinės plėtos.

Bendra kontrolės institucija galėtų būti subjektas, tobulinantis vietos savivaldą metodinėmis priemonėmis. Šiame darbe jau analizuoti atvejai, kai teisinio reguliavimo aiškumo, platesnio suvokimo trūkumas turi neigiamos įtakos veiklos organizavimui ir bendrų tikslų siekimui. Faktą, kad trūksta metodinės pagalbos savivaldybių valdomoms įmonėms patvirtina ir Valstybės kontrolė<sup>165</sup>. Rekomenduojama ne tik teikti daugiau metodinės pagalbos, bet ir vystyti bendradarbiavimą su valstybės valdomų įmonių

<sup>164</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar valstybės ir savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas užtikrina naudą visuomenei*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-10-9-11, p. 6.

<sup>165</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9, p. 6.

pertvarką kuruojančiomis institucijomis, taip pat tarpusavyje su kitomis savivaldybėmis. Tai padėtų siekti vieningos sistemos taikymo bei sisteminio problemų sprendimo.

Metodinės pagalbos poreikis ir nauda, taip pat ir savivaldybių tarpusavio bendradarbiavimas akcentuojamas ir kitų valstybių praktikoje. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje šiuo tikslu yra sukurta internetinė platforma<sup>166</sup>, kurioje viešojo sektoriaus institucijos dalijasi gerąja patirtimi, problemų sprendimo būdais, inovatyviais sprendimais teikiant viešąsias paslaugas<sup>167</sup>.

Taip pat turėtų būti periodiškai vertinamas analizuojamų subjektų poreikis. Kadangi analizuojami Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai neišsprendžia jau egzistuojančių savivaldybės valdomų įmonių veiklos problemų, atitinkamo pobūdžio kontrolės institucija būtų reikšminga ir ženkliai prisidėtų prie tokių įmonių veiklos bei finansų vertinimo, reikalingumo kvestionavimo. Tai galėtų užtikrinti jau aptarta kontroliuojanti institucija. Turėdama informaciją apie savivaldybių valdomus juridinius asmenis, jų vykdomą veiklą, veiklos ataskaitas, finansinius duomenis ir kitą informaciją, kurią būtų nuspręsta kaupti, tokia institucija būtų pajėgi įvertinti ir pateikti rekomendacijas dėl konkretaus savivaldybės kontroliuojamo subjekto bei jo poreikio.

Valstybės kontrolė taip pat nurodo, kad viešumo yra laikomasi, jeigu savivaldybių valdomi juridiniai asmenys ne tik įpareigojami viešai skelbti konkrečią informaciją, tačiau savivaldybė taip pat skelbia tokių duomenų apibendrinimą<sup>168</sup>. Todėl bendra kontroliuojanti ir politiką formuojanti institucija galėtų vykdyti savivaldybių pateikiamos informacijos sisteminimą bei tolimesnės perspektyvos strateginius klausimus.

Apibendrinus šiame poskyryje nurodytus aspektus bei bendros vietos savivaldos instituto politikos kryptis plėtojančios institucijos galimas veikimo formas, akivaizdu, kad ji galėtų kurti pridėtinę vertę. Jos vaidmuo būtų itin reikšmingas sprendžiant korupcijos bei viešumo trūkumo problemas. Tuo pačiu ir keliant bendrą vietos savivaldos veiklos organizavimo kokybę.

---

<sup>166</sup> Internetinės platformos prieiga per internetą: <https://www.khub.net/>.

<sup>167</sup> WILSON, S., LILLY, A. Knowledge Hub: Case study. *Institute for Government*, 2016 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/knowledge-hub.pdf>>.

<sup>168</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9, p. 26.

### 4.3.3. Savivaldybių kontroliuojami juridiniai asmenys turi siekti privataus sektoriaus standartų

Kaip jau buvo nurodyta, prasti savivaldybės valdomų juridinių asmenų finansiniai rodikliai buvo viena iš priežasčių, paskatinusi šiame darbe analizuojamus Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus. Siekiant tai pakeisti, turi būti skiriama daugiau dėmesio vietos savivaldos kontroliuojamų ūkio subjektų veiklos metodų efektyvinimui, valdysenos gerinimui bei privataus sektoriaus standartų taikymui. Europos Sąjungos šalyse yra stengiamasi skatinti viešąjį sektorių taikyti privataus sektoriaus standartus<sup>169</sup>. Tai gali turėti reikšmingos teigiamos įtakos sprendžiant viešojo sektoriaus problemas.

Šiems tikslams įgyvendinti pateikiami esminiai efektyvios įmonių valdysenos principai, kurie gali būti pritaikyti organizuojant kokybišką ir efektyvią savivaldybių valdomų įmonių veiklą. Konkrečiai analizuojami šie veiksniai: (1) stiprios savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdybos, (2) stiprus savivaldybės, kaip turto savininkės, vaidmuo.

Turi būti formuojamos stiprios savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdybos. Valdyba yra atsakinga už kasdienės juridinio asmens veiklos organizavimą, jos koordinavimą bei numatytų rezultatų pasiekimą. Turi būti steigiamos stiprios ir profesionalios valdybos, sudarytos remiantis objektyvia atranka bei įtraukiant nepriklausomus narius<sup>170</sup>. Nepriklausomi nariai užtikrina mažesnę savivaldybės galimybę daryti įtaką tokio valdybos nario sprendimams. Tokios sudėties valdyba padėtų užtikrinti tinkamų sprendimų priėmimą, išvengti interesų konflikto, mažinti savivaldybės įtaką juridinio asmens veiklai bei jos organizavimui.

Analizuojant savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdyseną taip pat nurodoma, kad tokių įmonių atžvilgiu yra jaučiama politikų įtaka<sup>171</sup>. Stipri ir aiškias veikimo kryptis turinti valdyba tokiu atveju gali padėti išvengti sprendimų priėmimo kontrolės iš politikų pusės. Politiniai tikslai, kurie ne visais atvejais būna ilgalaikiai ir stabilūs, negali iškreipti savivaldybės kontroliuojamų juridinių asmenų veiklos krypčių bei metodų.

Siekiant užtikrinti nešališką ir skaidrią procedūrą valstybės valdomų įmonių atžvilgiu buvo nustatyta, jog renkant valdybos narius yra sudaroma speciali atrankos

<sup>169</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės apibendrintos išvalgos. *Viešajame sektoriuje veikiančių įmonių ir įstaigų veiklos tobulinimui būtini koordinuoti veiksmai*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. Y-2017-6, p. 7.

<sup>170</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9, p. 28.

<sup>171</sup> Baltic Guidance on the Governance of Government owned Enterprises [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2016/02/Governance-of-State-Owned-Enterprises-in-the-Baltic-States.pdf>>, p. 6.

komisija. Papildomai rekomenduojama, kad turėtų būti viešinamos konkretaus valdybos nario pasirinkimo priežastys. Jos turi būti susiję su iš anksto nustatytais kvalifikacijos kriterijais<sup>172</sup>. Tokiu būdu būtų užtikrinama, kad valdyba būtų profesionali ir pajėgi priimti savivaldybės valdomos įmonės interesus labiausiai atitinkančius sprendimus. Tuo pačiu tai turi įtakos tokio ūkio subjekto efektyvumui, skaidrumui, veiklos kokybiškumui bei geriausios paslaugos bendruomenės nariams suteikimui.

Dar vienas reikšmingas bei efektyvią ir skaidrią savivaldybių valdomų įmonių veiklą skatinantis savivaldybės, kaip turto savininkės, vaidmens stiprinimas. Turi būti nustatyta galimybė savivaldybei veikti, kaip valdomos įmonės steigėjui, galimybė nurodyti turimus pasiekti rezultatus bei kontroliuoti jų įgyvendinimą. Neįvykdžius nustatytų tikslų, turi būti aiškios to pasekmės. Aiškiai nustačius veiklos kryptį bei siekiamus rezultatus, būtų skatinama ieškoti būdų tokiems tikslams pasiekti. Tam reikalingas tvirtas savivaldybės, kaip analizuojamų juridinių asmenų savininkės, vaidmuo ir gebėjimas pasinaudoti tokio statuso suteikiamomis teisėmis.

Tikslų iškėlimas sietinas ir su finansiniais aspektais bei finansinės savivaldybių valdomų juridinių asmenų priežiūros. Kaip jau buvo nurodyta šiame magistro darbe, viena iš probleminių savivaldybių kontroliuojamų įmonių sričių yra nuostolinga veikla bei nepakankama grąža savivaldybėms. Ji galėtų būti sprendžiama sistemingai vykdant konkrečių rezultatų siekimą, t.y. juos išsikeliant, numatant būdus jiems pasiekti, užtikrinant rezultatų vertinimą bei atitinkamas pasekmes.

Tokia procedūra buvo numatyta Vilniaus miesto savivaldybėje<sup>173</sup>. Priimtas tvarkos aprašas dėl savivaldybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo kontroliuojamose įmonėse. Numatyta siekti veiksmingos savivaldybių valdomų juridinių asmenų veiklos vadovaujantis bendra valdymo politika ir nustatant bendrus reikalavimus bei veikimo principus. Tačiau Valstybės kontrolė nurodo, kad minėtame tvarkos apraše numatyta visuma priemonių savivaldybės kontroliuojamų įmonių veiklai prižiūrėti ir vertinti, nebuvo pilnai įgyvendinta iki 2016 m. pabaigos<sup>174</sup>.

Taigi nors siekiamas tikslas yra vertintinas teigiamai bei skatintų savivaldybės įmonių veiklos ir rezultatų priežiūrą, o tuo pačiu ir paties ūkio subjekto reikalingumo

---

<sup>172</sup> Viešoji įstaiga „Transparency International“ Lietuvos skyrius. *Atvirumo standartas Lietuvos savivaldybėms: rekomendacijos* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2015/11/Rekomendacijos\\_savivaldybems.pdf](http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2015/11/Rekomendacijos_savivaldybems.pdf)>.

<sup>173</sup> Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimas dėl Vilniaus miesto savivaldybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo Savivaldybės kontroliuojamose įmonėse tvarkos aprašo tvirtinimo. *Teisės aktų registras*, 2015 m. birželio 4 d., nr. 8848.

<sup>174</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą*. 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9, p. 20.



vertinimą, tačiau procedūra pilnai įgyvendinta nebuvo. Užtikrinus tinkamą jo įvykdymą, pagrįsta būtų plėsti tokio tvarkos aprašo taikymą ir kitose vietos savivaldose. Vilniaus miesto savivaldybės priimtas tvarkos aprašas galėtų būti naudojamas kaip pavyzdinis projektas. Jį pritaikius visos valstybės mastu būtų sukurta bendra harmonizuota sistema.

Šiame magistro darbe jau buvo analizuotas klausimas dėl vietos savivaldos valdomų įmonių veiklos, duomenų bei rezultatų kaupimo ir vertinimo institucijos. Laikytina, kad siekiant užtikrinti tokio pobūdžio tvarkos aprašo įgyvendinimą galėtų būti įgalinta būtent tokia kontrolės institucija. Ji būtų centrinis subjektas, todėl vertinimas būtų objektyvus ir nešališkas. Centrinės institucijos pobūdis leistų ne tik vertinti individualių savivaldybių situaciją, tačiau ir palyginti skirtingų savivaldybių duomenis. Taip pat tinkamai nustatyti, kokių tikslų kėlimas galėtų užtikrinti efektyvią bei skaidrią veiklą. Toks centralizuotas nuosavybės teisių įgyvendinimas buvo siūlytas analizuojant savivaldybės kontroliuojamų įmonių efektyvumo ir skaidrumo didinimą<sup>175</sup>.

Atsižvelgiant į aukščiau nurodytus aspektus, susijusius su privataus verslo standartų taikymu savivaldybių valdomoms įmonėms, darytina išvada, kad toks būdas taip pat gali spręsti analizuojamais Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais sprendžiamas problemas. Stiprus bei savarankiškai funkcionuojantis savivaldybės valdomas juridinis asmuo būtų pajėgus veikti ne nuostolingai ir be savivaldybės pagalbos. Taip pat tai užtikrintų intereso konflikto situacijų šalinimą vietos savivaldos veiklos organizavime. Stipri kontroliuojamos įmonės valdyba bei geros valdysenos principų taikymas taip pat būtų reikšmingas užtikrinant toliau šiame magistro darbe analizuojamą aiškų funkcijų atskyrimą savivaldybei vienu metu įgyvendinant dvejopo pobūdžio funkcijas.

#### **4.3.4. Aiškus funkcijų atskyrimas**

Viena iš šiame darbe analizuojamų Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų nurodytų priežasčių yra sąžiningos konkurencijos pažeidimas ir interesų konflikto situacijos. Šios problemos gali būti sprendžiamos ne tik draudžiant savivaldybių valdomoms įmonėms dalyvauti prekių, paslaugų ir darbų rinkoje, tačiau taip pat ir nustatant aiškų funkcijų atskyrimą tarp atskirų vietos savivaldos atsakomybės sričių.

Savivaldybė turi dvejopas funkcijas ir tuo pačiu metu yra tiek reguliuotojas, nustatantis elgesio taisykles, tiek ir juridinio asmens savininko teises įgyvendinantis subjektas. Rekomenduojama, kad šios funkcijos savivaldybėse būtų įgyvendinamos

---

<sup>175</sup> Baltic Guidance on the Governance of Government owned Enterprises [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2016/02/Governance-of-State-Owned-Enterprises-in-the-Baltic-States.pdf>>, p. 11.

atskirai bei skirtingų asmenų ar savivaldybės institucijų<sup>176</sup>. Toks atskyrimas gali būti vykdomas keliais lygiais, pavyzdžiui, funkcinis, institucinis-struktūrinis, finansinis. Valstybės valdomų įmonių atžvilgiu įgyvendinti šį modelį yra paprasčiau dėl didesnio institucijų skaičiaus bei galimybės nustatyti aiškią takoskyrą. Tačiau savivaldybės mastu tai padaryti galima paskiriant aiškias pareigybes minėtoms dvejopoms funkcijoms įgyvendinti. Esminis dalykas – kad būtų išvengta funkcijų sutelkimo į vienos institucijos ar vieno atsakingo darbuotojo rankas.

Tam tikrais atvejais toks atskyrimas ir nesinaudojimas, tarkime, savivaldybės turimais žmogiškaisiais ar technologiniais ištekliais, gali būti ekonomiškai nepagrįstas<sup>177</sup>. Tačiau tokiu būdu yra užtikrinama sąžininga konkurencija ir neprivilegijuojami savivaldybės valdomi ūkio subjektai. Siekiant užtikrinti šios principo įgyvendinimą, turi būti griežtai laikomasi jau analizuoto viešumo principo. Turi būti pateikiama ir viešai prieinama informacija apie savivaldybės suteikiamą paramą, subsidijas ar kitas lengvatas.

Kai savivaldybės valdomas juridinis asmuo vykdo ūkinę veiklą, turi būti užtikrinta, kad jis dalyvautų rinkoje lygiais pagrindais, t.y. jam negali būti teikiamos jokios privilegijos finansų, reguliavimo, mokesčių ar kitose srityse<sup>178</sup>. Turi būti užtikrinta, kad pagalba nebūtų teikiama privilegijuojant savivaldybių valdomus juridinius asmenis. Tokia neteisėta ir konkurenciją iškraipiančia pagalba yra laikomi atvejai, kai savivaldybės įmonės atleidžiamos nuo nekilnojamojo turto mokesčio arba nuo vietinės rinkliavos už išorinę reklamą. Taip pat savivaldybių garantijos šilumos įmonių paskolų užtikrinimui<sup>179</sup>.

Pažymėtina, kad savivaldybės tam tikrais atvejais gali būti suinteresuotos skatinti konkrečių bendruomenės interesų tenkinimą bei tuo tikslu teikti paramą viešiesiems ar privatiems ūkio subjektams. Šiuo aspektu galima paralelė su valstybės pagalbos instituto reguliavimu, kuris taikomas ir vietos valdžios atveju<sup>180</sup>. Pagrindinis teikiamos pagalbos

---

<sup>176</sup> Baltic Guidance on the Governance of Government owned Enterprises [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2016/02/Governance-of-State-Owned-Enterprises-in-the-Baltic-States.pdf>>, p. 10.

<sup>177</sup> Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises of the Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015 Edition [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1523723944&id=id&accname=guest&checksum=8FD9246182AE85CBBB0319EF639CD8D7>>, p. 46.

<sup>178</sup> Competition & Markets Authority. *Local authorities and competition*. [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/669668/local\\_authorities\\_and\\_competition\\_final\\_report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669668/local_authorities_and_competition_final_report.pdf)>, p. 16-17.

<sup>179</sup> ŠOVIENĖ, J. Neteisėta valstybės pagalba: kas atlygins žalą konkurentams? [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.vz.lt/archive/blog/2014/10/22/neteiseta-valstybes-pagalba-kas-atlygins-zala-konkurentams>>.

<sup>180</sup> 2012 m. sausio 11 d. Europos Komisijos komunikatas Nr. 2012/C 8/03 Europos Sąjungos bendrosios nuostatos dėl valstybės pagalbos kompensacijos už viešąją paslaugą forma (2011 m.). OL 2012 C 8 skyrius 55 tomas, p. 15. 2012 m. sausio 11 d. Europos Komisijos komunikatas Nr. 2012/C 8/02 Dėl Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklių taikymo kompensacijai už visuotinės ekonominės svarbos paslaugų teikimą. OL 2012 C 8 skyrius 55 tomas, p. 4.

aspektas, užtikrinantis sąžiningą konkurenciją visų rinkoje veikiančių subjektų atžvilgiu, yra aiškūs pagalbos skyrimo principai bei galimybė jais pasinaudoti visiems keliamus reikalavimus atitinkantiems subjektams. Kadangi pagalbos teikimo principai yra įtvirtinti supranacionaliniu lygiu, pagrįsta juos taikyti ir savivaldybių santykių su jų valdomais juridiniais asmenimis atžvilgiu.

Taigi savivaldybės kontroliuojamų įmonių santykiai su kitomis valdžios institucijomis turi vykti lygiais pagrindais kaip ir su privataus kapitalo įmonėmis. Bet kokio pobūdžio kompensacijos arba parama turi būti atskleista. Jos suteikimo priešastys bei kriterijai turi būti aiškūs bei nediskriminuojantys kitų ūkio subjektų. T.y. galimybė gauti atitinkamą paramą ar kompensaciją turi būti suteikta visiems rinkoje veikiantiems konkrečių paslaugų tiekėjams.

Teikiant vietos savivaldos paramą taip pat negali būti siekiama išspręsti neefektyvią savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veiklą ar patiriamus finansinius sunkumus<sup>181</sup>. Turi būti aiškiai atskirtos savivaldybės ir savivaldybės valdomų juridinių asmenų pareigos bei atsakomybė prieš kreditorius. Nurodoma, kad savivaldybė neturėtų automatiškai prisiimti atsakomybės už savivaldybės įmonių neįvykdytas ar netinkamai įvykdytas pareigas. Tokia situacija neskatintų siekti veiklos rezultatyvumo bei veikti savo resursais. Kaip jau minėta šiame magistro darbe, tokie ūkio subjektai turi būti pajėgūs save išsilaikyti be savivaldybės paramos, todėl turi atitinkamai organizuoti savo veiklą. Priešingu atveju būtų diskriminuojami privataus kapitalo juridiniai asmenys.

Siekiant užtikrinti, kad bendrųjų poreikių tenkinimui skirtos lėšos būtų panaudojamos būtent šiais tikslais, pavyzdžiui, Latvijoje nustatytas atskiras finansų valdymo reguliavimas. T.y. atskirai reguliuojami finansai viešosioms paslaugoms teikti bei savivaldybės savarankiškų pajamų valdymas<sup>182</sup>. Vietos savivaldos institucijų finansinė priežiūra taip pat yra vykdoma valstybės audito tarnybos (ang. *State Audit Office of the Republic of Latvia*). Ši institucija vertina vietos savivaldos išteklių naudojimo efektyvumą bei naudingumą. Papildomas vietos savivaldos institucijų bei juridinių asmenų priežiūros priemonės įgyvendina finansų ministerija bei vietos savivaldos tarybos, kurios kiekvienais metais vertina auditų rezultatus.

Atsižvelgiant į šiame poskyryje nurodytus argumentus, galima išvada, kad savivaldybių valdomi juridiniai asmenys gali veikti rinkoje ir nevaržyti sąžiningos

---

<sup>181</sup> Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises of the Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015 Edition [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1523723944&id=id&acname=guest&checksum=8FD9246182AE85CBBB0319EF639CD8D7>>, p. 47-48.

<sup>182</sup> Law on Local Governments of Republic of Latvia [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://rm.coe.int/168071a836#\\_Toc302570267](https://rm.coe.int/168071a836#_Toc302570267)>, 80 str.

konkurencijos, nesukelti interesų konflikto situacijų. Siekiant tokio modelio, turi būti užtikrintas aiškus savivaldybės funkcijų atskyrimas įgyvendinant administratoriaus bei valdomų juridinių asmenų savininko teises. Įgyvendinus nurodytas priemones, pagrįstai galima tikėtis išvengti savivaldybių valdomų juridinių asmenų privilegijavimo taip diskriminuojant privataus kapitalo subjektus.

Vertinant visus aukščiau pateiktus alternatyvius savivaldybių valdomų juridinių asmenų kontrolės būdus, galima teigti, jog priemonių kitais būdais pasiekti Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinto draudimo tikslus pateikiama tiek nacionaliniu, tiek ir supranacionaliniu lygiu. Analizuojamais Vietos savivaldos įstatymo pakeitimais siekiami tikslai taip pat gali būti įgyvendinti užtikrinant atskirų jau esančių bei papildomai suteikiamų kontrolės priemonių nuoseklią ir visapusišką įgyvendinimą, steigiant bendrą nacionaliniu mastu kontroliuojančią ir vietos savivaldos politiką kuriančią instituciją, diegiant privataus verslo standartus savivaldybių valdomose įmonėse bei užtikrinant aiškų skirtingų vietos savivaldos institucijų funkcijų atskyrimą.

## IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Išanalizavus Konstitucijoje įtvirtintus konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos konstitucinius ribojimo pagrindus bei remiantis jais išnagrinėjus Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinto draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla pagrįstumą, darytinos šios išvados:

1. Vadovaujantis Konstitucinio Teismo doktrina savivaldybių valdomi juridiniai asmenys priskiriami prie konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos subjektų sistemos. Analizuotu Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintu draudimu savivaldybių valdomų juridinių asmenų galimybės vykdyti ūkinę veiklą yra reikšmingai apribotos leidžiant tai daryti tik išimtiniais atvejais. Toks apribojimas *per se* nėra neteisėtas, nes konstitucinė ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva nėra absoliuti ir gali būti ribojama. Tačiau tai turi būti daroma laikantis nustatytų bendrųjų asmens teisių ir laisvių bei specialiųjų ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo sąlygų.
2. Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintas draudimas savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla daro reikšmingą įtaką vietos savivaldos institutui, kuris yra neatsiejama konstitucinės santvarkos dalis bei demokratijos įgyvendinimo priemonė. Valstybėje nėra aiškios pozicijos dėl vietos savivaldos instituto principinių aspektų tenkinant viešuosius teritorinės bendruomenės interesus. Tačiau bet kuriuo atveju esminiu savivaldos instituto požymiu bei jo pranašumu yra išskiriamas autonomiškumas. Atliktas tyrimas rodo, kad jo apimtis yra siaurinama ribojant savivaldos institucijų galimybę pasirinkti konkretaus vietos bendruomenės poreikio tenkinimo būdą. Todėl Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinto draudimo pagrindimui turi būti keliami aukšti reikalavimai.
3. Įstatyminio reglamentavimo ir praktiniu lygiu išanalizuoti Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinto draudimo bei jo taikymo išimčių pagrindiniai aspektai atskleidžia jo įgyvendinimo problematiką. Lakoniškas reguliavimas sąlygoja naudojamų sąvokų bei nustatytų procedūrų neaiškumą. Tai lemia teisinio netikrumo situaciją vietos savivaldos institucijoms įgyvendinant joms pavestas funkcijas. Dėl šių priežasčių analizuojamu draudimu siekiamų tikslų įgyvendinimas yra kvestionuojamas.
4. Atsižvelgiant į išanalizuotus konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo pagrindus Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintas savivaldybių valdomų juridinių asmenų ūkinės veiklos laisvės ribojimo pagrįstumas yra abejotinas. Draudimu neužtikrinamas principinis individualių identifikuotų vietos savivaldos

instituto problemų išsprendimas, o tuo pačiu neužtikrinamas ir siektas viešasis interesas. Todėl juo tik formaliai pasiekiami nustatyti tikslai, o taip pat sukeliama papildomi neigiami padariniai. Galimi alternatyvūs šiame magistro darbe analizuoti reguliavimo būdai, leidžiantys individualizuotai ir reikiamu lygiu įsigilinti į konkrečias spręstinas problemas.

5. Siūloma nustatytas problemas spręsti pasitelkiant atitinkamą vietos savivaldos veiklos sritį prižiūrinčias ar kontroliuojančias bei atitinkamas kontrolės priemones turinčias institucijas. Be to, gali būti steigiama bendrą politiką ir papildomas pareigas vietos savivaldos instituto atžvilgiu įgyvendinanti kontrolės institucija. Siekiant aukštesnės vietos savivaldos instituto bei konkrečiai savivaldybių valdomų juridinių asmenų veiklos kokybės turėtų būti taikomi privataus sektoriaus standartai, kiek tai susiję su stiprios valdybos formavimu bei savivaldybės, kaip turto savininkės, teisių užtikrinimu. Taip pat aiškiai atskiriant dvejopo pobūdžio vietos savivaldos funkcijas, t.y. nustatant atitinkamas elgesio taisykles bei per savivaldybių valdomus juridinius asmenis konkuruojant rinkoje su kitais subjektais. Taikant šiuos alternatyvius būdus suteikiamos savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veiklos bei santykių su vietos savivaldos institucijomis kontrolės priemonės, todėl tikėtina, kad būtų įgyvendinti Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintu draudimu siekiami tikslai mažiau ribojant ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą.

## ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

### Teisės norminiai aktai:

Lietuvos Respublikos teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014;
2. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2000 m. rugsėjo 6 d., Nr. 74-2262;
3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999 m. vasario 3 d., nr. 13-308;
4. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999 m. balandžio 2 d., nr. 30-856;
5. Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1993 m. birželio 11 d., nr. 21-506;
6. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995 m. birželio 21 d., nr. 51-1243;
7. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999 m. liepos 9 d., nr. 60-1945;
8. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1996 m. rugsėjo 6 d., nr. 84-2000;
9. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1994 m. liepos 20 d., nr. 55-1049;
10. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2016 m. lapkričio 15 d., nr. 26839;
11. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos nutarimas dėl prašymų dėl savivaldybių vykdomos ūkinės veiklos įvertinimo teikimo ir nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo. *Teisės aktų registras*, 2016 gruodžio 30 d., nr. 30035;
12. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsakymas Nr. DĮ-226 dėl ekonominės veiklos rūšių klasifikatoriaus patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2007 m. lapkričio 20 d., Nr. 119-4877;
13. Kelmės rajono savivaldybės tarybos sprendimas dėl konkurencingų procedūrų vykdymo Kelmės rajono savivaldybėje tvarkos aprašo patvirtinimo. *Teisės aktų registras*, 2018 sausio 29 d., nr. 1268;

14. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimas dėl Vilniaus miesto savivaldybės turtingųjų ir neturtingųjų teisių įgyvendinimo Savivaldybės kontroliuojamose įmonėse tvarkos aprašo tvirtinimo. *Teisės aktų registras*, 2015 m. birželio 4 d., nr. 8848;

Europos Sąjungos, tarptautiniai ir užsienio valstybių teisės aktai:

15. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija Nr. 2012/C 326/02. OL 2012 C 326 skyrius 55 tomas, p. 391;
16. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*, 1999 m. spalio 1 d., nr. 82-2418;
17. 2007 m. spalio 23 d. Europos parlamento ir tarybos reglamentas (EB) Nr. 1370/2007 dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų ir panaikinant Tarybos reglamentus (EEB) Nr. 1191/69 ir (EEB) Nr. 1107/70. OL 2007 L 315 skyrius 50 tomas, p. 1;
18. 2012 m. sausio 11 d. Europos Komisijos komunikatas Nr. 2012/C 8/03 Europos Sąjungos bendrosios nuostatos dėl valstybės pagalbos kompensacijos už viešąją paslaugą forma (2011 m.). OL 2012 C 8 skyrius 55 tomas, p. 15;
19. 2012 m. sausio 11 d. Europos Komisijos komunikatas Nr. 2012/C 8/02 Dėl Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklių taikymo kompensacijai už visuotinės ekonominės svarbos paslaugų teikimą. OL 2012 C 8 skyrius 55 tomas, p. 4;
20. Europos Sąjungos sutarties Protokolas (Nr. 26) dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų. OL 2016 C 202 skyrius, 59 tomas, p. 307;
21. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė Nr. 2009/C 100/06 dėl Visuotinės svarbos paslaugų ir globalizacijos gairių. OL 2009 C 100 skyrius 52 tomas, p. 33;
22. Congress of Local and Regional Authorities. Congress priorities 2017-2020. Report CG31(2016)13 of 31st SESSION [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/16807199dc>>;
23. Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises of the Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015 Edition [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1523723944&id=id&accname=guest&checksum=8FD9246182AE85CBBB0319EF639CD8D7>>;
24. Baltic Guidance on the Governance of Government owned Enterprises [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą:



<http://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2016/02/Governance-of-State-Owned-Enterprises-in-the-Baltic-States.pdf>>;

25. Law on Local Governments of Republic of Latvia [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: [https://rm.coe.int/168071a836#\\_Toc302570267](https://rm.coe.int/168071a836#_Toc302570267)>;
26. Local Government Organisation Act of Estonia [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide>>;
27. The Constitution of the Republic of Estonia [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide/current>>;

***Travaux préparatoires:***

28. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projektas nr. XIIP-787;
29. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projektas nr. XIIP-787(2);
30. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projektas nr. XIIP-1112;
31. Lietuvos Respublikos Prezidentas. Įstatymų projektų Reg. Nr. XIIP-3816 - XIIP-3819 AIŠKINAMASIS RAŠTAS [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c348bbc2929e11e59c9a8f8c9980906b?jfwid=2r1mews2>>;
32. NEPRIKLAUSOMO EKSPERTINIO ĮVERTINIMO IŠVADA dėl Vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 4, 9 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 9(1) straipsniu įstatymo Nr. XII-2741 pakeitimo įstatymo projekto [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/e5640330914411e7a5e2b345b086d377?jfwid=2r1md86d>>;
33. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo nr. VIII-1099 18, 22, 26, 27, 30, 33, 35, 36, 37 ir 39 straipsnių pakeitimo įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2016 m. lapkričio 16 d., nr. 26864;

## Specialioji literatūra:

Monografijos, vadovėliai:

34. AMBRAZEVIČIŪTĖ, K., *et al. Teisės į nuosavybę, teisės į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, vartotojų teisių užtikrinimo problemos: mokslo studija*. Vilnius: Lietuvos teisės institutas, 2012;
35. ASTRAUSKAS, A. *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra: mokomasis leidinys*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003;
36. BELIŪNIENĖ, L., *et al. Viešojo intereso atpažinimo problema Lietuvos teisėje: kriterijai ir prioritetai: monografija*. Vilnius: Teisės institutas, 2015;
37. BIRMONTIENĖ, T., *et al. Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
38. BIRMONTIENĖ, T., *et al. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007;
39. MAČIULYTĖ, J., RAGAUSKAS, P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? Vilnius: Versus aureus, 2007;*
40. STANIKŪNAS, R. *Konkurencijos politika: teorija ir praktika: monografija*. Vilnius: TEV, 2009;
41. ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003;
42. WHISH, R, BAILEY, A. *Competition law: seventh edition*. New York: Oxford University press, Inc., 2012;

Straipsniai:

43. BIRMONTIENĖ, T. Ūkinės veiklos laisvės konstitucinė doktrina. Iš *Konstituciniai ekonominės laisvės pagrindai ir kitos konstitucinės jurisprudencijos problemos: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo teisėjų XIV konferencijos medžiaga*. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2010, p. 10–53;
44. ČEPUKAITĖ, A. Savivaldybės toliau nori žaisti verslą [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.vz.lt/verslo-aplinka/2017/10/05/savivaldybes-toliau-nori-zaisti-versla>>;
45. DERŽANAUSKIENĖ, G. Savivaldybių noras verslauti: būtina palikti saugiklius [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą:

- <https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/g-derzanauskiene-savivaldybiu-noras-verslauti-butina-palikti-saugiklius/gintare>>;
46. FRIEDRICH, P., LOOGA, J. Public Enterprises in Estonia as Instruments of Foreign Trade Policy. Iš *Estonian Discussions on Economic Policy*, Vol. 24, No. 2, 2016, p. 51-81 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <https://ojs.utlib.ee/index.php/TPEP/article/viewFile/13095/8172>>;
  47. GARNIENĖ, A. Eksperimentas Kaune: kas šienauja geriau? [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <http://m.kauno.diena.lt/naujienos/kaunas/miesto-pulsas/kaune-sienpjoviu-konkurencija-747360>>;
  48. HAQUE, A. Theoretical Perspective of Local Government – Literature Review. *Munich Personal RePEc Archive*, 2012 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/46301/9/MPRA\\_paper\\_46301.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/46301/9/MPRA_paper_46301.pdf)>;
  49. HAVENGA, B. The Restructuring of Local Government with Specific Reference to the City of Tshwane. University of Pretoria, 2002 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/25724/Complete.pdf?sequence=13>>;
  50. JUŠKEVIČIŪTĖ-VILIENĖ, A. Lietuvos, Lenkijos ir Vokietijos ūkinės veiklos laisvės konstitucinių pagrindų lyginamieji aspektai. *Teisė*, 2015, t. 96, p. 162–186;
  51. KAČERAUSKAS, K. Naujasis draudimas užsiimti ūkine veikla savivaldybėms: tylioji revoliucija (+ post scriptum ) [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.linkedin.com/pulse/naujasis-draudimas-u%C5%BEsiimti-%C5%ABkine-veikla-tylioji-ka%C4%8Derauskas/>>;
  52. Kauno valdžia skelbia apie sutaupytus milijonus [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.alfa.lt/straipsnis/49862028/kauno-valdzia-skelbia-apie-sutaupytus-milijonus>>;
  53. KIURIENĖ, V. Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: A comparative view. Iš *The Journal of Local Cultures and Society*. Wrocław: Fundacja Pro Scientia Publica, 2015, p. 394-411 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <https://books.google.lt/books?id=b0PgCwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=lt#v=onepage&q&f=false>;
  54. KONDRATIENĖ, V. Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*, Nr. 3 (105), 2008, p. 60-66.

55. KŪRIS, E. Ūkinės veiklos laisvė, sąžininga konkurencija ir bendra tautos gerovė (Konstitucijos 46 straipsnio jurisprudencinis komentaras). *Jurisprudencija*, Nr. 64 (56), 2005, p. 56–73;
56. KŪRIS, E. Viešasis interesas: teisėkūra ir konstitucinė jurisprudencija. *Notariatas*, 2012, Nr. 13;
57. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Ekspertizė. Ar savivaldybės įmonės galės pradėti veiklą be Konkurencijos tarybos pritarimo? [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/29497/lrinka>>;
58. Lietuvos naujienų agentūra. Ūkio ministras tikisi, kad savivaldybių įmonėse atsiras daugiau skaidrumo [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.ve.lt/naujienos/ekonomika/ekonomikos-naujienos/ukio-ministras-tikisi-kad-savivaldybiu-imonese-atsiras-daugiau-skaidrumo-1617806/>>.
59. Lietuvos Respublikos ūkio ministerija. Bus privaloma periodiškai vertinti savivaldybių valdomų įmonių reikalingumą: pranešimas spaudai. [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://ukmin.lrv.lt/lt/naujienos/bus-privaloma-periodiskai-vertinti-savivaldybiu-valdomu-imoniu-reikalinguma>>;
60. Lietuvos savivaldybių asociacija. Siūloma dar kartą apsvarstyti savivaldybių galimybes steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lsa.lt/naujienos/2016/11/30/siuloma-dar-karta-apsvarstyti-savivaldybiu-galimybes-steigti-naujus-viesuju-paslaugu-teikejus/>>;
61. MILIUTIS, F. Savivaldybėms – konkurencija pagal naujas taisykles [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.vz.lt/vadyba/finansai-apskaita/2016/12/05/savivaldybems--konkurencija-pagal-naujas-taisykles>>;
62. NOVIKOVAS, A. Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 77 (69), p. 58-64;
63. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Teisės į gerą administravimą (atsakingo valdymo principo) sampratos doktrininiai aspektai bei įgyvendinimo pavyzdžiai aplinkos apsaugos teisėje. *Teisė*, 2009, t. 72, p. 82-95;
64. ŠILEIKIS, E. Savivaldos teisė: aktualūs aiškinimo ir įgyvendinimo klausimai. *Teisė*, 2002, t. 42, p. 130-144;

65. ŠOVIENĖ, J. Neteisėta valstybės pagalba: kas atlygins žalą konkurentams? [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.vz.lt/archive/blog/2014/10/22/neteiseta-valstybes-pagalba-kas-atlygins-zala-konkurentams>>;
66. WATT, A. Principles and theories of Local Government. *Economic Affairs*, Vol. 26, No. 1, pp. 4-10, March 2006 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldeconomicAffairs311pdfSummary.pdf>>;
67. WILSON, S., LILLY, A. Knowledge Hub: Case study. *Institute for Government*, 2016 [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/knowledge-hub.pdf>>;

#### Disertacijos:

68. JUŠKEVIČIŪTĖ-VILIENĖ, A. *Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės ir lyginamosios įžvalgos*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2017;
69. URVIKAS, M. *Vietos savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos tobulinimas*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, vadyba (03S). Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2016;

#### Teismų praktika:

##### Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas:

70. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1994 m. kovo 31 d. nutarimas byloje „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 292 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, Nr. 4/94;
71. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1995 m. balandžio 20 d. nutarimas byloje „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos statuto“, Nr. 19/94;
72. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1998 m. vasario 18 d. nutarimas byloje „Dėl savivaldybių veiklos administracinės priežiūros subjektų“, Nr. 2/97;
73. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1999 m. spalio 6 d. nutarimas byloje „Dėl Telekomunikacijų įstatymo (Telekomo byla)“, Nr. 12/98;
74. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2001 m. birželio 28 d. nutarimas byloje „Dėl savivaldybių steigimo, panaikinimo, jų teritorijų ribų bei centrų nustatymo ir keitimo“, Nr. 9/2000;

75. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2001 m. liepos 12 d. nutarimas byloje „Dėl teisėjų algų mažinimo“, Nr. 13/2000-14/2000-20/2000-21/2000-22/2000-25/2000-31/2000-35/2000-39/2000-8/01-31/01;
76. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. spalio 23 d. nutarimas byloje „Dėl viešojo asmens privataus gyvenimo apsaugos ir žurnalisto teisės neatskleisti informacijos šaltinio“, Nr. 36/2000;
77. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas byloje „Dėl savivaldos atstovaujamųjų ir vykdomųjų institucijų kompetencijos“, Nr. 49/2000;
78. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. sausio 26 d. nutarimas byloje „Dėl Alkoholio kontrolės įstatymo ir alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisyklių“, Nr. 3/02-7/02-29/03;
79. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. vasario 11 d. sprendimas byloje „Dėl Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo nuostatų, susijusių su savivaldybės tarybos nario pareigų nesuderinamumu su kitomis pareigomis, savivaldybių tarybų funkcijų nustatymu, savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų institucijų įgaliojimais, išaiškinimo“, Nr. 49/2000;
80. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas byloje „Dėl valstybės tarnybos“, Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03;
81. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas byloje „Dėl organizuoto nusikalstamumo užkardymo“, Nr. 8/02-16/02-25/02-9/03-10/03-11/03-36/03-37/03-06/04-09/04-20/04-26/04-30/04-31/04-32/04-34/04-41/04;
82. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2006 m. gegužės 31 d. sprendimas byloje „Dėl teisenos nutraukimo“, Nr. 09/05;
83. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. kovo 2 d. nutarimas byloje „Dėl nacionalinio investuotojo steigimo teisėtumo“, Nr. 28/08;
84. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. kovo 27 d. nutarimas byloje „Dėl prekių ženklų įstatymo“, Nr. 33/06;
85. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. balandžio 29 d. nutarimas byloje „Dėl licencijų užsiimti gamtinių dujų perdavimo, paskirstymo, laikymo veikla ir gamtinių dujų tiekimo kainos reguliavimo“, Nr. 23/05-18/07;
86. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas byloje „Dėl apmokėjimo už darbą vidaus tarnybos sistemos pareigūnams“, Nr. 14/07-17/08-25/08-39/08;

87. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2010 m. birželio 29 d. nutarimas byloje „Dėl teisėjų valstybinių pensijų“, Nr. 06/2008-18/2008-24/2010;
88. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2010 m. rugsėjo 29 d. nutarimas byloje „Dėl elektros įrenginių prijungimo prie skirstomųjų tinklų“, Nr. 35/2008;
89. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2011 m. sausio 6 d. nutarimas byloje „Dėl kompensacijos už autoriaus teisių ir gretutinių teisių pažeidimą“, Nr. 13/2008;
90. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2011 m. liepos 7 d. nutarimas byloje „Dėl valstybės ir tarnybos paslapčių“, Nr. 22/2008-31/2008-9/2010-35/2010;
91. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2011 m. lapkričio 17 d. nutarimas byloje „Dėl informacijos apie kandidatus į savivaldybių tarybų narius skelbimo ir savivaldybės tarybos nario pareigų nesuderinamumo su kitomis pareigomis“, Nr. 14/2011-35/2011;
92. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas byloje „Dėl įpareigojimo tvarkyti alyvos atliekas“, Nr. 47/2011;
93. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. sausio 15 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos keleivių vežimo paslaugų srityje“, Nr. 6/2012;
94. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. kovo 5 d. nutarimas byloje „Dėl konkurencijos atliekų tvarkymo paslaugų srityje“, Nr. 44/2011;
95. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. balandžio 3 d. nutarimas byloje „Dėl suskystintų gamtinių dujų terminalo projekto įgyvendinimo bendrovės parinkimo ir šio projekto finansavimo“, Nr. 23/2012-38/2014-54/2014 ;
96. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. birželio 11 d. nutarimas byloje „Dėl gyventojų pajamų mokesčio pervedimo į savivaldybių biudžetus“, Nr. 4/2012-13/2012;

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas:

97. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2006 m. sausio 6 d. sprendimas *Ministero dell'Economia e delle Finanze prieš Cassa di Risparmio di Firenze SpA ir kt.* C-222/04, EU:C:2006:8;
98. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2011 m. rugsėjo 6 d. sprendimas *Luís Manuel Piscarreta Ricardo prieš Portimão Urbis EM SA ir kt.* C-416/16, EU:C:2017:574;
99. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. rugsėjo 15 d. sprendimas *Star Storage ir kt.* C-439/14 ir C-488/14 (sujungtos bylos), EU:C:2016:688;

100. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. gegužės 4 d. sprendimas *Pillbox 38 (UK) Ltd prieš Secretary of State for Health* C-477/14, EU:C:2016:324;

Europos Teisingumo Teismas:

101. Europos Teisingumo Teismas. 2009 m. spalio 6 d. sprendimas *GlaxoSmithKline Services Unlimited prieš Europos Bendrijų Komisiją ir kt.* C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P ir C-519/06 P (sujungtos bylos), EU:C:2009:610;
102. Europos Teisingumo Teismas. 2009 m. birželio 4 d. sprendimas *T-Mobile Netherlands BV ir kt. prieš Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit* C-8/08, EU:C:2009:343;
103. Europos Teisingumo Teismas. 2009 m. birželio 9 d. sprendimas *Europos Bendrijų Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* C-480/06, ECLI:EU:C:2009:357;

Lietuvos Respublikos bendrosios kompetencijos teismai:

104. Lietuvos apeliacinis teismas. 2016 m. rugpjūčio 25 d. nutartyje civilinėje byloje *UAB „Irgita“ prieš Kauno miesto savivaldybę ir kt.*, Nr. e2-1498-302/2016;
105. Lietuvos apeliacinis teismas. 2016 m. lapkričio 3 d. nutartis civilinėje byloje *BUADBB „Šiaurės brokeris“ prieš ADB „Gjensidige“*, Nr. E2A-783-302/2016;
106. Lietuvos apeliacinis teismas. 2017 m. spalio 4 d. sprendimas civilinėje byloje *UAB „Irgita“ prieš Kauno miesto savivaldybę ir kt.*, Nr. e2A-799-180/2017;

Lietuvos Respublikos specialiosios kompetencijos teismai:

107. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje *Klaipėdos apskrities verslininkų asociacija prieš Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybą ir kt.*, Nr. Ik-2872-95/2011;
108. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2014 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje *„Dėl Ignalinos rajono savivaldybės tarybos 2012 m. gruodžio 20 d. sprendimo Nr. T-210 "Dėl Ignalinos rajono savivaldybės kompensacijų už sumokėtą fiksuotą pajamų mokesčių įsigyjant verslo liudijimus" teisėtumo“*, Nr. A492-1707/2014;
109. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2015 m. vasario 3 d. sprendimas administracinėje byloje *„Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2012 vasario 8 d. sprendimu Nr. 1-433 patvirtinto Atrankinės Vilniaus miesto savivaldybės gyventojų apklausos telefonu tvarkos aprašo teisėtumo“*, Nr. A-213-552/2015;



110. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. *2016 m. gegužės 13 d. nutartis administracinėje byloje Vilniaus rajono savivaldybė prieš Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybą ir kt., Nr. A-1469-502/2016;*
111. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. *2017 m. spalio 24 d. sprendimas administracinėje byloje „Dėl įpareigojimo Vilniaus miesto savivaldybės administracijai atlikti veiksmus“, Nr. eA-290-602/2017;*

#### **Kita praktinė medžiaga:**

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė:

112. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė valstybinio audito ataskaita. *Konkurencijos laisvės apsauga.* 2010 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-20-10-26;
113. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą.* 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-30-1-9;
114. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. *Ar valstybės ir savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas užtikrina naudą visuomenei.* 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-10-9-11;
115. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės apibendrintos įžvalgos. *Viešajame sektoriuje veikiančių įmonių ir įstaigų veiklos tobulinimui būtini koordinuoti veiksmai.* 2017 m. balandžio 25 d. Nr. Y-2017-6;
116. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2018 m. veiklos planas [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.vkontrole.lt/dokumentai/2018\\_veiklos\\_planas/VK\\_2018\\_veiklos\\_planas.pdf](https://www.vkontrole.lt/dokumentai/2018_veiklos_planas/VK_2018_veiklos_planas.pdf)>;

Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba:

117. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. *2014 m. spalio 22 d. nutarimas Nr. 2S-10/2014;*
118. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. *2017 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 1S- 135 (2017);*
119. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. *2018 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 1S-19 (2018);*
120. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba. *Sprendimų poveikio konkurencijai gairės* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://kt.gov.lt/uploads/documents/files/Naujienos/news\\_2012-06-11\\_gaires\(1\).pdf](https://kt.gov.lt/uploads/documents/files/Naujienos/news_2012-06-11_gaires(1).pdf)>;

Jungtinės Karalystės institucijos:

121. Competition & Markets Authority. *Local authorities and competition*. [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/669668/local\\_authorities\\_and\\_competition\\_final\\_report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669668/local_authorities_and_competition_final_report.pdf)>;
122. Office of Fair Trading. *Choice and Competition in Public Services: a guide for policy maker* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402165057/http://oft.gov.uk/shared\\_oft/business\\_leaflets/general/oft1214.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402165057/http://oft.gov.uk/shared_oft/business_leaflets/general/oft1214.pdf)>;
123. Local Government Association. *Enterprising councils: Supporting councils' income generation activity* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://local.gov.uk/sites/default/files/documents/11%2054%20LGA\\_Enterprising\\_Councils\\_09\\_Web.pdf](https://local.gov.uk/sites/default/files/documents/11%2054%20LGA_Enterprising_Councils_09_Web.pdf)>;

Kita medžiaga:

124. Viešoji įstaiga „Transparency International“ Lietuvos skyrius. *Reprezentatyvus sociologinis tyrimas „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2014“* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.transparency.lt/lietuvos-korupcijos-zemelapis/>>;
125. Viešoji įstaiga „Transparency International“ Lietuvos skyrius. *Atvirumo standartas Lietuvos savivaldybėms: rekomendacijos* [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2015/11/Rekomendacijos\\_savivaldybems.pdf](http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2015/11/Rekomendacijos_savivaldybems.pdf)>;
126. UAB „UTENOS REGIONO ATLIEKŲ TVARKYMO CENTRAS“ viešojo pirkimo Nr. 178911 procedūrų ataskaita [interaktyvus; žiūrėta 2018 m. balandžio 7 d.]. Prieiga per internetą: <[http://mw.eviesiejipirkimai.lt/vpm/vpt\\_pub\\_n7\\_vppa\\_print\\_forma\\_1\\_3.asp?DOK\\_ID=2003528194](http://mw.eviesiejipirkimai.lt/vpm/vpt_pub_n7_vppa_print_forma_1_3.asp?DOK_ID=2003528194)>.

## SANTRAUKA

### **Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimas. Draudimas savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla**

Šiame darbe siekiama išanalizuoti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 9(1) str. 1 d. įtvirtinto draudimo savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla pagrįstumą konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ribojimo kontekste.

Atsižvelgiant į tai, *pirmoje dalyje* analizuojamas konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimas. Konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos sampratos neabsoliutumas atskleidžiamas analizuojant bendrąsias žmogaus teisių ir laisvių bei specialiąsias konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo sąlygas. Plačiau analizuojamas konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos subjektas bei savivaldybių valdomų juridinių asmenų vieta šių subjektų sistemoje.

*Antroje dalyje* koncentruojamasi į vietos savivaldos institutą. Šiuo tikslu magistro darbe yra nagrinėjama vietos savivaldos samprata bei prigimtis. Praktinis vietos savivaldos instituto suvokimas užtikrinamas atskleidžiant vietos savivaldai priskiriamas funkcijas. Šių aspektų visumos pagrindu daroma išvada dėl vietos savivaldos instituto specifiškumo bei formuojama kryptis ūkinės veiklos laisvės ribojimui įvertinti.

*Trečioje dalyje* nagrinėjamas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimais įtvirtintas reguliavimas bei jo praktinis įgyvendinimas. Praktinių pavyzdžių pagrindu yra plačiau analizuojamos draudimo išimtys. Tokiu būdu identifikuojami probleminiai nustatyto draudimo įgyvendinimo aspektai bei jų įtaka draudimu siekiamiems tikslams.

*Ketvirtoje dalyje* vadovaujantis konstitucinės ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimo sąlygų pagrindu vertinamas draudimas savivaldybių valdomiems juridiniams asmenims užsiimti ūkine veikla. Nagrinėjamos tokį draudimą nulėmusios priežastys, juo siekiami tikslai bei neigiami padariniai. Daroma išvada, kad galimi alternatyvūs reguliavimo būdai, kuriais būtų įgyvendinti analizuojamu draudimu siekiami tikslai bei mažiau ribojama ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva.

## SUMMARY

### **Limitation of the Constitutional Freedom of Economic Activity and Initiative. Prohibition for Municipal Legal Entities to Engage in Economic Activity**

The essential aim of this paper is to perform analysis of the prohibition for municipal legal entities to engage in economic activity provided in the Article 9(1) of the Law on Local Self-government of Republic of Lithuania based on the grounds of limitations of constitutional freedom of economic activity and initiative.

*The first part* analyses the limitation of constitutional freedom of economic activity and initiative. The concept of constitutional freedom of economic activity and initiative is not absolute and could be limited on the respective conditions of limitation of the general individual freedom and limitation of the specific freedom of economic activity. Broader analysis is provided on the subjects of constitutional freedom of economic activity and initiative as well as position of municipal legal entities in this system.

The analysis of local self-government is the focus of *the second part* of the paper. Accordingly, the concept and nature of local self-government is analysed in this part. Practical perception of local self-government is demonstrated by measuring of the essential functions of local self-government. These aspects imply conclusions about the specific features of local self-government and establish basis for the assessment of the economic freedom limitation.

The aim of *the third part* of this paper is to analyse essential aspects of prohibition provided in the Law on Local Self-government of Republic of Lithuania and its practical implementation. Broader evaluation is performed by analysing practical cases when respective prohibition is not applicable. Provided arguments indicate problematic areas of analysing prohibition and its influence on achieving purposes of such regulation.

*The fourth and final part* of this paper analyses the validity of prohibition for municipal legal entities to engage in economic activity on the grounds of limitation of the constitutional freedom of economic activity and initiative. Reasons, purposes and possible negative effects of the prohibition are analysed in this context. The paper draws to a conclusion that there are alternative methods to regulate economic activity of municipal legal entities that could be less damaging for constitutional freedom of economic activity and initiative.