

VIDAUS SANDORIŲ SUDARYMAS IR VYKDYMAS

Pastaruoju metu vidaus sandorių tema buvo aktyviai diskutuojama tiek viešojoje erdvėje¹, tiek sprendimus priimančiose institucijose². Įsigaliojus Viešųjų pirkimų įstatymo³, Vietos savivaldos įstatymo⁴, Pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų, įstatymo⁵ pakeitimams, savivaldybėms suteiktos platesnės galimybės sudaryti vidaus sandorius dėl vandens tiekimo, nuotekų valymo, šilumos tiekimo, atliekų tvarkymo, keleivių vežimo, teritorijų ir gatvių priežiūros ir tvarkymo, maitinimo švietimo, socialinės globos arba sveikatos priežiūros įstaigose paslaugų; kai teikiant viešąsias paslaugas turi būti valdomas ir naudojamas savivaldybių ar savivaldybių juridinių asmenų nekilnojamasis turtas.

Visuomenės nuomonės tyrimo Lietuvos korupcijos žemėlapis 2019⁶ duomenimis, 30 proc. verslo atstovų, dalyvaujančių viešuosiuose pirkimuose, nurodė, kad pirkimų organizatoriai apriboja specifikacijas, jog pirkimus galėtų laimėti tik konkrečios įmonės, taip pat 30 proc. nurodė, kad egzistuoja išankstiniai tiekėjų susitarimai, 29 proc. teigė, kad sutartys dažnai sudaromos su tais pačiais tiekėjais. 22 proc. verslo atstovų viešųjų pirkimų skyrius savivaldybėse įvardino kaip „labai korumpuotus“.

Vidaus sandoris – tai vienas iš būdų nevykdyti viešųjų pirkimų, tiesiogiai sudarant sutartį su perkančiosios organizacijos kontroliuojamu subjektu. Tokiais atvejais iš esmės yra ribojama verslo subjektų teisė dalyvauti konkurencingose viešųjų pirkimų procedūrose. Taigi, vidaus sandoris laikytinas išimtimi Lietuvos Respublikos Konstitucijos⁷ 46 straipsnyje įtvirtintam sąžiningos konkurencijos laisvės principui, todėl svarbu, kad sudarant vidaus sandorius ir juos vykdant būtų objektyviai įvertinamos vidaus sandorio sudarymo būtinumo aplinkybės, viešinama teisės aktų nustatyta informacija, atliekama reali sudarytų vidaus sandorių vykdymo kontrolė.

Specialiųjų tyrimų tarnyba (toliau – STT) yra atlikusi antikorpinių vertinimų, kuriuose pasisakė už savivaldybių subjektus privilegijuojančių vidaus sandorių atsisakymą arba jų sudarymą išimtiniais atvejais atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo suformuotą praktiką.⁸

¹ Pavyzdžiui: <https://www.delfi.lt/verslas/nuomones/gintare-derzanauskiene-ar-savivaldybiu-verslu-rokenrolas-nesibaigs-requiem-verslui.d?id=82812609>
<https://www.alfa.lt/straipsnis/50405389/musis-del-arenu-ir-baseinu-valdymo>
<https://www.delfi.lt/verslas/nuomones/andrius-siaudinis-efektyvumas-ar-politine-kontrolė-kas-svarbiau.d?id=82693147>

² Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/ae13efe01d9b11eaadfcfdb735b57421?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=be904856-cea8-4885-a035-ebfa4d3bafed>

³ Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d1b776002ada11eabe008ea93139d588>

⁴ Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/6494f6f02adb11eabe008ea93139d588>

⁵ Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/0eb3a4c02adb11eabe008ea93139d588>

⁶ <https://www.stt.lt/lt/doclib/e7kkahtghjw4bq4kh9nctyxvmzh8ey9c>

⁷ Prieiga per internetą: <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>

Konkurencijos taryba, Viešųjų pirkimų tarnyba ne kartą yra pripažinusi, kad savivaldybių sudaryti vidaus sandoriai prieštarauja Konkurencijos, Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimams. Šias išvadas yra patvirtinusi ir teismų praktika.

Išanalizavus Panevėžio miesto, Anykščių, Pasvalio ir Utenos rajonų savivaldybių vidaus sandorių sudarymą keleivių vežimo, teritorijų ir gatvių priežiūros ir tvarkymo, mokamo automobilių stovėjimo aptarnavimo srityse bei šių sandorių vykdymą, nustatyti šie korupcijos rizikos veiksniai:

Keleivių vežimo sutartys su pasirinktais vežėjais sudarytos nepagrindus, kad vežėjų buvo neįmanoma parinkti konkurso būdu

Keleivių transporto viešųjų paslaugų teikimą reglamentuoja Kelių transporto kodeksas⁹. Šio kodekso 17¹ straipsnis savivaldybių institucijas įpareigoja užtikrinti bendrus interesus tenkinančių keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų teikimą parenkant vežėjus konkurso būdu ar tiesiogiai sudarant viešųjų paslaugų teikimo sutartį su vežėju, kaip numatyta Reglamento Nr. 1370/2007 5 straipsnyje. Taigi, keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų įsigijimui analizuojamu laikotarpiu nebuvo taikomos Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatos, reglamentuojančios vidaus sandorių sudarymą. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad tiesioginis viešųjų paslaugų teikimo sutarčių sudarymas su savivaldybių valdomomis įmonėmis savo turiniu atitinka vidaus sandorio sampratą, šios sutartys yra socialiai svarbios savivaldybių gyventojams, šios analizės metu įvertinsime ir keleivių transporto viešųjų paslaugų teikimo sutarčių sudarymą tiesiogiai su vežėju bei iš to kylančių savivaldybių pareigų vykdymą: atlyginti vežėjams nemokamo mokinių vežimo išlaidas, kompensuoti patiriamus nuostolius.

Konstitucinis Teismas 2015 m. sausio 15 d. nutarimu Nr. KT3-N1/2015¹⁰ išaiškino, kad pagal nustatytą teisinį reguliavimą savivaldybės vežėją keleivinio kelių transporto viešosioms paslaugoms teikti gali parinkti tiesiogiai sudarydamos viešųjų paslaugų teikimo sutartis įstatyme nustatytomis sąlygomis, o ne konkurso būdu, tik tais atvejais, kai reikia imtis veiksmų, kad būtų užtikrintas šių paslaugų teikimas, kurio, atsižvelgdami į savo komercinius interesus, vežėjai neprisiimtų arba kurį prisiimtų ne visa apimtimi, tačiau kuris yra būtinas siekiant patenkinti bendruosius interesus, ir tik jeigu tokiais sprendimais nebus teikiama privilegijų arba diskriminuojami atskiri ūkio subjektai ar jų grupės. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas pažymėjo (nutarimo 11. 1 punkto 2 pastraipa), kad Kelių transporto kodekso 17¹ straipsnio (2009

⁸ Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/01770ff0fa3c11e5bf4ee4a6d3cdb874?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=1a91ea4b-e670-4945-a495-cd338cd89984>
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/04873800d39111e9978e9d8965748b45?jfwid=-wwk4oj1j4>.

⁹ Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.65AD818F5F9C/asr>

¹⁰ Prieiga per internetą: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta11/content>

m. gruodžio 17 d. redakcija) 2 dalies 2 punkte įtvirtintu teisiniu reguliavimu įstatymų leidėjas sudarė prielaidas užtikrinti stabilų ir nenutrūkstamą bendrus interesus tenkinančių keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų teikimą gyventojams (*inter alia* tais atvejais, kai tai komerciškai nenaudinga); pagal ginčijamą teisinį reguliavimą keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų teikėjas gali būti parinktas tik tokiu atveju, kai to neišmanoma padaryti konkurso būdu lygiomis sąlygomis jame dalyvaujant tiek savivaldybės įsteigtoms įmonėms, tiek privatiems ūkio subjektams. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2017 m. lapkričio 21 d. neskundžiama nutartimi administracinėje byloje Nr. eA-2166-624/2017¹¹ išaiškino, kad savivaldybei tenka pareiga nurodyti ir pateikti įrodymus, kad vežėjo buvo neišmanoma parinkti konkurso būdu. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat pažymėjo, kad neskelbus konkurso ar kitos konkurencingos procedūros, savivaldybė objektyviai negali įvertinti, ar kiti keleivių vežimo paslaugas teikiantys ūkio subjektai galėtų teikti šias paslaugas.

Taigi, pagal Kelių transporto kodekso 17¹ straipsnį, Reglamentą Nr. 1370/2007 bei jų aiškinimo praktiką, tiesiogiai sutartis su vežėju gali būti sudaryta tik prieš tai objektyviai įvertinus, ar kiti keleivių vežimo paslaugas teikiantys ūkio subjektai galėtų teikti šias paslaugas. Paprastai toks įvertinimas gali būti atliekamas tik paskelbus konkursą ar kitą konkurencingą vežėjo atrankos procedūrą.

Objektyviai neįvertinus, ar kiti keleivių vežimo paslaugas teikiantys ūkio subjektai galėtų teikti šias paslaugas, egzistuoja korupcijos rizika dėl keleivių vežimo paslaugas teikiančių subjektų parinkimo skaidrumo, viešumo, objektyvumo, nešališkumo.

Panevėžio miesto savivaldybės administracijos atstovai nurodė¹², kad 2017 m. buvo paskelbtas išankstinis informacinis skelbimas¹³, kuriuo suinteresuoti asmenys viešai informuoti, kad Panevėžio miesto savivaldybės administracija 2018 m. planuoja skelbti konkursą dėl vietinio reguliaraus susisiekimo autobusų maršrutais Panevėžio mieste paslaugų teikimo. Siekiant užtikrinti keleivių vežimo paslaugų teikimą iki konkurso būdu bus išrinktas paslaugos teikėjas, 2017 m. lapkričio 27 d. buvo paskelbta apklausa (rinkos tyrimas)¹⁴ dėl laikino keleivių vežimo paslaugų teikimo¹⁵. Pasiūlymą dėl laikino keleivių vežimo paslaugų teikimo pateikė tik UAB „Panevėžio autobusų parkas“, todėl 2018 m. vasario 1 d. su UAB „Panevėžio autobusų parkas“ buvo sudaryta Laikinoji keleivių transporto vietiniais (mieto) reguliaraus susisiekimo maršrutais viešųjų paslaugų

¹¹ Prieiga per internetą: <http://kt.gov.lt/lt/dokumentai/teismo-sprendimas/id.378>

¹² 2020-03-04 susitikimo Panevėžio miesto savivaldybės administracijoje metu.

¹³ 2017-06-26 Nr. 19-1702.

¹⁴ Prieiga per internetą: <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/Notice/Details/2017-506439>

¹⁵ Siekiant nustatyti, ar yra vežėjas, kuris nuo 2018 m. vasario 1 d. iki tol, kol konkurso būdu bus parinktas nuolatinis vežėjas, bet ne ilgesniam kaip 2 metų laikotarpiui, sutinka *laikina* teikti keleivių vežimo paslaugas Panevėžio mieste pagal viešųjų paslaugų teikimo sutartyje ir techninėje specifikacijoje nurodytas sąlygas.

teikimo ir nuostolių kompensavimo sutartis Nr. 22-213¹⁶. Numatyta, kad sutartis galioja iki tol, kol konkurencingos procedūros būdu bus parinktas nuolatinis paslaugų teikėjas, bet ne ilgiau kaip 2 metus. Tačiau planuotas konkursas vežėjui parinkti nebuvo organizuotas nei 2018, nei 2019 metais. Savivaldybės taryba 2020 m. sausio 30 d. sprendimu nusprendė sudaryti naują laikiną sutartį su UAB „Panevėžio autobusų parkas“ nuo 2020 m. vasario 1 d. iki 2022 m. vasario 1 d. Panevėžio miesto savivaldybės administracijos atstovai nurodė¹⁷, kad viešą konkursą bus galima organizuoti tik pradėjus veikti įsteigta VŠĮ „Panevėžio keleivinis transportas“, administruosiančiai keleivių vežimo paslaugų teikimą. Pastarasis argumentas nepagrindžia konkurso organizavimo negalimumo, nes konkursas jau buvo planuojamas 2018 metais, o iki VŠĮ „Panevėžio keleivinis transportas“ veikos pradžios būtinas keleivių vežimo administravimo funkcijas galėjo vykdyti pati savivaldybės administracija. Taigi, Panevėžio miesto savivaldybė nuo 2018 m. neskelbė konkurso ar kitos konkurencingos procedūros vežėjo parinkimui, todėl tiesiogiai sudarė viešųjų paslaugų teikimo sutartis su vežėju objektyviai neįvertinusi, ar kiti keleivių vežimo paslaugas teikiantys ūkio subjektai galėtų teikti šias paslaugas. Pažymėtina, kad 2017 m. lapkričio 27 d. paskelbta apklausa (rinkos tyrimas) tik dėl laikino keleivių vežimo paslaugų teikimo, todėl jos rezultatų negalima vertinti taip, kad kiti keleivių vežimo paslaugas teikiantys ūkio subjektai nepageidavo teikti keleivių vežimo paslaugų Panevėžio mieste.

Pasvalio rajono savivaldybės administracija 2019 m. sausio 31 d. su UAB „Pasvalio autobusų parkas“ sudarė Visuomenės aptarnavimo (keleivių vežimo vietinio reguliaraus susisiekimo autobusų maršrutais) sutartį Nr. ASR-13. Sutartis galiojo iki 2019 m. gruodžio 31 d. Atitinkamai su vežėju 2019 m. sausio 31 d. buvo sudaryta Mokinių neatlygintino vežiojimo sutartis Nr. ASR-12. Savivaldybė nepateikė įrodymų, kad vežėjo buvo neįmanoma parinkti viešo konkurso būdu. Analogiškos sutartys sudarytos ir 2020 metams.

Utenos rajono savivaldybės administracija 2018 m. kovo 21 d. susitarimu Nr. S3-33 ir 2018 m. gruodžio 27 d. susitarimu Nr. S3-162 pratęsė 2013 m. kovo 22 d. keleivių vežimo kelių transportu reguliaraus susisiekimo autobusų maršrutais, specialiais ir užsakomaisiais reisais sutartį Nr. S3-27 iki 2020 m. kovo 22 d. Utenos rajono savivaldybės administracija nurodė¹⁸, kad 2018 m. gruodžio 27 d. susitarimo pasirašymo metu Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje jau buvo paskelbtas (2018 m. spalio 27 d.) išankstinis informacinis skelbimas dėl viešųjų paslaugų konkurso¹⁹ (numatyta konkurso paskelbimo data – 2019 m. spalio 29 d.). Pažymėtina, kad 2013 m. kovo 22 d. keleivių vežimo kelių transportu reguliaraus susisiekimo autobusų maršrutais, specialiais

¹⁶ Panevėžio miesto savivaldybės tarybos 2017-12-21 sprendimas Nr. 1-412.

¹⁷ 2020-03-04 susitikimo Panevėžio miesto savivaldybės administracijoje metu.

¹⁸ 2020-03-20 raštas Nr. S-832.

¹⁹ Prieiga per internetą: <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:474909-2018:TEXT:EN:HTML&src=0>

ir užsakomaisiais reisais sutarties Nr. S3-27 galiojimas buvo numatytas nuo 2013 m. kovo 24 d. iki 2018 m. kovo 23 d. Todėl manytina, kad savivaldybė, atsižvelgdama į Kelių transporto kodekso 17¹ straipsnio nuostatas ir jų aiškinimo praktiką, iki sutarties galiojimo termino pabaigos turėjo realiai įvertinti vežėjo parinkimo viešo konkurso būdu galimybes ir joms esant vežėją parinkti konkurso būdu, o jei to neįmanoma padaryti – sudaryti sutartį su vežėju tiesiogiai. Tačiau 2018 m. kovo 21 d. susitarimas Nr. S3-33 ir 2018 m. gruodžio 27 d. susitarimas Nr. S3-162 buvo sudaryti neįvertinus vežėjo parinkimo viešo konkurso būdu galimybių.

Panevėžio miesto, Pasvalio ir Utenos rajonų savivaldybės nesilaikė Kelių transporto kodekso 17¹ straipsnio 2 dalies 2 punkto reikalavimų, nes transporto viešųjų paslaugų teikimo sutartis su vežėjais sudarė tiesiogiai, objektyviai neįvertinusios, ar vežėjų buvo neįmanoma parinkti viešo konkurso būdu.

Šiuo metu keleivių transporto viešųjų paslaugų teikimo sutarčių sudarymą reglamentuoja tiek Kelių transporto kodeksas, tiek ir Viešųjų pirkimų įstatymas. Pagal Kelių transporto kodekso 17¹ straipsnį savivaldybių institucijos vežėjus teikti viešąsias paslaugas pagal viešųjų paslaugų įsipareigojimus gali parinkti konkurso būdu arba tiesiogiai sudarydamos viešųjų paslaugų teikimo sutartį su vežėju, atitinkančiu Reglamento (EB) Nr. 1370/2007 5 straipsnyje nurodytus reikalavimus, jei vežėjo neįmanoma parinkti konkurso būdu. 2019 m. gruodžio 31 d. įsigalioję Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalies 2 punktas ir Vietos savivaldos įstatymo 9 straipsnio 2 dalis savivaldybių institucijoms leidžia sudaryti vidaus sandorius, kai teikiamos keleivių vežimo paslaugos. Vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatymu, sudarant vidaus sandorį keleivių vežimo paslaugoms nereikia pagrįsti, kad vežėjo neįmanoma parinkti konkurso būdu, tačiau vežėjas turi atitikti Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 1 dalyje nustatytus reikalavimus. Viešųjų pirkimų įstatymas nustato reikalavimus informacijos apie vidaus sandorius viešinimui, Kelių transporto kodekse informacijos viešinimas nenumatytas. Taigi, manytina, kad šiuo metu egzistuoja teisinė kolizija reglamentuojant keleivių transporto viešųjų paslaugų teikimo sutarčių sudarymą. Kadangi teisės aktų kolizijos laikytinos vienu iš korupcijos rizikos veiksnių, savivaldybėms siūlytina šią koliziją kvalifikuotai išspręsti konsultuojantis su kompetentingomis institucijomis.

PASIŪLYMAS. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta ir siekiant, kad viešosios keleivių vežimo paslaugos būtų įsigyjamos laikantis teisės aktų reikalavimų, Panevėžio miesto, Pasvalio ir Utenos rajonų savivaldybėms pasikonsultuoti su Viešųjų pirkimų tarnyba²⁰ dėl šių paslaugų įsigijimo procedūrų, suplanuoti bei atlikti reikiamus veiksmus, siekiant sudaryti transporto viešųjų paslaugų teikimo sutartis, kurios įsigaliojė pasibaigus šiuo metu galiojančių sutarčių terminams.

²⁰ Viešųjų pirkimų įstatymo 95 str. 1 d. 4 p.

Panevėžio miesto savivaldybė vidaus sandorį sudarė su valdoma įmone, neatitinkančia Viešųjų pirkimų įstatyme numatyto kriterijaus

Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 1 dalis nustato objektyvius reikalavimus, kuriuos turi atitikti subjektas, su kuriuo ketinama sudaryti vidaus sandorį:

- vidaus sandorio sudarymas galimas tik su kita perkančiąja organizacija;
- perkančioji organizacija kitą perkančiąją organizaciją kontroliuoja kaip savo pačios tarnybą ar struktūrinį padalinį, darydama lemiamą įtaką jos strateginiams tikslams ir reikšmingiems sprendimams;
- per paskutinius 3 finansinius metus daugiau kaip 80 procentų kontroliuojamos perkančiosios organizacijos gautų vidutinių pajamų iš pirkimo – pardavimo sutarčių sudaro pajamos, gautos iš sutarčių, sudarytų su kontroliuojančia perkančiąja organizacija ar su juridiniais asmenimis, kuriuos kontroliuoja ta perkančioji organizacija, ir skirtų jos (jų) poreikiams tenkinti ar funkcijoms atlikti;
- kontroliuojamoje perkančiojoje organizacijoje nėra tiesioginio privataus kapitalo dalyvavimo.

Aiškinant ir taikant Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 2 punkto nuostatą²¹ yra svarbi Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika²², kurioje nurodoma, kad lemiamą reikšmę turi ta aptariamos įmonės apyvartos dalis, *kuri gaunama vykdant valdančios institucijos priimtus sprendimus sudaryti sutartį*, įskaitant ir apyvartą, gautą iš veiklos vartotojų atžvilgiu, *vykdant tokius sprendimus*. Veikla, į kurią reikia atsižvelgti, yra ta, kurią ši įmonė vykdo pagal perkančiosios organizacijos su ja sudarytą sutartį, nepaisant to, kas iš šios veiklos gauna naudos, pati perkančioji organizacija ar asmuo, kuris tomis paslaugomis naudojasi. Taip pat nesvarbu, kas atitinkamai įmonei moka atlygį: ar institucija, kuriai ji priklauso, ar tretieji asmenys, kurie suteikiamomis paslaugomis naudojasi pagal koncesijas ar kitų šios institucijos nustatytų teisinių santykių pagrindu.

UAB „Panevėžio būstas“, su kuria 2018 m. sudarytas vidaus sandoris²³, vadovaujantis įmonės finansinėmis ataskaitomis, 2018 m. gavo 573 620 Eur pajamų, iš kurių už daugiabučių

²¹ Per paskutinius 3 finansinius metus daugiau kaip 80 procentų kontroliuojamos perkančiosios organizacijos gautų vidutinių pajamų iš pirkimo – pardavimo sutarčių sudaro pajamos, gautos iš sutarčių, sudarytų su kontroliuojančia perkančiąja organizacija ar su juridiniais asmenimis, kuriuos kontroliuoja ta perkančioji organizacija, ir skirtų jos (jų) poreikiams tenkinti ar funkcijoms atlikti.

²² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. gegužės 11 d. sprendimas byloje C-340/04 Carbotermo ir Consorzio Alisei, ECLI:EU:C:2006:308.

²³ Laikinoji vietinės rinkliavos transporto priemonių valdytojams (vairuotojams) už naudojimąsi mokamomis automobilių stovėjimo vietomis Panevėžio mieste aptarnavimo, priežiūros ir šios rinkliavos rinkimo paslaugos teikimo sutartis, 2018-12-11 Nr. 22-2195.

gyvenamųjų namų priežiūrą gautos pajamos sudarė 285 079 Eur, t. y. 49,70 proc., 2017 m. įmonės už daugiabučių gyvenamųjų namų priežiūrą gautos pajamos sudarė 51,41 proc., 2016 m. – 52,23 proc.

Vadovaujantis Civilinio kodekso 4.84 straipsnio 2 dalimi, jeigu butų ir kitų patalpų savininkai nepasirenka administratoriaus, sprendimą dėl administratoriaus skyrimo priima savivaldybės vykdomoji institucija. Vadovaujantis paminėta Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika, UAB „Panevėžio būstas“ daugiabučių namų administravimo (priežiūros) pajamos galėtų būti prilyginamos Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 2 punkte numatytoms pajamoms, jei būtų gautos iš veiklos vartotojų (butų ir kitų patalpų savininkų) atžvilgiu, vykdant savivaldybės priimtus sprendimus dėl administratoriaus skyrimo. Tačiau Panevėžio miesto savivaldybės administracijos atstovai informavo²⁴, kad UAB „Panevėžio būstas“ savivaldybės vykdomosios institucijos sprendimu nėra paskirta administratoriumi, o administravimo paslaugas teikia tik komerciniais pagrindais pagal sutartis su butų ir kitų patalpų savininkais. Atsižvelgiant į tai, UAB „Panevėžio būstas“ pajamos už daugiabučių gyvenamųjų namų priežiūrą negali būti prilyginamos Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 2 punkte numatytoms pajamoms. Todėl UAB „Panevėžio būstas“ neatitinka Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 2 punkte numatyto kriterijaus.

Sudarant vidaus sandorį su numatytų kriterijų neatitinkančiu subjektu nesilaikoma Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų, egzistuoja korupcijos rizika dėl tokios sutarties sudarymo skaidrumo, viešumo, objektyvumo, nešališkumo.

Su UAB „Panevėžio būstas“ sudarytas vidaus sandoris – Laikinoji vietinės rinkliavos transporto priemonių valdytojams (vairuotojams) už naudojimąsi mokamomis automobilių stovėjimo vietomis Panevėžio mieste aptarnavimo, priežiūros ir šios rinkliavos rinkimo paslaugos teikimo sutartis, 2018 m. gruodžio 11 d. Nr. 22-2195, galioja nuo 2019 m. sausio 1 d. iki tol, kol konkurencingos procedūros ar kitu būdu bus parinktas nuolatinis paslaugų teikėjas ir su juo dėl paslaugų teikimo bus sudaryta sutartis, bet ne ilgiau nei iki 2021 m. gruodžio 31 d. (2019 m. gruodžio 10 d. susitarimas Nr. 22-2308).

PASIŪLYMAS. Panevėžio miesto savivaldybei spręsti dėl vietinės rinkliavos transporto priemonių valdytojams (vairuotojams) už naudojimąsi mokamomis automobilių stovėjimo vietomis Panevėžio mieste aptarnavimo, priežiūros ir šios rinkliavos rinkimo paslaugų įsigijimo teisės aktų nustatyta tvarka ir 2018 m. gruodžio 11 d. sutarties Nr. 22-2195 (su vėlesniais pakeitimais) nutraukimo.

²⁴ 2020-03-04 susitikimo Panevėžio miesto savivaldybės administracijoje metu.

Nepagrindžiamos vidaus sandorių sudarymo būtinumo aplinkybės

Galiojanti Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalies redakcija nustato, kad vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtiniu atveju, kai tenkinamos šio straipsnio 1 dalyje išdėstytos sąlygos ir kai:

- perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo, arba
- įsigijamos viešosios paslaugos, administruojamos vadovaujantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 9 straipsnio 2 dalimi²⁵.

Vertinti vidaus sandoriai dėl miestų priežiūros ir tvarkymo paslaugų²⁶ sudaryti nepagrindžiant motyvų, kodėl perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. Pažymėtina, kad ši nuostata yra ir galiojančioje Viešųjų pirkimų įstatymo redakcijoje, kuria remiantis yra galimybė sudaryti vidaus sandorius dėl paslaugų, nenumatytų Vietos savivaldos įstatymo 9 straipsnio 2 dalyje. Todėl šios nuostatos taikymo vertinimas yra svarbus, siekiant pateikti pasiūlymus dėl korupcijos rizikų taikant šią nuostatą ateityje.

Panevėžio miesto, Anykščių, Pasvalio ir Utenos rajonų savivaldybės, 2018 – 2019 m. sudariusios vidaus sandorius, iš objektyviai nepagrindė, kodėl perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo.

Panevėžio miesto savivaldybė, sudarydama miesto, kapinių tvarkymo ir priežiūros, bešeimininkių gyvūnų gaudymo ir laikinosios globos paslaugų vidaus sandorius²⁷, mokamų automobilių stovėjimo vietų aptarnavimo ir vietinės rinkliavos rinkimo vidaus sandorį²⁸, iš esmės rėmėsi tik prielaidomis, kad atėjusi nauja bendrovė (-ės), neturėdama (-os) patirties, negalės užtikrinti geros teikiamų paslaugų kokybės ir nepertraukiamumo. Taip pat bendro pobūdžio prielaidomis dėl galimo privataus subjekto bankroto, negalėjimo vykdyti priimtų įsipareigojimų (pažymėtina, kad šios rizikos objektyviai galimos ir savivaldybės valdomai įmonei). Nurodoma, kad sutartyse sudėtinga tiksliai ir išsamiai aprašyti sutarties objektą (pažymėtina, kad tai yra perkančiosios organizacijos pareiga), todėl su privačiu subjektu sutarties vykdymo metu gali kilti teisinių ginčų. Taip pat nurodomi motyvai, kad perkančioji organizacija negalės lygiateisiškai dalyvauti viešajame pirkime dėl turimo perkančiosios organizacijos statuso, kiti tiekėjai žinos

²⁵ Įsigaliojo 2019-12-30.

²⁶ Sudaryti iki 2019-12-30.

²⁷ 2018-10-31 Panevėžio miesto savivaldybės Miesto infrastruktūros skyriaus raštas savivaldybės administracijos direktoriui „Dėl vidaus sandorių sudarymo“ Nr. D2-772.

²⁸ 2018-11-12 aiškinamasis raštas.

tarybos patvirtintas atlygintinų paslaugų kainas. Pateikiami argumentai, kad savivaldybė, kaip akcininkas, patirs nuostolių, jei valdomos įmonės nelaimės skelbiamų viešųjų pirkimų.

Anykščių rajono savivaldybės administracija nurodė²⁹, kad viešųjų erdvių bei gatvių apšvietimo įrenginių priežiūros vidaus sandorius sudarė, nes turėjo nemažai viešos informacijos apie tokių paslaugų vykdymo neigiamas pasekmes kitose savivaldybėse, kurios šias paslaugas įsigijo viešųjų pirkimų būdu, neturėjo viešojo pirkimo sąlygų, užtikrinančių apsaugą nuo pasiūlymo kainos dempingavimo situacijų, neturėjo pakankamai žinių, kaip parengti viešųjų pirkimų sąlygas ekonominio naudingumo pagrindu. Motyvai apie kitų savivaldybių neigiamas pasekmes yra abstraktūs ir visiškai nesusiję su tuo, kodėl Anykščių rajono savivaldybės administracija, pirkdama viešo pirkimo būdu, negalėtų užtikrinti šių paslaugų nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. Pažymėtina, kad motyvai dėl kompetencijos trūkumo atlikti viešuosius pirkimus negalėjo būti pakankamas pagrindas sudaryti vidaus sandorius. Viešųjų pirkimų tarnyba taip pat laikosi praktikos, kad argumentai nevykdyti viešojo pirkimo procedūrų tik todėl, jog perkančioji organizacija nesupranta ir negali parengti kvalifikuotai ir tinkamai parengti pirkimo sąlygų, yra nepagrįsti.

Utenos rajono savivaldybė, sudarydama miesto tvarkymo paslaugų vidaus sandorį, motyvavo³⁰, kad nepertraukiamų ir operatyvių miesto tvarkymo paslaugų teikimą gali užtikrinti tik įmonė ar jos padalinys, esantis Utenos mieste ar rajone, o šias sąlygas atitinka tik UAB „Utenos komunalininkas“. Sutiktina su nurodomais argumentais dėl paslaugų teikimo nepertraukiamumo bei operatyvumo, tačiau šie argumentai nepagrindžia, kodėl šių paslaugų nebuvo galima įsigyti viešųjų pirkimų būdu. Utenos rajono savivaldybės administracija³¹ papildomai nurodė, kad UAB „Utenos komunalininkas“, daugelį metų vykdydama miesto priežiūros paslaugas, užtikrina paslaugų nepertraukiamumą, gerą kokybę ir prieinamumą. Išlieka pakankamai didelė tikimybė, kad privatus ūkio subjektas dėl vienokių ar kitokių priežasčių gali nepajėgti vykdyti priimtų sutartinių įsipareigojimų. Nurodyti argumentai labiau laikytini prielaidomis, kad perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo.

Nesant objektyvaus pagrindimo, kad perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo, darytina išvada, kad vidaus sandoriai sudaryti nepakankamai įvertinus Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2

²⁹ 2020-01-08 raštas Nr. 1-SD-55 „Dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo vidaus sandorių sudarymo ir vykdymo srityse bei informacijos pateikimo“.

³⁰ Utenos rajono savivaldybės administracijos Utenos miesto seniūnijos 2018-02-08 raštas Nr. (R-3)-126 „Dėl Utenos miesto tvarkymo perspektyvų“.

³¹ 2020-03-20 raštas Nr. S-832.

dalyje nurodytas aplinkybes. Perkančiosios organizacijos, suteikdamos išimtines sąlygas konkretiems ūkio subjektams, sudarydamos vidaus sandorius su konkrečiais tiekėjais ir nevykdydamos konkurencingų viešojo pirkimo procedūrų, savo veiksmais galimai apribojo kitų tiekėjų galimybę lygiomis sąlygomis varžytis dėl šių paslaugų teikimo.

Pateikti pavyzdžiai leidžia padaryti išvadą, kad perkančiosios organizacijos nepakankamai argumentavo vidaus sandorių sudarymo būtinumą, t. y. objektyviai nepagrindė, kad paslaugas perkant viešojo pirkimo būdu buvo neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. Netinkamas šios nuostatos taikymas laikytinas korupcijos rizikos veiksniu, nes tokiu atveju sudaromos išskirtinės sąlygos tam tikriems ūkio subjektams. Todėl manytina, kad aiškiai apibrėžtas šios nuostatos taikymo turinys užkirstų kelią galimybėms savaip interpretuoti vidaus sandorių sudarymo būtinumą.

Vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsniu, vidaus sandorio sudarymas yra perkančiosios organizacijos teisė, bet ne pareiga. Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas numato, kad savivaldybių turtas (taip pat ir piniginiai ištekliai) turi būti naudojamas efektyviai ir racionaliai³². Atsižvelgiant į tai, tikslinga, prieš sudarant vidaus sandorius Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalies 1 punkto pagrindu, atlikti perkamų paslaugų ir jų rinkos kainų analizes, siekiant įvertinti reikiamų paslaugų įsigijimo rinkoje galimybes, ar savivaldybės lėšos sudarius vidaus sandorį bus naudojamos efektyviausiu ir racionaliausiu būdu, palyginti su kitų potencialių paslaugų tiekėjų rinkos kainomis. Nei viena iš savivaldybių korupcijos rizikos analizės atlikimo metu nepateikė informacijos, kad prieš sudarant vidaus sandorius būtų atlikusi konkurencinės aplinkos, rinkos kainų analizes. Pažymėtina ir tai, kad ir viešųjų pirkimų planavimo, inicijavimo etapuose rekomenduojama atlikti rinkos tyrimus, siekiant efektyvaus ir racionalaus pirkimų vykdymo. Rinkos tyrimo atlikimas galėtų būti vienas iš veiksmų, pagrindžiančių efektyvų ir racionalų lėšų naudojimą, įvertinančių, ar perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo.

PASIŪLYMAS. Panevėžio miesto, Anykščių, Pasvalio ir Utenos rajonų savivaldybėms spręsti dėl išsamių rinkos tyrimo procedūrų atlikimo prieš sudarant vidaus sandorius Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 2 dalies 1 punkto pagrindu.

Pasvalio rajono savivaldybės administracija nesilaikė maksimalaus vidaus sandorio galiojimo termino

³² Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 9 str.

Vadovaujantis 2017 m. gegužės 2 d. Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymo Nr. XIII-327 4 straipsnio 9 dalimi, iki 2017 m. liepos 1 d. sudaryti vidaus sandoriai galiojo iki vidaus sandorio sutarties galiojimo termino pabaigos, bet ne ilgiau kaip iki 2018 m. gruodžio 31 d.

Atsižvelgiant į tai, 2013 m. gruodžio 19 d. Pasvalio rajono savivaldybės administracijos sudaryta nuosavybės teise priklausančių gyvenamųjų patalpų nuomos administravimo sutartis Nr. ASR-513 (su vėlesniais pakeitimais) galėjo galioti iki joje numatyto termino pabaigos, t. y. iki 2018 m. gruodžio 19 d.³³ Todėl 2018 m. gruodžio 3 d. susitarimas Nr. 16, kuriuo sutarties galiojimas pratęstas iki 2023 m. gruodžio 19 d., prieštarauja Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymo reikalavimams.

Pažymėtina ir tai, kad Pasvalio rajono savivaldybei nuosavybės teise priklausančių gyvenamųjų patalpų nuomos administravimo sutarties objektas – nuomos sutarčių sudarymas, nuomininkų apgyvendinimas, įmokų apskaičiavimas, sumokėjimo kontrolė. Tačiau šio vidaus sandorio pagrindu UAB „Pasvalio butų ūkis“ buvo pavedami ir butų remonto darbai³⁴, kurie nėra niekuo išskirtiniai ir kuriuos galėtų atlikti ir kiti viešųjų pirkimų tvarka parinkti tiekėjai. Pagal šį sandorį UAB „Pasvalio butų ūkis“ 2019 už gyvenamųjų patalpų remonto darbus sumokėta 19 520,40 Eur³⁵. Todėl šiuo atveju buvo ribojama konkurencija, sudarant UAB „Pasvalio butų ūkis“ išskirtines sąlygas teikti savivaldybei nuosavybės teise priklausančių gyvenamųjų patalpų remonto darbus ir apribojant kitų tiekėjų galimybes lygiomis sąlygomis varžytis dėl šių paslaugų teikimo.

Pasvalio rajono savivaldybės administracija, pratęsdama vidaus sandorio galiojimą pažeidė Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymo reikalavimus, sudarė palankesnes sąlygas pasirinktiems paslaugų teikėjams.

PASIŪLYMAS. Pasvalio rajono savivaldybės administracijai spręsti dėl Nuosavybės teise priklausančių gyvenamųjų patalpų nuomos administravimo paslaugų ir šių patalpų remonto darbų įsigijimo teisės aktų nustatyta tvarka.

Anykščių ir Utenos rajonų savivaldybių sudaromų vidaus sandorių kainas vienasmeniškai nustato valdomų įmonių vadovai

Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 37 punktu, išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija yra kainų ir tarifų už savivaldybės valdomų įmonių <...>

³³ Sutarties 20 p.

³⁴ Pagal sutarties (2016-02-22 susitarimo Nr. 5 redakcija) 14 p. nuomos mokesčio lėšos, kurios lieka padengus gyvenamosioms patalpoms tenkančias nuomos administravimo išlaidas, naudojamos gyvenamosioms patalpoms remontuoti, patalpų ar jų inžinerinėse sistemose įvykusioms avarijoms, gedimams ar sutrikimams likviduoti, patalpų kapitaliniam remontui ar rekonstrukcijai atlikti. 18 p. numatyta, kad užsakovas administratoriui apmoka už pagal atskirus užsakymus atliktus darbus.

³⁵ Pavyzdžiui, langų apdaila, griovimo darbai, fasado dažymas, sandėliuko pastatymas.

teikiamas atlygintinas paslaugas nustatymas. Tai reiškia, kad visų savivaldybės valdomų įmonių teikiamų paslaugų įkainius turi patvirtinti savivaldybės taryba. Pažymėtina geroji Panevėžio miesto savivaldybės praktika, kuomet savivaldybės valdomų įmonių teikiamų paslaugų (vidaus sandorių pagrindais) kainas tvirtina savivaldybės taryba.

UAB „Anykščių komunalinis ūkis“ vidaus sandorių³⁶ pagrindu teikiamų paslaugų įkainiai nenustatyti savivaldybės tarybos sprendimu.

UAB „Utenos komunalininkas“ vidaus sandorio³⁷ pagrindu teikiamų miesto bendrojo naudojimo teritorijų valymo, priežiūros ir kitų miesto komunalinio ūkio tvarkymo paslaugų kainos nustatytos ne savivaldybės tarybos sprendimu. Kainos pasiūlymą sudarant vidaus sandorį pateikė UAB „Utenos komunalininkas“, derybų metu įmonės vadovas vienasmeniškai mažino pasiūlytą pirminę kainą³⁸. Manytina, kad Utenos rajono savivaldybės administracijos vidaus sandorių taisyklių³⁹ 6 punkte numatyti vidaus sandorio kainos nustatymo kriterijai (pagal vykdytų konkursų metu pasiūlytas kainas; pagal darbo, medžiagų bei mechanizmų sąnaudų normatyvus ir vidutines rinkos kainas; pagal apklausų rezultatus) yra objektyvūs ir pagrįsti, tačiau kainas ir tarifus už savivaldybės valdomų įmonių teikiamas atlygintinas paslaugas vidaus sandorių būdu turi nustatyti savivaldybės taryba. Utenos rajono savivaldybės administracija nurodė⁴⁰, kad Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 37 punkto nuostatas taikys ateityje sudaromiems vidaus sandoriams.

Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintos kainų nustatymo tvarkos nesilaikymas yra korupcijos rizikos veiksnys, nes savivaldybės valdomos įmonės vadovui sudaromos sąlygos vienasmeniškai spręsti dėl paslaugų kainų nustatymo, yra korupcijos rizika veikti ne savivaldybės ir įmonės interesais.

Atkreiptinas dėmesys, kad Utenos rajono savivaldybės vidaus sandoryje – 2018 m. gruodžio 31 d. Paslaugų teikimo sutartyje Nr. 13-163 nenumatyta papildomų prekių, paslaugų ar darbų įsigijimo galimybė, jei išnaudojami techninėje specifikacijoje numatyti kiekiai. Dėl to, analogiškos prekės, paslaugos perkamos brangiau atskirais pirkimais⁴¹. Pripažintina, kad objektyviai yra galimi neatitikimai tarp suplanuoto ir realaus prekių, paslaugų ar darbų poreikio. Todėl siekiant racionaliai naudoti savivaldybės biudžeto lėšas, būtina numatyti papildomų prekių, paslaugų ar darbų įsigijimo galimybę vidaus sandoryje nustatytomis kainomis.

PASIŪLYMAI. Siekiant racionaliai naudoti savivaldybių biudžetų lėšas:

³⁶ 2018-05-02 Nr. 1-SU-278, 2018-12-21 Nr. 1-SU-1075.

³⁷ 2018-12-31 Nr. S3-163.

³⁸ 2018-12-14 Vidaus sandorio „Utenos miesto bendrojo naudojimo teritorijų valymo, priežiūros ir kitos miesto komunalinio ūkio tvarkymo paslaugos 2019 metais“ komisijos posėdžio protokolas Nr. 4/PM-17.

³⁹ 2017-07-25 savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas Nr. AĮ-772.

⁴⁰ 2020-03-20 raštas Nr. S-832.

⁴¹ Pavyzdžiui, Šiuokščių dėžių su pastatymu Aukštakalnio pušynėlio teritorijoje pirkimas (2019 m.), Maudyklų priežiūros darbų pirkimas (2019 m.).

- Anykščių ir Utenos rajonų savivaldybių administracijoms, sudarant vidaus sandorius, užtikrinti, kad kainos būtų tvirtinamos savivaldybės taryboje;
- Utenos rajono savivaldybės administracijai vidaus sandorių taisyklėse numatyti, kad vidaus sandoryje turi būti nuostata, kurioje būtų numatyta papildomų prekių, paslaugų ar darbų įsigijimo galimybė vidaus sandoryje nustatytais kainomis.

Neužtikrinamas informacijos apie vidaus sandorius viešumas

Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 3 dalis nustato perkančiosios organizacijos pareigą viešinti informaciją apie vidaus sandorius:

- 1) tvirtinant einamaisiais kalendoriniais metais planuojamų atlikti pirkimų planus, juose pateikti informaciją apie planuojamus sudaryti vidaus sandorius;
- 2) per 15 dienų nuo vidaus sandorio sudarymo ar nuo kiekvieno jo pakeitimo, bet ne vėliau kaip iki pirmojo mokėjimo pagal juos pradžios, Centrinėje viešųjų pirkimų informacinėje sistemoje (toliau CVP IS) Viešųjų pirkimų tarnybos nustatyta tvarka paskelbti sudarytą sutartį ir visus jos pakeitimus;
- 3) per 30 dienų nuo ataskaitinių kalendorinių metų pabaigos Viešųjų pirkimų tarnybai jos nustatyta tvarka pateikti visų per kalendorinius metus sudarytų vidaus sandorių ataskaitą.

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

Viešųjų pirkimų įstatymo 26 straipsnio 1 dalis nustato, kad perkančioji organizacija turi parengti ir patvirtinti planuojamų atlikti einamaisiais kalendoriniais metais pirkimų planus ir pagal Viešųjų pirkimų tarnybos nustatytus reikalavimus ir tvarką CVP IS sistemoje paskelbti planuojamų atlikti pirkimų suvestinę⁴². Panevėžio miesto savivaldybės administracija 2019 m. numatomų paslaugų viešųjų pirkimų plane⁴³ numatė vidaus sandorio būdu įsigyti Panevėžio miesto kapinių priežiūros paslaugas (2019 m. gruodžio 3 d. susitarimu Nr. 22-2279 pratęstas vidaus sandorio galiojimas), Vietinės rinkliavos transporto priemonių valdytojams (vairuotojams) už naudojimąsi mokamomis automobilių stovėjimo vietomis Panevėžio mieste aptarnavimo, priežiūros ir šios rinkliavos rinkimo paslaugas (2019 m. gruodžio 10 d. susitarimu Nr. 22-2308 pratęstas vidaus sandorio galiojimas), tačiau pagal CVP IS pateiktą informaciją, Panevėžio miesto kapinių priežiūros

⁴² Ši suvestinė turi būti paskelbta kiekvienais metais ne vėliau kaip iki kovo 15 dienos, o patikslinus planuojamų atlikti einamaisiais kalendoriniais metais pirkimų planus, – ne vėliau kaip per 5 darbo dienas.

⁴³ 2019 m. sausio 9 d. įsakymas Nr. AF-6.

paslaugos 2019 m. buvo planuojamos įsigyti atviro konkurso būdu⁴⁴, Vietinės rinkliavos vairuotojams už naudojimąsi mokamomis automobilių stovėjimo vietomis Panevėžio mieste aptarnavimo, priežiūros ir šios rinkliavos rinkimo paslaugos – atviro konkurso būdu⁴⁵. Vežėjų parinkimo keleivių vežimui vietinio reguliaraus susisiekimo autobusų maršrutais Panevėžio mieste paslaugos 2018 m. numatytos įsigyti atviro konkurso būdu⁴⁶ arba neskelbiamų derybų būdu⁴⁷, tačiau 2018 m. vasario 1 d. su vežėju tiesiogiai sudaryta sutartis. Vežėjų parinkimo keleivių vežimui vietinio reguliaraus susisiekimo autobusų maršrutais Panevėžio mieste paslaugos 2019 m. planuotos įsigyti atviro konkurso būdu⁴⁸, tačiau 2020 m. sausio 30 d. savivaldybės tarybos sprendimu pratęstas tiesiogiai su vežėju sudarytos sutarties galiojimas. Panevėžio miesto savivaldybė neužtikrino tikslios informacijos skelbimo apie planuojamus sudaryti vidaus sandorius.

2018 – 2019 m. Anykščių rajono savivaldybės administracijos viešųjų pirkimų plane nebuvo numatytas paslaugų, prekių ar darbų įsigijimas vidaus sandorių būdu, informacija apie planuojamus vidaus sandorius nebuvo paskelbta viešai CVP IS.

Utenos savivaldybės administracija 2019 m. paskelbė apie ketinimą miesto tvarkymo (gatvių valymo ir šlavimo) paslaugas pirkti atviro konkurso būdu⁴⁹, tačiau pratęsė vidaus sandorį iki 2020 m. liepos 31 d., nors jame nebuvo numatyta pratęsimo galimybė. Utenos rajono savivaldybės administracija nurodė⁵⁰, kad Utenos savivaldybės administracija per 2019 m. atliko eilę pirkimų viešojo konkurso būdu, susijusių su miesto tvarkymo paslaugomis, bet tai neužtikrino teikiamų paslaugų Utenos miestui nepertraukiamumo bei geros atliekamų darbų ir kokybės, funkcionavimo prieinamumo, savalaikio teikimo bei darbų tęstinumo, todėl atsižvelgdama į tai, kad 2019 m. gruodžio 30 d. baigėsi Paslaugų teikimo sutarties Nr. S3-163 galiojimo terminas, sutartis buvo pratęsta, kol savivaldybės administracija nustatyta tvarka parinks nuolatinį (-ius) paslaugų teikėją (-us) visoms paslaugoms ir darbams. Taigi, atviro konkurso būdu planuoti įsigyti miesto tvarkymo darbai įsigyti pratęsus vidaus sandorio galiojimą.

Tuo Panevėžio miesto, Anykščių ir Utenos rajonų savivaldybių administracijos nesilaikė Viešųjų pirkimų įstatymo 26 straipsnio 1 dalies bei 10 straipsnio 3 dalies 1 punkto reikalavimų, skaidrumo principo, nustatytą 17 straipsnio 1 dalyje.

Viešųjų pirkimų įstatymas numato perkančiosios organizacijos pareigą CVP IS Viešųjų pirkimų tarnybos nustatyta tvarka paskelbti sudarytą sutartį ir visus jos pakeitimus.

⁴⁴ <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/PlannedProcurement/Details/62053?type=1>

⁴⁵ <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/PlannedProcurement/Details/62026?type=1>

⁴⁶ <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/PlannedProcurement/Details/2953?type=1>

⁴⁷ <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/PlannedProcurement/Details/3001?type=1>

⁴⁸ <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/PlannedProcurement/Details/61266?type=1>

⁴⁹ <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/PlannedProcurement/Details/86822?type=1>

⁵⁰ 2020-03-20 raštas Nr. S-832.

Panevėžio miesto savivaldybės administracija, viešindama sudarytus vidaus sandorius, laikosi skirtingos praktikos: vienais atvejais viešina sutarčių įkainius⁵¹, kitais – ne⁵². Atsižvelgiant į tai, kad vidaus sandorių įkainiai nustatomi savivaldybės tarybos sprendimais, manytina, kad tai nėra konfidenciali informacija Viešųjų pirkimų įstatymo prasme, todėl ši informacija turėtų būti skelbiama viešai.

Anykščių rajono savivaldybių administracijos CVP IS nepaskelbė visų sudarytų vidaus sandorių.

Tuo Panevėžio miesto ir Anykščių rajono savivaldybių administracijos, CVP IS nepaskelbdamos sudarytų vidaus sandorių ir jų pakeitimų, nesilaikė Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 3 dalies 3 punkto reikalavimų ir 17 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto skaidrumo principo.

Nors Kelių transporto kodeksas, reglamentuojantis keleivių vežimo viešųjų paslaugų sutarčių sudarymą, šiuo metu nenumato šių sutarčių viešinimo, tačiau, atsižvelgiant į tai, kad su vežėjais tiesiogiai sudarytos sutartys iš esmės atitinka vidaus sandorių požymius, Panevėžio miesto, Pasvalio ir Utenos rajonų savivaldybių administracijoms siūlytina šias sutartis ir jų pakeitimus viešinti CVP IS kaip vidaus sandorius.

Viešųjų pirkimų įstatymas numato perkančiosios organizacijos pareigą per 30 dienų nuo ataskaitinių kalendorinių metų pabaigos Viešųjų pirkimų tarnybai jos nustatyta tvarka pateikti visų per kalendorinius metus sudarytų vidaus sandorių ataskaitą (forma Atn-3). Ataskaitų sudarymą ir teikimą reglamentuoja Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus nustatyta tvarka⁵³.

Panevėžio miesto savivaldybės administracija 2019 m. ataskaitoje nenurodė jokių vidaus sandorių, nors 2019 m. pratęsė vidaus sandorių galiojimo terminus⁵⁴.

Anykščių rajono savivaldybės administracija 2018 m. ataskaitoje nenurodė sudarytų vidaus sandorių.

Tuo Panevėžio miesto ir Anykščių rajono savivaldybių administracijos nesilaikė Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 3 dalies 4 punkto reikalavimų bei 17 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto skaidrumo principo.

PASIŪLYMAI. Siekiant vidaus sandorių skaidrumo:

- Panevėžio miesto, Anykščių ir Utenos rajonų savivaldybių administracijoms viešinti informaciją apie planuojamus sudaryti (tęsti) vidaus sandorius;

⁵¹ Pavyzdžiui, http://www.cvpp.lt/download.php?dok_id=2004353169&file_id=2004353177

⁵² Pavyzdžiui, http://www.cvpp.lt/download.php?dok_id=2004011147&file_id=2004011149

⁵³ Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/784977e04b7f11e7846ef01bfff9b64/asr>

⁵⁴ <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/ReportsOrProtocol/Details/2020-694403?formTypeId=3>

- Panevėžio miesto, Anykščių, Pasvalio ir Utenos rajonų savivaldybių administracijoms CVP IS paviesti visi galiojančius vidaus sandorius ir jų pakeitimus, taip pat galiojančias keleivių vežimo viešųjų paslaugų sutartis ir jų pakeitimus;

- Panevėžio miesto ir Anykščių rajono savivaldybių administracijoms, vadovaujantis Viešųjų pirkimų ir pirkimų ataskaitų rengimo ir teikimo tvarkos aprašo 25 punktu, pataisyti Atn-3 ataskaitose pateiktus duomenis.

Panevėžio miesto savivaldybės administracija vidaus sandorio įkainius didino nesilaikydama savivaldybės tarybos sprendimo bei sutarties nuostatų

Panevėžio miesto savivaldybės taryba 2014 m. lapkričio 27 d. sprendimu Nr. 1-338 patvirtino AB „Panevėžio specialus autotransportas“ teikiamų Panevėžio miesto teritorijų, viešųjų lauko tualetų valymo bei priežiūros paslaugų įkainius.⁵⁵ 2015 m. liepos 30 d. sprendimu Nr. 1-214 nustatyta, kad pasikeitus Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtintai minimaliai mėnesinei algai ar Lietuvos statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės skelbiamam metiniam vartotojų kainų indeksui **daugiau negu 1,1**, ar Panevėžio regioninio sąvartyno atliekų šalinimo paslaugų įkainiams, atitinkamai perskaičiuojami 1 punktu patvirtinti paslaugų įkainiai. 2018 m. lapkričio 29 d. sprendimu Nr. 1-355 savivaldybės taryba pavedė AB „Panevėžio specialus autotransportas“ nuo 2019 m. sausio 1 d. teikti Panevėžio miesto teritorijų valymo ir kitas komunalinio ūkio tvarkymo paslaugas vidaus sandorio būdu. Vykdydamas šį sprendimą, Panevėžio miesto savivaldybės administracijos direktorius 2018 m. gruodžio 19 d. sudarė laikinąją Panevėžio miesto teritorijų valymo ir kitų komunalinio ūkio tvarkymo paslaugų teikimo sutartį Nr. 22-2249. Sutarties 13 ir 15 punktuose įtvirtintos nuostatos dėl įkainių keitimo pasikeitus minimaliai mėnesinei algai ar metiniam vartotojų kainų indeksui (perskaičiuojama kiekvienų metų kovo 1 d.), kaip numatyta savivaldybės tarybos sprendime⁵⁶.

2018 m. gruodžio 19 d. laikinosios Panevėžio miesto teritorijų valymo ir kitų komunalinio ūkio tvarkymo paslaugų teikimo sutarties Nr. 22-2249 2 priede nurodyti paslaugų įkainiai neatitinka patvirtintų Panevėžio miesto savivaldybės tarybos sprendimu, nes yra indeksuoti nesilaikant savivaldybės tarybos nustatytos tvarkos:

Pavyzdys⁵⁷:

2014 m. lapkričio 27 d. sprendimu Nr. 1-338 patvirtintas įkainis	Metinis vartotojų kainų indeksas 2016 m. gruodžio mėn., palyginti su	Metinis vartotojų kainų indeksas 2017 m. gruodžio	2018 m. gruodžio 19 d. sutarties Nr. 22-2249 2 priede	Apskaičiavimas
---	---	--	--	-----------------------

⁵⁵ Įsigaliojo nuo 2015-01-01.

⁵⁶ 2015-07-30 Nr. 1-214.

⁵⁷ Metinių vartotojų kainų indeksų prieiga per internetą: <https://osp.stat.gov.lt/kainu-indeksai-pokyciai-ir-kainos>

	2015 m. gruodžio mėn.	mėn., palyginti su 2016 m. gruodžio mėn.	nustatytas įkainis, Eur	
2. Šaligatvių, dviračių ir pėsčiųjų takų, aikščių valymas, 1000 m ² mechanizuotu būdu žiemos sezono metu – 4,83 Eur	101,7 (perskaičiavimo koeficientas 1,017)	103,9 (perskaičiavimo koeficientas 1,039)	5,10	4,83×1,017=4,91 4,91×1,039=5,10
4. Sniego surinkimas ir išvežimas, 1 m ³ – 8,69 Eur			9,17	8,69×1,017=8,83 8,84×1,039=9,17
7. Gatvių plovimas, 1 km, 7,24 Eur			7,65	7,24×1,017=7,36 7,36×1,039=7,65

2018 m. gruodžio 19 d. laikinosios Panevėžio miesto teritorijų valymo ir kitų komunalinio ūkio tvarkymo paslaugų teikimo sutarties Nr. 22-2249 2 priede nurodyti paslaugų įkainiai indeksuoti pažeidžiant savivaldybės tarybos 2015 m. liepos 30 d. sprendimą Nr. 1-214, nes metiniai vartotojų kainų indekso perskaičiavimo koeficientas neviršijo 1,1.

2019 m. sausio 22 d. papildomu susitarimu Nr. 1 nurodyti įkainiai perskaičiuoti dėl minimalios mėnesinės algos pasikeitimo (nuo 2019 m. sausio 1 d.). Šiuo atveju proporcingai padidinti nepagrįstai indeksuoti įkainiai.

2019 m. vasario 27 d. papildomu susitarimu Nr. 2 nuo 2019 m. kovo 1 d. padidinti sutarties įkainiai dėl metinio vartotojų kainų indekso pasikeitimo. Pagal Statistikos departamento paskelbtą ir AB „Panevėžio specialus autotransportas“ pateiktą informaciją⁵⁸, 2018 m. gruodžio mėn. metinis vartotojų kainų indeksas, palyginti su 2017 m. gruodžio mėn., buvo 101,9 (perskaičiavimo koeficientas 1,019). Minėtas perskaičiavimas taip pat atliktas nesilaikant savivaldybės tarybos 2015 m. liepos 30 d. sprendimo Nr. 1-214, sutarties 15 punkto, nes metinis vartotojų kainų indekso perskaičiavimo koeficientas neviršijo 1,1.

Už suteiktas paslaugas AB „Panevėžio specialusis autotransportas“ 2019 m. Panevėžio miesto savivaldybės administracija sumokėjo pagal įkainius, perskaičiuotus nesilaikant savivaldybės tarybos sprendimo ir sutarties nuostatų.

Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba, prižiūrėdama, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas ir patikėjimo teise valdomas valstybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai, atlieka išorės finansinį ir

⁵⁸ Lietuvos statistikos departamento 2019-01-28 raštas Nr. NUA-12.

veiklos auditą savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ir savivaldybės valdomose įmonėse.

Informaciją pagal kompetenciją perduosime Panevėžio miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai, siekiant įvertinti 2018 m. gruodžio 19 d. laikinosios Panevėžio miesto teritorijų valymo ir kitų komunalinio ūkio tvarkymo paslaugų teikimo sutarties vykdymą.

Nepakankama keleivių vežimo sutarčių vykdymo kontrolė

Vykdydamos keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų sutartis⁵⁹, savivaldybės parinktiems vežėjams nustatyta tvarka kompensuoja patiriamus nuostolius. Kompensacijų sumas apskaičiuoja vežėjai, savivaldybių administracijoms pavesta vykdyti šių apskaičiavimų teisingumo ir teisėtumo kontrolę. Minėtos kontrolės nevykdymas ar nepakankamas vykdymas laikytinas korupcijos rizikos veiksniu, nes tai sudaro sąlygas piktnaudžiauti, vienais atvejais mokant didesnes nei priklauso kompensacijas, kitais – mažesnes.

Vadovaujantis Nuostolių, patirtų vykdant keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensacijos apskaičiavimo tvarkos aprašu⁶⁰, kompensacijos vežėjams apskaičiuojamos pagal nustatytą formulę. Apskaičiuojant kompensuotinų nuostolių sumą, į formulę įtraukiama taip pat ir „nulinė rida“, t. y. rida per mėnesį, reikalinga reguliaraus susisiekimo maršrutui pradėti ir baigti, rida autobusui važiuojant iš garažo (stovėjimo vietos) į maršruto pradžią prieš pradedant darbą maršrute, o darbą maršrute baigus – grįžtant iš maršruto galinio punkto į garažą (stovėjimo vietą). Šis teisės aktas nenumato jokių ribojimų dėl maksimalaus kompensuojamo nulinės ridos dydžio, t. y. turi būti kompensuojami visi patirti nuostoliai autobusui važiuojant iš garažo (stovėjimo vietos) į maršruto pradžią prieš pradedant darbą maršrute, o darbą maršrute baigus – grįžtant iš maršruto galinio punkto į garažą (stovėjimo vietą).

Tačiau Panevėžio miesto Laikinosios keleivinio kelių transporto vietiniais (miesto) reguliaraus susisiekimo maršrutais viešųjų paslaugų teikimo ir nuostolių kompensavimo sutarties⁶¹ 60 punkte nustatyta, kad nulinė rida per mėnesį, reikalinga maršrutui pradėti ir baigti, turi neviršyti 1 proc. visos mėnesinės maršrutų ridos. Ši nuostata neatitinka susisiekimo ministro patvirtinto Nuostolių, patirtų vykdant keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensacijos apskaičiavimo tvarkos aprašo⁶². Be to, pagal sutartinę nuostatą vieno maršruto mėnesinė nulinė rida neturi viršyti 1 proc. visos mėnesinės maršrutų ridos, tačiau skaičiuojant

⁵⁹ Kelių transporto kodekso 17¹ str.

⁶⁰ Susisiekimo ministro 2010-07-20 įsakymas Nr. 3-457 (su vėlesniais pakeitimais).

⁶¹ 2018-02-01 Nr. 22-213.

⁶² Pagal sutartinę nuostatą, vieno maršruto nulinė rida per mėnesį neturi viršyti visos mėnesinės maršrutų ridos, tačiau UAB „Panevėžio autobusų parkas“ faktiškai visų maršrutų nulinė rida ribojama iki 1 proc. visos mėnesinės maršrutų ridos.

kompensaciją vertinama, kad visų maršrutų mėnesinė nulinė rida neviršytų 1 proc. visos mėnesinės maršrutų ridos.

Įvertinus pateiktą medžiagą ir perskaičius kompensaciją su visa nuline rida už 2019 m. rugpjūčio mėn., UAB „Panevėžio autobusų parkas“ nesumokėti 6 874 Eur. Šiuo atveju nei vieno šio mėnesio maršruto mėnesinė nulinė rida neviršijo 1 proc. visos mėnesinės maršrutų ridos.

Panevėžio miesto savivaldybės administracijos atstovai nurodė⁶³, kad nustatydami maksimalų nulinės ridos dydį rėmėsi kitų savivaldybių praktika ir siekė užkirsti kelią galimiems vežėjo piktnaudžiavimams nepagrįstai didinat nulinę ridą. Nesutiktina su pateiktais argumentais, nes nėra sektina kitų savivaldybių praktika, galimai neatitinkanti teisės aktų reikalavimų, be to, Nuostolių, patirtų vykdant keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensacijos apskaičiavimo tvarkos aprašo 7 punkte yra numatytos plačios savivaldybės administracijos kontrolės galimybės, siekiant įvertinti apskaičiuotos nuostolių kompensacijos teisingumą bei pagrįstumą⁶⁴.

Analogiškos nuostatos dėl nulinės ridos ribojimo, galimai neatitinkančios Nuostolių, patirtų vykdant keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensacijos apskaičiavimo tvarkos aprašo, yra numatytos ir Laikinosios keleivinio kelių transporto vietiniais (miesto) reguliaraus susisiekimo maršrutais viešųjų paslaugų teikimo ir nuostolių kompensavimo sutarties⁶⁵, patvirtintos Panevėžio miesto savivaldybės tarybos 2020 m. sausio 30 d. posėdyje⁶⁶, 61 punkte.

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 7 straipsnio 1 dalies 1 punktas nustato, kad prižiūrėdamas, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus, Vyriausybės atstovas tikrina, ar savivaldybės administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams, todėl Panevėžio miesto savivaldybės administracija, pasikonsultavusi su Vyriausybės atstovu Panevėžio ir Utenos apskrityse, turėtų įvertinti minėtos nuostatos teisėtumą.

⁶³ 2020-03-04 susitikimo Panevėžio miesto savivaldybės administracijoje metu.

⁶⁴ Kompetentingos įstaigos, siekdamos įsitikinti gautose iš vežėjų ataskaitose nurodytų duomenų teisingumu, gali pareikalauti iš vežėjų ir kitų papildomų ataskaitų ar dokumentų, pvz., buhalterinių ataskaitų apie patirtas išlaidas vežant keleivius reguliaraus susisiekimo autobusais (troleibusais), ataskaitų apie planuotus reguliaraus susisiekimo autobusų (troleibusų) reiseris ir jų faktišką įvykdymą, maršrutų ridą, nulinę ridą, faktiškai iš keleivių surinktas pajamas ir kt., tiesiogiai ar netiesiogiai susijusių su nuostolių skaičiavimais, kurių pagrindu buvo sudarytos ataskaitos, arba patikrinti reikalingus dokumentus vežėjų įmonėse. Kompetentinga įstaiga gali, bet ne ilgiau kaip iki 2 mėnesių, užlaikyti vežėjų patirtų nuostolių kompensavimą tam, kad patikrintų vežėjų pateiktas papildomas ataskaitas ar dokumentus arba patikrintų juos vežėjų įmonėse ir įsitikintų jų teisingumu.

⁶⁵ Galiojančios nuo 2020-02-01.

⁶⁶ Prieiga per internetą: <https://www.panevezys.lt/download/86923/t-1%202020-01-30.doc>
<https://www.panevezys.lt/lt/posedziai/1085/16279.html>

Vadovaujantis Nuostolių, patirtų vykdant keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensacijos apskaičiavimo tvarkos aprašu, iš apskaičiuotos kompensacijos sumos atimamos priklausančios vežėjams kompensacijos (negautų pajamų atlyginimas) dėl keleiviams teikiamų važiavimo lengvatų, nustatytų Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymu, gaunamos iš savivaldybių biudžetų. Švietimo įstatymo 36 straipsnis nustato, kad mokiniai į atitinkamą ugdymo programą vykdančią mokyklą, vadovaujantis Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymu, vežami visuomeniniu transportu mokinio pažymėjime nurodytu maršrutu. Transporto lengvatų įstatymo 6 straipsnis reglamentuoja važiavimo išlaidų kompensavimą mokiniams iš savivaldybių biudžetų lėšų. Taigi, apskaičiuota kompensacija dėl nuostolingų maršrutų taip pat turėtų mažinama vežėjui išmokėtos kompensacijos už nemokamą mokinių vežimą suma. Utenos rajono savivaldybės administracija nurodė⁶⁷, kad kompensacijos už moksleivių nemokamą vežimą suma yra pateikta bendroje sumoje kartu su pajamomis, gautomis iš keleivių, vežant vietinio reguliaraus susisiekimo autobusais.

Tačiau pagal pateiktus pavyzdžius⁶⁸ matyti, kad Utenos rajono savivaldybės administracija neturi informacijos apie pajamas, gautas iš keleivių, vežant vietinio reguliaraus susisiekimo autobusais, todėl negali įvertinti, ar į šias pajamas įskaitomos savivaldybės sumokėtos kompensacijos už nemokamą mokinių vežimą (pateikiamos tik ataskaitos apie su nuolaida parduotus bilietus). Pavyzdžiui, 2018 m. gruodžio mėn. nuostolingų maršrutų kompensacija⁶⁹ sumažinta 11 212 Eur (pajamos, gautos iš keleivių, vežant vietinio reguliaraus susisiekimo autobusais), tačiau neaišku, ar į šią sumą įtraukta 2 876,24 Eur kompensacija už nemokamą mokinių vežimą 2018 m. gruodžio mėn.). 2019 m. birželio mėn. nuostolingų maršrutų kompensacija⁷⁰ sumažinta 10 740 Eur (pajamos, gautos iš keleivių, vežant vietinio reguliaraus susisiekimo autobusais), tačiau neaišku, ar į šią sumą įtraukta 1 039,36 Eur kompensacija už nemokamą mokinių vežimą 2019 m. birželio mėn.).

Vadovaujantis Nuostolių, patirtų vykdant keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensacijos apskaičiavimo tvarkos aprašo 14 punktu, negali būti kompensuojami vežėjų patirti nuostoliai dėl kitokių paslaugų teikimo ar kitokios veiklos vykdymo, nenurodyti šio tvarkos aprašo 4 punkte. Pagal aprašo 4 punktą kompensuojami vežėjų patirti nuostoliai, susidarantys dėl savivaldybių tarybų nustatytų keleivių vežimo reguliariais reisais vietinio susisiekimo maršrutais nepakankamo dydžio tarifų.

⁶⁷ 2020-03-20 raštas Nr. S-832.

⁶⁸ 2020-02-03 raštas Nr. S-710.

⁶⁹ 2019-01-14 UAB „Utenos autobusų parkas“ ataskaita.

⁷⁰ 2019-07-16 UAB „Utenos autobusų parkas“ ataskaita.

Pagal Pasvalio rajono savivaldybės administracijos pateiktą informaciją, skaičiuojant kompensacijas dėl vežėjo patirtų nuostolių 2019 m., įskaičiuojami ir vežėjo patirti nuostoliai dėl mokinių vežimo specialiais autobusų susisiekimo maršrutais. Pagal minėto aprašo nuostatus, specialiųjų reisų nuostoliai negali būti kompensuojami šio aprašo nustatyta tvarka.

Pasvalio rajono savivaldybės atstovai⁷¹ sutiko su išsakytais pastebėjimais ir nurodė artimiausiu metu su naujai paskirtu UAB „Pasvalio autobusų parkas“ vadovu spręsiantys dėl būdų ir priemonių nustatytiems neatitikimams pašalinti.

Informaciją pagal kompetenciją perduosime Pasvalio rajono savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai, siekiant įvertinti UAB „Pasvalio autobusų parkas“ nuostolių kompensacijos apskaičiavimo teisingumą.

PASIŪLYMAI: Siekiant užtikrinti vežėjų nuostolių atlyginimo skaidrumą bei objektyvumą:

- Panevėžio miesto savivaldybei, pasikonsultavus su Vyriausybės atstovu Panevėžio ir Utenos apskrityse, įvertinti Laikinosios keleivinio kelių transporto vietiniais (miesto) reguliaraus susisiekimo maršrutais viešųjų paslaugų teikimo ir nuostolių kompensavimo sutarties, patvirtintos Panevėžio miesto savivaldybės tarybos 2020 m. sausio 30 d. posėdyje, 61 punkto atitikimą Nuostolių, patirtų vykdant keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensacijos apskaičiavimo tvarkos aprašui;

- Utenos rajono savivaldybės administracijai, nustatyti papildomas kontrolės procedūras, siekiant įvertinti, ar iš apskaičiuotos nuostolingų maršrutų kompensacijos atimta UAB „Utenos autobusų parkas“ sumokėta kompensacija už nemokamą mokinių vežimą.

Dėl galimybių mažinti administracinę naštą verslui bei viešajam sektoriui Pasvalio rajono savivaldybėje

Nepagrįsta administracinė našta tiek verslui, tiek viešajam sektoriui, laikytina viena iš korupcijos rizikų⁷².

Vadovaujantis Transporto lengvatų įstatymo 6 straipsniu, savivaldybės, kurių teritorijoje yra švietimo ir vaikų globos įstaigos, savo nustatyta tvarka kompensuoja visas važiavimo išlaidas mokiniams ir vaikų globos įstaigų gyventojams pagal šiame straipsnyje nustatytus reikalavimus.

⁷¹ 2020-02-27 susitikimo Pasvalio rajono savivaldybės administracijoje metu.

⁷² Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos 41 p. numatyta, kad „Šakinėse, institucinėse, valstybės ir savivaldybių įstaigų kovos su korupcija programose turi būti numatomos priemonės, orientuotos į su korupcija susijusių problemų sprendimą, skirtos korupcijos sąlygoms ir rizikoms mažinti ir šalinti, taip pat korupcijos rizikos valdymo priemonės. Atsižvelgiant į nustatytas su korupcija susijusias problemas ir korupcijos rizikos veiksnus, turi būti numatomos tokios priemonės, kuriomis būtų <...>; sumažinta našta verslui; <...>“.

Pasvalio rajono savivaldybė, įgyvendindama šias nuostatas, kiekvienais metais sudaro sutartis su transporto viešųjų paslaugų teikėju dėl mokinių nemokamo vežimo vietinio reguliaraus susisiekimo autobusų maršrutais. Vykdamas šias sutartis mokyklos sudaro, tikslina mokinių sąrašus, juos teikia Pasvalio rajono savivaldybei, kuri, įvertinusi gautus sąrašus, juos teikia vežėjui, kuris skaičiuoja savivaldybių mokėtinas nemokamo mokinių vežimo išlaidas. Savivaldybės vykdo išlaidų apskaičiavimo kontrolę. Pasvalio rajono savivaldybė 2019 m. UAB „Pasvalio autobusų parkas“ apskaičiuotą 780 225 Eur nuostolingų maršrutų kompensaciją, sumažino UAB „Pasvalio autobusų parkas“ atlygintomis nemokamo mokinių vežimo išlaidomis, t. y. 378 498 Eur (be PVM). Faktiškai savivaldybė autobusų parkui iš savivaldybės biudžeto sumokėjo 780 225 Eur bei nemokamo mokinių vežimo išlaidų PVM. UAB „Pasvalio autobusų parkas“ 2019 m. pajamos už vietinio (priemiestinio) važiavimo bilietus sudarė 8 proc. pajamų už keleivių vežimą vietinio (priemiestinio) reguliaraus susisiekimo maršrutais⁷³. Taigi, matyti, kad pagrindinė UAB „Pasvalio autobusų parkas“ veiklos sritis yra nemokamo mokinių vežimo užtikrinimas, ką susitikimo metu patvirtino ir Pasvalio rajono savivaldybės bei UAB „Pasvalio autobusų parkas“ atstovai.

Kadangi savivaldybė vežėjams moka nuostolingų vietinio reguliaraus susisiekimo maršrutų kompensaciją, todėl nemokamo mokinių vežimo vietinio reguliaraus susisiekimo maršrutais išlaidų skaičiavimas, kontrolė galimai yra perteklinė administracinė našta, nes nuostolingų maršrutų kompensacija mažinama nemokamo mokinių vežimo suma, o jei nemokamo mokinių vežimo išlaidos nebūtų skaičiuojamos, tuomet būtų apskaičiuojama atitinkama suma didesnė nuostolingų maršrutų kompensacija. Kitaip tariant, savivaldybės išlaidos būtų tokios pačios, tik būtų patiriama mažiau administracinių sąnaudų nemokamo mokinių vežimo išlaidoms apskaičiuoti bei apskaičiavimo kontrolei vykdyti.

Todėl siūlytina Pasvalio rajono savivaldybei, pasikonsultavus su Vyriausybės atstovu Panevėžio ir Utenos apskrityse, svarstyti dėl reikalavimus atitinkančių mokinių vežimo nemokamai mokinio pažymėjime nurodytu maršrutu bei dienomis vietinio (priemiestinio) reguliaraus susisiekimo autobusais, o šios išlaidos vežėjui būtų kompensuojamos vadovaujantis Nuostolių, patirtų vykdamas keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensacijos apskaičiavimo tvarkos aprašu. Tokiu būdu galėtų būti sumažinta nemokamo mokinių vežimo išlaidų skaičiavimo bei kontrolės administracinė našta.

Pažymėtina panaši kitų savivaldybių praktika, kuomet siekiant gerinti viešųjų savivaldybių paslaugų prieinamumą socialiai pažeidžiamiausiems asmenims, esant nedidelėms bilietų pardavimo

⁷³ Pagal 2020-01-14 raštu Nr. ARB-93 pateiktą informaciją, 2019 m. UAB „Pasvalio autobusų parkas“, veždamas keleivius vietinio (priemiestinio) reguliaraus susisiekimo maršrutais patyrė 829 757 Eur išlaidų, iš savivaldybės biudžeto gavo 801 756,20 Eur kompensaciją už nemokamą mokinių vežimą, lengvatinius bilietus, nuostolingus maršrutus (įskaitant nustatytą 5 proc. rentabilumą), už parduotus bilietus gavo 69 488,44 Eur pajamų.

pajamoms, savivaldybės priima sprendimus dėl nemokamo visų keleivių vežimo vietinio (priemiestinio) reguliaraus susisiekimo maršrutais⁷⁴.

PASIŪLYMAS. Siekiant administracinės naštos mažinimo, Pasvalio rajono savivaldybei, pasikonsultavus su Vyriausybės atstovu Panevėžio ir Utenos apskrityse, svarstyti dėl reikalavimus atitinkančių mokinių vežimo nemokamai mokinio pažymėjime nurodytu maršrutu bei dienomis vietinio (priemiestinio) reguliaraus susisiekimo autobusais.

Vykdamas vidaus sandorius neužtikrinamas atsiskaitymo skaidrumas, savalaikiškumas

Viena iš savivaldybių valdomų įmonių veiklos garantijų – laiku gaunamas atsiskaitymas už atliktus darbus, suteiktas paslaugas. Vertinant sutartinius savivaldybių ir jų valdomų įmonių santykius pastebėtina, kad savivaldybės dažnu atveju yra stipresnioji šių santykių pusė, vienašališkai sprendžianti dėl sutartinių santykių vykdymo tvarkos. Nenustatant sutartinių santykių teisių ir pareigų balanso, nesilaikant nustatytų teisių ir pareigų yra piktnaudžiaujama valdomos įmonės akcininko teisėmis, sudaromos prielaidos valdomų įmonių vadovams nesilaikant teisės aktų reikalavimų spręsti įmonių problemas.

Pasvalio rajono savivaldybės administracijos ir UAB „Pasvalio autobusų parkas“ 2019 metų sutartyse dėl vietinių (priemiestinių) maršrutų aptarnavimo, nemokamo mokinių pavežėjimo⁷⁵ buvo numatytos vežėjo, savivaldybės administracijos teisės ir pareigos. Negauta informacijos, kad vežėjas būtų nevykdęs ar netinkamai vykdęs sutartinius įsipareigojimus. Viena iš savivaldybės administracijos sutartinių pareigų – kompensuoti nuostolius, apmokėti už suteiktas mokinių vežimo paslaugas ne vėliau kaip iki kito mėnesio pabaigos (sutarčių 6 ir 7 punktai). Netesybos už šių pareigų nevykdymą / netinkamą vykdymą sutartyse nebuvo numatytos. Pasvalio rajono savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba 2019 m. rugsėjo 20 d. audito ataskaitoje Nr. A-3 Pasvalio rajono savivaldybės administracijai rekomendavo sutartyse dėl mokinių pavežėjimo ir nuostolių kompensavimo nustatyti atsiskaitymo terminus ir delspinigius už įsipareigojimų nevykdymą, atsiskaityti sutartyse nustatytais terminais. Tačiau minėtos rekomendacijos neįvykdytos, pavyzdžiui:

- 2019 m. mokėjimai vykdyti nesilaikant nustatytų terminų, pavyzdžiui, 2019 m. balandžio mėnesio nuostolių kompensacija (sąsk. Nr. PAP005653, 32 199,28 Eur) sumokėta 2019 m. lapkričio 28 d., 2019 m. rugpjūčio – lapkričio kompensacijos (sąsk. Nr. PAP005923, 41 495,83 EUR; Nr. PAP006002, 27 233,00 Eur; Nr. PAP 006090, 26 719,75 Eur; Nr. PAP006166, 21 999,55

⁷⁴ Prieiga per internetą: <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/silales-rajone-nemokamas-viesasis-transportas-56-1268710>

⁷⁵ 2019-01-31 Nr. ASR-12 ir ASR-13.

Eur) iki 2019 m. gruodžio 31 d. nesumokėtos. Už 2019 m. rugsėjo – lapkričio mėnesiais suteiktas nemokamo mokinių vežimo paslaugas iki 2019 m. gruodžio 31 d. pilnai neatsiskaityta.

- 2020 m. sutartyse dėl vietinių (priemiestinių) maršrutų aptarnavimo, nemokamo mokinių pavežėjimo⁷⁶ nenustatytos netesybos, nebenumatyti atsiskaitymo terminai. Nors Nuostolių, patirtų vykdant keleivinio kelių transporto viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensacijos apskaičiavimo tvarkos aprašas⁷⁷ nustato atsiskaitymo terminą, tačiau siekiant teisinio apibrėžtumo, šis terminas turėtų būti nustatytas ir sutartyje. Mokinių pavežėjimo organizavimo ir kelionės išlaidų kompensavimo tvarkos aprašas⁷⁸ atsiskaitymo terminų nereglamentuoja.

Siekiant užkirsti kelią korupcijos rizikoms, galinčioms kilti dėl atsiskaitymų tvarkos nesilaikymo, Pasvalio rajono savivaldybės administracijai siūlytina inicijuoti 2020 m. sutarčių dėl vietinių (priemiestinių) maršrutų aptarnavimo, nemokamo mokinių pavežėjimo pakeitimą, jose numatyti netesybas, atsiskaitymo terminus, taip pat iki šių pakeitimų susidariusių įsiskolinimų mokėjimo grafikus.

Utenos rajono savivaldybės administracija UAB „Utenos komunalininkas“ nemoka delspinigių už paslaugų apmokėjimą viršijant sutartyje numatytus terminus. Pagal sutarties 4.2 punktą, paslaugų gavėjui vėluojant sumokėti už paslaugas per 30 dienų nuo paslaugų priėmimo perdavimo akto pasirašymo ir PVM sąskaitos faktūros pasirašymo dienos, paslaugų teikėjui raštu pareikalavus, mokami 0,02 proc. dydžio delspinigiai nuo nesumokėtos sumos už kiekvieną uždelstą dieną. Pagal sutarties 4.6 punktą, dėl objektyvių aplinkybių sutarties šalis turi teisę ir nereikalauti, kad būtų mokami delspinigiai. Utenos rajono savivaldybės administracija nurodė⁷⁹, kad 2019 m. UAB „Utenos komunalininkas“ nereikalavo delspinigių mokėjimo vėluojant sumokėti už suteiktas paslaugas, nes sutarties 3.11 punkte numatyto termino nesilaikymas nesudarė UAB „Utenos komunalininkas“ papildomų nuostolių ar kitų padarinių, Utenos rajono savivaldybės administracija yra UAB „Utenos komunalininkas“ strateginis partneris, su kuriuo bendradarbiaujama siekiant efektyviai vykdyti veiklą. Atkreiptinas Utenos rajono savivaldybės dėmesys į šios dalies pirmoje pastraipoje nurodytus galimas korupcijos rizikas bei siūlytina ateityje vykdyti sutartines nuostatas dėl netesybų mokėjimo.

Siekiant atsiskaitymų skaidrumo, administracinės naštos mažinimo, sudaryti prielaidas kontrolę vykdančiai Viešųjų pirkimų tarnybai elektroniniu būdu gauti informaciją apie sutarčių vykdymą, Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnio 3 dalies 2 punkte numatyta perkančiosios organizacijos pareiga reikalauti iš tiekėjo, kad vykdant vidaus sandorius sąskaitos už įsigijamas

⁷⁶ 2019-12-27 Nr. ASR-604 ir 2019-12-30 Nr. ASR-608.

⁷⁷ Savivaldybės tarybos 2018-09-26 sprendimas Nr. T1-205.

⁷⁸ Savivaldybės tarybos 2019-08-21 sprendimas Nr. T1-160.

⁷⁹ 2020-03-20 raštas Nr. S-832.

prekes, paslaugas ir darbus būtų teikiamos šio įstatymo 22 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka, t. y. naudojantis informacinės sistemos „E. sąskaita“ priemonėmis. Nesilaikant šios tvarkos mažėja atsiskaitymų skaidrumas, didėja administracinė našta, kontrolę vykdanči institucija operatyviai negauna informacijos elektroniniu būdu.

Anykščių rajono savivaldybės administracija vidaus sandorių sutartyse nenustatė sąskaitų teikimo naudojantis IS „E. sąskaita“ priemonėmis.

Atsižvelgiant į tai, kad tiesioginis keleivių vežimo viešųjų paslaugų teikimo sutarčių sudarymas su savivaldybių valdomomis įmonėmis savo turiniu atitinka vidaus sandorio sampratą, Panevėžio miesto, Pasvalio, Utenos rajono savivaldybių administracijoms siūlytina įvertinti sąskaitų teikimo galimybes naudojantis IS „E. sąskaita“ priemonėmis vykdant keleivių transporto viešųjų paslaugų, nemokamo mokinių vežimo sutartis.

PASIŪLYMAI. Siekiant vidaus sandorių atsiskaitymo skaidrumo, savalaikiškumo:

- Pasvalio rajono savivaldybės administracijai inicijuoti 2020 m. sutarčių dėl vietinių (priemiestinių) maršrutų aptarnavimo, nemokamo mokinių pavežėjimo pakeitimą, jose numatyti netesybas, atsiskaitymo terminus, taip pat iki šių pakeitimų susidariusių įsiskolinimų mokėjimo grafikus;
- Anykščių rajono savivaldybės administracijai vidaus sandoriuose numatyti sąskaitų teikimą naudojantis IS „E. sąskaita“ priemonėmis;
- Panevėžio miesto, Pasvalio ir Utenos rajono savivaldybių administracijoms spręsti dėl sąskaitų teikimo naudojantis IS „E. sąskaita“ priemonėmis vykdant keleivių vežimo sutartis.

Utenos rajono savivaldybės administracijoje nepakankamai valdomi interesų konfliktai sudarant ir vykdant vidaus sandorį

Utenos rajono savivaldybės administracija 2018 m. vykdė Utenos miesto bendrojo naudojimo teritorijų valymo ir priežiūros bei kitų miesto komunalinių ūkio tvarkymo 2019 – 2021 m. paslaugų pirkimą vidaus sandorio būdu (toliau – Utenos miesto tvarkymo paslaugų pirkimas). Vidaus sandorio sudarymą inicijavo Utenos miesto seniūnija⁸⁰. Utenos rajono savivaldybės administracijos direktorius 2018 m. kovo 19 d. įsakymu Nr. AĮ-291 sudarė Utenos miesto tvarkymo paslaugų pirkimo komisiją bei patvirtino jos darbo reglamentą. Komisijos nare buvo paskirta ir Utenos miesto seniūno pavaduotoja (toliau – Komisijos narė).

Nustatyta, kad Komisijos narės brolis dirba UAB „Utenos komunalininkas“. Šio fakto Komisijos narė nebuvo nurodžiusi privačių interesų deklaracijoje⁸¹.

⁸⁰ 2018-02-08 raštas Nr. (R-3)-129.

⁸¹ Prieiga per internetą: <https://www.vtek.lt/deklaraciju-paieska>. Žiūrėta 2020-02-05.

Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 11 straipsnis valstybinėje tarnyboje dirbančiam asmeniui draudžia dalyvauti rengiant, svarstant ar priimant sprendimus arba kitaip paveikti sprendimus, kurie sukelia interesų konfliktą. Esant tokioms aplinkybėms, prieš pradėdant tokio sprendimo rengimo, svarstymo ar priėmimo procedūrą arba pačios procedūros metu asmuo, dirbantis valstybinėje tarnyboje, privalo informuoti savo institucijos vadovą ar institucijos vadovo įgaliotą atstovą arba kolegialią valstybės ar savivaldybės instituciją, kurios nariu jis yra, ir asmenis, kurie kartu dalyvauja rengiant, svarstant ar priimant sprendimą, apie esamą interesų konfliktą, pareikšti apie nusišalinimą ir jokia forma nedalyvauti toliau rengiant, svarstant ar priimant sprendimą. Utenos miesto tvarkymo paslaugų pirkimo komisijos darbo reglamento 3 punkte įtvirtintas nešališkumo reikalavimas priimant sprendimus.

Taigi, Komisijos narei interesų konfliktas vykdant Utenos miesto tvarkymo paslaugų pirkimą, nes jos artimas asmuo (brolis) iš pirkime dalyvaujančio asmens gauna su darbo santykiais susijusių pajamų.

Tačiau Komisijos narė nevykdė pareigos nusišalinti ir apie interesų konfliktą informuoti perkančiosios organizacijos vadovą ar jo įgaliotą asmenį, nes dalyvavo rengiant, svarstant ir priimant sprendimus dėl Utenos miesto tvarkymo paslaugų pirkimo ir jo laimėtojo nustatymo – parengė sutarties objekto techninę specifikaciją⁸², balsavo už sprendimą dėl UAB „Utenos komunalininkas“ kvietimo dalyvauti pirkime, dalyvavo derybose bei balsavo dėl sprendimo, kuriuo nuspręsta vidaus sandorį sudaryti su UAB „Utenos komunalininkas“.

Tuo Komisijos narė nesilaikė Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 11 straipsnyje nustatytos pareigos nusišalinti, Utenos miesto tvarkymo paslaugų pirkimo komisijos darbo reglamento 3 punkte įtvirtinto nešališkumo reikalavimo.

Nors Komisijos narės dalyvavimas priimant sprendimus neturėjo lemiamos reikšmės jų priėmimui, tačiau situacijos, kuomet nenusišalinama esant interesų konfliktui, yra neatsparios korupcijos rizikai, kelia pagrįstų abejonių dėl priimamų sprendimų skaidrumo ir nešališkumo.

Pažymėtina, kad pagal nešališkumo reikalavimą vykdant viešuosius pirkimus⁸³, viešojo pirkimo komisijos narys, ekspertas, pirkimo organizatorius, pirkimo iniciatorius⁸⁴ (toliau – pirkimo vykdytojas) privalo nedelsdamas raštu pranešti perkančiosios organizacijos arba perkančiojo subjekto vadovui ar jo įgaliotajam atstovui apie galimą viešųjų ir privačių interesų konfliktą, paaiškęjus bent vienai iš šių aplinkybių, jei pirkimo vykdytojas ar jam artimas asmuo gauna iš pirkimo procedūrose dalyvaujančio juridinio asmens bet kokios rūšies pajamų.

⁸² Patvirtinta 2018-11-30.

⁸³ Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2017-06-23 įsakymas Nr. 1S-93 „Dėl nešališkumo deklaracijos tipinės formos patvirtinimo“.

⁸⁴ Viešųjų pirkimų įstatymo 21 str. 1, 2 d.

Be to Komisijos narė, vykdydama Utenos miesto seniūnijos seniūno pavaduotojo pareigas, nesant Utenos miesto seniūnijos seniūno, priima UAB „Utenos komunalininkas“ atliktus darbus, pasirašydama paslaugų perdavimo – priėmimo aktus. Atsižvelgiant į išdėstytas aplinkybes dėl egzistuojančio interesų konflikto, ir kituose santykiuose su UAB „Utenos komunalininkas“ turi būti laikomasi Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 11 straipsnio reikalavimų.

Utenos rajono savivaldybės administracija informavo⁸⁵, kad Utenos rajono savivaldybės administracijoje vadovaujantis pateikta informacija inicijuotas tyrimas dėl galimo tarnybinio nusižengimo, sudaryta komisija.

PASIŪLYMAS. Siekiant, kad sudarant ir vykdant vidaus sandorius būtų valdomos interesų konfliktų rizikos, Utenos rajono savivaldybės administracijos direktoriui siūlytina įpareigoti vidaus sandorių sudarymo komisijų narius laikytis viešojo pirkimo komisijos nariams nustatytų nešališkumo reikalavimų.

⁸⁵ 2020-03-20 raštas Nr. S-832.