

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

El. p.: LRVkanceliarija@lr.lt

Kopija

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai

El. p.: sumin@sumin.lt

2022 m. spalio 24 d. Nr. 38

Vilnius

**DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS KELIŲ PRIEŽIŪROS IR PLĖTROS PROGRAMOS
FINANSAVIMO ĮSTATYMO NR. VIII-2032 2, 6, 9 STRAIPSNIŲ IR 2, 5 PRIEDŲ PAKEITIMO
ĮSTATYMO NR. XIII-3420 PAKEITIMO ĮSTATYMO PROJEKTO NR. 22-13175**

Šiuo raštu nepriklausoma bendrovių, mokslo ir projektavimo organizacijų asociacija „Lietuvos keliai“ (**Asociacija / Lietuvos keliai**) kreipiasi į Lietuvos Respublikos Vyriausybę (**Vyriausybė**) dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos (**Susisiekimo ministerija**) Vyriausybei 2022-10-17 pateikto Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo Nr. VIII-2032 2, 6, 9 straipsnių ir 2, 5 priedų pakeitimo įstatymo Nr. XIII-3420 pakeitimo ir įstatymo papildymo 61 straipsniu įstatymo projekto (**Įstatymo projektas**)¹.

Konkrečiai, Asociacija kreipiasi į Vyriausybę norėdama atkreipti dėmesį į tai, kad Įstatymo projektu siekiama įtvirtinti reguliavimą, kuriuo nepagrįstai bei neteisėtai nustatoma valstybinės reikšmės kelių tinklo priežiūros monopolija pažeidžiant Europos Sąjungos ir nacionalines viešųjų pirkimų ir valstybės pagalbos taisykles. Paaiškiname tai išsamiau.

Įstatymo projekto 4 str. 2 d. siūloma papildyti Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymą (**Finansavimo įstatymas**) 9 str. 1 d. nauju 27 punktu:

4 straipsnis. 9 straipsnio pakeitimas

1. Pakeisti 9 straipsnio 1 dalies 20 punktą ir jį išdėstyti taip:

„20) mokesčiams už Lietuvos Respublikoje įregistruotas krovinines transporto priemones, už naudojimąsi keliais važiuojant didžiagabaritėmis ir (ar) sunkiasvorėmis transporto priemonėmis, už eismo ribojimą administruoti ir jų surinkimo priežiūrai atlikti;“.

2. Papildyti 9 straipsnio 1 dalį nauju 27 punktu:

„27. akcinės bendrovės „Kelių priežiūra“ veiklai, susijusiai su valstybinės reikšmės kelių tinklo priežiūra;“.

Tokiu pakeitimu iš esmės yra siūloma nustatyti, kad kelių naudojimo apmokestinimo ir Kelių priežiūros plėtros programos (**Programa**) finansavimo lėšos būtų naudojamos AB „Kelių priežiūra“ veiklai, susijusiai su valstybinės reikšmės kelių tinklo priežiūra. Pagal savo esmę tokio pakeitimo priėmimas reikštų, kad Programos lėšos yra skiriamos *išimtinai* AB „Kelių priežiūra“ *netaikant* konkurencingos procedūros, o AB „Kelių priežiūra“ taptų vieninteliu valstybinės reikšmės kelių priežiūros paslaugų teikėju, t.y. monopolistu.

Įstatymo projekto rengimo metu savo pastabas dėl monopolijos teisėtumo išsakė Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba². Rašte Konkurencijos taryba:

¹ Susisiekimo ministerijos įstatymo projektų teikimas ir susiję dokumentai prieinami čia: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/27c906214df711edba0ded10be2fa21c>

² Konkurencijos tarybos 2022-10-07 raštas Nr. (2.30Mr-43)6V-1254.

- Priminė, kad Europos Komisija šiuo metu jau atlieka tyrimą dėl AB „Kelių priežiūra“ finansavimo pripažinimo neteisėta valstybės pagalba (kas reikalautų susigrąžinti visą AB „Kelių priežiūra“ naudai istoriškai skirtą finansavimą).
- Atkreipė dėmesį, kad įstatymo projektu siūlomas skirti finansavimas be konkurso gali būti pripažintas valstybės pagalbos teikimu, kuris yra įmanomas tik gavus atitinkamą leidimą iš Europos Komisijos (kurio nėra gauta).

Į konkurencijos ir valstybės pagalbos taisyklių pažeidimą savo rašte dėmesį atkreipė ir Asociacija. Tačiau įstatymo derinimo pažymoje šios pastabos atmetamos pateikiant du argumentus, kurių ydingumas yra daugiau nei akivaizdus. Derinimo pažymoje nurodoma, kad:

- Valstybinės reikšmės kelių, kurie, vadovaujantis Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymu, yra priskirti infrastruktūrai, turinčiai strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui, priežiūros darbų pirkimui neva nėra taikomi Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimai. Teigiama, kad tokią išvadą suponuoja Lietuvos Respublikos kelių įstatymo 5 str. nuostata nurodanti, kokių darbų įsigijimo atžvilgiu taikomi viešųjų pirkimų reikalavimai.
- Finansavimas skiriamas siekiant užtikrinti AB „Kelių priežiūra“ vykdomų specialių įpareigojimų finansavimą. Teigiama, kad tokių įpareigojimų vykdymas nėra laikomas ekonomine veikla ir valstybės pagalbos taisyklės tokiam finansavimui netaikomos.

Su tokia pozicija nėra pagrindo sutikti. Tuo tarpu **monopolizuodama valstybinių kelių priežiūros veiklą bei skirdama tokiai veiklai finansavimą be konkurso valstybė aiškiai ir tiesiogiai pažeidžia Europos Sąjungos teisės reikalavimus.**

Viešųjų pirkimų įstatymo ir Viešųjų pirkimų direktyvos 2014/24 pažeidimas

Įstatymo projekto derinimo pažymoje nurodoma neva valstybinių kelių priežiūros paslaugoms nėra taikomi VPĮ reikalavimai. Tačiau ši išvada yra visiškai nepagrįsta, prieštaraujanti tiek Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo (VPĮ) nuostatoms, tiek Viešųjų pirkimų direktyvos 2014/24 (**Direktyva**) reguliavimui. Paaiškiname tai išsamiau.

Pirma, Lietuvos Respublikos kelių įstatymo 5 str. nuostata, kuria remiasi Susisiekimo ministerija, iš tiesų nustato, jog VPĮ ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka vykdomi kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo ir taisymo (remonto) darbai. Visgi, nei šis, nei kiti Lietuvos Respublikos kelių įstatymo straipsniai nenustato jokių reikalavimų dėl valstybinės reikšmės kelių priežiūros paslaugų įsigijimo, t. y. šiame įstatyme nenustatytos jokios su šių paslaugų įsigijimu susijusios išimtys. Tuo labiau – išimtys iš VPĮ. Vien tai, kad Lietuvos Respublikos kelių įstatyme atskirai nepasisakoma dėl to, kad valstybinės reikšmės kelių priežiūros paslaugos įsigyjamoms vadovaujantis VPĮ, nesuteikia pagrindo spręsti, kad šis įstatymas automatiškai nėra taikomas.

Šiame kontekste primintinas viešojoje teisėje taikomas principas – „*draudžiama viskas, kas nėra tiesiogiai leidžiama*“³. Atitinkamai, Lietuvos Respublikos kelių įstatyme ir jokiame kitame teisės akte tiesiogiai neįtvirtinant galimybės valstybinės reikšmės kelių priežiūros paslaugas įsigyti nevykdant viešųjų pirkimų procedūros, tokia galimybė yra draudžiama.

VPĮ III skirsnis nustato atvejus, kada netaikomi VPĮ reikalavimai. Tarp šių išimčių nėra įtvirtinami valstybinės reikšmės kelių priežiūros ar panašių paslaugų atvejų. Atitinkamai, šiuo atveju,

³ Lietuvos apeliacinio teismo 2016-05-10 nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-391-798/2016.

priešingai nei nurodo Susisiekimo ministerija, nėra pagrindo išvada, jog valstybinės reikšmės kelių, kurie, vadovaujantis Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymu, yra priskirti infrastruktūrai, turinčiai strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui, priežiūrai nėra taikomi VPĮ reikalavimai.

Antra, monopolio įtvirtinimas pažeidžia ir Direktyvos reikalavimų pažeidimą.

Direktyva įpareigoja visas valstybes nares vykdyti viešuosius pirkimus, o šios neturi galimybės laisvai pasirinkti to, kas, pavyzdžiui konkurso būdu nebus perkama. Direktyvos preambulės 1 p. taip pat nustato, kad valstybės narės institucijų arba jų vardu vykdomas viešųjų sutarčių skyrimas turi atitikti Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (**SESV**) principus, visų pirma laisvo prekių judėjimo, įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas srityse, taip pat iš šių laisvių kylančius principus, kaip antai lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo principus. Tuo tarpu neabejotina, jog kelių priežiūros paslaugų įsigijimas išimtinai iš AB „Kelių priežiūra“ ir šiam subjektui be jokio konkurso suteikiamas valstybės finansavimas aptariamus principus pažeistų.

Trečia, situacijos visiškai nekeičia aplinkybė ir tai, kad AB „Kelių priežiūra“ yra įtraukta į Antros kategorijos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių sąrašą (kurį tvirtina Ekonomikos ir inovacijų ministras) ar, kad jos vykdoma valstybinės reikšmės (magistralinių, krašto ir rajoninių) kelių priežiūra ir tvarkymas yra specialusis įpareigojimas. Kelių priežiūra, bet kuriuo atveju, yra paslaugos, kurias rinkoje gali pasiūlyti ne vienas ūkio subjektas ir kurioms būdingas atlygintinumas.

Šios aplinkybės sąlygoja poreikį vadovautis VPĮ bei Direktyvoje įtvirtintomis taisyklėmis. To nepadarius ir, kaip siūloma įstatymo projektu, be konkurso finansavimą paskyrus išimtinai AB „Kelių priežiūra“, neabejotinai būtų pažeidžiamos nacionalinės ir Europos Sąjungos viešųjų pirkimų taisyklės.

Specialiųjų įpareigojimų nustatymas ir toliau reikalauja laikyti valstybės pagalbos ir konkurencijos teisės reikalavimų

Derinimo pažymoje atkreipiamas dėmesys, kad AB „Kelių priežiūros“ atžvilgiu yra nustatyti „specialieji įpareigojimai“ ir teigiama, kad tokias paslaugas teikiantis asmuo neveikia rinkos sąlygomis, t.y. AB „Kelių priežiūra“ nėra ūkio subjektas, kurio atžvilgiu taikomos konkurencijos teisės taisyklės (įskaitant draudimą iškraipyti konkurenciją ar monopolizuoti veiklą). Toks argumentas neturi jokio teisinio pagrindo.

Pirma, teisiniu požiūriu „ekonominės veiklos“ egzistavimas nustatomas pagal tai, ar atitinkama veikla *norėtų* ir *galėtų* užsiimti privatūs rinkos dalyviai siekdami pelno⁴. Kartu laikomasi nuostatos, kad valstybės sprendimas monopolizuoti atitinkamą veiklą nekeičia veiklos „ekonominio pobūdžio“⁵.

AB „Kelių priežiūra“ atžvilgiu nustatomi „specialieji įpareigojimai“, apie kuriuos kalbama Derinimo pažymoje, suprantami kaip „Valstybinės reikšmės (magistralinių, krašto ir rajoninių) kelių priežiūra

⁴ Komisijos pranešimas dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 straipsnio 1 dalyje vartojamos valstybės pagalbos sąvokos, 2016/C 262/01, 12 p., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)

⁵ Komisijos pranešimas dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 straipsnio 1 dalyje vartojamos valstybės pagalbos sąvokos, 2016/C 262/01, 14 p. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)

ir tvarkymas⁶, kuriuos ketinama monopolizuoti įstatymo projektu. Asociacija atkreipia dėmesį, kad tokius darbus gali ir nori atlikti privatūs rinkos dalyviai, todėl tokia veikla yra „ekonominė“ ir jos atžvilgiu taikomos visos konkurencijos ir valstybės pagalbos taisyklės.

Pastebėtina, kad Europos Komisija jau šiuo metu tiria neteisėtos valstybės pagalbos suteikimą, kuris pasireiškia būtent tokių į „specialiuosius įpareigojimus“ patenkančių darbų finansavimu. Tokio tyrimo vykdymas jau savaime indikuoja, kad valstybinės reikšmės kelių priežiūra yra ekonominė veikla, kurios atžvilgiu taikomos visos konkurencijos teisės taisyklės. Savo ruožtu, Derinimo pažymoje pateikti argumentai teikiami tik siekiant sukurti teisėtumo iliuziją.

Antra, Europos Sąjungos valstybės pagalbos taisyklės leidžia nustatyti „specialiuosius įpareigojimus“ atskirų rinkos dalyvių atžvilgiu, tačiau (i) gaudami vykdyti tokius įpareigojimus asmenys ir toliau laikomi „ūkio subjektais“, kurių atžvilgiu taikomos visos konkurencijos teisės taisyklės, o (ii) pats įpareigojimų nustatymas turi atitikti specialias taisykles dėl patikėjimo teikti visuotinės ekonominės svarbos paslaugas („VESP“) (kurio aiškiai nėra išpildomos monopolizuojant veiklą įstatymo projektu).

Reikalavimai, kurie keliama VESP paslaugų teikimui („specialiųjų įpareigojimų“ nustatymui) yra apibrėžti Europos Komisijos komunikate „*Europos Sąjungos bendrosios nuostatos dėl valstybės pagalbos kompensacijos už viešąją paslaugą forma (2011 m.)*“⁷, („VESP komunikatas“). Įstatymo projektu vykdomas veiklos monopolizavimas aiškiai netenkina didžiosios dalies VESP komunikato reikalavimų.

Šiuo atžvilgiu reikia atkreipti dėmesį, kad VESP komunikato 19 p. nurodo, kad patikėjimas teikti VESP turi būti vykdomas išpildant viešųjų pirkimų direktyvos reikalavimus, t.y. patikint tokių paslaugų teikimą konkurso būdu. Jeigu tokie reikalavimai pažeidžiami, – viešosios paslaugos teikimas („specialiųjų įpareigojimų“ finansavimas) tampa neteisėta valstybės pagalba⁸.

AB „Kelių priežiūra“ buvo patikėta teikti „*Valstybinės reikšmės (magistralinių, krašto ir rajoninių) kelių priežiūra ir tvarkymo*“ paslaugas be konkurso ignoruojant Viešųjų pirkimų įstatymo ir Viešųjų pirkimų direktyvos 2014/24 reikalavimus, todėl tiek patikėjimas vykdyti „specialiuosius įpareigojimus“, tiek tokių įpareigojimų finansavimas, kurį siekiama užtikrinti įstatymo projektu, yra laikomas neteisėta valstybės pagalba.

Trečia, „specialiųjų įpareigojimų“ nustatymas ir jų finansavimas, kurį siekiama įtvirtinti įstatymo projektu bet koku atveju gali būti daromas tik gavus atitinkamą Europos Komisijos leidimą. Tai aiškiai nurodoma VESP komunikato 7 p. Tokio Europos Komisijos leidimo Lietuva aiškiai neturi, todėl įstatymo projektu skiriamas finansavimas pažeidžia Sutarties dėl Europos Sąjungos Veikimo 108 str. 3 d. reikalavimus, t.y. sudaro neteisėtą valstybės pagalbą, kuri negali būti teikiama.

Apibendrinant, reikia pasakyti, kad „specialiųjų įpareigojimų“ nustatymas AB „Kelių priežiūra“ atžvilgiu nereiškia, kad „specialiųjų įpareigojimų“ vykdymas nėra laikomas ekonomine veikla, kurios atžvilgiu konkurencijos teisės taisyklės netaikomos. Maža to, „specialiųjų įpareigojimų“

⁶ Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministro 2021 m. kovo 16 d. įsakymas Nr. 4-193 „Dėl Valstybės valdomų įmonių ir jų dukterinių bendrovių vykdomų specialiųjų įpareigojimų sąrašo patvirtinimo“ (TAR, 2021-03-16, Nr. 2021-05263), 62 p.

⁷ OJ 2012/C 8/03, [C_2012008LT.01001501.xml](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:2012008LT.01001501.xml) (europa.eu)

⁸ Pagalba bus laikoma suderinama su vidaus rinka pagal Sutarties 106 straipsnio 2 dalį tik tuomet, jei atsakinga institucija, pavesdama įmonei teikti paslaugą, laikėsi arba įsipareigoja laikytis Sąjungos viešojo pirkimo srityje galiojančių taisyklių. Taisyklėms priskiriami visi skaidrumo, vienodų sąlygų ir nediskriminavimo reikalavimai, tiesiogiai kylantys iš Sutarties ir, kai tinka, iš antrinės Sąjungos teisės. Pagalba, kuri nesuderinama su tokiomis taisyklėmis ir reikalavimais, laikoma darančia tokį poveikį, koks prieštarautų Sąjungos interesams pagal Sutarties 106 straipsnio 2 dalies apibrėžtį.

patikėjimas ir finansavimas reikalauja atskiros Europos Komisijos leidimo, kurio Lietuva neturi. Tai reiškia, kad monopolio bei monopolio finansavimo įtvirtinimas įstatymo projekte sudaro tiesioginį valstybės pagalbos taisyklių pažeidimą.

Asociacijos nuomone, aukščiau pateikti argumentai leidžia spręsti dėl Įstatymo projektu siūlomų pakeitimų ydingumo. Asociacija taip pat supranta kitų Įstatymo projektu teikiamų pataisų poreikį, svarbą bei skubą. Todėl **siūlome Įstatymo projekte atsisakyti siūlymų monopolizuoti valstybinių kelių priežiūros veiklą bei tokiai veiklai skirti finansavimą be konkurso.** Manome aptariamo siūlymo atsisakymas leistų Įstatymo projekto iniciatoriams detaliau įvertinti tiek Asociacijos, tiek ir kitų institucijų jau anksčiau teiktas pastabas, atlikti tinkamą ir išsamų teisinį vertinimą.

Esant poreikiui, Asociacija yra pasirengusi pateikti išsamesnius paaiškinimus bei savo argumentus pagrindžiančius motyvus. Asociacija taip pat yra pasiruošusi diskutuoti tiek su Susisiekimo ministerija, tiek su Vyriausybe, siekiant tokio reguliavimo, kuris pilna apimtimi atitiktų valstybės interesus, nedarytų žalos konkurencijai ir duotų didžiausią naudą visuomenei.

Pagarbiai
Vykdomasis direktorius
Šarūnas Frolenko