

KOMUNALINIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO SISTEMOS ORGANIZAVIMO TEISINIS REGLAMENTAVIMAS: PRAKTINIAI IR TEORINIAI ASPEKTAI

Leda Žilinskienė

Mykolas Romeris universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės institutas
Elektroninis paštas: leda.zilinskiene@gmail.com

Pateikta 2017 m. rugpjūčio 2 d., parengta spaudai 2017 m. lapkričio 22 d.

DOI: 10.13165/JUR-17-24-2-09

Santrauka. Komunalinių atliekų tvarkymas pasižymi visuotiniu paslaugų pobūdžiu, sudėtingumu bei visuomenine svarba. Straipsnyje komunalinių atliekų tvarkymas analizuojamas atliekant komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinio reglamentavimo tyrimą. Tyrimo metu nustatoma nagrinėjamos srities valdymo sistema, aptariamas valdymo institucijų veikimas centriniu, regiono ir vietos valdymo lygmenimis. Organizuojant komunalinių atliekų tvarkymo sistemas savivaldybėms skiriamas pagrindinis vaidmuo. Straipsnyje išskiriami komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo sistemos elementai, kuriais išreiškiami svarbiausi komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo būdai (modeliai). Įvertinus Lietuvos teisinį reglamentavimą, teismų praktiką bei atsižvelgiant į aktualias Europos Sąjungos lygiu inicijuotas iniciatyvas, pateikiamas pasiūlymas suteikti savivaldybėms proporcingas priemones, skirtas pasiekti komunalinių atliekų tvarkymo sistemų tikslus, įskaitant komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo modelio pasirinkimą.

Reikšminiai žodžiai: atliekų tvarkymo teisinis reglamentavimas, savivaldybių funkcijos, komunalinių atliekų tvarkymo paslauga, žiedinė ekonomika.

Ivadas

Komunalinės atliekos sudaro apie 25 procentus visų Lietuvoje susidarančių atliekų, o didžiąją dalį surinktų komunalinių atliekų sudaro mišrios komunalinės atliekos¹. Visgi, ne atliekų kiekiai, o pačios paslaugos visuotinis pobūdis suteikia jai išskirtinės svarbos. Atliekų tvarkymas yra svarbus savivaldybėms, tai matoma ir politiškai jautri paslauga². Lūkesčius ir reikalavimus dėl komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybės turi gyventojai, o Europos Sąjungos (toliau – ES) ir valstybės institucijos nustato užduotis bei tikslus komunalinių atliekų tvarkymo sistemoms.

Lietuvai ES keliama reikalavimai atliekų tvarkymo srityje tapo aktualūs vykdant Lietuvos pasirengimą stoti į Europos Sąjungą. Lietuvoje sukurta 10 regioninių atliekų tvarkymo sistemų (Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių, Utenos ir Vilniaus). Jų įdiegimas ir plėtra iš dalies finansuoti 2000–2006 metų Sanglaudos fondo, Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir regioninių atliekų tvarkymo centrų paskolų lėšomis³.

Atliekų sektoriuje pirmiausia buvo sprendžiami atliekų infrastruktūros kūrimo klausimai, todėl nebuvo skirtas reikiamas dėmesys tinkamai reglamentuoti komunalinių atliekų sistemų organizavimą. Nesant aiškios valstybės politikos dėl komunalinių atliekų tvarkymo sistemų plėtojimo, savivaldybės savarankiškai kūrė komunalinių atliekų tvarkymo sistemas. Perleisdamos savo funkcijų vykdymą regioninių atliekų tvarkymo centrams arba atliekų tvarkytojų operatoriams, kai kurios savivaldybės tapo nepajėgios kontroliuoti regioninių atliekų tvarkymo centrų veiklą, susilpnėjo savivaldybių planavimo funkcija, savivaldybės susidūrė su atliekų apskaitos ir patikimų duomenų gavimo problemomis. Teisinio reglamentavimo trūkuma⁴ (toliau – Atliekų tvarkymo įstatymas) pakeitimus, tačiau šie pakeitimai savaime neišsprendė komunalinių atliekų tvarkymo sistemose susidariusių problemų.

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinio reglamentavimo tyrimas yra aktualus ne tik dėl pačios paslaugos visuomeninės svarbos, bet ir dėl anksčiau minėtų probleminių klausimų, susijusių su savivaldybių galimybėmis užtikrinti viešuosius interesus atitinkančias komunalinių atliekų tvarkymo sistemas.

- 1 Lietuvos Respublikos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 519 „Dėl Valstybinio atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plano patvirtinimo“. Valstybės žinios 2002, Nr. 40-1499.
- 2 VAN DE KLUNDERT, A; ANSCHÜTZ, J. Integrated Sustainable Waste Management – the Concept, [interaktyvus]. [žiūrėta 2017-08-09]. <http://www.waste.nl/sites/waste.nl/files/product/files/tools_iswm_concept_eng1.pdf>, p. 9.
- 3 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2013 m. rugpjūčio 2 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-20-9-11 „Regioninių atliekų tvarkymo sistemų veikla“, [interaktyvus]. [žiūrėta 2017-08-09]. <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3045>>, p. 7.
- 4 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. Valstybės žinios 1998, Nr. 61-1726.

Praktikoje yra susidariusi situacija, kai savivaldybėms reiškiamą kritika dėl nepakankamos atliekų sektoriaus kontrolės ir kartu nustatomas siekis skatinti privataus sektoriaus dalyvavimą bei konkurenciją, t. y. jos skatinamos siekti gana priešingų tikslų vienu metu. Straipsnyje šie aktualūs klausimai bus nagrinėjami sistemškai atskleidžiant pagrindinius komunalinių atliekų tvarkymo sistemos valdymo lygmenis ir institucinę sistemą, išskiriant svarbiausius komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo būdų (modelių) elementus, kurie išskirti atsižvelgiant ne tik į teisinį reglamentavimą, bet ir teorinius modelius. Straipsnyje pasiūlytas organizacinės sistemos elementų grupavimas gali būti naudingas analizuojant ir nagrinėjant atskirų savivaldybių atvejus, o tai suteikia ir praktinę reikšmę.

Straipsnis aktualus ir dėl to, kad yra jame atsižvelgiama į ES tendencijas žiedinės ekonomikos srityje. Dėl to pateikiami pasiūlymai dėl teisinio reglamentavimo kryptių. ES lygiu atliekų tvarkymo srityje keliami ilgalaikiai tikslai mažinti sąvartynuose šalinamų atliekų kiekį ir didinti antrinio perdirbimo bei pakartotinio naudojimo mastą. Šie reikalavimai yra glaudžiai susiję su perėjimu prie žiedinės ekonomikos, kuri apibūdinama kaip ES kuriama tvari, konkurencinga mažo anglies dioksido kiekio technologijų ir tausaus išteklių naudojimo ekonomika⁵.

Atliekų tvarkymas yra dažnas užsienio mokslininkų tyrimo dalykas. Išskiriami atliekų tvarkymo teisinius ir valdymo aspektus nagrinėję autoriai: David C. Wilson⁶, E. Pongrácz⁷, C. da Silva Campos⁸, N. de Sadeleer⁹, B. Mwanza ir A. Phiri¹⁰, A. van de Klundert, J. Anschütz ir kiti. Be to, atliktų tyrimų pagrindu yra parengta išsami praktinė-metodinė medžiaga atliekų tvarkymo organizaciniam modeliui parinkti¹¹. Kartu

-
- 5 Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų Komitetui „Uždaro ciklo kūrimas. ES žiedinės ekonomikos veiksmų planas“, [interaktyvus]. [žiūrėta 2017-08-09]. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0614&from=EN>>.
 - 6 WILSON, D. C. Development drivers for waste management. *Waste Management & Research*. 2007, (25), p. 198–207.
 - 7 PONGRÁCZ, E. Re-defining the concepts of waste and waste management evolving the Theory of Waste Management, [interaktyvus]. 2002, [žiūrėta 2017-08-09]. <<http://jultika.oulu.fi/files/isbn9514268210.pdf>>, p.22.
 - 8 DA SILVA CAMPOS, C. Waste, production and by-production in the EU Waste law [interaktyvus]. 2007, [žiūrėta 2017-08-09]. <http://www.elni.org/fileadmin/elni/dokumente/Archiv/2007/elni-review_2007-2_da_Silva_Campos.pdf>.
 - 9 DE SADELEER, N. The Polluter-pays Principle in EU Law - Case Law and Poor Harmonisation. [interaktyvus]. 2007, [žiūrėta 2017-08-09], <<http://www.tradeenvironment.eu/uploads/papers/de%20Sadeleer.pdf>>.
 - 10 MWANZA, B; PHIRI, A. Design of a waste management model using integrated solid waste management: A case of Bulawayo City Council. *International Journal of Water Resources and Environmental Engineering* [interaktyvus]. 5(2), p. 111. [žiūrėta 2017-08-09]. <<http://www.academicjournals.org/IJWREE>>.
 - 11 Operator Models. Respecting Diversity. Concepts for Sustainable Waste Management. [interaktyvu]. [žiūrėta 2017-08-09]. <<https://www.giz.de/en/downloads/giz2013-swm>>.

pastebimas didėjantis susidomėjimas žiedinės ekonomikos tematika, kuri apima ir atliekų pakartotinio naudojimo bei atliekų kiekio mažinimo klausimus¹². Pažymėtina, kad įvairūs atliekų tvarkymo teisiniai aspektai yra nagrinėti Lietuvos autorių – E. Monkevičiaus¹³, M. Vasiliausko¹⁴, R. Minalgos¹⁵, A. Bako¹⁶ ir kt. darbuose. A. Pasvenskienė ir B. Pranevičienė¹⁷, D. Bereikienė ir E. Štareikė¹⁸ tyrė atskirų atliekų tvarkymo institutų – atliekų rūšiavimo ir atliekų prevencijos teisinį reglamentavimą. Bendri atliekų apibrėžimo ir sampratos klausimai yra išsamiai nagrinėti M. Vasiliausko disertacijoje¹⁹. Komunalinių atliekų tvarkymo klausimus mokslinėje literatūroje nagrinėjo J. Bivainis ir V. Podgaiskytė²⁰, V. Leonavičius²¹, S. Tičkienė ir J. Ruškus²², J. Čepinskis, A. Jankauskas, M. Ubartas²³, M. Lazauskas²⁴ ir kiti. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo klausimai patenka į kitų sričių mokslinių interesų sritį, tačiau pasirinktu komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinio reglamentavimo aspektu nėra atlikta išsamių teisinio reglamentavimo tyrimų, todėl straipsnio tema yra aktuali.

operator-models-sourcebook-en.pdf.>.

- 12 Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe, [interaktyvus]. [žiūrėta 2017-08-09]. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/EllenMacArthurFoundation_Growth-Within_July15.pdf>.
- 13 MONKEVIČIUS, E. Žmogaus teisių į saugią aplinką užtikrinimas globalizacijos sąlygomis. Societal Innovations for Global Growth [interaktyvus]. 2012, 1(1) [žiūrėta 2017-08-09]. <<http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2012~1367188621099/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>>.
- 14 VASILIAUSKAS, M. Atliekų sampratos teisės doktrinoje: ar nepakeičiamas esamas atliekų tvarkymo teisinis reguliavimas? Teisė 2010, 74, p. 118–135.
- 15 MINALGA, R. Atliekų šalinimo logistika. Vilnius: Justitia, 2010, p. 262.
- 16 BAKAS, A. Komunalinių atliekų tvarkymo valdymas darnaus vystymosi kontekste. Darnaus vystymosi strategija ir praktika: mokslo darbai. Vilnius, 2006.
- 17 PASVENSKIENĖ, A.; PRANEVIČIENĖ, B. Atliekų prevencijos teisinis reglamentavimas. Iš: MRU: Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys. 2012(8), p. 156–168.
- 18 BEREIKIENĖ, D.; ŠTAREIKĖ, E. Atliekų rūšiavimo teisinio reguliavimo aspektai. Iš: MRU: Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys. 2013(9), p. 45.
- 19 VASILIAUSKAS, M. Teisinis atliekų tvarkymo reguliavimas: probleminiai aspektai. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai 9 teisė. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2011, p. 122.
- 20 BIVAINIS, J.; PODGAISKYTĖ, V. Komunalinių atliekų tvarkymo struktūrinė analizė, Verslas: Teorija ir praktika. 2010, 11(4), p. 323–334.
- 21 LEONAVIČIUS, V. Visuomenės dalyvavimas buitinių atliekų tvarkyme kaip socialinės kaitos kriterijus. Aplinkos tyrimai, inžinerija ir vadyba. 2003(3), p. 71–78.
- 22 TIČKIENĖ, S.; RUŠKUS, J. Individualaus buitinių atliekų tvarkymo modeliai: apklausos raštu duomenys. Aplinkos tyrimai, inžinerija ir vadyba. 2001, 4(18), p. 19–29.
- 23 ČEPINSKIS, J.; JANKAUSKAS, A.; UBARTAS, M. Racionalaus atliekų tvarkymo valdymo prielaidos. Aplinkos tyrimai, inžinerija ir vadyba. 2001, 1(15).
- 24 LAZAUSKAS, M. Nepavojingų atliekų panaudojimas elektros ir šilumos energijos gamybai. Statyb. 2011(3), 2, p. 57–64.

Straipsnio tikslas – kompleksišškai išanalizuoti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos teisinį reglamentavimą Lietuvos Respublikoje ir išskirti pagrindinius komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo būdų (modelių) elementus bei aptarti jų praktinius ir teorinius aspektus.

Straipsnio objektas – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos teisinis reglamentavimas.

Straipsnio uždaviniai: atlikti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo teisinio reglamentavimo analizę, nustatyti ir suformuluoti pagrindinius komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimą apibūdinančius elementus bei juos aptarti, pasiūlyti komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo kryptį.

Rengiant straipsnį dokumentų analizės metodus taikytas tiriant teisės aktus, teismų praktiką, mokslinę literatūrą bei kompetentingų institucijų dokumentus, kad būtų nustatytas teisinio reglamentavimo ir komunalinių atliekų tvarkymo sistemos funkcionavimo turinys, taip pat taikyti sisteminės analizės, analitinis-kritinis ir lyginamasis metodai.

1. Komunalinių atliekų tvarkymo viešojo valdymo lygiai

Pagrindinius atliekų tvarkymo sistemų organizavimo ir planavimo principus nustato Atliekų tvarkymo įstatymas. Tačiau ne tik šis įstatymas, bet ir kiti įstatymai nustato komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo ir veiklos reikalavimus, tai: Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas²⁵, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas²⁶, Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas²⁷, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas²⁸ bei kiti įstatymai.

Atliekų tvarkymo sistemos dalyviais pripažįstami – atliekų turėtojai, atliekų tvarkytojai, valdymo institucijos ir interesų grupės – nevyriausybinės institucijos ir mokslo grupės²⁹. Mokslinėje literatūroje pasisakoma, kad komunalinių atliekų tvarkymui būdingas trijų pakopų viešasis valdymas: nacionalinis, regiono ir vietos³⁰. Tokios nuomonės laikomasi ir kituose moksliniuose straipsniuose, kuriuose nagrinėjami centriniam, regioniniam bei vietiniam valdymo lygmeniui funkciškai priskirti veiksniai³¹. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) yra pažymėjęs,

25 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049.

26 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

27 Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. Valstybės žinios. 2000, Nr. 66-1987.

28 Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. Valstybės žinios. 1994, Nr. 60-1183.

29 BIVAINIS, J.; PODGAISKYTĖ, V. Komunalinių atliekų tvarkymo struktūrinė analizė, *supra note*, p. 324.

30 BIVAINIS, J.; PODGAISKYTĖ, V., *supra note*, p. 324.

31 SKORUPSKAITĖ, K.; JUNEVIČIUS, A. Atliekų tvarkymo politikos formavimas Lietuvoje taikant žiedinės ekonomikos modelį. Viešojo politika ir administravimas. 2017, 16(1), p. 92.

kad Konstitucijoje yra įtvirtintos dvi viešosios valdžios sistemos – valstybės valdymas ir vietos savivalda³². Valstybinio administravimo subjektai yra skirstomi į centrinis (veikia visoje valstybės teritorijoje) bei teritorinius (veikia nustatytoje valstybės teritorijos dalyje) (Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 4 dalis³³).

1.1. Komunalinių atliekų tvarkymo valdymo centrinis lygmuo

Centrinės valstybės valdžios – įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios – institucijos priima svarbiausius teisės aktus bei strateginius sprendimus. Vyriausybės nutarimu Aplinkos ministras yra paskirtas atsakingu už atliekų sritį³⁴. Ministerija steigama formuoti valstybės politiką, taip pat organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą ministrui pavestose valdymo srityse³⁵. Aplinkos ministerija, vadovaujantis Atliekų tvarkymo įstatymo 20 straipsnio nuostatomis, reglamentuoja ir administruoja visų atliekų tvarkymą, kontroliuoja nustatytų reikalavimų ir užduočių įgyvendinimą, koordinuoja kitų valstybės ir savivaldybių institucijų veiklą atliekų tvarkymo srityje. Valstybės politiką atliekų srityje pagal suteiktą kompetenciją įgyvendina Aplinkos ministerijai pavaldžios įstaigos prie ministerijos – Regionų aplinkos apsaugos departamentai ir Aplinkos apsaugos agentūra. Kitoms ministerijoms (Ūkio, Sveikatos apsaugos, Žemės ūkio ministerijoms) atliekų tvarkymo srityje yra suteikta kompetencija pagal jų valdymo srities ypatumus.

Centrinio valstybės valdymo lygmeniu Aplinkos ministerija yra už komunalinių atliekų tvarkymo srities politikos formavimą visos valstybės mastu atsakinga institucija.

1.2. Komunalinių atliekų tvarkymo valdymo regiono lygmuo

Regionų lygiu vykdomas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos valdymas, kuriame dalyvauja regiono plėtros tarybos, komunalinio atliekų tvarkymo regiono savivaldybės ir jų pavedimu komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriai.

Komunalinių atliekų tvarkymo regiono sąvoka³⁶ Atliekų tvarkymo įstatyme buvo įtvirtinta tik nuo 2012 m. balandžio 28 d. Komunalinių atliekų tvarkymo regiono sąvoka nėra tapati apskrities arba regiono sąvokoms, kaip jos apibrėžiamos

32 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. vasario 17 d. nutarimas. TAR 2016, Nr. 2985.

33 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

34 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“. Valstybės žinios. 2010, Nr. 38-1784.

35 Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.

36 Tai teritorija, apimanti daugiau negu vienos savivaldybės teritoriją, kurioje savivaldybės bendradarbiauja siekdamos užtikrinti efektyvų atliekų tvarkymo sistemos funkcionavimą, kokybišką ir prieinamą komunalinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimą visiems regiono komunalinių atliekų turėtojams.

Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme³⁷ ir Regioninės plėtros įstatyme³⁸. Komunalinių atliekų tvarkymo regiono ribos dažnu atveju atitinka apskričių ribas, tačiau yra išimčių, pvz., Alytaus regiono atliekų tvarkymo teritorija apima visą Alytaus apskritį bei dvi Kauno apskrities savivaldybes³⁹.

Pažymėtina, kad regionų atliekų tvarkymo sistemos buvo pradėtos diegti nuo 2000–2006 m. Savivaldybės bendradarbiavimo pagrindais steigė regioninius atliekų tvarkymo centrus. Poreikis steigti šiuos centrus buvo lemtas siekio įvykdyti ES reikalavimus ir sukurti modernią atliekų tvarkymo sistemą Lietuvoje, kuri būtų atsakinga už atliekų tvarkymą ir jų pašalinimą, uždaryti reikalavimų neatitinkančius egzistuojančius sąvartynus, įrengti naujus sąvartynus ir juos eksploatuoti.

Regionų plėtros tarybos, sudaromos iš regiono savivaldybių merų, deleguotų savivaldybių tarybų narių ir Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos paskirto asmens, tvirtina regioninius atliekų tvarkymo planus⁴⁰. Jų kompetencija atliekų tvarkymo srityje pasireiškia vykdant planavimo funkcijas bei paskirstant Europos Sąjungos struktūrinę paramos atliekų infrastruktūrą įrengti regionuose.

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos valdymas regionų lygiu iš esmės pasireiškia savivaldybių ir jų sprendimais įsteigtų regioninius atliekų tvarkymo centrų bei regionų tarybų veikla, o ne valstybės teritorinių institucijų veikla.

1.3. Komunalinių atliekų tvarkymo valdymo savivaldybių lygmuo

Savivaldybių kompetencijai ir atsakomybei yra priskirtas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimas. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo⁴¹ (toliau – Vietos savivaldos įstatymas) 6 straipsnio 31 punkte yra nustatytas kaip savarankiškoji savivaldybės funkcija. Savarankiškas funkcijas savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, išsipareigojimus bendruomenei ir šios interesus. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už savarankiškųjų funkcijų atlikimą.

Atliekų tvarkymo įstatyme komunalinių atliekų tvarkymo sistemos reglamentuotos atskirame septintajame skirsnyje. Savivaldybės organizuoja komunalinių

37 Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. Valstybės žinios 1994, Nr. 60-1183.

38 Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. Valstybės žinios. 2000, Nr. 66-1987.

39 Alytaus regiono atliekų tvarkymo planas (2008–2017) [interaktyvus]. [žiūrėta 2017-08-09]. <<http://www.aratc.lt/uploads/ALYTAUS-REGIONO-ATLIEKU-TVARKYMO-PLANAS-2008-2017.pdf>>, p. 18.

40 Atliekų tvarkymo įstatymo 27 straipsnis.

41 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049.

atliekų tvarkymo sistemas, būtinas jų teritorijose susidarantioms komunalinėms atliekoms tvarkyti, užtikrina tų sistemų funkcionavimą, organizuoja atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris neegzistuoja, tvarkymą ir administruoja komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimą.

Atliekų tvarkymo įstatymas nustato, kad savivaldybės privalo įgyvendinti valstybiniame strateginiame atliekų tvarkymo plane joms nustatytas užduotis šiame plane nustatytais terminais ir užtikrinant plane numatytus minimalius reikalavimus. Savivaldybės atsakingos už Plane nustatytų valstybinių komunalinių atliekų tvarkymo užduočių vykdymą.

Siekiant įgyvendinti iškeltus uždavinius, svarbu tinkamai planuoti sektoriaus veiklą ir plėtrą. Savivaldybių tarybos tvirtina savivaldybių atliekų tvarkymo planus (Atliekų tvarkymo įstatymo 28 str. 3 d.). Savivaldybės vykdomoji institucija atsakinga už patvirtintų savivaldybių atliekų tvarkymo planų priemonių įgyvendinimą, savivaldybės teritorijoje esančių komunalinių atliekų ir atliekų, kurių turėtojo nustatyti neįmanoma arba kuris neegzistuoja, sutvarkymo organizavimą (Atliekų tvarkymo įstatymo 28 str. 7 d.).

Savivaldybės privalo užtikrinti, kad sąvartynuose būtų šalinamos jų teritorijose surinktos tik po rūšiavimo likusios netinkamos naudoti komunalinės atliekos. Savivaldybės, taikydamos įvairius atliekų surinkimo būdus ir priemones, privalo užtikrinti, kad jų valdomose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose, asmenims rūšiuojant atliekas jų susidarymo vietoje, atskirai būtų surenkamos išvardintos komunalinės atliekos⁴².

Atliekų tvarkymą reglamentuojantys teisės aktai nustato atliekų tvarkymo užduotis (reikalavimus) savivaldybėms. Šis reguliavimas pasireiškia tuo, kad savivaldybių atsakomybė už užduočių vykdymą išlieka ir nėra panaikinama tais atvejais, kai savivaldybės pasirenka netinkamus ar neefektyvius atliekų tvarkymo organizavimo būdus ir kt.

2. Savivaldybių vaidmuo komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje, pagrindiniai šios sistemos organizavimo būdų (modelių) elementai

Atliekų tvarkymo įstatyme ir Vietos savivaldos įstatyme savivaldybėms priskirtas svarbus ir esminis vaidmuo, priimant sprendimus dėl komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo. Atliekų tvarkymo įstatymo 30 straipsnyje išdėstytas funkcijų, kurios gali būti pavestos komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriui, sąrašas, taip pat nustatyta, kad savivaldybės įstatymų nustatyta tvarka gali atlikti kitas

42 Lietuvos Respublikos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 519 „Dėl Valstybinio atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plano patvirtinimo“. Valstybės žinios. 2002, Nr. 40-1499 (245 punktas).

su komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimu susijusias funkcijas. Taigi esama formuluotė sudaro sąlygas savivaldybėms vykdyti joms reikalingas ir įstatyme tiesiogiai nenustatytas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo funkcijas, kurios turi būti vykdomos įstatymų nustatyta tvarka.

Atliekų tvarkymo įstatymas nustato tik bendrus teisinius atliekų tvarkymo reglamentavimo ir organizavimo pagrindus, o konkrečius komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo būdus (modelius) formuoja ir įgyvendina savivaldybės.

Tokių modelių įvairovė neturėtų būti laikoma esamo reglamentavimo trūkumu, nes integruotoje ir tvarioje atliekų tvarkymo teorijoje⁴³ pripažįstama, kad konkretūs organizaciniai modeliai yra nustatomi vietos lygiu – pasitelkiant kliento (užsakovo), operatoriaus ir pajamų rinkėjo vaidmenis, o naujos sistemos ar organizavimo modeliai (jų pagrindinės sąlygos) yra sukuriami vykdant reguliatorių, politikos formuotojų ir planuotojų institucines funkcijas (bendrai išskiriami šeši pagrindiniai tvarkant atliekas pasireiškiantys vaidmenys-institucinės funkcijos: reguliatorius, politikos formuotojas, planuotojas, klientas (užsakovas), operatorius ir pajamų rinkėjas).

Pagrindiniai modeliai gali būti skirstomi į atskirus modelius, kurie yra skirtingi sutarčių / susitarimų, kontrolės ir valdymo bei pinigų srautų požiūriais. Nustatant organizacinį modelį, atsižvelgiama į atliekų tvarkymo sprendimus nuosavybės, sprendimų priėmimo, atsakomybės, sutarčių ir susitarimų, pinigų srautų valdymo ryšius tarp operatoriaus, kliento ir pajamų rinkėjo. Atliktų tyrimų pagrindu⁴⁴ buvo išskirti keturi bendrieji atliekų tvarkymo organizavimo modeliai, kurie skiriasi nuosavybės struktūra ir sprendimų priėmimo atsakomybės pasiskirstymu: viešasis, privatus, savivaldybių ir tarp-savivaldybinis.

Atsižvelgiant į mokslinių tyrimų pagrindus nustatytus modelius bei Lietuvos teisinio reglamentavimo ypatumus (taip pat ir į Atliekų tvarkymo įstatyme nustatytus savivaldybių veiklos organizavimo pagrindus bei veiklos kryptis), išskirtini šie komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo būdus (modelį) išreiškiantys elementai:

1. funkcijų vykdymo pavedimas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriui;
2. savivaldybių ir atliekų tvarkytojų susitarimų dėl atliekų tvarkymo sąlygos;
3. konkrečios bendradarbiavimo su gamintojais bei importuotojais sąlygos;
4. sprendimų dėl komunalinių atliekų sistemos finansavimo būdai.

Nuo pasirinktų komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo elementų visumos priklauso savivaldybės vaidmuo komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje ir jos turimas kontrolės lygis, užtikrinant ir lemiant bendrą komunalinių atliekų tvar-

43 Operator Models. Respecting Diversity. Concepts for Sustainable Waste Management. [interaktyvu]. [žiūrėta 2017-08-09]. <<https://www.giz.de/en/downloads/giz2013-swm-operator-models-sourcebook-en.pdf>>.

44 *Ibid.*

kymo paslaugos kokybę. Esant mažam kontrolės laipsniui, savivaldybei sudėtingiau lemti savivaldybei keliamų atliekų tvarkymo tikslų pasiekimus.

2.1. Savivaldybės funkcijų pavedimas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriumi

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo pavedimo komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriumi (toliau – ir administratorius) galimybė yra nustatyta Atliekų tvarkymo įstatyme. Iš esmės šia nuostata yra įtvirtinta galimybė savivaldybėms pasirinkti savivaldybės arba tarp-savivaldybinio komunalinių atliekų tvarkymo modelį. Tarp-savivaldybinio modelio veikimui reikalingas aukštesnis valdymo lygio ir veiksmingas dviejų ar daugiau savivaldybių bendradarbiavimas. Bendradarbiaujant patiriama masto ekonomija yra viena iš svarbiausių paskatų diegti tarp-savivaldybinį modelį. Tam tikrais atvejais tarp savivaldybinis bendradarbiavimas netikslingas, kai savivaldybė yra nutolusi nuo urbanizuotos teritorijos, tačiau ji vertintina kaip priemonė išplėsti atliekų tvarkymo teritoriją, kai planuojami ar statomi atliekų tvarkymo įrenginiai.

Lietuvoje regionų atliekų tvarkymo centrų steigimas buvo siejamas su atliekų infrastruktūros – sąvartynų statyba, tačiau steigimo iniciatyva kilo ne iš savivaldybių. Trūko valstybinės vizijos dėl platesnio regioninių atliekų tvarkymo centrų vaidmens ir jų vietos komunalinių atliekų tvarkymo sistemose, todėl centriniu lygiu nebuvo reglamentuotos jų funkcijos, santykiai su savivaldybėmis. Regioninių atliekų tvarkymo centrų teisinio statuso ir funkcijų reglamentavimo poreikis pasireiškė vėliau, jau šiems centrams vykdant veiklą. Aplinkos ministerijos 2009 m. rugsėjo 8 d. Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimo projekto aiškinamajame rašte⁴⁵ buvo nurodyta, kad „atliekų tvarkymo sistemoje dalyvauja „naujas“ subjektas <...>, Projekte siūloma savivaldybių įsteigtus juridinius asmenis vadinti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriais“. Šiame aiškinamame rašte pakeitimo reikalingumas buvo motyvuojamas tuo, kad sudaromos būtinos sąlygos Europos Sąjungos ir valstybės teikiamai paramai gauti.

Reglamentuoti administratorių teisinį statusą buvo sudėtinga, nes 2012–2013 m. Seimas priėmė net tris Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimus, kuriuose įtvirtinti skirtingi komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus apibrėžimai. Pirmasis Seimo priimtas 2012 m. kovo 22 d. Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimas Nr. XI-1940⁴⁶ neįsigaliojo, nes nebuvo pasirašytas Lietuvos Respublikos Prezidentės,

45 Atliekų tvarkymo įstatymo 2, 4, 25, 27, 28, 30, 31, 34 ir 35 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. XIP-1036, [interaktyvus]. [žiūrėta 2017-08-09]. <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.351928?jfwid=76rykxof>>

46 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 2, 4, 25, 27, 28, 30, 31, 35 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 30¹, 30² straipsniais įstatymas [žiūrėta 2017-08-09]. <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.421260?jfwid=76rykxob>>.

tačiau lyginant su galiojančia redakcija, nustatė, kad administratorių steigia visos į komunalinių atliekų tvarkymo regioną įeinančios savivaldybės ir jis gali atlikti tik komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo funkcijų vykdymą (draudžiama vykdyti atliekų tvarkymo paslaugas). Prezidentės 2012 m. balandžio 6 d. dekretu Nr. 1K-1026⁴⁷, kuriuo minėtas įstatymo pakeitimas buvo grąžintas pakartotinai svarstyti, buvo pasiūlyta administratoriui suteikti teisę vykdyti komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo funkcijas ir (ar) teikti atliekų tvarkymo paslaugas. Minėtame dekretu buvo akcentuota, kad kurdamos regionines atliekų tvarkymo sistemas, savivaldybės pasirašė steigimo sutartis, kurios įpareigojo kurti ir plėtoti bendras regionines atliekų tvarkymo sistemas, ir įkūrė regioninius atliekų tvarkymo centrus, o ekonominį ir aplinkosauginį efektą jau sukurtų komunalinių atliekų tvarkymo sistemų tobulinimas ir plėtojimas bei kontrolės efektyvinimas.

Jeigu nors viena savivaldybė pavestų nors vieną organizavimo funkciją regioniniam atliekų tvarkymo centrui, tai komunalinių atliekų tvarkymo infrastruktūros, sukurtos už valstybės, savivaldybių, Europos Sąjungos paramos lėšas, operatoriais taptų privatus juridiniai asmenys. Neužtikrinus efektyvios konkurencijos atliekų tvarkymo sektoriuje, bus sukurtas dar vienas privatus monopolis, gresiantis vis didėjančiomis kainomis gyventojams. Seimas pritarė minėtame Dekrete pasiūlytai administratoriaus sąvokai⁴⁸. 2013 m. birželio 1 d. įsigaliojo dar vienas Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimas⁴⁹, kuris suteikė teisę administratorių steigti vienai, kelioms arba visoms savivaldybėms.

Pažymėtina, kad Atliekų tvarkymo įstatyme nustatyta administratoriaus sąvoka tiesiogiai regioninių atliekų tvarkymo centrų neapima. Tačiau savivaldybės yra priėmusios sprendimus dėl pavedimo regioniniams atliekų tvarkymo centrams vykdyti mažesnės arba didesnės apimties administratoriaus funkcijas, todėl praktiškai tokiais atvejais minėtos sąvokos iš esmės sutampa.

Administratoriaus apibrėžimas yra pakankamai platus: juo gali būti vienos ar kelių savivaldybių įsteigtas juridinis asmuo, savivaldybių-steigėjų skaičius neribojamas, tačiau savivaldybės turi būti viename komunalinių atliekų tvarkymo regione. Visgi, įstatyme nėra nustatyta, kad administratoriais galėtų būti skiriami tik regioniniai atliekų tvarkymo centrai. Taigi, administratorius gali būti tiek regioninis atliekų tvar-

47 Lietuvos Respublikos Prezidento 2012 m. balandžio 6 d. dekretas Nr. 1K-1026 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo priimto Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 2, 4, 25, 27, 28, 30, 31, 35 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 30¹, 30² straipsniais įstatymo grąžinimo Lietuvos Respublikos Seimui pakartotinai svarstyti“. Valstybės žinios. 2012, Nr. 43-2111.

48 2012 m. balandžio 19 d. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 2, 4, 25, 27, 28, 30, 31, 35 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 30¹, 30² straipsniais įstatymas Nr. XI-1981. Valstybės žinios. 2012, Nr. 50-244.

49 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 2, 19, 30, 34-23 straipsnių, aštuntojo-10 skirsnio pakeitimo ir 5 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. Valstybės žinios. 2013, Nr. 55-2729.

kymo centras, tiek kitas savivaldybės įsteigtas asmuo, savivaldybė šias funkcijas vienu metu gali pavesti vykdyti keliems savivaldybių įsteigtiems juridiniams asmenims. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius savivaldybės pavedimu gali atlikti Atliekų tvarkymo įstatymo 30 str. nustatytas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo funkcijas. Savivaldybės turi teisę spręsti, kurias iš išvardytų funkcijų pavesti administratoriui, todėl šis sąrašas vertintinas kaip pavyzdinis ir nėra baigtinis. Šios įstatyminės nuostatos įgyvendinimas praktikoje gali pasireikšti įvairiais savivaldybių sprendimais.

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus apibrėžimas bei jo funkcijų nustatymas Atliekų tvarkymo įstatyme buvo svarbus žingsnis tobulinant komunalinių atliekų tvarkymo teisinį reglamentavimą. Pakankamai platų Administratoriaus apibrėžimą ir įvairios apimties funkcijas numatantis įstatymo pakeitimas buvo priimtas atsižvelgiant į tuo metu veikusią regioninių atliekų tvarkymo centrų ypatumus ir siekiant suderinti skirtingus interesus. Todėl minėtas pakeitimas neturėjo didesnio poveikio regioninių atliekų tvarkymo centrų veiklai. Valstybės kontrolės audito ataskaitoje⁵⁰ pažymėta, kad 10 regionų situacija yra skirtinga, t. y. dalis centrų vykdo didesnę dalį funkcijų, susijusių su komunalinių atliekų tvarkymu, šalinimu, įmokų rinkimu ir visos sistemos administravimu, kitų centrų veikla apsiriboja sąvartynų eksploatavimu ir / ar atliekų apskaita juose.

Organizuojant komunalinių atliekų tvarkymo sistemas išryškėjo ir kiti probleminiai aspektai. Valstybiniame atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plane⁵¹ kaip atliekų tvarkymo sistemos silpnybė pažymėta tai, kad: *savivaldybės, perduodamos joms priskirtas atliekų tvarkymo funkcijas regioniniams atliekų tvarkymo centrams, nepakankamai dalyvauja atliekų tvarkymo planavimo procese ir kontroliuoja regioninių atliekų tvarkymo centrų veiklą, įskaitant Europos Sąjungos lėšomis finansuojamų projektų įgyvendinimą*. Be to, trūksta kvalifikuotų specialistų valstybės ir savivaldybių institucijose efektyviai planuoti atliekų tvarkymą, užtikrinti komunalinių ir gamintųjų bei importuotojų kuriamų atliekų tvarkymo sistemų priežiūrą ir kontrolę.

Tais atvejais, kai regioninių atliekų tvarkymo centrams yra pavestos plačios funkcijos, kyla grėsmė, kad jų veikla neatitiks Viešojo administravimo įstatymo 16 str.⁵² nustatyto draudimo teikti viešąsias paslaugas ir jas administruoti, pvz., teikti atliekų tvarkymo paslaugas, kontroliuoti kitus atliekų tvarkytojus, apskaičiuoti vietinės rinkliavos dydžius, įtraukiant būtinas atliekų tvarkymo sąnaudas bei administruoti pačią rinkliavą. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad turėtų būti įgyvendinamos priemonės,

50 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2013 m. rugpjūčio 2 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-20-9-11 „Regioninių atliekų tvarkymo sistemų veikla“, [interaktyvus]. [žiūrėta 2017-08-09]. <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3045>>, p. 17.

51 Lietuvos Respublikos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 519 „Dėl Valstybinio atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plano patvirtinimo“. Valstybės žinios. 2002, Nr. 40-1499 (174 punktą).

52 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

įgyvendinančios administratorių veiklos skaidrumą ir atsakomybę, o esant reikalui, tikslinga svarstyti atitinkamų teisės aktų pakeitimų projektus.

2.2. Savivaldybių ir atliekų tvarkytojų susitarimų dėl atliekų tvarkymo sąlygos

Šiame straipsnyje savivaldybių ir atliekų tvarkytojų susitarimų dėl atliekų tvarkymo sąlygos yra išskirtos kaip atskiras atliekų tvarkymo sistemos organizavimo būdo (modelio) elementas. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnio 1 dalį savivaldybė yra atsakinga už viešųjų paslaugų teikimą gyventojams. Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal su savivaldybėmis sudarytas sutartis kiti fiziniai bei juridiniai asmenys, pasirenkami viešai (Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalies nuostata). Taigi komunalinių atliekų tvarkytojai gali būti privačios įmonės arba savivaldybės ar savivaldybių kontroliuojamos įmonės.

Minėtas elementas išreiškia teorinio modelio rėmuose tarp viešojo ir privataus modelio pasirinkimą. Praktikoje dažnai pasireiškia tarpiniai sprendimai, kai atliekų tvarkymo paslaugas teikia ne vien viešojo arba privataus sektoriaus operatoriai, bet ir viešai valdomos savivaldybių bendrovės, bendros viešo ir privataus kapitalo bendrovės, numatomas dalinis nevyriausybinių sektoriaus dalyvavimas. Užsienio mokslinėje literatūroje yra nagrinėti privataus sektoriaus įtraukimo į komunalinių atliekų tvarkymą probleminiai aspektai⁵³, kuriais aptariamoms sėkmingo bendradarbiavimo sąlygos ir prielaidos bei nesėkmės rizikos. Literatūroje nėra siūlomas konkretus viešas ar privatus modelis, tačiau nurodomi veiksniai, pvz., savivaldybių kompetencija (gebėjimai bendradarbiauti su privačiu sektoriumi), kultūriniai-socialiniai lūkesčiai (įsitikinimas, kad viešasis sektorius turėtų rinkti mokesčius, kad privatus sektorius dalyvavimas rizikingas arba, kad privatus sektorius veikia efektyviau), vietos valdžios tikslai (paslaugų prieinamumas arba ekonominis efektyvumas), teisinės aplinkybės (viešojo arba privataus sektoriaus rėmimas), rinkos praktika (atvira ir skaidri veikla ir monopolinė veikla), kurių visuma turi įtakos tinkamo modelio pasirinkimui.

Lyginant teorinio ir Lietuvoje veikiančio modelio elementus, pažymėtina, kad atliekų tvarkymas istoriškai buvo savivaldybių valdoma sritis, todėl savivaldybės turėjo įsteigusios atitinkamas paslaugas teikiančias įmones. Regionų atliekų tvarkymo centrams buvo pavestos sąvartynų eksploataavimo, t. y. atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugų teikimo funkcijos. Savivaldybių kontroliuojamos įmonės valdo savivaldybių, valstybės ir ES lėšomis sukurtą infrastruktūrą (sąvartynas, mechaninio biologinio apdorojimo įrenginiai, konteineriai ir kt.) arba ji perduota joms nuosavybės teise. Vykstantys pokyčiai lėmė, kad komunalinių atliekų vežimo ir surinkimo paslaugų teikėjus savivaldybės ėmė vis dažniau pasirinkti viešai. Jeigu parenkami privatūs

53 COAD, A. Private Sector Involvement in Solid Waste Management Avoiding Problems and Building on Successes [interaktyvus]. [žiūrėta 2017-08-09]. <<https://www.giz.de/expertise/downloads/en-private-sector-waste-management-summary2005.pdf>>.

atliekų tvarkytojai, pasikeičia savivaldybės santykių pobūdis – turi būti pakankami administraciniai gebėjimai ir resursai atliekų tvarkymo paslaugos sutarties vykdymo priežiūrai bei pakankamam kontrolės lygiui užtikrinti.

Pažymėtina, kad savivaldybėms renkantis tarp viešo ir privataus modelio labai svarbus tapo teisinio reglamentavimo aspektas, nes pastaruoju metu buvo suformuota nauja teismų praktika bei priimti nauji teisės aktai, taikomi atrenkant viešus arba privačius atliekų tvarkytojus. Komunalinių atliekų tvarkytojų paslaugos rinkoje perkamos Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka. Pirkimai iš kontroliuojamų juridinių asmenų vykdomi sudarant vidaus sandorius. Vidaus sandoriams Viešųjų pirkimų įstatyme nustatytos procedūros netaikomos, tačiau nustatytos vidaus sandorių sudarymo sąlygos, t. y. pats vidaus sandoris gali būti sudaromas tik išimtiniais atvejais, kai tenkinamos kitos nustatytos sąlygos ir perkant viešojo pirkimo būdu būtų neįmanoma užtikrinti paslaugos teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. Viešųjų pirkimų įstatymas nustato griežtas vidaus sandorių taikymo sąlygas, kas nėra savivaldybėms palankus teisinis reglamentavimas tais atvejais, kai norima pavesti atliekų tvarkymo veiklą pavaldžiam juridiniam asmeniui.

Konstitucinis Teismas 2015 m. kovo 5 d. nutarime⁵⁴ konstatavo, kad Atliekų tvarkymo įstatymo 30 str. 4 d. nuostata tiek, kiek pagal joje nustatytą teisinį reguliavimą savivaldybės galėjo pavesti (kaip privalomą užduotį) savivaldybės arba kelių savivaldybių įsteigta atliekų tvarkymo įmonei vykdyti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo veiklą, neprieštaravo Konstitucijai. Konstitucinis Teismas minėtoje byloje konstatavo keletą svarbių aplinkybių. Pirmą, minėtas pavedimas (kaip privaloma užduotis) vykdyti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo veiklą savivaldybės arba kelių savivaldybių įsteigta atliekų tvarkymo įmonei buvo galimas tik išskirtiniais atvejais, t. y. kai kitu (šių paslaugų teikėjų konkurso) būdu būtų neįmanoma užtikrinti atliekų naudojimo ir šalinimo viešųjų paslaugų teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. Antra, atliekų tvarkymo srityje savivaldybės turi paisyti konstitucinio sąžiningos konkurencijos imperatyvo suponuojamo reikalavimo atliekų tvarkytojus atrinkti konkurso būdu pagal jų galimybes teikti nepertraukiamas, geros kokybės ir prieinamas paslaugas. Šis reikalavimas gali būti nevykdomas tik objektyviai pateisinamu pagrindu; tokiu pagrindu nelaikytina vien tai, kad savivaldybė yra įsteigusi ūkio subjektą, veikiantį atliekų tvarkymo srityje.

Atsižvelgiant į šį Konstitucinio Teismo nutarimą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2015 m. birželio 25 d. nutartimi⁵⁵ paliko galioti pirmos instancijos Konkurencijos tarybai palankų teismo sprendimą dėl savivaldybių priimtų sprendimų ir (ar) jų pagrindu sudarytų koncesijų sutarčių nuostatų, kiek jos susijusios su

54 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d. nutarimas.

55 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015.

pavedimu komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo funkcijas vykdyti tam tikriems regioniniams atliekų tvarkymo centrams vertinimo.

Šioje byloje buvo suformuotos svarbios teisės taikymo taisyklės. Savivaldybės, pasirinkdamos, koku būdu (konkurencingu ar ne) organizuoti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugų teikimą, turi skatinti privačių ūkio subjektų iniciatyvą ir pirmiausia įvertinti šių subjektų veiklos rinkoje galimybes. Apskritai nėra draudžiama pavesti savivaldybės ar kelių savivaldybių įsteigtai įmonei teikti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugas, tačiau tai turėtų būti daroma tik išimtiniais atvejais, kai dėl objektyvių priežasčių nėra galimybės užtikrinti šių paslaugų teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. Savivaldybių galias nagrinėjamoje situacijoje riboja iš Atliekų tvarkymo įstatymo, kitų teisės aktų išplaukiantis reikalavimas suderinti įvairias konstitucines vertybes – *inter alia* užtikrinti sąžiningą konkurenciją, apsaugoti žmonių sveikatą ir aplinką, nepažeisti vartotojų teisių. Savivaldybės, norėdamos pasiremti Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje numatyta išimtimi, privalo įrodyti, jog vykdė įstatyme pakankamai aiškiai įtvirtintą reikalavimą (įpareigojimą) pavesti savo įsteigtai bendrovei arba kelių savivaldybių įsteigtai atliekų tvarkymo įstaigai, įmonei ar organizacijai (taigi regioniniams atliekų tvarkymo centrums) teikti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugas atitinkamų savivaldybių teritorijose.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat suformavo teisės aiškinimo taisyklės dėl savivaldybių pavedimų kontroliuojamoms įmonėms teikti atliekų tvarkymo paslaugas pripažinimo prieštaraujančiais Konkurencijos įstatymo 4 straipsniui. Ši praktika nuosekliai plėtojama kitose tokio pobūdžio bylose⁵⁶. Teismų praktikoje suformuotos teisės aiškinimo taisyklės lemia, kad organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą bei atliekų tvarkytojų atranką prioritetas teiktinas privačios iniciatyvos ir konkurencijos skatinimui, o savivaldybės ar kelių savivaldybių įsteigtam atliekų tvarkytojui teikti paslaugas gali būti pavedama tik išimtiniais atvejais.

Kaip minėta moksliniuose tyrimuose, privataus sektoriaus įtraukimo į komunalinių atliekų tvarkymą atveju gali kilti nepasitenkinimas bendradarbiavimu dėl aiškių tikslų nebuvimo, neaiškių sutarčių sąlygų, neapgalvotų sutarties terminų, nepakankamos priežiūros, atsiskaitymų vėlavimo. Kaip pavyzdį galima pateikti Vilniaus miesto savivaldybės atvejį, kurios komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje dalyvauja privatus atliekų tvarkytojai. 2007 m. konkurso būdu buvo parinkti komunalinių atliekų surinkimo, pervežimo ir perdavimo naudoti ar šalinti paslaugų operatoriai. Konkurso pagrindu tarp atliekų tvarkymo įmonių ir Vilniaus miesto savivaldybės administracijos 2007–2008 m. buvo sudarytos Viešosios komunalinių atliekų tvarkymo

56 Pvz. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-923-858/2015, 2016 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-347-552/2016, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-215-552/2017.

paslaugos teikimo Vilniaus miesto savivaldybės teritorijoje sutartys⁵⁷. Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo 2014–2020 m. plane numatyta, kad *vadovaujantis galiojančiomis Viešosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo Vilniaus miesto savivaldybės teritorijoje sutartimis, komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos teikimo sutartis su atliekų turėtojais sudaro ir įmokas už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir komunalinių atliekų tvarkymą renka komunalinių atliekų tvarkymo paslaugas teikiančios įmonės. Tai prieštarauja Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo nuostatomis, nes, vadovaujantis įstatymu, šias komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo funkcijas gali vykdyti tik savivaldybė arba komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratorius. Atliekų turėtojų registrą taip pat veda kiekvienas atliekų tvarkytojas atskirai (registruoja savo aptarnaujamus atliekų turėtojus), savivaldybė nevaldo šių duomenų ir neregistruoja komunalinių atliekų turėtojų teisės aktų nustatyta tvarka.*

Valstybės kontrolės audito ataskaitoje pažymėta, kad Vilniaus miesto savivaldybėje galiojant su atliekų tvarkytojais sudarytomis sutartims, lieka neįgyvendinamos įstatymo nuostatos dėl atliekų turėtojų registravimo⁵⁸. Atliktuose moksliniuose tyrimuose taip pat daroma išvada, kad apskaita ir kontrolė yra viena silpniausių atliekų tvarkymo grandžių⁵⁹. Valstybinio atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plano 22.5 p. pasisakyta, kad nėra tikslios bei patikimos komunalinių atliekų susidarymo ir tvarkymo apskaitos, todėl gali būti priimami nepagrįsti strateginiai sprendimai dėl atliekų tvarkymo būdų parinkimo⁶⁰. Valstybės kontrolės audito ataskaitoje pateiktė apibendrinimą, kad: *Veikiant tarifų sistemai, skirtingai negu taikant rinkliavas, dažniausiai nei savivaldybės, nei regioniniai atliekų tvarkymo centrai neturi duomenų apie atliekų turėtojus, surinktų įmokų dydžius, faktines atliekų tvarkymo sąnaudas. Todėl atliekų vežėjai tampa pagrindiniais atliekų tvarkymo proceso dalyviais, kurių savivaldybės ar regioniniai atliekų tvarkymo centrai tinkamai neadministruoja ir nekontroliuoja.* Vilniaus miesto savivaldybės ir privačių atliekų tvarkymo įmonių santykius apibrėžia konkurencingos procedūros pagrindu sudaryta sutartis, tačiau tokios sutarties sudarymas neužtikrina, kad savivaldybėje taikomas modelis atitiktų pasikeitusius įstatymų reikalavimus ar būtų sukurta pakankama kontrolės sistema.

57 Vilniaus miesto savivaldybės atliekų tvarkymo 2014–2020 m. planas, patvirtintas Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2015 m. rugpjūčio 26 d. sprendimu Nr. 1-152, [interaktyvus]. [žiūrėta 2017-08-09]. <<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/9819af8057b711e5825682aa0fc6b8d5>>.

58 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2013 m. rugpjūčio 2 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-20-9-11 „Regioninių atliekų tvarkymo sistemų veikla“, [interaktyvus]. [žiūrėta 2017-08-09]. <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3045>>, p. 19.

59 SKORUPSKAITĖ, K.; JUNEVIČIUS, A. Atliekų tvarkymo politikos formavimas Lietuvoje taikant žiedinės ekonomikos modelį, *supra note*, p. 99.

60 Lietuvos Respublikos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 519 „Dėl Valstybinio atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plano patvirtinimo“. Valstybės žinios. 2002, Nr. 40-1499.

2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas⁶¹ 15 straipsnyje minimas „privatus ar valstybinis“ atliekų surinkėjas. Manytina, kad, jeigu nebūtų pripažįstamas valstybinio atliekų surinkėjo statusas ir gebėjimas vykdyti veiklą atskirais pagrindais, direktyvoje nebūtų atskirai minima jo sąvoka. Europos regionų komitetas pasisakė, kad: *Atliekų tvarkymo paslaugos dažnai teikiamos kaip visuotinės ekonominės svarbos paslaugos pagal SESV 14 straipsnį ir kad Protokolas Nr. 26 dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų, be kita ko, vietos ir regionų valdžios institucijoms suteikia didelę veiksmų laisvę. Tai leidžia parengti ir įgyvendinti optimalius vietos ir regionų lygmens sprendimus atliekų tvarkymo srityje. Taigi didesnis savivaldybių įsitraukimas į atliekų tvarkymą vertintinas kaip galimybė vietos valdžiai prisidėti prie žiedinės ekonomikos vystymosi*⁶².

Iš šios Europos regionų komitetų nuomonės galima daryti išvadą, kad didesnis vietos ir regionų valdžios savarankiškumas atliekų tvarkymo srityje suteiks galimybę savivaldybėms didesniu mastu įsitraukti į žiedinės ekonomikos vystymą. Palyginti, Lietuvos teisėkūroje stebima tendencija, kuri nenumato didesnio savivaldybių savarankiškumo, o priešingai – įtvirtinami apribojimai ir keliami griežti reikalavimai savivaldybių veiklos per jų valdomus juridinius asmenis vykdymui. Tokios nuostatos įtvirtintos nuo 2017 m. liepos 1 d. įsigaliojusiam Vietos savivaldos įstatymo 9¹ str. Savivaldybių sprendimo priėmimo kompetencijos siaurinimas labai aktualus komunalinių atliekų tvarkymo srities valdymui, nes ji laikoma tradiciškai savivaldybių valdoma sritimi. Europinėje vietos savivaldos tradicijoje savivaldybėms suteikiamas pakankamas savarankiškumas ir numatoma šios tradicijos laikytis, o savivaldybėms paliekamos turimos teisės aktyviai veikti įgyvendinant žiedinės ekonomikos veiksmų planus. Lietuvos savivaldybėms taip pat tikslinga suteikti sąlygas įsitraukti į žiedinės ekonomikos vystymą. Be to, būdamas atsakingos už komunalinių atliekų tvarkymo sistemų tikslų pasiekimą, jos turėtų turėti proporcingas priemones minėtiems tikslams pasiekti. Atsižvelgiant į tai, siūlytina teisės aktais įtvirtinti platesnę savivaldybių kompetenciją spręsti jos kompetencijai pavestus klausimus, ypač dėl atliekų tvarkymo organizavimo.

2.3. Savivaldybių bendradarbiavimo su gamintojais bei importuotojais sąlygos

Savivaldybių ir gamintojų bei importuotojų bendradarbiavimas organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą taip pat išskirtinas kaip elementas, apibrėžiantis savivaldybių vaidmenį organizuojant komunalinių atliekų tvarkymo sistemą.

61 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas [2008] OL 2008 L312/1.

62 Europos regionų komiteto nuomonė „ES žiedinės ekonomikos veiksmų planas“. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017-08-03]. <<http://www.infolex.lt/teise/default.aspx?id=1929&crd=939520&q=3345441&lng=LT>>.

Gamintojai ir importuotojai (jų organizacijos), siekdami įgyvendinti jiems iškel- tus uždavinius, turi dalyvauti organizuojant tokių atliekų tvarkymą savivaldybių or- ganizuojamose komunalinių atliekų tvarkymo sistemose. Santykiai tarp savivaldybių bei gamintojų ir importuotojų (arba jų organizacijų) apibrėžiami sudarant sutartis dėl bendradarbiavimo, organizuojant komunalinių atliekų sraute susidarancių pa- kuočių atliekų rūšiuojamąjį surinkimą, vežimą ir paruošimą naudoti bei jų pagrindu sudarant trišales Gaminių ir (ar) pakuočių atliekų tvarkymo organizavimo sutartis, kuriose kaip šalis dalyvauja ir atliekų tvarkytojas. Pažymėtina, kad Atliekų tvarkymo įstatyme nustatyta, kad sutartis su gamintojais ir importuotojais sudaro savivaldy- bės (arba jų įsteigti juridiniai asmenys, kuriems pavesta administruoti komunalinių atliekų tvarkymo sistemą). Valstybinio atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plano 114 p. nustatyta, kad komunalinių atliekų sraute susidarancių pakuočių bei elektros ir elektroninės įrangos atliekų tvarkymas finansuojamas gamintojų bei importuotojų ir savivaldybių sudaromų sutarčių pagrindu.

Atliekų tvarkymo įstatyme aptartas sutarčių su gamintojais ir importuotojais sudarymas. Šių sutarčių keitimo arba nutraukimo tvarka turėtų būti nustatoma pa- čiose sutartyse arba turi būti laikomasi bendrų Lietuvos Respublikos civilinio ko- dekso sutarčių sudarymo arba nutraukimo pagrindų. Kadangi santykiai grindžiami sutartiniais pagrindais, todėl gali būti sudėtinga susitarti dėl sutarties pakeitimų, kai stokojama kitos šalies valios. Atliekų tvarkymą reglamentuojančių teisės aktų ir ko- munalinių atliekų sistemai keliamų užduočių pakeitimai, pakitusi atliekų tvarkymo technologija ar infrastruktūra gali būti vertinama kaip nepakankama priežastis per- žiūrėti sutartinius įsipareigojimus.

Lietuvos teisės aktais numatytas privalomas sutarčių su gamintojais ir impor- tuotojais sudarymas, todėl tai vertintina kaip Lietuvos modelio ypatybė, kuri turi būti įvertinta savivaldybėms organizuojant komunalinių atliekų tvarkymo sistemą.

2.4. Savivaldybių komunalinių atliekų sistemos finansavimo būdai

Savivaldybių vaidmenį organizuojant komunalinių atliekų tvarkymo sistemą apibūdina pasirinktas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos finansavimo modelis. Atliekų tvarkymo įstatymas valstybiniu lygiu nustato bendruosius komunalinių atlie- kų tvarkymo paslaugų kainodaros reikalavimus.

Savivaldybėms keliamas uždavinys nustatyti tokią atliekų tvarkymo finansavi- mo sistemą, kad būtų užtikrintas solidarumo, proporcingumo, nediskriminavimo, sąnaudų susigrąžinimo principų bei principo „teršėjas moka“ vykdymas. Savival- dybės gali taikyti dvi finansavimo priemonės: nustatyti rinkliavą už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą arba nustatyti įmoką, kurią atliekų turėtojai moka pagal sutartis dėl komunalinių atliekų tvarkymo. Praktikoje yra taikomi ir Atliekų tvarkymo įstatyme nenustatyti apmokėjimo už komunalinių atliekų tvarkymą būdai. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės atveju už suteiktas

paslaugas atliekų turėtojai atsiskaito tiesiogiai atliekų tvarkytojams (operatoriams). Pažymėtina, kad nuo 2015 m. balandžio 1 d. įsigaliojęs Atliekų tvarkymo įstatymo 30² str. pakeitimas susiaurino savivaldybių galimybes savo nuožiūra nustatyti vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydį, nes tapo privaloma vadovautis dvinarės rinkliavos taikymą nustačiusiomis Vyriausybės patvirtintomis taisyklėmis⁶³.

Išvados:

1. Komunalinių atliekų tvarkymui būdingas trijų pakopų viešasis valdymas: centrinis, regiono arba vietos lygmeniu. Aplinkos ministerija komunalinių atliekų tvarkymo valdymo funkcijas vykdo centriniu lygiu ir yra atsakinga už valstybės komunalinių atliekų tvarkymo srities politikos formavimą. Komunalinių atliekų tvarkymo sistemos valdymas regionų lygiu pasireiškia savivaldybių ir jų sprendimais įsteigtų regioninius atliekų tvarkymo centrų bei regionų plėtros tarybų veikla, o ne valstybės teritorinių institucijų veikla. Savivaldybių kompetencijai ir atsakomybei yra priskirtas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimas.
2. Atliekų tvarkymo įstatymas nustato bendrus komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo ir organizavimo pagrindus, o konkrečius komunalinių atliekų tvarkymo organizavimo būdus pasirenka ir įgyvendina savivaldybės. Svarbiausius komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo būdus išreiškia šie elementai: 1) funkcijų vykdymo pavedimas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriui, 2) savivaldybių ir atliekų tvarkytojų susitarimų dėl atliekų tvarkymo sąlygos, 3) konkrečios bendradarbiavimo su gamintojais bei importuotojais sąlygos, 4) sprendimų dėl komunalinių atliekų sistemos finansavimo būdai.
3. Įvairūs komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo elementų deriniai sudaro konkretų kiekvienoje savivaldybėje taikomą komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo modelį. Nuo pasirinktų komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo būdų praktiškai priklauso savivaldybės vaidmuo komunalinių atliekų tvarkymo sistemoje ir kontrolės lygis, kurie svarbūs užtikrinant komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos kokybę. Esant mažam savivaldybės kontrolės laipsniui savivaldybei sudėtingiau lemti pokyčius dėl savivaldybei keliamų atliekų tvarkymo tikslų pasiekimo.

63 Lietuvos Respublikos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. liepos 24 d. nutarimas Nr. 711 „Dėl Vietinės rinkliavos ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios. 2013, Nr. 85-4260.

4. 2012 m. Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimas, nustatantis pakankamai platų Administratoriaus apibrėžimą ir įvairios apimties jo funkcijas, buvo priimtas atsižvelgiant į pakeitimo metu jau veikusių regioninių atliekų tvarkymo centrų veiklos formų įvairovę, todėl vėliau neturėjo esminės reikšmės jų veiklai. Organizuojant komunalinių atliekų tvarkymo sistemas išryškėjo ir kiti probleminiai aspektai. Savivaldybės, perduodamos joms priskirtas atliekų tvarkymo funkcijas regioniniams atliekų tvarkymo centrams, nepakankamai dalyvauja atliekų tvarkymo planavimo procese ir kontroliuoja regioninių atliekų tvarkymo centrų veiklą, įskaitant Europos Sąjungos lėšomis finansuojamų projektų įgyvendinimą. Tais atvejais, kai regioninių atliekų tvarkymo centrams yra pavestos plačios funkcijos, kyla grėsmė, kad jų veikla neatitiks Viešojo administravimo įstatymo 16 str. nustatyto draudimo teikti viešąsias paslaugas ir jas administruoti, pvz., teikti atliekų tvarkymo paslaugas, kontroliuoti kitus atliekų tvarkytojus, apskaičiuoti vietinės rinkliavos dydžius įtraukiant būtinas atliekų tvarkymo sąnaudas bei administruoti pačią rinkliavą. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad turėtų būti įgyvendinamos priemonės, įgyvendinančios administratorių veiklos skaidrumą ir atsakomybę, o esant reikalui, tikslinga svarstyti atitinkamų teisės aktų pakeitimų projektus.
5. Privataus sektoriaus sėkmingą įtraukimą į komunalinių atliekų tvarkymo sistemą lemia eilė veiksnių: savivaldybių kompetencija, kultūriniai-socialiniai lūkesčiai, vietos valdžios tikslai, teisinės aplinkybės, rinkos praktika, kurių visuma turi įtakos tinkamo – viešojo ar privataus – modelio pasirinkimui. Savivaldybėms renkantis tarp viešojo ir privataus modelio labai svarbus tapo teisinio reglamentavimo aspektas. Teismų praktikoje suformuotos teisės aiškinimo taisyklės lemia, kad organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą bei atliekų tvarkytojų atranką prioritetas teiktinas privačios iniciatyvos ir konkurencijos skatinimui, o savivaldybės ar kelių savivaldybių įsteigtam atliekų tvarkytojui teikti paslaugas gali būti pavedama tik išimtiniais atvejais, kai dėl objektyvių priežasčių nėra galimybės užtikrinti šių paslaugų teikimo nepertraukiamumo, geros kokybės ir prieinamumo. O Europos regionų komiteto požiūriu, vietos ir regionų valdžios institucijoms atliekų tvarkymo paslaugos kaip visuotinės ekonominės svarbos paslaugos teikimas suteikia didelę veiksmų laisvę. Didesnis vietos ir regionų valdžios savarankiškumas atliekų tvarkymo srityje suteiks galimybes savivaldybėms didesniu mastu įsitraukti į žiedinės ekonomikos vystymą. Savivaldybės, būdamos atsakingos už komunalinių atliekų tvarkymo sistemų tikslų pasiekimą, turėtų turėti proporcingas priemones minėtiems tikslams pasiekti, įskaitant dėl komunalinio atliekų tvarkymo organizavimo modelio bei jo įgyvendinimo būdų pasirinkimo, šiuo sprendimus tinkamai motyvuojant.

LEGAL FRAMEWORK ON ORGANISATION OF A MUNICIPAL WASTE MANAGEMENT SYSTEM: PRACTICAL AND POLITICAL ASPECTS

Leda Žilinskienė, Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The specificity of a legal framework on waste management lies in the nature of the provision of this service. Waste management is a visible and politically sensitive public service, which can be described as universal, complex, and of great importance for the public.*

The article analyses the legal framework on municipal waste management from the organisational point of view: the institutional framework of the waste sector management is presented and the operation of authorities at the central, regional and local level is discussed. The Law on Waste Management of the Republic of Lithuania establishes a legal framework for the organisation of municipal waste management systems, whereas specific organisational methods are selected and implemented by municipalities. Municipalities play a central role in the organisation of municipal waste management systems. The specific elements of municipal waste management systems include: (1) delegation of performance of relevant functions to the administrator of the municipal waste management system; (2) terms and conditions of municipalities and waste managers' agreements on waste management; (3) specific terms and conditions of collaboration with producers and importers; and (4) ways of funding the implementation of decisions regarding the municipal waste management system. A combination of the said elements forms a specific model of the organisation of a municipal waste management system applied by a municipality. There is a variety of organisational models used by municipalities in this area.

The article analyses the amendment to the Law on Waste Management, which provides the definition of the administrator of a municipal waste management system and establishes the administrator's functions. The process of consideration and adoption of the amendment showed a lack of the state's vision regarding a wider role of regional waste management centres as well as their position within the municipal waste management systems. The article also deals with other issues related to the organisation of municipal waste management systems. The factors of the private sector's involvement in the municipal waste management are discussed as these factors, in their entirety, influence the selection of an appropriate model (public or private). Speaking about the municipalities' choice between the public and the private models, the aspect of legal framework is highly important and is discussed in the article in greater detail. Municipalities, as entities responsible for the achievement of the targets set for the mu-

municipal waste management systems, should be provided with proportional facilities for this purpose, with the reasoning for relevant decisions explained.

Keywords: *legal framework on waste management, municipal functions, municipal waste management service, circular economy.*

Leda Žilinskienė, Mykolo Romerio universiteto Viešosios teisės instituto doktorantė; SĮ „Vilniaus atliekų sistemos administratorius“ vyriausioji teisininkė. Mokslinių tyrimų kryptys: aplinkos apsaugos teisė, vietos savivaldos teisė.

Leda Žilinskienė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Public Law Institute, Doctoral Student; senior lawyer at ME “Vilniaus atliekų sistemos administratorius”. Research interests: environmental law, municipal law.