

## 1.11. Teisinio reguliavimo pokyčiai dėl atliekų tvarkymo sistemos dalyvių civilinės atsakomybės draudimo ir prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos  
Viešosios teisės institutas  
**Dokt. Greta Česnaitytė**  
E. paštas: greta.cesnaityte@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-11

**Santrauka.** Siekiant išvengti galimų neigiamų pasekmių (įskaitant žalą) aplinkai ir žmonių sveikatai, tretiesiems asmenims, valstybės finansams ir pan., buvo priimti ir 2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimai dėl atliekų tvarkytojų civilinės atsakomybės draudimo ir atliekų tvarkytojų prievolių, susijusių su atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimu, įvykdymo užtikrinimo priemonių. Be kita ko, buvo įtvirtinti standartiniai, lygiateisiškumą tarp skirtingų atliekų tvarkytojų užtikrinantys priemonių sumų apskaičiavimo dydžiai. Taip pat 2022 m., įgyvendinant pakuočių atliekų tvarkymo sistemos reformą, aplinkos ministro įsakymu buvo priimtas naujas tvarkos aprašas, numatantis tvarką dėl pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijų turimų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių (banko garantijų ir (ar) laidavimo draudimo sutarčių), jų panaudojimo tvarkos ir tarpinės institucijos – Aplinkos apsaugos agentūros – vaidmens. Aplinkos apsaugos agentūra pagal naują teisinį reglamentavimą preliminariai vertins, ar savivaldybės (arba savivaldybių pavedimu – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus) arba pakuočių atliekų tvarkytojo (perdirbėjo) kreipimasis dėl gamintojų ir importuotojų organizacijos prievolių nevykdymo ir, atitinkamai, banko garantijos ar laidavimo draudimo išmokos gavimo yra pagrįstas. Minėtais teisinio reglamentavimo pakeitimais atliekų tvarkymo sistemos dalyviams yra keliami aukštesni finansinio pobūdžio reikalavimai, tačiau, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išaiškinimais, jie laikytini pagrįstais, nes prisidės prie tinkamo atliekų tvarkymo sistemos veikimo ir viešojo intereso užtikrinimo.

**Reikšminiai žodžiai:** civilinės atsakomybės draudimas, prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės, atliekų tvarkymas, komunalinės atliekos, pakuočių atliekos.

### Įvadas

Didelį atgarsį visuomenėje sukėlę įvykiai privačių subjektų atliekų tvarkymo veiklos vykdymo vietose (pvz., gaisras Alytaus padangų perdirbimo įmonėje<sup>1</sup>, gaisras Zarasų padangų perdirbimo įmonėje<sup>2</sup>) ir iš jų kilusios neigiamos pasekmės (įskaitant žalą) aplinkai, žmonių sveikatai ir (ar) tretiesiems asmenims atskleidė Lietuvos atliekų tvarkymo sistemos spragas, poreikį tobulinti teisinį reglamentavimą dėl draudimo ir finansinių priemonių naudojimo atliekų tvarkymo sistemoje. Atsižvelgiant į tai, 2022 metais įsigaliojo Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (toliau – Atliekų tvarkymo įstatymas) pakeitimai ir buvo priimti poįstatyminiai

1 „Alytaus gaisro byla perduodama teismui: neįmanoma nustatyti, kodėl išplieskė padangos, žala – per 12 mln. eurų“, <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1239048/alytaus-gaisro-by-la-perduodama-teismui-neimanoma-nustatyti-kodel-isiplieske-padangos-zala-per-12-mln-euru>.

2 „Po gaisro Zarasų padangų perdirbimo įmonėje – neplaninis patikrinimas: degė ne padangos, o gumos granulės“, <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1457380/po-gaisro-zarasu-padangu-perdirbimo-imoneje-neplaninis-patikrinimas-dege-ne-padangos-o-gumos-granules>.

teisės aktai, kurie nulėmė teisinio reguliavimo pokyčius dėl atliekų tvarkymo sistemos dalyvių civilinės atsakomybės draudimo ir prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių.

Taip pat 2022 metais pagal nustatytą etapiškumą buvo įgyvendinami pakuočių atliekų tvarkymo sistemos reformos veiksmai, palaipsniui priartinantys prie naujo pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijų santykių su savivaldybėmis ir atliekų tvarkytojais modelio faktinio veikimo. Vienas iš suplanuotų atlikti veikslių – pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijos iki 2022 m. liepos 1 d. turėjo pateikti jų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones ir taip atitikti naują įstatyminį reikalavimą. Atsižvelgiant į tai 2022 metais buvo priimtas naujas Gamintojų ir importuotojų organizacijų banko garantijų ar laidavimo draudimo sutarčių, įrodančių, kad bus finansuojamas komunalinių atliekų sraute susidarantių pakuočių atliekų tvarkymas, sudarymo, pateikimo ir jų reikalavimų vykdymo, lėšų, gautų pagal šiuos dokumentus, kaupimo, naudojimo ir grąžinimo tvarkos aprašas<sup>3</sup>.

Straipsnio tikslas – išnagrinėti teisinio reguliavimo pokyčius dėl atliekų tvarkymo sistemos dalyvių civilinės atsakomybės draudimo ir prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių. Siekiant nurodyto tikslo taikyti sisteminius, dokumentų analizės, lyginamasis, loginis, lingvistinis ir apibendrinamasis metodai.

### **1.11.1. Atliekų tvarkytojų civilinės atsakomybės draudimas ir prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės**

2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojo Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas<sup>4</sup>, kuriuo buvo atnaujinti atliekų tvarkytojams keliami reikalavimai dėl civilinės atsakomybės draudimo, kuriuo būtų apdrausti atliekų tvarkytojo turtiniai interesai, susiję su jo civiline atsakomybe, atsirandančia dėl atliekų tvarkymo veiklos metu padarytos žalos tretiesiems asmenims ir (ar) jų turtui bei aplinkai, ir prievolių, susijusių su atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimu, įvykdymo užtikrinimo priemonių.

#### **1.11.1.1. Atliekų tvarkytojų civilinės atsakomybės draudimas**

Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintas reikalavimas atliekų tvarkytojams turėti civilinį atsakomybės draudimą nėra visiškai naujas. Dar iki 2022 m. gegužės 1 d. Atliekų tvarkymo įstatyme buvo įtvirtintos nuostatos dėl civilinės atsakomybės apdraudimo, tačiau nuostatos buvo nepakankamos. Visų pirma paminėtina, kad turinčių tą padaryti subjektų ratas buvo siauras (reikalavimas apdrausti civilinę atsakomybę buvo numatytas tik „pavojingąsias atliekas surenkančio[m]s, vežančio[m]s, šalinančio[m]s ar naudojančio[m]s įmonė[m]s“<sup>5</sup>). Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatos dėl civilinės atsakomybės draudimo taip pat buvo gana siauros apimties (4 str. 11 d. buvo skelbiama tik dėl to, kas turi apdrausti civilinę atsakomybę už žalą, kuri vykdant veiklą gali būti padaryta tretiesiems asmenims ir (ar) jų turtui ir aplinkai (minėtosios pavojingąsias atliekas tvarkančios įmonės); 12 str. 4 d. buvo numatyta, kad pavojingų atliekų tvarkymo licencija išduodama, jeigu „pavojingas atliekas tvarkančios įmonės civilinė atsakomybė apdrausta draudimo

3 Atkreiptinas dėmesys į tai, kad straipsnio autorė buvo viena iš Gamintojų ir importuotojų organizacijų banko garantijų ar laidavimo draudimo sutarčių, įrodančių, kad bus finansuojamas komunalinių atliekų sraute susidarantių pakuočių atliekų tvarkymas, sudarymo, pateikimo ir jų reikalavimų vykdymo, lėšų, gautų pagal šiuos dokumentus, kaupimo, naudojimo ir grąžinimo tvarkos aprašo projekto rengėjų.

4 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4,10 ir 11 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 4-2 straipsniu įstatymas, TAR, 2021-07-14, Nr.15869.

5 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2022-03-01 iki 2022-04-30), *Valstybės žinios*, 1998-07-08, Nr. 61-1726.

įmonėje<sup>6</sup>). Pažymėtina, kad Atliekų tvarkymo įstatyme nebuvo numatytų jokių kitų civilinės atsakomybės draudimo sąlygų, taip pat net tai, kokia bent minimalia suma civilinė atsakomybė turėtų būti apdrausta. Tokiu teisiniu reglamentavimu buvo palikta galimybė (ir kartu spraga) pavojingąsias atliekas tvarkančioms įmonėms apdrausti civilinę atsakomybę jų veiklos specifikos ir apimties neatitinkančiomis draudimo sąlygomis, pvz., labai maža suma, ir atitikti įstatymo reikalavimą „apdrausti civilinę atsakomybę“ tik formaliai.

Nuo 2022 m. gegužės 1 d. Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatų dėl civilinės atsakomybės draudimo apimties buvo išplėsta numatant, kad ne tik pavojingų atliekų tvarkymo veiklą vykdančios įmonės turi apdrausti savo civilinę atsakomybę, bet ir padangų atliekas surenkančios, vežančios ir apdorojančios įmonės. Galima konstatuoti ir tai, kad kitų atliekų (pvz., nepavojingų, išskyrus padangų atliekas) tvarkymo veiklą vykdančioms subjektams apdrausti civilinę atsakomybę nėra privaloma, to nuo 2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojusios Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatos nenumato. Atsižvelgiant į tai būtų galima teigti, kad civilinės atsakomybės draudimas atliekų tvarkymo sistemoje yra numatytas išimtinai subjektams, kurie vykdo didesnę galimą riziką turinčią atliekų tvarkymo veiklą: pavojingų atliekų tvarkymą ir padangų atliekų tvarkymą. Teigiama, kad „civilinė atsakomybė paprastai draudžiama privalomuoju draudimu tų žmogaus veiklos sričių, kuriose dėl veiklos specifikos gali būti padaryta didelė žala visuomenės nariams (žmogaus sveikatai ar turtui)<sup>7</sup>. Neabejojama, kad padangų atliekų tvarkymo veiklą vykdančių įmonių įtraukimą į subjektų, turinčių apdrausti civilinę atsakomybę, sąrašą lėmė jau minėti didelį atgarsį visuomenėje turėję įvykiai, iš šių įvykių atsiradusios didžiulio masto pasekmės, įskaitant žalą aplinkai, dėl ko tokia veikla buvo pripažinta turinčia didesnę riziką. Vis dėlto atkreiptinas dėmesys į tai, kad naujas Atliekų tvarkymo įstatymo 4<sup>2</sup> straipsnis yra pavadintas „Atliekas tvarkančių įmonių civilinės atsakomybės draudimas“, o tai ateityje, pvz., išsiaiškinus didesnę galimą atsirasti žalą tvarkant ir kitas atliekas, leistų gana nesudėtingai išplėsti subjektų, turinčių apdrausti civilinę atsakomybę, ratą.

Atliekų tvarkymo įstatyme naujame straipsnyje buvo numatytos ir kitos, pavojingąsias ir (ar) padangų atliekas tvarkančių subjektų civilinės atsakomybės draudimo apimtį ir specifiką detalizuojančios nuostatos, pvz., buvo numatyta, kad reikalavimą išmokėti draudimo išmoką gali teikti nukentėjęs trečiasis asmuo ir (ar) aplinkos ministro įgaliota institucija, kuri pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus yra atsakinga už aplinkai padarytos žalos nustatymą (tokia institucija yra Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos), kad draudimo išmokos dydį nustato draudikas, atsižvelgdamas į padarytos žalos dydį, kuris nustatomas vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio kodekso, aplinkos ministro patvirtintos aplinkai padarytos žalos atlyginimo dydžių apskaičiavimo metodikos<sup>8</sup> ir kitų teisės aktų nuostatomis, taip pat minimali civilinės atsakomybės draudimo suma („minimali draudimo suma negali būti mažesnė kaip 50 tūkst. eurų vieno draudžiamąjo įvykio atveju, o minimali draudimo suma visam draudimo laikotarpiui negali būti mažesnė kaip 100 tūkst. eurų.“<sup>9</sup>), taip užkertant kelią formaliam įstatyminio reikalavimo „apdrausti civilinę atsakomybę“ įvykdymui. Vis dėlto, kaip pavyzdį turint omenyje Alytaus pa-

6 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2022-03-01 iki 2022-04-30), *Valstybės žinios*, 1998-07-08, Nr. 61-1726.

7 Tomas Žilinskas, „Valstybės naudojamų administracinių teisinių priemonių užtikrinimas, kad būtų apdrausta transporto priemonių valdytojų civilinė atsakomybė privalomuoju draudimu: probleminiai įgyvendinimo aspektai“ iš *Administracinės teisės novelos. Liber Amicorum Algimantui Urmonui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 382.

8 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas Nr. 471 „Dėl Aplinkai padarytos žalos atlyginimo dydžių apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ (suvestinė redakcija nuo 2018-07-01), *Valstybės žinios*, 2002-09-25, Nr. 93-4026.

9 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4,10 ir 11 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 4-2 straipsniu įstatymas, TAR, 2021-07-14, Nr.15869.

dangų perdirbimo gamykloje kilusį gaisrą, kurio metu aplinkai padaryta žala siekia apie 12 mln., abejojama, ar pavojingąsias ir (ar) padangų atliekas tvarkantiems subjektams apdraudus civilinę atsakomybę minimalia įstatyme nurodyta draudimo suma (50 tūkst. eurų vieno draudžiamąjo įvykio atveju, visam draudimo laikotarpiui – ne mažesnė kaip 100 tūkst. eurų), jos pakaktų gali- mai atsiradusiai žalai padengti.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas), nagrinėdamas transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymo nuostatų atitikimą Lietuvos Respublikos Konstitucijai (toliau – Konstitucija), *inter alia* konstatavo, kad: (i) „įstatymų leidėjas, atsižvelgdamas *inter alia* į tai, kad tam tikrose veiklos sri- tyse žalos padarymo (atsiradimo) rizika yra didesnė, ir siekdamas užtikrinti, kad asmeniui pada- ryta žala būtų atlyginta veiksmingai ir laiku, gali nustatyti ir tokį teisinį reguliavimą, kai kitiems asmenims padarytą žalą sutarties pagrindu išipareigoja atlyginti kitas nei žalą padaręs asmuo ar už jo veiksmus atsakingas asmuo, t. y. nustatyti vadinamąjį draudžiamąjį žalos atlyginimo būdą“; (ii) „nustatydamas privalomojo draudimo pagrindus ir sąlygas, įstatymų leidėjas gali *inter alia* nustatyti maksimalias draudimo sumas; (iii) „įstatymų leidėjas <...> neprivalo nustatyti tokių draudimo sumų, kurios įvykus draudžiamajam įvykiui visais atvejais užtikrintų visišką padary- tos žalos atlyginimą, tačiau jis privalo nepaneigti konstitucinės asmens teisės reikalauti visiškai atlyginti jam padarytą žalą, *inter alia* kai draudimo sumos nepakanka padarytai žalai visiškai atlyginti, bendrais pagrindais, t. y. iš žalą padariusio asmens ar už jo veiksmus atsakingo kito asmens“; (iv) „nustatydamas tokias sąlygas, įstatymų leidėjas privalo užtikrinti, kad pareigos mo- kėti draudimo įmokas vykdymas netaptų per sunkia našta asmeniui, kuris pagal įstatymą privalo apdrausti savo civilinę atsakomybę dėl žalos padarymo“<sup>10</sup>. Beje, transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatyme įtvirtinta privalomojo draudimo suma dėl vieno eismo įvykio Lietuvos Respublikos teritorijoje nuo 2018 m. lapkričio 1 d. yra „5 000 000 eurų dėl žalos asmeniui (įskaitant ir neturtinę žalą) ir 1 000 000 eurų dėl žalos turtui“<sup>11</sup>.

Turint omenyje Konstitucinio Teismo išaiškinimą svarbu pabrėžti, kad tais atvejais, kai draudimo sumos, pvz., minimalios Atliekų tvarkymo įstatyme nurodytos draudimo sumos, ne- pakaktų padarytai žalai visiškai atlyginti, tada atlyginti nepadengtą žalą pagal draudimą būtų galima reikalauti žalą padariusio asmens ar už jo veiksmus atsakingo kito asmens. Taip pat manoma, kad Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinant minimalią civilinės atsakomybės draudimo sumą buvo vertinama ir galima kilti finansinė našta atliekų tvarkytojams. Teigiama, kad „siekdama socialinių tikslų valstybė įveda vis daugiau įvairių privalomųjų civilinės atsakomybės draudimo rūšių. Pagrindinis jų tikslas yra užtikrinti nukentėjusiojo teisę į tinkamą žalos atlyginimą. Nors ir antraeilis (bet ne mažiau svarbus) šių draudimo rūšių tikslas yra užtikrinti atsakingo asmens fi- nansinį stabilumą“<sup>12</sup>. Taigi, jeigu vienas iš tikslų „užtikrinti atsakingo asmens finansinį stabilumą“ būtų nepasiektas jau pirminėje stadijoje, t. y. tada, kai subjektas siekia įgyvendinti įstatymines nuostatas, nes, pvz., subjektas dėl per didelės finansinės naštos negalėtų įvykdyti įstatyminio rei- kalavimo, tada toks teisinis reguliavimas prieštarautų bendriesiems teisingumo ir proporcingu- mo principams. Ypač tuo atveju, kai lygiagrečiai su atnaujintomis Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatomis dėl civilinės atsakomybės buvo atnaujintas teisinis reglamentavimas dėl prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių (aptariama tolimesniame poskyryje), aktualus ir pavojingąsias

10 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 3 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2010-02-06, Nr. 16-758.

11 Lietuvos Respublikos transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2001-06-30, Nr. 56-1977.

12 Sigita Kausteklytė-Tunkevičienė, „Draudimo išmokos ir žalos atlyginimo panašumai bei skirtumai: ar draudimo išmoka laikytina žalos atlyginimu?“, *Socialinių mokslų studijos* 4(8), (2010): 283, <https://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2010~1367178476955/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>.

ir (ar) padangų atliekas tvarkantiems subjektams.

Turint omenyje, kad ir po šių teisinio reglamentavimo pakeitimų žiniasklaidoje buvo galima matyti naujienas dėl įvykstančių gaisro ar pan. įvykių atliekų tvarkymo įmonėse<sup>13</sup>, reikia paminėti ir tai, kad teisinio reglamentavimo pakeitimai dėl civilinės atsakomybės draudimo sąlygų savaime nepadės sumažinti pačių draudiminių įvykių, tam reikia ir kitų teisinių ir (ar) kontrolės priemonių, kompleksinės, taip pat ir pačių veiklos vykdytojų, veiklos priežiūros, kuri galėtų padėti jei ne visiškai išvengti draudiminių įvykių, tai bent juos greičiau sustabdyti, suvaldyti.

### 1.11.1.2. Atliekų tvarkytojų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės

Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintas reikalavimas atliekų tvarkytojams pateikti vieną iš prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių taip pat nėra naujas. Dar iki 2022 m. gegužės 1 d. Atliekų tvarkymo įstatyme buvo įtvirtintos nuostatos dėl prievolių, susijusių su atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimu, įvykdymo užtikrinimo priemonių, tačiau panašiai kaip ir dėl aptarto civilinės atsakomybės draudimo įtvirtintos nuostatos leido atliekų tvarkytojams pateikti įgaliotai institucijai jų veiklos apimties neatitinkančias, t. y. nepakankamo dydžio prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones.

2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvoje 2004/35/EB Dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) *inter alia* yra numatyta, kad: (i) „kompetentinga institucija, *inter alia*, pasinaudodama turto užstatu arba subjekto, sukėlusio žalą arba neišvengiamą (realią) žalos grėsmę, kitomis atitinkamomis garantijomis, susigrąžina išlaidas, kurias ji patyrė dėl žalos prevencijos ar ištaisymo veiksmų, taikytų pagal šią direktyvą“; (ii) „valstybės narės imasi priemonių paskatinti, kad atitinkami ekonomikos ir finansų subjektai kurtų finansinio užtikrinimo instrumentus ir rinkas, taip pat ir finansinius mechanizmus nemokumo atveju, kad sudarytų sąlygas subjektams naudoti finansines garantijas savo atsakomybei pagal šią direktyvą užtikrinti“<sup>14</sup>. Kitaip tariant, Direktyva 2004/35/EB valstybės nares skatina nacionaliniu mastu naudoti finansinio užtikrinimo instrumentus ir jų rinkas, finansinius mechanizmus, kurie padėtų atitinkamiems žalą aplinkai sukėlusiems subjektams jų nemokumo atveju užtikrinti atsakomybę, kompetentingai institucijai susigrąžinti išlaidas, kurias ji patyrė dėl žalos prevencijos ar ištaisymo veiksmų dėl to atitinkamo subjekto sukeltos žalos aplinkai. Nors ir Direktyvoje konkrečiai nėra nurodyta, kas laikytina finansinėmis garantijomis, vis dėlto manytina, kad jos aiškintinos plečiamai, t. y. ne tik garantijos, bet ir kitos prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės.

Lietuvos Respublikos civilinio kodekso<sup>15</sup> 6.70 straipsnio 1 dalyje skelbiama, kad „prievolių įvykdymas gali būti užtikrinamas pagal sutartį arba įstatymus netesybomis, įkeitimu (hipoteka), laidavimu, garantija, rankpinigiais ar kitais sutartyje numatytais būdais <...>“, t. y. pateikiamas nebaigtinis prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sąrašas. To paties straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „gali būti užtikrinamas tiek esamų, tiek ir būsimų prievolių įvykdymas“. Svarbu paminėti, kad, kalbant apie atliekų tvarkytojų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones, jos yra

13 Pvz., „Po gaisro iš Kauno atliekų tvarkymo įmonės išvežta 84 tonos susmilkusių pavojingų atliekų, o vadovas teigia „gavęs labai brangią pamoką““, <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1769034/po-gaisro-is-kauno-atlieku-tvarkymo-imones-isvezta-84-tonos-susmilkusiu-pavojingu-atlieku-o-vadovas-teigia-gaves-labai-brangia-pamoka>; „Pamokų po liepsnų atliekas tvarkančiose įmonėse teks palaukti – tik po tyrimų spres, ką daryti, kad nesikartotų nelaimės“, <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1775760/pamoku-po-liepsnu-atliekas-tvarkančiose-imonese-teks-palaukti-tik-po-tyrimu-spres-ka-daryti-kad-nesikartotu-nelaimes>.

14 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti), OL L 143, 2004 04 30, p. 56.

15 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, *Valstybės žinios*, 2000-09-06, Nr. 74-2262.

skirtos būsimoms prievolėms įvykdyti, t. y. tiems atvejams, jeigu atliekų tvarkytojai netinkamai nutrauktų savo atliekų tvarkymo veiklą. Pavyzdžiui, atliekų tvarkytojo bankroto atveju atliekų tvarkymo veiklos vykdymo teritorijoje likusioms atliekoms sutvarkyti (panaudoti ar šalinti).

Iki minimų pakeitimų įsigaliojimo Atliekų tvarkymo įstatyme buvo įtvirtinta galimybė atliekų tvarkytojams prievolių įvykdymą užtikrinti tik galiojančia laidavimo draudimo sutartimi arba banko garantija, tačiau pakeitimais ne tik buvo išplėstas prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sąrašas, į jį įtraukiant ir maksimaliąją hipoteką (tiesa, su išimtimi, kad maksimaliosios hipotekos objektas negali būti atliekų naudojimo ar šalinimo veikloje naudojamas nekilnojamasis daiktas ar jo dalis), bet ir numatant, kad prievolių įvykdymas gali būti užtikrinamas ne vienos rūšies prievolių įvykdymo užtikrinimo dokumentu, pvz., dalinai laidavimo draudimo sutartimi ir dalinai banko garantija, taip iš esmės akcentuojant ne pačią formą, tačiau prievolių įvykdymo užtikrinimo sumą.

Vis dėlto esminiai ir didžiulį pokytį dėl prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių lėmę pakeitimai buvo atlikti ne Atliekų tvarkymo įstatyme, o poįstatyminiuose teisės aktuose. Svarbūs pakeitimai dėl prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių yra susiję su sumų apskaičiavimu pagal standartinius išlaidų dydžius, nustatytus vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti atliekų, taip išvengiant galimo dirbtinio prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sumų mažinimo. Siekiant, kad standartiniai dydžiai, nustatyti vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti atliekų, būtų pagrįsti ir atitiktų rinkoje egzistuojančią situaciją, buvo pasitelkti mokslininkai, kurie atliko skaičiavimus ir 2021 m. pabaigoje parengė ataskaitą dėl atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių įvykdymo užtikrinimo sumos vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti pavojingųjų ar nepavojingųjų atliekų dydžių<sup>16</sup>.

Atsižvelgus į minėtą ataskaitą 2022 m. rugpjūčio 17 d. buvo priimtas aplinkos ministro įsakymas Nr. D1-265 „Dėl atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių užtikrinimo“<sup>17</sup>, kuriuo buvo patvirtintas Atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių įvykdymo užtikrinimo tvarkos aprašas ir Atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių įvykdymo užtikrinimo sumos vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti pavojingųjų ar nepavojingųjų atliekų dydžio nustatymo ir prievolių įvykdymo užtikrinimo sumos apskaičiavimo, atsižvelgiant į numatomų naudoti ar šalinti pavojingųjų ar nepavojingųjų atliekų rūšis, kiekį ir tvarkymo būdus, tvarkos aprašas. Šiame tvarkos apraše, be kita ko, yra įtvirtintos prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių apskaičiavimo formulės, prievolių įvykdymo užtikrinimo sumos vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti pavojingųjų ar nepavojingųjų atliekų dydžiai (pvz., apskaičiuojant sumą dėl nepavojingųjų atliekų 2022–2023 laikotarpiui – 64,52 Eur/t, o dėl pavojingųjų atliekų tam pačiam laikotarpiui – 297,00 Eur/t), taip pat, atsižvelgiant į numatomų apdoroti atliekų savybes, naudojimo ir šalinimo veiklų pobūdį ir pan, įtvirtinti prievolių įvykdymo užtikrinimo nepavojingosioms ir pavojingosioms atliekoms mažinantys ir didinantys koeficientai (pvz., metalinėms pakuotėms naudoti nustatytas 0,01 koeficientas, kuris mažina jau minėtą 64,52 Eur/t iki 0,65 Eur/t; pavojingoms alyvų atliekoms šalinti nustatytas 2,00 koeficientas, kuris didina 297,00 Eur/t sumą iki 594 Eur/t).

Naujasis teisinis reguliavimas dėl prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių gali padėti išvengti situacijų, kai atliekų tvarkytojui netinkamai nutraukus veiklą, pasekmes ne tik teoriškai, bet ir prisidedant finansiškai turi spręsti valstybinės institucijos. Prievolių įvykdymo užtikrinimo

16 Kauno technologijos universitetas, 2021, „Atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių įvykdymo užtikrinimo sumos vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti pavojingųjų ar nepavojingųjų atliekų dydžių nustatymas“, <https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/KTU%20Projekto%20ataskaita%20%202022-01-25-galutinis.pdf>.

17 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas Nr. D1-265 „Dėl Atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių įvykdymo užtikrinimo“, TAR, 2022-08-17, Nr. 17194.

priemonių sumų apskaičiavimas pagal standartinius dydžius ir sąlygas gali užkirsti kelią dirbtiniam prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sumų mažinimui.

### 1.11.2. Pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės

2022 metais pagal nustatytą etapiškumą buvo įgyvendinami pakuočių tvarkymo reformos veiksmai, palapsniui priartinantys prie naujo pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijų santykių su savivaldybėmis ir atliekų tvarkytojais modelio faktinio veikimo. Vienas iš suplanuotų atlikti veikslių – pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijos iki 2022 m. liepos 1 d. turėjo pateikti jų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones ir taip atitikti naują įstatyminių reikalavimų. Atsižvelgiant į tai 2022 m. birželio 7 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymu Nr. D1-168<sup>18</sup> buvo patvirtintas naujas Gamintojų ir importuotojų organizacijų banko garantijų ar laidavimo draudimo sutarčių, įrodančių, kad bus finansuojamas komunalinių atliekų sraute susidarantių pakuočių atliekų tvarkymas, sudarymo, pateikimo ir jų reikalavimų vykdymo, lėšų, gautų pagal šiuos dokumentus, kaupimo, naudojimo ir grąžinimo tvarkos aprašas. Šis tvarkos aprašas buvo priimtas įgyvendinant 2021 m. priimtą Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo (toliau – Pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas) pakeitimo įstatymą, kuriame buvo numatyta, kad pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijos turės įgaliotai institucijai pateikti banko garantiją ar laidavimo draudimo sutartį ir taip įrodyti, kad bus finansuojamas pakuočių atliekų tvarkymas (Pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo 10 straipsnio 4 dalyje skelbiama kokias sutartis turi sudaryti gamintojų ir importuotojų organizacija, taip pat kad nevykdant šių sutarčių, pakuočių atliekų tvarkymas bus finansuojamas iš lėšų, gautų pagal to paties straipsnio 5<sup>1</sup> dalyje numatytas ir gamintojų ir importuotojų organizacijų turimas pateikti prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones<sup>19</sup>).

Tvarkos apraše buvo numatyta, kad prievolių įvykdymas gali būti užtikrinamas ne vienos rūšies prievolių įvykdymo užtikrinimo dokumentu, pvz., dalinai laidavimo draudimo sutartimi ir dalinai banko garantija, taip iš esmės akcentuojant ne pačią formą, tačiau prievolių įvykdymo užtikrinimo sumą, taip pat buvo numatytos pagrindinės prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių (banko garantijos ar laidavimo draudimo sutarties) sąlygos, sumos apskaičiavimo tvarka, įskaitant atvejus, kai prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones teikia jau įsteigta ir naujai steigama gamintojų ir importuotojų organizacija, aplinkybės, kada naudos gavėjas turi teisę kreiptis dėl banko garantijos ir (ar) laidavimo draudimo išmokos (numatyti trys skirtingi atvejai, išplaukiantys iš įstatyminių nuostatų).

Svarbu paminėti, kad tvarkos apraše numatytų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių (banko garantijų ir (ar) laidavimo draudimo sutarčių) naudojimo procesas išsiskiria iš įprastinio, kai naudos gavėjas tiesiog kreipiasi į banką ar kitą kredito įstaigą, draudimo įmonę dėl išmokos. Pagal tvarkos aprašą naudos gavėjas (Aplinkos apsaugos agentūra) gali kreiptis į banką ar kitą kredito įstaigą, draudimo įmonę dėl banko garantijos ir (ar) laidavimo draudimo išmokos tik vadovaudamasi savivaldybės (arba savivaldybių pavedimu – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus) arba pakuočių atliekų tvarkytojo (perdirbėjo) kreipimosi į Aplinkos

18 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas Nr. D1-168 „Dėl gamintojų ir importuotojų organizacijų banko garantijų ar laidavimo draudimo sutarčių, įrodančių, kad bus finansuojamas komunalinių atliekų sraute susidarantių pakuočių atliekų tvarkymas, sudarymo, pateikimo ir jų reikalavimų vykdymo, lėšų, gautų pagal šiuos dokumentus, kaupimo, naudojimo ir grąžinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, TAR, 2022-06-07, Nr. 12268.

19 Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2001-10-05, Nr. 85-2968.

apsaugos agentūrą pagrindu, tame kreipimesi nurodyta suma ir jų pateiktas įrodančiais dokumentais. Taip pat tvarkos apraše nustatyti savivaldybių (arba savivaldybių pavedimu – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus) arba pakuočių atliekų tvarkytojų (perdirbėjų) kreipimūsi pagrįstumo kriterijai, kreipimūsi pagrįstumą pagrindžiančių dokumentų sąrašas išvengiant galimų interpretacijų dėl pagrįstumo ir palengvinant pagrįstumo įrodinėjimo našta.

Teisinis reglamentavimas, numatantis Aplinkos apsaugos agentūros kaip tarpininko tarp gamintojų ir importuotojų organizacijų ir savivaldybių (arba savivaldybių pavedimu – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus) arba pakuočių atliekų tvarkytojų (perdirbėjų), sprendžiančio, ar yra pagrįsta kreiptis dėl banko garantijos ar laidavimo draudimo išmokos, vaidmenį, buvo nulemtas savivaldybių ir gamintojų ir importuotojų organizacijų nesutarimų<sup>20</sup>. Beje, šie nesutarimai nulėmė ir pačią pakuočių atliekų tvarkymo sistemos reformą. Tarpinis subjektas – Aplinkos apsaugos agentūra – turėtų padėti išvengti galimų piktnaudžiavimų dėl vykstančių tarpusavio nesutarimų tarp savivaldybių ir gamintojų ir importuotojų organizacijų ir užtikrinti, kad bus kreipiamasi dėl banko garantijos ar laidavimo draudimo išmokos tik tada, kai yra pagrindžiama, kad yra neįgyvendinti nustatyti reikalavimai dėl pakuočių atliekų tvarkymo sistemos finansavimo.

### 1.11.3. Ūkinės veiklos laisvė ir viešieji interesai

Aptariant teisinį reglamentavimą dėl draudimo ir finansinių priemonių, kurio įgyvendinimas aptartiems atliekų tvarkymo sistemos dalyviams (atliekų tvarkytojams, gamintojų ir importuotojų organizacijoms) sukelia tam tikrą finansinę našta, svarbu paminėti santykį tarp ūkinės veiklos laisvės ir viešųjų interesų.

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją riboti asmens teisės ir laisvės, taip pat ūkinės veiklos laisvę galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; apribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves, taip pat Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, konstituciškai svarbius tikslus; apribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis ir esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d., 2005 m. gegužės 13 d., 2010 m. vasario 26 d., 2011 m. birželio 21 d. nutarimai).

Konstitucijos 53 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad „valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių“<sup>21</sup>, 54 straipsnio 1 dalyje skelbiama, kad „valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos ištekliai“<sup>22</sup>. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad būtent Konstitucijos 54 straipsnyje yra įtvirtintas viešasis interesas, kad „siekdama užtikrinti šį viešąjį interesą, <...> valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą, gali nustatyti specifines ūkinės veiklos sąlygas, procedūras, kontrolės priemones, taip pat tam tikrus ūkinės veiklos, susijusios su atitinkamų gamtos išteklių naudojimu, ribojimus ar draudimus“<sup>23</sup>. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs ir tai, kad „toks ūkinės veiklos ribojimas, kuriuo siekiama saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių, tausoti gamtą ir racionaliai

20 Pvz., „Verslas piktnasi siūlomais atliekų tvarkymo pakeitimais: gyventojams gali tekti mokėti daugiau“, <https://www.delfi.lt/spausdinti/?id=86886293>; „Dėl netvarkomų pakuočių atliekų Vilnius Aplinkos ministerijai skambina pavojaus varpais“, <https://vilnius.lt/lt/2021/01/05/del-netvarkomu-pakuociu-atlieku-vilnius-aplinkos-ministerijai-skambina-pavojaus-varpais/>.

21 Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Lietuvos aidas*, 1992-11-10, Nr. 220-0.

22 *Ibid.*

23 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2005-05-19, Nr. 63-2235.

naudoti jos išteklius, atlyginti gamtinei aplinkai padarytą žalą, traktuotinas kaip skirtas bendrai tautos gerovei užtikrinti ir, jeigu paisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, savaime nelaikytinas pažeidžiančiu Konstituciją<sup>24</sup>, kad, „reguluodamas atliekų tvarkymo organizavimą kaip vieną iš ūkinės veiklos rūšių, įstatymų leidėjas turi atsižvelgti į tai, kad netinkamai tvarkomos atliekos sukelia grėsmę aplinkai, žmonių ir visuomenės sveikatai, taip pat turi paisyti racionalaus gamtos išteklių naudojimo imperatyvo“<sup>25</sup>.

Vadovaujantis Konstitucinio Teismo išaiškinimais, visų pirma galima teigti, kad turi būti surastas balansas tarp ūkinės veiklos laisvės ir viešųjų interesų, tai turi būti daroma laikantis konstitucinėje doktrinoje nustatytų sąlygų. Tačiau tinkamas atliekų tvarkymas ir yra viešasis interesas, dėl kurio yra pagrįsta nustatyti subjektams specifines ūkinės veiklos sąlygas ir (ar) reikalavimus (kaip antai reikalavimas apdrausti civilinę atsakomybę, pateikti prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės), kurie sykiu užtikrintų, kad atliekų tvarkymo sistema veiks tinkamai, valstybei iš biudžeto nereikės dengti privačių subjektų padarytos žalos aplinkai ir pan.

Beje, aptariant teisinį reglamentavimą dėl atliekų tvarkytojų civilinės atsakomybės draudimo, atliekų tvarkytojų ir gamintojų ir importuotojų organizacijų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių, galima matyti glaudų viešosios ir privatinės teisės ryšį, kadangi, siekiant įgyvendinti įstatymines prievoles (aprausti civilinę atsakomybę, turėti prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės), kurios yra viešosios teisės apimtyje, aptartiems subjektams (atliekų tvarkytojams, gamintojų ir importuotojų organizacijoms) reikia sudaryti sutartis, priskirtinas privatinės teisės apimčiai. Paminėtina, kad ir sutarties laisvės principas tam tikra prasme yra apribotas teisės aktuose nustatytais sąlygomis civilinės atsakomybės draudimui ir (ar) prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonėms. Viešosios ir privatinės teisės ryšys, ypač turint omenyje gamintojų ir importuotojų organizacijų, savivaldybių ir pakuočių atliekų tvarkytojų (perdirbėjų) santykius, ateityje gali kelti taikymo klausimų.

## Išvados

1. Apibendrinant galima teigti, kad siekiant stiprinti atliekų tvarkymo sistemą ir išvengti galimų rizikų ir (ar) neigiamų pasekmių (įskaitant žalą) aplinkai, žmonių sveikatai ir (ar) tretiesiems asmenims, valstybės finansams ir pan., atliekų tvarkytojų sistemos dalyviams nuo 2022 metų yra keliami aukštesni finansinio pobūdžio reikalavimai, tačiau vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išaiškinimais, jie laikytini pagrįstais, nes prisidės prie tinkamo atliekų tvarkymo sistemos veikimo ir viešojo intereso užtikrinimo.
2. Teisės aktuose įtvirtinta minimali atliekų tvarkytojų civilinės atsakomybės draudimo suma, standartiniai atliekų tvarkytojų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sumų apskaičiavimo dydžiai, nustatyti vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti atliekų, padės išvengti galimo dirbtinio prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sumų mažinimo, formalaus įstatyminio reikalavimo „turėti civilinės atsakomybės draudimą“ įvykdymo, užtikrins atliekų tvarkytojų lygiateisiškumą.
3. Gamintojų ir importuotojų organizacijų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių panaudojimas per tarpinį subjektą – Aplinkos apsaugos agentūrą – turėtų padėti išvengti galimo piktnaudžiavimo dėl subjektų (savivaldybių (arba savivaldybių pavedimu – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus) ir gamintojų ir importuotojų organizacijų) nesutarimų. Vis dėlto privatinės teisės specifika ir jos ryšys su viešąja teise šiame kontekste ateityje gali kelti taikymo klausimų.

24 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas, TAR, 2014-05-12, Nr. 5321.

25 *Ibid.*

## Changes in Legal Regulation Regarding Civil Liability Insurance and Measures to Ensure the Fulfilment of the Obligations of the Participants of the Waste Management System

Mykolas Romeris University Law School  
Public Law Institute  
**Greta Česnaitytė**  
E-mail: greta.cesnaityte@mruni.eu  
DOI: 10.13165/LT-22-01-11

**Summary.** *In order to avoid possible negative consequences (including damage) to the environment and human health, third parties, state finances, etc., amendments to the Waste Management Law of the Republic of Lithuania regarding the civil liability insurance of waste managers and measures to ensure the fulfilment of the obligations of waste managers related to the termination of waste management or disposal activities were made, and standard values for their calculation, ensuring equality between different waste managers, were established. In 2022, during the implementation of the reform of the packaging waste management system, a new description of the procedure was adopted by order of the Minister of the Environment stipulating the procedure for the measures to ensure the fulfilment of obligations (bank guarantees and/or surety insurance contracts) to be submitted by organizations of packaging producers and importers, the procedure for their use and the role of the interim institution – the Environmental Protection Agency. The Environmental Protection Agency will preliminarily assess whether the application of the municipality (or on behalf of the municipalities – the administrator of the municipal waste management system) or the packaging waste manager (recycler) regarding the non-fulfilment of the obligations of the producers' and importers' organization, and, accordingly, obtaining a bank guarantee or surety insurance payment, is justified. The above changes in the legal regulation impose higher financial requirements on the participants of the waste management system. However, according to the explanations of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, they are considered reasonable, as they will contribute to the proper functioning of the waste management system and ensure the public interest.*

**Keywords:** *civil liability insurance, measures to ensure the fullfillment of obligations, waste management, municipal waste, packaging waste.*