



## VILNIAUS APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS

### NUTARTIS

2020 m. gruodžio 11 d.  
Vilnius

Vilniaus apygardos administracinio teismo teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Jovitos Einikienės (kolegijos pirmininkė ir pranešėja), Violetos Petkevičienės ir Ernesto Spruogio, sekretoriaujant teismo posėdžių sekretorei Simonai Mockutei, dalyvaujant šalių, trečiųjų suinteresuotų asmenų atstovams, viešame teismo posėdyje žodinio proceso tvarka išnagrinėjusi administracinę bylą pagal pareiškėjos Lietuvos transporto saugos administracijos skundą atsakovei Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybai, byloje dalyvaujant tretiesiems suinteresuotiems asmenims Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai, uždarajai akcinei bendrovei (toliau – UAB) „Transinesta“, UAB „Vlasava“, UAB „Kupiškio autobusų parkas“, UAB „Plungės autobusų parkas“, UAB „Ignalinos autobusų parkas“, UAB „Skuodo autobusai“, UAB „Biržų autobusų parkas“, UAB „Meteorit turas“, UAB „Joniškio autobusų parkas“, UAB „A. Andriūno transportas“, UAB „Lazdijų autobusų parkas“, UAB „VILKAMA“, UAB „Busotas“, UAB „Varėnos autobusų parkas“, UAB „Jurbarko mažieji autobusai“, UAB „Širvintų autobusų parkas“, UAB „Druskininkų autobusų parkas“, UAB „Raseinių autobusų parkas“, UAB „PANEVĖŽIO AUTOBUSŲ PARKAS“, UAB „JULTURAS“, UAB „Molėtų autobusų parkas“, UAB „Pasvalio autobusų parkas“, UAB „Rokiškio autobusų parkas“, UAB „Naujosios akmenės autobusų parkas“, UAB „Mažeikių autobusų parkas“, UAB „Šilutės autobusų parkas“, UAB „AUTOVELDA“, UAB „Šilalės autobusų parkas“, UAB „Jurbarko autobusų parkas“, UAB „Jonavos autobusai“, UAB „TRANSREVIS“, UAB „Telšių autobusų parkas“, UAB „Marijampolės autobusų parkas“, Individuali įmonė „Seknija“, UAB „Šalčininkų autobusų parkas“, UAB „Utenos autobusų parkas“, UAB „BUSTURAS“, UAB „Tauragės autobusų parkas“, UAB „Zarasų autobusai“, UAB „Šakių autobusų parkas“, UAB „Tolimojo keleivinio transporto kompanija“, UAB „KLAIPĖDOS AUTOBUSŲ PARKAS“, UAB „Kautra“, dėl nutarimo panaikinimo,

n u s t a t ė :

Pareiškėja Lietuvos transporto saugos administracija (toliau – ir LTSA) teismo prašo panaikinti Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2020 m. liepos 14 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro įsakymų patvirtintų leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo taisyklių ir Lietuvos transporto saugos administracijos veiksmų jas įgyvendinant atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams“ (toliau – ir Nutarimas) dalis, kuriose konstatuota, jog pareiškėja pažeidė Konkurencijos įstatymą ir paskirta bauda bei nustatytas įpareigojimas nutraukti per 8 mėnesius nuo nutarimo paskelbimo dienos interneto svetainėje nutarimo rezoliucinės dalies 1 punkte nurodytas sutartis ir organizuoti konkurencingą procedūrą naujiems vežėjams atrinkti.

Paaškina, kad Leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. vasario 14 d. įsakymu Nr. 3-62 (toliau – Taisyklės), iš esmės nustatė du patekimo į tolimojo keleivių vežimo autobusais rinką barjerus (taip pat ir konkurencijos ribojimo priemones). Pirmas – turėti licenciją. Antras, kad norėdamas gauti leidimą vykdyti tolimąjį keleivių vežimą autobusais ūkio subjektas turi dalyvauti konkurse. Esamų sutarčių su vežėjais pratęsimas buvo pagrįstas bei užtikrino tiek Taisyklių nuostatų laikymąsi, tiek vežėjų teisėtų lūkesčių principą, netgi Taisyklių 12 punktą nustato imperatyvą kompetentingai institucijai pirmiausia taip pakeisti vežimo sąlygas, kad jas galėtų atitikti jau esantis vežėjas, priešingu atveju būtų pažeistas teisėtų lūkesčių principas.

Atsakovė Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba atsiliepiame į skundą prašo skundą atmesti kaip nepagrįstą. Nurodo, kad LTSA be konkurencingos procedūros sudarė sutartis su 42 vežėjais (trečiaisiais suinteresuotais asmenimis), t. y. LTSA neorganizavo nei konkurso, nei kitos konkurencingos procedūros vežėjams parinkti, kurie aptarnautų visus, dalį ar atskirai kiekvieną iš šiuo metu esamų maršrutų, o tiesiog su tais pačiais vežėjais dėl tų pačių maršrutų sudarė naujas sutartis. LTSA argumentą, jog ji tik įgyvendina teisės aktuose įtvirtintą reglamentavimą, atmeta.

Pažymi, kad tyrimo metu buvo vertinama ne tik Taisyklių nuostatų atitiktis Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio nuostatomis, bet ir kokiomis aplinkybėmis sudaromos tolimojo reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais paslaugų teikimo sutartys. Siekiant nustatyti, ar dėl teisės akto ar sprendimo atsiranda ir gali atsirasti konkurencijos sąlygų skirtumų atitinkamoje rinkoje konkuruojantiems ūkio subjektams, buvimą, nėra būtina įrodyti konkrečius konkurencijos sąlygų skirtumus, o pakanka nustatyti prielaidas. Pažymi, kad sutartys su vežėjais buvo sudaromos nuo 2007 m., tačiau pareiškėja duomenų dėl 2007 m. sudarytų sutarčių nepateikė, nes ankstesni duomenys nėra saugomi. Sutartys su tais pačiais vežėjais dėl tų pačių maršrutų buvo sudarytos 2010 m., 2013 m. ir 2018 m., kurios įsigaliojo 2018 m. balandžio 1 d. ir galioja iki 2023 m. kovo 31 d.

Tyrimo metu nebuvo nustatyta, jog Taisyklių nuostatos pažeidžia Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimus, kadangi Taisyklėse neįtvirtintas imperatyvas pareiškėjai pratęsti sutartis pasibaigus jų galiojimo laikui, nepaliekant jokio kito galimo bei teisėto elgesio modelio. LTSA neįrodė, jog priimdama sprendimą be konkurencingos procedūros sudaryti 42 sutartis su tais pačiais vežėjais dėl tų pačių maršrutų, ji neturėjo kito pasirinkimo ir vykdė konkrečiame Lietuvos Respublikos įstatyme pakankamai aiškiai įtvirtintą reikalavimą, taip sudarydama skirtingas konkurencijos sąlygas atitinkamoje rinkoje veikiantiems ar galintiems veikti ūkio subjektams.

Pažymi, kad Taisyklėse nėra įtvirtintas imperatyvas pratęsti LTSA sutartis, kadangi Taisyklių 22 p. pasirinktas žodžių junginys „gali būti“ suponuoja ne vienareikšmiškumą, o sąlygiškumą. LTSA veiksmai lėmė, kad esami vežėjai veikė skirtingomis konkurencijos sąlygomis dėl jiems sudarytų palankesnių sąlygų veikti keleivių vežimo tolimojo reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais paslaugų rinkoje. LTSA be konkurso sudariusi sutartis su vežėjais neįvertino, ar buvo ir ar dėl tokio šių paslaugų apimties ir teikimo būdo pasirinkimo, galėjo būti kitų ūkio subjektų, galinčių ir norinčių konkuruoti dėl paslaugų ar jų dalies teikimo. Nei konkursas, nei kitos konkurencingos procedūros vežėjams parinkti nebuvo organizuojamos ir nebuvo užtikrinta galimybė kitiems ūkio subjektams konkuruoti dėl šių paslaugų teikimo.

Tretieji suinteresuoti asmenys UAB „Šilalės autobusų parkas“, UAB „Naujosios Akmenės autobusų parkas“, UAB „Raseinių autobusų parkas“, UAB „Skuodo autobusai“, UAB „Mažeikių autobusų parkas“, UAB „KLAIPĖDOS AUTOBUSŲ PARKAS, UAB „Marijampolės autobusų parkas“ atsiliepiama į pareiškėjos skundą teismo prašo skundą tenkinti. Palaiko LTSA išdėstytus argumentus. Atsiliepimuose pažymi, kad Taisyklių 22 punktą nustato, kada LTSA turi teisę sutarčių nepratęsti. Tarybos argumentai dėl LTSA diskrecijos teisės ir Konkurencijos įstatymo viršenybės prieš specialią teisės normą turi būti laikytini nepagrįstais ir neteisėtais.

Pažymi, kad Taisyklėse nėra LTSA įpareigojimo organizuoti konkursą prieš pratęsiant sutartis su esamais vežėjais. Konkurencijos taryba Taisyklių neginčija ir laiko jas teisėtomis, todėl ir LTSA veikimas turi būti laikomas kaip suderinamas su Konkurencijos įstatymo 4 straipsniu. Konkurencijos taryba galimai sąmoningai nepripažino Taisyklių neteisėtomis, nes tai viršytų jai įstatymo leidėjų suteiktus įgaliojimus. Netiesioginis Konkurencijos tarybos įsikišimas vertintinas kaip konkurenciją prižiūrinčios institucijos įgaliojimų viršijimas. Konkurencijos taryba viršijo jai suteiktus įgaliojimus.

Dalies (11) trečiųjų suinteresuotų asmenų UAB „Biržų autobusų parkas“, UAB „Busturas“, UAB „Jurbarko autobusų parkas“, UAB „KLAIPĖDOS AUTOBUSŲ PARKAS“, UAB „Panevėžio autobusų parkas“, UAB „Rokiškio autobusų parkas“, UAB „Šakių autobusų parkas“, UAB „Šalčininkų autobusų parkas“, UAB „Šilalės autobusų parkas“, UAB „Tauragės autobusų parkas“, UAB „Utenos autobusų parkas“ (grupės) atstovas - Lietuvos nacionalinė vežėjų automobiliais asociacija LINAVA (toliau – ir Asociacija) priimtu atsiliepimu prašo pareiškėjos skundą tenkinti. Nurodo, kad Nutarime visiškai ignoruojami esamų vežėjų teisėti lūkesčiai, netinkamai nustatyta ginčo objekto paslaugų rinka bei priimtas neproporcingas sprendimas nutraukti visas be konkurso pratęstas keleivių vežimo sutartis nesuėjus šių sutarčių galiojimo terminui. Paaškina, kad atsakovė skundžiamame Nutarime nurodo, jog priimtos Taisyklės neriboja konkurencijos bei yra teisėtos, tačiau vis tiek konstatuojama, kad tinkamas tokių Taisyklių taikymas pažeidė Konkurencijos įstatymo 4 straipsnį. Konkurencijos taryba pripažino, kad Taisyklių nuostatos yra tinkamos ir jų taikymas negali sąlygoti Konkurencijos įstatymo pažeidimo. Atsakovė nenustatė, kad LTSA pažeidė Taisyklių nuostatas. LTSA, pratęsdama sutartis su esamais vežėjais, rėmėsi Taisyklių 22 punktu ir veikė teisėtai.

Atsakovė selektyviai interpretuoja Taisyklių nuostatas, suteikiančias esamiems vežėjams prioritetines sąlygas. Akcentuoja, jog Taisyklių nuostatos aiškiai išreiškia prioritetą jau esamiems vežėjams, kadangi tiek keičiant maršrutus, tiek kilus poreikiui nustatyti naujus reisu, LTSA yra įpareigota pirmiausia siekti patenkinti jau teikiančių vežimo paslaugas vežėjų interesus, sudaryti sąlygas būtent jiems vykdyti pakeistus ar visiškai naujus reisu. Taisyklių 22 punktas įtvirtina prioritetą jau vežantiems keleivius vežėjams ir numato keleivių vežimo tolimaisiais susisiekimo maršrutais sutarčių be papildomos konkurencingos procedūros atlikimo patęsimą, kai vežėjai laikosi taisyklių bei sudarytų sutarčių nuostatų. Mano, kad toks reguliavimas ir prioritetas yra suprantamas ir pateisinamas. Konkurencijos taryba nepagrįstai pripažino, kad LTSA savo veiksmais teikdama prioritetą jau esamiems vežėjams, kaip numatyta taisyklių nuostatose, pažeidė Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio nuostatas.

Trečiasis suinteresuotas asmuo UAB „Kautra“ prašo pareiškėjos skundą patenkinti. Nurodo, kad Taisyklės nenumato LTSA pareigos organizuoti konkursą prieš pratęsiant sutartis. UAB „Kautra“ nesutinka su Konkurencijos tarybos išvada dėl žodžių „gali būti“ aiškinimo. Mano, kad žodžių junginys „gali būti“ reiškia, jog sutartis turi būti pratęsta, nebent iš esmės pasikeitė keleivių poreikiai arba vežėjas negali toliau vežti keleivių pagal jam priskirtą maršrutą. LTSA turėjo vienintelį elgesio modelį pratęsti sutartį su UAB „Kautra“. LTSA teisėti veiksmai negali būti laikomi pažeidžiantys Konkurencijos įstatymo 4 straipsnį. Turėjo būti taikoma Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 2 dalies išimtis. Skundžiamas Nutarimas ir jame nustatyti įpareigojimai yra naikintini šiuo teisiniu pagrindu.

Trečiasis suinteresuotas asmuo UAB „Meteorit turas“ atsiliepimu į pareiškėjos skundą prašo jį tenkinti. Nurodo, kad Konkurencijos taryba neįvertino visų bylos aplinkybių, netinkamai taikė materialinės teisės normas ir viešosios teisės principus. Nustatydama įpareigojimą nutraukti sutartį pažeidė teisėtų lūkesčių apsaugos ir proporcingumo principus. LTSA veiksmai buvo teisėti. Mano, kad nepakeitus teisinio reglamentavimo iš LTSA reikalauti kitokio elgesio nėra teisinio pagrindo bei nėra pagrindo konstatuoti Konkurencijos įstatymo pažeidimą. Pažymi, kad nėra nustatyta, jog LTSA, pratęsdama sutartis su esamais vežėjais, pažeidė Taisyklių reikalavimus. Neteisingai buvo interpretuojamas žodžių junginys „gali būti pratęsiamos“. Tokia formuluotė negalėjo būti aiškinama kaip reiškianti LTSA teisę pasirinkti nepratęsti leidimo ir sutarties to pageidaujantiems vežėjams, net jei vežėjas laikėsi sutarties ir taisyklių. Nutarimas nemotyvuotas. Negalėjo būti konstatuojamas Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio pažeidimas. Mano, kad nagrinėjamu atveju pažeidžiamas teisėtų lūkesčių principas, kadangi LTSA įpareigota nutraukti sutartis su visais vežėjais.

Trečiasis suinteresuotas asmuo UAB „Autovelda“ atsiliepimu į pareiškėjos skundą prašo jį tenkinti. Nurodo, kad Taisyklėse nėra numatyta atvejų organizuoti konkursą sutarčiai su vežėju pasibaigus. Sutarties ir leidimo galiojimo terminas nepratęsiamas, tik jeigu vežėjas nesilaikė Taisyklių reikalavimų ir sutartyje numatytų sąlygų. Konkurencijos taryba nenustatė, kad LTSA pažeidė taisykles. LTSA turėjo pareigą pratęsti sutartis be konkurso. Nutarimu pažeidžiama UAB „Autovelda“ teisėti lūkesčiai.

Trečiasis suinteresuotas asmuo UAB „Tolimojo keleivinio transporto kompanija“ sutinka, kad Nutarimas neteisėtas ir naikintinas, tačiau palaiko ne visus LTSA skunde nurodytus motyvus. Pažymi,

kad LTSA vykde institucijos, kuriai yra pavaldi, nurodymus. Taisyklėse nebuvo nurodyta LTSA diskrecijos laisvė atsisakyti pratęsti sutartis su vežėjais. LTSA veiksmai negali būti laikomi neteisėtais. LTSA nutraukus sutartį būtų užkirstas kelias dalyvauti konkurencingose procedūrose, taip UAB „Tolimojo keleivinio transporto kompanija“ būtų diskriminuojama. Konkurencijos taryba nevertino ekonominių pasekmių, kurias tikėtina sukeltų Nutarimo priėmimas. Konkurencijos įstatymo 4 straipsnį interpretavo ir taikė formaliai.

Paaškina, kad LTSA yra įstaiga prie susisiekimo ministerijos. LTSA turi įstatymuose įtvirtintą pareigą vykdyti įpareigojančius teisės aktus. LTSA veiksmai buvo įgyvendinami vadovaujantis susisiekimo ministerijos nurodymais ir laikytini įstatymų vykdymu negali būti laikomi Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio pažeidimu. LTSA veiksmų pripažinimas neteisėtais yra paremtas prielaidomis.

Nurodo, kad Taisyklėse numatomas baigtinis atveju, kai organizuojamas konkursas, sąrašas. Taisyklėse nėra įtvirtinta LTSA diskrecijos teisė sprendžiant dėl konkurso organizavimo. Nesant konkrečios teisės akte įtvirtintos normos, aiškiai sukuriančios prielaidos konkurso organizavimui, LTSA negali pati savo nuožiūra nuspręsti organizuoti konkursą. Akcentuoja, kad Taisyklių 22 punktą nėra suformuluotas kaip įtvirtinantis įpareigojimą pratęsti sutartį su vežėju, kuris tinkamai vykde sutartį, tačiau mano, kad toks reikalavimas net ir negali būti įtvirtintas.

Dalies (11) trečiųjų suinteresuotų asmenų UAB „Joniškio autobusų parkas“, UAB „Marijampolės autobusų parkas“, UAB „Mažeikių autobusų parkas“, UAB „Naujosios Akmenės autobusų parkas“, UAB „Plungės autobusų parkas“, UAB „Raseinių autobusų parkas“, UAB „Skuodo autobusai“, UAB „Šilalės autobusų parkas“, UAB „Klaipėdos autobusų parkas“, UAB „Kautra“, UAB „Tolimojo keleivinio transporto kompanija“ atstovė Lietuvos keleivių vežimo asociacija atsiliepimu į pareiškėjos skundą prašo jį tenkinti. Taip pat priteisti bylinėjimosi išlaidas. Nurodo, kad konkurso rengimo galimybę griežtai riboja galiojantys teisės aktai, Taisyklių 14 punktą. Pažymi, jog LTSA neturi diskrecijos laisvai nutraukti sutartis ir organizuoti konkursus, laikėsi ir Konkurencijos taryba 2014 m. rugsėjo 2 d. Nr. 1S-138/2014 nutarime. Tiek iš Taisyklių 14 punkto, tiek iš Tarybos aukščiau nurodyto nutarimo matyti, jog LTSA, vadovaudamasi Taisyklių nuostatomis, neturėjo diskrecijos teisės nepratęsti sutarčių, jeigu vežėjai tinkamai laikėsi Taisyklių 22 punkto. Kadangi vežėjai ir LTSA sutartis sudarė teisėtai, vadovaudamiesi Taisyklėmis, todėl vežėjai teisėtai įgijo teises vežti keleivius LTSA nustatytais tolimojo reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais pagal LTSA išduotus leidimus, patvirtintus tvarkaraščius ir sutarties šalių prisiimtus įsipareigojimus. Kitoks sudarytų sutarčių aiškinimas prieštarautų teisinės valstybės principui. Nutraukus sutartis būtų visapusiškai pažeistas teisėtų lūkesčių principas, kadangi vežėjai, sudarę terminuotą 5 metų sutartį, turi pareigą tinkamai ją vykdyti, o tokios sutarties nutraukimas ne tik pažeistų teisėtų lūkesčių principą, bet ir reputaciją, socialinį atsakingumą, darbuotojų interesus ir kt. Pabrėžia, kad ir šiuo metu yra užtikrinama konkurencija tarp vežėjų, o nutraukus su vežėjais sutartis, jie neabejotinai patirs finansinius nuostolius, bus pažeistas jų teisėtas lūkestis.

UAB „A. Andriūno transportas“ rašytiniuose paaiškinimuose palaiko LTSA skundą. Nurodo, kad Taisyklių 12 punkte nustatyta, jog nustatant naujus arba keičiant esamus maršrutus turi būti atsižvelgiama į interesus vežėjų, vežančių keleivius esamais maršrutais. Planuojamo arba keičiamo maršruto reisai turi būti taip priderinti prie esamų maršrutų reisų, kad transporto priemonių eismo intervalai atitiktų keleivių srautą. Taigi įtvirtintas esamo vežėjo prioritetą. Taisyklių 22 punkte, nustatyta, kad pasibaigus sutarties ar leidimo galiojimo terminui, jis gali būti pratęsimas sudarant naują sutartį bei išduodant naują leidimą, jei pratęsti sutartį ir leidimą pageidaujantis vežėjas laikėsi šių taisyklių reikalavimų ir sutartyje nustatytų sąlygų.

Įrodymų tyrimas atnaujintinas.

Inicijuotina administracinė byla dėl norminio teisės akto teisėtumo.

Byloje kilęs ginčas dėl viešojo administravimo subjekto (LTSA) atsakomybės už veiksmus įgyvendinant viešąjį administravimą leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo srityje, Konkurencijos tarybai konstatavus, kad LTSA teisės akto taikymo (įgyvendinimo) veiksmai pažeidė Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio nuostatas.

Konkurencijos taryba, vadovaudamasi Konkurencijos įstatymo 4 straipsniu, 18 straipsnio 1 dalies 3 punktu, 35 ir 36 straipsniais, ginčijamu nutarimu nutarė: 1) pripažinti pažeidžiančiais Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimus LTSA veiksmus, pratęsiant be konkurencingos procedūros su vežėjais (trečiaisiais suinteresuotais asmenimis) 2018 m. sudarytas sutartis, 2) už rezoliucinės dalies 1 punkte nurodytą pažeidimą skirti LTSA 43 120 Eur baudą, 3) įpareigoti LTSA ne vėliau kaip per 8 mėnesius nuo Konkurencijos tarybos nutarimo paskelbimo Konkurencijos tarybos interneto svetainėje [www.kt.gov.lt](http://www.kt.gov.lt) nutraukti 1 punkte nurodytas sutartis, kurios pratęstos be konkurencingos procedūros su vežėjais ir organizuoti konkurencingą procedūrą naujiems vežėjams parinkti, 4) įpareigoti LTSA ne vėliau kaip per 14 dienų nuo 2 punkte nurodytos baudos sumokėjimo ir 3 punkte nurodytų įpareigojimų įvykdymo apie tai informuoti Konkurencijos tarybą, pateikiant tai patvirtinančius įrodymus, 5) nutraukti tyrimą dėl Susisiekimo ministro 2006 m. vasario 14 d. įsakymu Nr. 3-62 patvirtintų Leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo taisyklių atitikties Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams, nenustačius Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio pažeidimo (Konkurencijos taryba nutarime pažymėjo, kad nėra duomenų, jog Susisiekimo ministerija būtų nurodžiusi, jog pagal Taisyklių 22 punktą LTSA privalo pratęsti sutartis su vežėjais be konkurencingos procedūros. Todėl nenustatė, kad Susisiekimo ministerija taip būtų apribojusi LTSA iš Taisyklių jai kylančią diskreciją dėl sutarčių pratęsimo), 6) rekomenduoti Vyriausybei pavesti Susisiekimo ministerijai peržiūrėti Taisyklėse įtvirtintą teisinį reguliavimą dėl kompetentingos įstaigos veiksmų, pasibaigus maksimaliam sutarčių su vežėjais galiojimo terminui, taip pat dėl sutarčių su vežėjais pratęsimo, tokiu būdu užkertant kelią galimam konkurencijos ribojimui ir apie priimtus sprendimus informuoti Konkurencijos tarybą.

Tyrimo metu nustatyta, kad LTSA tyrimo metu administravo 363 tolimojo reguliaraus susisiekimo maršrutus, kuriais keleivius veža 43 vežėjai, su kuriais LTSA 2018 m. yra sudariusi sutartis. Paprastai vieną maršrutą aptarnauja tik vienas vežėjas. Vienas vežėjas gali aptarnauti ir kelis maršrutus.

LTSA tyrimo metu pateikė duomenis dėl vykusių konkursų vežėjų atrankai. 2009 m. kovo 13 d. dėl tolimojo reguliaraus susisiekimo maršruto M-941, Vilnius–Plungė, kurį aptarnauja UAB „Tolimojo keleivinio transporto kompanija“, buvo skelbiamas konkursas minėtam maršrutui aptarnauti. 2018 m. liepos 11 d. konkursas skelbtas naujam tolimojo reguliaraus susisiekimo maršrutais Nr. M-999 Švenčionys–Vilnius aptarnauti, kurį laimėjo UAB „Svirka“. Dėl likusių maršrutų LTSA nurodė, kad konkursų neskelbė laikotarpiu nuo 2009 iki 2018 m., o senesnių duomenų negali pateikti.

Tyrimo metu buvo nustatyta, kad sutartys su tais pačiais vežėjais buvo sudarytos (pratęsti teisiniai santykiai) 2010 m., 2013 m. ir 2018 m.

Konkurencijos taryba padarė išvadą, kad 2018 m. sutartys su trečiaisiais suinteresuotais asmenimis buvo sudarytos be konkurencingos procedūros, nors Taisyklės numato vežėjų atrankos konkurso rengimą ir Taisyklėse nėra imperatyvo pratęsti sutartis. Taip pat pažymėta, kad Taisyklės numato vežėjų atrankos konkurso rengimą, todėl šis norminis teisės aktas neprieštarauja Konkurencijos įstatymo 4 str. reikalavimams.

Vežėjai teismo nagrinėjimo metu iš esmės patvirtino, kad reguliaraus keleivių vežimo kelių transporto maršrutai yra nusistovėję dar iki Taisyklių priėmimo, todėl konkursai neturi būti ir nebuvo organizuojami (išskyrus nurodytas išimtis).

Nors vežėjai nurodo, kad dalis maršrutų nuostolingi, nerentabilūs, tačiau šiuo aspektu nėra duomenų, kad sudarant/pratęsiant sutartis su vežėjais kada nors buvo šios aplinkybės reikšmingos ir vertintos. Pagal Taisykles šis aspektas nėra teisiškai reikšmingas sudarant/pratęsiant sutartis su vežėjais.

#### *Dėl Taisyklių prieštaravimo aukštesnės galios teisės aktams*

Pareiškėjas, viešojo administravimo subjektas, ginasi nuo pareikštų jam kaltinimų, nurodydamas, kad vykdė Taisykles, pratęsdamas (sudarydamas) sutartis su esamais vežėjais, kurie tinkamai vykdė Taisyklių ir buvusių sutarčių reikalavimus, kadangi Taisyklių 14 punktas ir visas Taisyklių IV-V skyriuose numatytas vežėjų atrankos reguliavimas nenumatė konkurso skelbimo pasibaigus sutarčių terminui, o priešingai, esamas teisinis reguliavimas teikia pirmenybę esamiems vežėjams tikėtis sutarčių pratęsimo ir atitinkamai LTSA pareigą pratęsti sutartis su esamais vežėjais.

Asmenys už Konkurencijos įstatymo pažeidimus traukiami administracinėn atsakomybėn šio įstatymo ir Administracinių nusižengimų kodekso nustatyta tvarka (Konkurencijos įstatymo 42 str.). Teisinė atsakomybė pagal Konkurencijos įstatymą laikoma administracine atsakomybe pagal specialų įstatymą, o savo griežtumu prilyginama netgi baudžiamajai atsakomybei. Viešojo administravimo subjektas yra specialaus teismo viešasis juridinis asmuo, kuris gali įgyti tik teises ir pareigas, kurios numatytos jo steigimo dokumentuose ar veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Tai atitinkamai susiję su teisėtumo ir *ultra vires* viešajame sektoriuje doktrina. Konkurencijos tarybos skundžiamas nutarimas parentas prezumpcija, jog Taisyklės teisėtos ir neprieštarauja aukštesnės galios teisės aktams, o pareiškėjas iš esmės jas netinkamai įgyvendino.

Nagrinėjamoje administracinėje byloje Konkurencijos taryba priėmė skundžiamą Nutarimą, be kita ko, įvertinusi, kad Taisyklėse yra numatytas vežėjų atrankos konkurso rengimas. Tuo tarpu, vežėjai teigia, kad pagal Taisykles konkursai gali būti ir neorganizuojami. Taigi, šioje byloje yra aktualus Taisyklėse įtvirtinto teisinio reguliavimo, susijusio su vežėjų atrankos konkurso rengimu/nerengimu, aiškinimas. Teismo vertinimu, Taisyklėse įtvirtintas teisinis reguliavimas, susijęs su pareiškėjos LTSA galimybėmis nerengti vežėjų atrankos konkurso, prieštarauja toliau šioje nutartyje nurodomiems aukštesnės juridinės galios teisės aktams. Pažymėtina ir tai, kad teismas turi *locus standi* (lot. kreipimosi teisė) kreiptis į Lietuvos vyriausiąją administracinį teismą su prašymu iširti, ar toliau nurodomos Taisyklių nuostatos neprieštarauja šioje nutartyje nurodomiems aukštesnės juridinės galios teisės aktams, jų nuostatomis, nes, kaip minėta, šioje byloje yra aktualus Taisyklėse įtvirtinto teisinio reguliavimo, susijusio su vežėjų atrankos konkurso rengimu/nerengimu, aiškinimas.

Teisėkūroje vadovaujamosi atitinkamais principais, tarpe jų sistemiškumo, reiškiančiu, kad teisės normos turi derėti tarpusavyje, žemesnės teisinės galios teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnės teisinės galios teisės aktams, įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai turi būti rengiami ir priimami taip, kad įsigaliojant kartu su įstatymu ar atskiromis jo nuostatomis, kurias šie teisės aktai įgyvendina (Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str. 2 d. 7 p.).

Šioje byloje taikytinų Leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. vasario 14 d. įsakymu Nr. 3-62, 1 punkte nustatyta, kad Taisyklės nustato leidimų vežti keleivius vietinio (miesto ir priemiestinio) bei tolimojo reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo sąlygas, reikalavimus vežėjams, vežėjų pareigas, teises ir atsakomybę už šių taisyklių reikalavimų nevykdymą. Tačiau, kaip matyti iš žemiau Taisyklėse nustatyto teisinio reguliavimo, de facto Taisyklės numatė ir vežėjų vežti keleivius tolimojo reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais atrankos, konkurso skelbimo atvejus, procedūrą ir tvarką.

Taisyklių 14 punkte nustatyta, kad kompetentinga įstaiga (LTSA, buvusi Valstybinė kelių transporto inspekcija) organizuoja konkursą vežėjui parinkti vežti keleivius kompetentingos įstaigos nustatytu maršrutu pagal šios įstaigos nustatytas konkurso sąlygas. Savivaldybių institucijos arba jų įgaliotos įstaigos, organizuodamos konkursus, vadovaujasi Vežėjų (operatorių) parinkimo visuomenės aptarnavimo išipareigojimams vykdyti konkurso organizavimo ir visuomenės aptarnavimo sutarčių sudarymo ir nutraukimo tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 4 d. nutarimu Nr. 1132 (Žin., 2003, Nr. 86-3910). Konkursas organizuojamas, kai: 14.1 kompetentinga įstaiga nustato naują maršrutą (maršrutas laikomas nauju, jei jo trasa nesutampa su esamų maršrutų trasomis daugiau kaip 50 procentų lyginant su kiekvienu esamu maršrutu atskirai); 14.2 kompetentinga įstaiga pratęsia, pakeičia arba sutrumpina maršrutą, panaikina stoteles ar papildo maršrutą naujomis stotelėmis, jei šiuo maršrutu keleivius vežantis vežėjas, šiai įstaigai pasiūlius, atsisako vežti keleivius pakeistu maršrutu; 14.3 kompetentinga įstaiga pradeda papildomus maršruto reišus, jei šiuo maršrutu keleivius vežantis vežėjas, kompetentingai įstaigai pasiūlius, atsisako vežti keleivius papildomais reišais. Šiuo atveju vežėjas parenkamas vežti keleivius tik papildomais reišais; 14.4 kompetentinga įstaiga nusprendė panaikinti vežėjui išduotą leidimą pagal šių taisyklių 25 punkto nuostatas; 14.5 kompetentinga įstaiga nusprendė nepratęsti vežėjui išduoto leidimo galiojimo termino pagal šių taisyklių 22 punkto nuostatas; 14.6 vežėjas atsisako vežti keleivius kompetentingos įstaigos nustatytu maršrutu, apie tai pranešęs kompetentingai įstaigai šių taisyklių 27.1 punkte nustatyta tvarka.

Taisyklių 20 punkte nustatyta, kad su konkursą laimėjusiu vežėju LTSA sudaro keleivių vežimo tolimojo reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais sutartį arba papildo jau sudarytą sutartį. Sutartis sudaroma ne ilgiau kaip 5 metams. Sutarties turinį ir galiojimo terminą nustato LTSA.

Taisyklių 22 punkte nustatyta, kad pasibaigus sutarties ir leidimo (-ų) galiojimo terminui, jis gali būti pratęsimas, kompetentingai įstaigai su vežėju sudarant naują sutartį ir išduodant naują (-us) leidimą (-us), jei pratęsiant sutartį ir leidimą (-us) pageidaujantis vežėjas laikėsi šių Taisyklių reikalavimų ir sutartyje nustatytų sąlygų. Sutarties ir leidimo (-ų) galiojimo terminas pratęsimas ne ilgiau kaip 5 metams tomis pačiomis sąlygomis, kaip nustatyta šių taisyklių 19–21 punktuose. Sutarties ir leidimo (-ų) galiojimo terminas nepratęsiamas, jei vežėjas nesilaikė šių Taisyklių reikalavimų ir sutartyje nustatytų sąlygų.

Taisyklės parengtos vadovaujantis Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso (Žin., 1996, Nr. 119-2772; 2002, Nr. 37-1342, redakcija norminio akto priėmimo metu) 18 straipsnio 11 dalimi.

Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 18 straipsnio 11 dalyje, kurios pagrindu priimtos Taisyklės, nustatyta: „*Keleiviams vežti reguliariais reisais nustatytu maršrutu išduodamas leidimas. Leidimus keleiviams vežti vietiniais maršrutais išduoda savivaldybių institucijos arba jų įgaliotos įstaigos, tolimojo ir tarptautinio susisiekimo maršrutais – Susisiekimo ministerija arba jos įgaliota institucija. Leidimų išdavimo sąlygas nustato Susisiekimo ministerija.*“ Šioje administracinėje byloje aktualus tik teisinis reguliavimas, susijęs su tolimojo susisiekimo maršrutais, t. y. kiek tai susiję su LTSA veikla, o neaktualus – su savivaldybių institucijomis arba jų įgaliotomis įstaigomis.

Pažymėtina, kad Taisyklių priėmimo metu galiojusios redakcijos Kelių transporto kodekso 17<sup>1</sup> straipsnio 1 dalyje buvo numatyta, kad Vyriausybė arba jos įgaliota institucija <...> užtikrina būtinų keleivinio kelių transporto paslaugų teikimą visuomenei nors ir vežėjams komerciškai nenaudingomis sąlygomis. Dėl šių paslaugų teikimo vežėjų patiriami nuostoliai jiems yra kompensuojami Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka. *Vyriausybė arba jos įgaliota institucija, taip pat savivaldybių institucijos vežėjus visuomenės aptarnavimo įsipareigojimams vykdyti parenka konkurso tvarka ir su konkurso nugalėtojais sudaro visuomenės aptarnavimo sutartis. Visuomenės aptarnavimo sutartys sudaromos ne ilgiau kaip 5 metams.*

Šiame kontekste paminėtina, kad galiojančios redakcijos Kelių transporto kodekso 17<sup>1</sup> straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad savivaldybių institucijos vežėjus teikti viešąsias paslaugas pagal viešųjų paslaugų įsipareigojimus parenka: 1) konkurso būdu, vadovaudamasi Reglamento (EB) Nr. 1370/2007 5 straipsnyje nurodytais reikalavimais; 2) tiesiogiai sudarydamos viešųjų paslaugų teikimo sutartį su vežėju, atitinkančiu Reglamento (EB) Nr. 1370/2007 5 straipsnyje nurodytus reikalavimus. Vadinasi, savivaldybių lygmenyje vežėjų atranka atliekama pirmiausia konkurso būdu, o taip pat gali būti sudaromos ir sutartys tiesiogiai. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2015 m. sausio 15 d. nutarime Nr. KT3-N1/2015 konstatavo, jog savivaldybės pagal Kelių transporto kodekso 17<sup>1</sup> straipsnį vežėją keleivinio kelių transporto viešosioms paslaugoms teikti gali parinkti tiesiogiai sudarydamos viešųjų paslaugų teikimo sutartis įstatyme nustatytais sąlygomis, o ne konkurso būdu, *tik tais atvejais, kai reikia imtis veiksmų, kad būtų užtikrintas šių paslaugų teikimas, kurio, atsižvelgdami į savo komercinius interesus, vežėjai neprisiimtų arba kurį prisiimtų ne visa apimtimi, tačiau kuris yra būtinas siekiant patenkinti bendruosius interesus, ir tik jeigu tokiais sprendimais nebus teikiama privilegijų arba diskriminuojami atskiri ūkio subjektai ar jų grupės.*

Paminėtina, kad Kelių transporto kodekso 17<sup>1</sup> straipsnio (2002 m. kovo 19 d. redakcija) 1 dalyje, be kita ko, buvo nustatyta, jog Vyriausybė arba jos įgaliota institucija, taip pat savivaldybių institucijos vežėjus visuomenės aptarnavimo įsipareigojimams vykdyti parenka konkurso tvarka ir su konkurso nugalėtojais sudaro visuomenės aptarnavimo sutartis, jog visuomenės aptarnavimo sutartys sudaromos ne ilgiau kaip 5 metams. Šis reguliavimas neteko galios nuo 2009 m. gruodžio 28 d., kai įsigaliojo dabar tebegaliojanti Kelių transporto kodekso 17<sup>1</sup> straipsnio redakcija, nustatanti tik savivaldybių pareigas parenkant vežėjus teikti viešąsias paslaugas pagal viešųjų paslaugų įsipareigojimus. Nors šiuo metu galiojančiame Kelių transporto kodekse nėra nustatyta, kad LTSA privalo pirmiausia rengti konkursus atrinkti vežėjams teikti viešąsias paslaugas pagal viešųjų paslaugų įsipareigojimus, tačiau Lietuvos Respublikos transporto pagrindų įstatymo 13 straipsnio 2

dalyje, be kita ko, nustatyta, kad viešųjų paslaugų sutarčių turinį, trukmę, jų sudarymo sąlygas ir tvarką, vežėjo (operatoriaus) nuostolių, patirtų vykdant viešųjų paslaugų išsipareigojimus, kompensavimo tvarką nustato Reglamentas (EB) Nr. 1370/2007, o šiame reglamente nustatyta, kad pirmiausia viešųjų paslaugų sutartys sudaromos konkurso tvarka (Reglamento 5 straipsnio 3 dalis).

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003 m. rugsėjo 4 d. nutarimu Nr. 1132 patvirtino Vežėjų (operatorių) parinkimo viešųjų paslaugų išsipareigojimams vykdyti konkurso organizavimo ir viešųjų paslaugų sutarčių sudarymo ir nutraukimo tvarkos aprašą (2010 m. gruodžio 15 d. redakcija), kurio 2 punkte nustatyta, jog pagal kompetenciją sprendimus dėl vežėjų (operatorių) parinkimo viešųjų paslaugų išsipareigojimams vykdyti konkurso būdu priima, konkursą organizuoja, sutartis su konkurso nugalėtojais sudaro ir nutraukia Susisiekimo ministerija ir (ar) savivaldybių institucijos. Šiame apraše, taip pat ir nacionaliniame įstatyminiame reguliavime, nėra nuostatų apie tai, kad Susisiekimo ministerija (arba jos įgaliota institucija) turi galimybę sudaryti tiesiogines sutartis su vežėjais, t. y. neskelbdama konkurso. Kita vertus, atsižvelgdamas į paminėtą Konstitucinio Teismo nutarimą, taip pat Reglamente (EB) Nr. 1370/2007, jo 5 straipsnyje, nustatytą teisinį reguliavimą, teismas neabejoja, kad Susisiekimo ministerija galėjo pavesti LTSA *tam tikrais atvejais* vežėjų atranką atlikti be konkurso, sudaryti sutartis, taip pat pavesti pratęsti jau sudarytas sutartis, tačiau tik laikantis Konstitucijoje, Reglamente (EB) Nr. 1370/2007, įstatymuose, Vyriausybės aktuose nustatyto teisinio reguliavimo.

Pažymėtina, kad nurodytos Vyriausybės patvirtintos vežėjų (operatorių) atrinkimo konkurso būdu taisyklės priimtos Vyriausybei realizavus įstatymo leidėjo deleguotą kompetenciją. Transporto veiklos pagrindų įstatymo 13 str. (redakcija, galiojusi Taisyklių priėmimo metu) numatė, kad Vyriausybė ar jos įgaliota institucija ir (ar) savivaldybių institucijos užtikrina socialiai būtiną transporto paslaugų teikimą visuomenei. Patiriami dėl šių paslaugų teikimo nuostoliai vežėjams (operatoriams) yra kompensuojami Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos ir (ar) savivaldybių. Šiems visuomenės aptarnavimo išsipareigojimams vykdyti vežėjai (operatoriai) parenkami konkurso tvarka (1 dalis). Konkurso organizavimo bei visuomenės aptarnavimo sutarčių sudarymo ir nutraukimo tvarką nustato Vyriausybė. Su konkurso nugalėtoju Vyriausybė ar jos įgaliota institucija ir (ar) savivaldybės institucija sudaro visuomenės aptarnavimo sutartis, kuriose nustatomos keleivių vežimo sąlygos (paslaugų kokybė, veiklos nenutrūkstamumas, reguliarumas, mastas ir kiti reikalavimai), taip pat atlyginimo už suteikiamas paslaugas dydis ir tvarka. Visuomenės aptarnavimo sutarties galiojimo terminas – iki 5 metų (2 dalis).

Pažymėtina, kad Vyriausybės Nutarimas buvo priimtas, be kita ko, atsižvelgiant ir į 1969 m. birželio 26 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 1191/69 dėl valstybių narių veiksmų, susijusių su visuomenės aptarnavimo išsipareigojimų, vykdomų geležinkelio, kelių ir vidaus vandenų transporto srityje, samprata ir 1991 m. birželio 20 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 1893/91, pakeičiantį reglamentą (EEB) Nr. 1191/69 dėl valstybių narių veiksmų, susijusių su visuomenės aptarnavimo išsipareigojimų, vykdomų geležinkelio, kelių ir vidaus vandenų transporto srityje. Reglamentas (EB) Nr. 1370/2007 dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų panaikino Tarybos reglamentus (EEB) Nr. 1191/69 ir (EEB) Nr. 1107/70.

Vyriausybės nutarimu patvirtintoje tvarkoje nustatyta, kad ji reglamentuoja geležinkelių, kelių ir vidaus vandenų transporto vežėjų (operatorių) parinkimo visuomenės aptarnavimo išsipareigojimams vykdyti konkurso organizavimą ir nustato pagrindinius visuomenės aptarnavimo sutarčių sudarymo ir nutraukimo reikalavimus (1 p.). Pagal kompetenciją sprendimus dėl visuomenės aptarnavimo išsipareigojimų vykdymo priima, konkursą organizuoja, sutartis su konkurso nugalėtojais sudaro ir nutraukia Susisiekimo ministerija ir (ar) savivaldybių vykdomosios institucijos (2 p.). Kompetentingos įstaigos, organizuodamos konkursus ir nustatydamos laimėtoją, privalo laikytis lygiateisiškumo, nediskriminavimo, skaidrumo principų (3 p.). Pažymėtina, kad Vyriausybės nutarimu patvirtintoje tvarkoje nenumatyta išimčių konkursams nevykdyti, taip pat sutarčių pratęsimo kitokių atvejų, esamų vežėjų privilegijavimo ar kitokių panašių nuostatų, kurios numatytos šioje byloje taikytinose Taisyklėse.

Iš pacituoto teisinio reglamentavimo matyti, kad Susisiekimo ministerija, rengdama Taisykles, nevysiškai tiksliai įgyvendino Kelių transporto kodekso 18 straipsnio 11 dalies nuostatą, nes Taisyklėse nustatė ne tik leidimų išdavimo sąlygas (kas buvo deleguota), bet ir nustatė vežėjų,



kuriems išduodami leidimai vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais, atrinkimo sąlygas, kas buvo įstatymo leidėjo pavesta Lietuvos Respublikos Vyriausybei. Taisyklėse nustatytas teisinis reguliavimas, kuriuo yra parenkamas vežėjas, kuris veža konkrečiu reguliaraus susisiekimo maršrutu, pasibaigus jo sutarčiai. Taisyklėse įtvirtintas prioritetas su esamu vežėju pasirašyti (pratęsti) sutartį, nenumatant galimybės konkuruoti kitiems kelių transporto vežėjams dėl teisės vežti konkrečiu maršrutu, jei esamas vežėjas pageidauja tęsti vežimą. LTSA veikė pagal šias Susisiekimo ministro patvirtintas Taisykles.

Iš Taisyklių turinio matyti, kad Taisyklėse nustatytas teisinis reguliavimas iš esmės suponuoja nevienodą rinkoje veikiančių vežėjų traktavimą, kadangi vieniems vežėjams bus pratęsimos sutartys be jokios konkurencijos (esamiems konkrečiam maršruto vežėjams), o kitiems – ribojamas patekimas į reguliaraus susisiekimo maršrutais rinką ir galimybė pasirašyti sutartį su LTSA. Preziumuojama, kad vežėjų kelių transportu, kaip juridinių asmenų, teisinė padėtis yra vienoda, todėl abejonių kelia jų priskyrimas vienai ar kitai grupei, atsižvelgiant į tai, ar jie yra anksčiau teikę paslaugas, kas sudaro nelygias sąlygas konkuruojant šioje srityje. Kaip minėta, nors Taisyklių 20 punktas numato sutarties sudarymą konkurso būdu ir sutarties pratęsimą 5 metams, tačiau Taisyklių 14 punktas, numatant baigtinį konkurso organizavimo atvejų sąrašą, neįtvirtina konkurso organizavimo atvejo pasibaigus sutarties terminui. Be to nurodytą Taisyklių nuostatų Taisyklių 12 punkto nuostatos numato, kad nustatant naujus arba keičiant esamus maršrutus turi būti atsižvelgta į interesus dalies vežėjų, vežančių keleivius esamais maršrutais. Taisyklių 16 punkto nuostatos numato, kad LTSA, planuodama keisti maršrutą, pateikia vežėjui raštišką pasiūlymą vežti keleivius pakeistu maršrutu ir tik šiam atsisakius organizuojamas konkursas.

Vadovaujantis Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 2 dalimi, viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktai <...> vertinami kaip Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio pažeidimas, kai nustatoma šių aplinkybių visuma: a) viešojo administravimo subjekto teisės aktas <...> teikia privilegijas arba diskriminuoja atskirus ūkio subjektus ar jų grupes; b) Dėl tokio sprendimo atsiranda ar gali atsirasti konkurencijos sąlygų skirtumų atitinkamoje rinkoje konkuruojantiems ūkio subjektams; c) skirtingos konkurencijos sąlygos nėra lemtos Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimų vykdymo. Privilegijų teikimas arba atskirų ūkio subjektų ar jų grupių diskriminavimas Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje įtvirtintos sąžiningos konkurencijos kontekste sietinas su nevienodų ūkinės veiklos vykdymo sąlygų užtikrinimu.

Taigi, įvertinus nurodytą reguliavimą kyla abejonių, ar Taisyklėse IV-V skyriuose nustatytas teisinis reguliavimas (konkrečiai Taisyklių 14, 20 ir 22 punktai) neprieštarauja aukštesnės teisinės galios aktams, kuriuose numatytas vežėjų parinkimas (atranka) konkurso būdu, išskyrus komerciškai nenaudingus maršrutus ir vežimus, ar Susisiekimo ministras neviršijo jam deleguotos įstatymų leidėjo KTK 18 str. 11 d. kompetencijos, nustatydamas (pakeisdamas) žemesnės galios poįstatyminiu aktu pagal teisinį reguliavimą vienintelį vežėjų atrinkimo būdą (konkursą), perimdamas tik Vyriausybei įstatymo leidėjo deleguotą teisę nustatyti Konkurso organizavimo bei visuomenės aptarnavimo sutarčių sudarymo ir nutraukimo tvarką, taip įtvirtindamas LTSA pareigą privilegijuoti esamus vežėjus, sudarant su jais sutartis be konkurso (pratęsiant teisinius santykius).

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnyje nustatyta:

„Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva.

Valstybė remia visuomenei naudingas ūkines pastangas ir iniciatyvą.

Valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei.

Įstatymas draudžia monopolizuoti gamybą ir rinką, saugo sąžiningos konkurencijos laisvę.

Valstybė gina vartotojo interesus.“

Kaip ne kartą yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtinti principai sudaro vieną visumą – šalies ūkio konstitucinį pagrindą, todėl visų šio straipsnio dalių nuostatos yra tarpusavyje susijusios ir viena kitą papildo; tarp jose įtvirtintų principų yra pusiausvyra, kiekvienas jų aiškintinas nepaneigiant kitų, o pažeidus kurioje nors vienoje straipsnio dalyje esančią teisės normą yra pažeidžiamos ar sudaromos prielaidos pažeisti ir kitose šio straipsnio dalyse išdėstytas teisės normas. Konstitucinio Teismo aktuose (*inter alia* 2008 m. kovo 5 d., 2009 m. balandžio 29 d., 2010 m. rugsėjo 29 d., 2011 m. sausio 6 d., 2015 m. sausio 15 d. nutarimuose)

išdėstyta plati oficialioji konstitucinė doktrina, kuria atskleidžiamas Konstitucijos 46 straipsnio nuostatų turinys.

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva suponuoja *inter alia* sutarčių sudarymo laisvę, sąžiningos konkurencijos laisvę, ūkio subjektų lygiateisiškumą ir kt.; jos yra neatsiejama nuo galimybės asmeniui, norinčiam užsiimti ūkine veikla arba, priešingai, ja nebeužsiimti, be dirbtinių kliūčių patekti į rinką ir iš jos pasitraukti (2006 m. gegužės 31 d., 2009 m. kovo 2 d., 2009 m. balandžio 29 d. nutarimai).

Sąžiningos konkurencijos apsauga yra pagrindinis būdas užtikrinti asmens ir visuomenės interesų darną reguliuojant ūkinę veiklą, sukurti ūkio, kaip sistemos, savireguliaciją, skatinančią optimaliai paskirstyti ekonominius išteklius, veiksmingai juos panaudoti, didinti ekonominį augimą ir kelti vartotojų gerovę; nuostata, kad įstatymas saugo sąžiningos konkurencijos laisvę, reiškia įpareigojimą įstatymų leidėjui įstatymais nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad nebūtų monopolizuojama gamyba ir rinka, būtų užtikrinta sąžiningos konkurencijos laisvė ir būtų numatytos priemonės ir būdai jai apsaugoti; konstitucinė sąžiningos konkurencijos apsaugos garantija suponuoja draudimą ūkinę veiklą reguliuojančioms valstybės valdžios, savivaldybių institucijoms priimti sprendimus, kuriais yra ar gali būti iškreipiama sąžininga konkurencija, ir įpareigoja valstybės valdžios, savivaldybių institucijas teisinėmis priemonėmis užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę (Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 5 d., 2009 m. kovo 2 d., 2009 m. balandžio 29 d. nutarimai).

Pagal Konstituciją valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą, privalo paisyti konstitucinio ūkio subjektų lygiateisiškumo reikalavimo, tiesiogiai susijusio su Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtintu visų asmenų lygiateisiškumo principu, antraip ūkinės veiklos teisinio reguliavimo nebūtų galima laikyti tarnaujančiu bendrai tautos gerovei (Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d., 2006 m. gegužės 31 d., 2009 m. kovo 2 d., 2013 m. gegužės 24 d. nutarimai).

Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, jog įstatymų leidėjas, turėdamas pareigą ūkinę veiklą reguliuoti taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, įstatymais reguliuoja ir keleivių vežėjų ūkinę veiklą, nustato jos sąlygas, reikalavimus šios veiklos vykdymui, jos ribojimus ir draudimus, taip pat keleivių vežėjų ūkinės veiklos kontrolę (2008 m. kovo 5 d. nutarimas). Tai darydamas įstatymų leidėjas turi paisyti Konstitucijos, *inter alia* iš jos 29, 46 straipsnių kylančių imperatyvų.

Reglamento (EB) Nr. 1370/2007, kuris, kaip tiesioginio taikymo Europos Sąjungos teisės aktas, pagal Konstitucijos sudedamosios dalies – Konstitucinio akto „*Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje*“ 2 dalį yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, preambulės 15 punkte nustatyta: „*Sudarius ilgalaikes sutartis, rinka gali tapti uždara ilgiau nei būtina, taip sumažinant teigiamą konkurencinio spaudimo poveikį. Siekiant kuo labiau sumažinti konkurencijos iškreipimus tuo pat metu apsaugant paslaugų kokybę, viešųjų paslaugų sutarčių trukmė turėtų būti ribojama. Sutarties pratęsimas galėtų priklausyti nuo palankaus naudotojų vertinimo. Šiuo požiūriu reikia numatyti galimybę ne daugiau kaip pusei jų pirminės trukmės viešųjų paslaugų sutartis pratęsti tais atvejais, kai viešųjų paslaugų operatorius privalo investuoti į turtą, kurio amortizacijos laikotarpis ypač ilgas, ir – atsižvelgiant į jų konkrečius ypatumus bei apribojimus – atokiausių regionų, nurodytų Sutarties 299 straipsnyje, atveju. Be to, tais atvejais, kai viešųjų paslaugų operatorius investuoja į infrastruktūrą ar riedmenis ir transporto priemones, kurie yra išskirtiniai, nes jiems visiems reikia daug lėšų, ir jei sutartis buvo sudaryta sąžininga konkurso tvarka, sutartį turėtų būti galima pratęsti dar ilgesniam laikui.*“ Reglamento 5 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad kompetentinga institucija, kuri kreipiasi į kitą trečiąją šalį nei vidaus operatorius, viešųjų paslaugų sutartis sudaro konkurso tvarka, išskyrus 4, 5 ir 6 dalyse nurodytus atvejus. Nustatyta konkurso tvarka turi būti atvira visiems operatoriams ir sąžininga, o joje turi būti laikomasi skaidrumo bei nediskriminavimo principų. Reglamento 4 straipsnio 3 dalyje, be kita ko, nustatyta, kad viešųjų paslaugų sutarčių trukmė ribojama ir tarp miestinių bei miesto autobusų paslaugų atveju neviršija dešimties metų, o 4 straipsnio 4 dalyje – atsižvelgiant į turto nuvertėjimo sąlygas, prireikus, viešųjų paslaugų sutarties trukmė gali būti pratęsta ne ilgesniam nei 50 % ankstesnės sutarties trukmės laikotarpiui, jei viešųjų paslaugų operatorius suteikia turto, kuris yra reikšmingas lyginant su bendru turtu, kurio reikia viešųjų paslaugų sutartyje numatytoms keleivinio transporto paslaugoms teikti ir kuris yra daugiausia susijęs su sutartyje numatytoms keleivinio transporto paslaugomis (1 pastraipa), jei tai pateisinama sąnaudomis, susidarančiomis dėl ypatingos geografinės padėties, viešųjų paslaugų

sutarčių, nurodytų 3 dalyje, trukmė atokiausiuose regionuose gali būti pratęsiama daugiausia 50 % (2 pastraipa).

Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad viešojo administravimo subjektams draudžiama priimti teisės aktus arba kitus sprendimus, kurie teikia privilegijas arba diskriminuoja atskirus ūkio subjektus ar jų grupes ir dėl kurių atsiranda ar gali atsirasti konkurencijos sąlygų skirtumų atitinkamoje rinkoje konkuruojantiems ūkio subjektams, išskyrus atvejus, kai skirtingų konkurencijos sąlygų neįmanoma išvengti vykdant įstatymų reikalavimus.

Taisyklių 15 punkte nustatyta, kad vežėjas, kuriam kompetentinga įstaiga leidimą panaikino arba nepratęsė jo galiojimo termino vadovaudamasi šių taisyklių 25 ir 22 punktų nuostatomis (išskyrus atvejį, kai pratęsti terminą nepageidauja pats vežėjas), 1 metus nuo leidimo panaikinimo ar jo galiojimo termino nepratęsimo datos negali dalyvauti kompetentingos įstaigos organizuojamuose konkursuose. Taisyklių 20 punkte, be kita ko, nustatyta, kad su konkursą laimėjusiu vežėju Administracija sudaro keleivių vežimo tolimojo reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais sutartį arba papildo jau sudarytą sutartį, o sutartis sudaroma ne ilgiau kaip 5 metams. Taisyklių 22 punkte, be kita ko, nustatyta, jog pasibaigus sutarties ir leidimo (-ų) galiojimo terminui, jis gali būti pratęsiamas, kompetentingai įstaigai su vežėju sudarant naują sutartį ir išduodant naują (-us) leidimą (-us), jei pratęsti sutartį ir leidimą (-us) pageidaujantis vežėjas laikėsi šių taisyklių reikalavimų ir sutartyje nustatytų sąlygų; sutarties ir leidimo (-ų) galiojimo terminas pratęsiamas ne ilgiau kaip 5 metams.

Paminėtas Taisyklių teisinis reguliavimas reiškia, kad su konkursą laimėjusiu vežėju gali būti sudaryta pagrindinė sutartis 5 metams (20 punktas), o taip pat sutartis gali būti pratęsta dar 5 metams (bet ne ilgiau), jei vežėjas laikėsi sutarties ir Taisyklėse nustatytų reikalavimų (iš viso – ne ilgiau 10 metų). Taisyklių 15 punkte nustatytą teisinę sankciją (1 metus nuo leidimo panaikinimo ar jo galiojimo termino nepratęsimo datos negali dalyvauti kompetentingos įstaigos organizuojamuose konkursuose) reikia sieti tik su leidimo panaikinimo ir jo galiojimo nepratęsimo, kai yra pažeidžiami sutarties ar Taisyklių reikalavimai, faktais.

Apibendrinus tai, kas išdėstyta, teismui kyla abejonių, ar Taisyklių IV-V skyriuose nustatytas reguliavimas, kuriuo nustatyta vežėjų atrinkimo procedūra išduodant leidimus vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais, eliminuojant konkurso vykdymą pasibaigus sutarties terminui, neprieštarauja Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 18 straipsnio 11 daliai, 17-1 straipsnio 1-3 dalims, Transporto veiklos pagrindų įstatymo 13 str. 1-2 dalims, 2003 m. rugsėjo 4 d. nutarimu Nr. 1132 patvirtintai Vežėjų (operatorių) parinkimo visuomenės aptarnavimo įsipareigojimams vykdyti konkurso organizavimo ir visuomenės aptarnavimo sutarčių sudarymo ir nutraukimo tvarkai, Konkurencijos įstatymo 4 str., Konstitucijos 46 str. ir 29 str., Reglamento nurodyto 4 ir 5 str. nuostatomis.

Taip pat teismas atskirai papildomai abejoja Taisyklių 22 punkto (santykiyje su Taisyklių 20 punktu) reguliavimo, pagal kurį sutarties trukmė gali būti pratęsta 100 % ankstesnės sutarties trukmės laikotarpiui, atitiktimi Reglamento (EB) Nr. 1370/2007 4 straipsnio 4 daliai, pagal kurią sutarties trukmė gali būti pratęsta ne ilgesniam nei 50 % ankstesnės sutarties trukmės laikotarpiui. Tokiu Taisyklių reguliavimu sudaromos prielaidos rinkai tapti uždara ilgiau nei būtina, taip sumažinant teigiamą konkurencinio spaudimo poveikį, nepagrįstai ribojant naujų ūkio subjektų įėjimą į rinką, taip juos nepagrįstai išskiriant ar net diskriminuojant, o valstybė (jos institucija – Susisiekimo ministerija, atliekanti viešojo administravimo funkcijas) traktuotina kaip netinkamai sureguliusi ūkio laisvės ir konkurencinius santykius, nes be jokio pagrįsto teisinio pagrindo numatė ilgesnį terminą pratęsti sutartis be konkurso vykdymo nei Reglamente nustatytasis. Todėl, teismo vertinimu, Taisyklių 22 punkte nustatytas teisinis reguliavimas, pagal kurį sutarties trukmė gali būti pratęsta 100 % ankstesnės sutarties trukmės laikotarpiui, prieštarauja Konstitucijos 29, 46 straipsniams, Reglamento (EB) Nr. 1370/2007 4 straipsnio 3-4 dalių nuostatomis, pagal kurią sutarties trukmė gali būti pratęsta ne ilgesniam nei 50 % ankstesnės sutarties trukmės laikotarpiui esant numatytiems pagrindams, Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 2 daliai.

Sprendimo priėmimo metu, išnagrinėjus bylą iš esmės, iškilus teisėjų kolegijai abejonių dėl taikytino teisės akto – Taisyklių – atitikties aukštesnės galios teisės aktams, remiantis ABTĮ 81

straipsnio 9 dalimi, siekiant nustatyti naujas aplinkybes, turinčias reikšmės bylai, ištirti naujus įrodymus, atnaujintinas bylos nagrinėjimas iš esmės ir kreipiamasi į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą dėl centrinės institucijos priimto norminio teisės akto teisėtumo.

Teismas, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 81 straipsnio 9 dalimi, 100 straipsnio 1 dalies 6 punktu, 101 straipsnio 1 dalies 3 punktu, 107 ir 108 straipsniais,

n u t a r i a:

Atnaujinti administracinės bylos nagrinėjimą iš esmės.

Kreiptis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą su prašymu ištirti, ar:

1) Leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. vasario 14 d. įsakymu Nr. 3-62 (Žin., 2006, Nr. 23-768) IV-V skyriuose nustatytas teisinis reguliavimas (konkrečiai imant Taisyklių 14, 20, 22 punktai), kuriuo sistemiškai nustatyta vežėjų atrinkimo procedūra išduodant leidimus vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais, eliminuojant konkurso vykdymą pasibaigus sutarties terminui, neprieštarauja 2003 m. rugsėjo 4 d. nutarimu Nr. 1132 patvirtintai Vežėjų (operatorių) parinkimo visuomenės aptarnavimo įsipareigojimams vykdyti konkurso organizavimo ir visuomenės aptarnavimo sutarčių sudarymo ir nutraukimo tvarkai, Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 18 straipsnio 11 daliai, 17-1 straipsnio 1-3 dalims, Transporto veiklos pagrindų įstatymo 13 straipsnio 1-2 dalims, Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 1-2 dalims, Konstitucijos 29, 46 straipsniams, Reglamento (EB) Nr. 1370/2007 4 straipsnio 3 ir 4 dalims ir 5 straipsnio 3 daliai.

2) Leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. vasario 14 d. įsakymu Nr. 3-62 (Žin., 2006, Nr. 23-768), 22 punkte nustatytas teisinis reguliavimas, pagal kurį sutarties trukmė gali būti pratęsta (sudaryta pakartotinai be konkurso) 100 % ankstesnės sutarties trukmės laikotarpiui, neprieštarauja Konstitucijos 29, 46 straipsniams, Reglamento (EB) Nr. 1370/2007 4 straipsnio 4 dalies nuostatai, pagal kurią sutarties trukmė gali būti pratęsta ne ilgesniam nei 50 % ankstesnės sutarties trukmės laikotarpiui, Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio 2 daliai.

Priėmus prašymą dėl norminio teisės akto teisėtumo ištyrimo, sustabdyti administracinę bylą Nr. eI4-4518-816/2020 (teisminio proceso Nr. 3-61-3-02566-2020 6) iki Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas išnagrinės šį prašymą.

Nutartis neskundžiama.

Teisėjai

Jovita Einikienė

Violeta Petkevičienė

Ernestas Spruogis