



Seimo kanceliarijos Teisės departamentui

2022-05-02 Nr. S-020

Siunčiama el. paštu:

td@lrs.lt; andrius.kabisaitis@lrs.lt

Siunčiama tik el. paštu

DĖL TEISĖS AKTO PROJEKTO

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija (toliau – **Ministerija**) 2022 m. balandžio 22 d. įregistravo ir paskelbė derinimui Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 11, 18 straipsnių pakeitimo ir Kodekso papildymo 17², 18² straipsniais įstatymo projektą Nr. 22-6396 (toliau – **KTK projektas**).

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Seimo statuto 136 straipsniu dėl užregistruoto įstatymo projekto Seimo kanceliarijos Teisės departamentas ne vėliau kaip per 7 darbo dienas nuo gavimo dienos pateikia išvadas, ar tas projektas atitinka Konstituciją, įstatymus, teisėkūros principus ir teisės technikos taisykles, taip pat ar kartu pateikti dokumentai atitinka šio statuto reikalavimus.

Lietuvos keleivių vežimo asociacija (toliau - **Asociacija**) sunerimusi, kad pagrindinis keleivių vežimą reglamentuojantis dokumentas buvo paruoštas ir įregistruotas nesuderinus KTK projekto su socialiniais partneriais – Asociacija, Lietuvos savivaldybių asociacija (toliau – **LSA**) bei Lietuvos nacionaline vežėjų automobiliais asociacija "LINAVAL" (toliau – **Linava**) bei parengtas nesilaikant teisėkūros principų ir teisės technikos taisyklių. Todėl tikimės, kad Seimo kanceliarijos Teisės departamentas pateiks pastabas dėl KTK projekto.

Asociacija ir Linava raštu kreipėsi į Ministeriją, kuriame nurodė, kad vieningai palaiko atviros reguliuojamos rinkos modelį, kuris spręstų Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos (toliau – **Konkurencijos taryba**) ir teismų identifikuotas problemas, užtikrintų naujų vežėjų patekimą į rinką, bet tuo pačiu išlaikytų stabilumą tolimajame susisiekime. Besikreipiančios asociacijos pasiūlė (i) bendradarbiaujant su socialiniais partneriais parengti teisės aktų projektus, kuriais būtų reglamentuojamas atviros reguliuojamos rinkos modelis, (ii) suderintus teisės aktų projektus teikti svarstyti Seimo komitetams ir Seimui.

LSA taipogi raštu kreipėsi į Ministeriją, kuriame paprašė artimiausiu metu inicijuoti Susisiekimo ministerijos Patariamąsios tarybos¹ posėdį, kad prieš Ministerijai priimant sprendimą dėl modelio pasirinkimo, dalyvaujant visoms suinteresuotoms šalims būtų papildomai apsvarstyti galimi sprendimai ir pasirinktas toks tolimojo susisiekimo autobusais organizavimo būdas, kuris, visų pirma, atliktų vartotojų ir aplinkosauginius tikslus bei užtikrintų esamos tolimojo susisiekimo sistemos stabilumą.

Ministerijos Patariamąsios tarybos posėdis įvyko 2022 m. balandžio 19 d., kuriame Ministerija tik konstatavo, kad pasirenka reguliuojamą liberalų modelį. Šis modelis bei parengto KTK projekto nuostatos nebuvo pristatytos bei išdiskutuotos Patariamąsios tarybos posėdžiuose. Pasiūlius sukurti darbo grupę, tai irgi buvo atsisakyta padaryti. KTK projektas paruoštas vienašališkai tik Ministerijos, nederinant jo su socialiniais partneriais ir išsamiai neįvertinus įtakos bei poveikio tolimajam susisiekimui.

Nors Ministerija deklaruoja, kad ji pasirinko reguliuojamą liberalų modelį, tačiau pateiktame KTK projekte jis nėra atspindėtas, o KTK siūlomais pakeitimais iš esmės reformuojama tolimojo susisiekimo organizavimo tvarka, kuri turės reikšmingą neigiamą poveikį vartotojų interesams, vežėjams ir aplinkai. Be to, sudaro sąlygas transporto rūšių diskriminacijai, suteikiant nepagrįstą konkurencinį pranašumą geležinkelio transportui.

¹ Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2019 m. lapkričio 21 d. įsakymas „Dėl patariamąsios tarybos dėl reguliaraus susisiekimo autobusais transporto teisinio reglamentavimo Lietuvoje“ ir vėlesni pakeitimai.

Šiuo metu keleivių vežimą reglamentuoja įstatymo lygmens dokumentas Kelių transporto kodeksas (toliau – **KTK**) ir poįstatyminiai aktai – Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. vasario 14 d. įsakymu Nr. 3-62 patvirtintos Leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo taisyklės (toliau – **Taisyklės**), Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2011 m. balandžio 13 d. įsakymu Nr. 3-223 patvirtintos Keleivių ir bagažo vežimo taisyklės, Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2003 m. gruodžio 31 d. įsakymu Nr. 3-734 patvirtinti Autobusų stočių veiklos nuostatai ir kiti dokumentai.

Aiškinamajame rašte Ministerija nurodo, kad KTK projekto tikslas - tinkamai įgyvendinti Konkurencijos tarybos ir teismų sprendimus. Priėmus KTK projektą, įstatyme, o ne įstatymo įgyvendinamajame teisės akte, bus reglamentuotos esminės ūkinės veiklos sąlygos organizuojant keleivių vežimo tolimojo reguliaraus susisiekimo maršrutais veiklą.

Taipogi nurodoma, kad priėmus KTK projektą, teisinio reguliavimo neigiamų pasekmių nenumatoma. KTK projektu iš esmės nėra nustatomas ar keičiamas esamas teisinis reguliavimas, todėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas, vadovaujantis Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 6 d. nutarimu Nr. 276 „Dėl Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“, 4 punktu, neatliekamas.

Tačiau, kaip minėta, KTK projektu iš tiesų ne tik įgyvendinami Konkurencijos tarybos ir teismų sprendimai, tačiau iš esmės keičiama keleivių vežimo kelių transportu nusistovėjusi tvarka, neatlikus jokios poveikio tolimajam susisiekimui, keleiviui, vežėjams, aplinkosauginiams tikslams analizės.

Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo (toliau – **Teisėkūros pagrindų įstatymas**) 15 straipsnio 1 dalis nustato, kad *„Rengiant teisės akto, kuriuo numatoma reglamentuoti iki tol nereglamentuotus santykius, taip pat kuriuo iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas, projektą, privalo būti atliekamas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas. Šio vertinimo išsamumas turi būti proporcingas galimoms numatomo teisinio reguliavimo pasekmėms. Sprendimą dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo priima teisės akto projekto rengėjas“*.

Šio straipsnio 2 dalis nustato, kad *„Atliekant numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, nustatomas galimas teigiamas ir neigiamas poveikis to teisinio reguliavimo sričiai, asmenims ar jų grupėms, kuriems bus taikomas numatomas teisinis reguliavimas. Atsižvelgiant į teisės akte numatomo naujo teisinio reguliavimo pobūdį, mastą, turi būti įvertinamas poveikis ekonomikai, konkurencijai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, teisinei sistemai, kriminogeninei situacijai, korupcijos mastui, aplinkai, administracinei naštai, regionų plėtrai, reglamentuojamoms profesijoms ir kitoms sritims“*, 3 dalis nustato, kad *„Įstatymo ar kito Seimo teisės akto projekte numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai pateikiami aiškinamajame rašte arba atskiru dokumentu“*.

Taigi, vadovaujantis Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 straipsniu rengiant šį KTK projektą, kuriuo iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas, Ministerija privalėjo atlikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio išsamų vertinimą.

Išsamaus vertinimo poreikį pripažįsta ir Ministerija bei LTSA, inicijuodamos Lietuvos tolimojo susisiekimo sistemos studiją parengimą. Tik 2022 m. kovo 15 d. LTSA paskelbė konkursą parengti Lietuvos tolimojo susisiekimo sistemos studiją. Vadinasi, Ministerija ir LTSA pripažįsta, kad tik ši studija gali parodyti koks tolimojo susisiekimo modelis yra efektyviausias ir geriausiai užtikrina keleivių interesus (maršrutų kryptis, kiekius, dažnumą, susisiekimo galimybių derinimą su kita transporto rūšimi ir pan.). Ne ką svarbiau išgryninti valstybės interesus ir atsakomybes, užtikrinti nacionalinį saugumą, užkertant kelią rinkoje atsirasti nepatikimų valstybių vežėjams, bei užtikrinti efektyvią konkurenciją tarp vežėjų.

Taip pat Ministerija nurodo, kad įstatymų projektams įgyvendinti papildomų biudžeto lėšų 2022 metams nereikės, tačiau KTK projektu bus numatytas viešųjų paslaugų teikimo organizavimas tolimojo susisiekimo maršrutais. Todėl tikslėsnis kitiems metams reikalingas valstybės biudžeto lėšų kiekis bus aiškus nustačius šios paslaugos poreikį. 2022 m. balandžio 14 d. duomenimis iš 306 tolimojo susisiekimo maršrutų 61 maršrutas buvo sustabdytas dėl Covid – 19 pandemijos ir šių maršrutų sustabdymas vis dar nėra atšauktas pačių vežėjų. Manytina, kad šie maršrutai nėra finansiškai naudingi vežėjams. Todėl įsigaliojus KTK projekto pakeitimams tokie maršrutai būtų organizuojami viešųjų paslaugų teikimo būdu ir finansuojami valstybės biudžeto lėšomis. Preliminariais skaičiavimais reikės apie 1 mln. Eur. papildomų biudžeto lėšų viešųjų paslaugų teikimui organizuoti 61 tolimojo susisiekimo maršrutui 2023 metais.

Primename, kad šiuo metu tolimojo susiekimo paslaugų teikimas nėra finansuojamas iš valstybės biudžeto. Tuo tarpu nauju reguliavimu Ministerija numato, kad tam tikros kryptys taps nepatrauklios tolimojo susisiekimo vežėjams, todėl valstybė turės patirti papildomas biudžeto išlaidas. Kiek tokių maršrutų bus, aiškinamajame rašte nenurodoma. Jokių skaičiavimų taip pat. Tam kad neatsirastų „pilkos“ zonos be tolimojo susisiekimo, kas sukeltų nepatogumą keleiviams ir žmonių nepasitenkinimą viešuoju transportu, savivaldybės privalės didinti dotacijas vietiniam (priemiestiniam) susisiekimui, nes šis patirtų didesnius nuostolius aptarnaudamas nepelningus ir mažiau keleiviams paklausius maršrutus.

Tolimasis susisiekimas ir susisiekimas geležinkelių transportu yra tarpusavyje konkuruojančios veiklos sritys, kadangi geležinkelių transporto maršrutai dažnai sutampa su tolimojo susisiekimo autobusų maršrutais. Vadinas, Ministerijai suteikiant prioritetą geležinkelių transportui, tam tikri tolimojo susisiekimo maršrutai taps nepatrauklūs keleiviams, jiems sumažės galimybė rinktis kuo autobusu ar traukiniu važiuoti. Atitinkamai tokie maršrutai turės būti subsidijuojami valstybės.

Drįstame abejoti Ministerijos nurodomais preliminariais skaičiavimais, išsamiai neįvertinus visų geopolitinių, ekonominių ir reguliacinių pokyčių. Akcentuotina, kad dėl karo Ukrainoje bei Rusijai ir Baltarusijai taikomų sankcijų nuolat brangsta degalai ir kiti energetiniai resursai, infliacija Lietuvoje siekia 10-15 proc. Nuo 2023 m. sausio 1 d. 5-10 kartų išaugs kelių rinkliava (e-tolling), 2-3 kartus jau padidėjo taršos mokestis. Didėja darbo užmokestis, numatoma naikinti kompensacijas už kilnojamojo darbo pobūdį (naikinama Darbo kodekso 144 str. 8 d. nuostata). Todėl neatsakingai iš esmės reformuojant tolimojo susisiekimo sistema, biudžetinių lėšų poreikis gali išaugti iki 4-5 mln. EUR per metus, o netgi tikėtina dar daugiau - iki 10 mln. EUR.

Sutinkame, kad Covid –19 pandemijos metu tam tikrų maršrutų sustabdymas buvo neišvengiamas. Tačiau siekiant užtikrinti susisiekimo tinklo „padengimą“ visoje Lietuvos teritorijoje, būtinas efektyvus ir proporcingas reguliavimas. Tokiu atveju vežėjai ir toliau turės paskatą veikti savo rizika bei kaštais bei užtikrinti tolimąjį susisiekimą visais šiuo metu esančiais maršrutais.

Ministerijos KTK projektu siūloma Lietuvos tolimojo susisiekimo sistemos pertvarka iš esmės neišanalizuota, ir neišdiskutuota su socialiniais partneriais. Tik turint Lietuvos tolimojo susisiekimo sistemos studijos rezultatus, galima bus priimti tinkamus sprendimus ir iš esmės keisti teisinį reguliavimą, jeigu toks poreikis bus nustatytas.

Pažymėtina ir tai, kad Teisėkūros pagrindų įstatymas 3 straipsnio 2 dalis numato, kad teisėkūroje vadovaujamasi teisėkūros principais, įskaitant tikslingumo, proporcingumo, efektyvumo, aiškumo ir sistemiškumo principus.

Asociacijos nuomone, rengdama KTK projektą Ministerija nesilaikė teisėkūros principų ir teisės technikos taisyklių.

Pirmiausia, proporcingumo principas reiškia, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią našą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti. Šiuo KTK projektu vežėjams numatomi nauji papildomi įpareigojimai, pavyzdžiui dėl negaliųjų ir riboto judumo asmenų aptarnavimo galimybių, dėl autobusų reikalavimų (privalo atitikti ne žemesnį, nei Euro 5 autobusų išmetamųjų teršalų standartą ir būti ne senesni nei 10 m.) ir pan., nenumatant jokie pereinamojo laikotarpio šiems reikalavimams įvykdyti.

Antra, efektyvumo principas reiškia, kad rengiant teisės akto projektą turi būti įvertinamos visos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos ir pasirenkama geriausia iš jų. Manome, kad Ministerija realiai nevertino socialinių partnerių pasiūlytų alternatyvų, o priėmė vienašališką ir išsamiai neįvertintą bei neišdiskutuotą sprendimą, kuris jam įsigaliojus destabilizuos situaciją rinkoje ir neigiamai paveiks keleivius.

Trečia, KTK projektas nėra aiškus. Šio principo įgyvendinimas pasireiškia tuo, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas. Projekte nėra išlaikytas sistemiškumas tarp pačių KTK projekto nuostatų bei poįstatyminių aktų. Sistemiškumo principas reiškia, 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 įsigaliojusių kartu su įstatymu ar atskiromis jo nuostatomis, kurias šie teisės aktai įgyvendina.

Kaip jau buvo paminėta aukščiau, šiuo metu keleivių vežimą reglamentuoja dokumentų visuma - įstatymo lygmens dokumentas KTK ir poįstatyminiai aktai. Tuo tarpu į KTK projektą yra perkeliamos nuostatos iš poįstatyminių aktų, tačiau pačių poįstatyminių aktų pakeitimų projektai nėra parengti ir pateikti derinimui. Todėl

nėra aišku ar poįstatyminių aktų nuostatos neprieštaraus ir/ar nedubliuos KTK projekto nuostatų. Nematant viso paketo, apskritai nebėra aišku, kaip reikės dirbti.

Pavyzdžiui, KTK projektą siūloma papildyti 11 straipsnio 8 ir 9 dalimis, kurios numato reikalavimus autobusų stotims. Analogiškai punktai yra numatyti Autobusų stočių veiklos nuostatuose (IV skyriuje). KTK projektą siūloma papildyti 18 straipsnio 4¹ dalimi, tačiau duomenys, kurie turi būti nurodyti keleivių vežimo užsakomuoju reisų sutartyje dubliuojasi su Keleivių ir bagažo vežimo taisyklių 7 punktu.

KTK projektas papildomas nauju 18² straipsniu, kuriame reglamentuojami leidimų vežti keleivius tolimojo reguliaraus susisiekimo maršrutu išdavimas, galiojimo sustabdymas, galiojimo sustabdymo panaikinimas ir panaikinimas, keleivių tolimojo reguliaraus susisiekimo maršrutu vežimo veiklos sąlygos. Šiame straipsnyje įtvirtinamos poįstatyminio lygmens teisinio reguliavimo nuostatos, kurios šiuo metu iš dalies numatytos ir ateiityje turėtų būti numatytos Taisyklėse.

Manome, kad KTK turėtų įtvirtinti pagrindinius leidimų išdavimo, maršrutų ir tvarkaraščių sudarymo principus. O detali leidimų išdavimo tvarka, maršrutų ir tvarkaraščių sudarymo tvarka turėtų būti numatoma poįstatyminiuose teisės aktuose.

Dar vienas ydingos teisėkūros pavyzdys kuomet KTK projektas papildomas nauja sąvoka „Regioninis susisiekimas“, tačiau toliau KTK projekte ši sąvoka nenaudojama. Nenumatomas regioninio susisiekimo įgyvendinimas ir santykis su tolimojo bei vietinio susisiekimo maršrutų tinklu. Išskyla daugybė klausimų (i) ar regionai sutampa su buvusiomis apskritimis, (ii) kaip gali būti organizuojami maršrutai tarp dviejų gretimų savivaldybių, kurios patenka į skirtingus regionus, (iii) kokia regioninių maršrutų sąveika su tolimojo susisiekimo autobusų maršrutais, (iv) koks numatomas regioninių maršrutų finansavimas, į kurios nėra atsakymų nei KTK projekte, nei aiškinamajame rašte.

Aiškinamajame rašte Ministerija nurodo, kad KTK projektui įgyvendinti reikės pakeisti Taisyklės bei Keleivių ir bagažo vežimo taisyklės. Šie teisės aktai turės būti priimti iki 2022 m. birželio 30 d. KTK projekto 5 straipsnio 2 dalis numato, kad Ministerija iki 2022 m. rugsėjo 30 d. priima šio įstatymo įgyvendinamuosius teisės aktus. Taigi, nėra tikslu ir aišku kokie poįstatyminiai aktai turės būti priimami ar keičiami bei kokiais terminais. Kaip akcentavome aukščiau keleivių vežimą reglamentuoja ne tik Taisyklės ir Keleivių ir bagažo vežimo taisyklės, bet ir kiti poįstatyminiai teisės aktai. Be to Ministerijos aiškinamajame rašte bei KTK projekte nurodyti terminai skiriasi.

Kadangi KTK projektu reglamentuojami ne visiškai nauji teisiniai santykiai, o tęstinė tolimojo susisiekimo veikla, nėra aišku kaip bus įgyvendinama ir vykdoma KTK projektu numatoma tvarka.

KTK projektu numatoma, kad šis įstatymas įsigalioja 2023 m. kovo 31 d. Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimu esamos sutartys su vežėjais paliktinos galioti iki jų galiojimo termino pabaigos, t.y. irgi 2023 m. kovo 31 d. Akivaizdu, kad nauji leidimai pagal KTK projektą nebus išduoti per vieną dieną.

Vežėjai, siekiantys įgyti leidimą, privalės atitikti KTK projekto patvirtintus reikalavimus, sudaryti sutartis su autobusų, geležinkelių stotimis, oro uostais ir gauti savivaldybių raštiškus sutikimus dėl sustojimo vietų, suderinti tvarkaraščius pagal patvirtintus maršrutus ir pan. Taipogi atlikti maršruto pelningumo skaičiavimus, identifikuojant, ar vežėjas savo kaštais ir verslo rizika bus pajėgus vežti konkrečiu maršrutu. Tačiau vežėjai šiuo metu to negali padaryti, kadangi konkretūs maršrutai, kurie planuojami įgyvendinant KTK projekto nuostatas, LTSA nėra numatyti iki šiol. Nėra aišku, ar išliks tapatūs esamiems maršrutams, ar bus tvirtinami visiškai nauji maršrutai.

Matome didelę tolimojo susisiekimo sistemos destabilizavimo grėsmę, kuri pirmiausia atsilieps keleiviams, tačiau neigiamas pasekmės pajus vežėjai, savivaldybės bei valstybė.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, Seimo kanceliarijos Teisės departamento prašome įvertinti KTK projektą, atsižvelgiant į pastabas, kurias Asociacija pateikia šiame rašte.

Pagarbiai

Prezidentas

Gintaras Nakutis

8 655 83009, gintaras.nakutis@lkva-asociacija.lt