

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai

2022-05-06 Nr.S-023

Lietuvos Vyriausybės kanceliarijai

Lietuvos Respublikos Seimo ekonomikos komitetui

Siunčiama el. paštu:
sumin@sumin.lt
LRVkanceliarija@lr.lt
ekonkt@lrs.lt

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**). Visi suinteresuoti asmenys gali teikti pastabas ir pasiūlymus 10 darbo dienų nuo KTK projekto paskelbimo.

Lietuvos keleivių vežimo asociacija (toliau – **Asociacija**) sunerimusi, kad pagrindinis keleivių vežimą kelių transportu 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**).

2022 m. kovo 23 d. 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 identifiкуotas problemas, užtikrintų naujų vežėjų patekimą į rinką, bet tuo pačiu išlaikytų stabilumą tolimajame susisiekime. Kartu su raštu Asociacija ir Linava pateikė atviros reguliuojamos rinkos modelio gaires (**pridedamas priedas Nr. 1**). 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.

2022 m. kovo 23 d. LSA taip pat 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, atlieptų 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 nekokybiškai ir vienašališkai tik Ministerijos, nederinant jo su socialiniais partneriais ir išsamiai neįvertinus įtakos bei poveikio ne tik tolimajam susisiekimui, bet ir viso kelių viešojo transporto sistemai. Todėl apskritai negali būti net normaliai įvertinamas, svarstomas ar diskutuojamas, ir juo labiau tęsiamos jo derinimo procedūros.

Nors Ministerija deklaruoja, kad ji pasirinko reguliuojamą liberalų modelį, tačiau pateiktame KTK projekte jis nėra atspindėtas. KTK siūlomais pakeitimais iš esmės reformuojama tolimojo susisiekimo organizavimo

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.

tvarka, o regioninio susisiekimo apibrėžimas siaurina priemiestinį susisiekimą tik vienos savivaldybės ribose, t.y. naikina priemiestinius maršrutus tarp dviejų greta esančių savivaldybių. Taip pat, neaiškus regioninio susisiekimo įgyvendinimas ir santykis su tolimojo ir vietinio susisiekimo sistemomis.

Tai turės reikšmingą neigiamą poveikį vartotojų interesams, savivaldybėms, vežėjams ir aplinkai. Be to, nesudaromos vienodos konkurencinės sąlygos transporto rūšims, suteikiant pranašumą geležinkelio transportui ten, kur neteikiamos tolimojo susisiekimo viešosios paslaugos².

Asociacijos nuomone, šis KTK projektas reformuotų visą kelių viešojo transporto sistemą, jis nesuprantamas, neaiškus ir neatitinka kodekso lygio dokumentui keliamų reikalavimų, o socialiniai partneriai įvelti į beprasmes diskusijas, siekiant suprasti kaip galėtų veikti teisės normos jas įgyvendinant.

Atsižvelgiant į tai, Asociacija **negali pritarti šiam KTK projektui, siūlo jį gražinti** diskusijoms su socialiniais partneriais Patariamąsios tarybos ar kituose formatuose, taip pat surengti viešas konsultacijas ir tik įvertinus visas aplinkybes, registruoti naują projektą teisės aktų sistemoje.

Asociacija žemiau pateikia nepritarimo motyvus ir juo pagrindžiančias konkrečias pastabas bei tikisi, kad Ministerija detaliau paaiškins pasirinkto modelio įgyvendinimo mechanizmą.

1. Esamas keleivių vežimo kelių transportu reguliavimas

Šiuo metu keleivių vežimą kelių transportu 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.

Rinkoje veikia daugiau kaip 40 vežėjų, tarp jų 29 savivaldybių valdomos įmonės. Tolimojo susisiekimo paslaugų teikimas nėra finansuojamas iš valstybės ir savivaldybių biudžetų. Paslaugų sistemos išlaikymo kaštai ir verslo rizika tenka vežėjams. Vežėjai investuoja į infrastruktūrą, transporto priemones (naujus autobusus) ir keleivių aptarnavimo kokybę (sudaroma konkurencinga kainodara, konkuruojama teikiant papildomas paslaugas keleiviams, pvz., interneto paslaugas, bilietų pirkimo programėles ir t.t.).

Šiuo metu esami vežėjai sudarę sutartis ir jiems išduoti leidimai keleiviams vežti konkrečiais maršrutais be organizuoto konkurso, sutartys ir išduoti leidimai buvo pratęsiami kas 5 metus. Taigi, Taisyklėse numatyta konkursų organizavimo tvarka iš esmės nebuvo taikoma, o esami vežėjai jau kelis dešimtmečius aptarnauja keleivius nusistovėjusiais maršrutais.

Taisyklės numato, kad konkursas organizuojamas tam tikrais atvejais, pavyzdžiui, kai nustatomas naujas maršrutas, keičiamas maršrutas, o esamas vežėjas atsisako vežti keleivius pakeistu maršrutu, panaikinamas arba nepratęsiamas esamam vežėjui išduoto leidimo galiojimo terminas. Tačiau realiai konkursai buvo organizuojami tik naujiems maršrutams, bet, dažniausiai, nesėkmingai, nes konkursuojami maršrutai buvo nepelningi arba ginčai persikeldavo į teismus.

Svarbu akcentuoti, kad tik vieno ūkio subjekto skundo pagrindu Konkurencijos taryba pradėjo tyrimą dėl konkurencijos problemų tolimojo susisiekimo rinkoje. Konkurencijos taryba identifikavo, kad nors Taisyklės numatė konkursų organizavimą vežėjui parinkti, tačiau *de facto* konkursai nebuvo organizuojami. Taigi, rinka jau dešimtmečius veikia pagal nusistovėjusią praktiką be skelbiamų konkursų.

2020 m. liepos 14 d. nutarimu Nr. 1S-77 (2020) „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro įsakymu patvirtintų Leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo taisyklių ir Lietuvos transporto saugos administracijos (toliau – **LTSA**) veiksmų jas įgyvendinant atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams“ Konkurencijos taryba identifikavo, kad nauji vežėjai neturi galimybių patekti į rinką bei teikti paslaugas keleiviams, todėl įpareigojo LTSA organizuoti konkurencingą procedūrą naujiems vežėjams parinkti.

² Pavyzdžiui, 18² straipsnio 2 dalies 4 punktas.

Nagrinėjant bylą dėl Konkurencijos tarybos priimto nutarimo panaikinimo buvo iškelta problema, kad esminiai rinkos reguliavimo principai yra įtvirtinti Taisyklėse, kai tuo tarpu tai turėtų būti reglamentuota įstatymo lygmeniu.

Todėl Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad Taisyklių 22 ir 14.5 punktai prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui. Reguliavimas, susijęs su sutarčių pratęsimu, gali būti įtvirtinamas ne žemesnės galios nei įstatymas teisės akte.

Vilniaus apygardos administracinis teismas nusprendė, kad esamos sutartys su vežėjais paliktinos galioti iki jų galiojimo termino pabaigos, o LTSA įpareigotina ne vėliau kaip iki 2022 m. gruodžio 31 d. organizuoti tolimojo reguliaraus susisiekimo maršrutų, kuriais veža vežėjai pagal pratęstas sutartis, konkurencingą procedūrą naujiems vežėjams parinkti.

Įstatymo leidėjas turi diskrecijos teisę numatyti konkurencingos procedūros organizavimo būdus. Šie būdai gali būti įvairūs, tiek organizuojant formalų ir sudėtingą konkursą, tiek kitais paprastesniais būdais, išduodant leidimus visiems vežėjams. Tikslas - rinkos atvirumas, užtikrinant galimybę rinkoje veikti visiems norintiems vežėjams.

Atitinkamai Ministerija iki sutarčių galiojimo pabaigos turėtų išspręsti šias dvi problemas: (i) perkelti reguliavimą į įstatyminį lygį, tokiu būdu įvykdyti Konkurencijos tarybos ir teismų sprendimus ir (ii) atverti rinką naujiems vežėjams. Tuo tarpu, Asociacijos nuomone, esminius tolimojo susisiekimo reguliavimo pokyčius atlikti galima tik gavus ir įvertinus Lietuvos tolimojo susisiekimo sistemos studijos rezultatus³.

Akcentuotina tai, kad 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 kitomis transporto rūšimis 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.

Tuo tarpu, nors buvo diskutuota apie esminius tolimojo susisiekimo reguliavimo pokyčių atidėjimą iki tol, kol bus atlikta studija, matome, kad KTK projektu planuojama atlikti esminius pokyčius: (i) sugriauti puikiai veikiančią ir valstybės biudžeto lėšų nereikalaujančią esamą tolimojo susisiekimo sistemą ir destabilizuoti rinką, (ii) nemotyvuotai apriboti priemiestinį susisiekimą vienos savivaldybės ribose (iii) į įstatymo lygmenį perkelti ne tik Konkurencijos tarybos ir teismų identifikuotas teisėkūros problemas, tačiau iš esmės keisti visą reglamentavimą, (iv) į įstatymo lygmenį perkelti teisės nuostatas, kurios pagal teisėkūros taisykles priskiriamos poįstatyminių aktų reguliavimo sričiai.

KTK projekte nurodoma, kad LTSA skelbs maršrutus su rajonų centrais ir maršrutų dažnius. Tačiau nei iš KTK projekto, nei iš aiškinamojo rašto nėra aišku, ar maršrutai išliks tapatūs esamiems maršrutams, ar bus tvirtinami visiškai nauji maršrutai, ar išliks dabartiniai tvarkaraščiai bei nepakitęs tolimojo susisiekimo tinklas.

Skubota tokio masto ir pobūdžio reforma yra labai pavojinga atsižvelgiant į šiandieninę realybę. Nacionalinio saugumo interesų gynimas reikalauja užtikrinti kuo stabilesnę keleivių vežimo tvarką. Tvarką, kuri tik numačius galimybę įeiti į rinką ir ištaisyti teisėkūros klaidas, užtikrina konkurenciją, taip pat keleivių ir vežėjų interesus.

2. Asociacijos pasiūlyta keleivių vežimo kelių transportu vizija

Palaikome Ministerijos siekį (i) įvykdyti Konkurencijos tarybos ir teismų sprendimus ir (ii) atverti rinką naujiems vežėjams tolimajame susisiekime bei suprantame, kad tam reikalinga atlikti KTK ir Taisyklių pakeitimus. Todėl Asociacija, pasitelkdama advokatų kontorų Walless, Cobalt bei Černiauskas ir partneriai teisininkus, š.m. sausio pabaigoje parengė ir pateikė pasiūlymą Ministerijai dėl keleivių vežimo kelių transportu vizijos ir parengė galimus KTK pakeitimus⁴, kurie pašalintų Konkurencijos tarybos ir teismų sprendimų identifikuotas rinkos problemas.

³ Apie tokią studiją buvo diskutuojama beveik prieš metus Patariamiosios tarybos 2021-05-12, 2021-06-08 ir kt. posėdžiuose.

⁴ Siūlomas KTK projektas buvo 2022-01-27 pateiktas Ministerijos Kelių ir oro transporto politikos grupei ir darbo tvarka 2022-02-10 pristatytas Ministerijos ir LTSA atsakingiems darbuotojams.

Manome, kad rinkos reguliavimas gali būti taikomas tik tokia apimtimi, kad kiek tai reikalinga užtikrinti vežėjo atitikimą nustatytiems reikalavimams vežėjams bei užtikrinti kokybinius keleivių vežimo paslaugos reikalavimus. Paslauga negali būti teikiama chaotiškai ir palikta vien savireguliacijai. Paslauga turi užtikrinti viešojo intereso prioritetą.

KTK pakeitimuose siūlėme pereiti prie paprastesnio konkurencingos procedūros organizavimo būdo - vieno neterminuoto dokumento - leidimo keleiviams vežti, kuris bus išduodamas visiems vežėjams, kurie pareiškė norą veikti rinkoje bei atitiks nustatytus reikalavimus vežėjams.

Tačiau tuo pačiu siūlėme iš esmės nesugriauti jau sukurtos keleivių vežimo kelių transportu nusistovėjusios praktikos. Keleivis neturi pajusti teisinio reglamentavimo pasikeitimo. Privalome išlaikyti tęstinumą keleivių vežimo rinkoje bei koncentruotis į visuomenės interesus, poreikius ir patogumą.

Siekiant užtikrinti keleivių interesus, poreikius ir patogumą, reikalingas pereinamasis laikotarpis, kurio metu turi būti išlaikyti esami maršrutai, tačiau suteikiama galimybė naujiems vežėjams įeiti į rinką. Esami maršrutai nustatomi pagal esamą ir su autobusų stotimis bei savivaldybėmis suderintą tvarkaraštį. Nauji ir esami vežėjai turi teisę siūlyti nustatyti naujus maršrutus. Maršrutas gali būti netgi identiškas dabartiniam maršrutui, tačiau privalo atitikti nustatytus kriterijus, o tvarkaraštis turi būti suderintas su autobusų stotimis bei savivaldybėmis. Toks pereinamasis laikotarpis galėtų būtų nustatytas, pavyzdžiui, 2 metams. Po to, pagal Studijos rezultatus, galėtų būti atlikti ir kiti maršrutų ir tvarkaraščių pokyčiai.

Maršrutų nustatymas, pakeitimas ir panaikinimas gali būti inicijuojamas vežėjo arba maršrutų patvirtinimus atliekančios institucijos iniciatyva – savivaldybės arba LTSA. Maršrutus tvirtina kompetentingos institucijos - savivaldybės arba LTSA.

Turi būti numatyti tvarkaraščių sudarymo principai – išvykimo laikai negali sutapti, privalo būti laiko intervalas tarp vežėjų autobusų, siekiant sureguliuoti srautus ir autobusų stočių apkrovimą. Tvarkaraščius sudaro vežėjas, tvirtina savivaldybės arba LTSA.

Tokiu būdu bus išlaikytas ir tęstinumas, ir sklandžiai pereita prie rinkos liberalizavimo, ir įgyvendinti Konkurencijos tarybos ir teismų sprendimai.

Analogiškai rinkos reguliavimo modeliai bei palaipsninis rinkos liberalizavimas taikomi įvairiose visuomenei svarbiose rinkose: elektroninių ryšių, elektros energijos, vaistinių, finansų ir pan. Pavyzdžiui, prieš kelis dešimtmečius Lietuvoje veikė vos vienas elektroninių ryšių paslaugų teikėjas. Šiuo metu elektroninių ryšių veiklą vykdo 127 paslaugų teikėjai. Elektroninių ryšių paslaugų teikėjas norėdamas pradėti elektroninių ryšių veiklą, privalo pateikti pranešimą Lietuvos Respublikos Ryšių reguliavimo tarnybai apie veiklos pradžią ir gauti šios institucijos patvirtinimą apie suteiktą teisę verstis veikla. Leidimo verstis veikla terminas nėra ribojamas. Analogiškai elektros energijos rinkoje liberalizavimas vyksta etapais (I, II, III etapai). Šiuo metu aktyvią nepriklausomo elektros energijos tiekimo veiklą vykdančių tiekėjų skaičius yra apie 20. Paslaugų teikėjas norėdamas vykdyti elektros energijos tiekimo veiklą, privalo gauti Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos leidimą/licenciją.

Kaip minėjome, esame parengę KTK pakeitimų projektą, kuris sprendžia Konkurencijos tarybos ir teismų identifikuotas problemas bei atitinka teisėkūros principus ir teisės technikos taisykles (**pridedamas priedas Nr. 2**).

3. Ministerijos KTK projektas parengtas nesilaikant teisėkūros principų ir teisės technikos taisyklių

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 ir vietiniam (priemiestiniam) 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 nereglementuotus 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, teisei 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.

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 tikslesnis kitiems metams reikalingas valstybės biudžeto lėšų kiekis bus aiškus nustačius šios paslaugos poreikį. Aiškinamajame rašte rašoma, kad *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 susisiekimo 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 sąveikaujančios veiklos sritys, nors atskirais atvejais jos gali ir konkuruoti viena su kita. Kadangi geležinkelių transporto maršrutai dažnai sutampa su tolimojo susisiekimo autobusų maršrutais ir keleiviai turi galimybę rinktis, todėl suteikiant geležinkeliams tvarkaraščio prioritetą, viešojo transporto vartotojams sumažės galimybė rinktis autobusu ar traukiniu važiuoti, t.y. pasirinkimą lems teisinis reguliavimas, o ne paslaugos kokybė. Keleiviams priverstinai dažniau renkantis važiuoti traukiniu, kai kurie tolimojo susisiekimo maršrutai gali tapti nuostolingais, todėl turės būti subsidijuojami valstybės biudžeto.

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 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 dėl energetinių išteklių kainų šuolio 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 ir 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 vadovaujasi teisėkūros principais, įskaitant tikslingumo, proporcingumo, efektyvumo, aiškumo ir sistemiškumo principus.

Asociacijos nuomone, rengdama KTK projektą Ministerija nesilaikė teisėkūros principų ir teisės technikos taisyklių. Asociacija savo argumentus grindžia advokatų kontorų Walless, Cobalt bei Černiauskas ir partneriai teisininkų, išanalizavusių KTK projektą, išvadomis.

Pirmiausia, proporcingumo principas reiškia, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią naštą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti. Šiuo KTK projektu vežėjams numatomi nauji papildomi įpareigojimai, pavyzdžiui dėl neįgaliųjų 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 jokio pereinamojo laikotarpio šioms 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 perkeliama nuostata 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. Analogiški 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 taisyklų 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 ateityje 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. Iškyla 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 kuriuos 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 kelių transportu 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.

4. KTK projektu pažeidžiamas Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimas užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę

Konkrencijos įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje numatyta, 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.

Tuo tarpu KTK projektas sudaro sąlygas transporto rūšių diskriminacijai, suteikiant konkurencinį pranašumą geležinkelio transportui, pvz., KTK projekto 18² straipsnio 2 dalies 4 punkte numatomas įpareigojimas derinti kelių transporto tolimojo susisiekimo tvarkaraščius prie vietinio susisiekimo geležinkelių tvarkaraščių.

Toks įpareigojimas būtų vartotojų – keleivių teisės rinktis transporto rūšį apribojimas ir diskriminuotų kelių transporto vežėjus.

Pažymėtina, kad LR Konkurencijos taryba savo 2014 m. rugsėjo 2 d. nutarime Nr. 1S-138/2014 pripažino, kad sutampančių maršrutų atžvilgiu šios dvi veiklos sritys yra konkuruojančios. Tai, kad šios veiklos sritys tapačiais maršrutais yra konkuruojančios rodo ir faktas, kad viešojo susisiekimo transporto paslaugos vartotojas – keleivis – turi visas galimybes pasirinkti kuo - traukiniu ar autobusu - keliauti, nes daugelyje miestų

autobusų ir geležinkelių stotys yra įrengtos greta, todėl net technine prasme keleiviui nekyla nepatogumų pasirenkant.

Be to, teikiamas reglamentavimas vertintinas kaip suteikiantis prioritetą vienai transporto rūšiai dar ir dėl to, kad tolimesis susisiekimas keliais yra komerciniu pagrindu teikiama paslauga, o susisiekimas geležinkeliais yra tiesiogiai valstybės dotuojama viešoji paslauga, todėl pritaikius dar ir kritikuojamame punkte nurodytus apribojimus, tolimojo susisiekimo keliais verslui tampa dar sunkiau.

Toks įpareigojimas būtų vartotojų – keleivių teisės rinktis transporto rūšį apribojimas ir diskriminuotų kelių transporto vežėjų, bei prieštarautų CO₂ mažinimo tikslams, kuriuos bus įmanoma pasiekti tik tada, jei gyventojai vietoje nuosavo automobilio pasirinktų bet kurios transporto rūšies viešąjį transportą.

Taip pat, numatytas tvarkaraščių apribojimas yra praktiškai neįgyvendinamas, nes intensyviausiose trasose esantis transporto pasiūlos judėjimas yra toks, kad tiek traukiniai, tiek autobusai išvyksta labai dažnu intervalu. Išvykimo dažnumas atitinka keleivių poreikius. Todėl pritaikius ribojimą, transporto pasiūla keleiviams drastiškai sumažėtų. Pavyzdžiui, palyginus autobusų ir traukinių darbo dienų eismo tvarkaraščius maršrutu Vilnius – Kaunas matyti, kad iš 38 autobusų maršrutų liktų tik 19, o Kaunas - Vilnius iš 36 autobusų maršrutų liktų 20 ir susidarytų situacija, kai iš Vilniaus į Kauną apie 1 val. ar ilgiau nebūtų nė vieno tiesioginio autobusų maršruto. Taip atsitiktų būtent dėl to, kad išvykimų skaičius iš Vilniaus ar Kauno tiek traukinių, tiek autobusų yra itin didelis. Todėl iš rinkos eliminavus autobusų tvarkaraščius, kurie neatitinka nagrinėjamo punkto reikalavimų, neliktų apie pusės autobusų išvykimo laikų, kurie, kaip minėta, šiuo metu yra priderinti prie keleivių poreikių ir veikia konkurencingos rinkos sąlygomis.

Valstybė sau turėtų kelti bendrą tikslą - skatinti vartotojus automobilių pakeisti viešuoju transportu, nepriklausomai nuo transporto rūšies. Tuo tarpu maršrutų mažinimas, vartotojų galimybės rinktis transporto priemonę mažinimas, akivaizdu, turės esminį neigiamą poveikį vartotojų galimybėms rinktis ir neskatina vartotojų atsisakyti automobilių.

5. KTK projekto nuostatų išsamus vertinimas

Papildomu dokumentu (**pridedamas priedas Nr. 3**) Asociacija taipogi pateikia pradines pastabas, komentarus ir pasiūlymus konkrečioms KTK projekto nuostatomis bei tikisi išsamaus šių nuostatų ir Ministerijos planuojamų pakeičių įgyvendinimo paaiškinimo.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, Asociacija tikisi, kad išsakyti argumentai bus atidžiai vertinami ir bus kartu tęsiama diskusija dėl KTK nuostatų rengimo ir tobulinimo, nes tik visų argumentų nuoseklus ir atidus vertinimas, taip pat konstruktyvi diskusija su socialiniais partneriais leistų parengti ir įgyvendinti geriausią tolimojo susisiekimo veiklos reglamentavimo modelį.

PRIDEDAMA:

1. Priedas Nr.1 Asociacijos siūlomas atviros reguliuojamos rinkos modelis – 7 lapai.
2. Priedas Nr.2 Asociacijos paruoštas KTK pakeitimų projektas - 5 lapai.
3. Priedas Nr.3 KTK projekto nuostatų išsamus vertinimas – 12 lapų.

Pagarbiai

Prezidentas

Gintaras Nakutis

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