

Lietuvos Respublikos Seimui

priim@lrs.lt

2022 lapkričio 30 d.

LINAVA reg. Nr. S-1176

LKVA reg. Nr. S-058

DĖL KELIŲ TRANSPORTO KODEKSO PROJEKTO DĖL TOLIMOJO SUSISIEKIMO REFORMOS

Lietuvos Respublikos Seime 2022 spalio 24 d. registruotas Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 8¹, 11, 17¹, 18, 18² straipsnių pakeitimo ir Kodekso papildymo 18² straipsniu įstatymo projektas, reg. Nr. XIVP-2183 (toliau – Projektas), kuriam po pateikimo 2022-11-03 pritarta.

I. ESAMA SITUACIJA.

Svarstant pateikto projekto priėmimą ir vertinant tai, kokias pasekmes sukels šis Projektas, pirmiausiai turi būti įvertinama esama tolimojo susisiekimo sistemos būklė ir išskiriamos Projekto iniciavimo priežastys.

Pažymėtina, kad tolimojo susisiekimo paslaugas teikia daugiau kaip 46 vežėjai, o daugiau kaip 250 maršrutų tinklas apima visą Lietuvos teritoriją. Maršrutai prasideda ir baigiasi specialiosios infrastruktūros objektuose – autobusų stotyse arba stotelėse ten kur nėra autobusų stoties. Autobusai pagal suderintus tvarkaraščius sustoja prie keleiviams svarbių objektų: oro uostų, geležinkelio stočių, ligoninių, kitose keleiviams svarbiose vietose. Paslaugos vykdomos laisvoje konkurencijoje aplinkoje, kadangi kiekvienas vežėjas nustato savo kainodarą, siūlo pridėtinę vertę suteikiančias paslaugas (pavyzdžiui interneto prieigos, mediatekos ir pan.), t.y. vežėjai tarpusavyje konkuruoja dėl paslaugos kainos ir kokybės. Ši veiklos sritis nėra valstybės subsidijuojama. Remiantis Statistikos duomenimis vartotojų kainų pokytis 2022 m. rugsėjo mėn., palyginti su 2019 m. sausio mėn. buvo 35,8 %. Bilietai kainos tolimojo susisiekimo maršrutuose tą patį laikotarpį padidėjo vidutiniškai 22 proc. Toks bilietai kainos kilimas paaiškinamas ženkliai pabrangusiomis kuro sąnaudomis, tačiau bendrai kainos išliko konkurencingos tiek lyginant vežėjus tarpusavyje, tiek kainas lyginant su geležinkelių vežėju, kurio kainų kilimas preliminariais vertinimais per tą patį laikotarpį sudarė apie 25-30 proc.

Lietuvoje Susisiekimo ministerija *formuoja valstybės transporto politiką ir organizuoja keleivių vežimą tolimojo susisiekimo maršrutais*. Šiuo metu valstybės politikos tolimojo susisiekimo srityje įgyvendinimą reglamentuoja Transporto veiklos pagrindų įstatymas, Kelių transporto kodeksas, susisiekimo ministro įsakymu tvirtinamos Leidimų vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais išdavimo taisyklės (toliau – Taisyklės) ir kiti lydimieji teisės aktai. Šie pagrindiniai teisės aktai nuo pat Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo 1990 metais buvo nuosekliai transformuojami, pritaikant juos prie valstybės ir visuomenės bei jos narių (gyventojų) poreikių, t.y. valstybės politika iki šiol buvo grindžiama keleivių poreikiais ir vežėjų interesais, o tolimojo susisiekimo maršrutų tinklas buvo kuriamas ir puoselėjamas **vežėjų finansiniais ir intelektualiais resursais**, atsižvelgiant į keleivių poreikius¹. Paslaugų kokybė buvo užtikrinama ir nuolat gerinama.

II. PROJEKTO INICIAVIMO PRIEŽASTYS.

Projektas parengtas ir ketinama vykdyti tolimojo susisiekimo reforma motyvuojama Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos² ir Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo sprendimais³, kuriuose

¹ Atkūrus nepriklausomybę, sovietinė komandinė tolimojo susisiekimo reguliavimo sistema palaipsniui buvo reformuota į dabartinę ir esami maršrutai buvo įteisinti 1997-2000 metais. Valstybės politika buvo sureguliuoti keleivinį kelių transportą taip, kad į rinką ateinant naujiems vežėjams, nebūtų pažeidžiami jau dirbančių vežėjų interesai.

² Konkurencijos tarybos 2020 m. liepos 14 d. nutarimas 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 veiksmų jas įgyvendinant atitikties Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams“.

³ LVAT 2021 m. gegužės 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. el-12-502/2021

nurodyta, kad poįstatyminiu aktu (Taisyklėmis) įtvirtintas ūkinės veiklos reguliavimas, kai leidimai vežti keleivius buvo pratęsiami neorganizuojant konkurso, pažeidė teisės aktų hierarchiją ir toks reguliavimas negali būti įtvirtintas poįstatyminiame lygmenyje. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad nors Taisyklių 22 ir 14.5 punktai prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, tačiau reguliavimas, susijęs su sutarčių pratęsimu, gali būti įtvirtinamas ne žemesnės galios nei įstatymas teisės akte. Iš to seka išvada, jog, **įstatymo leidėjas turi diskrecijos teisę numatyti konkurencingos procedūros organizavimo būdus.**

III. PASIRINKTA KONKURENCINGA PROCEDŪRA.

Socialiniai partneriai - Lietuvos keleivių vežimo asociacija ir Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacijos LINAVA (toliau – Asociacijos) pritaria pasirinktam liberaliam patekimui į vežimo paslaugų teikimo rinką modeliui, tačiau mano, jog teikiamu Projektu ketinamai vykdyti tolimojo susisiekimo reformai yra nepasiruošta, ji vykdoma be jokio pagrindimo, be studijos ir be aiškiai suformuluotų tikslų – ko siekiama tokia reforma, ar nenukentės keleiviai ir Paslaugos kokybė.

Šis laisvo patekimo į rinką būdas, **tinkamai jį reglamentavus**, suteiktų verslui reikalingą stabilumą, o keleiviams – dabar gaunamų tarpmiestinių paslaugų esamais maršrutais teikimo tęstinumą. Ilgametė patirtis veikiant tolimojo susisiekimo rinkoje parodė, kad ši veiklos sritis geba tvariai funkcionuoti be valstybės pagalbos, todėl Asociacijų nuomone, būtent šio tikslo – nesugriauti to kas sukurta, turėtų siekti ir Projektą svarstantis įstatymų leidėjas.

Dėl šios priežasties Projektu turėtų būti sprendžiamos dvi problemos: (i) perkeltas reguliavimas iš poįstatyminio akto į įstatyminį lygį ir tokiu būdu įvykdyti Konkurencijos tarybos ir teismų sprendimus ir (ii) atverta rinka naujiems vežėjams.

IV. SIŪLOMI PROJEKTO PAKEITIMAI.

Kartu su nurodytais teisėkūros aspektais, pateiktas Projektas turi būti vertinamas atsižvelgiant ir į strateginius viešojo transporto skatinimo ir plėtojimo tikslus – kad kuo daugiau keleivių naudotųsi viešuoju transportu, tokiu būdu mažinant asmeninio transporto naudojimą. **Siekiant šio tikslo jokių būdų negali būti suardomas šiuo metu išvystytas maršrutų tinklas, jam aptarnauti skirta infrastruktūra, o rinkoje dirbantys ir į ją investavę vežėjai, kurių dauguma yra savivaldybių įmonės, priverčiamos nutraukti savo veiklą tolimojo susisiekimo srityje.** Būtent šie Projekto įgyvendinimo pavojai, turėtų būti eliminuoti iš Projekto, todėl siūlome, jog Projektas būtų koreguojamas įvertinant žemiau nurodomas pastabas.

1. Kiekvienai transporto rūšiai aptarnauti skirta infrastruktūra, pagal galiojančias tokios infrastruktūros įrengimo bei veiklos vykdymo įstatymines nuostatas, turi būti specifiskai pritaikoma tai transporto rūšiai, kurios aptarnavimui ji įrengiama. Logiška, jog oro uostai turi tarnauti keleivių ir įgulos poreikiams, jiems naudojantis oro transporto paslaugomis, geležinkelių stotys statomos atsižvelgiant į geležinkelio transporto ypatumus, o autobusų stotys skirtos tam, jog autobusų keleivis ir vežėjas vienoje vietoje rastų susisiekimo paslaugos autobusais infrastruktūrą.

Tačiau projekte numatoma, jog autobusų maršrutai gali prasidėti ir baigtis tiek oro uoste, tiek geležinkelio stotyje, o jeigu šie objektai tampa „autobusų stotimis“ tai jiems taikomi kiti daug mažesni kokybiniai kriterijai.

Siūlome vadovautis dabar galiojančiu reglamentavimu ir numatyti, kad maršrutai gali prasidėti ir baigtis tik autobusų stotyse arba imtiniu atveju, jei nėra stoties – savivaldybės nurodytoje stotelėje.

2. Projekte numatoma, jog negalės būti organizuojami autobusų reisai, kurie konkuruoja su traukinių reisiais, jei autobusas išvyksta mažiau kaip 10 min. prieš arba po traukinio. Šiuo atveju klaidingai interpretuojamas Projekto aiškinimas dėl traukinių ir autobusų tvarkaraščių derinimo. Tvarkaraščių derinimas turi būti suprantama kaip vienos transporto priemonės tvarkaraščio priderinimas prie kitos, kad keleivis galėtų sklandžiai pasiekti kelionės tikslą, pavyzdžiui, keleiviui traukiniu atvykus iki miesto, kuriame baigiasi geležinkelio vėžė stoties, toliau kelionė galėtų būti tęsiama autobusu. Tačiau Projektas numato, jog tuose maršrutuose, kuriuose dabar veikia tiek geležinkelių, tiek autobusų vežėjai, pastarieji po reformos eliminuojami ir konkuruojančiu tvarkaraščiu su geležinkeliu išvažiuoti negalėtų. Iš to seka, jog nors autobusais aptarnaujami

250 maršrutai, o geležinkeliais 27, tačiau konkurencijos ribojimas pasireiškia ne formaliu maršrutų mažinimu, o reisų (važiavimu į vieną pusę tuo pačiu maršrutu) mažinimu. Pavyzdžiui, priėmus Projektą Vilnius – Kaunas maršrute autobusų reisų sumažėja preliminariniu vertinimu siektų 57 proc. Kartu **tai reiškia akivaizdžiai mažesnį pasirinkimą keleiviams, kuris mažins viešojo transporto patrauklumą ir keleivius vėlgi vers rinktis nuosavus automobilius.**

Siūlome atsisakyti reikalavimo autobuso reisu derinti prie geležinkelio vežėjo.

3. Atsižvelgiant į poreikį mažinti administracinę naštą verslui ir viešojo administravimo subjektams bei procesus perkelti į skaitmeninę erdvę, Projekte numatomi papildomi administraciniai įpareigojimai vežėjams nėra tikslingi, kadangi jie turi būti sprendžiami naudojamos „Vintra“ sistemos pagalba. Todėl jei yra „Vintra“ sisteminiai sprendimai, kurie leidžia gauti ir pateikti reikiamą informaciją, tai vežėjams neturi būti užkraunama prievolė dar papildomai teikti analogišką informaciją.

Labai panaši situacija susiklosto ir dėl projekte numatytų nuobaudų taikymo vežėjams. LR Administracinių nusižengimų kodeksas numato galimybes už keleivių vežimo pažeidimus taikyti administracines nuobaudas. Manytina, jog šio tikslinės paskirties kodekso nuostatų dubliavimas Projekte būtų perteklinis ir prieštaraujantis teisiniam principui, jog už vieną nusižengimą turi būti taikoma viena bausmė. Tuo tarpu, jei būtų priimta Projekto redakcija tai nuobaudos galėtų būti taikomos ir pagal Kelių transporto kodeksą ir pagal Administracinių nusižengimų kodeksą.

Siūlome įvertinti administracinės naštos mažinimą ir numatyti ilgesnius terminus duomenų pateikimui į „Vintra“. Taip pat siekiant išvengti dvigubo baudimo siūlome sankcijas taikyti tokia apimtimi kaip jos numatytos Administracinių nusižengimų kodekse.

4. Nei LR Konkurencijos taryba, nei teismai nėra pasisakę ar nurodę, jog šiuo metu paslaugas teikiantys vežėjai negalėtų tęsti savo veiklos maršrutuose ir reisuose, kuriuose dirba, jei kartu ir kitiems galimiems rinkos dalyviams nebūtų sudaromos sąlygos į ją patekti, t.y. išspręstas konkurencingos procedūros reglamentavimo klausimas. Visgi, pateiktas Projektas nenumato jokių galimybių veiklos tęstinumui, vežėjams, kurie jau vykdo veiklą, o priešingai įteisina papildomą administracinę – biurokratinę naštą savivaldybėms, valstybės institucijoms ir vežėjams. Kaip minėta tvarus ir ilgalaikis keleivių vežimas kuo mažesnėmis valstybės sąnaudomis, ką garantuoja laisvas rinkos dalyvių veikimas konkurencinėje aplinkoje, įgalina įstatymo leidėją pasirinkti tokį rinkos reguliavimo būdą, kuris leistų šį tikslą realiai pasiekti. Dėl šios priežasties įstatymu turėtų būti įteisinta galimybė leidimus jau turintiems vežėjams veikti toliau, nustatant pereinamąjį laikotarpį prisitaikyti prie pasikeitusio reglamentavimo. Dėl šios priežasties, logiška, jog jau veikiantiems rinkoje vežėjams neturi būti taikomos įėjimo į rinką sąlygos, kokios nustatomos įstatymu naujus leidimus ketinantiems gauti vežėjams.

Siūlome sudaryti galimybes vežėjų veiklos tęstinumui ir rinkos stabilumui, išlaikant egzistuojantį maršrutų tinklą ir reisų dažnį. Taip pat siūlome tęsti valstybės politiką ir užtikrinti paslaugų tęstinumą keleiviams.

Prašome įvertinti išdėstytus argumentus ir inicijuoti Projekto pataisas atsižvelgiant į teikiamus pasiūlymus.

Pagarbiai

Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacijos
„LINA“ generalinis sekretorius

Zenonas Buivydas

Lietuvos keleivių vežimo asociacijos
prezidentas

Gintaras Nakutis

