

**LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS**Gedimino pr. 56, LT-01110 Vilnius, tel. 8 706 65105, el. p. ombuds@lrski.lt

Lietuvos keleivių vežimo asociacijos
prezidentui Gintarui Nakučiui
sekretoriui Vitalijui Bertašiui
vitalijus.bertasius@lkva-asociacija.lt
info@lkva-asociacija.lt

2023-10-17 Nr. 4D-2023/1-1039/3D-2127
Į 2023-10-09 gautą skundą (reg. Nr. P-1981)
2023-10-10 gautą pap. dok. (reg. Nr. P-1983)
2023-10-16 gautą pap. dok. (reg. Nr. P-2012)

Lietuvos transporto saugos administracijos direktoriui

Kopija:

Lietuvos Respublikos Seimo Ekonomikos komitetui

TARPININKAVIMAS SPRENDŽIANT SKUNDO PROBLEMĄ**1. Skundo esmė**

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierė 2023 m. spalio 9, 10 d. gavo Lietuvos keleivių vežimo asociacijos (toliau – Pareiškėja) skundus dėl Lietuvos transporto saugos administracijos (toliau – Administracija) atsakingų pareigūnų veiksmų (neveikimo), įgyvendinant tolimojo susisiekimo keleivių vežimo autobusais reformą – neužtikrinant vežėjams veiklos tęstinumo ir tuo pažeidžiant įstatymus ir vežėjų interesus, proteguojant naujus vežėjus, kuriems rūpi tik pelningi maršrutai (toliau – Skundas).

Pareiškėja Skunde rašo, jog „[...] Administracijos veiksmai kuriant naują su esamais maršrutais besidubliuojantį tinklą ir sudarant terminuotas Sutartis ir išduodant terminuotus Leidimus reiškia, kad pasibaigus Sutartyse ir Leidimuose nurodytam 18 mėn. terminui visi tokioje pačioje situacijoje esantys vežėjai, kurie paslaugas teikė iki šios dienos, neturės leidimo vežti Sutartyse nurodytais maršrutais. [...] Tai gausis, kad esami vežėjai ir toliau turės neterminuotą įsipareigojimą vežti nuostolingais maršrutais, kai kiti vežėjai galės rinktis nevaržomai vežti tik pelningais maršrutais, kuriais jau dabar veža esami vežėjai. Taip sukuriamos nesąžiningos ir nelygios verslo sąlygos. Sunkiai suprantama, kokių tikslų siekiama – kai prisidengiant kažkokiais neįvardintais naujais vežėjais, yra daroma reikšminga žala esamiems vežėjams, kurie vežė daugiau kaip 30 metų ir valstybei nereikėjo skirti jokios papildomos paramos finansiškai neatsiperkančių maršrutų finansavimui. Todėl Administracijos veiksmai neužtikrina vežėjams veiklos tęstinumo ir tai yra esminis tiek teisės aktų, tiek ir vežėjų interesų pažeidimas“ (citatų kalba netaisyta).

2. Seimo kontrolierės sprendimas ir sprendimo motyvai

Įvertinusi Skundo aplinkybes ir atsižvelgusi į Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo¹ ir kitų teisės aktų² nuostatas Seimo kontrolierė priėmė sprendimą atsisakyti nagrinėti Skundą dėl šių priežasčių:

2.1. Seimo kontrolieriai nėra įgalioti užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvės ūkio subjektams (nagrinėjamu atveju vežėjams), vertinti sudarytų sutarčių (civilinių teisinių santykių)

¹ Seimo kontrolierių įstatymo 12 straipsnio 1 dalis, 17 straipsnio 1 dalies 3, 4, 6 punktai.

² Konkurencijos įstatymo 4, 18 straipsniai; Lietuvos transporto saugos administracijos nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2017 m. lapkričio 30 d. įsakymu Nr. 3-574 (nauja redakcija nuo 2022-02-26), 9 punktas, 9.8, 17.1, 17.2 papunkčiai; Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo 6, 7, 8, 9 straipsniai; Administracinių bylų teisenos įstatymo 3, 5 straipsniai, 17 straipsnio 1 dalies 1 punktas, 23, 26, 29, 30 straipsniai; Civilinio proceso kodekso 49 straipsnis.

teisėtumo ir pagrįstumo, spręsti ginčų dėl teisės, ginti viešojo intereso, su kuo iš esmės susijusios Skundo aplinkybės, todėl šių aplinkybių tyrimas nepriklauso Seimo kontrolierių kompetencijai. Taip pat Seimo kontrolieriai atsisako nagrinėti skundą, jeigu skundas tuo pačiu klausimu buvo išnagrinėtas arba yra nagrinėjamas teisme³. Skunde rašoma, jog Administracijos sprendimus dėl sudarytų sutarčių dėl keleivių vežimo, dėl išduotų leidimų vežti keleivius vežėjai apskundė administraciniais teismams, todėl Skundo aplinkybės nenagrinėtinos ir dėl šio aspekto. Kartu paminėtina, kad visi ginčai dėl sudarytų sutarčių pirmiausia turi būti sprendžiami remiantis sutarties nuostatomis, nepavykus išspręsti ginčo bendru šalių sutarimu – ginčas spręstinas bendrosios kompetencijos teisme.

2.2. Seimo kontrolieriai nėra įgalioti prižiūrėti, kaip viešojo administravimo subjektai (nagrinėjamu atveju Administracijos atsakingi pareigūnai) laikosi Konkurencijos įstatymo nustatytų reikalavimų, nagrinėti, ar viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktai ar kiti sprendimai atitinka šio Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje nustatytus reikalavimus, kurie reikalauja užtikrinti sąžiningą konkurencijos laisvę; draudžia viešojo administravimo subjektams 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 konkuruojantiems ūkio subjektams. Paminėtina, kad Konkurencijos taryba prižiūri, kaip viešojo administravimo subjektai laikosi Konkurencijos įstatymo nustatytų reikalavimų; nagrinėja, ar viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktai ar kiti sprendimai atitinka Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje nustatytus reikalavimus⁴. Taip pat Seimo kontrolieriai nesprenžia ginčų dėl teisės, netiria galimos korupcijos, su kuo susijusios Skundo aplinkybės, todėl šių aplinkybių tyrimas nepriklauso Seimo kontrolierių kompetencijai. Pabrėžtina, kad Seimo kontrolieriai neturi teisės veikti jų kompetencijai nepriskirtoje srityje, viršyti suteiktus įgaliojimus ir tirti skundus, kuriuos tirti neturi įgaliojimų.

2.3. Skunde, be kita ko, keliamas ir viešojo intereso klausimas, nes Pareiškėja rašo, kad dėl Administracijos veiksmų ir sprendimų kenčia ir regionų gyventojai, kuriems kokybiškas susisiekimo prieinamumas nebus užtikrintas, bus padaryta žala valstybei (bus papildoma finansinė našta valstybei, nes reikės finansuoti nuostolingus maršrutus). Paaiškinama, kad Seimo kontrolieriai negina viešojo intereso. Pagal Civilinio proceso kodekso 49 straipsnio nuostatas, prokuroras turi teisę pareikšti ieškinį ar pareiškimą, įstoti į prasidėjusį procesą trečiuoju asmeniu, pareiškiančiu savarankiškus reikalavimus, viešajam interesui ginti. Taigi prokuroras turi įstatymu suteiktą teisę spręsti, yra konkrečiu atveju viešasis interesas inicijuoti administracinę bylą ar ne, tačiau galutinai apie viešojo intereso buvimą ar nebuvimą sprendžia teismas, nagrinėjantis administracinę bylą, iškeltą pagal prokuroro prašymą. Tokioje byloje teismas kiekvieną kartą turi nustatinėti viešojo intereso buvimo faktą, atsižvelgdamas į visas konkrečios bylos aplinkybes, joje nagrinėtinų klausimų pobūdį ir reikšmę. Valstybės ir savivaldybių institucijos ir kiti asmenys taip pat gali, bet tik įstatymų numatytais atvejais gali pareikšti ieškinį ar pareiškimą viešajam interesui ginti. Taigi, dėl viešojo intereso gynimo asmuo turi teisę kreiptis į prokuratūrą.

2.4. Seimo kontrolieriai, vykdydami įstatymu suteiktus įgaliojimus, neatlieka ir negali perimti viešojo administravimo subjekto (nagrinėjamu atveju Administracijos) funkcijų ir išspręsti Skunde keliamų problemų, spręsti viešojo administravimo srities ginčų. Administracija yra įgaliota įgyvendinti valstybės politiką keleivių vežimo srityje, kurios vienas iš tikslų yra skatinti transporto paslaugų teikimo konkurenciją, gerinti vartotojams teikiamų transporto paslaugų kokybę⁵. Administracija, vykdydama teisės aktais suteiktus įgaliojimus, savarankiškai pagal priskirtą kompetenciją priima sprendimus bei atsako už atliktų veiksmų ir / arba priimtų sprendimų teisėtumą ir pagrįstumą teisės aktuose nustatyta tvarka, taip pat atsako, jeigu nesiima atitinkamų veiksmų, užtikrinančių įstatymuose ar kituose teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų laikymąsi, arba viršija jiems suteiktus įgaliojimus. Seimo kontrolieriai neturi įstatymu suteiktų įgaliojimų pakeisti (panaikinti) Administracijos pagal kompetenciją priimtų administracinių sprendimų arba įpareigoti tai padaryti Administracijos atsakingus pareigūnus. Kartu paminėtina, kad Seimo kontrolieriai nevertina viešojo

³ Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 4 punktas.

⁴ Konkurencijos įstatymo 18 straipsnis.

⁵ Lietuvos transporto saugos administracijos nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2017 m. lapkričio 30 d. įsakymu Nr. 3-574 (nauja redakcija nuo 2022-02-26), 9 punktas, 9.8 papunktis.

administravimo subjektų veiksmų (neveikimo), sprendimų politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu (nagrinėjamu atveju keleivių vežimo reforma yra valstybės politika, kurią formuoja, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija⁶, o Administracija, užtikrindama šios valstybės politikos įgyvendinimą, savarankiškai sprendžia, kaip efektyviau ir ekonomiškiau būtų teikiamos transporto paslaugos keleiviams), kaip to nevertina ir administraciniai teismai⁷. Kaip nustatyta iš Skundo turinio ir jo priedų, dėl įgyvendinamos tolimojo susisiekimo keleivių vežimo autobusais reformos, Pareiškėja yra kreipusis į Lietuvos Respublikos susisiekimo ministeriją, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybę, Lietuvos Respublikos Seimo Ekonomikos komitetą, šį Skundą taip pat adresuoja Lietuvos Respublikos Seimo Ekonomikos komitetui, todėl Pareiškėjos pozicija ir Skunde keliamos problemos yra žinomos valstybės politikams – Seimo nariams, Vyriausybei, kurie priima politinio pobūdžio sprendimus, koordinuoja, kontroliuoja įstatymų ir teisės aktų įgyvendinimą.

2.5. Administracija 2023 m. spalio 4 d. raštu Nr. 15B-7083 (Skundo priedas) vežėjus yra informavusi, kad „[...] iki 2023 m. gruodžio 31 d., su socialiniais partneriais suderinusi sutarties dėl keleivių vežimo tolimojo susisiekimo maršrutais projektą [...] vežėjams pateiks pasiūlymą pakeisti nuo 2023 m. liepos 1 d. galiojančių sutarčių dėl keleivių vežimo nuostatas pagal su socialiniais partneriais suderintą projektą ir sutartyje nurodytą terminą pakeisti į neterminuotą. Kartu su sutartimi bus keičiami ir leidimai, pakeičiant juos į neterminuotus. Šį pasiūlymą vežėjai galės įsivertinti ir sprendimą dėl sutarčių ir leidimų pakeitimo priimti ne vėliau kaip iki 2024 m. spalio 1 d.“ Atsižvelgiant į tai, pažymėtina, kad Administracija neatsisako spręsti vežėjų keliamų problemų ir ieško sprendimų būdų bei siekia derinti interesus. Visgi nėra aišku, dėl kokių priežasčių Administracija nepateikia vežėjams sutarčių pakeitimų projektų, jų nederina su esamais vežėjais, nepaaiškina vežėjams, kaip kurdama besidubliuojantį maršrutų tinklą, ji užtikrins esamiems vežėjams maršrutų atsiiperkamumą.

Atkreiptinas dėmesys, kad užtikrinant viešojo administravimo subjekto veiklos skaidrumą, efektyvumą, objektyvumą, proporcingumą, pagarbą asmenų teisėms ir teisėtiems interesams bei kitų viešojo administravimo principų laikymąsi, yra tikslingos protingais terminais vykdomos konsultavimosi su suinteresuota visuomene (jos grupėmis) procedūros, suteikiant joms pakankamai laiko pastaboms pateikti ir siekiant geriausio rezultato.

Administracijos direktorius organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja Administracijos darbą, kad būtų įgyvendinami Administracijos tikslai ir atliekamos nustatytos funkcijos, asmeniškai atsako už Administracijai nustatytų funkcijų ir jai pavestų uždavinių įgyvendinimą; organizuoja įstatymų, kitų teisės aktų, reglamentuojančių Administracijos veiklą, laikymąsi⁸, todėl Administracijos direktorius yra atsakingas už Skunde keliamų problemų sprendimą ir jam pavaldžių Administracijos atsakingų pareigūnų veiksmus (neveikimą) Skundo klausimu.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, bei siekiant išsiaiškinti Skundo aplinkybes, Skundą tikslinga nagrinėti kitoje institucijoje – Lietuvos transporto saugos administracijoje.

3. Tarpininkavimas sprendžiant skundo problemą

Įvertinus problemos svarbą Pareiškėjai bei siekiant, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai būtų priimami ir įgyvendinami tuo žemiausiu viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi (subsidiarumo principas)⁹, taip pat siekiant Skunde nurodytų aplinkybių išsiaiškinimo, greitesnio Skundo problemos išsprendimo, dėl Skunde nurodytų aplinkybių tikslinga tarpininkaujant kreiptis į Lietuvos transporto saugos administraciją.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalimi, 20 straipsnio 3 dalimi, Lietuvos transporto saugos administracijos direktoriaus prašoma pagal

⁶ Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 13 d. nutarimu Nr. 1480 (nauja redakcija nuo 2016-07-01), 1 punktas, 7.2 papunktis.

⁷ Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 2 dalis.

⁸ Lietuvos transporto saugos administracijos nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2017 m. lapkričio 30 d. įsakymu Nr. 3-574 (nauja redakcija nuo 2022-02-26), 17.1, 17.2 papunkčiai.

⁹ Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 12 punktas.

priskirtą kompetenciją išnagrinėti Pareiškėjos Skunde nurodytas aplinkybes ir teisės aktų nustatyta tvarka bei terminais pateikti Pareiškėjai motyvuotą atsakymą, išsamiai paaiškinant dėl Skundo aplinkybių; taip pat motyvuotai paaiškinti (atsakymus pateikti papunkčiui):

3.1. ar Administracija, įgyvendindama tolimojo susisiekimo keleivių vežimo autobusais reformą, užtikrina Lietuvos Respublikos Seimo šia reforma iškeltų tikslų, kuriais remiantis buvo padaryti Kelių transporto kodekso pakeitimai, pasiekimą;

3.2. dėl kokių priežasčių Administracija nebendradarbiauja su vežėjais ir nepateikia jiems sutarčių pakeitimų projektų, jų nederina su esamais vežėjais, jeigu iš jų gauna prieštaravimus; juk vežėjai, teikdami keleivių vežimo paslaugas, geriausiai žino situaciją, žino kaip, kas geriau praktiškai veikia;

3.3. kaip Administracija, kurdama besidubliuojantį maršrutų tinklą, kaip nurodo Pareiškėja, užtikrins esamiems vežėjams maršrutų atsiperkamumą.

Prašoma atsakymo Pareiškėjai kopiją ne vėliau kaip per 30 kalendorinių dienų nuo šio rašto gavimo pateikti ir Seimo kontrolieriui¹⁰, kuri, siekdama gerinti viešąjį administravimą valdžios įstaigose, įvertins, ar teikiamu atsakymu buvo tinkamai įgyvendinta Pareiškėjos teisė į gerą viešąjį administravimą.

4. Papildoma informacija

Papildomai Pareiškėjai paaiškinama, kad dėl galimai pažeidžiamos sąžiningos konkurencijos laisvės ji turi teisę kreiptis į Konkurencijos tarybą¹¹, kuri, kaip buvo paaiškinta pirmiau, prižiūri, kaip viešojo administravimo subjektai laikosi Konkurencijos įstatymo nustatytų reikalavimų; nagrinėja, ar viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktai ar kiti sprendimai atitinka Konkurencijos įstatymo 4 straipsnyje nustatytus reikalavimus¹².

Jeigu Pareiškėja nesutinka su Administracijos veiksmais ir / arba administraciniais sprendimais, priimtais viešojo administravimo srityje, tokiu atveju laikytina, jog yra galimas ginčas dėl teisės viešojo administravimo srityje. Ginčai viešojo administravimo srityje skundžiami specialiąja tvarka kreipiantis į Lietuvos administracinių ginčų komisiją¹³ arba tiesiogiai į administracinę teisumą¹⁴ įstatymų nustatyta tvarka. Šioms institucijoms yra suteikta teisė spręsti viešojo administravimo srities ginčus ir įvertinti viešojo administravimo subjekto veiksmus (neveikimą), sprendimus, ar konkrečiu atveju jo veiksmai (sprendimai) atitinka teisės aktų reikalavimus, ar nėra viršijamos kompetencijos ribos, taip pat ar teisės aktas arba veiksmas (neveikimas) neprieštarauja tikslams ir uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo įgaliojimus. Jeigu specialus įstatymas nenustato kitaip, skundas administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui paduodamas per vieną mėnesį nuo skundžiamo teisės akto paskelbimo arba individualaus teisės akto ar pranešimo apie veiksmą (atsakymą atlikti veiksmus) įteikimo suinteresuotai šaliai dienos. Praleidęs skundo padavimo terminą, kreipdamasis į ginčus nagrinėjančias institucijas (administracinę teisumą, Lietuvos administracinių ginčų komisiją), asmuo turi teisę prašyti atnaujinti terminą skundui paduoti. Tad Pareiškėja Administracijos veiksmus ir / arba administracinius sprendimus (atsakymus, raštus) Skundo klausimais, priimtus viešojo administravimo srityje, turi teisę skųsti paaiškinta tvarka ir nesulaukusi atsakymo iš Administracijos į šį Skundą. Jeigu Pareiškėja mano, kad yra pažeidžiamos jos narių civilinės teisės ir teisėti interesai (kylantys iš sudarytų sutarčių), tokiu atveju ji turi teisę Civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka kreiptis į bendrosios kompetencijos teisumą.

Dėl viešojo intereso gynimo Pareiškėja turi teisę savarankiškai kreiptis į prokurorą ir pateikti prašymą viešajam interesui ginti. Prokuroras, gavęs Pareiškėjos skundą, įvertins jo pagrįstumą ir nuspręs, ar yra pagrindas administraciniame teisme inicijuoti administracinę bylą viešajam interesui ginti.

¹⁰ Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalis.

¹¹ Jogailos g. 14, Vilnius 01116, el. paštas taryba@kt.gov.lt, tel. +370 5 212 7608.

¹² Konkurencijos įstatymo 18 straipsnis.

¹³ Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo 6, 7, 8, 9 straipsniai.

¹⁴ Administracinių bylų teisenos įstatymo 3,5 straipsniai, 17 straipsnio 1 dalies 1 punktą, 23, 26, 29, 30 straipsniai.

Žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo klausimas sprendžiamas administraciniame teisme¹⁵, todėl, jeigu paaiškėtų, kad dėl Administracijos atsakingų pareigūnų veiksmų (neveikimo) vežėjams buvo padaryta žala, jie turi teisę Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka kreiptis į administracinę teisimą ir reikalauti priteisti padarytos žalos atlyginimą iš kaltų pareigūnų. Jeigu specialus įstatymas nenustato kitaip, skundas administraciniam teismui paduodamas per vieną mėnesį nuo skundžiamo teisės akto paskelbimo arba individualaus teisės akto ar pranešimo apie veiksmą (atsisakymą atlikti veiksmus) įteikimo suinteresuotai šaliai dienos.

Kilus neaiškumų Skundo klausimais prašom kreiptis į Seimo kontrolierių įstaigą nemokamu telefonu 8 800 22 100 arba telefonu 8 706 65 115 antradieniais ir ketvirtadieniais (14.00–16.00 val.) į Seimo kontrolieriaus patarėją Anželiką Titovienę.

PRIDEDAMA. Skundo ir jo priedų kopijos, 162 lapai. Lietuvos transporto saugos administracijos direktoriui.

Seimo kontrolierė



Erika Leonaite

Anželika Titovienė, tel. 8 706 65 115, el. p. anzelika.titoviene@lrski.lt

¹⁵ Administracinių bylų teisenos įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 3 punktas.