



## LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

### PAŽYMA DĖL [...] ASOCIACIJOS „A“ SKUNDO PRIEŠ LIETUVOS RESPUBLIKOS SUSISIEKIMO MINISTERIJĄ

2017-10-30 Nr. 4D-2017/1-1469  
Vilnius

#### SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius gavo [...] asociacijos „A“ (toliau vadinama ir – Pareiškėjai, Asociacija) pirmininko ir asociacijos narių, kitų Šiaulių miesto savivaldybės gyventojų (iš viso 21 parašas) skundą dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos (arba toliau vadinama – Ministerija) pareigūnų veiksmų (neveikimo), teikiant atsakymą į Asociacijos paklausimą.

2. Pareiškėjai skunde, be kita ko, nurodo:

2.1. Asociacija „2017-09-15 raštu Nr. 98 V „Dėl savivaldybėms priklausančių ir jų kontroliuojamų miesto viešojo transporto įmonių (autobusų parkų) juridinio statuso“ kreipėsi į LR susisiekimo ministeriją prašydama pateikti informaciją atsakant į asociacijai aktualius šiuos klausimus ir pateikiant paaiškinimus:

1. Kuo yra naudinga ir kuo yra nenaudinga miesto maršrutiniais autobusais važiuojantiems keleiviams tai, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausanti ir savivaldybės kontroliuojama miesto viešojo transporto įmonė (autobusų parkas) yra uždaroji akcinė bendrovė arba akcinė bendrovė, o ne savivaldybės įmonė?

2. Kuo yra naudinga ir kuo yra nenaudinga miesto savivaldybei tai, kad jai nuosavybės teise priklausanti ir jos kontroliuojama miesto viešojo transporto įmonė (autobusų parkas) yra uždaroji akcinė bendrovė arba akcinė bendrovė, o ne savivaldybės įmonė?

3. Kuo yra naudinga ir kuo yra nenaudinga savivaldybei nuosavybės teise priklausantčiai ir jos kontroliuojamai miesto viešojo transporto įmonei (autobusų parkui) tai, kad ji yra uždaroji akcinė bendrovė arba akcinė bendrovė, o ne savivaldybės įmonė?

4. Ar nebūtų geriau paisoma miesto maršrutiniais važiuojančių keleivių interesų, jei savivaldybei nuosavybės teise priklausanti ir savivaldybės kontroliuojama miesto viešojo transporto įmonė (autobusų parkas) būtų ne uždaroji akcinė bendrovė arba akcinė bendrovė, o būtų savivaldybės įmonė?“ (šios ir kitų citatų kalba netaisyta).

2.2. Asociacija „gavo LR susisiekimo viceministro Pauliaus Martinkaus 2017-09-20 atsakymą Nr. 2-3150 [...], kuriame buvo nurodyta, jog įmonių steigimo ir veiklos reglamentavimo klausimai nėra priskirti Susisiekimo ministerijos kompetencijai, todėl pateikti nuomonės dėl skirtingą juridinį statusą turinčių įmonių privalumų ir trūkumų ministerija negali.“

3. Pareiškėjai Seimo kontrolieriaus prašo: „iširti ir įvertinti, ar Susisiekimo ministerija 2017-09-20 raštu Nr. 2-3150 atsakė į asociacijos „A“ 2017-09-15 raštą Nr. 98 V, ar tinkamai pasielgė Susisiekimo ministerija, nepersiuntusi asociacijos „A“ 2017-09-15 rašto Nr. 98 V kitai

institucijai, jei pagal galiojančius įstatymus Susisiekimo ministerija iš tiesų nėra įpareigota pateikti minėtame asociacijos rašte prašomos informacijos.“

4. Kartu su skundu Pareiškėjai pateikė: Ministerijos 2017-09-20 raštą Nr. 2-3150 Asociacijai, kuriame, be kita ko, pacituotos teisės aktų nuostatos, reglamentuojančios savivaldybės teises ir pareigas viešojo vietinio transporto organizavimo srityje, taip pat nurodyta: „informuojame, kad įmonių steigimo ir veiklos reglamentavimo klausimai nėra priskirti Susisiekimo ministerijos kompetencijai, todėl pateikti nuomonės dėl skirtingą juridinį statusą turinčių įmonių privalumų ir trūkumų negalime.“

## TYRIMAS IR IŠVADOS

### *Tyrimui reikšmingos aplinkybės*

5. Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai:

5.1. **Seimo kontrolierių įstatymo** (toliau vadinama ir – Įstatymas):

*12 straipsnis* – „1. Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje“;

*22 straipsnis* – „1. Seimo kontrolierius, atlikęs tyrimą, priima sprendimą: 1) pripažinti skundą pagrįstu; 2) atmesti skundą; 3) nutraukti skundo tyrimą. [...]“

5.2. **Viešojo administravimo įstatymo** (toliau vadinama – VA):

*3 straipsnis* – „Viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais: 1) įstatymo viršenybės. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. [...]; 10) skaidrumo. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjekto veikla turi būti vieša, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus; [...]; 13) išsamumo. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas į prašymą ar skundą turi atsakyti aiškiai ir argumentuotai, nurodydamas visas prašymo ar skundo nagrinėjimui įtakos turėjusias aplinkybes ir konkrečias teisės aktų nuostatas, kuriomis rėmėsi vertindamas prašymo ar skundo turinį“; [...];

*14 straipsnis* – „1. Asmenų prašymus viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Vyriausybės patvirtintas taisykles. [...]. 8. Jeigu viešojo administravimo subjektas pagal kompetenciją negali spręsti prašyme išdėstytų klausimų ar priimti administracinės procedūros sprendimo dėl skunde išdėstyto klausimo, jis jo nenagrinėja ir ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos persiunčia jį kompetentingam viešojo administravimo subjektui, ir apie tai praneša asmeniui. Jeigu nėra kito viešojo administravimo subjekto, kuriam galėtų perduoti prašymą ar skundą nagrinėti pagal kompetenciją, jis ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos apie tai praneša asmeniui paaiškindamas jo prašymo ar skundo nenagrinėjimo priežastis.“

5.3. **Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo** (toliau vadinama – Teisės gauti informaciją įstatymas) (redakcija, galiojanti nuo 2017-04-01):

*1 straipsnis* – „1. Šio įstatymo tikslas – nustatyti asmenų teisės gauti iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, įmonių ir viešųjų įstaigų, nurodytų šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje, informaciją, nurodytą šio įstatymo 5 straipsnyje, ir dokumentus, kuriais jos disponuoja ar (ir) tvarko vykdydamos įstatymų ar kitų norminių teisės aktų nustatytas funkcijas (toliau – viešojo funkcija), įgyvendinimo priemones ir tvarką“;

*3 straipsnis* – „1. Dokumentas – institucijos veikloje užfiksuota informacija ar jos dalis, nepaisant jos pateikimo būdo, formos ir laikmenos, įskaitant registro duomenis, registro

informaciją, registruoti pateiktus dokumentus ir (arba) jų kopijas, valstybės informacinės sistemos duomenis. [...]. 4. Dokumento teikimas – dokumento atskleidimas perduodant ar kitu būdu padarant jį prieinamą pareiškėjui ar jo atstovui jų prašymu. 5. Informacija – žinios, kuriomis disponuoja institucija, vykdydama viešąsias funkcijas. [...];“

*4 straipsnis* – „1. **Institucijos privalo teikti pareiškėjams ar jų atstovams** (toliau – pareiškėjas) **dokumentus**, išskyrus šio įstatymo ir kitų įstatymų nustatytus atvejus“;

*5 straipsnis* – „1. Informacija apie institucijos veiklą yra vieša ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) nustatyta tvarka skelbiama institucijos interneto svetainėje. [...]. 3. Visa informacija apie institucijos veiklą pareiškėjams teikiama neatlygintinai.“

#### 5.4. **Visuomenės informavimo įstatymo:**

*6 straipsnis* – „1. Kiekvienas asmuo turi teisę gauti iš valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų, kitų biudžetinių įstaigų viešąją informaciją apie jų veiklą, oficialius jų dokumentus (kopijas), taip pat informaciją, kurią minėtos įstaigos turi apie jį patį. 2. Valstybės ir savivaldybių institucijos bei įstaigos turi informuoti visuomenę apie savo veiklą. 3. Valstybės ir savivaldybių institucijos bei įstaigos privalo Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų įstatymo bei kitų įstatymų nustatyta tvarka teikti viešąją informaciją, taip pat turimą privačią informaciją, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus, kai privati informacija neteikiama. [...].“

#### 5.5. **Vietos savivaldos įstatymo:**

*5 straipsnis* – „2. Savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Vietos valdžios funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba ir meras, įgyvendindami įstatymuose nustatytus įgaliojimus. Viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba, meras, savivaldybės vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos), kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje. **Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal sudarytas sutartis kiti viešai pasirenkami fiziniai ar juridiniai asmenys**“;

*6 straipsnis* – „Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijos: [...]; 33) keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas; [...].“

*16 straipsnis* – „2. Išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija: [...]; 21) biudžetinių ir viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė), savivaldybės įmonių, akcinių bendrovių, uždarytųjų akcinių bendrovių (toliau – savivaldybės juridiniai asmenys) steigimas, reorganizavimas, likvidavimas ir jų priežiūra, savivaldybės mokymo ir auklėjimo (toliau – švietimo) įstaigų vadovų skyrimas į pareigas ir atleidimas iš jų teisės aktų nustatyta tvarka, dalyvavimas steigiant, reorganizuojant ir likviduojant viešuosius ir privačius juridinius asmenis; seniūnijų – biudžetinių įstaigų – nuostatų tvirtinimas; [...].“

*52 straipsnis* – „1. Savivaldybių santykiai su valstybės institucijomis ir įstaigomis grindžiami Konstitucija ir įstatymais. 2. **Savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms.** [...].“

*55 straipsnis* – „1. Kaip savivaldybės laikosi įstatymų, kaip vykdo Vyriausybės sprendimus, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo nustatyta tvarka prižiūri Vyriausybės skiriami valstybės pareigūnai – Vyriausybės atstovai. 2. Gyventojų skundus dėl savivaldybės pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai; jų įgaliojimai nustatyti Seimo kontrolierių įstatyme. 3. Savivaldybės institucijų ir valstybės tarnautojų aktai ar veiksmai, pažeidžiantys gyventojų, institucijų, įstaigų, įmonių ir organizacijų teises, gali būti skundžiami Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka. [...].“

6. Visuomenės informavimo įstatyme (šios pažymos 5.4 punktas) reglamentuota, kad kiekvienas asmuo turi teisę gauti iš valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų, kitų biudžetinių įstaigų viešąją informaciją apie jų veiklą, oficialius jų dokumentus (kopijas), taip pat informaciją, kurią minėtos įstaigos turi apie jį patį. Minėta informacija teikiama Teisės gauti informaciją įstatymo nustatyta tvarka. Teisės gauti informaciją įstatyme (šios pažymos 5.4 punktas) įtvirtinta, kad institucijos privalo teikti asmenims dokumentus (institucijos veikloje užfiksuotą informaciją ar jos dalį, nepaisant jos pateikimo būdo, formos ir laikmenos, įskaitant registro duomenis, registro informaciją, registruoti pateiktus dokumentus ir (arba) jų kopijas, valstybės informacinės sistemos duomenis) bei informaciją apie institucijos veiklą

Pažymėtina, kad asmenų prašymai suteikti administracinę paslaugą, priimti administracinį sprendimą ar kiti kreipimaisi, kuriais išdėstoma asmens nuostata tam tikru klausimu, prašoma pateikti institucijos nuomonę ir (arba) konsultaciją, nelaikomi prašymais suteikti informaciją ir (ar) dokumentus, todėl jų nagrinėjimo procedūrai netaikomos Teisės gauti informaciją įstatymo nuostatos. Tokie asmenų prašymai ir kreipimaisi nagrinėjami Viešojo administravimo įstatyme ir Asmenų aptarnavimo taisyklėse nustatyta tvarka.

Vadovaujantis Viešojo administravimo įstatymu asmenų prašymus viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Vyriausybės patvirtintas taisykles, o tuo atveju, jei viešojo administravimo subjektas pagal kompetenciją negali spręsti prašyme išdėstytų klausimų ar priimti administracinės procedūros sprendimo dėl skunde išdėstyto klausimo, jis jo nenagrinėja ir ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos persiunčia jį kompetentingam viešojo administravimo subjektui, ir apie tai praneša asmeniui. Jeigu nėra kito viešojo administravimo subjekto, kuriam galėtų perduoti prašymą ar skundą nagrinėti pagal kompetenciją, jis ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos apie tai praneša asmeniui paaiškindamas jo prašymo ar skundo nenagrinėjimo priežastis (šios pažymos 5.2 punktas).

7. Iš skundo turinio ir pateiktų dokumentų nustatyta:

7.1. Pareiškėjai 2017-09-15 kreipėsi į Ministeriją prašydami atsakyti į klausimus ir pateikti paaiškinimus, susijusius su savivaldybių veikla steigiant savivaldybės kontroliuojamus viešųjų paslaugų teikėjus;

7.2. Ministerija 2017-09-20 raštu (t. y. praėjus 3 darbo dienoms nuo Pareiškėjų kreipimosi dienos) pateikė Pareiškėjams atsakymą, kuriame:

7.2.1. nurodė, kad kreipimesi keliami klausimai nėra priskirti Ministerijos kompetencijai, ir atsisakė pateikti Pareiškėjų prašomus paaiškinimus;

7.2.2. išdėstė teisės aktų nuostatas, susijusias su savivaldybių funkcijomis keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo srityje;

7.2.3. nurodė tokio Ministerijos atsakymo apskundimo tvarką.

8. Įvertinus Asociacijos skundo turinį, konstatuotina, kad Pareiškėjų kreipimasis į Ministeriją iš esmės laikytinas prašymu pateikti nuomonę, kadangi juo prašoma ne suteikti tam tikrą informaciją apie institucijos (Ministerijos) veiklą ir (arba) pateikti dokumentus, o išreikšti nuomonę ir įvertinti tam tikrus savivaldybės veiklos aspektus, steigiant atitinkamos teisinės formos juridinius asmenis savivaldybės savarankiškajai funkcijai (keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimui) vykdyti.

9. Šiame kontekste atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, jog savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai, o Vietos savivaldos įstatyme (šios pažymos 5.5 punktas) nustatyta, jog savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose taip pat ne kartą yra konstatavęs,

kad vietos savivalda įtvirtinta kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms (Konstitucinio Teismo 1998-02-18, 2002-12-24 nutarimai).

Vietos savivaldos įstatyme nustatyta, kad keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas – savarankiškoji savivaldybės funkcija, kurią savivaldybės įgyvendina steigdamas paslaugų teikėjus arba sudarydamos sutartis su viešai pasirenkamais fiziniais ar juridiniais asmenimis. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad juridinių asmenų steigimas priskirtas išimtinai savivaldybės tarybos kompetencijai. Pažymėtina, kad kiekviena savivaldybė, įvertinusi konkrečią situaciją, turi teisę savarankiškai pasirinkti, koku būdu bus įgyvendinama savivaldybės funkcija ir kokios juridinės formos asmuo bus įsteigtas tam, kad būtų užtikrintas savivaldybės funkcijos vykdymas.

Įvertinus tai, kas išdėstyta, konstatuotina, kad savivaldybės, įgyvendindamos teisės aktais priskirtas funkcijas (kartu ir organizuodamos keleivių vežimą vietiniais maršrutais), veikia laisvai ir savarankiškai, ir valstybės institucijoms (kartu ir Ministerijai) nėra suteikta teisė kontroliuoti ir (arba) vertinti savivaldybių veiklą šioje srityje.

10. Įvertinus tai, kas išdėstyta, konstatuotina, kad Ministerija pagrįstai atsisakė spręsti Pareiškėjų keliamus klausimus ir teikti jų prašomą nuomonę bei paaiškinimus ir apie šį savo sprendimą teisės aktų nustatytais terminais informavo Pareiškėjus, todėl tokiuose Ministerijos veiksmuose nėra pagrindo įžvelgti piktnaudžiavimą ir (arba) biurokratizmą.

11. Pareiškėjai savo skunde taip pat kelia klausimą dėl Ministerijos veiksmų nepersiųtus jų skundo kitai valstybės institucijai, kuri galėtų atsakyti į Asociacijos keliamus klausimus. Vertinant šį keliamą klausimą pažymėtina, kad, kaip jau rašyta šioje pažymoje pirmiau, Viešojo administravimo įstatyme numatyta, jog tuo atveju, kai nėra kito viešojo administravimo subjekto, kuriam galėtų perduoti prašymą ar skundą nagrinėti pagal kompetenciją, viešojo administravimo subjektas ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos apie tai praneša asmeniui paaiškindamas jo prašymo ar skundo nenagrinėjimo priežastis.

Pažymėtina, kad, siekiant atsakyti į keliamus klausimus, susijusius su keleivių vežimo paslaugą teikiančios įmonės juridinės formos teikiamais privalumais ir trūkumais, būtina atlikti ekspertinius vertinimus, tyrimus ir pan., kuriems reikalingos specialios ekonominės, verslo administravimo ir kitos žinios. Taip pat akcentuotina, kad, norint atsakyti į Pareiškėjų keliamus klausimus, būtina vertinti ne abstraktų atvejį, o konkrečios įmonės privalumus ir trūkumus, atsižvelgiant į konkrečios savivaldybės teritoriją, demografinę situaciją ir pan. Atsižvelgiant į tai ir į aplinkybę, jog Pareiškėjai nenurodė, kokios konkrečios savivaldybės veikla juos domina, Ministerija neturėjo pagrindo persiųsti Pareiškėjų prašymo jokiai kitai institucijai (savivaldybei).

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, nėra pagrindo Ministerijos veiksmų, nepersiųtus Pareiškėjų kreipimosi kompetentingai institucijai, vertinti kaip piktnaudžiavimą ir (arba) biurokratizmą.

12. Nepaisant to, Seimo kontrolierius atkreipia dėmesį į tai, kad vienas iš viešojo administravimo subjekto veiklą reglamentuojančių veiklos principų yra išsamumo principas. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas į prašymą ar skundą turi atsakyti aiškiai ir argumentuotai, nurodydamas visas prašymo ar skundo nagrinėjimui įtakos turėjusias aplinkybes ir konkrečias teisės aktų nuostatas, kuriomis rėmėsi vertindamas prašymo ar skundo turinį. Pažymėtina, kad Ministerija savo atsakyme aiškiai nenurodė, dėl kokių priežasčių Pareiškėjų kreipimasis nepersiuočiama jokiai kitai institucijai, todėl toks atsakymas Pareiškėjams galėjo sudaryti įspūdį, jog Ministerija nevykdo teisės aktuose numatytų įpareigojimų. Atsižvelgiant į tai, Ministerijai teiktina rekomendacija.

### SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAS

13. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 2 punktu, nusprendžia [...] asociacijos „A“ skundą dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos pareigūnų veiksmų (neveikimo), teikiant atsakymą į Asociacijos paklausimą, atmesti.

### SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJA

14. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 17 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius rekomenduoja **Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai** užtikrinti, kad ateityje pareiškėjams būtų pateikiami aiškūs ir išsamūs atsakymai.

Apie rekomendacijos nagrinėjimo rezultatus prašytume pranešti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka, t. y. **ne vėliau kaip 30 dienų nuo siūlymo (rekomendacijos) gavimo dienos**, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriui pateikiant informaciją bei ją patvirtinančius dokumentus.

Seimo kontrolierius

Augustinas Normantas