



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

TYRIMO SAVO INICIATYVA PAŽYMA

2019-12-05 Nr. 4D-2019/1-660
Vilnius

TYRIMO PAGRINDAS

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 13 straipsnio 3 dalimi bei atsižvelgdamas į Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnį ir Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 3 straipsnį, priėmė sprendimą pradėti tyrimą savo iniciatyva dėl Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerijos (toliau vadinama ir – Ministerija, ŠMSM) pareigūnų veiksmų (neveikimo), vykdant Seimo kontrolieriaus 2018-08-31 pažymoje Nr. 4D-2018/2-483 (toliau vadinama – Pažyma) Lietuvos Respublikos Vyriausybei teiktą rekomendaciją.

2. Tyrimo savo iniciatyva tikslas yra nustatyti, ar Ministerijos pareigūnai, vykdydami Vyriausybės kanclerio pavedimą, įformintą 2018-09-06 raštu Nr. S-2950, tinkamai įvykdė Pažymoje pateiktą Seimo kontrolieriaus rekomendaciją spręsti teisinio reglamentavimo tobulinimo klausimus transporto lengvatų taikymo studentams srityje.

3. Pagrindas pradėti tyrimą savo iniciatyva yra Seimo kontrolierių įstatymo 13 straipsnio 3 dalis (Seimo kontrolierius gali pradėti tyrimą savo iniciatyva, jeigu nustatė pareigūnų piktnaudžiavimą, biurokratizmo ar kitaip pažeistų žmogaus teisių ir laisvių požymių). Šiuo atveju Seimo kontrolierius tyrimą pradeda atsižvelgęs į tai, jog Susisiekimo ministerijos 2018-10-03 raštu Nr. 2-13466 Seimo kontrolieriui pateiktoje informacijoje dėl Pažymoje pateiktos rekomendacijos neatspindi Ministerijos veiksmai (priemonės), susiję su Pažymoje pateiktos rekomendacijos vykdymu, iš Susisiekimo ministerijos 2018-10-03 atsakymo Nr. 2-13466 nėra aiški oficiali Ministerijos pozicija dėl teisinio reglamentavimo tobulinimo transporto lengvatų taikymo studentams srityje. Taip pat pažymėtina, jog po to, kai Seimo kontrolierius papildomu 2019-01-24 raštu Nr. 4D-2018/2-483/3D-219 kreipėsi į Ministeriją, prašydamas ŠMSM pateikti Seimo kontrolieriui informaciją apie Pažymoje nurodytos rekomendacijos vykdymo rezultatus, nurodant oficialią Ministerijos poziciją dėl teisinio reglamentavimo tobulinimo transporto lengvatų taikymo studentams srityje, Ministerija 2019-03-12 raštu Nr. SR-920 informavo, jog, „[...] atsižvelgdama į Seimo kontrolieriaus rekomendacijas, kartu su Susisiekimo ministerija ketina apsvarstyti Transporto lengvatų įstatymo teisinį reglamentavimą, tobulinant transporto lengvatų taikymą studentams“. Seimo kontrolierius akcentuoja, kad Pažymoje buvo konstatuoti teisinio reglamentavimo, susijusio su transporto lengvatų taikymo studentams tvarka, trūkumai.

Pirmiau nurodyta informacija leido kilti Seimo kontrolieriaus abejonėms, kad Ministerija, galimai nepagrįstai delsdama, nesprendžia teisinio reglamentavimo tobulinimo klausimų transporto

lengvatų taikymo studentams srityje (prireikus, bendradarbiaujant su Susisiekimo ministerija ir (ar) kita atsakinga institucija), ir kad, susipažinusi su Pažymoje pateikta rekomendacija, Ministerija galimai nesiėmė pakankamų priemonių, vykdant jai priskirtas funkcijas, susijusias su įstatymų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir (ar) kitų teisės aktų projektų rengimu, teikiant pasiūlymus dėl atitinkamų įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo ir tobulinimo transporto lengvatų taikymo studentams srityje.

Atsižvelgęs į tai, Seimo kontrolierius sprendė, kad yra tikslinga pradėti tyrimą savo iniciatyva ir išsiaiškinti, ar, Ministerijos pareigūnams vykdant Vyriausybės kanclerio pavedimą ir nagrinėjant Pažymoje pateiktą rekomendaciją, buvo imtasi konkrečių priemonių spręsti teisinio reglamentavimo tobulinimo klausimus transporto lengvatų taikymo studentams srityje, teisiškai reglamentuojant aiškia (-as) dokumento (-ų), patvirtinančio (-ų) Transporto lengvatų įstatyme nurodytų aukštųjų mokyklų studentų, Europos Sąjungos valstybėse narėse ar Ekonominės erdvės valstybėse studijuojančių pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, teisę į transporto lengvatą, sąvoką (-as) bei šių dokumentų taikymo ir kontrolės tvarką.

4. Atkreiptinas dėmesys, kad Pažymoje buvo konstatuota, jog dabartinis teisinis reguliavimas, susijęs su transporto lengvatų taikymo studentams tvarka, nėra aiškus, todėl turi būti tikslinamas.

Seimo kontrolierius Pažymoje atkreipė dėmesį, jog nei Kelių transporto kodekse, nei Transporto lengvatų įstatyme, nei kituose aktualiuose teisės aktuose nėra įtvirtintos dokumento, patvirtinančio asmenų (įtraukiant ir aukštųjų mokyklų studentus, Europos Sąjungos valstybėse narėse ar Ekonominės erdvės valstybėse studijuojančius pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą; toliau vadinama – Studentai) teisę į transporto lengvatą, sąvokos ar formos. Seimo kontrolierius akcentavo, kad, pagal dabartinį teisinį reguliavimą, nėra teisiškai įtvirtinto dokumentų, patvirtinančių Transporto lengvatų įstatymo 5 straipsnio 3 dalyje nurodytų studentų teisę į transporto lengvatą, sąrašo. Išanalizavęs aktuales teisės aktus, Seimo kontrolierius nenustatė, jog Kelių transporto kodekse, Transporto lengvatų įstatyme ir (arba) kitame teisės akte Studentams būtų numatyta pareiga kelių transporto kontrolės metu atsakingam pareigūnui pateikti būtent Lietuvos studento pažymėjimą ir (arba) ISIC pažymėjimą. Seimo kontrolierius Pažymoje atkreipė dėmesį ir į tai, kad dokumentų (pažymėjimų), kuriais suteikiama teisė Transporto lengvatų įstatyme nurodytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su lengvata, pavyzdžiai (toliau vadinama – Pavyzdžiai), kuriuos Ministerija, vykdydama Vyriausybės pavedimą (Vyriausybės 2000-04-28 nutarimas Nr. 478), pateikė Susisiekimo ministerijai, nelaikytini Ministerijos priimtu įstatymo įgyvendinamuoju teisės aktu, todėl, Seimo kontrolieriaus įsitikinimu, nei Pavyzdžiai, nei valstybės institucijų vieši pranešimai žiniasklaidoje neturi teisinės galios ir negali būti teisinis pagrindas, užtikrinantis atsakingų pareigūnų teisę kelių transporto kontrolės metu reikalauti iš Studentų pateikti konkretų dokumentą teisei į transporto lengvatą patvirtinti (pavyzdžiui, ISIC pažymėjimą). Šiame kontekste Seimo kontrolierius pabrėžė, jog net ir tuo atveju, jeigu Pavydžiai teisės aktų nustatyta tvarka būtų patvirtinti švietimo ir mokslo ministro įsakymu, įstatymo įgyvendinamasis teisės aktas negalėtų apibrėžti studentų teisių ir laisvių turinio (jų įgyvendinimo garantijų) (šiuo konkrečiu atveju – nustatyti konkrečius dokumentus, patvirtinančius Studentų teisę į važiavimo keleiviniu transportu lengvatą), kadangi, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrina, žmogaus teisių ir laisvių turinys gali būti nustatomas tik įstatymu, o valstybės institucijų įgaliojimai kyla iš įstatymų arba jų pagrindu priimtų teisės aktų.

Seimo kontrolierius Pažymoje pateiktose išvadose Vyriausybei rekomendavo spręsti teisinio reglamentavimo tobulinimo transporto lengvatų taikymo studentams srityje klausimus, teisiškai reglamentuojant aiškia (-as) dokumento (-ų), patvirtinančio (-ų) Transporto lengvatų įstatyme nurodytų aukštųjų mokyklų studentų, Europos Sąjungos valstybėse narėse ar Ekonominės erdvės valstybėse studijuojančių pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, teisę į transporto lengvatą, sąvoką (-as) bei šių dokumentų taikymo ir kontrolės tvarką.

Atsižvelgdama į tai, Vyriausybė informavimo Seimo kontrolierių, jog. Vyriausybės kanclerio pavedimu, įformintu 2018-09-06 raštu Nr. S-2950, paveda Susisiekimo ministerijai bei Ministerijai išnagrinėti pateiktą rekomendaciją.

TYRIMAS IR IŠVADOS

Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

5. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 ir 20 straipsniais, Seimo kontrolierius dėl tyrimui savo iniciatyva reikalingos informacijos pateikimo kreipėsi į Ministeriją, Susisiekimo ministeriją ir į Vyriausybę.

6. Iš Ministerijos pateiktų paaiškinimų ir dokumentų nustatyta:

6.1. „[...] Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatyme reglamentuojama, kad studijuojantiems Europos Sąjungos valstybių narių (toliau – ES) ar Europos ekonominės erdvės valstybių (toliau – EEB) aukštosiose mokyklose teikiamos tokios pačios važiavimo keleiviniu transportu lengvatos kaip ir Lietuvos aukštųjų mokyklų studentams. Teisę įsigyti transporto bilietą su atitinkama nuolaida reglamentuoja minėto įstatymo 5 straipsnio 3 ir 6 dalys. Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. balandžio 28 d. nutarimo Nr. 478 „Dėl Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo įgyvendinimo“ 2.3 papunktį Ministerijai buvo pavesta pateikti Susisiekimo ministerijai dokumentų (pažymėjimų), kuriais suteikiama teisė Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatyme nurodytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida, pavyzdžius. Ministerija pateikė Lietuvos studento pažymėjimo ir Tarptautinio studento pažymėjimo (ISIC) pavyzdžius.“

6.2. „ISIC organizacija yra Pasaulio jaunimo bei studentų ir švietimo kelionių konfederacijos (*World Youth Student and Educational Travel Confederation – WYSE Travel Confederation*) narė, oficialiai pripažįstama ir palaikoma UNESCO, Europos kultūros instituto, Andų tautų bendrijos, Tarptautinių geležinkelių bei oro transporto organizacijų bei kitų tarptautinių institucijų. Tarptautinė ISIC organizacija koordinuoja ISIC (*International Student Identity Card*) ir ITIC (*International Teacher Identity Card*) pažymėjimus, jų platinimą bei vystymą pasaulyje kaip vienintelį ir unikalų dokumentą tarptautiniu mastu patvirtinantį studento statusą, skatinantį kultūrinius mainus ir tarptautinį supratimą. Pateikti visų Europos Sąjungos valstybių narių ar Europos ekonominės erdvės valstybių aukštųjų mokyklų studentų pažymėjimų pavyzdžių Ministerija neturi galimybės.“

6.3. „Europos Sąjungos valstybių narių ar Europos ekonominės erdvės valstybių aukštosiose mokyklose studijuojantys studentai turi pateikti ISIC studento pažymėjimą ir Europos Sąjungos valstybės narės ar Europos ekonominės erdvės valstybės pilietybę patvirtinantį asmens tapatybės dokumentą. Lietuvos studento pažymėjimo formos ir išdavimo tvarkos apraše [...] reglamentuojama Lietuvos aukštųjų mokyklų ar Lietuvoje veikiančių užsienio šalių aukštųjų mokyklų filialų studentų pažymėjimų išdavimo, keitimo, apskaitos ir nurašymo tvarka ir Lietuvos studento pažymėjimo forma.“

6.4. „Ministerija iš studentų nusiskundimų netinkama transporto lengvatų taikymo tvarka pastaruoju metu nėra gavusi. Akcinė bendrovė „Lietuvos geležinkeliai“ 2018 m. kovo 13 d. raštu Nr. 2-303 „Dėl lengvatų taikymo studijuojantiems ES ir EEB valstybių aukštosiose mokyklose“ kreipėsi į Ministeriją dėl ES ir EEB valstybių aukštosiose mokyklose išduodamų pažymėjimų pavyzdžių. Ministerija neturi galimybės pateikti visų ES ir EEB valstybių aukštosiose mokyklose išduodamų studentų pažymėjimų pavyzdžių, nes daugelyje šalių bendro tos šalies studento pažymėjimo nėra, kiekviena aukštoji mokykla išduoda savo nustatyto pavyzdžio dokumentą.“

6.5. „ISIC pažymėjimas pripažįstamas daugelyje pasaulio šalių ir garantuoja toje šalyje numatytas lengvatas šio pažymėjimo pateikėjui. Šio pažymėjimo turėtojas gali naudotis transporto

lengvatomis ir Lietuvoje. Siekiant užtikrinti vienodas sąlygas visų užsienio šalių studentams, teisę į transporto lengvatą užtikrina ISIC pažymėjimas dėl savo prieinamumo ir patikimumo. Užsienio šalyse studento statusą patvirtinančių dokumentų rengimo ir išdavimo praktika yra labai įvairi ir ne visur centralizuota, todėl Ministerija negali užtikrinti kitų užsienio šalių švietimo įstaigų išduotų pažymėjimų autentiškumo. Teikiamos transporto lengvatos yra kompensuojamos iš valstybės biudžeto lėšų, todėl manome, kad pagal galimybes būtina užkirsti kelią piktnaudžiavimui.“

6.6. „[...] Lietuvos aukštųjų mokyklų studentai paprastai įsigyja Lietuvos studento pažymėjimą, kuris galioja Lietuvos Respublikoje ir užtikrina galimybę naudotis suteikiamomis lengvatomis. Lietuvos aukštųjų mokyklų studentai, norintys vykti į užsienio šalį ir naudotis studentams suteiktomis privilegijomis, įsigyja ISIC pažymėjimą. Lietuvos aukštųjų mokyklų studentai turi galimybę, jei pageidauja, gauti Lietuvos studento pažymėjimą, tačiau jis nėra privalomas.“

6.7. „Ministerija, vykdydama Ministro Pirmininko pavedimą (toliau – pavedimas), įformintą Vyriausybės kanclerio 2018-09-06 rezoliucija Nr. S-2950, ir išnagrinėjusi Seimo kontrolieriaus 2018-08-31 pažymoje Nr. 4D-2018/2-483/3D-2388 pateiktą rekomendaciją, [...], kreipėsi į Lietuvos Respublikos susisiekimo ministeriją, prašydama inicijuoti [...] [Transporto lengvatų įstatymo] pakeitimus ir įteisinti studentų dokumentų (pažymėjimų), suteikiančių teisę įstatyme numatytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida, pavyzdžius ([su] Susisiekimo ministerija, Lietuvos savivaldybių asociacija, AB „Lietuvos geležinkeliai“, ISIC Lietuva, Lietuvos transporto saugos administracija pastaruoju metu vykęs susirašinėjimas dėl pažymėjimų formų: 2018-08-30 raštas Nr. SR-3732 „Dėl transporto nuolaidų taikymo pirmojo kurso studentams rugsėjo mėnesį“, 2018-09-04 raštas Nr. SR-3773 „Dėl pažymų, pažymėjimų formų“, 2019-05-31 raštas Nr. SR-2163 „Dėl virtualaus ISIC pažymėjimo“).

6.8. „Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija 2018 m. spalio 3 d. raštu Nr. 2-13466 atkreipė dėmesį, kad pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. balandžio 28 d. nutarimo Nr. 478 „Dėl Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo įgyvendinimo“ 2.3 papunktį Ministerijai pavesta pateikti Susisiekimo ministerijai dokumentų (pažymėjimų), kuriais suteikiama teisė Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatyme nurodytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida, pavyzdžius. Ministerija 2012 m. lapkričio 9 d. raštu Nr. SR-5040 „Dėl tarptautinio studento pažymėjimo ISIC“ pateikė informaciją, kad teisę į transporto lengvatą įrodantis dokumentas gali būti ne tik Lietuvos studento pažymėjimas, bet ir ISIC pažymėjimas. [...]“

6.9. „Pažymėtina tai, kad turėti visų ES šalių aukštųjų mokyklų studentų pažymėjimų pavyzdžius ir juos tvirtinti įstatymu yra neįmanoma dėl jų gausos ir kaitos (iš viso ES šalyse yra virš 1000 rūšių studentų pažymėjimų), tuo labiau viešojo transporto vairuotojai ar kontrolieriai nebūtų pajėgūs atpažinti tokį pažymėjimą, ypač, kai jis surašytas tam tikros šalies nacionaline kalba. Tokiu atveju aukštųjų mokyklų studentai turėtų galimybę piktnaudžiauti savo turimu statusu, kadangi viešojo transporto kontrolieriai neturėtų galimybės identifikuoti studentų pažymėjimų kaip galiojančių ar autentiškų. Teikiamos transporto lengvatos yra kompensuojamos iš valstybės biudžeto lėšų, todėl pagal galimybes būtina užkirsti kelią piktnaudžiavimui. [...]. Susisiekimo ministerija užtikrino, kad ir toliau teiks informaciją, gaunamą iš Ministerijos apie dokumentų pavyzdžius, kuriais suteikiama teisė į transporto lengvatą, keleivių kontrolę ir vežimą vykdančioms institucijoms. Ši informacija yra vieša ir prieinama kiekvienam (<https://ltsa.lrv.lt/lt/kitos-paslaugos/keleivinis-transportas/transporto-lengvatos>).“

6.10. „Siekdama išsamiai išnagrinėti problemas, susijusias su Transporto lengvatų įstatymo taikymu praktikoje, Ministerija darbo tvarka konsultavosi su Susisiekimo ministerija, studentų organizacijomis ir kitomis suinteresuotomis institucijomis. 2019 m. liepos 1 d. raštu [Nr. SR-2654] Ministerija atkreipė Susisiekimo ministerijos dėmesį į tai, kad gavo Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus 2019 m. birželio 6 d. raštą Nr. 4D-2019/1-660/3D-14, kuriame nurodoma, kad būtina imtis konkrečių priemonių spręsti teisinio reglamentavimo tobulinimo klausimus transporto

lengvatų taikymo studentams srityje, teisiškai reglamentuojant aiškias dokumentų, patvirtinančių Transporto lengvatų įstatyme nurodytų aukštųjų mokyklų studentų, Europos Sąjungos valstybėse narėse ar Ekonominės erdvės valstybėse studijuojančių pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, teisę į transporto lengvatą, sąvoką bei šių dokumentų taikymo ir kontrolės tvarką. [...].“

6.11. „Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija 2019 m. liepos 4 d. raštu Nr. 2-25505 [...] atkreipė dėmesį, kad Susisiekimo ministerija formuoja valstybės politiką keleivių ir krovinių vežimo geležinkelių, kelių, jūrų, vidaus vandenių, oro transportu srityje ir organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą, tačiau Susisiekimo ministerijos nuostatuose nėra nurodyta, jog Susisiekimo ministerija yra institucija, formuojanti transporto lengvatų politiką Lietuvoje ar turinti išskirtines teises ir pareigas rengti tam tikrų įstatymų projektus. [...].“

6.12. „Atsižvelgdami į aukščiau išdėstytą informaciją ir įvertindami, kad Transporto lengvatų įstatymo pakeitimu poveikis bus daromas tikslinei grupei (studentams), apie kuriuos informaciją valdo, taip pat leidimus vykdyti studijas ir (ar) su studijomis susijusią veiklą išduoda, ryšius su užsienio valstybių institucijomis [...] palaiko [...] [Ministerija] [...], [Ministerija] šiuo metu rengia Transporto lengvatų įstatymo pakeitimą, kuris bus siunčiamas derinti ir Susisiekimo ministerijai bei kitoms suinteresuotoms institucijoms.“

6.13. **Ministerijos 2019-07-01 rašte Nr. SR-2654, adresuotame Susisiekimo ministerijai (kopija), nurodyta:**

6.13.1. „Švietimo, mokslo ir sporto ministerija (toliau – Ministerija) gavo Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus 2019 m. birželio 6 d. raštą Nr. 4D-2019/1-660/3D-14, kuriame nurodoma, kad būtina imtis konkrečių priemonių spręsti teisinio reglamentavimo tobulinimo klausimus transporto lengvatų taikymo studentams srityje, teisiškai reglamentuojant aiškias dokumentų, patvirtinančių Transporto lengvatų įstatyme nurodytų aukštųjų mokyklų studentų, Europos Sąjungos valstybėse narėse ar Ekonominės erdvės valstybėse studijuojančių pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, teisę į transporto lengvatą, sąvoką bei šių dokumentų taikymo ir kontrolės tvarką. Tuo atveju, jei dokumentų (pažymėjimų), kuriais suteikiama teisė Transporto lengvatų įstatyme nurodytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su lengvata, pavyzdžiai, teisės aktų nustatyto tvarka būtų patvirtinti Švietimo, mokslo ir sporto ministro įsakymu, įstatymo įgyvendinamasis teisės aktas negalėtų apibrėžti studentų teisių ir laisvių turinio (šiuo konkrečiu atveju – nustatyti konkrečius dokumentus, patvirtinančius Studentų teisę į važiavimo keleiviniu transportu lengvatą), kadangi, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrina, žmogaus teisių ir laisvių turinys gali būti nustatomas tik įstatymu, o valstybės institucijų įgaliojimai kyla iš įstatymų arba jų pagrindu priimtų teisės aktų.“

6.13.2. „Ministerija prašo Susisiekimo ministerijos parengti Transporto lengvatų įstatymo pakeitimus, įteisinant studentų dokumentų (pažymėjimų), suteikiančių teisę įstatyme numatytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida, pavyzdžius. [...].“

7. **Iš Susisiekimo ministerijos pateiktų paaiškinimų nustatyta:**

7.1. „[...] [...] Susisiekimo ministerija 2019 m. liepos 1 d. gavo [Ministerijos] [...] raštą [Nr. SR-2654], kuriame Susisiekimo ministerijos prašoma „parengti Transporto lengvatų įstatymo pakeitimus, įteisinant studentų dokumentų (pažymėjimų), suteikiančių teisę įstatyme numatytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida, pavyzdžius“. Susisiekimo ministerija 2019 m. liepos 3 d. raštu Nr. 2-5505 [...] pateikė atsakymą į [Ministerijos] prašymą. Atsakyme [Ministerija] buvo informuota apie Susisiekimo ministerijos veiklos tikslus, kuriuose nėra nurodyta, jog Susisiekimo ministerija yra institucija, formuojanti transporto lengvatų politiką Lietuvoje ar turinti išskirtines teises ir pareigas rengti tam tikrų įstatymų projektus. [...].“

7.2. „[...] Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo pakeitimu poveikis bus daromas tikslinei grupei (studentams), apie kuriuos informaciją valdo, taip pat leidimus vykdyti studijas ir (ar) su studijomis susijusią veiklą išduoda, ryšius su užsienio valstybių institucijomis [...] palaiko, su [...] tarptautinėmis organizacijomis bendradarbiauja ir (arba) dalyvauja jų veikloje

[Ministerija]. Atsakyme pateikiama argumentuota Susisieikimo ministerijos nuomonė, kad [...] Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo pakeitimą turi rengti [Ministerija].“

8. **Vyriausybės kanceliarija 2019-09-26 raštu Nr. S-3334 informavo Seimo kontrolierių**, jog pavedė Ministerijai informuoti apie jau atliktus bei numatomus atlikti artimiausio laikotarpio veiksmus, siekiant įgyvendinti Pažymoje pateiktą rekomendaciją ir sprendžiant teisinio reglamentavimo transporto lengvatų taikymo studentams srityje tobulinimo klausimus (Vyriausybės kanclerio 2018 m. rugsėjo 6 d. pavedimas Nr. S-2950).

Tyrimui reikšmingos teisės aktų nuostatos

9. Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai:

9.1. **Istatymai:**

9.1.1. *Konstitucijoje* nustatyta:

29 *straipsnis* – „Įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs. [...]“

9.1.2. *Seimo kontrolierių įstatyme* nustatyta:

2 *straipsnio 1 dalis* – „*Biurokratizmas* – tokia pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti pareigūno kompetencijai priklausančius klausimus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai.“

13 *straipsnio 3 dalis* – „Skundai paprastai paduodami raštu. Jeigu skundas gautas žodžiu, telefonu arba Seimo kontrolierius nustatė pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeistų žmogaus teisių ir laisvių požymių iš visuomenės informavimo priemonių bei iš kitų šaltinių, Seimo kontrolierius gali pradėti tyrimą savo iniciatyva.“

20 *straipsnio 3 dalis* – „Seimo kontrolieriaus siūlymą (rekomendaciją) privalo nagrinėti institucija ir įstaiga ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas (rekomendacija) adresuojamas, ir apie nagrinėjimo rezultatus informuoti Seimo kontrolierių. [...]“

9.1.3. *Transporto lengvatų įstatyme* nustatyta:

1 *straipsnio 4 dalis* – „Lietuvos Respublikos, kitų Europos Sąjungos valstybių narių ir Europos ekonominės erdvės valstybių piliečiams ir jų šeimos nariams, studijuojantiems Europos Sąjungos valstybių narių ar Europos ekonominės erdvės valstybių aukštosiose mokyklose, teikiamos tokios pačios važiavimo keleiviniu transportu lengvatos kaip ir Lietuvos aukštųjų mokyklų studentams.“

5 *straipsnio 3 dalis* – „Teisę įsigyti vienkartinį arba terminuotą vardinį važiavimo tolimojo arba vietinio (priemiestinio) reguliaraus susisieikimo autobusais, keleiviniais traukiniais bilietą su 50 procentų nuolaida turi aukštųjų mokyklų studentai, studijuojantys pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, Lietuvos Respublikos, kitų Europos Sąjungos valstybių narių ir Europos ekonominės erdvės valstybių piliečiai bei jų šeimos nariai, studijuojantys Europos Sąjungos valstybių narių ar Europos ekonominės erdvės valstybių aukštosiose mokyklose pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, taip pat mokiniai, kurie mokosi pagal formaliojo profesinio mokymo programas grupinio mokymosi forma kasdieniu mokymo proceso organizavimo būdu, pavienio mokymosi forma savarankišku mokymo proceso organizavimo būdu.“

5 *straipsnio 6 dalis* – „Aukštųjų mokyklų studentai, studijuojantys pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, Lietuvos Respublikos, kitų Europos Sąjungos valstybių narių ir Europos ekonominės erdvės valstybių piliečiai bei jų šeimos nariai, studijuojantys Europos Sąjungos valstybių narių ar Europos ekonominės erdvės valstybių aukštosiose mokyklose pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, vaikai nuo 7 iki 8 metų, mokiniai, kurie mokosi mokyklose pagal

bendrojo ugdymo programas (išskyrus pilnamečius asmenis, kurie mokosi pagal suaugusiųjų pradinio, pagrindinio, vidurinio ugdymo programas) grupinio mokymosi forma kasdieniu mokymo proceso organizavimo būdu ir pavienio mokymosi forma savarankišku mokymo proceso organizavimo būdu, pagal formaliojo profesinio mokymo programas grupinio mokymosi forma kasdieniu mokymo proceso organizavimo būdu ir pavienio mokymosi forma savarankišku mokymo proceso organizavimo būdu, ir mokyklų, vykdančių specializuoto ugdymo krypties programas, mokiniai turi teisę įsigyti važiavimo vietinio (miesto) reguliaraus susisiekimo autobusais ir troleibusais bilietą su šiomis nuolaidomis: 1) terminuotą vardinį važiavimo bilietą – su 80 procentų nuolaida; 2) vienkartinį važiavimo bilietą – su 50 procentų nuolaida.“

9.1.4. *Teisėkūros pagrindų įstatyme* nustatyta:

3 *straipsnio 2 dalis* – „Teisėkūroje vadovaujamosi šiais principais: [...]; 3) *pagarbos asmens teisėms ir laisvėms*, reiškiančiu, kad teisės aktų nuostatos turi užtikrinti ir negali paneigti Konstitucijoje, Europos Sąjungos teisės aktuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse, Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų asmens teisių ir laisvių, teisėtų interesų; 6) *aiškumo*, reiškiančiu, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas; [...].“

9.1.5. *Kelių transporto kodekse* nustatyta:

21 *straipsnio 3 dalis* – „Važiavimo keleiviniu transportu lengvatas ir jų kompensavimo tvarką nustato įstatymai. Lengvatomis naudotis turi teisę asmenys, pateikę šią teisę liudijančius dokumentus.“

9.1.6. *Vyriausybės įstatyme* nustatyta:

22 *straipsnis* – „Vyriausybė: [...] 3) įgyvendina Vyriausybės programą [...], koordinuoja ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklą; [...] 6) rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus; [...].“

9.2. **Kiti teisės aktai:**

9.2.1. Vyriausybės 1998-07-21 nutarimu Nr. 914 (Vyriausybės 2019-04-24 nutarimo Nr. 378 redakcija) patvirtintuose *Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerijos nuostatuose* reglamentuojama:

2 *punktas* – „Švietimo, mokslo ir sporto ministerija formuoja valstybės politiką, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą, o įstatymų nustatytais atvejais – ją įgyvendina švietimo, mokslo ir sporto ministrui (toliau – ministras) pavestose valdymo srityse.“

9 *punktas* – „Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos veiklos tikslai yra šie: 9.1. formuoti valstybės politiką švietimo (formaliojo ir neformaliojo švietimo, švietimo pagalbos, kvalifikacijų sistemos ir kompetencijų pripažinimo, vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros) srityje, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą; [...].“

11 *punktas* – „Švietimo, mokslo ir sporto ministerija taip pat atlieka šias funkcijas: 11.1. rengia Seimo priimamų teisės aktų, Vyriausybės nutarimų, sprendimų ir rezoliucijų, kitų teisės aktų Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos kompetencijai priskirtais klausimais projektus ir koordinuoja (organizuoja) jų įgyvendinimą bei analizuoja šių teisės aktų taikymo praktiką; [...] 11.4. palaiko ryšius su užsienio valstybių institucijomis, užsienio valstybių diplomatinėmis atstovybėmis, bendradarbiauja su Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija ir kitomis tarptautinėmis organizacijomis ir (arba) dalyvauja jų veikloje; [...].“

12 *punktas* – „Švietimo, mokslo ir sporto ministerija, siekdama jai nustatytų veiklos tikslų ir atlikdama jos kompetencijai priskirtas funkcijas, turi teisę: [...]; 12.4. sudaryti iš ministerijų, kitų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, mokslo ir studijų institucijų, sporto organizacijų atstovų (susitarus su tų įstaigų, institucijų ir organizacijų vadovais) komisijas arba darbo grupes, rengiančias įstatymų, Vyriausybės nutarimų, ir kitų teisės aktų Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos kompetencijos klausimais projektus ir nagrinėjančias kitas Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos sprendžiamas problemas; [...].“

15 punktas – „Švietimo ir mokslo ministras: [...] 15.5. priima ir pasirašo įsakymus, tikrina, kaip jie įgyvendinami; prireikus priima kartu su kitais ministrais bendrus įsakymus; [...]“

9.2.2. Vyriausybės 2000-04-28 nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo įgyvendinimo“ Nr. 478 nurodyta:

„2.3. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijai, Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijai – pateikti Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai dokumentų (pažymėjimų), kuriais suteikiama teisė Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatyme nurodytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida, pavyzdžius.“

9.2.3. Vyriausybės 2010-10-13 nutarimu Nr. 1480 (Vyriausybės 2016-06-29 nutarimo Nr. 676 redakcija) patvirtintuose Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatuose reglamentuojama:

7 punktas – „Susisiekimo ministerijos veiklos tikslai yra: [...] 7.2. formuoti valstybės politiką keleivių ir krovinių vežimo geležinkelių, kelių, [...] srityje ir organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą; [...]“

8 punktas – „Susisiekimo ministerija, siekdama jai nustatytų veiklos tikslų, atlieka šias funkcijas: [...] 8.1.3. koordinuoja transporto paslaugų kainų, tarifų ir rinkliavų už naudojimąsi transporto infrastruktūra politikos įgyvendinimą; [...]“

Tyrimui reikšminga teismų praktika

10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika:

10.1. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo 2001-07-12 nutarime (byla Nr. 13/2000-14/2000-20/2000-21/2000-22/2000-25/2000-31/2000-35/2000-39/2000-8/01-31/01), be kita ko, yra konstatavęs:

„[...] Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas yra universalus, juo grindžiama visa teisės sistema ir pati Lietuvos Respublikos Konstitucija. Teisinės valstybės principo turinys atsiskleidžia įvairiose Konstitucijos nuostatose ir yra aiškintinas neatsiejamai nuo Konstitucijos preambulėje skelbiamo atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės siekio. Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios bei kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosi teise ir pakludamos teisei, kad Konstitucija turi aukščiausią juridinę galią ir kad įstatymai, Vyriausybės nutarimai bei kiti teisės aktai turi atitikti Konstituciją (Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d. nutarimas). [...]“

10.2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo 2004-12-13 nutarime (byla Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03), be kita ko, yra konstatavęs:

„[...] Konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams: teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų; teisės aktuose nustatyti reikalavimai turi būti grindžiami bendro pobūdžio nuostatomis (teisės normomis ir principais), kurias įmanoma taikyti visiems numatytiems atitinkamų teisinių santykių subjektams; diferencijuotas teisinis reguliavimas turi būti grindžiamas tik atitinkamais teisės aktais reguliuojamų visuomeninių santykių subjektų padėties objektyviais skirtumais; kad teisinių santykių subjektai galėtų žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, teisės normos turi būti nustatomos iš anksto, teisės aktai turi būti oficialiai skelbiami, jie turi būti vieši ir prieinami; įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius; kad teisinių santykių subjektai galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus, teisinis reguliavimas turi būti santykinai stabilus; [...]“

[...] pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu ar jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusį teisinį reguliavimą galima nustatyti tik įstatymu. [...].“

10.3. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo 2011-06-23 sprendime, be kita ko, yra konstatavęs:

„[...] Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinio teisinės valstybės principo negalima aiškinti kaip įtvirtinto tik Konstitucijos preambulėje; neatsiejami konstitucinio teisinės valstybės principo elementai yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas; konstitucinis proporcingumo principas yra vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs ir tai, kad Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtintas asmenų lygiateisiškumo principas (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2005 m. rugpjūčio 23 d., 2010 m. gegužės 28 d., 2010 m. lapkričio 9 d. nutarimai). [...].“

Tyrimo išvados

11. Seimo kontrolieriaus tyrimo savo iniciatyva esminė vertintina aplinkybė – Ministerijos pareigūnų veiksmai, vykdant Seimo kontrolieriaus 2018-08-31 pažymoje Nr. 4D-2018/2-483 (Pažyma) Lietuvos Respublikos Vyriausybei teiktą rekomendaciją.

Visų pirma pažymėtina, kad Seimo kontrolierius Pažymoje atkreipė dėmesį, jog nei Kelių transporto kodekse (pažymos 9.1.5 punktas), nei Transporto lengvatų įstatyme (pažymos 9.1.3 punktas), nei kituose aktuose nėra įtvirtintos dokumento, patvirtinančio asmenų (įtraukiant ir aukštųjų mokyklų studentus, Europos Sąjungos valstybėse narėse ar Ekonominės erdvės valstybėse studijuojančius pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą; Studentai) teisę į transporto lengvatą, sąvokos ar formos. Seimo kontrolierius Pažymoje taip pat akcentavo, kad, pagal dabartinį teisinį reguliavimą, nėra teisiškai įtvirtinto dokumentų, patvirtinančių Transporto lengvatų įstatymo 5 straipsnio 3 dalyje nurodytų studentų teisę į transporto lengvatą, sąrašo. Išanalizavęs aktualius teisės aktus, Seimo kontrolierius nenustatė, jog Kelių transporto kodekse, Transporto lengvatų įstatyme ir (arba) kitame teisės akte Studentams būtų numatyta pareiga kelių transporto kontrolės metu atsakingam pareigūnui pateikti būtent Lietuvos studento pažymėjimą ir (arba) ISIC pažymėjimą. Šiame kontekste taip pat atkreiptinas dėmesys, jog Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje reglamentuojami pagrindiniai principai, kuriais turi būti vadovojamasi teisėkūroje, vieni kurių – pagarbos asmens teisėms ir laisvėms principas, reiškiantis, kad teisės aktų nuostatos turi užtikrinti ir negali paneigti Konstitucijoje, Europos Sąjungos teisės aktuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse, Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų asmens teisių ir laisvių, teisėtų interesų, taip pat aiškumo principas, reiškiantis, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas, ir kt. (pažymos 9.1.4 punktas). Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo doktrinoje taip pat yra konstatavęs, kad „Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios bei kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos teisei“, „įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna“ ir kad „neatsiejami konstitucinio teisinės valstybės principo elementai yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas“ (pažymos 10.1–10.3 punktai).

Atsižvelgiant į tai, Seimo kontrolierius Pažymoje rekomendavo Vyriausybei spręsti teisinio reglamentavimo tobulinimo klausimus transporto lengvatų taikymo studentams srityje (Pažymos 24 punktas).

12. Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje yra nustatyta, kad Seimo kontrolieriaus siūlymą (rekomendaciją) privalo nagrinėti institucija ir įstaiga ar pareigūnas, kuriems toks siūlymas (rekomendacija) adresuojamas, ir apie nagrinėjimo rezultatus informuoti Seimo kontrolierių. Remiantis šia teisės norma, institucijoms ir įstaigoms yra nustatyta imperatyvi pareiga apsvarstyti Seimo kontrolieriaus teikiamas rekomendacijas.

Vyriausybė informavimo Seimo kontrolierių, jog **Vyriausybės kanclerio pavedimu, įformintu 2018-09-06 raštu Nr. S-2950, paveda Susisiekimo ministerijai ir Ministerijai išnagrinėti Pažymoje teiktą rekomendaciją.**

Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerijos nuostatų (toliau vadinama – Nuostatai) 2 punkte reglamentuojama, jog Ministerija formuoja valstybės politiką, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą, o įstatymų nustatytais atvejais – ją įgyvendina švietimo, mokslo ir sporto ministrui pavestose valdymo srityse. Vadovaujantis to paties teisės akto 9.1 punkto nuostatomis, vienas iš pagrindinių Ministerijos veiklos tikslų yra formuoti valstybės politiką švietimo srityje, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą. Ministerijos kompetencijai priskirtina rengti Seimo priimamų teisės aktų, Vyriausybės nutarimų, sprendimų ir rezoliucijų, kitų teisės aktų Ministerijos kompetencijai priskirtais klausimais projektus ir koordinuoti (organizuoti) jų įgyvendinimą (Nuostatų 11.1 punktas), palaikyti ryšius su užsienio valstybių institucijomis, užsienio valstybių diplomatinėmis atstovybėmis, bendradarbiauti su Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija ir kitomis tarptautinėmis organizacijomis ir (arba) dalyvauti jų veikloje (Nuostatų 11.4 punktas) ir pan. Pažymėtina, jog Ministerija, siekdama jai nustatytų veiklos tikslų ir atlikdama jos kompetencijai priskirtas funkcijas, turi teisę, be kita ko, sudaryti iš ministerijų, kitų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, mokslo ir studijų institucijų, sporto organizacijų atstovų (susitarus su tų įstaigų, institucijų ir organizacijų vadovais) komisijas arba darbo grupes, rengiančias įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų Ministerijos kompetencijos klausimais projektus ir nagrinėjančias kitas Ministerijos sprendžiamas problemas (Nuostatų 12.4 punktas). Seimo kontrolierius taip pat pažymi, kad Vyriausybės 2000-04-28 nutarimu Ministerijai buvo pavesta pateikti Susisiekimo ministerijai dokumentų (pažymėjimų), kuriais suteikiama teisė Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatyme nurodytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida, pavyzdžius (pažymos 9.2.2 punktas).

13. Tyrimo metu įvertinus Seimo kontrolieriui pateiktą informaciją (dokumentus), Ministerijos pareigūnų veiksmai, susiję su Pažymoje nurodytos rekomendacijos nagrinėjimu, vykdamas Vyriausybės kanclerio 2018-09-06 pavedimą Nr. S-2950, laikytini buvę nepakankamais dėl toliau nurodytų priežasčių:

13.1. visų pirma pažymėtina, jog, atsižvelgiant į Pažymoje pateiktą rekomendaciją, Susisiekimo ministerija 2018-10-03 atsakyme Nr. 2-13466 Seimo kontrolieriui, be kita ko, atkreipė dėmesį, kad ji nėra institucija, formuojanti transporto lengvatų studentams politiką Lietuvoje, taip pat pažymėdama, jog Ministerijai pavesta pateikti Susisiekimo ministerijai dokumentų (pažymėjimų), kuriais suteikiama teisė Transporto lengvatų įstatyme nurodytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida, pavyzdžius. Susisiekimo ministerija taip pat informavo, kad, jos nuomone, šiuo metu galiojančių teisės aktų nuostatų dėl transporto lengvatų taikymo studentams pakanka ir keisti nustatytą reglamentavimą netikslinga. Tyrimo metu įvertinęs pirmiau šio atsakymo turinį, Seimo kontrolierius nustatė, jog Susisiekimo ministerijos 2018-10-03 raštu Nr. 2-13466 pateiktoje informacijoje dėl Pažymoje teiktos rekomendacijos neatsispindi Ministerijos veiksmai (priemonės), susiję su Pažymoje teiktos rekomendacijos vykdymu, iš Susisiekimo ministerijos pirmiau minėto 2018-10-03 atsakymo Nr. 2-13466 turinio nėra aiški oficiali Ministerijos pozicija dėl teisinio reglamentavimo tobulinimo transporto lengvatų taikymo studentams srityje, atsakyme apskritai neužsimenama apie Ministerijos galimus veiksmus (priemonės), kurių ji būtų ėmusi kartu su Susisiekimo ministerija Pažymoje pateiktai rekomendacijai įgyvendinti;

13.2. atsižvelgiant į tai, kad, pagal pirmiau minėtame Susisiekimo ministerijos 2018-10-03 rašte Nr. 2-13466 pateiktą informaciją nebuvo aiški oficiali Ministerijos pozicija dėl Pažymoje pateiktos rekomendacijos vykdymo, ir į tai, kad Ministerija jokios savo pozicijos dėl teisinio reglamentavimo tobulinimo transporto lengvatų taikymo studentams srityje atskiru raštu Seimo kontrolieriui taip pat nepateikė, Seimo kontrolierius papildomu 2019-01-24 raštu Nr. 4D-2018/2-483/3D-219 kreipėsi į Ministeriją, prašydamas iki 2018-02-08 informuoti Seimo kontrolierių apie Pažymoje nurodytos rekomendacijos vykdymo rezultatus. Iki pirmiau minėto nustatyto termino (2018-02-08) ŠMSM Seimo kontrolieriui nepateikė jokio atsakymo. Atsižvelgiant į tai, darbo tvarka 2019-02-27 raštu Nr. 4D-2018/2-483/3D-500 buvo kreiptasi į Ministeriją papildomai, pakartotinai prašant nedelsiant pateikti Seimo kontrolieriui pirmiau minėtą informaciją. ŠMSM 2019-03-12 raštu Nr. SR-920 informavo Seimo kontrolierių, jog „[...] atsižvelgdama į Seimo kontrolieriaus rekomendacijas, kartu su Susisiekimo ministerija ketina apsvarstyti Transporto lengvatų įstatymo teisinį reglamentavimą, tobulinant transporto lengvatų taikymą studentams“. Nepaisant to, kad Pažymoje buvo konstatuoti teisinio reglamentavimo, susijusio su transporto lengvatų taikymo studentams tvarka, trūkumai, tyrimo metu Seimo kontrolieriui įvertinus Ministerijos 2019-03-12 rašto Nr. SR-920 turinį nustatyta, jog atsakyme nepateikta jokios naujos ir reikšmingos informacijos, susijusios su Pažymoje nurodytos rekomendacijos vykdymu, nenurodytos priemonės (veiksmai), kurių buvo imtasi Pažymoje teiktai rekomendacijai įgyvendinti, iš esmės apsiribojant faktinių aplinkybių, apie kurias Ministerija jau buvo informavusi Seimo kontrolierių asmens skundo Nr. 4D-2018/2-483 tyrimo metu ir kurios užfiksuotos Pažymoje, pakartotiniu išdėstymu (pateikimu);

13.3. tyrimo metu Seimo kontrolieriui pateiktuose paaiškinimuose Ministerija nurodė, kad, vykdydama Vyriausybės kanclerio 2018-09-06 pavedimą Nr. S-2950, ji kreipėsi į Susisiekimo ministeriją, prašydama inicijuoti Transporto lengvatų įstatymo pakeitimus ir įteisinti studentų dokumentų (pažymėjimų), suteikiančių teisę įstatyme numatytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida, pavyzdžius (pažymos 6.7 punktą). Tyrimo metu Seimo kontrolieriui pateiktoje informacijoje Ministerija taip pat nurodė, jog „pastaruoju metu vykęs susirašinėjimas dėl pažymėjimų formų“ su Susisiekimo ministerija, Lietuvos savivaldybių asociacija, AB „Lietuvos geležinkeliai“, ISIC Lietuva, Lietuvos transporto saugos administracija, taip pat pateikė Seimo kontrolieriui šio susirašinėjimo metu Ministerijos siųstų kreipimosi raštų (2018-08-30 rašto Nr. SR-3732 „Dėl transporto nuolaidų taikymo pirmojo kurso studentams rugsėjo mėnesį“, 2018-09-04 rašto Nr. SR-3773 „Dėl pažymų, pažymėjimų formų“, 2019-05-31 rašto Nr. SR-2163 „Dėl virtualaus ISIC pažymėjimo“) kopijas (pažymos 6.7 punktą). Seimo kontrolierius, tyrimo metu įvertinęs pirmiau minėtų dokumentų turinį, nustatė, jog nei viename iš šių Ministerijos raštų nėra pateikiama informacija, tiesiogiai susijusi su Pažymoje nurodytos rekomendacijos vykdymu, iš jų turinio nenustatyta, kad Ministerija būtų ėmusi konkrečių priemonių minėtai rekomendacijai įgyvendinti (pavyzdžiui, ŠMSM 2018-08-30 rašte Nr. SR-3732 prašoma Susisiekimo ministerijos tarpininkauti, kad susisiekimo įmonės 2018 m. rugsėjo mėnesį aukštosios mokyklos pirmosios, antrosios, vientisųjų studijų ar trečios pakopos pirmame kurse studijuojantiems studentams leistų naudotis transporto lengvatomis, pateikus aukštosios mokyklos pažymėjimą apie studijas; Ministerijos 2019-05-31 rašte Nr. SR-2163 pažymima, kad kai kurios vežėjų firmos nepripažįsta virtualaus ISIC studento pažymėjimo ir nesudaro galimybių studentams pasinaudoti transporto lengvatomis, bei prašoma Susisiekimo ministerijos, Lietuvos transporto saugos administracijos ir kitų atsakingų institucijų sudaryti sąlygas asmenims, pateikusiems virtualų ISIC pažymėjimą, pasinaudoti jiems priklausančia transporto lengvata ir pan.);

13.4. iš tyrimo metu Seimo kontrolieriui pateiktos informacijos (dokumentų) nustatyta, kad Ministerija 2019-07-01 raštu Nr. SR-2634 kreipėsi į Susisiekimo ministeriją, prašydama jos inicijuoti Transporto lengvatų įstatymo pakeitimus, įteisinant studentų dokumentų (pažymėjimų), suteikiančių teisę įstatyme numatytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida, pavyzdžius, pateikė Susisiekimo ministerijai pasiūlymą dėl Transporto lengvatų įstatymo pakeitimo

(pažymos 6.13 punktas). Akcentuotina, jog šis pasiūlymas dėl teisinio reglamentavimo tobulinimo buvo pateiktas praėjus 10 mėnesių nuo Pažymos Vyriausybei pateikimo bei Vyriausybės kanclerio 2018-09-06 pavedimo Nr. S-2950 ir jau po to, kai Seimo kontrolierius, priėmęs sprendimą pradėti tyrimą savo iniciatyva, 2019-06-06 raštu Nr. 4D-2019/1-660/3D-14 kreipėsi į Ministeriją dėl tyrimui reikalingos informacijos pateikimo. Šiame kontekste pažymėtina, kad tyrimo metu Seimo kontrolieriui kilo abejonė, kodėl Ministerija, būdama valstybės politiką švietimo, mokslo ir sporto ministrui pavestose valdymo srityse organizuojančia, koordinuojančia ir kontroliuojančia jos įgyvendinimą institucija, sprendžiančia dėl dokumentų (pažymėjimų), kuriais suteikiama teisė Transporto lengvatų įstatyme nurodytiems asmenims įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida, ir teikiančia Susisiekimo ministerijai šių dokumentų pavyzdžius (pažymos 9.2.1 ir 9.2.2 punktai), neinicijavo pirmiau minėtų Transporto lengvatų įstatymo pakeitimų. Susisiekimo ministerija 2019-07-03 atsakyme Nr. 2-5505 taip pat atkreipė Ministerijos dėmesį į tai, kad Susisiekimo ministerija nėra institucija, formuojanti transporto lengvatų politiką Lietuvoje, ir kad „[...] Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo pakeitimu poveikis bus daromas tikslinei grupei (studentams), apie kuriuos informaciją valdo, taip pat leidimus vykdyti studijas ir (ar) su studijomis susijusią veiklą išduoda, ryšius su užsienio valstybių institucijomis [...] palaiko, su [...] tarptautinėmis organizacijomis bendradarbiauja ir (arba) dalyvauja jų veikloje [Ministerija]“ (pažymos 7.1 ir 7.2 punktai);

13.5. pažymėtina, kad Seimo kontrolierius 2019-09-24 raštu Nr. 4D-2019/1-660/3D-2352 kreipėsi į Vyriausybės kanceliariją, atkreipdamas jos dėmesį į probleminius aspektus, susijusius su Ministerijos atsakingų pareigūnų galimu delsimu, sprendžiant teisinio reglamentavimo tobulinimo transporto lengvatų taikymo studentams srityje klausimus, ir prašydamas pagal kompetenciją imtis priemonių tinkamai Ministerijos veiklai užtikrinti. Atsižvelgiant į tai, Vyriausybės kanclerio pavedimu, įformintu 2019-09-26 raštu Nr. S-3334, Ministerija buvo įpareigota pateikti Vyriausybės kanceliarijai ir Seimo kontrolieriui informaciją apie tai, kokių priemonių ėmėsi ŠMSM Pažymoje nurodytai rekomendacijai įgyvendinti (pagal Vyriausybės kanclerio 2018-09-06 pavedimą Nr. S-2950). Seimo kontrolierius 2019-09-24 raštu Nr. 4D-2019/1-660/3D-2350 taip pat pakartotinai kreipėsi į Ministeriją, prašydamas pateikti tyrimui reikalingą informaciją. Tyrimo metu nustatyta, kad tik po to, kai Seimo kontrolierius kreipėsi į Ministeriją papildomai ir buvo priimtas Vyriausybės kanclerio 2019-09-26 pavedimas Nr. S-3334, Ministerija ėmėsi veiksmų Pažymoje nurodytai rekomendacijai įgyvendinti: informavo, kad šiuo metu rengia Transporto lengvatų įstatymo pakeitimą, kuris bus pateiktas derinti Susisiekimo ministerijai bei kitoms suinteresuotoms institucijoms (pažymos 6.12 punktas). Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, Ministerijai teiktinos rekomendacijos.

Atsižvelgiant į tai, kad, pagal Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 3 ir 6 punktuose įtvirtintas nuostatas, Vyriausybė koordinuoja ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklą, taip pat rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, pažyma teiktina Vyriausybei.

14. Apibendrinant, konstatuotina, kad Ministerija, nepagrįstai delsdama, daugiau negu vienerius metus laiko nesiėmė konkrečių ir efektyvių priemonių vykdant jai priskirtas funkcijas, susijusias su įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir (ar) kitų teisės aktų projektų rengimu, Pažymoje pateiktai rekomendacijai įgyvendinti ir nespėdė teisinio reglamentavimo tobulinimo transporto lengvatų taikymo studentams srityje klausimų. Tokiuose Ministerijos veiksmuose (neveikime) išvelgtina biurokratizmo (vilkinimo) požymių (pažymos 9.1.2 punktas), sietinų su Nuostatų 11.1 punkto, atsakingo valdymo, teisinės valstybės, gero administravimo principų pažeidimu. Taigi, Seimo kontrolieriaus prielaida dėl Ministerijos galimo piktnaudžiavimo bei biurokratizmo pasitvirtino ir pripažintina pagrįsta.

SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAS

15. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius nusprendžia:

Seimo kontrolieriaus prielaida dėl Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerijos pareigūnų galimo piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, vykdant Seimo kontrolieriaus 2018-08-31 pažymoje Nr. 4D-2018/2-483 Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateiktą rekomendaciją, pripažįstama pagrįsta.

SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

16. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 1, 14 ir 17 punktais, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius **Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerijai** rekomenduoja:

16.1. pateikti informaciją, ar šiuo metu jau yra parengti Transporto lengvatų įstatymo pakeitimai, susiję su transporto lengvatų taikymo studentams tvarka; jeigu taip, nurodyti, kokie konkretūs pakeitimai parengti, ar šie pakeitimai suderinti su suinteresuotomis institucijomis; jeigu ne, motyvuotai paaiškinti, kodėl;

16.2. pagal kompetenciją imtis papildomų priemonių Seimo kontrolieriaus 2018-08-31 pažymoje Nr. 4D-2018/2-483 pateiktai rekomendacijai tinkamai įgyvendinti ir vengiant nepagrįsto delsimo;

16.3. imtis priemonių, kad ateityje, Švietimo, mokslo ir sporto ministerijai gavus bei susipažinus su Seimo kontrolieriaus pateiktomis rekomendacijomis, informacija apie rekomendacijų vykdymo rezultatus, taip pat kita Seimo kontrolieriaus prašoma pateikti informacija Seimo kontrolieriui būtų pateikiama laiku.

17. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 17 punktu, Seimo kontrolierius **Lietuvos Respublikos Vyriausybei** rekomenduoja:

atkreipti dėmesį į pažymoje išdėstytas problemas; prireikus, imtis teisinių ir (arba) organizacinių priemonių Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerijos tinkamai veiklai užtikrinti.

Apie rekomendacijų nagrinėjimo rezultatus prašytume pranešti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka, t. y., **ne vėliau kaip per 30 dienų nuo siūlymo (rekomendacijos) gavimo dienos.**

Seimo kontrolierius

Augustinas Normantas