



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

TYRIMO SAVO INICIATYVA SKUNDO PRIEŠ LIETUVOS RESPUBLIKOS SUSISIEKIMO MINISTERIJĄ, KAUNO MIESTO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJĄ, VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJĄ PAGRINDU PAŽYMA

2020 m. gegužės 04 d. Nr. 4D-2019/1-1278
Vilnius

SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai, atsižvelgę į Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigoje anksčiau gautus prašymus (skundus) dėl to, kad Kaune ir Vilniuje keliai (gatvės) ženklinami Kelių eismo taisyklėse (KET), Kelių horizontaliojo ženklinimo taisyklėse (Taisyklės) nenumatytais horizontaliojo ženklinimo ženklais, pradėjo tyrimą savo iniciatyva. Įvertinę pateiktą informaciją, Seimo kontrolieriai atliko tyrimus, teikė rekomendacijas atsakingoms institucijoms imtis priemonių spręsti problemą, susijusią su KET, Taisyklių nuostatų nesilaikymu. Abiejų miestų savivaldybės bei Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija (Ministerija) pateikė informaciją apie numatomus veiksmus, tačiau *problema vis dar neišspręsta*, o savivaldybės neketina imtis priemonių vienodai taikyti galiojančių teisės aktų (KET, Taisyklių) nuostatas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad „neatsiejami teisinės valstybės principo elementai yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas. Konstituciniai teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo principai suponuoja valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti asmenų teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius. Šie principai *inter alia* suponuoja tai, kad valstybė privalo vykdyti prisiimtus įsipareigojimus asmeniui. Neužtikrinus asmens teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise. Vienas esminių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo elementų yra ir teisinis aiškumas, kuris suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus teisiniam reguliavimui: jis privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, jose negali būti dviprasmybių (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2004 m. sausio 26 d., 2008 m. gruodžio 24 d., 2009 m. birželio 22 d. nutarimai).“

2. **Tyrimo pagrindas.** Pagrindas pradėti tyrimą savo iniciatyva yra Seimo kontrolierių įstatymo 13 straipsnio 3 dalis, kurioje nustatyta, kad, jeigu skundas yra 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.

3. Tyrimo objektas – valstybės bei savivaldybių institucijų ir įstaigų (Susisiekimo ministerijos, Vilniaus ir Kauno miestų savivaldybių administracijų pareigūnų) funkcijų, įgyvendinant saugaus eismo politiką bei organizuojant saugų eismą savivaldybių teritorijose, vykdymas.

4. Tyrimo tikslas yra nustatyti, dėl kokių priežasčių iki šiol galimai neišspręsta netinkamo horizontaliojo ženklinimo Kauno ir Vilniaus miestų keliuose (gatvėse) problema.

5. Seimo kontrolierių įstaigoje gauti Vilniaus ir Kauno miestų savivaldybių ir valstybės institucijų dokumentai pirmiau nurodytu klausimu (dėl Įstatymo, KET, Taisyklių taikymo):

5.1. *Vilniaus savivaldybės 2018-10-01 raštas (adresuotas Ministerijai, Lietuvos automobilių kelių direkcijai, Policijos departamentui):*

„Atsakydami į Jūsų raštus dėl ženklinimo „Draugiška gatvė“ atitinkamose Vilniaus miesto gatvėse, informuojame, kad ši priemonė yra papildoma ir nereglamentuoja eismo tvarkos. [...]. Vilniaus savivaldybės tikslas ir siekiamybė priminti eismo dalyviams šią nuostatą pažymint papildomą informaciją miesto gatvėse, ypač tose vietose, kuriose pastebimas eismo dalyvių savitarpio pagarbos ir atsargumo reikalingumas. Ši priemonė yra nukreipta į pažeidžiamiausius eismo dalyvius (dviratininkus ir pėsčiuosius) siekiant saugesnių sąlygų, kartu skatinant automobilių vairuotojus elgtis pagarbiai kelyje, taip pat panaudojant užsienio šalių gerąją praktiką. [...].

Ženkliniu „Draugiška gatvė“ Vilniaus mieste siekiama papildomai atkreipti automobilių vairuotojų dėmesį į tai, kad gatve važiuoja dviratininkai, tam, kad jie atsakingai rinktųsi gatvėje nustatytą leistiną važiavimo greitį, jo neviršytų ir būtų dėmesingesni kelyje, o taip pat skatinti žmones rinktis dvirates transporto priemones. Toks ženklavimas nėra įpareigojantis ir juo nesiekama sudaryti tokio išpūdzio. Kelio ženklų ir signalų konvencijoje nurodoma, kad važiuojamosios dalies ženklavimas naudojamas, kai būtina reguliuoti eismą arba įspėti eismo dalyvius ar suteikti jiems informaciją. Ženklavimas gali būti naudojamas vienas arba kartu su kitais kelio ženklais ar signalais pastarųjų reikšmei akcentuoti arba patikslinti. Pabrėžiame, kad pasirinkdamas tokį ženklavimą miestas reaguoja į vis augantį poreikį dviračiams laisviau judėti tam tikrose miesto dalyse, ypač tose, kur numatytas lėtesnio greičio režimas automobiliams (gyvenamoji zona, 30 km/h). Tokiu principu lėto eismo gatvėse organizuoti dviračių eismą bendrame sraute tiek Vilniuje, tiek Lietuvoje vis dar yra neišspręsta savitarpio pagarbos ir atsargumo požymiais. ***Vilniaus miestas pasirinko informacinę priemonę, kuri nėra apibrėžta KET, Kelio ženklų įrengimo ir vertikaliojo ženklavimo, Kelių horizontaliojo ženklavimo taisyklėse, todėl būtų poreikis jas tikslinti.*** [...].

Apibendrinant norime pažymėti, kad yra poreikis tikslinti Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymą, KET, Kelio ženklų įrengimo ir vertikaliojo ženklavimo, Kelių horizontaliojo ženklavimo taisyklės, įtvirtinant, kad Savivaldybės iš atsakingų institucijų gautų leidimus organizuoti bandomuosius projektus, kuriais būtų galima taikyti įvairias papildomas eismo saugumą gerinančias priemones. Pasitvirtinus priemonių tinkamumui jos nustatyta tvarka būtų įtraukiamos į eismą reglamentuojančius teisės aktus. Ateityje planuodami įdiegti naujoves eismo saugumo srityje teiksime informaciją institucijoms įvertinti.

Vilniaus miesto savivaldybė pastaraisiais metais skiria ypač daug dėmesio dviračių ir pėsčiųjų infrastruktūrai gerinti ir kviečia institucijas reaguojant į besikeičiančius miestų poreikius – skatinti judėjimą ne motorinėmis transporto priemonėmis, taip pat atsižvelgiant į rengiamus darnaus judumo planus ir pasaulines tendencijas skirti daugiau dėmesio aktyviam judėjimui – kompleksiskai pagal kompetenciją spręsti dviratininkų ir pėsčiųjų sąlygų gerinimo, o taip pat ir vairuotojų atsakomybės ir kontrolės klausimus“;

5.2. *Vilniaus savivaldybės 2019-02-20 raštas (adresuotas Ministerijai):*

„[...] 2018-10-01 Vilniaus miesto savivaldybė raštu Nr. A51-83941/18 (2.9.3.1E-UK5) (Susisieikimo ministerijos reg. Nr. 1-9475) kreipėsi į Lietuvos Respublikos susisieikimo ministeriją ir pateikė siūlymus dėl Lietuvos Respublikos teisės aktų tikslinimo ir papildymo poreikio. Minėtu raštu buvo prašoma įvertinti siūlymus dėl papildomų priemonių reglamentavimo (horizontalaus ženklavimo ir kt.), kurie pasiteisina įgyvendinant bandomuosius projektus, pvz.: horizontalaus ženklavimo įrengimas „Apsaugok mane“, „Draugiška gatvė“, kelio ženklai „Įsijunk šypseną“, papildomos stovėjimo vietų žymėjimas „K+R“ ir kt. Taip pat minėtame rašte [...] buvo prašoma tikslinti Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymą, Kelių eismo taisyklės, Kelio ženklų įrengimo ir vertikaliojo ženklavimo, Kelių horizontaliojo ženklavimo taisyklės, įtraukiant laikinus bandomuosius projektus (naujus kelio ženklus, ženklavimą ir kt. priemones), jų naudojimo tvarką. Pasitvirtinus laikinų priemonių tinkamumui – jos nustatyta tvarka būtų įtraukiamos į eismą reglamentuojančius teisės aktus.

Pranešame, kad Vilniaus miesto savivaldybė negavo atsakymo į raštą Nr. A51-83941/18

(2.9.3.1E-UK5) dėl pateiktų siūlymų, todėl kartotinai prašome išnagrinėti siūlymus. Taip pat prašome įvertinti galimybes tikslinti Kelių šviesoforų įrengimo taisyklių (toliau – KŠĮT) 19, 38, 56 ir 88 punktus, KŠĮT priedus bei reglamentuoti šviesoforus, skirtus išskirtinai viešojo transporto ir dviračių eismui. [...]“;

5.3. *Ministerijos 2019-03-06 raštas (adresuotas Seimo kontrolierių įstaigai ir Vilniaus savivaldybei):*

„[...] vadovaujantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 32 punktu ir Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymo (toliau – Įstatymas) [toliau vadinama ir – SEAKI] 10 straipsnio 8 dalies 3 ir 4 punktais, rūpintis vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, transporto infrastruktūros objektų projektavimu, statyba ir saugaus eismo sąlygų užtikrinimu bei eismo organizavimu miestuose yra įpareigotos savivaldybės, todėl klausimai dėl Vilniaus miesto gatvėse naudojamų eismo organizavimo priemonių įrengimo, horizontaliojo ženklavimo ir pan. yra Vilniaus miesto savivaldybės kompetencija.

Ministerija, nagrinėdama gyventojų paklausimą dėl Vilniuje naudojamo ženklavimo „Draugiška gatvė“, 2018 m. liepos 31 d. raštu Nr. 2-12353 „Dėl ženklavimo „Draugiška gatvė“ kreipėsi į Vilniaus miesto savivaldybę su prašymu imtis veiksmų, kad gatvėse įrengtas neregamentuotas ir eismo dalyvius klaidinantis ženklavimas būtų pašalintas ir kad Vilniaus mieste naudojamos eismo organizavimo priemonės atitiktų Kelių eismo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 11 d. nutarimu Nr. 1950 „Dėl Kelių eismo taisyklių patvirtinimo“ (toliau – KET), nuostatas. Pažymėtina, kad KET nenustato horizontaliojo ženklavimo su užrašu „Draugiška gatvė“.

Susisiekimo ministerijos nuomone, KET neregamentuoto horizontaliojo ženklavimo naudojimas keliuose gali klaidinti eismo dalyvius (gali būti painiojamas su KET 3 priede nustatytu horizontaliuoju ženklavimu 1.23 – dviračio simboliu, žyminčiu dviračių juosta, dviračių eismui skirtą tako dalį arba dviračių taką) ir kelti grėsmę eismo saugai. Tokios priemonės neprisideda prie dviračių transporto skatinimo ir eismo saugos užtikrinimo, nes nėra aiškios eismo dalyviams ir priešina skirtingų eismo dalyvių grupės. Ženklavimas „Draugiška gatvė“ sudaro įspūdį, kad kelias pritaikytas dviračių eismui, nors dviračių tako ar dviračių juostos jame neįrengta.

Susisiekimo ministerija laikosi tos pačios pozicijos kaip ir Kauno mieste naudojamo rombo formos horizontaliojo ženklavimo, įspėjančio apie artėjimą prie pėsčiųjų perėjos, atveju, kad kelio savininkai tam tikrų eismo dalyvių grupių eismo saugos užtikrinimo visų pirma turėtų siekti įgyvendindami teises aktuose nustatytus infrastruktūros įrengimo reikalavimus, o ne naudodami neregamentuotas abejotino pagrįstumo ir su Lietuvoje taikoma kelio ženklų ir ženklavimo sistema nesuderintas priemones, kurių paskirtis nėra aiški ir vienodai suprantama visiems eismo dalyviams.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „eismo tvarką – Lietuvos Respublikos teritorijoje nustato KET, kurias tvirtina Vyriausybė. 1991 m. lapkričio 20 d. Lietuvos Respublika prisijungė prie Kelio ženklų ir signalų konvencijos, pasirašytos 1968 m. lapkričio 8 d. Vienoje (toliau – Vienos konvencija), ir įsipareigojo užtikrinti, kad nacionalinių teisės aktų (KET) nuostatos dėl kelio ženklų ir horizontaliojo ženklavimo privalo atitikti Vienos konvencijos nuostatas.

Susisiekimo ministerija, atsižvelgdama į kitų eismo saugos srityje pažangių valstybių patirtį, mano, kad KET numatytų techninių eismo organizavimo [priemonių] iš esmės pakanka eismo tvarkai pėsčiųjų perėjoje, dviračių juostoje, take ar automobilių stovėjimo vietose nustatyti ir užtikrinti eismo saugumą, jei paminėti kelio elementai yra įrengti tinkamai ir atitinka naujausius teisės aktų reikalavimus (pavyzdžiui, Pėsčiųjų perėjimo per kelius ir gatves organizavimo taisyklių PPOT 16, patvirtintų Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos direktoriaus 2016 m. lapkričio 24 d. įsakymu Nr. V-682 „Dėl Pėsčiųjų perėjimo per kelius ir gatves organizavimo taisyklių PPOT 16 patvirtinimo“, nuostatas ir kt.). Mūsų nuomone, papildomas informacinio pobūdžio priemonių ar naujoviškų eismo organizavimo sprendinių taikymas galėtų būti svarstomas tik išskirtiniais atvejais, kai norimo poveikio negalima pasiekti esamomis priemonėmis, ir su sąlyga, kad

tos priemonės ar sprendiniai bus vienodai suprantami visiems eismo dalyviams (neklaidins), neprieštaraus teisės aktų reikalavimams ir jų veiksmingumas bus pagrįstas objektyviais duomenimis.

Susisiekimo ministerija gavo Vilniaus miesto savivaldybės administracijos 2019 m. vasario 19 d. raštą [...], kuriuo prašoma tikslinti Įstatymą, KET, Kelio ženklų įrengimo ir vertikaliojo ženklinimo taisykles. Kelių horizontaliojo ženklinimo taisyklės, „įtraukiant laikinus bandomuosius projektus (naujus kelio ženklus, ženklinimą ir kt. priemones), jų naudojimo tvarką“. Bandomųjų projektų pavyzdžiais nurodomi horizontalaus ženklinimo įrengimas „Apsaugok mane“, „Draugiška gatvė“, kelio ženklai „Įsijunk šypsena“, papildomas stovėjimo vietų žymėjimas [...].

Susisiekimo ministerijos nuomone, pėsčiųjų perėjų, dviračių takų, juostų ir trumpalaikio transporto priemonių sustojimo vietų ženklinimas ir saugesnių sąlygų pažeidžiamiesiems eismo dalyviams sudarymas turi ir gali būti įgyvendintas naudojant teisės aktuose numatytas priemones, o jau kurį laiką Vilniaus mieste naudojamas horizontalus ženklinimas „Apsaugok mane“, „Draugiška gatvė“, kelio ženklai „Įsijunk šypsena“, papildomas stovėjimo vietų žymėjimas [...] yra laikytini pertekliniai, eismo saugos požiūriu abejotino pagrįstumo ir veiksmingumo, o tam tikrais atvejais gali būti traktuojami kaip juos iniciavusių privačių subjektų reklama (kai su ženklinimu naudojamas bendrovės pavadinimas ir pan.).

Susisiekimo ministerija [...] nemato objektyvaus ir pagrįsto poreikio įteisinti savivaldybės nurodomus bandomuosius projektus šalies keliuose ir tobulinti teisinį reglamentavimą [...]. [...] pakartotinai prašome Vilniaus miesto savivaldybės imtis veiksmų, kad gatvėse įrengtas nereglementuotas ir eismo dalyvius klaidinantis ženklinimas „Draugiška gatvė“ būtų pašalintas ir kad Vilniaus mieste naudojamos eismo organizavimo priemonės atitiktų KET nuostatas“;

5.4. *Vilniaus savivaldybė 2019-04-01 raštu* informavo, kad „įvertinome Vilniaus miesto gatvėse atlikto ženklinimo „Draugiška gatvė“ būklę. Gatvėse, kurios žymėjimas „Draugiška gatvė“ yra matomas, prasidėjus horizontalaus ženklinimo sezonui (balandžio mėn.) bei esant tinkamoms oro sąlygoms, bus panaikintas“;

5.5. *Kauno savivaldybės 2019-07-01 raštas Seimo kontrolierių įstaigai:*

„Pakartotinai informuojame, kad Lietuvos Respublikos kelių įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad vietinės reikšmės viešieji keliai ir gatvės nuosavybės teise priklauso savivaldybėms, o 15 straipsnyje numatyta, kad Kelių priežiūros tvarką nustato Vyriausybė. Vyriausybė [...] patvirtino Kelių priežiūros tvarkos aprašą, kuriame numatyta, kad Kaune visų gatvių taisymo ir priežiūros darbų ir saugaus eismo sąlygų užtikrinimo užsakovo funkcijas atlieka ir kelių (gatvių) vertę apskaito savivaldybė. VSI 6 straipsnio 32 punkte nustatyta, kad savivaldybių funkcijoms priskiriama savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, [...] saugaus eismo organizavimas. Įstatymo 10 straipsnio 8 dalies 3 punkte numatyta, kad savivaldybės administracijos direktorius, užtikrindamas eismo saugumą, sprendžia eismo organizavimo klausimus miestų ir kaimų gyvenamosiose vietovėse, vietinės reikšmės keliuose. [...].

[...] vadovaudamasis teisės aktų suteikta teise bei pareiga organizuoti saugų eismą Kauno miesto savivaldybės teritorijose, ***Savivaldybės administracijos direktorius 2018 m. spalio 3 d. įsakymu Nr. A-3289 „Dėl papildomo horizontaliojo ženklinimo prie pėsčiųjų perėjų“ nustatė, kad, atliekant Kauno miesto gatvių ženklinimą, papildomai prie pėsčiųjų perėjų turi būti žymimas nustatyto dydžio rombo simbolis.***

Paaiškintina tai, kad prieš pėsčiųjų perėjas yra ženklinami du rombo formos simboliai, kurių tolimesnis yra ženklinamas 30 metrų prieš pėsčiųjų perėją atstumu, kuris atitinka automobilio stabdymo kelią įskaitant vairuotojo reakcijos laiką, automobiliui važiuojant 50 km per valandą greičiu. [...] Savivaldybės administracija siekdama efektyvesnio saugaus eismo užtikrinimo dėl planuojamų ir jau atliktų naujo įspėjamojo kelių ženklinimo rombais prieš pėsčiųjų perėjas nuolat atlieka viešinimo procedūras ir supažindina su šiuo naujai įvestu kelio ženklinimu Kauno mieste visas eismo dalyvių grupes, skelbdama informaciją viešojoje erdvėje.

Nurodytina tai, kad horizontaliajam ženklinimui pasirinktas rombo simbolis nėra reglamentuotas KET, tačiau jau kelis dešimtmečius naudojamas kitose pasaulio šalyse kaip

įspėjamas simbolis, taip pat ir įspėti apie artėjimą prie pėsčiųjų perėjų, todėl, atsižvelgiant į kitų užsienio valstybių gerąją praktiką horizontaliojo kelių ženklime, manome, kad minėtas papildomas kelio ženklimas padės pėstiesiems ir vairuotojams vykdyti kelių eismo taisyklių reikalavimus, efektyviau užtikrins saugaus eismo organizavimą bei sumažins eismo įvykių skaičių Kauno mieste“.

5.6. *Ministerijos 2019-07-24 raštas Seimo kontrolierių įstaigai:*

„Susisiekimo ministerija 2019 m. liepos 24 d. raštu Nr. 2-5802 „Dėl nereglamentuotų ženklų ir ženklavimo naudojimo“ kreipėsi į Policijos departamentą prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos su prašymu, kad atsakingos institucijos netvirtintų arba nederintų eismo organizavimo schemų, projektų, kuriuose siūloma naudoti dviprasmiškai vertinamas eismo organizavimo priemonės, ir, esant galimybei pagal kompetenciją ir teisės aktuose numatytus įgaliojimus, imtųsi veiksmų, kad klaidinančių ir dviprasmiškai vertinamų nereglamentuotų ženklų ir ženklavimo panaudojimo atvejų šalies keliuose sumažėtų.

Susisiekimo ministerija savo rašte atkreipė dėmesį į tai, kad Lietuvos Respublikos kelių įstatymo 13 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad keliuose, kelių juostose ir jų apsaugos zonose dirbti įvairius darbus be kelio savininko leidimo draudžiama, o technines eismo reguliavimo priemonės suderinusios su policija įrengia kelius prižiūrinčios įmonės. Pagal Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymo 10 straipsnio 9 dalies 5 punktą, policija kontroliuoja, kaip fiziniai ir juridiniai asmenys vykdo įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas pareigas dėl eismo saugumo užtikrinimo [...]“;

5.7. *Ministerijos 2019-10-23 raštas Seimo kontrolierių įstaigai*, kuriame nurodyta: „pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą, vietinės reikšmės kelių ir gatvių tiesimas, rekonstravimas, taisymas, priežiūra ir **saugaus eismo sąlygų užtikrinimas yra priskirti prie savarankiškų savivaldybių funkcijų. Be to, savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms.** Todėl savivaldybės savarankiškai sprendžia saugaus eismo sąlygų užtikrinimo klausimus vietinės reikšmės keliuose ir gatvėse.

Pažymėtina, kad pagal Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatus Susisiekimo ministerijai nėra suteikti įgaliojimai spręsti ginčus, kylančius tarp fizinių ar juridinių asmenų ir savivaldybių administracijų dėl jų priimtų sprendimų, todėl **Susisiekimo ministerija neturi įgaliojimų vertinti arba atšaukti vietos savivaldos priimamus sprendimus“;**

5.8. *Ministerijos 2019-10-24 raštas (adresuotas Seimo kontrolierių įstaigai, Vyriausybės atstovui Kauno ir Marijampolės apskrityse):*

„Informuojame, kad pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 1 dalies 32 punktą ir 52 straipsnio 2 dalį vietinės reikšmės kelių ir gatvių tiesimas, rekonstravimas, taisymas, priežiūra ir saugaus eismo sąlygų užtikrinimas yra priskirti prie savarankiškų savivaldybių funkcijų. Be to, savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms. Pagal Įstatymo 10 straipsnio 8 dalies 3 punktą, spręsti eismo organizavimo klausimus miestų ir kaimų gyvenamosiose vietovėse, vietinės reikšmės keliuose yra įpareigosotos savivaldybės. Įstatymo 11 straipsnio 7 dalies 1 ir 2 punktuose nustatyta, kad kelio savininkas (valdytojas) privalo „užtikrinti, kad kelias būtų tinkamas transporto priemonių ir pėsčiųjų eismui bei atitiktų teisės aktų reikalavimus“, ir „organizuoti eismą ir užtikrinti kelio, jo inžinerinių statinių ir techninių eismo organizavimo priemonių priežiūrą taip, kad ji atitiktų kelių priežiūrą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus“.

Įstatymo 3 straipsnio 2 ir 3 dalyse nustatyta, kad eismo tvarką Lietuvos Respublikos teritorijoje nustato KET, o „eismą keliuose Lietuvos Respublikoje gali riboti tik KET numatyti kelio ženklai, ženklavimo linijos, šviesoforai ir reguliuotojo signalai. Jeigu kelio ženklo ir ženklavimo linijų reikalavimai skiriasi, vadovaujamosi kelio ženklo reikalavimais“.

KET 8 punkte nustatyta, kad „eismą keliuose Lietuvos Respublikoje gali apriboti tik kelio ženklai, nurodyti Taisyklių 1 priede, prie kelio ženklų priskirtini kintamos informacijos kelio ženklai, kurių pavyzdžiai nurodyti Taisyklių 2 priede, kelių ženklimas, nurodytas Taisyklių 3 priede, šviesoforai ir reguliuotojo signalai, nurodyti Taisyklėse ir kituose Lietuvos Respublikoje galiojančiuose teisės aktuose, susijusiuose su eismo reguliavimu [...]“.

Lietuvos Respublikos teritorijoje kelių ir gatvių horizontaliojo ženklavimo formą, dydį, spalvą ir naudojimo sąlygas nustato Kelių horizontaliojo ženklavimo taisyklės [...].

[...] pagal *Vietos savivaldos įstatymą* [toliau – VSI] ir *Įstatymą eismo tvarką Kauno mieste organizuoja Kauno miesto savivaldybė, bet eismo organizavimas privalo atitikti KET, Ženklavimo taisyklių ir kitų teisės aktų reikalavimus*. Pažymime, kad galiojančiose KET ir Ženklavimo taisyklėse nėra rombo formos horizontaliojo ženklavimo, o *šachmatų tvarka išdėstyti langeliai 1.25 žymi greičio mažinimo priemonės, įrengtas važiuojamojoje dalyje, (dirbtinius kalnelius, nelygumus) važiavimo greičiui mažinti, o ne pėsčiųjų perėją*.

Susisiekimo ministerijos nuomone, pėsčiųjų perėjų ženklavimas ir saugesnių sąlygų pažeidžiamiausiems eismo dalyviams sudarymas turi ir gali būti įgyvendintas naudojant teisės aktuose numatytas eismo organizavimo priemones, o Kaune naudojamas rombo formos horizontalus ženklavimas laikytinas pertekliniu, eismo saugos požiūriu abejotino pagrįstumo ir veiksmingumo, o tam tikrais atvejais gali būti klaidingai suprantamas eismo dalyvių.

Atkreipiame dėmesį į tai, kad Lietuvos Respublikos kelių įstatymo 13 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad keliuose, kelių juostose ir jų apsaugos zonose dirbti įvairius darbus be kelio savininko leidimo draudžiama, o technines eismo reguliavimo priemones suderinusios su policija įrengia kelius prižiūrinčios įmonės. Pagal Įstatymo 10 straipsnio 9 dalies 5 punktą, policija kontroliuoja, kaip fiziniai ir juridiniai asmenys vykdo įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas pareigas dėl eismo saugumo užtikrinimo, o pagal Lietuvos Respublikos policijos įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 6 punktą, pareigūnas, atlikdamas jam nustatytas funkcijas, turi teisę laikinai apriboti asmenų ar transporto priemonių patekimą į tam tikrą teritoriją ar patalpą, sustabdyti atliekamus darbus, apriboti ar keisti eismo tvarką, kai kyla pavojus gamtai, viešajai tvarkai, asmens ar valstybės saugumui.

Pažymime, kad Susisiekimo ministerija nagrinėjo gyventojų paklausimus dėl Vilniuje naudojamo ženklavimo „Draugiška gatvė“ ir Kauno mieste naudojamo rombo formos horizontaliojo ženklavimo, neva įspėjančių apie artėjimą prie pėsčiųjų perėjos, ir kreipėsi į atitinkamas savivaldybes ir Policijos departamentą prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, kad nereglamentuotas ženklavimas būtų pašalintas, o policija nederintų eismo organizavimo schemų, kuriose siūloma naudoti šiame rašte išvardytą nereglamentuotą ženklavimą.

Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) 120 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“, o Konstitucijos 123 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 2 straipsnio 1 dalimi, „savivaldybių administracinę priežiūrą atlieka, tai yra prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės skiriami Vyriausybės atstovai“. Šio įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 4 punkte nustatyta, kad prižiūrėdamas, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės atstovas kreipiasi į teisumą, kai savivaldybės administravimo subjektai nesutinka panaikinti ar pakeisti ginčijamą teisės aktą, atsisako įgyvendinti įstatymą ar vykdyti Vyriausybės sprendimą.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, ir į tai, kad Kauno miesto savivaldybė nepašalina nereglamentuoto ženklavimo, siunčiame Pareiškėjo pareiškimą Vyriausybės atstovų įstaigos Vyriausybės atstovui Kauno ir Marijampolės apskrityse [...].“

TYRIMAS IR IŠVADOS

6. Seimo kontrolieriai, siekdami išsiaiškinti situaciją dėl kelių ženklavimo, kreipėsi į Valstybinę eismo saugumo komisiją, kurią techniškai aptarnauja Ministerija, Lietuvos policijos generalinį komisarą, Vyriausybės atstovą Kauno ir Marijampolės apskrityse, prašydami pateikti paaiškinimus bei atsakyti į klausimus.

Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

7. *Ministerija* Seimo kontrolierius informavo, kad perduoti klausimų nagrinėjimą Valstybinei eismo saugumo komisijai netikslinga ir pateikė paaiškinimus:

„Pagal VSĮ 6 straipsnio 1 dalies 32 punktą ir 52 straipsnio 2 dalį vietinės reikšmės kelių ir gatvių tiesimas, rekonstravimas, taisymas, priežiūra ir saugaus eismo sąlygų užtikrinimas yra priskirti prie savarankiškų savivaldybių funkcijų. Be to, savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms. Pagal SEAKĮ 10 straipsnio 8 dalies 3 punktą, spręsti eismo organizavimo klausinius miestų ir kaimų gyvenamosiose vietovėse, vietinės reikšmės keliuose yra įpareigos savivaldybės. SEAKĮ 11 straipsnio 7 dalies 1 ir 2 punktuose nustatyta, kad kelio savininkas (valdytojas) privalo „užtikrinti, kad kelias būtų tinkamas transporto priemonių ir pėsčiųjų eismui bei atitiktų teisės aktų reikalavimus“ ir „organizuoti eismą ir užtikrinti kelio, jo inžinerinių statinių ir techninių eismo organizavimo priemonių priežiūrą taip, kad ji atitiktų kelių priežiūrą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus“.

SEAKĮ 3 straipsnio 2 ir 3 dalyse nustatyta, kad eismo tvarką Lietuvos Respublikos teritorijoje nustato KET, o „eismą keliuose Lietuvos Respublikoje gali riboti tik KET numatyti kelio ženklai, ženklinimo linijos, šviesoforai ir reguliuotojo signalai“.

KET 8 punkte nustatyta, kad „eismą keliuose Lietuvos Respublikoje gali apriboti tik kelio ženklai, nurodyti KET I priede, prie kelio ženklų priskirtini kintamos informacijos kelio ženklai, kurių pavyzdžiai nurodyti KET 2 priede, kelių ženklinimas, nurodytas KET 3 priede, šviesoforai ir reguliuotojo signalai, nurodyti KET ir kituose Lietuvos Respublikoje galiojančiuose teisės aktuose, susijusiuose su eismo reguliavimu“.

Lietuvos Respublikos teritorijoje kelių ir gatvių horizontaliojo ženklinimo formą, dydį, spalvą ir naudojimo sąlygas nustato Kelių horizontaliojo ženklinimo taisyklės. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, manytina, kad savivaldybės, organizuodamos eismo tvarką ir užtikrindamos saugias eismo sąlygas miestų keliuose (gatvėse), privalo tai daryti galiojančių teisės aktų ribose.

Atkreipiame dėmesį į tai, kad Lietuvos Respublikos kelių įstatymo 13 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad keliuose, kelių juostose ir jų apsaugos zonose dirbti įvairius darbus be kelio savininko leidimo draudžiama, o technines eismo reguliavimo priemones suderinusios su policija įrengia kelius prižiūrinčios įmonės. Pagal SEAKĮ 10 straipsnio 9 dalies 5 punktą, policija kontroliuoja, kaip fiziniai ir juridiniai asmenys vykdo įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas pareigas dėl eismo saugumo užtikrinimo, o pagal Lietuvos Respublikos policijos įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 6 punktą, pareigūnas, atlikdamas jam nustatytas funkcijas, turi teisę laikinai apriboti asmenų ar transporto priemonių patekimą į tam tikrą teritoriją ar patalpą, sustabdyti atliekamus darbus, apriboti ar keisti eismo tvarką, kai kyla pavojus gamtai, viešajai tvarkai, asmens ar valstybės saugumui. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, manytina, kad policija turi pakankamai įgaliojimų nederinti savivaldybių pateiktų eismo organizavimo schemų, jeigu jose siūlomos teisės aktuose nereglamentuotos eismo užtikrinimo priemonės.

Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) 120 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“, o Konstitucijos 123 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus.“

8. *Policijos departamentas* pateikė paaiškinimus:

„Kad nei Vilniaus, nei Kauno miesto savivaldybės ar joms atskaitingos įstaigos į policijos įstaigas dėl Seimo kontrolieriaus rašte minimo kelio ženklinimo derinimo nesikreipė. Policija nederino rašte aprašomų techninių eismo reguliavimo priemonių.

Policijos departamentas 2018 m. liepos 23 d. raštu Nr. 5-S-6911 „Dėl kelio ženklinimo“ kreipėsi į Vilniaus miesto savivaldybę, išreikšdamas poziciją, kad Vilniuje pastebėtas kelio

horizontalusis ženklimas („Draugiška gatvė“, „K+R“, pėsčiųjų perėja, nudažyta vaivorykštės spalva) nėra reglamentuotas teisės aktuose, dėl to eismo dalyviai jį gali savaip interpretuoti, neteisingai suprasti tokio ženklavimo reikšmės, ir tai gali turėti įtakos jų sprendimams kelyje. Taip pat buvo išsakyta pozicija, kad keliams ženklini turėtų būti naudojamas tik kelio ženklimas, kuris reglamentuotas Kelių eismo taisyklėse, o informacija eismo dalyviams apie eismo sąlygas galėtų būti skelbiama informaciniuose stenduose. [...] Policijos departamento pavedimu Lietuvos kelių policijos tarnyba 2019 m. liepos 25 d. raštu Nr. 39-S-856 „Dėl kelių ženklinimo“ kreipėsi į apskričių vyriausiuosius policijos komisariatus su nurodymu nederinti eismo organizavimo schemų projektų, kuriose siūloma naudoti KET nereglamentuotas technines eismo reguliavimo priemones (kelio ženklus ir kelio ženklinimą). Ateityje, nustačius, kad techninės eismo reguliavimo priemonės yra įrengiamos nesilaikant teisės aktų reikalavimų, ignoruojamas imperatyvus reikalavimas jų įrengimą derinti su policijos įstaigomis ir nereaguojama į reikalavimus pašalinti pažeidimus, atsakingiems asmenims bus taikomos įstatymo numatytos administracinio poveikio priemonės.“

9. Vyriausybės atstovas Kauno ir Marijampolės apskrityse pateikė paaiškinimus:

„Savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas yra viena iš savarankiškųjų savivaldybės funkcijų. VSĮ 5 straipsnio 1 dalies 1 punkte nurodoma, jog savarankiškas funkcijas savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, išpareigojimus bendruomenei ir šios interesais. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už savarankiškųjų funkcijų atlikimą, įgyvendinant šias funkcijas, savivaldybių veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kai tai numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose teisės aktuose.

Pagal Lietuvos Respublikos kelių įstatymo 4 straipsnio 3 dalį, vietinės reikšmės viešieji keliai ir gatvės nuosavybės teise priklauso savivaldybėms. Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymo (toliau – įstatymas [SEAKI]) 11 straipsnio 7 dalyje nustatyta, kad kelio savininkas (valdytojas) privalo: 1) užtikrinti, kad kelias būtų tinkamas transporto priemonių ir pėsčiųjų eismui bei atitiktų teisės aktų reikalavimus; 2) organizuoti eismą ir užtikrinti kelio, jo inžinerinių statinių ir techninių eismo organizavimo priemonių priežiūrą taip, kad ji atitiktų kelių priežiūrą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus; [...]. Įstatymo 3 straipsnyje nurodoma: [...]. 2. Eismo tvarką Lietuvos Respublikos teritorijoje nustato KET, kurias tvirtina Vyriausybė. [...].

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 11 d. nutarimu Nr. 1950 patvirtintu KET 8 punkte nustatyta, kad „eismą keliuose Lietuvos Respublikoje gali apriboti tik kelio ženklai, nurodyti Taisyklių 1 priede, prie kelio ženklų priskirtini kintamos informacijos kelio ženklai, kurių pavyzdžiai nurodyti Taisyklių 2 priede, kelių ženklimas, nurodytas Taisyklių 3 priede, šviesoforai ir reguliuotojo signalai, nurodyti Taisyklėse ir kituose Lietuvos Respublikoje galiojančiuose teisės aktuose, susijusiuose su eismo reguliavimu [...]“.

Lietuvos Respublikos teritorijoje kelių ir gatvių horizontaliojo ženklinimo formą, dydį, spalvą ir naudojimo sąlygas nustato Kelių horizontaliojo ženklinimo taisyklės [...]. Iš nustatyto teisinio reglamentavimo matyti, kad savarankiškųjų savivaldybės funkcijų įgyvendinimas reiškia, jog savivaldybė turi tam tikrą įstatymų leidėjo suteiktą veiksmų laisvę pasirinkti būdus, kaip šias funkcijas įvykdyti, tačiau bet koku atveju jos veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai, todėl eismo organizavimas privalo atitikti KET, Ženklinimo taisyklių ir kitų teisės aktų reikalavimus. Galiojančiuose KET ir Ženklinimo taisyklėse nėra numatyta rombo formos horizontaliojo ženklinimo, taip pat nei vienas iš aukščiau paminėtų eismo saugumą keliuose reglamentuojančių teisės aktų nesuteikia įgaliojimų savivaldybės administracijos direktoriui spręsti dėl papildomo teisės aktuose nenumatyto gatvių ženklinimo, todėl darytina išvada, kad Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2018-10-03 įsakymas Nr. A-3289 neatitinka Įstatymo 3 straipsnio 2 ir 3 dalies bei KET 8 punkto reikalavimų.

[...] Vyriausybės atstovas Kauno ir Marijampolės apskrityse 2019-11-06 teikimu Nr. 7-6

pasiūlė Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriui svarstyti 2018-10-03 įsakymo Nr. A-3289 panaikinimo klausimą. [...]. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Vyriausybės atstovui nėra suteikti įgaliojimai kontroliuoti, kaip vykdomos pareigos dėl eismo saugumo užtikrinimo. [...].“

Tyrimui reikšmingos teisės aktų nuostatos

10. Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai

10.1. *Seimo kontrolierių įstatymo 12 straipsnyje* reglamentuojama: „1. Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje.“

10.2. *Vietos savivaldos įstatyme (VSI)* reglamentuojama:

10.2.1. *3 straipsnis* – „3. Savivaldybės institucijos – už savivaldos teisės įgyvendinimą savivaldybės bendruomenės interesais atsakingos institucijos: [...] 2) **savivaldybės vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) – savivaldybės administracijos direktorius**, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai) (kai ši (šios) pareigybė (pareigybės) steigiama (steigiamos) ir kai šiai (šioms) pareigybei (pareigybėms) suteikiami vykdomosios institucijos įgaliojimai), **turintys viešojo administravimo teises ir pareigas**“;

10.2.2. *4 straipsnis* – „Pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda, yra: [...] 2) *savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės* pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją; [...] 6) *savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo*. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus; [...]“;

10.2.3. *6 straipsnis* – „Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijos: [...] 32) savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir **saugaus eismo organizavimas**“;

10.2.4. *29 straipsnis* – „8. Savivaldybės administracijos direktorius: 1) tiesiogiai ir asmeniškai atsako už įstatymų, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais; [...]; 3) organizuoja savivaldybės administracijos darbą [...]“;

10.2.5. *55 straipsnis* – „1. Kaip savivaldybės laikosi įstatymų, kaip vykdo Vyriausybės sprendimus, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo nustatyta tvarka prižiūri Vyriausybės skiriami valstybės pareigūnai – Vyriausybės atstovai. [...] 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. [...]“

10.3. *Saugaus eismo automobilių keliais įstatyme (SEAKI arba Įstatymas)* reglamentuojama:

10.3.1. *2 straipsnis* – „Pagrindinės šio įstatymo sąvokos: [...] 26. Kelio ženklas – Kelių eismo taisyklėse (toliau – KET) nurodytas ženklas, kuriuo nustatoma eismo tvarka, įspėjami eismo dalyviai arba jiems suteikiama informacija. [...]“;

10.3.2. *3 straipsnis* – „2. Eismo tvarką Lietuvos Respublikos teritorijoje nustato KET, kurias tvirtina Vyriausybė. 3. Eismą keliuose Lietuvos Respublikoje gali riboti tik KET numatyti kelio ženklai, ženklinimo linijos, šviesoforai ir reguliuotojo signalai. Jeigu kelio ženklo ir ženklinimo linijų reikalavimai skiriasi, vadovaujamas kelio ženklo reikalavimais“;

10.3.3. *7 straipsnis* – „Valstybinę eismo saugumo užtikrinimo politiką formuoja, Valstybinę eismo saugumo programą ir šios programos įgyvendinimo priemonių planą tvirtina Vyriausybė“;

10.3.4. *9 straipsnis* – „1. Valstybinės eismo saugumo užtikrinimo politikos įgyvendinimą kontroliuoja nuolatinė **Valstybinė eismo saugumo komisija** (toliau – Komisija). [...] 4. Komisija: 1) teikia Respublikos Prezidentui, Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms siūlymus šio įstatymo įgyvendinimo klausimais; 2) teikia valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms išvadas dėl teisės aktų atitikties eismo saugumo reikalavimams; 3) rengia Valstybinės eismo saugumo programos projektą ir jį teikia Vyriausybei; 4)

svarsto eismo saugumo užtikrinimo klausimus ir priima dėl jų sprendimus“;

10.3.5. *10 straipsnis* – „8. Užtikrindamas eismo saugumą, savivaldybės administracijos direktorius: 1) vadovaudamasis Valstybine eismo saugumo programa, tvirtina savivaldybės eismo saugumo programą; 2) iš savivaldybės administravimo subjektų ir valstybinio administravimo subjektų savivaldybėje, nevyriausybinių organizacijų atstovų sudaro savivaldybės eismo saugumo komisiją, tvirtina jos nuostatus. Savivaldybės pagrįstu prašymu valstybinio administravimo subjektai turi deleguoti atstovus į savivaldybės saugaus eismo komisiją; 3) sprendžia eismo organizavimo klausimus miestų ir kaimų gyvenamosiose vietovėse, vietinės reikšmės keliuose; 4) rūpinasi vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, transporto infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, gatvių tiesimu, taisymu ir rekonstravimu, organizuoja kelių saugumo audito, poveikio kelio saugumui vertinimo, kelių saugumo patikrinimo, didelio avaringumo ruožų ir saugumo lygio nustatymo kelių tinkle atlikimą vietinės reikšmės keliuose ir gatvėse, organizuoja medicinos pagalbos teikimą eismo įvykiuose nukentėjusiems asmenims; 5) įgyvendina švietėjišką mokomąją veiklą eismo saugumo srityje; 6) atlieka kitas funkcijas, susijusias su eismo saugumo užtikrinimu savivaldybės teritorijoje“;

10.3.6. *11 straipsnis* – „7. Kelio savininkas (valdytojas) privalo: 1) užtikrinti, kad kelias būtų tinkamas transporto priemonių ir pėsčiųjų eismui bei atitiktų teisės aktų reikalavimus; 2) organizuoti eismą ir užtikrinti kelio, jo inžinerinių statinių ir techninių eismo organizavimo priemonių priežiūrą taip, kad ji atitiktų kelių priežiūrą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus; [...]“

10.4. *Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (SAPĮ) 7 straipsnyje* reglamentuojama: „1. Prižiūrėdamas, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus, Vyriausybės atstovas: 1) tikrina, ar savivaldybės administravimo subjektų teisės aktai neprieštaruoja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams (toliau – Vyriausybės nutarimai); [...] 3) galimai neteisėtus savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus šio įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje nustatyta tvarka siūlo panaikinti arba pakeisti; 4) kai savivaldybės administravimo subjektai nesutinka panaikinti ar pakeisti ginčijamą teisės aktą, atsisako įgyvendinti įstatymą ar vykdyti Vyriausybės nutarimą, kreipiasi į teismą.“

10.5. *Vyriausybės 2010-10-13 nutarimu Nr. 1480 patvirtintuose Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatuose* (Nuostatai; *aktuali redakcija nuo 2019-11-07*) reglamentuojama: „7. Susisiekimo ministerijos veiklos tikslai: [...]; 7.3. formuoti valstybės politiką visų rūšių transporto saugaus eismo srityje ir organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą; [...] 8. Susisiekimo ministerija, siekdama jai nustatytų veiklos tikslų, atlieka šias funkcijas: [...]; 8.3.1. užtikrina kelių transporto eismo saugumą; [...]“

10.6. *Susisiekimo ministro 2012 m. sausio 31 d. įsakymu Nr. 3-82 patvirtintose Kelių horizontaliojo ženklavimo taisyklėse* (Taisyklės) reglamentuojama: „1. Kelių horizontaliojo ženklavimo taisyklės (toliau – Taisyklės) nustato horizontaliojo ženklavimo formą, dydį, spalvą ir naudojimo sąlygas. 2. Taisyklės taikomos kelių ir gatvių horizontaliajam ženklavimui Lietuvos Respublikos teritorijoje. 3. Taisyklės parengtos vadovaujantis Kelių eismo taisyklėmis [10.1], Kelio ženklų ir signalų konvencija [10.2], Europos susitarimu, papildančiu Kelio ženklų ir signalų konvenciją, [10.3] ir atsižvelgiant į Techninių reikalavimų reglamentą STR 2.06.01:1999 [10.4]. [...]“

10.7. *Kauno miesto savivaldybės administracijos direktorius 2018-10-03 įsakymu Nr. A-3289* (Įsakymas) nustatė, „kad, atliekant Kauno miesto gatvių horizontalųjį ženklavimą, **papildomai prie pėsčiųjų perėjų turi būti žymimas rombo formos simbolis (5 m ilgis, 2 m plotis, linijos plotis 0,3 m), siekiant informuoti eismo dalyvius apie artėjimą prie pėsčiųjų perėjų.** [...]“

Tyrimui reikšminga teismų praktika

11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (KT) praktika:

11.1. „Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad neatsiejami teisinės valstybės principo elementai yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas. Konstituciniai teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo, teisinio saugumo principai suponuoja valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, *apsaugoti asmenų teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius* (Konstitucinio Teismo 2001-07-12, 2002-11-05, 2003-04-04, 2003-03-17, 2008-12-24 nutarimai, 2010-04-20 sprendimas)“;

11.2. KT 2004-12-13 nutarimas – „Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai. Savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją – konstituciniai principai (Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimas). Konstitucijos nuostata, kad savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, vertintina kaip šių vietos bendruomenių dalyvavimo valdant šias teritorijas garantija (Konstitucinio Teismo 2001-06-28, 2002-12-24 nutarimai). Kartu pažymėtina, jog Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalies nuostatos, kad savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai, negalima atsieti nuo toje pačioje dalyje įtvirtintos nuostatos, kad *savivaldybių veikimo laisvė ir savarankiškumas yra saistomi Konstitucijoje bei įstatymuose apibrėžtos jų kompetencijos* (Konstitucinio Teismo 2000-06-13, 2002-12-24 nutarimai).

Pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigiama galimybė savivaldybėms įgyvendinti savo kompetenciją, tiesiogiai įtvirtintą Konstitucijoje. Jeigu Konstitucijoje *ar įstatymuose tam tikros funkcijos yra priskirtos savivaldybėms, tai savivaldybės ir vykdo šias funkcijas ta apimtimi, kuria šios yra joms priskirtos. [...] Tačiau pabrėžtina, kad ir tos funkcijos, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms, yra reglamentuojamos įstatymais. Nė viena iš šių funkcijų nereiškia, kad savivaldybės atitinkamoje srityje yra absoliučiai savarankiškos* (Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimas)“;

11.3. „Konstitucinis Teismas, aiškindamas konstitucinį teisinės valstybės principą, ne kartą konstatavo, jog šis principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams: teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų [...] (2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2009 m. kovo 2 d. nutarimai). Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas suponuoja ir teisės aktų hierarchiją, *inter alia* tai, kad poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, kad poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais, kad poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas, nepaisant to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (2007 m. rugsėjo 6 d., 2009 m. balandžio 29 d., 2009 m. spalio 8 d., 2011 m. birželio 9 d. nutarimai). Konstitucinis teisinės valstybės principas neleidžia poįstatyminiais teisės aktais reguliuoti santykių, kurie gali būti reguliuojami tik įstatymu, taip pat poįstatyminiais teisės aktais nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytoju įstatyme, nebūtų grindžiamas įstatymais (2006 m. kovo 14 d., 2009 m. birželio 22 d. nutarimai).“

12. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (arba toliau vadinama – LVAT) formuojama praktika:

12.1. 2009-04-09 sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-476/2009 – „Viešojo administravimo subjektų veiksmai turi būti aiškūs, nedviprasmiški. [...]“;

12.2. 2012-03-01 nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1605/2012) – „[...] Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtina atsakingo valdymo (gero administravimo) principą (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999-05-11, 2004-12-13 nutarimai, 2004-11-05 išvada). Vienas iš gero administravimo principų yra konstitucinė nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005-05-31 nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-655/2005). [...] kiekviena viešojo administravimo institucija yra saistoma bendrųjų, be kita ko, konstitucinių teisės principų (teisinės valstybės, valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, teisės viršenybės, draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės prieš įstatymą, proporcingumo ir kt.) bei gero

administravimo, atsakingo valdymo principų (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, skaidrumo ir kt.)“;

12.3. 2018-02-26 nutartis *administracinėje byloje Nr. P-5-50-502/2018* – „Viešojoje teisėje veikiančios įstatymo viršenybės ir teisinio apibrėžtumo principai lemia tai, kad visi viešojo administravimo subjektai turi tik tokius įgalinimus, kurie jiems yra suteikti konkrečiomis teisės aktų nuostatomis, o plečiamas valdymo institucijų kompetencijos aiškinimas yra negalimas. Tokios institucijos, vykdydamos įstatymais joms priskirtą veiklą, privalo veikti tik taip, kaip numato teisės aktai, priešingu atveju būtų pažeistas viešojo administravimo subjektui taikytinas bendrojo draudimo principas – veikti taip, kaip nėra leidžiama. [...]“

Tyrimo išvados

13. Atsižvelgiant į aplinkybes, tyrimo metu analizuotą informaciją, teisinį reglamentavimą, tyrimo išvados bus pateikiamos išskiriant šias dalis:

13.1. dėl galimai netinkamų Ministerijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) įgyvendinant saugaus eismo politiką bei sprendžiant netinkamo horizontaliojo ženklavimo Kauno ir Vilniaus miestų keliuose (gatvėse) problemas;

13.2. dėl Kauno ir Vilniaus miestų savivaldybės administracijų pareigūnų veiksmų (neveikimo), vykdančių saugaus eismo organizavimo savivaldybėse funkciją.

Dėl galimai netinkamų Ministerijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) įgyvendinant saugaus eismo politiką bei sprendžiant netinkamo horizontaliojo ženklavimo Kauno ir Vilniaus miestų keliuose (gatvėse) problemas

14. Atsižvelgus į nustatytas aplinkybes bei teisinį reglamentavimą, pažymėtina:

14.1. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Ministerija steigama formuoti valstybės politiką, taip pat organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą ministrui pavestose valdymo srityse. Pagal Nuostatų 7.3 punktą, Ministerija yra paskirta valstybės politikai formuoti visų rūšių transporto saugaus eismo srityje ir organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti minėtos valstybės politikos įgyvendinimą;

14.2. nagrinėjamu atveju nustatyta, kad Ministerija (nuo 2018 metų), aiškindamasi bei pagal kompetenciją sprendama problema dėl netinkamo gatvių ženklavimo Kauno ir Vilniaus miestuose, laikėsi nuoseklios pozicijos, kad:

1) KET nereglamentuoto horizontaliojo ženklavimo naudojimas gali klaidinti eismo dalyvius, todėl Kauno ir Vilniaus miestų gatvėse įrengtas nereglamentuotas ženklavimas turi būti pašalintas;

2) kelio savininkai (savivaldybės) eismo saugumo turi siekti įgyvendindami teisės aktuose nustatytus infrastruktūros bei techninių eismo reguliavimo priemonių įrengimo reikalavimus;

3) negalima keliuose (gatvėse) naudoti KET nereglamentuotų priemonių (ženklų, ženklavimo), policija negali derinti eismo organizavimo schemų, kuriose siūloma naudoti nereglamentuotą ženklavimą;

4) nacionaliniuose ir tarptautiniuose eismo saugą reglamentuojančiuose teisės aktuose (įskaitant KET) numatyto kelio ženklų ir horizontaliojo ženklavimo visiškai pakanka;

14.3. Ministerija nagrinėjo piliečių paklausimus dėl nereglamentuoto Kauno ir Vilniaus miestų gatvių ženklavimo, teikė jiems motyvuotus paaiškinimus, taip pat vykdė Seimo kontrolierių rekomendacijas bei teikė jiems informaciją.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad teisės aktais (SEAKI, KET) Ministerijai pagal kompetenciją nepriskirta tikrinti, kontroliuoti, kaip savivaldybės užtikrina saugias eismo sąlygas savivaldybėms nuosavybės teise priklausančiuose keliuose (gatvėse), vertinti savivaldybių, kaip viešojo administravimo subjektų, priimtų administracinių sprendimų.

Pažymėtina, kad Ministerija svarstė Vilniaus ir Kauno miestų savivaldybių pasiūlymus

papildyti KET naujais kelio ženklais (horizontaliuoju ženkliniu): „rombais“ prieš pėsčiųjų perėjas, užrašu „Draugiška gatvė“ ir kt. Ministerijos pareigūnai, įvertinę teisinį reglamentavimą, galimas grėsmes eismo saugumui, teikė išvadas, jog Lietuva, prisijungusi prie Vienos konvencijos, įsipareigojo užtikrinti, kad nacionalinių teisės aktų (KET) nuostatos dėl kelio ženklų ir horizontaliojo ženklavimo atitiktų Vienos konvencijos nuostatas, taip pat pažymėjo, kad tokio ženklavimo Europos Sąjungos šalyse nėra numatyta. Ministerija nepritarė gatvių ženklavimui „rombais“ prieš pėsčiųjų perėjas Kaune bei užrašui „Draugiška gatvė“ – Vilniuje kaip pertekliniam.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad Ministerija, siekdama pagal kompetenciją spręsti problemą, kreipėsi į Vilniaus ir Kauno miestų savivaldybes, Vyriausybės atstovą Kauno ir Marijampolės apskrityse, Policijos departamentą, kad nereglamentuotas ženklavimas (Kauno mieste rombo formos horizontalusis ženklavimas prieš pėsčiųjų perėjas, Vilniaus mieste ženklavimas „Draugiška gatvė“ ir kt.) būtų pašalinti. Policijos departamento buvo prašoma imtis priemonių, kad policija nederintų eismo organizavimo schemų, kuriose nurodomas nereglamentuotas ženklavimas. Vyriausybės atstovui buvo siūloma kreiptis į teismą tuo atveju, jeigu Kauno miesto savivaldybė nesutiktų panaikinti Įsakymo (pažymos 10.7 punktą).

Viešojo administravimo subjektai turi tik tokius įgalinimus, kurie jiems yra suteikti konkrečiomis teisės aktų nuostatomis, o plečiamas valdymo institucijų kompetencijos aiškinimas yra negalimas (pažymos 12 punktą), tai ne kartą savo nutarimuose yra pažymėjęs LVAT. Taigi, Ministerija, vykdydama įstatymais jai priskirtas funkcijas, privalo veikti tik taip, kaip numato teisės aktai, priešingu atveju „būtų pažeistas viešojo administravimo subjektui taikytinas bendrojo draudimo principas – veikti taip, kaip nėra leidžiama“.

Seimo kontrolieriai, įvertinę turimą informaciją, Ministerijos pareigūnų veiksmuose, sprendžiant netinkamo ženklavimo Kauno ir Vilniaus miestuose klausimus, biurokratizmo nenustatė.

15. Apibendrinus pateiktas išvadas, konstatuotina, kad Ministerija veikė pagal teisės aktuose (SEAKĮ, Nuostatai) jai priskirtas funkcijas, o savivaldybių priimtų administracinių sprendimų kontrolė jos kompetencijai nepriskirta, todėl savo iniciatyva pradėtas tyrimas dėl galimai netinkamų Ministerijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) įgyvendinant saugaus eismo politiką bei sprendžiant netinkamo horizontaliojo ženklavimo Kauno ir Vilniaus miestų keliuose (gatvėse) problemas nutrauktinas.

Dėl Kauno ir Vilniaus miestų savivaldybės administracijų pareigūnų veiksmų (neveikimo), vykdančių saugaus eismo organizavimo savivaldybėse funkciją

16. Atsižvelgus į nustatytas aplinkybes bei teisinį reglamentavimą, pažymėtina:

16.1. Vertindami Kauno ir Vilniaus miestų savivaldybių administracijų galimai netinkamo veikimo (neveikimo) aspektus, Seimo kontrolieriai pirmiausia pažymi, jog Seimo kontrolieriai pagal jiems suteiktą kompetenciją vertina faktines aplinkybes ir tyrimo metu surinktus įrodymus teisės taikymo aspektu, tačiau neturi įgaliojimų tirti ir vertinti aplinkybių, reikalaujančių specialiųjų žinių tam tikroje srityje, aspektu (pvz.: eismo saugumo užtikrinimo, priemonių eismo saugumui užtikrinti įrengimo ir pan.).

Be to, pabrėžtina ir tai, kad Kauno mieste gatvės „rombais“ prieš pėsčiųjų perėjas pradėtos ženklini vadovaujantis Savivaldybės administracijos direktoriaus Įsakymu (pažymos 10.7 punktą), t. y. administracinio sprendimo pagrindu, *kurio teisėtumas ir pagrįstumas Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatų prasme gali būti ginčijamas tik teismo tvarka*. Dėl to, pagal Seimo kontrolierių įstatyme Seimo kontrolieriams suteiktą kompetenciją, Seimo kontrolieriai pasisakyti dėl Savivaldybės administracijos direktoriaus 2018-10-03 įsakymo Nr. A-3289 teisėtumo bei pagrįstumo gali tiek, kiek nepriskirta teismų kompetencijai.

16.2. Vadovaujantis Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 21 punktu, Seimo kontrolieriai turi teisę pasisakyti (teikti siūlymus ar pastabas) dėl viešojo administravimo gerinimo

net ir klausimais, nepriskirtais Seimo kontrolieriaus kompetencijai. Pagal Seimo kontrolierių įstatymo 19² straipsnio nuostatas, Seimo kontrolierių įstaiga yra nacionalinė žmogaus teisių institucija (NŽTI). **Svarbiausi NŽTI tikslai** – pasisakyti įvairiais žmogaus teisių klausimais ir, bendradarbiaujant su visuomene, kelti aktualias žmogaus teisių problemas, atlikti kitas pagrindines NŽTI funkcijas, apibrėžtas JT Generalinės Asamblėjos priimtoje rezoliucijoje.

16.3. Pagal VSĮ, savivaldybių viena iš savarankiškųjų funkcijų yra **saugaus eismo organizavimas**. Vadovaujantis SEAKĮ nuostatomis (pažymos 10.3 punktas), užtikrinami eismo saugumą, savivaldybės administracijos direktoriai sprendžia eismo organizavimo klausimus miestų ir kaimų gyvenamosiose vietovėse, vietinės reikšmės keliuose; atlieka kitas funkcijas, susijusias su eismo saugumo užtikrinimu savivaldybės teritorijoje. Pažymėtina, kad kelio savininkas (valdytojas), nagrinėjamu atveju – savivaldybės, privalo užtikrinti, kad kelias būtų tinkamas transporto priemonių ir pėsčiųjų eismui bei atitiktų teisės aktų reikalavimus, organizuoti eismą ir užtikrinti kelio, jo inžinerinių statinių ir techninių eismo organizavimo priemonių priežiūrą taip, kad ji atitiktų kelių priežiūrą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus.

Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai. Vertinant savivaldybių veiklos laisvę ir savarankiškumą, būtina pažymėti, kad jų savarankiškumas nėra absoliutus, o yra ribojamas Konstitucijoje bei įstatymuose apibrėžta kompetencija. Konstitucinis Teismas yra ne kartą pasisakęs, kad, „jeigu Konstitucijoje ar įstatymuose tam tikros funkcijos yra priskirtos savivaldybėms, tai savivaldybės ir vykdo šias funkcijas ta apimtimi, kuria šios yra joms priskirtos. [...]. **Tačiau pabrėžtina, kad ir tos funkcijos, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms, yra reglamentuojamos įstatymais. Nė viena iš šių funkcijų nereikia, kad savivaldybės atitinkamoje srityje yra absoliučiai savarankiškos** (Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimas)“.

Savivaldybės, vykdydamos joms priskirtą eismo saugumo organizavimo funkciją, privalo vadovautis SEAKĮ, KET nuostatomis, *nustatančiomis, kad eismo tvarką Lietuvos Respublikos teritorijoje nustato KET, eismą keliuose Lietuvos Respublikoje gali riboti tik KET numatyti kelio ženklai, ženklinimo linijos, šviesoforai ir reguliuotojo signalai*.

16.4. *Dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos pareigūnų priimtų sprendimų*. Iš Seimo kontrolierių įstaigoje atliktų skundų tyrimų, šiam tyrimui gautos informacijos nustatyta, kad Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas, kuriuo vadovaujantis gatvės prieš pėsčiųjų perėjas ženklinamos KET nenumatytu horizontaliuoju ženklinimu „rombais“, dar nėra panaikintas ir, kaip žinia, savivaldybės pareigūnai įsakymo panaikinti nesirengia.

Seimo kontrolieriai kritiškai vertina pareigūnų paaiškinimus / pasisakymus, jog priimant sprendimą dėl gatvių ženklinimo „rombais“, buvo vadovujamasi „užsienio valstybių gerąja praktika“ (pažymos 5.5 punktas), „rombo simbolis pasirinktas remiantis užsienio šalių patirtimi“, kuris naudojamas „JAV, Japonijoje, Kinijoje“ (pasisakymai žiniasklaidoje).

Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje įtvirtinti pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda. Nagrinėjamu atveju yra svarbus savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų *teisėtumo principas*, įtvirtintas VSĮ 4 straipsnio 6 punkte, nurodant, kad savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus.

Kaip jau buvo minėta, savivaldybių savarankiškumo ir veiklos principas nėra absoliutus ir jis neatleidžia viešojo administravimo teises ir pareigas turinčio subjekto, nagrinėjamu atveju – savivaldybės administracijos direktoriaus, nuo pareigos laikytis visų kitų teisės aktų nuostatų bei viešosios teisės principų, tarp jų – teisėtumo principo.

Pagal viešojoje teisėje galiojančią teisėtumo principą viešojo administravimo subjektai privalo veikti tik įstatymo jiems suteiktų įgaliojimų ribose, o veikimas viršijant kompetencijos ribas yra pagrindas priimtą aktą pripažinti neteisėtu. Konstitucinis Teismas, aiškindamas konstitucinio teisinės valstybės principo įgyvendinimą teisėkūros procese, yra pabrėžęs, kad „konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams:

teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų [...]. (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimai).“ Konstitucinis Teismas taip pat yra nurodęs, kad „iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kyla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš *Konstitucijos* kylančios teisės aktų hierarchijos. Šis reikalavimas *inter alia* reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytu aukštesnės galios teisės aktuose (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas) (žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-880/2013).“

Nagrinėjamu atveju administracijos direktorius (turintis viešojo administravimo teises ir pareigas) yra teisėkūros subjektas, kuris, priimdamas administracinį sprendimą, privalėjo laikytis teisės aktų hierarchijos, t. y. Įsakymu administracijos direktorius negalėjo nustatyti kitokį teisinį reguliavimą (horizontalųjį gatvių žymėjimą), nei jis nustatytas aukštesnės galios teisės aktu, šiuo atveju – KET ir kt. teisės aktais (pvz.: Taisyklėse). Atkreiptinas dėmesys į tai, kad įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais, poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas.

Kadangi problema dėl nereglamentuoto gatvių ženklavimo Kauno mieste neišspręsta, Įsakymas nepanaikintas (tik sustabdytas vykdymas), šios savo iniciatyva pradėtos tyrimo dalies dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo), vykdančios saugaus eismo organizavimo savivaldybėje funkciją, tyrimas pripažintinas pagrįstu.

16.5. *Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų.* Vilniaus savivaldybė, kaip teigia savo paaiškinimuose, pasirinkdama informacinę priemonę (horizontaliai ženklini gatves nereglamentuotais KET ir kt. teisės aktuose ženklais), siekė papildomai atkreipti dėmesį į gatve važiuojančius dviratininkus, taip pat į einančius pėsčiuosius (pažymos 5.1 punktas). Pagal pateiktą informaciją nustatyta, kad Ministerija nepritarė Savivaldybės siūlymui (kaip žiniasklaidoje teigė Vilniaus savivaldybės pareigūnai, „pilotiniams projektams“) dėl papildomų priemonių, kaip galimai klaidinančių eismo dalyvių (gali būti painiojama su KET 3 priede nustatytu horizontaliuoju ženklavimu 1.23 – dviračio simboliu, žyminčiu dviračių juostą, dviračių eismui skirtą tako dalį arba dviračių taką) bei perteklinių, reglamentavimo („informacinės priemonės“ – horizontaliojo ženklavimo „Draugiška gatvė“). Kadangi Vilniaus savivaldybė informavo, kad gatvėse, kuriose dar matomas ženklavimas „Draugiška gatvė“, jis bus panaikintas.

Kadangi problema išspręsta, vadovaujantis Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 3 dalies („[...] tyrimas nutraukiamas, jei tyrimo metu išnyksta skundžiamos aplinkybės, arba, tarpininkaujant Seimo kontrolieriui, [...] keliamos problemos išsprendžiamos gera valia, taip pat kitais šio įstatymo nustatytais atvejais“) nuostatomis, šios savo iniciatyva pradėtos tyrimo dalies dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo), vykdančios saugaus eismo organizavimo savivaldybėje funkciją, tyrimas nutrauktinas.

17. Pažymėtina, kad savivaldybių, kaip viešojo administravimo subjektų, veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų reikalavimus, o priimant administracinius sprendimus turi būti laikomasi teisės aktų reikalavimų, *inter alia*, laikomasi savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principo.

Seimo kontrolieriai atkreipia dėmesį į tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtina atsakingo valdymo (gero administravimo) principą. Vienas iš gero administravimo principų yra konstitucinė nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Pažymėtina, kad VAĮ sudaro prielaidas įgyvendinti šią Konstitucijos nuostatą; nustato viešojo administravimo principus, garantuoja asmenų teisę apskųsti viešojo administravimo subjektų veiksmus, neveikimą ar administracinius sprendimus, taip pat teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų

ir pranešimų nagrinėjimą; įtvirtina kitas asmenų ir viešojo administravimo subjektų teises ir pareigas viešojo administravimo srityje.

Pagal VAĮ nuostatas, viešojo administravimo subjektai savo veikloje privalo vadovautis įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, efektyvumo, subsidiarumo ir kitais šioje įstatymo normoje išvardytais principais. Tai reiškia, jog kiekviena viešojo administravimo institucija yra saistoma bendrųjų, be kita ko, konstitucinių teisės principų bei ***gero administravimo, atsakingo valdymo principų (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, skaidrumo ir kt.*** „Geras administravimas, įtvirtintas kaip asmenų subjektinė teisė, viešojo administravimo subjektus ne tik įpareigoja paisyti teisinių reikalavimų, bet taip pat suteikia asmenims šios teisės įgyvendinamumo garantiją jų santykiuose su administraciniais organais.“

18. Apibendrinus pateiktas išvadas, konstatuotina, kad:

18.1. Kauno miesto savivaldybės pareigūnai netinkamai vykdo jiems priskirtą saugaus eismo organizavimo savivaldybėje funkciją, nesilaiko teisės aktų, reglamentuojančių kelių (gatvių) ženklimą, nuostatų. Ši tyrimo savo iniciatyva dalis pripažintina pagrįsta;

18.2. Vilniaus miesto savivaldybė atsižvelgė į Seimo kontrolierių teiktas rekomendacijas, Ministerijos bei Policijos departamento pateiktas pastabas, panaikino nereglementuotą ženklimą. Šios savo iniciatyva pradėto tyrimo dalies tyrimas nutrauktinas.

19. Pagal VSI 55 straipsnio nuostatas, tai, kaip savivaldybės laikosi įstatymų, kaip vykdo Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimus, Administracinės priežiūros įstatymo nustatyta tvarka prižiūri Vyriausybės skiriami valstybės pareigūnai – Vyriausybės atstovai. Vyriausybės atstovas, vykdydamas jam pavestas funkcijas, tuo atveju, kai savivaldybės administravimo subjektai nesilaiko Lietuvos Respublikos *Konstitucijos* ir įstatymų, nevykdo Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimų, šio įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka reikalauja, kad *Konstitucijos* būtų laikomasi, įstatymai būtų įgyvendinti, o Vyriausybės sprendimai įvykdyti; kai savivaldybės administravimo subjektai nesutinka panaikinti arba pakeisti ginčijamą teisės aktą, atsisako įgyvendinti įstatymą ar vykdyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimą, kreipiasi į teismą.

Vyriausybės atstovas Kauno ir Marijampolės apskrityje 2019-11-06 teikimu Nr. 7-6 pasiūlė Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriui svarstyti 2018-10-03 įsakymo Nr. A-3289 panaikinimo klausimą.

Seimo kontrolieriams pateikta informacija, kad Kauno miesto savivaldybės administracijos direktorius Įsakymo vykdymą sustabdė 1 metams ir *kreipėsi į Ministeriją dėl KET tikslinimo – horizontalaus ženklavimo „rombais“ prieš pėsčiųjų perėjas įtraukimo į šias taisykles.*

Kadangi problema dėl nereglementuoto gatvių ženklavimo Kauno mieste neišspręsta, Įsakymas nepanaikintas (tik sustabdytas vykdymas), teiktina rekomendacija spręsti klausimą iš esmės teisės aktuose nustatyta tvarka, jeigu Susisiekimo ministerija pateiks nuomonę netikslinti KET.

SEIMO KONTROLIERIŲ SPRENDIMAI

20. Vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 2 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai nusprendžia:

savo iniciatyva pradėtą tyrimą dėl Susisiekimo ministerijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) nutraukti.

21. Vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai nusprendžia:

savo iniciatyva pradėtą tyrimą dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos pareigūnų

veiksmų (neveikimo) pripažinti pagrįstu.

22. Vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 3 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai nusprendžia:

savo iniciatyva pradėtą tyrimą dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) nutraukti.

SEIMO KONTROLIERIŲ REKOMENDACIJOS

23. Vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 8, 14, 17 punktais, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai rekomenduoja:

23.1. *Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai* – informuoti, ar, atsižvelgus į Kauno miesto savivaldybės administracijos prašymą / kreipimąsi bus tikslinamos KET nuostatos dėl gatvių horizontalaus ženklavimo „rombais“ prieš pėsčiųjų perėjas; kada savivaldybei pateiktas atsakymas šiuo klausimu (pateikti atsakymo kopiją);

23.2. *Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriui* – Susisiekimo ministerijai atsisakius tikslinti KET, priimti sprendimą dėl gatvių žymėjimo, neatitinkančio teisės aktų reikalavimų, panaikinimo bei imtis priemonių sprendimui įgyvendinti.

23.3. *Vyriausybės atstovui Kauno ir Marijampolės apskrityse* – Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai atsisakius tikslinti KET Kauno miesto savivaldybės administracijos prašomu horizontaliuoju ženkliniu (rombais), teisės aktuose nustatyta tvarka kreiptis į teismą dėl 2018-10-03 įsakymo Nr. A-3289 panaikinimo.

Prašytume apie rekomendacijų nagrinėjimo rezultatus Seimo kontrolierius informuoti 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

Seimo kontrolierė

Milda Vainiutė