Administracinė byla Nr. eA-591-629/2022

Teisminio proceso Nr. 3-62-3-02033-2020-6

Procesinio sprendimo kategorija 4.2

 (S)



**LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS**

**NUTARTIS**

**LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU**

2023 m. sausio 11 d.

Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Arūno Dirvono, Gintaro Kryževičiaus, Veslavos Ruskan, Arūno Sutkevičiaus (kolegijos pirmininkas) ir Mildos Vainienės (pranešėja),

teismo posėdyje apeliacine rašytinio proceso tvarka išnagrinėjo administracinę bylą pagal atsakovo Kauno miesto savivaldybės tarybos apeliacinį skundą dėl Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2021 m. liepos 2 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Vyriausybės atstovų įstaigos Vyriausybės atstovo Kauno ir Marijampolės apskrityse pareiškimą atsakovui Kauno miesto savivaldybės tarybai dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo.

Išplėstinė teisėjų kolegija

nustatė:

I.

1.       Pareiškėjas Vyriausybės atstovų įstaigos Vyriausybės atstovas Kauno ir Marijampolės apskrityse (toliau – ir pareiškėjas, Vyriausybės atstovas) su pareiškimu kreipėsi į teismą, prašydamas:

1.1.                      Ištirti, ar Kauno miesto savivaldybės tarybos (toliau – ir Taryba) 2019 m. spalio 15 d. sprendimu Nr. T-454 „Dėl Atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą dydžio nustatymo ir mokėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtinto Atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymo dydžio nustatymo ir mokėjimo tvarkos aprašo (toliau – ir Aprašas) 6 punkto nuostata „tais atvejais, kai abiejų tėvų (įtėvių, globėjų) ir vienintelio vaiko tėvo (įtėvio, globėjo) deklaruota gyvenamoji vieta Kauno mieste“, Aprašo 8.1 papunkčio nuostata „kai tik vieno iš abiejų turimų tėvų (įtėvių, globėjų) deklaruota gyvenamoji vieta“, Aprašo 8.2 papunkčio nuostata „kai tik vieno iš turimų tėvų (įtėvių, globėjų) deklaruota gyvenamoji vieta“, Aprašo 8.3.1 papunkčio nuostata „vienintelio vaiko tėvo deklaruota gyvenamoji vieta yra Kauno mieste“, Aprašo 8.3.2 papunkčio nuostata „abiejų tėvų (įtėvių, globėjų) <...> gyvenamoji vieta deklaruota Kauno mieste“, Aprašo 8.3.3 papunkčio nuostata „abiejų tėvų (įtėvių, globėjų) gyvenamoji vieta deklaruota Kauno mieste“, Aprašo 8.3.4 papunkčio nuostata „jei globėjo (kai vaiko globėju paskirtas tik vienas asmuo) ar abiejų globėjų (kai vaiko globėjai šeima) deklaruota gyvenamoji vieta Kauno mieste“, Aprašo 8.3.5 papunkčio nuostata „ir abiejų tėvų (įtėvių) gyvenamoji vieta deklaruota Kauno mieste“, Aprašo 8.3.6 papunkčio nuostata „abiejų tėvų (įtėvių) gyvenamoji vieta deklaruota Kauno mieste“ atitinka Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – ir VAĮ) 3 straipsnio 9 punkte (suvestinė redakcija nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2020 m. rugpjūčio 31 d.) įtvirtintą lygiateisiškumo principą bei Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo (toliau – ir VTAPĮ) 4 straipsnio 5 punkte (suvestinė redakcija nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2020 m. lapkričio 19 d.) įtvirtintą nediskriminavimo principą.

1.2.                       Nustačius, kad nurodytos Aprašo 6 punkto ir 8.1–8.3.6 papunkčių nuostatos neatitinka nurodytų VAĮ bei VTAPĮ nuostatų, pripažinti jas prieštaraujančiomis nurodytoms VAĮ bei VTAPĮ nuostatoms.

2.       Pareiškėjo teigimu, Aprašo 6 punktas ir 8.1–8.3.6 papunkčiai ta apimtimi, kuria lengvatos už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą taikomos tik Kauno mieste gyvenamąją vietą deklaravusiems tėvams (įtėviams, globėjams), įtvirtina tėvų (įtėvių, globėjų) diferenciaciją remiantis jų deklaruota gyvenamąja vieta. Atleidimą nuo atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, mokėjimo gali gauti tik Kauno miesto savivaldybės teritorijoje savo gyvenamąją vietą deklaravę tėvai (įtėviai, globėjai), o savo gyvenamosios vietos Kauno miesto savivaldybės teritorijoje nedeklaravę asmenys, leidžiantys savo vaikus į Kauno miesto švietimo ugdymo įstaigas, Aprašo 6 punkte ir 8.1–8.3.6 papunkčiuose nurodytomis lengvatomis pasinaudoti negali.

3.       Vyriausybės atstovas pažymėjo, kad Taryba, patvirtindama ginčijamas Aprašo nuostatas dėl lengvatų nustatymo, visų pirma veikė kaip viešojo administravimo subjektas, todėl atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą lengvatų taikymo kriterijai turėjo būti pagrįsti ir neprieštarauti aukštesnės galios teisės aktams. Tačiau Aprašo 6 punkte ir 8.1–8.3.6 papunkčiuose nustatytas teisinis reguliavimas, kai vienoje teisinėje padėtyje esantiems asmenims – tėvams (įtėviams, globėjams), leidžiantiems savo vaikus į Kauno miesto švietimo biudžetines įstaigas, sukuriamos skirtingos sąlygos išimtinai dėl jų gyvenamosios vietos, pažeidžia VAĮ 3 straipsnio 9 punkte įtvirtintą lygiateisiškumo principą. Minėtose Aprašo nuostatose įtvirtintos atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą lengvatos taikomos tik Kauno mieste gyvenamąją vietą deklaravusiems tėvams (įtėviams, globėjams), įtvirtina šių tėvų (įtėvių, globėjų) diferenciaciją, remiantis jų deklaruota gyvenamąja vieta, t. y. jų diskriminaciją dėl gyvenamosios vietos. Kadangi toks lengvatų taikymas susijęs su skirtingu atlyginimo už vaikų, ugdomų Kauno miesto savivaldybės biudžetinėse švietimo įstaigose pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą dydžiu, tai sudaro skirtingas sąlygas / galimybes vaikams lankyti minėtas įstaigas. Minėtos Aprašo nuostatos be jokio pagrįsto teisinio pagrindo neleidžia vaikams, gyvenantiems ne Kauno mieste, naudotis VTAPĮ garantuojamomis lygiomis teisėmis, mokant vienodą mokestį už tą pačią teikiamą paslaugą – ikimokyklinį ar priešmokyklinį ugdymą, vaikai yra diskriminuojami dėl jų tėvų (įtėvių, globėjų). Aprašo 6 punkto ir 8.1–8.3.6 papunkčių nuostatomis nustačius diskriminacines sąlygas, gauti lengvatas tėvams (įtėviams, globėjams), kurių vaikai ugdomi Kauno miesto savivaldybės biudžetinėse švietimo įstaigose pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, vaikams, kurių gyvenamoji vieta nėra deklaruota Kauno mieste, yra suteikiamos nevienodos sąlygos lankyti Kauno miesto biudžetines švietimo įstaigas, lyginant su vaikais, kurių gyvenamoji vieta deklaruota Kauno mieste, taip pažeidžiant VTAPĮ 4 straipsnio 5 punkte nustatytą nediskriminavimo principą.

4.       Atsakovas Taryba atsiliepime nurodė, jog Vyriausybės atstovo pareiškimas bei jame nurodyti argumentai yra nepagrįsti.

5.       Taryba pažymėjo, jog Kauno miesto savivaldybės lėšos iš dalies skiriamos pedagogų, aptarnaujančiojo personalo darbo užmokesčiui, veiklos išlaidoms, kitoms išlaidoms finansuoti. Kauno miesto savivaldybės skiriamos lėšos ikimokyklinėms įstaigoms išlaikyti kasmet auga, todėl 9,20 Eur mokestis yra objektyvus ir nediskriminacinis, nes atitinka 2018 metais įstaigų panaudotus asignavimus, tenkančius 1 vaikui. Tarybos teigimu, Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalies ir 6 straipsnio 8 punkto, VAĮ 2 straipsnio 18 dalies (redakcija, galiojusi Aprašo priėmimo metu), Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 6 straipsnio 2 punkto, 7 straipsnio nuostatos reglamentuoja pagrindinius ikimokyklinio ugdymo teikimo principus, sąlygas ir jų privalomumą, tačiau nereglamentuoja savivaldybių kompetencijos, nustatant atlygį už ugdymo proceso organizavimą, o tai reiškia, kad šiuo klausimu savivaldybės yra savarankiškos ir nustatydamos atlygį privalo laikytis bendrųjų teisės normų reikalavimų, nediskriminavimo, sąžiningumo ir proporcingumo principų. Tarybos patvirtinto Aprašo nuostatos atitinka visus šiuos reikalavimus – visiems asmenims nustatoma vienoda kaina, ją sudaro tik paslaugos savikaina, t. y. sąnaudos, susijusios su paslaugos teikimu.

6.       Apraše reglamentuotos lengvatos nustatytos išimtinai Kauno miesto savivaldybės biudžeto sąskaita. Didžiąją dalį Kauno miesto savivaldybės pajamų sudaro Kauno miesto gyventojų sumokami mokesčiai (gyventojų pajamų mokestis, nekilnojamojo turto, žemės mokestis ir kt.), todėl absoliučiai pagrįsta, kad, kaip ir kitų lengvatų, kompensacijų atveju lengvatos, mokamos iš esmės iš savivaldybės gyventojų sumokėtų mokesčių, gali būti nustatytos tik tos savivaldybės gyventojų reikmėms. Atsakovas nepagrįstais laikė pareiškėjo argumentus, kad vaikams, kurių gyvenamoji vieta nėra deklaruota Kauno mieste, yra suteikiamos nevienodos sąlygos lankyti Kauno miesto biudžetines švietimo įstaigas, lyginant su vaikais, kurių gyvenamoji vieta deklaruota Kauno mieste. Priėmimo į ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio savivaldybės biudžetines švietimo įstaigas tvarką reglamentuoja ne ginčo Aprašas, o Centralizuoto vaikų priėmimo į Kauno miesto savivaldybės įsteigtų biudžetinių švietimo įstaigų ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo grupes tvarkos aprašas.

7.       Taryba atkreipė dėmesį, kad lengvatų taikymo dydis ir apimtis savivaldybių biudžetų sąskaita yra kiekvienos savivaldybės diskrecija. Lengvatų taikymas niekaip negali būti laikomas vaikų grupių diskriminavimu, atsižvelgiant išskirtinai tik į jų gyvenamąją vietą. Tam tikrais atvejais skirtingas asmenų traktavimas, iš pažiūros atitinkantis formalius diskriminacijos požymius, iš tiesų nėra draudžiamas, o kartais netgi skatinamas ar reikalaujamas. Pozityvi diskriminacija suprantama kaip tam tikra diferencijuoto teisinio reguliavimo ar elgesio priemonė, kuria siekiama skatinti, užtikrinti faktinį lygiateisiškumą (realias lygias galimybes) asmenims dėl jų priklausymo tam tikra „ginama savybe“ (amžius, lytis, religija ar įsitikinimai, rasė ar etninė kilmė, seksualinė orientacija ir kt.) pasižyminčiai grupei, arba kompensuoti (galimus) su šia priklausomybe susijusius nepatogumus (nuostolius). Kauno miesto savivaldybėje jokiais teisės aktais nėra apribota asmenų galimybė rinktis paslaugų teikėjus pagal savo pageidavimą. Ikimokyklinis ugdymas nėra privalomas, jis gali būti teikiamas ir šeimoje. Ginčo nuostatų taikymas nėra tiesiogiai susijęs su vaiko teisėmis ir jų įgyvendinimu, todėl vaiko teisės ir jų teisėti interesai niekaip nėra pažeidžiami. Vaikas, kuris kartu su tėvais gyvena ne savivaldybės teritorijoje, gali lankyti tos savivaldybės švietimo įstaigas, kurių steigimas ir išlaikymas yra minėtos savivaldybės pareiga.

II.

8.       Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmai 2021 m. liepos 2 d. sprendimu pripažino, kad Aprašo 6 punktas ir 8.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5, 8.3.6 papunkčiai yra neteisėti ir nepagrįsti bei prieštarauja VAĮ 3 straipsnio 9 punktui (suvestinė redakcija nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2020 m. rugpjūčio 31 d.) bei VTAPĮ 4 straipsnio 5 punktui (suvestinė redakcija nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2020 m. lapkričio 19 d.).

9.       Pirmosios instancijos teismas pažymėjo, kad Aprašas reglamentuoja atlyginimo už vaikų, ugdomų Kauno miesto savivaldybės biudžetinėse švietimo įstaigose pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą dydžio nustatymo, lengvatų taikymo ir tam būtinų dokumentų pateikimo, atlyginimo mokėjimo sąlygas ir tvarką, tačiau nereglamentuoja priėmimo į tokias švietimo įstaigas sąlygų (Aprašo 1 p.). Aprašo 6 punkte ir 8.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5, 8.3.6 papunkčiuose numatytu reglamentavimu diferencijuotas atlyginimas už vaiko ikimokyklinį ir (ar) priešmokyklinį ugdymą priklausomai nuo vaiko tėvų deklaruotos gyvenamosios vietos.

10.       Išanalizavęs Aprašo 4, 5, 6 ir 8 punktus, pirmosios instancijos teismas nurodė, kad Aprašo 8 punkte ir 8.1–8.3.6 papunkčiuose numatytų lengvatų taikymas diferencijuojamas pagal deklaruotą vaiko tėvų (įtėvių, globėjų) ar vienintelio vaiko tėvo, ar tik vieno iš abiejų tėvų gyvenamąją vietą. Aprašo 8 punkte ir 8.1–8.3.6 papunkčiuose numatytos lengvatos taikomos išskirtinai tik, kai vaiko tėvų (įtėvių, globėjų) ar vienintelio vaiko tėvo, ar tik vieno iš abiejų tėvų deklaruota gyvenamoji vieta yra Kauno mieste.

11.       Pirmosios instancijos teismas darė išvadą, kad atlyginimo už vaiko ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo reikmių tenkinimą dydžio diferenciacija pagal vaiko tėvų (įtėvių, globėjų) deklaruotą gyvenamąją vietą sudaro skirtingas galimybes lankyti ikimokyklines ir (ar) priešmokyklinio ugdymo įstaigas vaikams, priklausomai nuo jų tėvų (įtėvių, globėjų) deklaruotos gyvenamosios vietos – vaikams, kurių tėvų (įtėvių, globėjų) gyvenamoji vieta nėra deklaruota Kauno mieste, yra sudaromos nevienodos sąlygos lankyti Kauno miesto biudžetines švietimo įstaigas, skirtingai nei vaikams, kurių tėvų (įtėvių, globėjų) gyvenamoji vieta deklaruota Kauno mieste. Aprašo 8 punkte ir 8.1–8.3.6 papunkčiuose įtvirtintas reglamentavimas, skirtingai vertinant Kauno mieste ir ne Kauno mieste deklaravusius gyvenamąją vietą vaikų tėvus (įtėvius, globėjus), nėra pateisinamas jokiomis objektyviomis priežastimis ir aplinkybėmis.

12.       Įvertinęs byloje nustatytas aplinkybes, pirmosios instancijos teismas konstatavo, kad atsakovas, Aprašo 8 punkte ir 8.1–8.3.6 papunkčiuose įtvirtindamas lengvatų taikymo diferencijavimą pagal deklaruotą vaiko tėvų (įtėvių, globėjų) ar vienintelio vaiko tėvo, ar tik vieno iš abiejų tėvų gyvenamąją vietą, apribojo ne Kauno miesto savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų galimybes lankyti Kauno mieste esančias ikimokyklinio ir ar priešmokyklinio ugdymo įstaigas, taip pat Švietimo įstatymo 47 straipsnio 1 dalies 2 punkte garantuojamą vaiko teisę ir galimybę lankyti tėvų (įtėvių, globėjų) parinktą švietimo įstaigą, kadangi tėvai (globėjai, rūpintojai) turi teisę dalyvauti parenkant (prireikus parinkti) vaikui ugdymo programą, formą, mokyklą ar kitą švietimo teikėją, ir tokio pobūdžio lengvatų taikymo diferencijavimu pažeidė VAĮ 3 straipsnio 9 punkte ir VTAPĮ 4 straipsnio 3 punkte įtvirtintus asmenų lygiateisiškumo ir diskriminavimo draudimo principus.

13.       Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmai 2021 m. rugsėjo 7 d. nutartimi ištaisė rašymo apsirikimo klaidą 2021 m. liepos 2 d. sprendime – sprendime nurodytus Aprašo papunkčius 8.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5, 8.3.6 ištaisė į Aprašo papunkčius 8.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5, 8.3.6.

III.

14.       Atsakovas Taryba apeliaciniame skunde prašo panaikinti Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2021 m. liepos 2 d. sprendimą ir perduoti bylą nagrinėti pirmosios instancijos teismui iš naujo arba pripažinti, kad Aprašo 6 punktas ir 8.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5, 8.3.6 papunkčiai yra teisėti ir neprieštarauja VAĮ 3 straipsnio 9 punktui (suvestinė redakcija nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2020 m. rugpjūčio 31 d.) bei VTAPĮ 4 straipsnio 5 punktui (suvestinė redakcija nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2020 m. lapkričio 19 d.).

15.       Atsakovas apeliaciniame skunde palaiko pirmosios instancijos teismui teiktame atsiliepime į Vyriausybės atstovo pareiškimą išdėstytą poziciją, pažymi, jog pirmosios instancijos teismas nenagrinėjo jo atsiliepime į pareiškimą nurodytų argumentų, neanalizavo teisės normų, reglamentuojančių atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymo dydžio nustatymą ir mokėjimo tvarką, nemotyvavo išvadų. Tarybos įsitikinimu, pirmosios instancijos teismas neįsigilino į ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo reglamentavimo skirtumus. Priešmokyklinis ugdymas yra nemokamas. Ši nuostata įtvirtinta Švietimo įstatymo 70 straipsnio 1 dalyje ir Apraše. Skundžiamame pirmosios instancijos teismo sprendime dėl to visiškai nėra pasisakyta, nesiaiškintos mokesčio sudedamosios dalys ir skirtingos mokesčio taikymo aplinkybės, neanalizuotas ginčijamų Aprašo nuostatų turinys. Taigi pirmosios instancijos teismas nesigilino į ginčo esmę, Aprašu reglamentuotus teisinius santykius, jų pagrindimą teisės normomis, savivaldybės kompetenciją priimti sprendimus bei Aprašo nuostatas objektyviai pateisinančias aplinkybes. Aprašu nustatytas vienodas atlyginimas visose ikimokyklinio ugdymo įstaigose už ugdymo sąlygų tenkinimą ir tai nesudaro pagrindo daryti išvadą, kad Aprašas sudaro nevienodas sąlygas ugdyti vaikus.

16.       Pasak atsakovo, Aprašas nereglamentuoja vaikų priėmimo į biudžetines įstaigas pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas sąlygų, todėl pirmosios instancijos teismas nepagrįstai konstatavo, jog Aprašu suteikiamos nevienodos sąlygos ugdyti vaikus.

17.       Apeliaciniame skunde pabrėžiama, jog pirmosios instancijos teismas nepasisakė, kodėl eliminuojama Švietimo įstatymu (70 str. 11 d.) Tarybai nustatyta teisė mažinti atlyginimo dydį jos nustatyta tvarka. Apraše reglamentuotos lengvatos nustatytos išimtinai Kauno miesto savivaldybės biudžeto sąskaita. Šeimos, gaunančios atitinkamas paslaugas, pasirenka skirtingą gyvenamąją vietą ir pagal galiojančius teisės aktus prisideda prie tos gyvenamosios vietos savivaldybės, tiek kaip prie viešojo juridinio asmens, tiek kaip teritorinio administracinio vieneto, išlaikymo, todėl asmenų apsisprendimas dėl gyvenamosios vietos ir mokesčių mokėjimas negali būti pagrindas kitų savivaldybių gyventojams teikiamoms paslaugoms apmokėti ar kompensuoti atlygį už asmens ar jo šeimos gaunamų paslaugų dalį ar kitai savivaldybei savo biudžeto lėšomis spręsti kitos savivaldybės neužtikrintą jos gyventojų pakankamą paslaugų poreikį. Tai prieštarautų Vietos savivaldos 50 straipsnio 3 daliai bei Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 23 straipsniui. Pirmosios instancijos teismas nesigilino į iš esmės skirtingą asmenų, deklaravusių gyvenamąją vietą Kauno miesto savivaldybėje ir tokios vietos nedeklaravusių asmenų padėtį.

18.       Taryba taip pat atkreipia dėmesį, kad Vyriausybės atstovas selektyviai išrinko tam tikrus Aprašo punktus, nors Apraše yra ir kitų lengvatų, kurios nesukėlė pareiškėjui abejonių. Be to, ne tik Kauno miesto, bet ir kitos savivaldybės savo biudžetų lėšų sąskaita nustato lengvatas jų pačių pasirinktoms gyventojų grupėms, nes tokią teisę joms suteikia Vietos savivaldos įstatymas. Tačiau pirmosios instancijos teismas dėl to nepasisakė.

19.       Pareiškėjas Vyriausybės atstovas atsiliepime į apeliacinį skundą prašo jį atmesti.

20.       Pareiškėjo teigimu, pirmosios instancijos teismas tinkamai aiškino ir pritaikė teisės normas bei priėmė teisėtą ir pagrįstą sprendimą. Sprendime buvo atsakyta į pagrindinius (esminius) bylos teisinius aspektus, todėl teigti, kad sprendimo išvados yra nemotyvuotos, nėra teisinio pagrindo. Pirmosios instancijos teismas sprendime aptarė konstitucinio savivaldybių veiklos pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – ir Konstitucija) bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją laisvės ir savarankiškumo principo reikšmę bei iš jo kylančius reikalavimus savivaldybėms priimant norminius administracinius aktus, tai pagrįsdamas teisės aktais, kuriais remiantis buvo padaryta pagrįsta išvada dėl ginčijamų Aprašo nuostatų neteisėtumo.

Išplėstinė teisėjų kolegija

konstatuoja:

IV.

21.       Byloje nagrinėjamas ginčas kilo dėl Kauno miesto savivaldybės tarybos 2019 m. spalio 15 d. sprendimu Nr. T-454 patvirtinto Atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą dydžio nustatymo ir mokėjimo tvarkos aprašo 6 punkto bei 8.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5, 8.3.6 papunkčių ta apimtimi, kuria juose nustatyta, kad atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą lengvata (atleidimas nuo viso ar dalies minėto atlyginimo mokėjimo) yra taikoma, kai abiejų vaiko tėvų (įtėvių, globėjų), vieno iš abiejų turimų tėvų (įtėvių, globėjų) ar vienintelio vaiko tėvo (įtėvio, globėjo) deklaruota gyvenamoji vieta yra Kauno mieste, atitikties Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 9 punktui bei Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo 4 straipsnio 5 punktui.

22.       Pirmosios instancijos teismas, išnagrinėjęs Vyriausybės atstovo pareiškimą, pripažino, kad ginčo nuostatos prieštarauja VAĮ 3 straipsnio 9 punktui (suvestinė redakcija nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2020 m. rugpjūčio 31 d.) bei VTAPĮ 4 straipsnio 5 punktui (suvestinė redakcija nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2020 m. lapkričio 19 d.).

23.       Atsakovas Taryba su tokiu pirmosios instancijos teismo vertinimu nesutinka, apeliacinį skundą iš esmės grindžia argumentais, kad teismas neįsigilino į ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo reglamentavimo skirtumus ir nepagrįstai konstatavo, kad Aprašu suteikiamos nevienodos sąlygos ugdyti vaikus. Atsakovo teigimu, nagrinėjamu atveju buvo nepagrįstai eliminuota Tarybai įstatymu nustatyta teisė mažinti atlyginimo dydį jos nustatyta tvarka, taip pat neatsižvelgta į Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintus savivaldybės biudžeto panaudojimo tikslus.

24.       Pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ) 140 straipsnio 1 dalį teismas, apeliacine tvarka nagrinėdamas bylą, patikrina pirmosios instancijos teismo sprendimo pagrįstumą ir teisėtumą, neperžengdamas apeliacinio skundo ribų. Byloje nenustatytos aplinkybės, dėl kurių turėtų būti peržengtos apeliacinio skundo ribos bei nenustatyti sprendimo negaliojimo pagrindai, nurodyti ABTĮ 146 straipsnio 2 dalyje (ABTĮ 140 str. 2 d.), todėl apeliacinės instancijos teismas šią bylą apeliacine tvarka nagrinėja ir patikrina pirmosios instancijos teismo sprendimo pagrįstumą ir teisėtumą, neperžengdamas apeliacinio skundo ribų.

*Dėl administracinės bylos tyrimo ribų*

25.       Byloje nustatyta, kad Vyriausybės atstovas dėl ginčo Aprašo nuostatų teisėtumo įvertinimo į Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmus kreipėsi 2020 m. liepos 31 d. pareiškimu, kurį tikslino 2021 m. kovo 8 d. Taigi Vyriausybės atstovas administracinio teismo prašė nurodyta apimtimi įvertinti originalios redakcijos ginčijamas Aprašo nuostatas. Pažymėtina, jog Aprašo 8.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5 bei 8.3.6 papunkčių nuostatos šios administracinės bylos nagrinėjimo laikotarpiu nesikeitė, tačiau Aprašo 6 punkto norma po Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2021 m. liepos 2 d. sprendimo priėmimo buvo keičiama net keletą kartų (2021 m. liepos 20 d. sprendimo Nr. T-319, 2021 m. gruodžio 21 d. sprendimo Nr. T-543 ir 2022 m. balandžio 26 d. sprendimo Nr. T-208 redakcijos). Įvertinus Aprašo 6 punkto normos pakeitimų turinį, matyti, kad jais teisinis reguliavimas, ta apimtimi, kurios atitiktį VAĮ bei VTAPĮ įtvirtintiems lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principams pareiškime prašė įvertinti Vyriausybės atstovas (t. y. tiek, kiek atleidimas nuo atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą mokėjimo šiuo reguliavimu susietas su vaiko tėvų (įtėvių, globėjų) ar vienintelio vaiko tėvo (įtėvio, globėjo) Kauno mieste deklaruota gyvenamąja vieta), po pareiškėjo kreipimosi į administracinį teismą iš esmės liko nepakitęs.

26.       Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nuosekliai laikomasi pozicijos, kad abstrakti nebegaliojančio teisinio reguliavimo teisėtumo patikra nebetenka prasmės, nes neturi poveikio visuomeniniams santykiams (toks poveikis būtų tik tada, jei teisme būtų nagrinėjama individuali byla, susijusi su pažeistų subjektinių teisių gynimu, ir norminio administracinio akto teisėtumo bylą inicijuotų individualią bylą nagrinėjantis teismas) (šiuo aspektu žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2020 m. lapkričio 11 d. nutarties administracinėje byloje [Nr. eA-49-629/2020](https://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/paieska.aspx?card_id=B6C8684F-1240-45AB-B5D3-FFFFFD9A31E9) 27 ir 28 p.). Atsižvelgdama į tai, kad ankstesnės Aprašo 6 punkto redakcijos buvo pakeistos, t. y. neteko galios, taip pat kad nuo 2022 m. balandžio 27 d. įsigaliojo Tarybos 2022 m. balandžio 26 d. sprendimu Nr. T-208 patvirtinta nauja Aprašo 6 punkto redakcija, išplėstinė teisėjų kolegija daro išvadą, kad nagrinėjamu atveju Vyriausybės atstovo prašoma apimtimi vertintinas šios (galiojančios) Aprašo 6 punkto redakcijos teisėtumas.

27.       Nagrinėjamu atveju taip pat pažymėtina, jog tiek pirminiame, tiek patikslintame pareiškime formuluodamas reikalavimą įvertinti Aprašo 8.1 punkto teisėtumą, Vyriausybės atstovas pacitavo ne pastarojo, o Aprašo 8.2 punkto normą. Šis pareiškimo trūkumas pirmosios instancijos teisme nebuvo pašalintas. Tačiau, įvertinus viso Vyriausybės atstovo Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmams teikto pareiškimo turinį, kuriame dėstant argumentus dėl ginčijamo Apraše įtvirtinto teisinio reguliavimo prieštaravimo aukštesnės galios teisės aktams, be kita ko, yra pacituota tinkama, t. y. Aprašo 8.1 punkto norma, aptariamas neatitikimas laikytinas akivaizdžiu rašymo apsirikimu.

28.       Įvertinus tai, kas išdėstyta, konstatuotina, jog šios bylos dalykas – Aprašo 6 punkto (2022 m. balandžio 26 d. sprendimo Nr. T-208 redakcija) bei 8.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5 ir 8.3.6 papunkčių (2019 m. spalio 15 d. sprendimo Nr. T-454 redakcija) ta apimtimi, kuria juose nustatyta, kad atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą lengvata (atleidimas nuo viso ar dalies šio atlyginimo mokėjimo) yra taikoma, kai abiejų vaiko tėvų (įtėvių, globėjų), vieno iš abiejų turimų tėvų (įtėvių, globėjų) ar vienintelio vaiko tėvo (įtėvio, globėjo) deklaruota gyvenamoji vieta yra Kauno mieste, atitiktis VAĮ įtvirtintam lygiateisiškumo principui bei VTAPĮ įtvirtintam nediskriminavimo principui.

*Dėl ginčijamo teisinio reguliavimo vertinimo*

29.       VAĮ (2014 m. birželio 12 d. įstatymo Nr. XII-935 redakcija) 3 straipsnio 9 punkte buvo nustatyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje, be kita ko, vadovaujasi lygiateisiškumo principu, reiškiančiu, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas administracinius sprendimus, turi atsižvelgti į tai, kad įstatymui visi asmenys lygūs, ir negali varžyti jų teisių ar teikti jiems privilegijų dėl jų lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės ir turtinės padėties, išsilavinimo, religinių ar politinių pažiūrų, veiklos rūšies ir pobūdžio, gyvenamosios vietos ir kitų aplinkybių. Pažymėtina, jog bylos nagrinėjimo pirmosios instancijos teisme metu ir šiuo metu galioja VAĮ 2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija, kurios 3 straipsnio 6 punkte nustatyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje, be kita ko, vadovaujasi lygiateisiškumo principu, reiškiančiu, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas administracinius sprendimus, turi atsižvelgti į tai, kad įstatymui visi asmenys lygūs, ir negali varžyti jų teisių ar teikti jiems privilegijų dėl jų lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės ir turtinės padėties, seksualinės orientacijos, išsilavinimo, religinių ar politinių pažiūrų, veiklos rūšies ir pobūdžio, gyvenamosios vietos ir kitų aplinkybių. Iš pateiktų teisinių nuostatų matyti, kad VAĮ įtvirtinto lygiateisiškumo principo turinys nagrinėjamai bylai aktualiais aspektais iš esmės nepakito. Atsižvelgiant į tai, kad pagal abstraktų pareiškimą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą (ABTĮ 112 str.) administraciniams teismams yra priskiriama tirti tik galiojančių norminių administracinių aktų atitiktį galiojantiems įstatymams, Aprašo ginčo nuostatų atitiktis VAĮ įtvirtintam lygiateisiškumo principui šioje byloje vertinama atsižvelgiant į galiojančią VAĮ redakciją.

30.       VTAPĮ (2019 m. balandžio 11 d. įstatymo Nr. XIII-2035 redakcija) 4 straipsnio 5 punkte nustatyta, kad tėvai, kiti vaiko atstovai pagal įstatymą, valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, nevyriausybinės organizacijos, kiti fiziniai ir juridiniai asmenys, be kita ko, privalo vadovautis nediskriminavimo principu – kiekvienas vaikas turi lygias su kitais vaikais teises ir negali būti diskriminuojamas dėl savo arba savo tėvų ar kitų jo atstovų pagal įstatymą lyties, rasės, tautybės, pilietybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, įsitikinimų ar pažiūrų, amžiaus, sveikatos būklės, religijos, etninės priklausomybės ar kitų aplinkybių. Kiekvienam vaikui be jokios diskriminacijos garantuojamos visos Konstitucijoje, Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijoje, Jungtinių Tautų Neįgaliųjų teisių konvencijoje, Jungtinių Tautų Vaiko teisių deklaracijoje išvardytos teisės ir laisvės.

31.       Apraše (2019 m. spalio 15 d. sprendimo Nr. T-454 redakcija) nustatyta, kad: „Atlyginimas už vaikų, ugdomų pagal priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą yra atlyginimas už maitinimą“ (4 p.); „Atlyginimas už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ugdymo programas, susideda iš atlyginimo už maitinimą ir atlyginimo už ugdymo sąlygų tenkinimą: 5.1. atlyginimas už maitinimą – atskiru Savivaldybės tarybos sprendimu nustatytas vaikų dienos maitinimo kainos dydis; 5.2. atlyginimas už ugdymo sąlygų tenkinimą – mokyklos išlaikymo reikmėms, t. y. edukacinėms erdvėms įrengti, bendrojo naudojimo ugdymo priemonėms, edukacinių renginių paslaugoms apmokėti, turtui įsigyti, darbuotojų darbo užmokesčiui ir socialinio draudimo išlaidoms skirtos išlaidos. Šio atlyginimo dydis yra nustatomas 9,20 Eur už kiekvieną vaiko lankytą ir nelankytą nepateisintą dieną“ (5, 5.1 ir 5.2 p.).

32.       Atleidimo nuo viso ar dalies Aprašo 4 bei 5.1 ir 5.2 punktuose įtvirtinto mokesčio atvejai (sąlygos) nustatyti šioje byloje ginčijamose Aprašo 6 punkto (2022 m. balandžio 26 d. sprendimo Nr. T-208 redakcija) bei 8.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5 ir 8.3.6 papunkčių (2019 m. spalio 15 d. sprendimo Nr. T-454 redakcija) normose: „Tais atvejais, kai abiejų tėvų (įtėvių, globėjų) ar vienintelio vaiko tėvo (įtėvio, globėjo) deklaruota gyvenamoji vieta yra Savivaldybės teritorijoje arba vaikas yra atvykęs iš Ukrainos dėl Rusijos Federacijos karinių pajėgų Ukrainoje vykdomų karinių veiksmų ir laikinai gyvena Savivaldybės teritorijoje, atleidžiama nuo 4 punkte, 5.1 ir 5.2 papunkčiuose nurodyto atlyginimo mokėjimo, jei tėvai (įtėviai, globėjai) gauna socialinę pašalpą pagal Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymą ir kitus teisės aktus, pateikia prašymą ir atsakingas mokyklos darbuotojas, patikrinęs prašyme pateiktus duomenis, patvirtina, kad jie atitinka informacinėje sistemoje „Parama“ pateiktus duomenis“ (6 p.); „Savivaldybės biudžeto lėšomis nustatomos šios lengvatos: 8.1. kai abiejų tėvų (įtėvių, globėjų) deklaruota gyvenamoji vieta yra Kauno mieste, nuo Aprašo 5.2 papunktyje nurodyto atlyginimo taikoma 8,62 Eur lengvata; 8.2. kai tik vieno iš abiejų turimų tėvų (įtėvių, globėjų) deklaruota gyvenamoji vieta yra Kauno mieste, nuo Aprašo 5.2 papunktyje nurodyto atlyginimo taikoma 4,31 Eur lengvata; 8.3. nuo Aprašo 4 punkte ir 5.1 papunktyje nurodyto atlyginimo dydžio taikoma 50 procentų lengvata, nuo Aprašo 5.2 papunktyje nurodyto dydžio – 8,91 Eur lengvata, kai: 8.3.1. vienintelio vaiko tėvo deklaruota gyvenamoji vieta yra Kauno mieste; 8.3.2. abiejų tėvų (įtėvių, globėjų), auginančių ir (ar) globojančių tris (besirūpinančių trimis) ir daugiau nepilnamečių ir (ar) besimokančių pagal bendrojo ugdymo programas bendrojo ugdymo mokyklose vaikų, gyvenamoji vieta deklaruota Kauno mieste; 8.3.3. abiejų tėvų (įtėvių, globėjų) gyvenamoji vieta deklaruota Kauno mieste, ir bendrai gyvenančių asmenų, kaip jie suprantami Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme, praėjusių 3 mėnesių (iki prašymo pateikimo mėnesio) vidutinės mėnesio pajamos vienam asmeniui mažesnės kaip 1,5 valstybės remiamų pajamų dydžio; 8.3.4. vaikui nustatyta laikinoji arba nuolatinė globa, jei globėjo (kai vaiko globėju paskirtas tik vienas asmuo) ar abiejų globėjų (kai vaiko globėjai šeima) deklaruota gyvenamoji vieta Kauno mieste; 8.3.5. vaikui, už kurio ugdymą mokamas atlyginimas, nustatytas neįgalumas, žymūs raidos (fizinės, pažinimo, elgesio ir emocinės, socialinės) ir (ar) sveikatos sutrikimai ir abiejų tėvų (įtėvių) gyvenamoji vieta deklaruota Kauno mieste; 8.3.6. abiejų tėvų (įtėvių) gyvenamoji vieta deklaruota Kauno mieste ir vienas iš tėvų (įtėvių) mokosi pagal pagrindinio ugdymo, vidurinio ugdymo, profesinio mokymo, nuolatinių arba ištęstinių studijų profesinio bakalauro, bakalauro, magistrantūros, doktorantūros ir rezidentūros studijų programas (pateikus pažymas apie mokslo tęsimą vasario ir rugsėjo mėnesiais)“ (8.1–8.3.6 p.).

33.       Kauno miesto savivaldybės administracijos Švietimo skyriaus 2019 m. rugsėjo 30 d. Aiškinamajame rašte „Dėl Atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą dydžio nustatymo ir mokėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ Nr. 35-12-276 nurodyta, kad „neretu atveju Kauno miesto ikimokyklinio ugdymo įstaigas lankančių vaikų tėvai ugdymo proceso eigoje pakeičia savo deklaruotą gyvenamąją vietą, persikelia gyventi į už miesto teritorijos esančius rajonus, bet savo vaikus palieka ugdytis toje pačioje įstaigoje. Pažymėtina, kad jei gyventojai yra deklaravę savo gyvenamąją vietą kitose savivaldybėse, o ne Kauno mieste, gyventojų pajamų mokestis tenka savivaldybės, kurioje gyventojai yra deklaravę savo gyvenamąją vietą, biudžetui. Pažymėtina, kad tokiu atveju Kauno miesto savivaldybės biudžeto lėšos skiriamos ne savarankiškosios funkcijos užtikrinimui, o jau finansuojamas kitų savivaldybių vaikų ikimokyklinio ugdymo programos įgyvendinimas, nors pagal galiojantį teisinį reglamentavimą, tokio ugdymo organizavimas, jo finansavimas yra savivaldybės, kurioje gyvena vaiko tėvai funkcija. Tokiu būdu Kauno miesto savivaldybės biudžeto lėšos naudojamos neracionaliai ir netgi ne pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą. <...> Siekiant stiprinti Kauno miesto savivaldybės gyventojų gerovę, stengiamasi kaip galima efektyviau užtikrinti ikimokyklinio ugdymo vaikams vietų skaičių ir ugdymo prieinamumą Kauno mieste savo gyvenamąją vietą deklaravusiems Kauno miesto savivaldybės gyventojams. Priėmus teikiamą sprendimo projektą padidės ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo prieinamumas kauniečiams“.

34.       Taigi šioje byloje ginčijamu teisiniu reguliavimu bet kurios iš jame numatytų lengvatų taikymas – atleidimas nuo viso ar dalies atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas išlaikymą mokėjimo – pirmiausiai susietas su ugdymo įstaigą lankančio vaiko abiejų tėvų (įtėvių, globėjų) / vieno iš abiejų turimų tėvų (įtėvių, globėjų) / vienintelio tėvo (įtėvio, globėjo) Kauno mieste deklaruota gyvenamąja vieta. Išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, šioje byloje ginčijamomis Aprašo nuostatomis atitinkamo dydžio atlyginimo mokėjimo lengvatą susiejus su Kauno miesto biudžetinėse švietimo įstaigose pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas ugdomų vaikų tėvų deklaruotos gyvenamosios vietos būtent šioje savivaldybėje kriterijumi, faktiškai buvo diferencijuotas aptariamo atlyginimo dydis Kauno miesto savivaldybėje ir kitose savivaldybėse gyvenamąją vietą deklaravusiems vaikų tėvams (įtėviams, globėjams).

35.       Pažymėtina, jog Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo plenarinė sesija 2003 m. gegužės 2 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A4-191/2003, įvertinusi Alytaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintą teisinį reguliavimą, kuriuo Alytaus miesto savivaldybėje gyvenančių vaikų tėvai buvo atleisti nuo 71 proc. užmokesčio už vaikų išlaikymą ikimokyklinėse (tuo metu Švietimo įstatyme įtvirtintame reglamentavime atskirai nebuvo išskirtas priešmokyklinis ugdymas, jį apėmė ikimokyklinis ugdymas, trukęs iki mokyklinio ugdymo) įstaigose mokėjimo, konstatavo, jog:

35.1.                      Lengvatos, kurios priklauso nuo vaiko gyvenamosios vietos, nustatytos vaiko tėvams (ar jo teisėtiems atstovams), turi tiesioginės įtakos vaikų interesams, t. y. jų galimybei lankyti atitinkamas ikimokyklinio ugdymo įstaigas, todėl tokias lengvatas įtvirtinančiais teisės aktais reglamentuojami santykiai patenka į VTAPĮ 4 straipsnio, nustatančio vaikų teisių apsaugos pagrindinius principus, reguliavimo sritį.

35.2.                      Užmokesčio už ikimokyklinį ugdymą dydžio diferenciacija sudaro skirtingas galimybes lankyti minėtas įstaigas vaikams priklausomai nuo jų gyvenamosios vietos, kadangi gyvenančių ne Alytaus miesto savivaldybės teritorijoje vaikų tėvai turi mokėti didesnį užmokestį už vaiko ugdymą Alytaus miesto ikimokyklinio ugdymo įstaigoje, nei gyvenančių minėtoje teritorijoje vaikų tėvai.

35.3.                      Ginčijamos teisės normos skirtingai vertina (faktiškai nustato skirtingas galimybes lankyti švietimo įstaigas) tam tikras asmenų grupes, kurioms šios normos taikomos: pageidaujančius lankyti Alytaus miesto ikimokyklinio ugdymo įstaigas vaikus, gyvenančius Alytaus miesto savivaldybės teritorijoje ir gyvenančius ne toje teritorijoje. Vaiko gyvenamoji vieta nesietina su jokiomis objektyviomis tokią diferenciaciją pateisinančiomis aplinkybėmis. Todėl šiuo atveju nėra pagrindo taikyti diferenciacijos principą minėtoms dviem vaikų grupėms. Ginčijamomis nuostatomis nustačius diskriminacines sąlygas priklausomai nuo vaikų gyvenamosios vietos, pažeidžiamas VTAPĮ įtvirtintas vaikų lygybės principas.

36.       Išplėstinė teisėjų kolegija, įvertinusi administracinės bylos Nr. A4-191/2003 ir nagrinėjamos administracinės bylos aplinkybes, nenustatė tokio pobūdžio skirtumų (esminių su neformaliojo ugdymo ir atlyginimo už jį teisiniais santykiais susijusių reglamentavimo pasikeitimų), dėl kurių būtų galima nesivadovauti minėta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo plenarinės sesijos suformuota praktika. Aptariama praktika nuosekliai vadovautasi ir kitose Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nagrinėtose bylose, gyvenamosios vietos kriterijaus nustatymo aspektu vertinant savivaldybių tarybų sprendimais patvirtintų teisės aktų, reguliuojančių skirtingą atlyginimo už vaikų išlaikymą nustatymą bei priėmimą į savivaldybės neformaliojo ugdymo įstaigas, teisėtumą (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugsėjo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A552-1489/2013; 2013 m. lapkričio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A858-1241/2013). Išplėstinė teisėjų kolegija taip pat nenustatė išimtinių aplinkybių, dėl kurių nagrinėjamos bylos atveju būtų objektyviai būtina keisti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo plenarinės sesijos 2003 m. gegužės 2 d. sprendime suformuotą praktiką, todėl ja *mutatis mutandis* (su būtinais (atitinkamais) pakeitimais) vadovaujamasi ir nagrinėjamoje administracinėje byloje.

37.       Šioje byloje nustatytas aplinkybes įvertinusi anksčiau nurodytos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo suformuotos bei toliau nuosekliai išplėtotos teismų praktikos kontekste, išplėstinė teisėjų kolegija daro išvadą, kad nagrinėjamu atveju Tarybos deklaruojamo tikslo – stiprinti Kauno miesto savivaldybės gyventojų gerovę – Apraše įtvirtintu ginčo reguliavimu siekiama netinkamu būdu, nes atleidimo nuo viso ar dalies atlyginimo už Kauno miesto savivaldybės biudžetinėse švietimo įstaigose pagal ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo programas ugdomų vaikų išlaikymą mokėjimo lengvata nedera su VTAPĮ 4 straipsnio 5 punkte bei VAĮ 3 straipsnio 6 punkte įtvirtintais vaikų nediskriminavimo ir lygiateisiškumo principais. Kaip minėta, vaiko gyvenamoji vieta,  nesietina su jokiomis objektyviomis atleidimo nuo atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą mokėjimo diferenciaciją pateisinančiomis aplinkybėmis. Juo labiau tokios diferenciacijos objektyviai nepateisina savivaldybės ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo įstaigą jau lankančio vaiko abiejų tėvų, vieno iš turimų tėvų ar vienintelio tėvo (įtėvio, globėjo) po vaiko priėmimo į tokią įstaigą pasikeitusi deklaruota gyvenamoji vieta.

38.       Šiuo aspektu išplėstinė teisėjų kolegija taip pat atkreipia dėmesį, kad iš Švietimo įstatymo 27 ir 29 straipsnių sisteminės analizės matyti, kad teisė pasirinkti mokyklą (ši sąvoka, be kita ko, apima ir tas įstaigas, kuriose vykdomos ikimokyklinio ir priešmokyklinio vaikų švietimo programos (Švietimo įstatymo 2 str. 12 d., 6 str. 2 p.) yra įtvirtinta numatant pirmumo teisę būti priimtiems asmenims, kurie gyvena pasirinktai mokyklai priskirtoje aptarnavimo teritorijoje, kitų ribojimų šiuo specialiuoju įstatymu nenustatyta (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 11 d. nutartį administracinėje byloje [Nr. A-1235-146/2015](https://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/paieska.aspx?card_id=7815509F-5319-4DC9-BE67-18979C5EB1A1)). Taigi Švietimo įstatymas gyvenamosios vietos kriterijaus nustatymą sieja tik su pirmumo teise patenkant į atitinkamą įstaigą, o ne su visišku šios ir vėliau iš jos kylančių kitų teisių apribojimu. Kaip minėta, nagrinėjamu atveju ginčo teisiniu reguliavimu Taryba Apraše įtvirtino diskriminacinį vaiko abiejų tėvų, vieno iš turimų tėvų ar vienintelio tėvo (įtėvio, globėjo) deklaruotos gyvenamosios vietos kriterijų, ribojantį teisę pasinaudoti atleidimu nuo atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą mokėjimo, nenustatytą aukštesnės galios teisės akte. Tokio kriterijaus nustatymas turi tiesioginės įtakos vaikų, kurių švietimo poreikiai bei prigimtiniai gebėjimai turėtų būti tenkinami ikimokykliniu ir priešmokykliniu ugdymu, interesams, t. y. būtent jų galimybei lankyti atitinkamas ugdymo įstaigas. Todėl tokio pobūdžio kriterijus įtvirtinančiais teisės aktais reglamentuojami santykiai patenka į VTAPĮ 4 straipsnio 5 punkto reguliavimo sritį (žr. šios Nutarties 35.1 p.).

39.       Atsakant į Tarybos apeliacinio skundo argumentus, kad byloje nebuvo įsigilinta į ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo reglamentavimo skirtumus, pabrėžtina, jog aplinkybė, kad ikimokyklinis ugdymas vyksta šeimoje, o tėvų (globėjų) pageidavimu – pagal ikimokyklinio ugdymo programą (Švietimo įstatymo 7 str. 2 d.), t. y. kad jis nėra privalomas, taip pat tai, kad savivaldybės taryba turi teisę nustatyti atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ugdymo programas, išlaikymą mažinimo atvejus ir tvarką (Švietimo įstatymo 70 str. 11 d.), savaime nereiškia, kad nustatydama tokią tvarką savivaldybės taryba nėra saistoma įstatymuose nustatytų reikalavimų, *inter alia* (be kita ko) laikytis VTAPĮ 4 straipsnio 5 punkte įtvirtinto vaikų nediskriminavimo bei VAĮ 3 straipsnio 6 punkte įtvirtinto lygiateisiškumo principų. Nagrinėjamu atveju byloje, nekvestionuojant Tarybos savarankiškosios funkcijos organizuoti ikimokyklinį ugdymą, vaikų neformalųjį švietimą bei išimtinės kompetencijos teikti mokesčių, rinkliavų ir kitas įstatymų nustatytas lengvatas savivaldybės biudžeto sąskaita (Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 8 p., 16 str. 2 d. 18 p.), būtent ir buvo konstatuota, jog Taryba šias funkcijas, ginčijamose Aprašo normose nustatydama atleidimo nuo atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą mokėjimo atvejus ir tvarką, vykdė pažeisdama minėtus lygiateisiškumo ir nediskriminavimo imperatyvus.

40.       Iš Kauno miesto savivaldybės administracijos Švietimo skyriaus 2019 m. rugsėjo 30 d. Aiškinamajame rašte dėl Aprašo patvirtinimo (žr. šios Nutarties 33 p.) pateiktų duomenų matyti, kad ginčo teisinio reguliavimo įtvirtinimą Apraše Taryba, be kita ko, siejo su tikslu užtikrinti efektyvesnį ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo prieinamumą kauniečiams. Tačiau šiuo aspektu pažymėtina (tai procesiniuose dokumentuose nuosekliai pabrėžia ir pats atsakovas), kad Aprašu, taigi ir ginčo reguliavimu, yra reglamentuojama ne vaikų priėmimo į Kauno miesto savivaldybės ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo biudžetines švietimo įstaigas, o atlyginimo už šiose įstaigose ugdomų, t. y. į jas jau priimtų, vaikų išlaikymą mokėjimo bei atleidimo nuo jo (jo dalies) tvarka. Nagrinėjamu atveju byloje nėra ginčo dėl vaikų (nei tų, kurių tėvai (įtėviai, globėjai) yra deklaravę savo gyvenamąją vietą Kauno miesto savivaldybėje, nei tų, – kurie savo gyvenamąją vietą yra deklaravę kitose savivaldybėse) priėmimo į Kauno miesto savivaldybės ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo biudžetines švietimo įstaigas tvarkos, taip pat dėl paties atlyginimo už šiose įstaigose ugdomų vaikų išlaikymą mokėjimo nustatymo ir (ar) jo dydžio. Kaip minėta, šioje byloje vertinamas tik ginčijamose Aprašo nuostatose įtvirtinto reglamentavimo, kuriuo, kaip atleidimo nuo aptariamo atlyginimo (viso ar dalies) mokėjimo sąlyga, yra įtvirtintas vaikų tėvų gyvenamosios vietos deklaravimas Kauno mieste, teisėtumas.

41.       Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, išplėstinė teisėjų kolegija daro išvadą, kad tiek aplinkybės dėl vietų skaičiaus ugdymo įstaigose ir ugdymo prieinamumo (priėmimo į įstaigas) Kauno mieste gyvenamąją vietą deklaravusių asmenų vaikams, tiek Tarybos apeliaciniame skunde išdėstyti argumentai dėl vienodo mokesčio dydžio nustatymo ir šio mokesčio sudedamųjų dalių neturi teisinės reikšmės ir šioje byloje nevertintini.

*Dėl Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo ir Vietos savivaldos įstatymo santykio*

42.       Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – ir Konstitucinis Teismas) plėtojamoje oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje pabrėžiama valstybės pareiga įstatymu ginti nepilnamečius vaikus, reiškianti, kad nepilnamečių vaikų teisėms turi būti garantuojama pakankama ir efektyvi jų teisių ir teisėtų interesų apsauga bei kad įstatymų leidėjas, kitos valstybinės institucijos, teisės aktais reglamentuodamos nepilnamečių būklę, reguliuodamos kitus santykius, turi paisyti nepilnamečių vaikų teisių ir teisėtų interesų (žr. Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 13 d., 2002 m. kovo 4 d. nutarimus). Iš Konstitucijos preambulėje įtvirtinto atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės siekio, kyla konstitucinis vaiko interesų pirmumo imperatyvas, suponuojantis valstybės pareigą užtikrinti, kad tiek priimant įstatymus ir kitus teisės aktus, tiek juos taikant ir sprendžiant kitus su vaiku susijusius klausimus būtų atsižvelgiama pirmiausia į vaiko interesus ir nebūtų sudaroma prielaidų juos pažeisti (žr. Konstitucinio Teismo 2019 m. lapkričio 8 d. nutarimą).

43.       Taigi Lietuvos teisės sistemoje yra įtvirtintas prioritetinis vaikų teisių ir interesų apsaugos gynimo principas, reiškiantis, kad tiek priimant teisės aktus, tiek juos taikant, tiek sprendžiant klausimus, kurių teisės aktai nereglamentuoja, būtina įvertinti sprendimo ar bet kokio kito veiksmo poveikį vaiko interesams ir užtikrinti, kad jie nebūtų pažeisti. Pareiga atsižvelgti į vaiko interesus suponuoja ir įpareigojimą visoms institucijoms užtikrinti, kad priimant sprendimus bus pirmiausia atsižvelgiama į tai, kas geriausia vaikui, t. y. kad bus įvertinama, kokį poveikį jų veiksmai gali turėti vaikams ir teisės aktais jiems suteikiamoms teisėms (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A858-1241/2013; 2015 m. rugsėjo 11 d. nutartį administracinėje byloje [Nr. A-1235-146/2015](https://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/paieska.aspx?card_id=7815509F-5319-4DC9-BE67-18979C5EB1A1)).

44.       Vaiko interesų apsaugos prioriteto nuostatos pabrėžiamos ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje (žr. 20001 m. spalio 11 d. sprendimą *Sahin prieš Vokietiją* (pareiškimo Nr. 30943/96); 2010 m. liepos 6 d. sprendimą *Neulinger and Shuruk prieš Šveicariją* (pareiškimo Nr. 41615/07); 2013 m. lapkričio 26 d. sprendimą *X prieš Latviją* (pareiškimo Nr. 27853/09); kt.), kurioje pabrėžiama, kad vaiko interesai negali būti vertinami tik kaip vienas iš aspektų, jiems visada turi būti teikiama pirmenybė, didesnę reikšmę visada turi tai, kas yra naudinga vaikui, o užduotis įvertinti vaiko interesus visų pirma tenka valstybinėms institucijoms.

45.       Išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, pirmosios instancijos teismas, išsamiai išnagrinėjęs šiai administracinei bylai aktualias Švietimo įstatymo, VTAPĮ, Vietos savivaldos įstatymo normas, priėjo prie pagrįstų išvadų, kad Tarybos patvirtinto Aprašo 6 punktas bei 8.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5, 8.3.6 papunkčiai, kuriais vaikams, priklausomai nuo jų tėvų gyvenamosios vietos, sudarytos skirtingos galimybės lankyti Kauno miesto savivaldybės ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo įstaigas, šia apimtimi prieštarauja VAĮ ir VTAPĮ įtvirtintiems lygiateisiškumo bei vaikų nediskriminavimo principams. Šios išvados niekaip nepaneigia atsakovo apeliaciniame skunde išdėstyti argumentai, kad Apraše reglamentuotos lengvatos, nustatytos išimtinai Kauno miesto savivaldybės biudžeto sąskaita, o asmenų apsisprendimas dėl gyvenamosios vietos ir mokesčių mokėjimas negali būti pagrindas kitų savivaldybių gyventojams teikiamoms paslaugoms apmokėti ar kompensuoti atlygį už asmens ar jo šeimos gaunamų paslaugų dalį ar kitai savivaldybei savo biudžeto lėšomis spręsti kitos savivaldybės neužtikrintą jos gyventojų pakankamą paslaugų poreikį, nes tai prieštarautų Vietos savivaldos 50 straipsnio 3 daliai bei Biudžeto sandaros įstatymo 23 straipsniui.

46.       Pažymėtina, jog pagal Vietos savivaldos įstatymą savivaldybių finansinius išteklius sudaro ne tik pagal įstatymus ir kitus teisės aktus iš mokesčių gaunamos savivaldybių biudžetų pajamos, bet ir kiti šaltiniai, tarp kurių – valstybės biudžeto dotacijos (Vietos savivaldos įstatymo 50 str. 1 d. 1 ir 8 p.). Atitinkamai Švietimo įstatymo 67 straipsnio „Švietimo programų ir mokyklų finansavimas“ 9 dalyje nustatyta, kad ikimokyklinio ugdymo ir neformaliojo vaikų švietimo mokykloms, neformaliojo švietimo programoms teisės aktų nustatyta tvarka skiriama lėšų iš valstybės ir savivaldybių biudžetų, taip pat Vyriausybės nustatyta tvarka gali būti skiriama lėšų iš Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų savivaldybių biudžetams. Taigi neformalusis švietimas (įskaitant ikimokyklinį bei priešmokyklinį ugdymą) iš dalies yra finansuojamas ir valstybės biudžeto lėšomis, šiuo tikslu skiriamomis konkrečiai savivaldybei. Šios bylos kontekste taip pat atkreiptinas dėmesys, kad į savivaldybės biudžetą patenka ne tik Tarybos nurodomas gyventojų pajamų, bet ir kiti mokesčiai (pvz., žemės, nekilnojamojo turto), kurie savaime nėra siejami su jų mokėtojų deklaruota gyvenamąja vieta. Todėl lengvatos už ikimokyklinį ir priešmokyklinį ugdymą objektyviai negali būti siejamos vien tik su savivaldybės surenkamu jos gyventojų pajamų mokesčiu.

47.       Konstituciniai imperatyvai suponuoja, jog taikant Vietos savivaldos įstatymo X skirsnio „Turtas ir finansai“ 50 straipsnio 3 dalies nuostatas ir jomis remiantis priimant teisės aktus, privalu paisyti VAĮ ir VTAPĮ įtvirtintų lygiateisiškumo ir vaikų nediskriminavimo reikalavimų. Kaip jau buvo minėta, vaikų, kaip vienos iš labiausiai pažeidžiamų socialinių grupių, teisių apsauga yra reglamentuota atskiru įstatymu (VTAPĮ), o vaiko teisėms ir teisėtiems interesams užtikrinti visais atvejais turi būti suteikiamas prioritetas. Todėl Tarybos motyvas dėl ginčo teisės nuostatų teisėtumo Vietos savivaldos įstatymo normų aspektu, nepaisant jų santykio su VTAPĮ ir neatsižvelgiant į Lietuvos Respublikos prisiimtus tarptautinius įsipareigojimus pagal 1989 m. lapkričio 20 d. Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvenciją, ratifikuotą 1995 m. liepos 3 d. Lietuvos Respublikos įstatymu Nr. I-893 „Dėl Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvencijos ratifikavimo“, atmestinas kaip nepakankamai pagrįstas.

48.       Apibendrindama byloje nustatytas aplinkybes, išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, kad nagrinėjamu atveju pirmosios instancijos teismas iš esmės teisingai įvertino visas bylai reikšmingas aplinkybes, padarė jas atitinkančias išvadas, tinkamai aiškino teisės aktų nuostatas bei priėmė teisingą ir pagrįstą sprendimą, kurį keisti ar naikinti apeliaciniame skunde nurodytais motyvais nėra pagrindo. Todėl atsakovo apeliacinis skundas atmetamas, o skundžiamas pirmosios instancijos teismo sprendimas paliekamas nepakeistas, patikslinant tik jo rezoliucinę dalį – joje nurodant ginčo nagrinėjimo teisme metu pasikeitusias Aprašo bei VAĮ redakcijas.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 144 straipsnio 1 dalies 1 punktu, išplėstinė teisėjų kolegija

nutaria:

Atsakovo Kauno miesto savivaldybės tarybos apeliacinį skundą atmesti.

Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2021 m. liepos 2 d. sprendimą palikti nepakeistą.

Patikslinti Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2021 m. liepos 2 d. sprendimo rezoliucinę dalį ir ją išdėstyti taip:

„Pripažinti, kad Kauno miesto savivaldybės tarybos 2019 m. spalio 15 d. sprendimu Nr. T-454 patvirtinto Atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą dydžio nustatymo ir mokėjimo tvarkos aprašo 6 punktas (2022 m. balandžio 26 d. sprendimo Nr. T-208 redakcija) bei 8.1, 8.2, 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5 ir 8.3.6 papunkčiai (2019 m. spalio 15 d. sprendimo Nr. T-454 redakcija) ta apimtimi, kuria juose nustatyta, kad atlyginimo už vaikų, ugdomų pagal ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, išlaikymą lengvata (atleidimas nuo viso ar dalies minėto atlyginimo mokėjimo) yra taikoma, kai abiejų vaiko tėvų (įtėvių, globėjų), vieno iš abiejų turimų tėvų (įtėvių, globėjų) ar vienintelio vaiko tėvo (įtėvio, globėjo) deklaruota gyvenamoji vieta yra Kauno mieste, prieštarauja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 6 punktui (2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija) bei Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo 4 straipsnio 5 punktui (2019 m. balandžio 11 d. įstatymo Nr. XIII-2035 redakcija).

Sprendimą skelbti Teisės aktų registre“.

Nutartis neskundžiama.

Teisėjai        Arūnas Dirvonas

        Gintaras Kryževičius

        Veslava Ruskan

        Arūnas Sutkevičius

        Milda Vainienė