

1.6. Savivaldybių mokykloms nustatytų kriterijų konstitucinė patikra

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Dr. Edita Žiobienė

E. paštas ziobiene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-23-01-06

Santrauka. Konstituciniam Teismui pripažinus, kad Vyriausybės nutarimais nustatyti bendrieji ir specialieji kriterijai savivaldybių mokykloms bei Švietimo įstatymo nuostatos, suteikiančios Vyriausybei teisę nustatyti šiuos kriterijus, prieštarauja Konstitucijai, straipsnyje analizuojamos valstybės valdžių galios ir jų santykis, taip pat mokyklų tinklo pertvarkos poreikis ir teisminiai ginčai. Mokyklų tinklo pertvarka yra būtina, tačiau svarbu išsiaiškinti, kaip derėtų užtikrinti, kad ji nebūtų savitikslių ir iš tikrųjų atitiktų geriausių mokinio interesus, kaip rasti tinkamiausią būdą panaudoti turimus finansinius ir žmogiškuosius išteklius, gerinti švietimo kokybę, sudaryti sąlygas veiksmingai ugdyti įvairių gebėjimų ir poreikių turinčius vaikus.

Reikšminiai žodžiai: Konstitucija; teisinės valstybės principas; įstatymo viršenybės principas; atsakingo valdymo principas; Vyriausybės įgaliojimai; savivaldybės savarankiškos funkcijos; mokyklų tinklo pertvarka.

Įvadas

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, išnagrinėjęs konstitucinės justicijos bylą pagal Seimo narių grupės kreipimąsi, 2023 m. balandžio 26 d. priėmė nutarimą¹, kuriuo pripažino, kad Švietimo įstatymo (2011 m. kovo 17 d. redakcija) 43 straipsnio 7 dalies nuostata, kuria pavesta Vyriausybei nustatyti savivaldybių bendrojo ugdymo mokykloms taikomus bendruosius ir specialiuosius kriterijus, ir atitinkamai 2011 m. birželio 29 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 768 patvirtintas Mokyklų vykdančių formaliojo švietimo programas, tinklo kūrimo taisyklių punktus, ir 2021 m. gruodžio 22 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 1100 patvirtintų taisyklių pakeitimo punktus, kuriuose nustatyti formalūs (kiekybiniai) kriterijai, prieštarauja Konstitucijai.

Taigi, įstatymų leidėjas 2011 m. Švietimo įstatymo 43 straipsnio 7 dalyje nustatė, kad „mokykla bendrojo ugdymo programas gali vykdyti, jei atitinka Vyriausybės patvirtintose Mokyklų, vykdančių formaliojo švietimo programas, tinklo kūrimo taisyklėse nustatytus bendruosius ir specialiuosius kriterijus“, kitaip tariant, įstatymų leidėjas įpareigojo ne tik pačias mokyklas, bet jų steigėjus, realiai savivaldybes, užtikrinti, kad jų įsteigtos mokyklos atitiktų Vyriausybės nustatytus

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2023 m. balandžio 26 d. nutarimas. TAR, 2024-01-02, Nr. 1.

kriterijus, o Vyriausybę – patvirtinti mokyklų tinklo kūrimo taisykles ir jose nustatyti kriterijus mokykloms. Savaiame suprantama, kad mokyklos, neatitinkančios Vyriausybės nustatytų kriterijų, negalėtų vykdyti savo veiklos. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad vadovaujantis šiuo teisiniu reglamentavimu 2016–2020 m. kasmet buvo uždaromos apie 44 mokyklos, nemaža jų dalis reorganizuojama.

Nagrinėjamajame Konstitucinio Teismo nutarime nurodoma, kad Seimo narių grupei kilo abejonė dėl ginčijamo teisinio reguliavimo atitikties Konstitucijai: ar įstatymų leidėjas, Vyriausybei pavesdamas nustatyti kriterijus, kuriuos atitinkančios savivaldybių mokyklos gali vykdyti bendrojo ugdymo programas, nesilaikė iš Konstitucijos kylančio reikalavimo savivaldybių kaip mokyklų steigėjų veiklos laisvę ir savarankiškumą ribojantį teisinį reguliavimą nustatyti ne žemesnės galios nei įstatymas teisės akte.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti Konstitucinio Teismo nutarimo argumentus ir poreikį įstatymu reglamentuoti mokykloms keliamus reikalavimus, taip pat apžvelgti charakteringiausias teisminius ginčus. Atliekant tyrimą buvo taikomi Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų sisteminės analizės, apibendrinimų ir kiti mokslinių tyrimų metodai.

1.6.1. Valdžių padalijimo principas: ar gali Seimas įpareigoti Vyriausybę atlikti jo funkcijas?

Kiekvienai iš valstybės valdžių (Seimui, Prezidentui, Vyriausybei, Teismui) būdingi tam tikri ypatumai, kuriuos visų pirma lemia šių valdžių prigimtis. Pažymėtina, kad Konstitucijoje įtvirtinti valdžių padalijimo principas ir teisinės valstybės principas suponuoja, jog valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos turi veikti remdamosi teise, negali viršyti, atsisakyti ar perleisti Konstitucijoje nustatytų įgaliojimų ir negali kištis į kitai valstybės valdžios institucijai suteiktą įgaliojimų vykdymą. Konstitucijoje labai aiškiai įtvirtinta Seimo kaip įstatymų leidėjo kompetencija. Vyriausybė negali priimti įstatymų, jos teisės aktais gali būti detalizuojamos ar sukonkretinamos įstatymų normos, gali būti nustatoma įgyvendinimo tvarka. Be to, akivaizdu, kad Vyriausybės nutarimas negali konkuruoti su įstatymu ar reglamentuoti tuos santykius, kurie turi būti reglamentuoti įstatymu.

Konstitucinis Teismas ne vienoje byloje yra pabrėžęs, kad Konstitucija nesuteikia įstatymų leidėjui teisės pavesti Vyriausybei ar kitai institucijai poįstatyminiais aktais reguliuoti teisinių visuomeninių santykių, kurie pagal Konstituciją turėtų būti reguliuojami įstatymais, kitaip tariant, Lietuvoje, kitaip nei kai kuriose kitose valstybėse (pvz., Italijoje, Ispanijoje, Prancūzijoje), nėra deleguotosios įstatymų leidybos. Pasak Konstitucinio Teismo, įstatymų leidėjas negali nustatyti Vyriausybei pavedimo, kuris savo turiniu pažeistų konstitucinį įstatymo viršenybės principą². Įstatymuose nustatomos bendro pobūdžio taisyklės, o poįstatyminiuose teisės aktuose jos gali

2 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. kovo 15 d., 2015 m. rugsėjo 29 d. nutarimai.

būti detalizuojamos, gali būti reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka³.

Vadinasi, jei Seimas būtų Švietimo įstatyme nustatęs kriterijus mokykloms, Vyriausybė poįstatyminiu teisės aktu galėtų detalizuoti ar sukonkretinti įstatymo normą ir jos įgyvendinimo tvarką.

Konstitucinėje byloje pareiškėja, Seimo narių grupė, kėlė klausimą ir dėl savivaldybės funkcijų savarankiškumo. Jos teigimu, formalių kriterijų, kuriuos turi atitikti savivaldybės bendrojo ugdymo mokykla, nustatymas poįstatyminiu aktu vertintinas kaip institucijos, priėmusios tokį aktą, veikimas *ultra vires*, ribojantis Konstitucijos laiduojamą savivaldybių savarankiškumą ir laisvę veikti pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

Primintina, kad Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog tam tikros funkcijos pagal Konstituciją priklauso išimtinai savivaldybėms, taip pat savivaldybėms įstatymais gali būti perduotos vykdyti ir tam tikros valstybės funkcijos (visos ar tik tam tikra apimtimi), tokiu atveju pabrėžtinai iš Konstitucijos kylantis teisinio reguliavimo aiškumo reikalavimas: įstatymuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti toks, kad būtų aišku, kokia apimtimi vykdyti šią funkciją yra palikta valstybei⁴.

Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad savivaldybių (jų institucijų) teisė steigti, reorganizuoti, likviduoti mokymo ir auklėjimo įstaigas nėra neribota, Konstitucijos 40 straipsnio 1 dalies, 41 straipsnio 2 dalies ir 120 straipsnio 2 dalies normos suponuoja įstatymų leidėjo teisę nustatyti savivaldybių įstaigų steigimo, reorganizavimo, likvidavimo tvarką, reglamentuoti jų veiklą, reguliuoti kitus su šiomis įstaigomis susijusius santykius užtikrinant, kad atitinkamais įstatymais nebūtų paneigta pati savivaldybių teisė⁵. Nutarime, be kita ko, konstatuota, kad įstatymų leidėjas, pavesdamas Vyriausybei nustatyti kriterijus, kuriuos atitinkančios savivaldybių mokyklos gali vykdyti bendrojo ugdymo programas, nesilaikė iš Konstitucijos kylančio reikalavimo savivaldybių, kaip mokyklų steigėjų, veiklos laisvę ir savarankiškumą ribojantį teisinį reguliavimą nustatyti ne žemesnės galios nei įstatymas teisės akte.

1.6.2. Ar reikalinga mokyklų tinklo pertvarka?

Po Nepriklausomybės atkūrimo reorganizavus švietimo valdymo struktūras, pradėta švietimo reforma, o Švietimo įstatymo pagrindu sukurta vieninga valstybės švietimo sistema, išplėtotas valstybinių, savivaldybių ir privačių mokyklų tinklas. Labai svarbu užtikrinti, kad mokyklų tinklas atitiktų visuomenės poreikius, demografinę kaitą ir galimybę kiekvienam gauti kokybišką paslaugą.

Ankstesnioje (2003 m.) ir dabartinėje (2011 m.) Švietimo įstatymo redakcijose buvo nustatyta pareiga savivaldybėms turėti pakankamą priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio,

3 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d., 2015 m. balandžio 16 d., 2022 m. spalio 12 d. nutarimai.

4 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d., 2008 m. kovo 5 d. nutarimai.

5 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 49-1424.

vidurinio ir neformaliojo švietimo programų tiekėjų tinklą, užtikrinantį asmenų ugdymąsi ir jų teisę mokytis valstybine kalba, o poįstatyminiu aktu sukonkretintas tikslas: „<...> sukurti tokią mokyklų sistemą, kuri leistų kiekvienam mokiniui įgyvendinti savo teises į kokybiškas mokymosi sąlygas, pedagoginę, psichologinę, specialiąją pedagoginę pagalbą, išsilavinimo įgijimą pagal valstybės nustatytus standartus“⁶. 2011 m. įstatymų leidėjas Švietimo įstatymu įtvirtino mūsų nagrinėjamą nuostatą, kuria įpareigojo Vyriausybę patvirtinti mokyklų tinklo kūrimo taisykles ir nustatyti bendruosius ir specialiuosius kriterijus mokykloms, kuriuos 2023 m. Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiais Konstitucijai.

Europos Žmogaus Teisių Teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad, viena vertus, teisė į švietimą yra fundamentali ir būtina sąlyga žmogaus teisių apsaugos puoselėjimui demokratinėje visuomenėje, nes švietimas yra viena svarbiausių viešųjų paslaugų šiuolaikinėje valstybėje. Kita vertus, švietimo paslaugų užtikrinimas yra kompleksinis klausimas, apimantis jų organizavimą ir brangų išlaikymą. Valstybės skiriami finansiniai ištekliai yra riboti. Siekdama užtikrinti švietimo paslaugų prieinamumą, valstybė privalo rasti pusiausvyrą tarp visų jos jurisdikcijoje esančių ugdymosi poreikių ir ribotų galimybių tai įgyvendinti⁷. Tarptautiniuose dokumentuose įtraukusis švietimas pripažintas tinkamiausia priemone užtikrinti minėtus principus siekiant skatinti lygias galimybes visiems, atsižvelgiant į individualius poreikius⁸.

Švietimo įstatymo 5 straipsnyje įtvirtinti švietimo sistemos principai: lygios galimybės, kontekstualumas, veiksmingumas, tęstinumas, įtrauktis. Šiam nagrinėjimui aktualus veiksmingumo principas, kuris, pasak įstatymo leidėjo, reiškia, kad švietimo sistema siekia geros kokybės rezultatų sumaniai ir taupiai naudodama turimus išteklius, nuolat vertindama, analizuodama ir planuodama savo veiklą, remdamasi veiksminga vadyba – tinkamais ir laiku priimamais sprendimais.

Dažnai sunkiai nuspėjami visuomenės gyvenimo pokyčiai iš esmės veikia įvairius visuomeninius santykius ir galimybes. Švietimas, patirdamas socialinių, kultūrinių, ekonominių transformacijų iššūkius, jų pasekmes, yra priverstas veikti sparčiai kintančių kontekstų sąlygomis ir modeliuoti naujas, adekvačias veiksmingam savo paskirties įvykdymui strategijas, derančias su nacionaliniais šalies prioritetais⁹. Pastaraisiais dešimtmečiais didėjanti emigracija deformavo visuomenės struktūrą – išvykusieji jauni žmonės kuria šeimas ir vaikus augina kitose valstybėse, taip pat stebima gimstamumo mažėjimo tendencija (palyginimui: 2009 m. – 32 165, 2014 m. – 30 369,

6 Švietimo ir mokslo ministerija, *Mokyklų tinklo pertvarkos metodinės rekomendacijos* (Vilnius: Homo Liber, 2004), 10.

7 EŽTT 2011 m. lapkričio 28 d. sprendimas byloje *Ponomyrovi prieš Bulgariją*, peticijos Nr. 5335/05, 55 pnk.; EŽTT 2020 m. gruodžio 20 d. sprendimas byloje *G.L. prieš Italiją*, peticijos Nr. 59751/15, 49 pnk.

8 EŽTT 2018 sausio 30 d. sprendimas byloje *Enver Şahin prieš Turkiją*, peticijos Nr. 23065/12, 55 pnk.; EŽTT 2020 m. gruodžio 10 d. sprendimas byloje *G.L. prieš Italiją*, peticijos Nr. 59751/15, 53 pnk.

9 Aušrinė Gumuliauskienė, „Švietimo politikos formavimas ir įgyvendinimas: dermės aspektas“, *Švietimas: politika, kokybė, vadyba* 5, 1 (2013): 19–39.

2019 m. – 27 393, 2022 m. – 22 068 vaikai¹⁰). Gyventojų skaičius netolygiai mažėja Lietuvos savivaldybėse, ypač Visagine, Akmenėje, Ignalinoje, Biržuose, Kelmėje, dėl vidaus migracijos gyventojų skaičius nežymiai kinta arba net auga didžiuosiuose Lietuvos miestuose: Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, palyginti su kitų miestų regresine raida. Pasak demografų, pastaruosius dešimtį metų kas antras šalies gyventojas, pakeitęs savo nuolatinę gyvenamąją vietą šalyje, buvo 18–39 metų. Šie demografiniai pokyčiai labiausiai lemia kaitą švietimo sistemoje ir darbo rinkoje. Gyventojų, taip pat ir vaikų, skaičiaus mažėjimas nėra grėsmė savaime, tačiau būtinas infrastruktūros pokytis, paslaugų, įtraukiant švietimą, prieinamumo užtikrinimas.

Pasak Valstybės kontrolės¹¹, 2014–2016 m. mokinių skaičius sumažėjo beveik 14 tūkst., mokyklų – 49-iomis, o finansavimas švietimui išaugo 61,7 mln. Eur iš valstybės biudžeto ir 51,3 mln. Eur iš savivaldybių biudžetų. Kasmet mažėjant mokinių skaičiui ir siekiant išlaikyti mažas mokyklas, jų bendras plotas vienam vaikui didėja. Mokyklos, kuriose mažai mokinių, bet pastatai dideli ir bendras plotas, tenkantis vienam vaikui, auga, vis daugiau lėšų skiriama pastatams išlaikyti, o ne mokinių pasiekimams gerinti. Lietuva yra priešpaskutinėje vietoje ES pagal pradinio ir penktoje nuo galo pagrindinio ugdymo lygmens klasių dydį (mažumą). Per 2012–2017 m. Lietuvoje vidutinis mokinių skaičius klasėje mažėjo (2012 m. vidutinis mokinių skaičius pagrindinės mokyklos klasėje buvo 19, 2016 m. – 18). Tarp kaimo ir miesto mokyklų šis skaičius skiriasi devynis kartus, o mokinių pasiekimai, ypač mažose kaimo mokyklose, negerėja.

Visuomenėje gajus mitas, kad, esant mažam moksleivių skaičiui klasėje, dėl tenkančio didesnio mokytojo dėmesio ir labiau individualizuoto mokymo pasiekimai turi būti didesni, tačiau neįvertinama, kad neįmanoma sudaryti vienodų galimybių įgyti kokybišką išsilavinimą dėl didelių mokymosi galimybių skirtumų tarp miesto ir kaimo mokyklų. Dažnai kaimo mokyklose sudėtinga sukomplektuoti klasę dėl vaikų trūkumo, todėl gaunamas mažesnis finansavimas, nuo kurio priklauso ir žmogiškieji ištekliai (mokytojų darbo krūvis, atlyginimai, kvalifikacija ir kompetencija), be to, moksleiviams mažiau galimybių rinktis jų norimas mokytis disciplinas (pasirenkamų dalykų, užsienio kalbų), profilinį mokymą, skurdi neformalaus vaikų švietimo programų pasiūla, be to, nėra galimybių gerinti mokyklos infrastruktūrą, įgyti ugdymui reikalingo inventoriaus ar technologijų.

Ilgus metus Lietuvos kaimo mokyklose vyravo praktika komplektuoti jungtines pradines ir 5–8 klases. 2018 m. Vyriausybės nutarimu, kurį 2023 m. Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai, buvo uždrausta komplektuoti jungtines 5–8 klases. Turbūt geriausiai šio draudimo būtinybė atskleidžiama Valstybės kontrolės ataskaitoje: „Apklausti mokyklų vadovai sakė, kad jungtinėse klasėse negalima užtikrinti ugdymo kokybės, nes vienai klasei tenka pusė pamokos, o mokinys per dvigubai trumpesnę laiką, negu skirta, negali tinkamai išmokti

10 Oficialiosios statistikos portalas, „Lietuvos gyventojai (2022 m. leidimas). Gimstamumas“, žiūrėta 2024 m. sausio 3 d., <https://osp.stat.gov.lt/lietuvos-gyventojai-2022/gimstamumas>.

11 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, „Valstybinio audito ataskaita. Ar gali gerėti Lietuvos mokinių pasiekimai. 2017 m. lapkričio 28 d. Nr. VA-2017-P-50-1-20“.

mokomosios medžiagos.“. Primintina, kad Lietuva, ratifikuodama Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvenciją įsipareigojo imantis bet kokių su vaiku susijusių klausimų, užtikrinti geriausius vaiko interesus.

Taigi, pripažintina, kad esamas mokyklų tinklas nėra racionalus ir nepajėgus užtikrinti kokybiškas ugdymo paslaugas, taip pat šių paslaugų prieinamumą, lygiateisiškumą ir socialinį teisingumą visiems mokiniams nepriklausomai nuo jų gyvenamosios vietos, specialiųjų ugdymosi poreikių, sveikatos ir kt., racionalaus išteklių naudojimo, atsakingo valdymo. Akivaizdu, kad savivaldybės susiduria su sunkumais išlaikyti šį neracionalų ir vaikų interesų neatitinkantį tinklą.

Pastebėta, kad, viena vertus, optimizuojant mokyklų tinklą, didėja klasės ir todėl mažėja išlaidos, tenkančios vienam mokiniui. Sykiu atsiranda daugiau galimybių gerinti mokymosi pasiekimus, užtikrinti moksleiviams discipliną įvairovę, formalių ir neformalių veiklų pasirinkimą, efektyvesnę žmogiškųjų ir finansinių išteklių panaudojimą, ypač siekiant užtikrinti mokyklos bendruomenės, moksleivių gerovę ir geresnius mokymosi rezultatus.

Kita vertus, didžiųjų Lietuvos miestų, ypač Vilniaus, savivaldybės susiduria su priešinga problema: kaip užtikrinti mokymosi kokybę esant per dideliu moksleivių skaičiui klasėje, kaip, racionaliai naudojant skiriamą finansavimą, statyti naujas mokyklas, kaip efektyviai pertvarkyti esamą mokyklų tinklą, kad jis atitiktų Vyriausybės nustatytus maksimalius kriterijus. Tikėtina, kad įstatymų leidėjas, keisdamas Švietimo įstatymo nuostatas, išlaikys panašius kiekybinius kriterijus mokykloms.

Mokyklų tinklo pertvarkymas nėra savitikslis, negana tik steigti, reorganizuoti, likviduoti mokyklas, reikia vertinti poreikius, pokyčius, rasti tinkamiausią būdą panaudoti turimus išteklius, gerinti švietimo kokybę, sudaryti sąlygas veiksmingai ugdyti įvairių gebėjimų ir poreikių turinčius vaikus. Todėl mokykloms keliami reikalavimai, teisės aktuose nustatomi bendrieji ir specialieji kriterijai yra ypač aktualūs. Konstituciniam Teismui pripažinus, kad 2011 m. nustatyti bendrieji ir specialieji kriterijai prieštarauja Konstitucijai, įstatymų leidėjui iškyla sudėtingas uždavinys rasti racionalų ir optimalų sprendimą.

1.6.3. Teisminiai ginčai arba nesutarimai dėl mokyklų tinklo pertvarkos

Mokyklų tinklo pertvarkos klausimas aktualus visoms savivaldybėms, tad Vyriausybės nutarimais patvirtintos mokyklų tinklo kūrimo taisyklės ir nustatyti bendrieji bei specialieji kriterijai yra labai svarbūs. Pertvarka vyksta gana ilgai, vietos politikai ir bendruomenės, stengdamiesi išsaugoti mažąsias mokyklas, ieško būdų jas reorganizuoti, prijungti prie didesnių, išvengti uždarymo. Dažnai tokie sprendimai būna per brangūs savivaldybei, laikini, jie išprovokuoja neracionalius, emocingus svaidymus kaltinimais, sukelia ilgai besitęsiančius teisminius ginčus.

Kaip pavyzdį galima panagrinti 2016 m. Kauno m. savivaldybės tarybos sprendimą prijungti „Žiburio“ pagrindinę mokyklą prie KTU Vaižganto progimnazijos. Šis sprendimas buvo inspiruotas mokinių skaičiaus mažėjimo, nes mokykla, dėl mažo mokinių skaičiaus gaudama

mažiau valstybės dotacijos, nepajėgė ir nevykdė nė vieno dalyko pagilinto mokymo, neskyrė pamokų konsultacijoms, neturėjo galimybių diferencijuoti ir individualizuoti ugdymo turinį bei teikti pagalbą mokiniams pagal poreikius, o savivaldybei teko didelė finansinė našta prisidėti prie mokyklos išlaikymo. Savivaldybės tarybai nusprendus reorganizuoti mokyklą, mokyklos tarybos atstovai kreipėsi į teismą. Abi administracinių teismų instancijos atmetė skundus. Be to, teismas pažymėjo, kad mokyklų tinklo kūrimo tikslas – sudaryti sąlygas plėtoti geros kokybės privalomąją ir visuotinę švietimą, didinti jo prieinamumą už protingą, valstybei ir savivaldybėms tinkamą kainą¹².

Mokyklų tinklo pertvarkos metu gali būti ne tik likviduojama ar reorganizuojama mokykla, bet gali būti ir keičiamos mokyklos patalpos, ieškoma kitų racionalių būdų efektyviai naudoti finansinius išteklius. Pavyzdžiui, administracinėje byloje, kurioje pareiškėjai skundėsi dėl patiriamos diskriminacijos, teismas konstatavo, kad mokykla yra perkeliama ne dėl to, kad joje mokosi rusų ir lenkų kilmės mokiniai, o todėl, kad mokyklos patalpos yra naudojamos neracionaliai. Lelevelio mokyklos vienam vaikui tenkantis plotas viršija Vilniaus m. mokyklų vidurkį daugiau nei du kartus. Mokinių skaičius, tenkantis vienam mokytojui, yra trečdaliu mažesnis nei Vilniaus m. mokyklų vidurkis. O vienam Lelevelio mokyklos vaikui yra skiriamos pusantro karto didesnės lėšos nei Vilniaus mokyklų vidurkis. Šie duomenys leidžia daryti išvadą, kad mokykla, palyginus su kitomis Vilniaus miesto mokyklomis, veikia neefektyviai. Būtent be jokio pagrindo palikus mokyklą jų turimose patalpose, būtų ne tik paneigiami savivaldybės veiklos principai ir reikalavimai turtą naudoti racionaliai ir efektyviai, tačiau tokiu atveju jau būtų galima kalbėti ir apie nepagrįstų privilegijų teikimą, kuris taip pat būtų laikomas diskriminacija. Todėl ginčijamas sprendimas, priešingai nei teigia pareiškėjai, tik įgyvendina teisės aktų reikalavimus, ne tik racionaliau paskirstant savivaldybės turtą, tačiau ir sudarant iš tikrųjų lygias galimybes mokytis tiek rusų / lenkų vaikams, tiek lietuvių vaikams. Švietimo įstatyme įtvirtintas lygių galimybių principas reiškia kiekvienam asmeniui laiduojamą švietimo prieinamumą. Mokyklą perkėlus į kitas patalpas (kuriose ji ir taip jau veikia), švietimo prieinamumas ir kitos švietimo įstatymo garantuojamos moksleivių teisės nebus paneigtos – mokiniai turės visas reikiamas sąlygas įgyti tinkamą išsilavinimą¹³.

Nors administraciniuose teismuose nagrinėjant bylas dėl mokyklų pertvarkos (reorganizavimo, likvidavimo ir pan.) nekilo abejonių dėl Švietimo įstatymo nuostatos, kuria įstatymų leidėjas įpareigojo Vyriausybę patvirtinti mokyklų tinklo kūrimo taisykles ir nustatyti bendruosius ir specialiuosius kriterijus mokykloms, atitikties Konstitucijai, vis dėlto, nagrinėdami administracines bylas, teismai vadovavosi ir kitomis Švietimo įstatymo nuostatomis. Pavyzdžiui, administracinėje byloje dėl per didelio mokinių skaičiaus klasėse, Vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad Švietimo įstatymo 40 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta bendro pobūdžio norma, nustatanti,

12 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. vasario 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-712-968/2019.

13 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-197-556/2017.

kad mokymosi aplinka mokykloje ir mokinių mokymosi krūvis turi atitikti higienos normas ir teisės aktų nustatytus mokinių saugos bei sveikatos reikalavimus ir laiduoti švietimo programų vykdymą. Teisėjų kolegija taip pat konstatavo, kad Vilniaus m. tarybos patvirtintas mokinių skaičius viršija teisės aktų nustatytą didžiausią mokinių skaičių klasėje, todėl atsakovas (Savivaldybės Taryba) turi pareigą nustatyti 1–4 klasėse ne didesnę kaip 24, 5–12 klasėse ne didesnę kaip 30 mokinių skaičių¹⁴.

Dažnai administracinėse bylose dėl mokyklų tinklo pertvarkos pareiškėjai skundžiasi, kad su jais nebuvo konsultuojamasi, konstitucinis atsakingo valdymo principas suponuoja teisėkūros procedūrų viešumo ir skaidrumo reikalavimus, kurių privalo laikytis valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos. Būtinasis teisėkūros elementas – visuomenės įtraukimas į sprendimų, susijusių su viešaisiais interesais priėmimą: galimybė susipažinti su teisės akto projektu, išreikšti nuomonę, apskųsti. Švietimo įstatymas neapibrėžia, koks turi būti konsultavimasis su gyventojais ar jų grupėmis. Konsultavimosi (su visuomene) sąvokos apibrėžimą nustato Teisėkūros pagrindų įstatymas. Galimus konsultavimo būdus įtvirtina Viešojo administravimo įstatymas, numatantis, kad konsultavimosi būdus (suinteresuotų asmenų sueigos, apklausos, viešai skelbti susirinkimai, atstovų kvietimai, kiti nuomonių išaiškinimo būdai), jeigu įstatymų nenustatyta kitaip, pasirenka pats viešojo administravimo subjektas. Tačiau svarbu atskirti konsultavimąsi nuo savo nuomonės primetimo.

Bene daugiausia kritikos sulaukė 2018 m. Vyriausybės nutarimo pakeitimai, nustatę mokinių skaičiaus klasėje reikalavimus: valstybės biudžeto lėšomis finansuojamos 1–10 klasės, kuriose mokosi ne mažiau nei aštuoni mokiniai, o II–IV gimnazijos klasėse – 12 mokinių. 2022 m. kilo ginčas tarp Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos ir Šalčininkų rajono savivaldybės, kai ši vienintelė Lietuvoje nusprendė nesilaikyti Vyriausybės nustatytų kriterijų, sudarydama trijose gimnazijose mažesnes nei 12 mokinių klases, bei keturiuose mokyklose penkias pradines mažesnes nei 8 mokinių klases. Ministerijos teigimu, savivaldybė, netekusi valstybės dotacijos, gali susidurti su sunkumais mokant adekvačius atlyginimus mokytojams ir rizikuoja vaikų ateitimi. Teisės aktuose nėra įtvirtinta mokyklos savininko teisės ir pareigos įgyvendinančios institucijos teisė sudaryti mažesnes klases ir skirti finansavimą iš savo biudžeto. Šalčininkų rajono savivaldybė atkreipė dėmesį į tai, kad teisės aktuose nėra įtvirtinta atitinkama teisė (alternatyvi galimybė), tačiau taip pat buvo paminėtas šios savivaldybės išskirtinumas: privaloma išlaikyti trimis skirtingomis kalbomis (lenkų, lietuvių, rusų) ugdymą vykdančių mokyklų tinklus, be to, dideli atstumai kaimiškose vietovėse¹⁵. Kilusio ginčo kontekste svarbu akcentuoti, kad tautinių mažumų mokykloms (gimnazijoms) taikomi kiti kriterijai, keliami mažesni reikalavimai mokinių skaičiui, palyginti su mokyklomis, vykdančiomis ugdymą valstybine kalba. Šis teisminis ginčas 2023 m. pabaigoje dar nebuvo užbaigtas.

14 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-614-822/2019.

15 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, „Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus veiklos ataskaita 2022“, 62–63.

1.6.4. Būtinasis Švietimo įstatymo pakeitimas

Atkreiptinas dėmesys, kad Konstitucinis Teismas, įvertinęs tai, kad bendrojo ugdymo programas vykdančių savivaldybių mokyklų tinklo formavimo teisinio reguliavimo spragai ir neapibrėžtumui pašalinti reikia tam tikro laiko, nusprendė nagrinėjamą nutarimą paskelbti Teisės aktų registre 2024 m. sausio 2 d. Vadinasi, įstatymų leidėjui buvo suteiktas laikas nustatyti mokykloms bendruosius ir specialiuosius kriterijus įstatyme. 2023 m. gegužės 17 d. Vyriausybė pateikė Seimui Švietimo įstatymo atitinkamų straipsnių pakeitimo įstatymo projektą.

Primintina, kad, viena vertus, valdžių atskyrimas negali būti atsietas nuo valdžių savarankiškumo, kitaip tariant, valdžios funkcionuoja savarankiškai įgyvendindamos tik joms Konstitucijos priskirtas funkcijas. Kita vertus, jos nefunkcionuoja vakuume įgyvendindamos savo įgaliavimus ir išlaikydamos pusiausvyrą, jos sąveikauja tarpusavyje. Pasak E. Jarašiūno, Konstitucijoje įtvirtintas „lankstus“ valdžių padalijimo modelis: valdžių kompetencija ir funkcijos atskirtos, tačiau siekiant visos sistemos veiksmingumo galutinis rezultatas pasiekiamas kelių institucijų veiksmis, tačiau tai nereiškia paties valdžių padalijimo paneigimo, o tik rodo, kad šiam padalijimui būdingi ir bendradarbiavimo santykiai¹⁶.

Tad Seimas, įgyvendindamas įstatymų leidybos funkciją, pasitelkia ir Vyriausybę, kuriai Konstitucija suteikia įstatymo leidybos iniciatyvos teisę. Vyriausybė kaip ir kiekvienas Seimo narys turi teisę pasiūlyti, kaip keisti Švietimo įstatymo nuostatas vadovaujantis Konstitucinio Teismo nutarimu. Be to, Seimo įstatymo projekto svarstymo stadijoje Seimo nariai turi teisę teikti savus siūlymus, tobulinti, diskutuoti, nesutikti. Viena vertus, Vyriausybės pateiktame Švietimo įstatymo pakeitimo įstatymo projekte siūlomi kriterijai mokykloms labai kritiškai vertinami opozicinių partijų, ypač dėl mažųjų mokyklų (iki 60 mokinių), jungtinių klasių, gimnazijos klasių ir t. t. Kita vertus, ne tik kiekybiniai kriterijai mokykloms apibrėžia ugdymo kokybę, labai svarbu vertinti visumą, užtikrinti geriausius vaiko interesus. Pertvarkant mokyklas išlieka svarbus kitų paslaugų (švietimo pagalbos, pavežėjimo, neformalaus švietimo, užimtumo, priežiūros ir pan.) prieinamumo ir kokybės užtikrinimas.

Primintina, kad įstatymų leidėjas turi plačią diskrecijos teisę, atsižvelgdamas į visas reikšmingas aplinkybes ir paisydamas Konstitucijos normų ir principų (tokių kaip teisinės valstybės principo, t. y. teisinio tikrumo, teisinio aiškumo, asmenų lygiateisiškumo, savivaldybių veikimo laisvės ir savarankiškumo, vietos bendruomenių dalyvavimo ir kt.) įstatymu nustatyti, kokius kriterijus turi atitikti savivaldybių mokymo ir auklėjimo įstaigos.

16 Egidijus Jarašiūnas, „Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje“, iš *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*, kolektyvinė monografija (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007), 158.

Išvados

1. Konstitucijoje įtvirtinti valdžių padalijimo principas ir teisinės valstybės principas suponuoja, kad valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos turi veikti remdamosi teise, negali viršyti, atsisakyti ar perleisti Konstitucijoje nustatytų įgaliojimų, taip pat negali kištis į kitai valstybės valdžios institucijai suteiktų įgaliojimų vykdymą.
2. Konstituciniam Teismui pripažinus, kad Švietimo įstatymo (2011 m. kovo 17 d. redakcija) 43 straipsnio 7 dalies nuostata, kuria pavesta Vyriausybei nustatyti savivaldybių bendrojo ugdymo mokykloms taikomus bendruosius ir specialiuosius kriterijus, ir atitinkamai 2011 m. birželio 29 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 768 patvirtintų Mokyklų vykdančių formaliojo švietimo programas, tinklo kūrimo taisyklių punktus ir 2021 m. gruodžio 22 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 1100 patvirtintų taisyklių pakeitimo punktus, kuriuose nustatyti formalūs (kiekybiniai) kriterijai, prieštarauja Konstitucijai, įstatymų leidėjui tenka pareiga reglamentuoti bendruosius ir specialiuosius kriterijus, taikomus savivaldybių mokykloms.
3. Mokyklų tinklo pertvarkymas yra būtinas, tačiau jis nėra savitiksliis, negana tik steigti, reorganizuoti, likviduoti mokyklas, reikia vertinti visuomenės poreikius, socialinius, ekonominius, kultūrinius pokyčius, rasti tinkamiausią būdą panaudoti turimus finansinius ir žmogiškuosius išteklius, gerinti švietimo kokybę, sudaryti sąlygas veiksmingai ugdyti įvairių gebėjimų ir poreikių turinčius vaikus.
4. Pokyčiai švietimo sistemoje, mokyklų pertvarka ir jai keliami reikalavimai, ugdymo turinys turi būti orientuoti mokinį ir atitikti geriausius vaiko interesus.

Constitutional Review of the Criteria for Municipal Schools

Mykolas Romeris University Law School

Institute of Public Law

Dr. Edita Žiobienė

E-mail: ziobiene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-23-01-06

Summary. *The Constitutional Court has held that the general and specific criteria for municipal schools established by Government resolutions and the provisions of the Law on Education giving the Government the right to establish these criteria are contrary to the Constitution. This article analyses the powers of the state and their interrelationships, as well as the need for the restructuring of the school network and the legal challenges faced by this process.*

The restructuring of the school network is necessary, but it is not enough to simply establish, reorganise or liquidate schools. Instead, it is necessary to: assess the needs of society regarding social, economic and cultural changes; find the most appropriate way to use the available financial and human resources; improve the quality of education; and create conditions for the effective education of children with different abilities and needs.

Changes in the education system, the restructuring of schools and the demands placed on them, and the content of education must be student-centred and in the best interests of child.

Keywords: *Constitution; rule of law principle; supremacy of law principle; the principle of responsible management; the powers of the Government; autonomous functions of municipality; reorganization of the school network.*