



## LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

### S P R E N D I M A S LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2013 m. lapkričio 11 d.  
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Laimučio Alechnavičiaus, Irmanto Jarukaičio, Dainiaus Raižio (pranešėjas), Ričardo Piličiausko (kolegijos pirmininkas) ir Virginijos Volskienės, sekretoriaujant Aušrai Dzičkanecienei, dalyvaujant Lietuvos Respublikos Seimo nario Vytenio Povilo Andriukaičio atstovams advokatui Žilvinui Mišeikiui ir S. R., Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos atstovei Olgai Pacevičienei, viešame teismo posėdyje išnagrinėjo norminę administracinę bylą pagal pareiškėjo Lietuvos Respublikos Seimo nario Vytenio Povilo Andriukaičio pareiškimą dėl Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2012 m. balandžio 6 d. įsakymo Nr. V-636 „Dėl švietimo ir mokslo ministro 2011 m. liepos 1 d. įsakymo Nr. V-1170 „Dėl Aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“ 2.4 ir 2.5 punktų ir Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2011 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. V-1170 patvirtintos Aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo metodikos (2012 m. balandžio 6 d. įsakymo Nr. V-636 redakcija) 16 punkto atitikties konstituciniam teisinės valstybės principui, Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtintam aukštųjų mokyklų autonomijos principui, Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 8 straipsniui, ir dėl Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2011 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. V-1170 patvirtintos Aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo metodikos (2012 m. balandžio 6 d. įsakymo Nr. V-636 redakcija) 16 punkto atitikties Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktui bei Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 1.5 straipsnio 1 daliai.

Išplėstinė teisėjų kolegija

n u s t a t ė :

#### I.

Pareiškėjas Lietuvos Respublikos Seimo narys Vytenis Povilas Andriukaitis (toliau – ir pareiškėjas) pareiškimu, kurį patikslino (b. l. 27–33), kreipėsi į Lietuvos vyriausiąją administracinę teisumą, prašydamas ištirti, ar Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2012 m. balandžio 6 d. įsakymo Nr. V-636 „Dėl švietimo ir mokslo ministro 2011 m. liepos 1 d. įsakymo Nr. V-1170 „Dėl Aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“ (toliau –

ir Įsakymas) 2.4 ir 2.5 punktai ir Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2011 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. V-1170 (toliau – ir 2011 m. Įsakymas) patvirtintos Aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo metodikos (2012 m. balandžio 6 d. įsakymo Nr. V-636 redakcija) (toliau – ir Metodika) 16 punktas neprieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtintam aukštųjų mokyklų autonomijos principui, Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 8 straipsniui, taip pat – ar Metodikos (2012 m. balandžio 6 d. įsakymo Nr. V-636 redakcija) 16 punktas neprieštarauja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktui bei Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 1.5 straipsnio 1 daliai.

Pareiškime nurodo, kad pagal Mokslo ir studijų įstatymo (Žin., 2009, Nr. 54-2140, 61, 101) 44 straipsnio 4 dalį, Vyriausybei buvo suteikti įgalinimai parengti bei patvirtinti aukštųjų mokyklų akreditavimo tvarkos aprašą. 2010 m. rugsėjo 22 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – ir Vyriausybė) nutarimu Nr. 1317 (Žin., 2010, Nr. 113-5760) Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijai (toliau – ir Švietimo ir mokslo ministerija) buvo pavesta patvirtinti aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo metodiką. Pareiškėjas pabrėžia, jog būtent šios metodikos pagrindu yra atliekamas aukštųjų mokyklų išorinis vertinimas bei atlikto vertinimo pagrindu sprendžiama, ar akredituoti konkrečią aukštąją mokyklą. 2011 m. Įsakymu buvo patvirtinta aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo metodika, tačiau 2012 m. balandžio 6 d. skundžiamu Įsakymu patvirtinta naujos redakcijos aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo metodika. Pareiškėjo nuomone, skundžiamas Įsakymas prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai (toliau – ir Konstitucija) ir joje įtvirtintam teisinės valstybės principui, numatančiam, jog įstatymai atgal negalioja (*lex retro non agit*). Pareiškėjas atkreipia dėmesį, jog 2011 m. Įsakymu patvirtinus aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo metodiką, aukštosios mokyklos pradėjo rengti savo ilgalaikių strateginių planų pakeitimus, savo veiklą bei išteklius orientuodamos į patvirtintoje metodikoje nustatytus rodiklius. Tačiau, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – ir Konstitucinis Teismas) 2011 m. gruodžio 22 d. nutarimą, iki 2012 m. balandžio 24 d. universitetai negalėjo atlikti paminėtų planų korekcijų – senatai tokių įgaliojimų neturėjo, o universitetų taryboms tokie įgaliojimai buvo panaikinti paminėtu Konstitucinio Teismo nutarimu. Tačiau nepaisant tokio galiojusio teisinio reguliavimo ir susiklosčiusios situacijos, švietimo ir mokslo ministras Įsakymu patvirtino naujos redakcijos Metodiką, kurioje buvo nustatyti nauji rodikliai ir jų reikšmės, taip pat nustatyta, jog pagal minėtus rodiklius universitetai bus vertinami ir už ankstesnius metus (Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktai). Pareiškėjo nuomone, šiuo atveju susidaro situacija, kai aukštosios mokyklos, vadovaudamosi ankstesniais teisės aktais bei 2011 m. Įsakymu patvirtinta ankstesnės redakcijos aukštųjų mokyklų realiųjų išteklių vertinimo metodika, įgijo tam tikras teises ir teisėtus lūkesčius investuoti savo išteklius į sritis, lemiančias studijų vykdymo kokybę, taip pat atsirado lūkesčiai dėl objektyvaus, nediskriminacinio ir teisėto aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo. Pareiškėjas pabrėžia, jog aukštosios mokyklos pagrįstai galėjo tikėtis, kad jei jos įvykdys įstatymų reikalavimus, minėti jų lūkesčiai bus ginami valstybės ir saugomi. Pagal esamą teisinį reguliavimą ir Metodiką, aukštųjų mokyklų duomenis numatoma vertinti pagal vėliau priimtą teisės aktą, nors universitetai rengė savo lokalius dokumentus ir teisės aktus būtent pagal ankstesniu teisės aktu – 2011 m. Įsakymu – patvirtintą metodiką. Be to, iš Įsakymo matyti, kad atliekant aukštųjų mokyklų vertinimą bus renkami duomenys už ankstesnius metus, t. y. retroaktyviai. Tačiau pagal *lex retro non agit* (įstatymas atgal negalioja) principą teisės normos negali būti taikomos juridiniams faktams ir teisinėms pasekmėms, įvykusioms dar iki teisės akto įsigaliojimo. Įsakymu patvirtintos Metodikos taikymas, vertinant ir naudojant reikalingus vertinimui aukštųjų mokyklų duomenis, objektyviai atsiradusius dar iki Metodikos patvirtinimo, pareiškėjo manymu, akivaizdžiai prieštarauja šiam principui.

Pareiškėjas taip pat nurodo, kad aukštosios mokyklos akreditavimas bei vertinimas, remiantis Konstitucijai prieštaraujančiu Įsakymu patvirtinta Metodika, pažeidžia Mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnio 1 dalimi jai suteiktą autonomiją, kadangi universitetai įgijo teisėtus ir pagrįstus lūkesčius investuoti turimus resursus į konkrečias sritis, lemiančias studijų vykdymo

kokybę bei reglamentuotas ankstesnėje 2011 m. Įsakymu patvirtintoje metodikoje. 2012 m. Įsakymu patvirtinus Metodiką, jie objektyviai negalėjo dar kartą per tokį trumpą laikotarpį savo veiklą bei išteklius perorientuoti į naujoje Metodikoje nustatytus visiškai naujus rodiklius ir reikšmes. Toks teisinis reguliavimas, pareiškėjo vertinimu, yra nesąžiningas ir neteisingas.

Pareiškėjas taip pat nurodo, jog Metodikos 11 ir 16 punktuose nustatytas rodiklis vertinti aukštosios mokyklos priimamų studijuoti asmenų akademinį pasirengimą ir pasirenkamų studijų motyvaciją, siejant ją su nutraukusiųjų studijas asmenų skaičiumi, prieštarauja Mokslo ir studijų įstatymo 55 straipsnio 1 dalies 10 punktui, pagal kurį studentai turi teisę aukštosios mokyklos senato nustatyta tvarka nutraukti ir atnaujinti studijas. Pareiškėjas pabrėžia, jog nutraukusiųjų studijas studentų motyvacija aukštajai mokyklai nėra žinoma (išskyrus studentų studijų nutraukimą dėl nepažangumo), o nutraukti studijas studentai savo noru gali dėl įvairių priežasčių, todėl šis rodiklis negali būti vienareikšmiškai siejamas su priimamų studijuoti asmenų akademinio pasirengimu ir pasirenkamų studijų motyvacija. Pareiškėjo nuomone, paminėtas rodiklis prieštarauja Mokslo ir studijų įstatymo 55 straipsnio 1 dalies 11 punktui, pagal kurį studentai turi teisę išeiti akademinį atostogų, neprarasdami studento statuso. Šie studentai nėra nutraukę studijų, tačiau Metodikoje jie nepriskiriami prie studijuojančiųjų, nors grįžę iš akademinį atostogų jie sėkmingai baigia studijas. Paminėtas rodiklis, pareiškėjo manymu, taip pat prieštarauja Konstitucijos 52 straipsnyje įtvirtintai žmogaus teisei į orumą ir privatų gyvenimą, nes Metodikoje nėra išskirta atskira studentų kategorija, kurie mirė vertinamojo studijų laikotarpio metu – mirę studentai pagal Metodiką laikomi nutraukusiais studijas. Pareiškėjas pabrėžia, kad trečiosios pakopos studijose, kur paprastai studijuoja nedidelis skaičius studentų, net ir vieno mirusio studento atvejis tampa ženklus rodiklis neigiamai įvertinti aukštąją mokyklą.

Pareiškėjas teigia, kad dėl paminėtų argumentų Metodika nėra objektyvi, neatspindi ir iškreipia aukštosios mokyklos realiuosius išteklius, todėl prieštarauja Civilinio kodekso 1.5 straipsnio 1 daliai, pagal kurią civilinių santykių subjektai, įgyvendindami savo teises bei atlikdami pareigas, privalo veikti pagal teisingumo, protingumo ir sąžiningumo reikalavimus.

Rengiant bylą nagrinėti teisme, buvo gautas atsakovo Švietimo ir mokslo ministerijos (toliau – ir atsakovas) atsiliepimas (b. l. 56–61). Švietimo ir mokslo ministerija su patikslintu pareiškimu ir jame išdėstytais argumentais nesutinka bei mano, jog Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktai ir Metodikos 16 punktas neprieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, Konstitucijos 22 straipsnyje įtvirtintai žmogaus teisei į privatų gyvenimą, orumą ir garbę, Mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnio 1 daliai, 55 straipsniui, Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo 8 straipsniui, taip pat – Metodikos 16 punktas neprieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktui bei Civilinio kodekso 1.5 straipsnio 1 daliai.

Švietimo ir mokslo ministerija, vadovaudamasi Mokslo ir studijų įstatymo 43 straipsnio 4 dalimi, nurodo, jog aukštųjų mokyklų išorinio vertinimo tvarką tvirtina Vyriausybė. Įgyvendindama Mokslo ir studijų įstatymo 43 straipsnio 1 dalį, Vyriausybės 2010 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1317 „Dėl aukštųjų mokyklų išorinio vertinimo tvarkos aprašo ir Aukštųjų mokyklų akreditavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2010, Nr. 1313-5760) 2.1 punktą, Švietimo ir mokslo ministerija patvirtino Metodiką. Pabrėžia, jog aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo rodikliai yra skirti išmatuoti Mokslo ir studijų įstatyme numatytų aukštųjų mokyklų funkcijų vykdymo kokybę. Siekiant įvertinti aukštųjų mokyklų pažangos tendencijas, duomenys apie aukštųjų mokyklų situaciją buvo renkami už trejus metus. Tokia švietimo įstaigų stebėsenos praktika, kaip ir rodiklių kaita, taikoma daugelyje užsienio valstybių. Aukštųjų mokyklų išoriniu vertinimu siekiama nustatyti aukštosios mokyklos stipriąsias sritis ir informuoti aukštąsias mokyklas bei visuomenę apie sritis, kurias reikia tobulinti. Atsakovas pažymi, jog vertinami ne absoliučiai visi aukštosios mokyklos veiklos aspektai, o tam tikros pasirinktos sritys. Aukštųjų mokyklų pareiga yra kokybiškai veikti visose veiklos sferose, net jei pasirinkti vertinimo kriterijai neapima visų veiklos aspektų. Be to, rengiant aukštųjų mokyklų vertinimo kriterijų rinkinį vykę aptarimai su aukštosiomis mokyklomis, iš ekspertų ir aukštųjų mokyklų sudarytos intensyviai dirbusios darbo grupės liudija, kad aukštųjų mokyklų realiesiems ištekliams vertinti pasitelkta grupė kriterijų, dėl kurių buvo sutarta. Metodikos patikslinimas buvo inicijuotas atsižvelgus į aukštųjų

mokyklų išsakytus pastebėjimus, kad nepakankamai aiškiai ir tiksliai apibrėžta, kokios informacijos prašoma iš aukštųjų mokyklų. Siekiant, kad visos aukštosios mokyklos nedviprasmiškai suvoktų rodiklius ir kriterijus, kad jie būtų apibrėžti atsižvelgiant į praktikos sudėtingumą, ir buvo sudaryta darbo grupė rodiklių apibrėžimams bei skaičiavimui tikslinti. Atsakovas pabrėžia, jog pakeistoje Metodikoje nebuvo nustatyta jokių sąlygų, pabloginančių aukštųjų mokyklų padėtį ir lemiančių neigiamas pasekmes, šiame teisės akte nebuvo esminių pakeitimų, jų imtasi siekiant teisinio aiškumo ir tikslumo Metodikos rodiklių išaiškinimuose. Vertinimas apima praėjusių metų pasiekimus, siekiant identifikuoti aukštųjų mokyklų būklę, jos pokyčius, vykstančių procesų tendencijas. Metodika šia prasme netaikoma atgaline data, nes visas vertinimas skirtas aukštosios mokyklos esamos būklės tobulinimui. Be to, tikslaus kriterijų rinkinio, pagal kurį bus vertinami realieji ištekliai, nežinojimas iš anksto jokiū būdu neatleidžia aukštosios mokyklos nuo pareigos siekti kuo geresnės kokybės visa veiklos apimtimi.

Švietimo ir mokslo ministerija taip pat pažymi, jog Metodikoje, kuri buvo patvirtinta įgyvendinant Mokslo ir studijų įstatymo 43 straipsnio 1 dalį bei minėto Vyriausybės 2010 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1317 2.1 punktą, nėra nustatomi nauji aukštųjų mokyklų vertinimo uždaviniai, vertinamosios sritys, kriterijai, o tik detalizuojami ir paaiškinami aukštųjų mokyklų vertinimo rodikliai. Metodikos 16 punkte nenustatomas naujas aukštosios mokyklos vertinimo rodiklis, o tik paaiškinama, kaip jis apskaičiuojamas. Šiame punkte nėra nuostatų, ribojančių aukštosios mokyklos autonomijos principą, draudžiančių studentui nutraukti ir atnaujinti studijas, išeiti akademinį atostogų, taip pat nuostatų, ribojančių asmenų konstitucinę teisę į privatų gyvenimą, į garbę ir orumą arba kokiu nors būdu pažeidžiančių objektyvumo, teisingumo, protingumo ir sąžiningumo principus. Atsakovas pažymi, jog pareiškime neteisingai ir nepagrįstai teigiama, jog pagal Metodiką studentai, išėję akademinį atostogų, laikomi nutraukusiais studijas asmenimis. Be to, išvados dėl aukštosios mokyklos priimamų studijuoti asmenų akademinio pasirengimo ir pasirenkamų studijų motyvacijos, studentų skaičiaus kaitos daromos tik tuomet, kai įvertinamos visos Metodikos 16 punkte nurodytos aplinkybės.

#### Išplėstinė teisėjų kolegija

k o n s t a t u o j a :

#### II.

Norminėje administracinėje byloje yra keliamas klausimas dėl švietimo ir mokslo ministro 2012 m. balandžio 6 d. įsakymo Nr. V-363 „Dėl švietimo ir mokslo ministro 2011 m. liepos 1 d. įsakymo Nr. V-1170 „Dėl aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“ 2.4 ir 2.5 punktų ir šiuo Įsakymu patvirtintos Aukštųjų mokyklų realiųjų išteklių vertinimo metodikos redakcijos 16 punkto atitikties teisinės valstybės principui, jog įstatymas atgal negalioja (*lex retro non agit*), Mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtintam aukštųjų mokyklų autonomijos principui, Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 8 straipsniui; taip pat dėl Metodikos 16 punkto atitikties Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktui, nustatančiam, jog viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi objektyvumo principu, Civilinio kodekso 1.5 straipsnio 1 daliai, įtvirtinančiai, kad civilinių teisinių santykių subjektai, įgyvendindami savo teises bei atlikdami pareigas, privalo veikti pagal teisingumo, protingumo ir sąžiningumo reikalavimus.

Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog iš Administracinių bylų teisenos įstatymo šešioliktojo skirsnio, nustatančio pareiškimų ištirti norminių administracinių aktų teisėtumą nagrinėjimo tvarką, matyti, kad norminės administracinės bylos nagrinėjimo ribas, visų pirma, apibrėžia pareiškėjo pareiškime pateiktas prašymas, jo apimtis, taip pat šį prašymą pagrindžiantys teisiniai argumentai (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>662</sup>-11/2013).

Atsižvelgdama į tai, išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog tirs pareiškėjo pareiškimą, atsižvelgdama į jo rezoliucinėje dalyje, kurioje yra išdėstytas prašymas teismui, apibrėžtas ribas, patikslintas pareiškėjo pareiškimo motyvuose. Atkreiptinas dėmesys, jog pareiškėjui pateikus pirmąjį pareiškimą teismui, 2013 m. vasario 19 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartimi (b. l. 23–25) jam buvo nustatytas terminas pašalinti nutartyje nurodytus pareiškimo trūkumus. Teismui nustačius, jog bylos nagrinėjimo ribos yra neaiškios, pareiškėjui buvo pasiūlyta suformuluoti Administracinių bylų teisenos įstatymo reikalavimus atitinkantį reikalavimą. Pareiškėjui taip pat buvo pasiūlyta patikslinti, kokie teisiniai motyvai pagrindžia dalį jam kilusių abejonių dėl norminio administracinio akto teisėtumo. Atsižvelgdama į tai, jog pirmojo pareiškimo ir patikslinto pareiškimo rezoliucinės dalys, kuriose formuluojamas prašymas teismui, skiriasi, išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog ginčijamų norminių administracinių aktų teisėtumą tirs ir vertins pareiškėjo patikslinto pareiškimo rezoliucinės dalies ribose. Atsižvelgiant į susiklosčiusią situaciją tikslinant pareiškėjo reikalavimą, manytina, jog pareiškėjo valią dėl Įsakymo bei Metodikos teisėtumo tyrimo ribų tiksliausiai atspindi būtent jo patikslinto pareiškimo rezoliucinė dalis. Pareiškimo motyvuojamojoje dalyje nurodyti pareiškėjo argumentai dėl galimo ginčijamų nuostatų nesuderinamumo su kitais, rezoliucinėje dalyje nenurodytais teisės aktais, šiuo konkrečiu atveju vertintini kaip pareiškėjo prašymo motyvacija, o ne prašymas ištirti ginčijamų normų atitiktį šiems teisės aktams, kadangi būtent po Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo siūlymo patikslinti bylos nagrinėjimo ribas pareiškėjas jas susiaurino rezoliucinėje pareiškimo dalyje.

Įsakymo 2.4 punkte nustatyta, jog atliekant 2011 metų aukštųjų mokyklų realiųjų išteklių vertinimą naudojami duomenys už 2008, 2009 ir 2010 metus, išskyrus metodikos 8.9 ir 8.13 punktus, pagal kuriuos vertinimas atliekamas naudojant duomenis nuo 2009 metų. Įsakymo 2.5 punktas įtvirtina, kad aukštosios mokyklos realiųjų išteklių stebėsenai ir vertinimui reikiamus duomenis pateikia iki 2012 m. balandžio 23 dienos, metodikos 20 punkto nustatyta tvarka. Pareiškėjas nurodytų nuostatų teisėtumu iš esmės abejoja dėl to, jog pagal juos 2011 metų vertinimui naudotini duomenys už ankstesnius metus, kai dar nebuvo patvirtinta Metodika, pagal kurią ir atliekamas vertinimas.

Pareiškėjo nuomone, Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktai prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, apimančiam ir principą *lex retro non agit* – jo turinys yra išplėtotas Konstitucinio Teismo praktikoje. Jis iš esmės talpina reikalavimą, jog įstatymai galioja tik į priekį ir neturi grįžtamosios galios. Pareiškėjas abejoja ir paminėtų Įsakymo punktų suderinamumu su Mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnio 1 dalimi, kurioje yra įtvirtintas aukštųjų mokyklų autonomijos principas – „Aukštoji mokykla turi autonomiją, apimančią akademinę, administracinę, ūkio ir finansų tvarkymo veiklą, grindžiamą savivaldos principu ir akademinė laisve. Lietuvos Respublikos Konstitucijos, šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka aukštosios mokyklos autonomija derinama su atskaitomybe visuomenei, steigėjams ir juridinio asmens dalyviams“.

Pareiškėjas taip pat abejoja ginčijamo Įsakymo nuostatų atitiktimi Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 8 straipsniui, tačiau pareiškime nenurodo jokių tokių abejones pagrindžiančių motyvų. Be to, paminėtas straipsnis apibrėžia Respublikos Prezidento dekretų įsigaliojimą, o nagrinėjamoje byloje ginčijamas ministro įsakymas bei juo patvirtintas poįstatyminis teisės aktas. Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 114 straipsnio 1 dalį, bylos dėl norminių administracinių aktų teisėtumo nagrinėjamos pagal bendrąsias šiame įstatyme nustatytas proceso taisykles, o to paties įstatymo 23 straipsnio 2 dalies 6 ir 7 punktai nustato reikalavimą, kad kiekviename skunde pareiškėjas turi nurodyti savo skundo elementus. Skundo sudedamosios dalys yra: skundo dalykas – pareiškėjo reikalavimas, ir pagrindas – aplinkybės, kuriomis pareiškėjas grindžia savo reikalavimą. Tuo remdamasi, išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog pareiškime ištirti norminio administracinio teisės akto teisėtumą turi būti nurodomi aiškūs ir nuoseklūs teisiniai motyvai, pagrindžiantys pareiškėjo abejonę dėl kiekvieno konkrečiai nurodyto ginčijamo teisės akto (jo dalies), straipsnio (jo dalies) ar punkto, kurio atitiktimi konkrečiai nurodytoms teisinio reguliavimo nuostatomis ar teisės principams pareiškėjas abejoja. Pareiškėjui niekaip nepagrindus jo abejonių dėl Įsakymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos

įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 8 straipsniui, be to, šiam straipsniui reguliuojant su nagrinėjama byla nesusijusius teisinius santykius, išplėstinė teisėjų kolegija sprendžia, jog nėra pagrindo tirti paminėtos pareiškėjo pareiškime nurodytos abejonės dėl Įsakymo nuostatų teisėtumo.

Ginčijamas Metodikos 16 punktas apibrėžia, pagal kokius rodiklius nustatomi aukštosios mokyklos priimamų studijuoti asmenų akademinis pasirengimas ir pasirenkamų studijų motyvacija, studentų skaičiaus kaita. Nors pareiškėjas pareiškime prašo ištirti viso Metodikos 16 punkto teisėtumą, tačiau iš pareiškimo motyvų akivaizdu, jog jis abejoja dėl 16.1.1 punkto atitikties aukštesnės galios teisės aktams. Metodikos 16.1.1 punktas nustato, kad ataskaitiniais metais nutraukusiųjų studijas skaičiaus ir bendro studentų skaičiaus santykio rodiklis apskaičiuojamas pagal studijų pakopas ataskaitiniais metais nutraukusiųjų studijas skaičiaus srityje ir bendro studentų skaičiaus srityje santykį padauginus iš studentų dalies studijų srityje ir juos sudedant. Pareiškėjas iš esmės abejoja, ar nustatant nutraukusiųjų studijas studentų skaičių teisėtai ir pagrįstai nėra atsižvelgiama į studijų nutraukimo priežastį, taip pat atskirai neišskiriamos ir į šį skaičių patenka išėjusių akademinių atostogų ar mirusių studentų grupės.

Nors pareiškėjas pareiškime prašo ištirti Metodikos 16 punkto atitiktį teisinės valstybės principui, Mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtintam aukštųjų mokyklų autonomijos principui, Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 8 straipsniui, Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktui bei Civilinio kodekso 1.5 straipsnio 1 daliai, tačiau iš pareiškimo motyvų akivaizdu, jog pareiškėjas šio punkto galimą neteisėtumą grindžia jo nesuderinamumu būtent su Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktu bei Civilinio kodekso 1.5 straipsnio 1 dalimi. Atsižvelgdama į tai, išplėstinė teisėjų kolegija tirs, ar paminėta Metodikos nuostata neprieštarauja būtent šiems teisės aktams.

Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktas nustato, jog viešojo administravimo subjektai savo veikloje, be kita ko, vadovaujasi objektyvumo principu. Paminėta nuostata atskleidžia ir šio principo turinį: „Šis principas reiškia, kad administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs“. Civilinio kodekso 1.5 straipsnio 1 dalis įtvirtina, jog civilinių teisių santykių subjektai, įgyvendindami savo teises bei atlikdami pareigas, privalo veikti pagal teisingumo, protingumo ir sąžiningumo reikalavimus.

Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, jog šioje byloje tirs, ar Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktai neprieštarauja teisinės valstybės principui ir Mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnio 1 daliai, taip pat, ar Metodikos 16.1.1 punktas neprieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktui bei Civilinio kodekso 1.5 straipsnio 1 daliai. Tokios yra šios norminės administracinės bylos ribos.

### III.

Nagrinėjamos bylos kontekste išplėstinė teisėjų kolegija visų pirma atkreipia dėmesį, jog, kaip yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, aukštosios mokyklos (ir valstybinės, ir nevalstybinės) pagal Konstituciją ne tik naudojami autonomija, bet ir vykdo svarbią socialinę funkciją – teikia aukštąjį išsilavinimą. Aukštųjų mokyklų autonomija negali būti nesiejama su jų misija rengti aukštąjį išsilavinimą įgijusius įvairių sričių specialistus, atitinkančius visuomenės ir valstybės poreikius, taigi ir su didele aukštųjų mokyklų atsakomybe už aukštojo mokslo kokybę (Konstitucinio Teismo 2008 m. vasario 1 d. sprendimas). Aukštųjų mokyklų misija rengti aukštąjį išsilavinimą įgijusius įvairių sričių specialistus, atitinkančius visuomenės ir valstybės poreikius, suponuoja aukštųjų mokyklų atsakomybę už tai, kad studijuojantiems asmenims būtų suteiktas kokybiškas, visuomenės ir valstybės poreikius atitinkantis išsilavinimas (Konstitucinio Teismo 2009 m. spalio 28 d. sprendimas). Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, jog nustatant aukštojo mokslo finansavimo modelį ir teisės aktais reguliuojant su tuo susijusius santykius, būtina atsižvelgti į tai, kad valstybės nustatytus kokybės standartus atitinkantį aukštąjį išsilavinimą gali

suteikti aukštosios mokyklos, turinčios aukštos kvalifikacijos dėstytojus, reikiamą mokymo bazę, būtiną infrastruktūrą ir pan. (Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 20 d. nutarimas).

Pagal Mokslo ir studijų įstatymo preambulę, mokslo ir studijų misija – padėti užtikrinti šalies visuomenės, kultūros ir ūkio klestėjimą, būti kiekvieno Lietuvos Respublikos piliečio visaverčio gyvenimo atrama ir paskata, tenkinti prigimtinį pažinimo troškimą. Lietuvos mokslo ir studijų politika laiduoja mokslo ir studijų kokybę, visų šalies piliečių lygias teises įgyti aukštąjį išsilavinimą ir sąlygas geriausiems dirbti mokslinį darbą, siekti mokslinio ir kūrybinio tobulėjimo, rūpinasi mokslo ir studijų sistemos atitiktimi visuomenės ir ūkio poreikiams, remia jos atvirumą ir integraciją į tarptautinę mokslinių tyrimų ir aukštojo mokslo erdvę. Darni mokslo ir studijų sistema grindžia žinių visuomenės plėtotę, žiniomis grįstos ekonomikos stiprėjimą ir darnų šalies vystymąsi, dinamišką ir konkurencingą šalies ūkio gyvenimą, socialinę ir ekonominę gerovę; ugdo kūrybingą, išsilavinusią, orią, etiškai atsakingą, pilietišką, savarankišką ir verslią asmenybę, puoselėja civilizacinę Lietuvos tapatybę, palaiko, plėtoja ir kuria šalies ir pasaulio kultūros tradicijas.

Taigi aukštojo mokslo kokybę laikytina vienu iš švietimo srities prioritetų, be kurio ne tik nebūtų patenkinti visuomenės lūkesčiai, bet ir apskritai sunkiai įgyvendinamu taptų šalies visuomenės, ūkio, kultūros klestėjimas bei darnios mokslo ir studijų sistemos egzistavimas. Siekiant įgyvendinti ir užtikrinti Mokslo ir studijų įstatymo preambulėje laiduojamą mokslo ir studijų kokybę, Mokslo ir studijų įstatyme, be kita ko, yra pabrėžiama aukštosios mokyklos autonomijos ir atskaitomybės vienovė ir darna (Mokslo ir studijų įstatymo 7 str.). Nors pripažįstama, kad aukštoji mokykla turi autonomiją, apimančią akademinę, administracinę, ūkio ir finansų tvarkymo veiklą, grindžiamą savivaldos principu ir akademinę laisvę, tačiau Konstitucijos, Mokslo ir studijų įstatymo bei kitų įstatymų nustatyta tvarka aukštosios mokyklos autonomija derinama su atskaitomybe visuomenei, steigėjams ir juridinio asmens dalyviams (Mokslo ir studijų įstatymo 7 str. 1 d.).

Aukštosios mokyklos atskaitomybė, be kita ko, yra vykdoma per priežiūrą, kuri apima švietimo ir mokslo prieinamumo ir kokybės stebėseną, aukštųjų mokyklų, mokslo ir studijų politiką įgyvendinančių institucijų konsultavimą, prevencinių priemonių vykdymą, aukštųjų mokyklų vertinimą ir akreditavimą, poveikio priemonių taikymą, švietimo ir mokslo veiklos kokybės gerinimo skatinimą ir kitas įstatymų numatytas priemones. Valstybinę aukštųjų mokyklų veiklos priežiūrą atlieka Švietimo ir mokslo ministerija ir kitos įstatymais ir kitais teisės aktais įgaliotos institucijos ir įstaigos Vyriausybės nustatyta tvarka (Mokslo ir studijų įstatymo 7 str. 4 d.).

Mokslo ir studijų kokybės užtikrinimą detalčiai apibrėžia Mokslo ir studijų įstatymo 40 straipsnis. Jo 2 dalis įtvirtina, kad mokslo (meno) veiklos ir studijų kokybę užtikrinama per mokslo ir studijų institucijų vidines kokybės užtikrinimo sistemas, išorinį studijų programų vertinimą ir akreditavimą, išorinį mokslinės veiklos vertinimą ir išorinį mokslo ir studijų institucijų įvertinimą ir (arba) akreditavimą. Pagal to paties straipsnio 3 dalį, išorinio vertinimo paskirtis – remiantis išorinio vertinimo išvadamis nustatyti mokslo ir studijų institucijų veiklos kokybę, teikti rekomendacijas gerinti jų kokybę, ugdyti mokslo ir studijų kokybės užtikrinimo kultūrą.

Pažymėtina, jog mokslo ir studijų institucijų veiklos išorinis vertinimas, kaip mokslo ir studijų kokybės užtikrinimo priemonė, buvo įvestas tik priėmus naujos redakcijos Mokslo ir studijų įstatymą (Žin., 2009, Nr. XI-242). Iki tol tokio pobūdžio mokslo ir studijų institucijų vertinimas nebuvo atliekamas. Kaip nustato Mokslo ir studijų įstatymo 43 straipsnio 1 dalis, aukštųjų mokyklų ir valstybinių mokslinių tyrimų institutų veiklos išorinis vertinimas atliekamas siekiant gerinti jų veiklos kokybę ir įgyvendinti atskaitomybę. Jį kas šešeri metai inicijuoja Švietimo ir mokslo ministerija, įtraukdama ekspertus iš užsienio valstybių. Aukštųjų mokyklų veiklos išorinį vertinimą reglamentuoja Aukštųjų mokyklų išorinio vertinimo tvarkos aprašas, patvirtintas 2010 m. rugsėjo 22 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 1317 (toliau – ir Aprašas).

Pagal Aprašo 9 punktą išorinis aukštosios mokyklos vertinimas apima realiųjų išteklių vertinimą ir veiklos atitikties vertinimą. Realiųjų išteklių vertinimas remiasi aukštosios mokyklos finansinėmis ataskaitomis, oficialiais statistiniais duomenimis ir aukštųjų mokyklų apklausos rezultatais, o realieji ištekliai vertinami realiųjų išteklių metodikoje nustatyta tvarka. Realieji ištekliai gali būti įvertinami teigiamai arba neigiamai – tam, kad aukštoji mokykla būtų įvertinta teigiamai, ji turi laikytis realiųjų išteklių vertinimo metodikoje nustatytų procedūrų, taip pat turi būti

įvertintos teigiamai visos realiųjų išteklių vertinamosios sritys (Aprašo 11 p.). Realiųjų išteklių įvertinimo rezultatas yra labai svarbus galutiniam aukštosios mokyklos veiklos išorinio vertinimo rezultatui – aukštoji mokykla gali būti įvertinta teigiamai tik tuo atveju, jei jos realieji ištekliai yra įvertinti teigiamai (Aprašo 21.2 p.).

Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog aukštųjų mokyklų veiklos išorinio vertinimo rezultatai lemia tolimesnę aukštosios mokyklos veiklą bei turi įtakos jos akreditacijai. Tiek Mokslo ir studijų įstatymo 43 straipsnio 3 dalis, tiek Aprašo 24 punktą įtvirtina, jog aukštosios mokyklos veiklą įvertinus neigiamai, per 2 metus yra inicijuojamas pakartotinis jos veiklos vertinimas. Jeigu ir po pakartotinio vertinimo aukštosios mokyklos veikla yra įvertinama neigiamai, kitas aukštosios mokyklos vertinimas neatliekamas – Švietimo ir mokslo ministerija priima sprendimą dėl išduoto leidimo vykdyti studijas ir su studijomis susijusią veiklą panaikinimo.

Atkreiptinas dėmesys, jog remiantis išorinio vertinimo išvadamis aukštoji mokykla yra reguliariai akredituojama (Mokslo ir studijų įstatymo 44 str. 1 d.). Aukštųjų mokyklų akreditavimo tvarkos aprašo, patvirtinto 2010 m. rugsėjo 22 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 1317 (toliau – ir Akreditavimo tvarkos aprašas), 7 punktą įtvirtina, jog aukštąją mokyklą išorinio vertinimo metu įvertinus teigiamai, ji akredituojama 6 metams, o neigiamo įvertinimo atveju ji akredituojama 3 metams.

Iš to, kas išdėstyta, matyti, jog aukštųjų mokyklų veiklos išorinis vertinimas, o kartu – ir jo sudedamąja dalimi esantis aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimas, yra ne tik aukštųjų mokyklų veiklos kokybę padedantis užtikrinti instrumentas, bet taip pat ir itin svarbi procedūra, nulemianti jų tolesnės veiklos galimybes. Atsižvelgiant į tai, išplėstinės teisėjų kolegijos nuomone, tokia procedūra turi būti atliekama pagal itin kruopščiai nustatytus objektyvius kriterijus ir laikantis griežtos vertinimo tvarkos, kuri užtikrintų objektyvių, realių padėčių atspindinčių išorinio vertinimo rezultatų gavimą. Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, kad aptartas vertinimas sukelia rimtas pasekmes aukštosios mokyklos veiklai, todėl jam keltini itin aukšti standartai. Tokio pobūdžio aukštųjų mokyklų vertinimas, skirtas užtikrinti jų veiklos kokybę, kartu negali pažeisti aukštųjų mokyklų teisių ir nustatyti joms neįmanomų ar akivaizdžiai neproporcingų reikalavimų.

Nagrinėjamos bylos kontekste pažymėtina, jog, kaip jau minėta, atliekant realiųjų išteklių vertinimą, yra vadovaujama ginčijamu Įsakymu patvirtinta Metodika (Aprašo 4 p.). Patvirtinti šią Metodiką Švietimo ir mokslo ministerijai buvo pavesta 2010 m. rugsėjo 22 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 1317, kuriuo taip pat buvo patvirtinti ir jau minėti Aprašas bei Akreditavimo tvarkos aprašas. Įsakyme taip pat buvo nustatytas ir specialus Metodikos taikymas (o kartu – ir specialus realiųjų išteklių vertinimo atlikimas, naudojant duomenis už ankstesnius metus) tam tikrą laikotarpį po jos patvirtinimo. Atsižvelgdama į aptartus aukštųjų mokyklų realiųjų išteklių vertinimo bei veiklos išorinio vertinimo tikslus ir pasekmes, taip pat į jau minėtą šių vertinimų atlikimo objektyvumo ir apibrėžtumo poreikį, išplėstinė teisėjų kolegija spręš, ar šiuo atveju, priimant ginčijamas Įsakymo ir juo patvirtintos Metodikos nuostatas, nebuvo nukrypta nuo aukštesnės galios teisės aktu, visų pirma – Konstitucijos, reikalavimų.

#### IV.

Minėta, jog nagrinėjamoje byloje pareiškėjas abejoja Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktų teisėtumu iš esmės dėl to, jog jais buvo nustatyta, kad pagal Metodikoje nustatytus rodiklius universitetai bus vertinami ir už ankstesnius, iki Metodikos patvirtinimo buvusius metus. Kitaip sakant, taikant Metodiką, bus vertinami ir naudojami vertinimui reikalingi aukštųjų mokyklų duomenys, objektyviai atsiradę dar iki Metodikos patvirtinimo. Kaip minėta, šioje byloje tikrintina, ar paminėtos nuostatos neprieštarauja teisinės valstybės principui, apimančiam principą, jog įstatymai atgal negalioja (*lex retro non agit*), bei Mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtintam aukštųjų mokyklų autonomijos principui.

Atsižvelgdama į tai, kad pareiškėjui kyla abejonės dėl Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktų atitikties *lex retro non agit* principui, išplėstinė teisėjų kolegija visų pirma plačiau atskleis šio principo turinį, išplėtotą Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje.



Konstitucija yra vientisas aktas, Konstitucijos principai ir normos sudaro darnią sistemą (Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas). Konstitucinis teisinės valstybės principas – tai universalus principas, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija. Teisinės valstybės principo turinys atsiskleidžia įvairiose Konstitucijos nuostatose ir yra aiškintinas neatsiejamai nuo Konstitucijos preambulėje skelbiamo atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės siekio. Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios ir kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos teisei, kad Konstitucija turi aukščiausią teisinę galią ir kad visi teisės aktai turi atitikti Konstituciją (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas).

Neatsiejami teisinės valstybės principo elementai yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas. Neužtikrinus teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise (Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas ne kartą konstatavo, kad įstatymais nustačius asmenims tam tikrą teisę, tos teisės suteikimo pagrindus, sąlygas ir tvarką, valstybei kyla pareiga santykiuose laikytis teisėtų lūkesčių apsaugos ir teisinio tikrumo konstitucinių principų (pvz., Konstitucinio Teismo 2003 m. liepos 4 d., 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimai). Teisėtų lūkesčių apsaugos principas siejasi su visų valstybės institucijų pareiga laikytis priimtų įsipareigojimų. Šis principas taip pat reiškia įgytų teisių apsaugą, t. y. asmenys turi teisę pagrįstai tikėtis, kad jų pagal galiojančius teisės aktus įgytos teisės bus išlaikytos nustatyta laiką ir galės būti realiai įgyvendinamos (Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas).

Teisinis reguliavimas privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai. Teisės norminiai aktai turi būti nustatyta tvarka paskelbiami, ir su jais turi turėti galimybę susipažinti visi teisiųjų santykių subjektai. Konstitucinis Teismas 2001 m. liepos 12 d. nutarime yra konstatavęs, kad pagal šį principą teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos ir nepažeidžiant Konstitucijos principų bei normų, būtina *inter alia* laikytis principo *lex retro non agit*, teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių, turi būti užtikrinamas jurisprudencijos tęstinumas. Kitaip sakant, konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja reikalavimus įstatymų leidėjui nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris *inter alia* suteiktų galimybę teisiųjų santykių subjektams žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, kad jie galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus, teisės normos būtų nustatomos iš anksto (Konstitucinio Teismo 2011 m. gruodžio 22 d. nutarimas).

Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „Galioja tik paskelbti įstatymai“. Būtent joje atsispindi teisės principas, jog paskelbti įstatymai galioja į ateitį ir neturi grįžtamosios galios (*lex retro non agit*). Taigi įstatymai taikomi tiems faktams ir pasekmėms, kurios atsiranda po šių įstatymų įsigaliojimo. Reikalavimas, kad paskelbti įstatymai galiotų į ateitį ir neturėtų grįžtamosios galios – svarbi teisinio tikrumo prielaida, esminis teisės viešpatavimo, teisinės valstybės elementas (Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 11 d. nutarimas). Pagal *lex retro non agit* principą, nei įstatymu, nei poįstatyminiais aktais negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris įsiterptų į jau pasibaigusius teisinius santykius. Toks reguliavimas, kuris galėtų pakeisti teisės normas, kai reguliuojami santykiai jau yra užbaigti, sudarytų prielaidas paneigti asmenų teisėtus lūkesčius, teisinį tikrumą ir teisinį saugumą, konstitucinį teisingumo principą. Šios taisyklės išimtis galima tik tais atvejais, kai palengvinama teisės subjektų padėtis, kartu nepakenkiant kitiems teisės subjektams (*lex benignor retro agit*) (Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 29 d., 2011 m. spalio 25 d. nutarimai).

Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, išplėstinė teisėjų kolegija nagrinėjamos bylos kontekste pažymi, jog *lex retro non agit* principas būtų pažeistas tais atvejais, kai nustatomu teisiniu reguliavimu yra įsiterpiama į jau susiformavusius ir užbaigtus teisinius santykius, taip pat, kai tam tikros teisės normos taikomos faktams, kurie atsirado iki šių teisės normų įsigaliojimo.

Kaip minėta, nagrinėjamu atveju 2012 m. balandžio 6 d. Įsakymu buvo patvirtinta Metodika, kuri skirta nustatyti aukštosios mokyklos ar užsienio aukštosios mokyklos filialo Lietuvos Respublikoje realiųjų (materialiųjų ir žmogiškųjų) išteklių vertinimo principus, vertinimo sritis,

vertinimo eigą ir rodiklius. Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktai iš esmės apibrėžia, kaip bus atliekamas 2011 m. aukštųjų mokyklų realiųjų išteklių vertinimas, t. y. jam bus naudojami duomenys už 2008, 2009 ir 2010 metus (išskyrus tam tikrus Metodikos punktus, pagal kuriuos vertinimas bus atliekamas naudojant duomenis nuo 2009 metų), o aukštosios mokyklos duomenis už 2011 m. pateikia iki 2012 m. balandžio 23 dienos. Pareiškėjo nuomone, tokiu reguliavimu nustatomas aukštųjų mokyklų duomenų, objektyviai atsiradusių iki Metodikos patvirtinimo, vertinimas pagal vėliau Metodikoje numatytus kriterijus.

Išplėstinė teisėjų kolegija šiuo aspektu pažymi, jog Metodikos 2 punktą nustato, kad aukštosios mokyklos realiųjų išteklių įvertinimo tikslas – įvertinti aukštosios mokyklos realiųjų išteklių atitiktį Metodikoje nustatytiems minimaliems studijų sąlygų ir organizavimo kokybės reikalavimams. Išplėstinės teisėjų kolegijos nuomone, jau vien Metodikoje įvardytas paminėto vertinimo tikslas suponuoja, jog aukštajai mokyklai yra nustatomi tam tikri reikalavimai, kuriuos ji turi atitikti tam, kad jos realieji ištekliai būtų įvertinti teigiamai. Ginčijamu Įsakymu nustatoma, jog remiantis 2008, 2009 ir 2010 metų duomenimis bus atliekamas aukštųjų mokyklų vertinimas pagal nurodytais metais dar neegzistavusią Metodiką ir joje įtvirtintus kriterijus, susiklostė situacija, jog yra tikrinama, ar aukštosios mokyklos atitinka reikalavimus, kurie aktualiu laikotarpiu dar nebuvo nustatyti.

Minėta, jog aukštųjų mokyklų realiųjų išteklių vertinimas ir jo rezultatai yra itin svarbūs aukštosios mokyklos veiklai, todėl vertinimo principai, sritys, eiga ir rodikliai, kuriuos nustato Metodika, privalo būti aiškiai apibrėžti ir žinomi iš anksto. Išplėstinės teisėjų kolegijos nuomone, aukštosioms mokykloms privalo būti sudaryta teisė iš anksto žinoti tuos kriterijus, pagal kuriuos jos bus vertinamos, kad galėtų per protingą laikotarpį savo veiklą ir išteklius nukreipti į reikalaujamus rodiklius. Aukštųjų mokyklų vertinimas pagal kelerių metų senumo duomenis, kurių atsiradimo metu aukštosioms mokykloms nebuvo nustatyti vertinimo metu keliami reikalavimai, gali ne tik neatspindėti realių aukštųjų mokyklų veiklos rezultatų, bet ir iškreipti tikrąją situaciją. Tokiu atveju pats vertinimas nebektų prasmės ir neįgyvendintų vieno iš pagrindinių jam keliamų tikslų pagerinti mokslo ir studijų institucijų veiklos kokybę (Mokslo ir studijų įstatymo 43 str. 1 d.).

Pažymėtina, jog atsakovas pabrėžia, kad Metodikoje nėra nustatomi nauji aukštųjų mokyklų vertinimo uždaviniai, vertinamosios sritys, kriterijai, o tik detalizuojami ir paaiškinami aukštųjų mokyklų vertinimo rodikliai. Be to, atsakovo nuomone, tikslaus kriterijų rinkinio, pagal kurį bus vertinami realieji ištekliai, nežinojimas iš anksto jokių būdu neatleidžia aukštosios mokyklos nuo pareigos siekti kuo geresnės kokybės visa savo veikla. Išplėstinė teisėjų kolegija taip pat atkreipia dėmesį į atsakovo argumentą, jog aukštųjų mokyklų vertinimu tėra siekiama nustatyti aukštosios mokyklos stipriąsias sritis ir informuoti aukštąsias mokyklas bei visuomenę apie sritis, kurias reikia tobulinti.

Išplėstinės teisėjų kolegijos nuomone, paminėtas tikslas jokių būdu nereiškia, kad nustatant aukštosios mokyklos veiklos išorinio vertinimo tvarką, gali būti nesilaikoma bendrųjų teisės principų ir reikalavimų teisės aktų leidybai. Be to, atsižvelgiant į jau aptartą vertinimo rezultatų įtaką aukštosios mokyklos veiklai, toks vertinimas nėra atliekamas vien informaciniais ar rekomendaciniais tikslais. Išplėstinė teisėjų kolegija taip pat pabrėžia, jog net ir tai, jog neigiamai įvertintos aukštosios mokyklos po pirmojo vertinimo nepatiria jokių tiesioginių pasekmių, dar nereiškia, kad neigiamas įvertinimas joms nėra reikšmingas. Visų pirma, neigiamai įvertintos aukštosios mokyklos yra akredituojamos tik trejiems metams, o teigiamai įvertintos aukštosios mokyklos – šešeriems metams. Be to, pabrėžtina, kad aukštosios mokyklos įvertinimo rezultatai yra skelbiami viešai (Aprašo 23 p.). Išplėstinės teisėjų kolegijos nuomone, neabejotina, jog neigiamas įvertinimas daro žalą aukštosios mokyklos reputacijai, gali nulemti stojančiųjų apsisprendimą rinktis kitas aukštąsias mokyklas. Tokiu būdu aukštosioms mokykloms yra apsunkinamas absolventų kvietimas studijuoti ir studentų priėmimas.

Atsižvelgdama į tai, išplėstinė teisėjų kolegija dar kartą pabrėžia, jog paminėto vertinimo atlikimui turi būti keliami itin aukšti objektyvumo ir išsamumo reikalavimai, jis turi būti nukreiptas į kiek įmanoma tikslesnių rezultatų gavimą. Išplėstinės teisėjų kolegijos nuomone, bendrasis kuo geresnės aukštųjų mokyklų veiklos kokybės reikalavimas pats savaime neapima reikalavimo

aukštosioms mokykloms atitikti tam tikrus konkrečius rodiklius, kurių neatitikusi aukštoji mokykla patirtų rimtas neigiamas pasekmes savo veiklai. Tai, kad Metodikoje yra nustatyti detalūs aukštųjų mokyklų vertinimo rodikliai, kuriuos aukštoji mokykla privalo atitikti tam, kad jos veikla būtų įvertinta teigiamai, suponuoja tai, jog iki Metodikos patvirtinimo objektyviai atsiradę duomenys negali būti vertinami pagal paminėtus rodiklius. Šiuo atveju bendrasis reikalavimas užtikrinti savo veiklos kokybę, taip pat ir kituose teisės aktuose (Apraše) nustatyti abstraktūs vertinimo uždaviniai, sritys, kriterijai, išplėstinės teisėjų kolegijos nuomone, yra pernelyg nekonkretūs, jog pagal juos būtų galima reikalauti iš aukštųjų mokyklų atitikti tam tikrus konkrečius rodiklius ir tokios atitikties ar neatitikties pagrindu spręsti dėl aukštosios mokyklos veiklos galimybių.

Apibendrinama tai, kas išdėstyta, bei atsižvelgdama į aptartą teisinės valstybės principo ir jį sudarančio *lex retro non agit* principo turinį, išplėstinė teisėjų kolegija daro išvadą, kad Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktais įtvirtinta situacija, jog aukštųjų mokyklų realieji ištekčiai vertinami pagal duomenis, kurių atsiradimo metu dar nebuvo nustatyti jų vertinimo pagrindai, nėra suderinama su paminėtų principų turiniu. Tokiu reguliavimu pažeidžiami aukštųjų mokyklų teisėti interesai ir teisėti lūkesčiai, joms nesudaroma galimybė žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, kad galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus. Be to, tokiu teisiniu reguliavimu, koks yra įtvirtintas ginčijamuose Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktuose, gali būti sukuriama ir prielaidos aukštųjų mokyklų tarpusavio diskriminacijai tuo atveju, jei tam tikrų kriterijų pritaikymas, vertinant ankstesnių metų duomenis, vienoms aukštosioms mokykloms būtų palankesnis nei kitoms. Atsižvelgdama į tai, išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, jog Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktai yra neteisėti – jie prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui.

Pareiškėjai savo pareiškime taip pat kelia klausimą dėl Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktų atitikties ir Mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtintam aukštųjų mokyklų autonomijos principui.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gegužės 11 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-02/2006 konstatuota, kad kai yra keliamas norminio administracinio akto atitikties keliems aukštesnės galios teisės aktams (jų dalims) ar kelioms to paties teisės akto nuostatoms klausimas, norminio administracinio akto teisėtumo bylą nagrinėjantis administracinis teismas, konstatavęs norminio administracinio akto prieštaravimą vienai aukštesnės galios teisės akto nuostatai, nebepivalo tirti norminio administracinio akto teisėtumo kitų aukštesnės galios teisės aktų nuostatų atžvilgiu. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 116 straipsnio 1 dalį, norminis administracinis aktas (ar jo dalis) laikomas panaikintu ir paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl atitinkamo norminio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu, nepriklausomai nuo to, keliems aukštesnės galios teisės aktams ar jų dalims prieštarauja ginčijamas norminis administracinis aktas.

Tad, atsižvelgiant į tai, kas paminėta, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinei teisėjų kolegijai šioje byloje konstatavus, kad Įsakymo 2.4 ir 2.5 punktai prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, nėra pagrindo tirti šių nuostatų atitikties Mokslo ir studijų įstatymo 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtintam aukštųjų mokyklų autonomijos principui.

## V.

Byloje ginčijamas Metodikos 16.1.1 punktas apibrėžia, kaip apskaičiuojamas vienas iš rodiklių, pagal kuriuos nustatomi aukštosios mokyklos priimamų studijuoti asmenų akademinis pasirengimas ir pasirenkamų studijų motyvacija, studentų skaičiaus kaita, t. y. ataskaitiniais metais nutraukusiųjų studijas skaičiaus ir bendro studentų skaičiaus santykio rodiklis. Pagal paminėtą Metodikos 16.1.1 punktą, šis rodiklis apskaičiuojamas pagal studijų pakopas ataskaitiniais metais nutraukusiųjų studijas skaičiaus srityje ir bendro studentų skaičiaus srityje santykį padauginus iš studentų dalies studijų srityje ir juos sudedant.

Pareiškėjas šio Metodikos punkto teisėtumu abejoja dėl kelių aspektų. Visų pirma, anot pareiškėjo, nutraukusiųjų studijas asmenų motyvacija aukštajai mokyklai nėra žinoma, todėl šis rodiklis negali būti vienareikšmiškai siejamas su priimamų studijuoti asmenų akademinio pasirengimu ir pasirenkamų studijų motyvacija. Pareiškėjas taip pat nurodo, jog paminėtame

Metodikos punkte neišskiriamos pasiėmusių akademines atostogas ir mirusių studentų grupės, ir todėl šie studentai nepagrįstai priskiriami prie nutraukusiųjų studijas asmenų. Pareiškėjo nuomone, dėl šių motyvų Metodikos 16.1.1 punktas nėra objektyvus, neatspindi ir iškreipia aukštosios mokyklos realiuosius išteklius, todėl jis prieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktui, pagal kurį viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujami objektyvumo principu, taip pat Civilinio kodekso 1.5 straipsnio 1 daliai, pagal kurią civilinių teisiųjų santykių subjektai, įgyvendindami savo teises bei atlikdami pareigas, privalo veikti pagal teisingumo, protingumo ir sąžiningumo reikalavimus.

Visų pirma išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog Civilinis kodeksas yra civiliniams teisiniams santykiams taikytinas teisės aktas (Civilinio kodekso 4 str.). Pagal Civilinio kodekso 1.1 straipsnį, Civilinis kodeksas reglamentuoja asmenų turtinius santykius ir su šiais santykiais susijusius asmeninius neturtinius santykius, taip pat šeimos santykius, o įstatymų nustatytais atvejais šis kodeksas taip pat reglamentuoja ir kitokius asmeninius neturtinius santykius. Išplėstinė teisėjų kolegija atkreipia dėmesį, jog nagrinėjamoje norminėje administracinėje byloje teismas tikrina, ar aukštesnės galios teisės aktams neprieštarauja viešojo administravimo subjekto (švietimo ir mokslo ministro) patvirtintas teisės aktas – Metodika. Viešojo administravimo subjektų atliekamą viešąjį administravimą reguliuoja viešosios, o ne civilinės teisės normos. Pareiškėjas šiuo atveju nepateikė jokių argumentų, kodėl nagrinėjamoje byloje vertinant viešojo administravimo subjekto veiklą, t. y. jo išleistą norminį teisės aktą, turėtų būti vadovaujama ne viešosios teisės, o civilinės teisės normomis. Išplėstinė teisėjų kolegijos nuomone, nėra jokio pagrindo vertinti Metodikos 16.1.1 punkto atitiktį Civilinio kodekso nuostatomis, kadangi Metodikos patvirtinimas, kaip viešojo administravimo subjekto veiksmas, šio kodekso normomis nėra reglamentuojamas ir jų saistomas. Atsižvelgdama į tai, išplėstinė teisėjų kolegija tirs Metodikos 16.1.1 punkto atitiktį tik Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktui, t. y. ar paminėtu Metodikos punktu nebuvo pažeistas vienas iš viešojo administravimo principų – objektyvumo principas.

Iš pareiškėjo pareiškimo matyti, jog jis iš esmės abejoja Metodikos 16.1.1 punkto teisėtumu todėl, kad apskaičiuojant paminėtą rodiklį yra naudojamas nutraukusiųjų studijas studentų skaičius. Metodikos 16.1.2 punktas įtvirtina, kad nutraukusiais studijas yra laikomi tie asmenys, kurių studijų sutartys buvo nutrauktos per ataskaitinį laikotarpį. Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog lingvistiniu aspektu sąvoka „nutraukusieji studijas“ aiškintina kaip apimanti tuos studentus, kurie patys nutraukė studijas. Toks šios sąvokos aiškinimas leidžia daryti išvadą, jog ji neapima pareiškėjo nurodomų mirusių studentų arba studentų, kurie yra išėję akademinių atostogų – jie savo iniciatyva studijų sutarčių nėra nutraukę. Atsižvelgdama į tai, išplėstinė teisėjų kolegija atmeta kaip nepagrįstus pareiškėjo argumentus dėl to, jog Metodikos 16.1.1 punktas prieštarauja objektyvumo principui dėl išėjusių akademinių atostogų ar mirusių studentų priskyrimo prie nutraukusiųjų studijas. Išplėstinė teisėjų kolegija taip pat atkreipia dėmesį, jog galbūt neteisingas šios normos aiškinimas ir taikymas praktikoje nesudaro pagrindo pripažinti pačią normą prieštaraujančia aukštesnės galios teisės aktams.

Pareiškėjas taip pat abejoja Metodikos 16.1.1 punkto teisėtumu dėl to, jog pagal jį rodiklio apskaičiavimui naudojami duomenys apie visus per ataskaitinį laikotarpį nutraukusius studijas studentus, nepriklausomai nuo studijų nutraukimo priežasčių. Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog iš tikrųjų pagal ginčijamą teisinį reguliavimą studentai gali nutraukti studijas dėl įvairių priežasčių, ir jos aukštajai mokyklai nėra žinomos. Kartu pripažintina, kad pagal Metodikos 16.1.1 punkte pateiktą rodiklio apskaičiavimo formulę į nutraukusiųjų studijas asmenų skaičių gali patekti ir dėl asmeninių priežasčių studijas nutraukiantys asmenys. Tačiau šiuo aspektu pažymėtina, jog pagal Metodiką aukštosioms mokykloms yra nustatytos tam tikros minimalios ir maksimalios ribos pagal studijų sritis, kurių neperžengianti aukštoji mokykla gauna teigiamą aptariamo rodiklio įvertinimą (Metodikos 16.1.3–16.1.6 punktai). Taigi pagal Metodiką nereikalaujama pasiekti nulinio nutraukusiųjų studijas studentų skaičiaus – iš to galima daryti prielaidą, jog tie atvejai, kai studijos yra nutraukiamos ne dėl su aukštosios mokyklos veikla susijusių priežasčių, patenka į Metodikos nustatytas leistinas ribas. Be to, atkreiptinas dėmesys ir į tai, jog išvados dėl aukštosios mokyklos priimamų studijuoti asmenų akademinio pasirengimo ir pasirenkamų studijų motyvacijos, studentų

skaičiaus kaitos daromos tik tuomet, kai įvertinami visi Metodikos 16 punkte nustatyti rodikliai, t. y. neigiamas 16.1 punkte įtvirtinto rodiklio įvertinimas pats savaime dar nesukelia neigiamų pasekmių aukštajai mokyklai. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, išplėstinė teisėjų kolegija nepritaria pareiškėjo argumentams, jog dėl Metodikos 16.1.1 punkte įtvirtintos rodiklio apskaičiavimo formulės šis rodiklis negali būti siejamas su priimamų studijuoti asmenų akademinio pasirengimu ir pasirenkamų studijų motyvacija, studentų skaičiaus kaita, jog jis neatspindi ar iškreipia aukštosios mokyklos realiuosius išteklius.

Be to, vertindama Metodikos atitiktį Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktui, išplėstinė teisėjų kolegija pabrėžia, jog pagal šią teisės normą objektyvumo principas viešojo administravimo subjektų veikloje reiškia, kad administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs. Vadinasi, objektyvumo kriterijus pagal šią normą yra taikomas viešojo administravimo veiklai, viešajam reglamentavimui, kaip procesui, o ne konkrečios teisės normos turiniui. Pažymėtina, kad pareiškėjas byloje nepateikė jokių pagrįstų argumentų, jog švietimo ir mokslo ministras, nustatydamas Metodikos 16.1.1 punkte įtvirtintą rodiklio apskaičiavimo formulę, neveikė objektyviai ir nešališkai. Tokių duomenų, nagrinėdamas šią norminę administracinę bylą, nenustatė ir teismas. Iš to, kas išdėstyta, išplėstinė teisėjų kolegija daro išvadą, jog nėra pagrindo pripažinti, kad Metodikos 16.1.1 punkte įtvirtinto rodiklio apskaičiavimas naudojant nutraukusiųjų studijas asmenų skaičių, neatsižvelgiant į studijų nutraukimo priežastis, yra neteisėtas ir prieštaraujantis Viešojo administravimo įstatyme nustatytam objektyvumo principui.

Išplėstinė teisėjų kolegija, nenustačiusi pagrindo pripažinti Metodikos 16.1.1 punktą nesuderinamu su viešojo administravimo subjektų veiklai keliamu objektyvumo reikalavimu, konstatuoja, kad Metodikos 16.1.1 punktas neprieštaruoja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punktui.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 115 straipsnio 1 dalies 2 punktu, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija

n u s p r e n d ž i a :

Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2012 m. balandžio 6 d. įsakymo Nr. V-636 „Dėl švietimo ir mokslo ministro 2011 m. liepos 1 d. įsakymo Nr. V-1170 „Dėl Aukštosios mokyklos realiųjų išteklių vertinimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“ 2.4 ir 2.5 punktai prieštaruoja konstituciniam teisinės valstybės principui.

Sprendimas skelbiamas leidinyje „Valstybės žinios“.

Sprendimas neskundžiamas.

Teisėjai

Laimutis Alechnavičius

Irmantas Jarukaitis

Dainius Raižys

Ričardas Piličiauskas

Virginija Volskienė