



LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

NUTARTIS LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2015 m. balandžio 2 d.
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Laimučio Alechnavičiaus (kolegijos pirmininkas), Artūro Drigoto (pranešėjas) ir Ramūno Gadliausko, rašytiniame teismo posėdyje apeliacine tvarka išnagrinėjo administracinę bylą pagal pareiškėjo Vyriausybės atstovo Vilniaus apskrityje apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2014 m. lapkričio 4 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Vyriausybės atstovo Vilniaus apskrityje pareiškimą atsakovui Vilniaus miesto savivaldybės tarybai dėl norminio teisės akto teisėtumo ištyrimo.

Teisėjų kolegija

n u s t a t ė:

I.

1. Pareiškėjas Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje (toliau – ir Vyriausybės atstovas) kreipėsi į Vilniaus apygardos administracinį teismą, prašydamas ištirti, ar: 1) Vilniaus miesto savivaldybės tarybos (toliau – ir Taryba) 2013 m. gruodžio 11 d. sprendimu Nr. 1-1581 patvirtinto Socialinės pašalpos ir būsto šildymo išlaidų, išlaidų geriamajam vandeniui ir išlaidų karštam vandeniui kompensacijų nepasiturintiems gyventojams Vilniaus miesto savivaldybėje skyrimo ir teikimo tvarkos aprašo (toliau – ir Aprašas) 19.14 punkto nuostata „su kuriuo (-iais) Vilniaus miesto savivaldybės administracija yra sudariusi paslaugų teikimo sutartį“ atitinka Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – ir Viešojo administravimo įstatymas) 3 straipsnio 1 dalies 3 punkte, Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo (toliau – ir Teisėkūros pagrindų įstatymas) 3 straipsnio 2 dalies 2 punkte įtvirtintą proporcingumo principą bei Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 3 punkte įtvirtintą pagarbos asmens teisėms ir laisvėms principą, o pripažinus prieštaraujančia – laikyti ją panaikinta; 2) Aprašo 44 ir 69 punktai (*inter alia*, visas Aprašas) tiek, kiek nustatytas tik vienas socialinės pašalpos / kompensacijos pervedimo (išmokėjimo) būdas ir nenustatyti kiti paskirtų socialinių pašalpų / kompensacijų išmokėjimo būdai, atitinka Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 3 punkte, Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 2 punkte įtvirtintą proporcingumo principą, Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 3 punkte įtvirtintą pagarbos asmens teisėms ir laisvėms principą, sutarties laisvės bei įstatymo viršenybės principus.

2. Vilniaus apygardos administraciniame teisme 2014 m. rugsėjo 22 d. buvo gautas Vyriausybės atstovo pareiškimas, kuriuo jis atsisakė reikalavimo ištirti Aprašo 19.14 punkto atitiktį aukštesnės galios teisės aktams.

3. Prašyme pareiškėjas paaiškino, kad Aprašo 44 punkte nustatyta, jog Finansų departamentas paskirtas socialines pašalpas perveda iki einamojo mėnesio 25 dienos į gavėjų nurodytas sąskaitas Lietuvos Respublikos teritorijoje esančiuose bankuose ar bankų skyriuose, t. y. nustatytas tik vienas socialinės pašalpos išmokėjimo būdas. Tam, kad asmuo galėtų gauti socialinę pašalpą, jis turi turėti sąskaitą Lietuvos teritorijoje esančiuose bankuose ar jų skyriuose. Kitoks socialinės pašalpos išmokėjimo būdas Apraše nėra nurodytas. Aprašo 69 punktą taip pat nustato tik vieną kompensacijos išmokėjimo būdą, t. y. nustato, kad Finansų departamentas apskaičiuotų kompensacijų, nustatytų Aprašo 66 ir 67.1 punktuose, sumas perveda į gavėjų nurodytas sąskaitas Lietuvos Respublikos teritorijoje esančiuose bankuose. Pasak pareiškėjo, savivaldybių institucijos, įgyvendindamos joms suteiktus įgaliojimus, privalo veikti pagal įstatymų ir kitų teisės aktų apibrėžtą kompetenciją, o teisinės valstybės principas reikalauja, kad teisėkūros subjektų priimti teisės aktai atitiktų tiek aukštesnės galios teisės aktų nuostatas, tiek teisės principus, ir draudžia be objektyvaus pagrindo riboti asmenų teises. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 3 punkte įtvirtintas proporcingumo principas reiškia, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus. Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 2 punkte įtvirtintas proporcingumo principas reiškia, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią naštą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti, o 3 punkte įtvirtintas pagarbos asmens teisėms ir laisvėms principas reiškia, kad teisės aktų nuostatos turi užtikrinti ir negali paneigti Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – ir Konstitucija), Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų asmenų teisių ir laisvių, teisėtų interesų. Pagal oficialiąją konstitucinę doktriną, proporcingumo principas, kaip vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų, reiškia, kad teisės aktuose nustatytos priemonės turi atitikti teisėtus ir visuomenei svarbius tikslus, šios priemonės turi būti būtinos minėtiems tikslams pasiekti ir šios priemonės neturi varžyti asmens teisių ir laisvių akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti (Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d., 2010 m. birželio 29 d., 2011 m. lapkričio 17 d., 2012 m. vasario 6 d., 2012 m. spalio 31 d. nutarimai). Tai suponuoja išvadą, kad negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo įstatymo nustatytais pagrindais ir sąlygomis skiriamos socialinės paramos mokėjimas būtų susietas su neproporcingomis mokėjimo sąlygomis, sudarančiomis prielaidas pasunkinti teisės gauti socialinę paramą įgyvendinimą. Įstatymų leidėjas, įtvirtindamas asmenų teisę gauti socialinę paramą įstatymo nustatytais atvejais ir sąlygomis, suteikė suinteresuotiems asmenims lūkestį, kad įstatymo nustatytais pagrindais ir sąlygomis skiriamos socialinės pašalpos / kompensacijos bus mokamos be jokių papildomų sąlygų, kurios galėtų apsunkinti minėtos teisės įgyvendinimą. Tokį lūkestį patvirtina ir socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. birželio 27 d. įsakymo Nr. A1-183 1.4 punktu patvirtintų Prašymo-paraiškos piniginei socialinei paramai gauti formų (toliau – ir Forma) (pvz., Formos (SP-4) IV dalies „Piniginės socialinės paramos teikimas“ 1 punktas) nuostatos, kad asmens pasirinkimu pinigine socialine parama mokama banke, savivaldybės (seniūnijos) kasoje arba pašto skyriuje. Socialinės pašalpos / kompensacijos mokėjimas tik vienu iš Formoje nurodytų mokėjimo būdų (t. y. paskirtos pašalpos / kompensacijos pervedimas į pašalpos / kompensacijos gavėjo turimą asmeninę sąskaitą Lietuvos Respublikos teritorijoje esančiame banke) neproporcingai apsunkina socialinės pašalpos / kompensacijos gavimą ir daro jį apskritai neįmanomu tais atvejais, kai pašalpos / kompensacijos gavėjas neturi asmeninės sąskaitos banke (konkrečiame banke) arba asmens galimybės pasinaudoti turima sąskaita banke dėl objektyvių aplinkybių (pvz., sveikatos būklės ar banko veiklos) yra ribotos. Vilniaus miesto savivaldybės taryba, be objektyvios būtinybės Aprašo 44 bei 69 punktuose nustatydamas tik vieną socialinės pašalpos / kompensacijos pervedimo (išmokėjimo) būdą, pažeidė proporcingumo principą ir nustatė neproporcingas socialinės pašalpos / kompensacijos mokėjimo sąlygas (reikalavimus) bei sudarė prielaidas apsunkinti asmens galimybes gauti jam skirtą socialinę paramą. Pareiškėjas pažymėjo, kad ginčijamuose Aprašo punktuose nustatytas socialinės pašalpos / kompensacijos išmokėjimo

būdas – pervedimas į banko sąskaitas – kartu reiškia ir įpareigojimą socialinės pašalpos / kompensacijos gavėjui sudaryti banko sąskaitos sutartį (Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – ir CK) 6.913 str.), nes asmuo, norėdamas įgyvendinti teisę į socialinę pašalpą, neturi kito pasirinkimo, kaip tik sudaryti minėtą sutartį. O tai, Vyriausybės atstovo manymu, pažeidžia CK 6.156 straipsnyje įtvirtintą sutarties laisvės principą – teisę laisvai sudaryti sutartis. CK 6.156 straipsnio 2 dalyje *expressis verbis* nurodyta, kad draudžiama versti kitą asmenį sudaryti sutartį. Pareigą sudaryti sutartį gali nustatyti tik įstatymai. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkte įtvirtintas įstatymo viršenybės principas taip pat aiškiai nurodo, kad administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais. Joks įstatymas nenustato pareigos asmenims sudaryti banko sąskaitos sutartį, todėl Aprašo 44 bei 69 punktuose numatytas vienintelis socialinės pašalpos / kompensacijos išmokėjimo būdas pažeidžia ir įstatymo viršenybės bei sutarties laisvės principus.

4. Atsakovas Vilniaus miesto savivaldybės taryba prašė pareiškėjo prašymą atmesti.

5. Atsiliepime Taryba paaiškino, kad su abstrakčiu pareiškimu dėl norminio teisės akto ištyrimo pareiškėjas turi teisę kreiptis tik tuo atveju, jeigu jam kyla abejonių dėl jo teisėtumo (Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (toliau – ir Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas) 4 str. 5 d., Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ) 110 str.). Nagrinėjamu atveju Vyriausybės atstovas su 2014 m. vasario 14 d. teikimu Nr. 1T-6 kreipėsi į Tarybą, siūlydamas jai svarstyti Aprašo 19.4, 44 bei 69 punktų pakeitimo (nustatant ir kitus socialinės pašalpos / kompensacijos išmokėjimo būdus) klausimą, nuroydamas, kad Aprašo 19.14, 44, 69 punktai prieštarauja Lietuvos Respublikos teisės aktams ir yra neteisėti. Todėl pareiškėjas, nustatęs, kad Aprašo 19.14, 44, 69 punktų nuostatos yra neteisėtos, ir pasiūlęs Tarybai svarstyti jų pakeitimo klausimą, neturėjo teisės reikšti prašymo ištirti šio norminio administracinio akto 19.14, 44, 69 punktų teisėtumą remdamasis ABTĮ 110 straipsniu. Tai yra savarankiškas pagrindas pareiškėjo prašymą atmesti. Dėl Aprašo 44 ir 69 punktų teisėtumo atsakovas paaiškino, kad pareiškėjas savo pozicijos nepagrindžia. Pareiškimo pagrindą sudaro deklaratyvios nuostatos, nurodomos teisės normos, išvardijami principai, pateikiama Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – ir Konstitucinis Teismas) jurisprudencijos apžvalga atitinkamų teisės principų sampratos klausimu, tačiau nėra pateikiama jokių teisiškai reikšmingų argumentų, patvirtinančių, kad Aprašo 44 bei 69 punktų nuostatos yra neteisėtos. Toks tik deklaratyvių argumentų nurodymas nepagrindžia menamo Aprašo nuostatų pažeidimo ir nesudaro pagrindo minėtas nuostatas pripažinti neteisėtomis ir panaikinti. Socialinės paramos teikimo principus, finansavimo šaltinius, piniginę socialinę paramą gaunančių asmenų teises ir pareigas, taip pat pinigines socialinės paramos, teikiamos nepasiturintiems gyventojams, kai suaugę asmenys yra išnaudoję visas kitų pajamų gavimo galimybes, rūšis, jų dydžius ir teikimo sąlygas nustato Lietuvos Respublikos pinigines socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas (toliau – ir Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas, Socialinės paramos įstatymas). Šio įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 1 punktą nustato, kad socialinę pašalpą savivaldybės teikia vykdydamos savarankiškąją savivaldybių funkciją, kuri yra finansuojama iš savivaldybių biudžetų lėšų (šią savarankiškąją savivaldybių funkciją įtvirtina ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (toliau – ir Vietos savivaldos įstatymas) 6 str. 43 p.), o 2 punktą nustato, kad savivaldybės taryba tvirtina socialinės pašalpos teikimo tvarkos aprašą, jame nustato: socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo tvarką (dėl prašymų-paraiškų priėmimo; trūkstamų dokumentų pateikimo; duomenų apie turtą pateikimo; socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo; prašymus-paraiškas pateikusių asmenų informavimo dėl socialinės pašalpos skyrimo ar neskyrimo; neteisėtai gautos ar išmokėtos socialinės pašalpos išskaičiavimo; paskirtos, bet laiku neatsiimtą socialinės pašalpos, taip pat mirus asmeniui, kurio vardu bendrai gyvenantiems asmenims mokama socialinė pašalpa, arba mirus vienam gyvenančiam asmeniui, paskirtos ir iki kito mėnesio po jo mirties neišmokėtos socialinės pašalpos išmokėjimo procedūros); pagrindus, kuriems esant socialinė pašalpa didinama, mažinama, sustabdoma, nutraukiamas ar atnaujinamas jos mokėjimas, socialinė

pašalpa skiriama ne visiems bendrai gyvenantiems asmenims arba ji skiriama kitais atvejais; socialinės pašalpos teikimo nepinigine forma būdus; nepasiturinčių gyventojų grupes (patyrusių socialinę riziką, nevykdančių savivaldybės tarybos nustatytų pareigų ir pan.), kurioms socialinė pašalpa teikiama šio įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 2 ar 3 punkte nustatytais būdais; minimalų neišmokamos socialinės pašalpos dydį; socialinę pašalpą gaunančių asmenų teises ir pareigas; savivaldybės administracijos ir bendruomeninių organizacijų ir (ar) religinių bendruomenių, ir (ar) religinių bendrijų, ir (ar) kitų nevyriausybinų organizacijų atstovų ir (ar) gyvenamosios vietovės bendruomenės narių, ir (ar) seniūnaičių, ir (ar) kitų suinteresuotų asmenų teises ir pareigas teikiant socialinę pašalpą. Taip pat šio įstatymo 4 straipsnio 3 dalies 1 punktas nustato, kad būsto šildymo išlaidų, geriamojo vandens išlaidų ir karšto vandens išlaidų kompensacijas savivaldybės, išskyrus šio įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje nurodytas savivaldybes, teikia vykdydamos valstybinę (valstybės perduotą savivaldybėms) funkciją (šią valstybinę savivaldybių funkciją įtvirtina ir Vietos savivaldos įstatymo 7 str. 9 p.), o 22 straipsnio 6 dalis nustato, kad kompensacijos teikiamos už kiekvieną praėjusį mėnesį savivaldybės tarybos nustatyta tvarka. Pačiame Socialinės paramos įstatyme nėra nustatytas socialinės paramos (pašalpos / kompensacijos) išmokėjimo būdas (-ai). Įstatymų leidejas, suteikdamas savivaldybėms įgaliojimus nusistatyti socialinės paramos teikimo tvarką, kartu suteikė ir teisę pasirinkti konkretų socialinės pašalpos / kompensacijos išmokėjimo būdą. Tokiu būdu savivaldybėms suteikta teisė atsižvelgiant į savivaldybės finansines galimybes, gyventojų skaičių, nusistatyti tvarką, kuria remiantis socialinės paramos teikimas būtų efektyviausias ir labiausiai atitiktų socialinės paramos teikimo aplinkybes ir socialinės paramos teikimo principus. Vyriausybės atstovo minimos Formos „Būtina žinoti“ dalies 1 punktas taip pat nustato, kad ši parama teikiama vadovaujantis Socialinės paramos įstatymu ir savivaldybės tarybos nustatyta tvarka patvirtintu Piniginės socialinės paramos teikimo tvarkos aprašu. Tai patvirtina, kad įstatymų leidejas socialinės apsaugos ir darbo ministrui nėra suteikęs įgaliojimų nustatyti socialinės paramos išmokėjimo būdus, todėl Formoje nurodomi socialinės paramos išmokėjimo būdai negali būti laikomi imperatyviais. Taryba pabrėžė, kad Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, jog savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ne kartą buvo pažymėta, kad savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją – konstituciniai principai (žr. Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 13 d., 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimus). Vietinės ir centrinės valdžios santykiai yra reguliuojami tam tikrų teisės principų, kurie įtvirtinti ir nacionaliniu (Vietos savivaldos įstatymo 4 str.), ir tarptautiniu lygmeniu (Europos vietos savivaldos chartija). Šie principai reguliuoja ir klausimus, kaip valdžios institucijų pareigos atitinkamoje srityje yra išskirstomos arba pasidalijamos. Vietinės ir centrinės valdžios santykiai, siekiant užtikrinti adekvatų jų tarpusavio santykį ir pagarbą kiekvienam iš subjektų atitinkamos valdymo pakopos sferoje, grindžiami vietos savivaldos savarankiškumo ir laisvės, teisėtumo, įstatymų viršenybės, subsidiarumo, deleguotos kompetencijos, bendradarbiavimo ir kitais principais. Šių principų realizavimas reikalauja garantuoti, kad egzistuočių vietos valdžia, galinti pakankamai savarankiškai priimti įsipareigojimus ir pasirinkti jų vykdymo būdus, priemones ir šaltinius jiems įgyvendinti (Europos vietos savivaldos chartijos preambulė) (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁸²-617/2010). Be to, Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytoje ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą, susijusią su klausimais, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos ar priskirti kitiems valdymo organams, o 8 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad vietinės valdžios organų administracinė priežiūra vykdoma taip, kad kontroliuojančių organų įsikišimas būtų proporcingas interesams, kuriuos jie numato ginti. Toks tarptautinėje sutartyje įtvirtintas reglamentavimas reiškia ne ką kitą, o tai, kad pareiškėjas, kreipdamasis į teismą, visų pirma, turi nurodyti, kokius pažeistus interesus jis gina ir ar pasirinktas interesų gynybos būdas (šiuo atveju sprendimų panaikinimas) yra adekvatus siekiamiems apginti interesams. Teismas, nagrinėdamas bylą, taip pat yra saistomas pareigos nustatyti, ar tenkinus Vyriausybės atstovo pareiškimą, nebus pažeistas Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos

laisvės principas, viešasis interesas. Atsakovas nesutiko su pareiškėjo argumentais, kad socialinės pašalpos / kompensacijos mokėjimas tik vienu iš Formoje nurodytų mokėjimo būdų, t. y. paskirtos pašalpos / kompensacijos pervedimas į pašalpos / kompensacijos gavėjo turimą asmeninę sąskaitą Lietuvos Respublikos teritorijoje esančiame banke, neproporcingai apsunkina socialinės pašalpos / kompensacijos gavimą ir daro jį apskritai neįmanomu tais atvejais, kai pašalpos / kompensacijos gavėjas neturi asmeninės sąskaitos banke (konkrečiame banke) arba asmens galimybės pasinaudoti turima sąskaita banke dėl objektyvių aplinkybių (pvz., sveikatos būklės ar banko veiklos) yra ribotos. Atsakovo nuomone, Aprašo 44 ir 69 punktų nuostatos, kad socialinės pašalpos ir (ar) kompensacijos pinigines lėšas yra pervedamos į gavėjų nurodytas sąskaitas Lietuvos Respublikos teritorijoje esančiuose bankuose ar bankų skyriuose, jokių būdų nepaneigia asmenų teisės gauti įstatymo nustatytais pagrindais ir sąlygomis paskirtą socialinę paramą, o priešingai, sudaro galimybę socialinės pašalpos / kompensacijos teikimą padaryti dar labiau prieinamą, nes pareiškėjas pinigines lėšas ar jų dalį gali pasiimti jam patogiausiu laiku ir artimiausiame banko skyriuje. Atkreipė dėmesį į tai, kad Vilniaus miesto savivaldybės administracija yra sudariusi sąlygas socialinę pašalpą išmokėti per bankus du kartus per mėnesį (išimtinai skubiais atvejais vardiniu pavedimu dažniau), o tai sudaro galimybes gavėjams paskirtąją socialinę pašalpą gauti tada, kada jos labiausiai reikia. Be to, Socialinės paramos įstatymo 22 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad paskirta, bet laiku neatsiimta socialinė pašalpa ir (ar) kompensacijos išmokamos, jeigu dėl jų buvo kreiptasi ne vėliau kaip per 3 mėnesius nuo paskutinio mėnesio, už kurį socialinė pašalpa ir (ar) kompensacijos buvo paskirtos, todėl pinigines lėšas, pervestas į gavėjų asmenines sąskaitas, leidžia jiems disponuoti šiomis lėšomis bet kuriuo metu, o neatsiimtą socialinę pašalpą iš pašto skyriaus per įstatymu nustatytą terminą būtų gražinamos į Vilniaus miesto savivaldybės biudžetą. Paštas neteikia socialinės paramos išnešiojimo į namus paslaugos, ją pasiimti taip pat reikia vykti į pašto skyrių, todėl pareiškėjo argumentai, kad asmenys dėl objektyvių aplinkybių (pvz., sveikatos) gali negalėti pasinaudoti banko paslaugomis, yra hipotetiniai ir atmestini. Vilniaus miesto gyventojai, gaunantys pinigines socialinę paramą, neprieštaruoja socialinės pašalpos / kompensacijų išmokėjimo būdo pokyčiams. Pasikeitimus neigiamai vertina tik pavieniai asmenys, kurių atžvilgiu antstoliai vykdo išieškojimus pagal vykdomuosius dokumentus. Asmenys, norintys realizuoti teisę į socialinę paramą, turi būti sudarę sutartį su Lietuvos Respublikos teritorijoje veikiančiu banku, tačiau šis reikalavimas nelaikytinas sutarties laisvės principo pažeidimu, nes asmenys minėtas sutartis sudaro savanoriškai, niekieno neverčiami. Atsakovo nuomone, pareiškėjas CK 6.156 straipsnio nuostatas aiškina itin siaurai. Taip pat pastebi, kad nors įstatymas tiesiogiai nenustato konkretaus socialinės paramos išmokėjimo būdo, tačiau Socialinės paramos įstatymo 22 straipsnio 5 dalis nurodo, jog mirus asmeniui, kurio vardu bendrai gyvenantiems asmenims mokama socialinė pašalpa ir (ar) kompensacijos, šiems bendrai gyvenantiems asmenims paskirta ir iki kito mėnesio po jo mirties neišmokėta pašalpa ir (ar) kompensacijos, jeigu dėl jų buvo kreiptasi ne vėliau kaip per 3 mėnesius po socialinę pašalpą ir (ar) kompensacijas gavusio asmens mirties dienos, išmokamos mirusįjį laidojusiam vienam iš bendrai gyvenančių asmenų, pateikus laisvos formos prašymą ir mirties liudijimo originalą, o jeigu tokio bendrai gyvenančio asmens nėra, pervedamos į vaiko (įvaikio) ar vaikų (įvaikių) vardu atidarytą sąskaitą banke, o tai rodo, kad Įstatymų leidėjui išmokų išmokėjimas per banką yra priimtinas. Be to, ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gruodžio 24 d. nutarimu Nr. 1656 patvirtintų Nedarbo socialinio draudimo išmokų nuostatų 39 punktas nustatė, kad nedarbo draudimo išmoka pervedama į jos gavėjo nurodytą asmeninę sąskaitą Lietuvos Respublikos teritorijoje esančioje kredito įstaigoje, o Konstituciniam Teismui, nagrinėjusiam šios nuostatos teisėtumą, nekilo abejonių dėl jos atitikties CK 6.156 straipsniui (Konstitucinio Teismo byla Nr. 19/2012).

6. Vilniaus apygardos administracinis teismas 2014 m. lapkričio 4 d. sprendimu: nutraukė norminės administracinės bylos dalį dėl reikalavimo iširti Aprašo 19.14 punkto nuostatos „su kuriuo (-iais) Vilniaus miesto savivaldybės administracija yra sudariusi paslaugų teikimo sutartį“ atitiktį Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 3 punkte, Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 2 punkte įtvirtintam proporcingumo principui bei Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 3 punkte įtvirtintam pagarbos asmens teisėms ir laisvėms principui (ABTĮ 101 str. 3 p.); pripažino, kad Aprašo 44 ir 69 punktai neprieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 3 punkte, Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 2 punkte įtvirtintam proporcingumo principui, Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 3 punkte įtvirtintam pagarbos asmens teisėms ir laisvėms principui, sutarties laisvės bei įstatymo viršenybės principams ir atmetė pareiškėjo prašymą panaikinti Aprašo 44 ir 69 punktus.

7. Vertindamas pareiškėjui abejonę keliančius Aprašo punktus bendrame Aprašo kontekste teismas nurodė, kad kreipimasis dėl socialinės pašalpos ir būsto šildymo išlaidų, išlaidų geriamajam vandeniui ir išlaidų karštam vandeniui kompensacijų (toliau – kompensacijos) nepasiturintiems gyventojams teikimo reikalauja tam tikro ir nemenko lygio socialinių gebėjimų. Kreipimasi dėl socialinės pašalpos skyrimo reglamentuoja Aprašo 10–18 punktai, būtini dokumentai kreipiantis dėl tokios pašalpos išvardijami 19–21 punktuose, socialinė pašalpa yra skiriama tik 3 mėnesiams (Aprašo 23 p.), dėl tolesnio pašalpos gavimo atitinkama Apraše nustatyta tvarka reikia kreiptis per 2 mėnesius (Aprašo 24 p.), pakartotiniam kreipimuisi nustatytos taisyklės, Apraše nustatyta ir daug kitų sąlygų, kurias turi įvykdyti besikreipiantys pašalpos asmenys (pvz., Aprašo 29, 30, 45, 46 p.). Lygiai tas pats pasakytina apie kompensacijų skyrimą (Aprašo 56, 57, 58, 60 p.). Tai, kad asmuo, norintis kreiptis dėl socialinės paramos, turi turėti atitinkamus socialinius gebėjimus, patvirtina ir pareiškėjo nurodomas teisės aktas – socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. birželio 27 d. įsakymas Nr. A1-183 „Dėl kai kurių socialinei paramai gauti reikalingų formų patvirtinimo“ (su pakeitimais) (toliau – Įsakymas dėl formų). Susipažinus su nustatytomis formomis, jose nurodomais teiktiniais dokumentais, galima daryti išvadą, kad asmuo, kuris kreipėsi dėl socialinės paramos gavimo, tikrai privalo turėti ir gebėjimų atidaryti sąskaitą banke. Toks asmuo jau kreipiantis dėl paramos yra teisės aktu įpareigotas aktyviai veikti įgyvendinant savo teisę į piniginę socialinę paramą, todėl čia aptarta prasme nėra pagrindo daryti išvadą, kad pažeistas proporcingumo principas, kaip jis apibrėžiamas Viešojo administravimo ir Teisėkūros pagrindų įstatymuose. Pareiškėjas nepaaiškino, kodėl Apraše nurodytas išmokėjimo būdas neatitinka būtinų ir pagrįstų administravimo tikslų. Ir viešojo administravimo, ir teisėkūros principų, kurie įtvirtinti nurodytuose įstatymuose, yra ne vienas, todėl atliekant viešąjį administravimą, kuriant norminį administracinį aktą turi būti atsižvelgiama į tuos principus kompleksiskai, išlaikant tarp jų pusiausvyrą. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 6 punkte nurodyta vadovautis efektyvumo principu, kuris reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas ir įgyvendindamas sprendimus, jam skirtus išteklius naudoja ekonomiškai, rezultatų siekia kuo mažesnėmis sąnaudomis. Yra akivaizdu, kad ginčijamas teisinis reguliavimas skirtas ir ekonomiškam išteklių naudojimui, ir rezultatų siekimui kuo mažesnėmis sąnaudomis. Aptariamam atveju Taryba, kaip teisėkūros subjektas, privalėjo vadovautis ir principais, kurie įtvirtinti Socialinės paramos įstatymo 3 straipsnyje, kuriame nustatyta, kad piniginė socialinė parama teikiama vadovaujantis prieinamumo principu, kuris reiškia, kad piniginė socialinė parama teikiama taip, kad būtų užtikrintas piniginės socialinės paramos prieinamumas nepasiturintiems gyventojams kuo arčiau jų gyvenamosios vietos. Piniginės paramos pervedimas į banko sąskaitą daro šią paramą prieinamesnę, nes paramos prašantis asmuo gali atsidaryti sąskaitą banke (arba jau turėti tokią sąskaitą), kuris (ar kurio filialas) yra arčiausiai jo namų, ir taip pinigais disponuoti jam palankiausiai ir patogiausiai būdu, nes nėra pavojaus, kad piniginė parama, jei nebus atsiimta laiku, bus grąžinta į savivaldybės biudžetą, kaip tai nustatyta Socialinės paramos įstatymo 22 straipsnio 4 dalyje. Taip pat nėra pagrindo daryti išvadą, kad Apraše nustatytas ir ginčijamas teisinis reguliavimas su proporcingumo principu prasilenkia dėl to, kad nepasiturintis asmuo negalės pasinaudoti banko

sąskaita dėl objektyvių aplinkybių, tokių kaip sveikatos būklė. Tokiu atveju asmeniui būtų dar sunkiau nustatyti laiku atvykti į savivaldybės kasą arba į paštą, o banko sąskaitoje pinigine parama bus išsaugota bet kuriuo atveju. Dėl to nėra pagrindo daryti išvadą, kad ginčijamu teisiniu reguliavimu sudarytos prielaidos neproporcingai įgyvendinti teisę gauti paramą nepasiturintiems gyventojams.

8. Vertindamas pareiškėjo argumentus, susijusius su Įsakymu dėl formų (su pakeitimais), teismas nurodė, kad pirma, pagal ABTĮ 110 straipsnio 2 dalį Vyriausybės atstovas turi teisę kreiptis į teismą su prašymu ištirti, ar savivaldybių administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį aktą. Šiuo atveju Vyriausybės atstovas nurodė įstatymų nuostatas, kurių, jo nuomone, neatitinka Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimas, tačiau nenurodė Vyriausybės norminio akto, kuriuo Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai suteikti įgaliojimai tvirtinti minėtas formas. Antra, Įsakymas dėl formų visiškai nenustato imperatyvių nuostatų, įpareigojančių savivaldybės tarybą patvirtinti būtent tokią paramos teikimo tvarką, kuri visiškai pažodžiui atitiktų ministro patvirtintas prašymų formas. Pačiame įsakyme yra pasakyta, kad ministras atsižvelgia į Socialinės paramos informacinės sistemos poreikius, taigi šios formos yra skirtos palengvinti tokios informacinės sistemos funkcionavimą, jos nėra visos privalomos paramą teikiantiems subjektams, o tik pavyzdinės, suvienodintos būtent apskaitai palengvinti. Kita vertus, šioje formoje, kurią nurodo pareiškėjas, yra numatytas paramos teikimo būdas išmokant ją į banko sąskaitą. Įsakymo dėl formų (2013 m. gruodžio 31 d. įsakymo Nr. A1-717 redakcija) nuostatose dėl Prašymo-paraiškos piniginei socialinei paramai gauti SP-4 formos yra nurodyta, kad ši parama teikiama vadovaujantis Socialinės paramos įstatymu ir savivaldybės tarybos nustatyta tvarka patvirtintu pinigines socialinės paramos teikimo tvarkos aprašu, taip pat nurodyta, kad ši parama teikiama vykdam Socialinės paramos įstatymo 23 straipsnyje įtvirtintas teises ir pareigas. Tik Socialinės paramos įstatymo 20 straipsnyje, kuris reglamentuoja kreipimąsi dėl paramos skyrimo, nurodyta, kad asmuo privalo pateikti atitinkamus dokumentus, taip pat ir Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos patvirtintos formos prašymą-paraišką. Socialinės paramos įstatymo 22 straipsnio 7 dalyje nustatyta, kad kompensacijos teikiamos už kiekvieną praėjusį mėnesį savivaldybės tarybos nustatyta tvarka. Socialinės paramos įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 1 punktas (redakcija, galiojanti nuo 2014 m. sausio 1 d.) nustato, kad socialinę pašalpą savivaldybės teikia vykdydamos savarankiškąją savivaldybių funkciją, kuri yra finansuojama iš savivaldybių biudžetų lėšų, 2 punktas nustato, kad savivaldybės tarybos tvirtina socialinės pašalpos teikimo tvarkos aprašą ir jame nustato socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo tvarką. Socialinės paramos įstatymo 4 straipsnio 3 dalies 1 punktas nustato, kad kompensacijas savivaldybės, išskyrus šio įstatymo 28 straipsnio 1 dalyje nurodytas savivaldybes, teikia vykdydamos valstybinę (valstybės perduotą savivaldybėms) funkciją. Tiriant ginčijamų teisės normų atitiktį įstatymams (juose nustatytiems principams), svarbu įvertinti, ar Taryba turėjo įgaliojimus Apraše nustatyti pinigines paramos teikimo ir mokėjimo tvarką (būdą). Aptartas teisinis reguliavimas reiškia, kad Taryba buvo įgaliota ir Aprašo tvirtinimo momentu nustatyti pinigines paramos teikimo tvarką. Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo tvarką nustatyti įgaliojo Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 43 punktas, o nuo 2014 m. sausio 1 d. ir Socialinės paramos įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 2 punktas, o kompensacijų skyrimo ir mokėjimo tvarką įgaliojo tvirtinti Socialinės paramos įstatymo 22 straipsnio 7 dalis. Taigi savivaldybių taryboms yra pavesta nustatyti tiek socialinių pašalpų, tiek kompensacijų teikimo tvarką, todėl Įsakymo dėl formų nuostatos yra svarbios tik socialinės paramos informacinei sistemai funkcionuoti, šis įsakymas nedraudžia savivaldybėms pasirinkti vieną iš jame nurodytų galimų mokėjimo formų.

9. Savivaldybės taryba, patvirtindama Aprašą, turėjo Socialinės paramos įstatyme ir Vietos savivaldos įstatyme (6 str. 43 p., 7 str. 9 p.) nustatytus įgaliojimus, vienas iš kurių – nustatyti tokių išmokų mokėjimo tvarką, t. y. mokėjimo būdą. Konstitucijos 52 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad valstybė laiduoja piliečių teisę gauti socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų nustatytais atvejais. Socialinės paramos įstatyme nustatyti atvejai, kai

asmuo gali gauti socialinę paramą, jame taip pat nustatyta, kad abi aptariamąs paramos rūšis teikia savivaldybė, kuri tvirtina ir tokios paramos teikimo tvarkos aprašą. Paramos besikreipiantis asmuo jau paduodamas prašymą tokiai paramai gauti žino, kad parama bus pervedama į jo nurodytą sąskaitą banke. Todėl toks asmuo turi galimybę pasirinkti, ar jis tokiomis sąlygomis kreipsis dėl paramos. Be sąskaitos banke, kaip jau minėta, tokiam asmeniui keliami ir daug kitų reikalavimų – surinkti daug dokumentų, sutikti su tuo, kad bus tikrinamos jo buities ir gyvenimo sąlygos ir kt., o nesutinkant su paduodant prašymą keliamais reikalavimais, parama taip pat gali būti neskiriama, kaip ir nesutinkant su reikalavimu turėti sąskaitą banke. Toks asmuo, įvertinęs visas paramai gauti keliamas sąlygas, iš jų ir mokėjimo būdą, laisvai sprendžia, ar jis nori su banku sudaryti sąskaitos sutartį. Todėl daroma išvada, kad pareiškėjo nurodytais Aprašo punktais nėra pažeidžiamas Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 3 punkte nurodytas pagarbos asmens teisėms ir laisvėms principas, taip pat ir sutarties laisvės bei įstatymo viršenybės principas. Nustatytas vienintelis piniginės socialinės paramos išmokėjimo būdas nėra išimtis Lietuvos teisinėje sistemoje. Analogiška problema buvo nagrinėjama ir Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 14 d. nutarime (byla Nr. 19/2012). Negalima sutikti su pareiškėjo teiginiais, kad šio nutarimo išvados netinka nagrinėjamai bylai, kadangi kalbama apie skirtingas asmenų grupes. Vis dėlto, teismo įsitikinimu, nedarbo draudimo išmokas gaunantys gavėjai gali būti prilyginami nepasiturintiems gyventojams, pretenduojantiems gauti paramą pagal Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo nuostatas. Šio įstatymo 2 straipsnio 9 dalyje apibūdinta, kad nepasiturintys gyventojai – bendrai gyvenantys asmenys arba vienas gyvenantis asmuo, kurie, įvertinus jų turimą turtą ir pajamas, šio įstatymo nustatyta tvarka turi teisę gauti piniginę socialinę paramą, t. y. nedarbo draudimo išmoką gauna darbo netekę asmenys kaip tam tikrą prarastų pajamų kompensaciją, o Socialinės paramos įstatymas paramos gavimo sąlygas taip pat apriboja tik turimu turtu ir pajamomis, o ne kokiais nors kitais kriterijais, tokiais kaip negalia ar pan., o tai šiuos asmenis darytų mažiau socialiai aktyviais ir atsakingais nei darbo netekę asmenys. Taigi pagal Konstitucinio Teismo nutarimą galimas toks teisinis reguliavimas kaip atitinkamų išmokų mokėjimas vieninteliu būdu – pervedant į banko sąskaitą.

10. Negali būti laikomi pagrįstais ir pareiškėjo atstovo išsakyti argumentai dėl to, kad išmokant socialinę paramą tik per banką, antstoliams yra palengvinamas skolų išieškojimas, o tai dar labiau apsunkina nepasiturinčių asmenų padėtį. Vienas iš svarbių viešojo administravimo principų yra aiškumo ir skaidrumo principas. Būtent toks, koks yra nustatytas Apraše, paramos mokėjimo būdas leidžia geriau suderinti privačius ir viešuosius interesus, pasitarnauja interesų pusiausvyrai, yra skaidresnis vertinant paramos skirstymą.

11. Atmesdamas atsakovo argumentus, kad Vyriausybės atstovas negalėjo kreiptis dėl šio konkretaus norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo, teismas pabrėžė, kad Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 4 straipsnis suteikia Vyriausybės atstovui įgaliojimus siūlyti savivaldybei panaikinti ar pakeisti priimtus teisės aktus. Teikimo padavimo tvarka nurodyta šio įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje, tačiau įstatymo 4 straipsnio 5 dalyje Vyriausybės atstovui suteiktas savarankiškas ir jokiais sąlygomis neapribotas įgaliojimas kreiptis į administracinį teismą su abstrakčiu pareiškimu ištirti norminio savivaldybės administracinio akto teisėtumą. Šioje byloje ir buvo nagrinėtas toks Vyriausybės atstovo prašymas.

III.

12. Pareiškėjas Vyriausybės atstovas padavė apeliacinį skundą, kuriuo prašo pakeisti Vilniaus apygardos administracinio teismo 2014 m. lapkričio 4 d. sprendimą dalyje, kuria atmetas jo prašymas, ir prašymą tenkinti.

13. Apeliaciniame skunde pareiškėjas paaiškina, kad pirmosios instancijos teismas, siedamas socialinės pašalpos mokėjimą su Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo 22 straipsnio 4 dalimi, numatančia, kad paskirta, bet laiku neatsiimta

socialinė pašalpa ir (ar) kompensacijos išmokamos, jeigu dėl jų buvo kreiptasi ne vėliau kaip per 3 mėnesius nuo paskutinio mėnesio, už kurį socialinė pašalpa ir (ar) kompensacijos buvo paskirtos, visiškai nevertino šios normos turinio ir tikslo bei pasirėmė šia nuostata nepagrįstai. Minima nuostata kaip tik numato, kad asmuo, kuriam yra skirta socialinė parama, turi socialinę paramą atsiimti laiku (ne vėliau kaip per 3 mėn.), o laikui jos neatsiėmus – ji neišmokama. Ši nuostata skirta ne socialinės paramos skyrimo prieinamumui atkleisti, bet pačios socialinės paramos asmeniui būtinumą. Jei asmuo, kuriam paskirta socialinė parama, laiku neatsiima jam paskirtos socialinės paramos, kyla klausimas, ar šiam asmeniui tokia parama yra būtina / reikalinga. Todėl preziumuojama, kad asmeniui neatsiėmus jam paskirtos socialinės paramos laiku, ji neturi būti mokama, o šios finansinės lėšos grąžinamos į biudžetą ir skiriamos tam, kam labiausiai jų reikia.

14. Atsakovui nustačius tik vieną socialinės paramos išmokėjimo būdą, kaip tik yra suvaržomos nepasiturinčių asmenų teisės į socialinės pašalpos gavimą, nes tokiu atveju asmenys turi susidurti su kliūtimis, kurių jie nebuvo numatę prieš teikiant prašymą skirti socialinę pašalpą, ir turi prisiimti papildomus įsipareigojimus (kaip šiuo minimu atveju – atsidaryti sąskaitą banke ir nurodyti sąskaitos numerį), kurie susiję su asmeninės sąskaitos banke turėjimo papildomomis išlaidomis (banko sąskaitos tvarkymo (administravimo) mokestis ir pan.), neatsižvelgiant į kitus įmanomus nemokamus būdus gauti socialinę paramą.

15. Vyriausybės atstovas neginčija socialinės pašalpos išmokėjimo per banką būdo, tačiau be šio būdo nenumatant socialinės paramos teikimo kitokiu būdu, yra pažeidžiama asmens teisė į sutarties laisvę, nes asmuo yra privestas sudaryti sutartį su banku vien dėl to, kad socialinė parama taptų prieinama.

16. Nors Socialinės paramos įstatymas nenustato konkrečių socialinės paramos mokėjimo būdų ir tai palikta nustatyti savivaldybės tarybai, tačiau nustatant mokėjimo būdus, teisėkūros subjektas (savivaldybės taryba) neturi varžyti asmenų teisių labiau (nesuteikiant galimybes pasirinkti kitokio socialinės paramos išmokėjimo būdo), nei to reikia socialinės paramos mokėjimo tikslams pasiekti.

17. Įstatymo leidėjas, įtvirtindamas nepasiturinčių asmenų teisę gauti socialinę pašalpą įstatymo nustatytais atvejais ir sąlygomis, suteikia šiems asmenims teisėtą lūkestį, kad įstatymo nustatytais pagrindais ir sąlygomis skiriama socialinė pašalpa bus mokama be jokių papildomų sąlygų (tame tarpe, kad nebus papildomai patiriamų išlaidų šiai pašalpai gauti), sudarančių prielaidas neproporcingai pasunkinti teisės į socialinės pašalpos gavimą įgyvendinimą.

18. Ginčijamos Aprašo nuostatos neatitinka Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 1 punkto, kuris nustato, kad administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais, bei 3 punkte įtvirtinto viešojo administravimo proporcingumo principo, numatančio, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus, nes Socialinės paramos įstatymas nenumato, kad asmeniui, siekiančiam gauti socialinę pašalpą, priverstinai bus būtina patirti su jos teikimu (gavimu) susijusias išlaidas, o atsižvelgiant į teisę įgyvendinantį subjektą – nepasiturintį asmenį ir jo finansines galimybes – atsakovo nustatytas vienintelis socialinės pašalpos išmokėjimo būdas nėra suderintas su nepasiturinčių asmenų interesais, neproporcingai suvaržantis šių asmenų teises į teisėtą lūkestį gauti socialinę paramą be papildomų jos išmokėjimo išlaidų. Priverstiniu būdu (be asmens laivės pasirinkti) reikalaujant nepasiturinčiam asmeniui prisiimti įsipareigojimą – nurodyti sąskaitos banke numerį (t. y. reikalavimą atsidaryti sąskaitą banke) vien tam, kad asmuo galėtų gauti jam skirtą socialinę pašalpą, yra išreiškiama nepagarba asmens teisėms ir laisvėms.

19. Konstitucinis Teismas 2012 m. spalio 31 d. nutarime vertindamas ligos pašalpų teikimo teisinį reguliavimą, konstatavo, kad reguliavimas, pagal kurį apskritai neįmanoma mokėti įstatymo nustatytais pagrindais ir sąlygomis skiriamas ligos pašalpas, jei pašalpos gavėjas neturi asmeninės sąskaitos kredito įstaigoje, esančioje Lietuvos Respublikos teritorijoje, buvo nustatyta neproporcinga įstatymo nustatytais pagrindais ir sąlygomis skiriamos ligos pašalpos mokėjimo

sąlyga (reikalavimas) ir taip buvo sudarytos prielaidos pasunkinti socialinės paramos ligos atveju gavimą, nukrypta nuo asmens teisių įgyvendinimo imperatyvų, kylančių iš Konstitucijos 52 straipsnio, konstitucinio teisinės valstybės principo.

20. Pirmosios instancijos teismas, priimdamas skundžiamą sprendimą, nieko nepasisakė dėl nurodytos konstitucinės justicijos bylos ir, atmesdamas pareiškėjo argumentus, nenurodė, kodėl rėmėsi ne šioje, o kitoje, savo fabula neidentiškoje byloje išdėstyta teisine pozicija.

21. Atsakovas Taryba atsiliepime prašo pareiškėjo apeliacinį skundą atmesti ir Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimą palikti nepakeistą.

22. Atsiliepime atsakovas pažymi, kad savivaldybių tarybos turi diskrecijos teisę pasirinkti, kokius socialinės paramos mokėjimo būdus nustatyti. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 6 punkte nurodyta vadovautis efektyvumo principu, kuris reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas ir įgyvendindamas sprendimus, jam skirtus išteklius naudoja ekonomiškai, rezultatų siekia kuo mažesnėmis sąnaudomis. Akivaizdu, kad ginčijamas teisinis reguliavimas skirtas ir ekonomiškam išteklių naudojimui, ir rezultatų siekimui kuo mažesnėmis sąnaudomis. Aptariamam atveju Vilniaus miesto savivaldybės taryba, kaip teisėkūros subjektas, privalėjo vadovautis ir principais, kurie įtvirtinti Socialinės paramos įstatymo 3 straipsnyje. Prieinamumo principas reiškia, kad pinigine socialine parama teikiama taip, kad būtų užtikrintas pinigine socialine paramos prieinamumas nepasiturintiems gyventojams kuo arčiau jų gyvenamosios vietos. Piniginės paramos pervedimas į banko sąskaitą daro šią paramą prieinamesnę, nes paramos prašantis asmuo gali atsidaryti sąskaitą banke (arba jau turėti tokią sąskaitą), kuris (ar kurio filialas) yra arčiausiai jo namų, ir taip pinigais disponuoti jam palankiausiai ir patogiausiai būdu. Turėdami banko sąskaitą socialinės paramos gavėjai reikiamas operacijas gali greitai ir patogiai atlikti internetu, mobiliuoju telefonu ar atvykę į banko skyrių, o grynuosius pinigus gali pasiimti ne tik banko skyriuje, bet ir iš bankomatų bei kitų vietų. Konstitucinis Teismas 2014 m. vasario 14 d. nutarime konstatavo, kad pagal Konstituciją, *inter alia* jos 52 straipsnį, konstitucinį teisinės valstybės principą, įstatymų leidėjas, įstatyme įtvirtinęs socialinės paramos nedarbo atveju santykių teisinį reguliavimą, *inter alia* socialinės paramos nedarbo atveju skyrimo pagrindus ir sąlygas, gali pavesti kitam subjektui (*inter alia* Vyriausybei) poįstatyminiu teisės aktu įstatymo pagrindu nustatyti socialinės paramos nedarbo atveju skyrimo ir įstatymo nustatytais pagrindais bei sąlygomis skiriamos atitinkamos išmokos nedarbo atveju mokėjimo tvarką bei pabrėžė, kad šiuo teisiniu reguliavimu, atsižvelgus į teisės į nedarbo draudimo išmoką įgyvendinimo specifiką (vertinant teisę įgyvendinantį subjektą, jo galimybes aktyviai veikti įgyvendinant teisę), užtikrinta, kad asmuo, dėl tam tikrų priežasčių netekęs darbo, gautų jam įstatymo nustatytais pagrindais ir sąlygomis paskirtą nedarbo draudimo išmoką, juo nesudaryta prielaidų neproporcingai pasunkinti teisės gauti socialinę paramą nedarbo atveju įgyvendinimą. Nedarbo draudimo išmokas gaunantys gavėjai gali būti prilyginami nepasiturintiems gyventojams, pretenduojantiems gauti paramą pagal Socialinės paramos įstatymo nuostatas.

Teisėjų kolegija

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

IV.

23. Byloje nagrinėjamas savivaldybės administravimo subjekto priimto norminio administracinio akto tam tikrų nuostatų teisėtumo klausimas.

24. Pareiškėjas Vyriausybės atstovas kreipėsi į apygardos administracinį teismą su abstrakčiu prašymu ištirti, ar Socialinės pašalpos ir būsto šildymo išlaidų, išlaidų geriamajam vandeniui ir išlaidų karštam vandeniui kompensacijų nepasiturintiems gyventojams Vilniaus miesto savivaldybėje skyrimo ir teikimo tvarkos aprašo, patvirtinto Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2013 m. gruodžio 11 d. sprendimu Nr. 1-1581, 44 ir 69 punktai tiek, kiek juose nustačius, kad

Finansų departamentas paskirtas socialines pašalpas / apskaičiuotas kompensacijų sumas perveda į gavėjų nurodytas sąskaitas Lietuvos Respublikos teritorijoje esančiuose bankuose ar bankų skyriuose, nenumatyta kitokių (alternatyvių) pinigines socialinės paramos, teikiamos pinigais, išmokėjimo būdų, neprieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 3 punkte ir Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 2 punkte įtvirtintam proporcingumo principui, Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 3 punkte įtvirtintam pagarbos asmens teisėms ir laisvėms principui, sutarties laisvės bei įstatymo viršenybės principams.

25. Pareiškėjo nuomone, ginčijamu teisiniu reguliavimu nėra užtikrinta pinigines socialinės paramos gavėjų galimybė pasirinkti jiems patogiausią ir jų interesus labiausiai atitinkančią pinigines socialinės paramos, teikiamos pinigais, gavimo formą, be to, neproporcingai pasunkinamas teisės gauti šią paramą įgyvendinimas.

26. Tarybos 2013 m. gruodžio 11 d. sprendimo Nr. 1-1581 priėmimo metu galiojusios Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo redakcijos 30 straipsnio 1 dalies 3 punktas nustatė, kad savivaldybės taryba tvirtina pinigines socialinės paramos teikimo tvarkos aprašą, kuriame nustato: pinigines socialinės paramos skyrimo ir mokėjimo tvarką <...>. Iš esmės analogiška nuostata yra įtvirtinta ir šiuo metu aktualaus Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje.

27. Taigi patvirtindama Aprašą ir *inter alia* jo 44 ir 69 punktuose nustatydamą pinigines socialinės paramos mokėjimo (gavimo) būdą, Vilniaus miesto savivaldybės taryba vykdė Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymu savivaldybėms priskirtą funkciją. Tačiau nors pagal Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalį savivaldybės Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtos kompetencijos ribose veikia laisvai ir savarankiškai, tai nereiškia, jog savivaldybės atitinkamoje srityje yra absoliučiai savarankiškos, kas lemtų nepagrįstą išvadą, jog atsakovas, detalizuodamas ir sukonkretindamas Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo nuostatas, turėjo diskrecijos teisę nustatyti aukštesnės galios teisės aktų neatitinkančią teisinę reguliavimą. Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 2 punkte nurodytas proporcingumo principas reiškia, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią našą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti. Administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus (Viešojo administravimo įstatymo 3 str. 3 p.).

28. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad konstitucinis teisinės valstybės principas – universalus principas, kuriuo yra grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija. Konstitucinis teisinės valstybės principas – itin talpus, jis apima daug įvairių tarpusavyje susijusių imperatyvų. Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės (Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d., 2010 m. gruodžio 22 d., 2013 m. gegužės 16 d., 2013 m. spalio 9 d., 2014 m. balandžio 14 d. nutarimai). Konstitucinio Teismo aktuose taip pat ne kartą konstatuota, kad vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų yra konstitucinis proporcingumo principas, kuris reiškia, kad įstatyme numatytos priemonės turi atitikti teisėtus ir visuomenei svarbius tikslus, kad šios priemonės turi būti būtinos minėtiems tikslams pasiekti ir kad jos neturi varžyti asmens teisių ir laisvių akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti (2009 m. gruodžio 11 d., 2013 m. vasario 15 d., 2013 m. gegužės 16 d., 2013 m. spalio 9 d., 2014 m. balandžio 14 d. nutarimai).

29. Teisėjų kolegija, atsižvelgdama į pareiškėjo pareiškime išdėstytus argumentus, kad norėdamas gauti (atsiimti) Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme numatytais pagrindais ir tvarka jam paskirtą socialinę pašalpą ar / ir apskaičiuotą būsto šildymo išlaidų, geriamojo vandens išlaidų ir karšto vandens išlaidų kompensaciją, pinigines socialinės paramos gavėjas privalo tam tikslui ne tik atidaryti ir turėti aktyvią sąskaitą Lietuvoje veikiančiame banke, bet ir prisiimti kitų papildomų įsipareigojimų, išlaidų, susijusių su grynujų pinigų paėmimu iš bankomatų ar banko skyrių, našą, daro išvadą, jog ginčijamu teisiniu reguliavimu atsakovas

tinkamai neužtikrino pinigines socialines paramos, teikiamos socialiniams ir ekonominiams iššūkiams bei rizikoms jautriems žmonėms, prieinamumo. Pažymėtina, jog atsiliepdama į pareiškėjo kreipimąsi Vilniaus miesto savivaldybės taryba teismui nenurodė jokių svarių argumentų, pagrindžiančių protingo santykio tarp jos pasirinktų priemonių, t. y. pinigines socialines paramos pervedimo į paramos gavėjų sąskaitas kredito įstaigose, ir siekiamo teisėto, visuotinai svarbaus tikslo, kurį nagrinėjamu atveju aiškiai paneigtų alternatyvių paramos išmokėjimo būdų nustatymas, egzistavimą.

30. Konstitucinis Teismas 2012 m. spalio 31 d. nutarime konstatavo, kad Ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpų nuostatų 61 punktu (2006 m. rugsėjo 27 d. redakcija), pagal kurį apskritai neįmanoma mokėti įstatymo nustatytais pagrindais ir sąlygomis skiriamos ligos pašalpos, jei pašalpos gavėjas neturi asmeninės sąskaitos kredito įstaigoje, esančioje Lietuvos Respublikos teritorijoje, buvo nustatyta neproporcinga įstatymo nustatytais pagrindais ir sąlygomis skiriamos ligos pašalpos mokėjimo sąlyga (reikalavimas) ir taip buvo sudarytos prielaidos pasunkinti socialinės paramos ligos atveju gavimą, nukrypta nuo asmens teisių įgyvendinimo imperatyvų, kylančių iš Konstitucijos 52 straipsnio, konstitucinio teisinės valstybės principo.

31. Vadovaudamasi išdėstytais motyvais ir šiai norminei administracinei bylai aktualiais Konstitucinio Teismo išaiškinimais, teisėjų kolegija sprendžia, kad Aprašo 44 punkto nuostata „Finansų departamentas paskirtas socialines pašalpas perveda iki einamojo mėnesio 25 dienos į gavėjų nurodytas sąskaitas Lietuvos Respublikos teritorijoje esančiuose bankuose ar bankų skyriuose“ ir Aprašo 69 punkto nuostata „Finansų departamentas apskaičiuotų kompensacijų, nustatytų Aprašo 66 ir 67.1 punktuose, sumas perveda į gavėjų nurodytas sąskaitas Lietuvos Respublikos teritorijoje esančiuose bankuose“ tiek, kiek jomis teisiškai nereguliuotas paskirtų socialinių pašalpų / apskaičiuotų kompensacijų sumų išmokėjimas ir kitokiu būdu (kitokiais būdais), prieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 3 punkte ir Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 2 punkte įtvirtintam proporcingumo principui.

32. Pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką, tais atvejais, kai keliamas klausimas dėl norminio administracinio akto atitikties keliems aukštesnės teisinės galios teisės aktams (jų dalims) ar kelioms to paties teisės akto nuostatoms, norminio administracinio akto teisėtumo bylą nagrinėjantis administracinis teismas, konstatavęs norminio administracinio akto prieštaravimą vienai aukštesnės galios teisės akto nuostatai, nebeprivalo tirti norminio administracinio akto teisėtumo kitų aukštesnės teisinės galios teisės aktų nuostatų atžvilgiu (pvz.: administracinės bylos Nr. I¹-4/2005, Nr. I¹-2/2006, Nr. I⁴⁴⁴-6/2009, Nr. I⁵⁵²-23/2012).

33. Kadangi pirmosios instancijos teismo sprendimo dalis, kuria atmetas pareiškėjo pareiškimas, yra neteisėta ir nepagrįsta, ji keičiama.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 114 straipsnio 1 dalimi, 115 straipsnio 1 dalies 2 punktu, 140 straipsnio 1 dalies 3 punktu teisėjų kolegija

n u t a r i a :

Pareiškėjo Vyriausybės atstovo Vilniaus apskrityje apeliacinį skundą tenkinti.

Vilniaus apygardos administracinio teismo 2014 m. lapkričio 4 d. sprendimą pakeisti ir jo rezoliucinę dalį išdėstyti taip:

„Pareiškėjo Vyriausybės atstovo Vilniaus apskrityje pareiškimą tenkinti.

Pripažinti, kad Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2013 m. gruodžio 11 d. sprendimu Nr. 1-1581 patvirtinto Socialinės pašalpos ir būsto šildymo išlaidų, išlaidų geriamajam vandeniui ir išlaidų karštam vandeniui kompensacijų nepasiturintiems gyventojams Vilniaus miesto savivaldybėje skyrimo ir teikimo tvarkos aprašo 44 punkto nuostata „Finansų departamentas paskirtas socialines pašalpas perveda iki einamojo mėnesio 25 dienos į gavėjų nurodytas sąskaitas Lietuvos Respublikos teritorijoje esančiuose bankuose ar bankų skyriuose“ ir Aprašo 69 punkto nuostata „Finansų departamentas apskaičiuotų kompensacijų, nustatytų Aprašo 66 ir

67.1 punktuose, sumas perveda į gavėjų nurodytas sąskaitas Lietuvos Respublikos teritorijoje esančiuose bankuose“ tiek, kiek jomis teisiškai nesureguliuotas paskirtų socialinių pašalpų / apskaičiuotų kompensacijų sumų išmokėjimas ir kitokiu būdu (kitokiais būdais), prieštarauja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 3 punkte ir Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 2 punkte įtvirtintam proporcingumo principui.

Kitą bylos dalį nutraukti.“

Šią nutartį registruoti ir skelbti Teisės aktų registre.

Nutartis neskundžiama.

Teisėjai



Laimutis Alechnavičius



Artūras Drigotas



Ramūnas Gadliauskas