



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010

Tālrunis: 67830735, 67210274 Fakss: 67830770
e-mail: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Satversmes tiesas tiesneša

Jāņa Neimaņa

ATSEVIŠĶĀS DOMAS

Rīgā 2022. gada 5. maijā

lietā Nr. 2021-27-01

**„Par Būvniecības likuma pārejas noteikumu 4. punkta pirmā teikuma atbilstību
Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 91. panta pirmajam teikumam un
106. panta pirmajam teikumam”**

2013. gadā Saeima izlēma, ka projektēšanas sfērā patstāvīgu praksi var veikt tikai tāda persona, kurai ir otrā līmeņa profesionālā augstākā izglītība. Tādējādi tika paaugstināta šī izglītības prasība, jo iepriekš patstāvīgajai praksei minētajā sfērā pietika arī ar pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību un pat vidējo profesionālo izglītību. Tika noteikts pārejas periods, lai personas ar pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību, kas iepriekš patstāvīgi un sekmīgi ar patstāvīgās prakses tiesībām darbojušās projektēšanas specialitātē, varētu šai prasībai pielāgoties.

Satversmes tiesa ar 2022. gada 21. aprīļa spriedumu lietā Nr. 2021-27-01 atzina Būvniecības likuma pārejas noteikumu 4. punkta pirmo teikumu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam un 106. panta pirmajam teikumam, bet neatbilstošu Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un spēkā neesošu no 2023. gada 1. janvāra.

Nepiekrītu spriedumā izdarītajiem secinājumiem par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 1. un 106. panta pirmajam teikumam.

Pretstatā Satversmes tiesai, es domāju, ka prasības paaugstināšana bija nesamērīga.

Latvieši tradicionāli ir augsti vērtējuši izglītību.

*Dar' man, tēvis, pastaliņas,
Pērc man staltu cepurīt',
Šuj man svārkus, māmuliņa:
Skolā ieti man gribas!*

Tādēļ man filozofiski vispār būtu grūti iebilst tam, ka būt izglītotam cilvēkam ir labi un ka derētu paaugstināt zināšanu līmeni jebkurā dzīves sfērā.

Tomēr tiesai izglītības prasību paaugstināšana jāvērtē juridiskā griezumā. Pretējā gadījumā likumdevējs, attaisnojoties ar rīcības brīvību, varētu daudzu profesiju pildīšanai noteikt prasību pēc augstākās izglītības, jo cilvēks ar augstāko izglītību taču būtu labāks, gudrāks, profesionālāks par cilvēku „parasto”.

Protams, personām nav pamata paļauties uz to, ka tām vienmēr būs iespēja turpināt darbu uzsāktajā profesijā, proti, ka tām netiks noteikti jauni izglītības, kvalifikācijas vai citi kritēriji. Likumdevējs var pārskatīt noteiktos nodarbinātības ierobežojumus, ja to prasa konkrētas, nevis abstraktas sabiedrības intereses un tas patiešām ir nepieciešams šo interešu aizstāvībai.

Likumdevēja rīcības brīvība ir plašāka tad, ja tiek noteikts nodarbošanās tiesību īstenošanas ierobežojums, piemēram, profesionālā apgērba standarti, savukārt šaurāka tad, ja tiek ierobežotas personas tiesības uz nodarbinātību (tās izvēli), piemēram, nosakot darbam konkrētā profesijā nepieciešamo izglītību. Profesijas izveles brīvību var ierobežot tikai tiktāl, ciktāl tas ir absolūti nepieciešams īpaši svarīgu sabiedrības interešu aizsardzībai. Vēl jo šaurākas ir likumdevēja iespējas iejaukties konkrētā nozarē jau nodarbināto personu tiesībās. Tam ir jālīdzsvaro personas tiesības arī turpmāk būt nodarbinātai un tās īpaši svarīgās sabiedrības intereses, kuras prasa neatliekamu iejaukšanos. Ja nav iespējams iztikt bez ierobežojuma noteikšanas, tad likumdevējam vienmēr jāizvēlas vismazāk ierobežojošais līdzeklis.

Likumdevēja izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai, ja ar konkrēto regulējumu šis mērķis tiek sasniegts. Tas kopsakarā ar līdzekļu nepieciešamību nozīmē, ka izraudzītajam līdzeklim jābūt tādām, lai ar to varētu konstatēto problēmu novērst. Proti, ne tikai izraudzītajam līdzeklim jābūt vismazāk ierobežojošajam no visiem konkrētā mērķa sasniegšanai derīgiem līdzekļiem, bet arī konkrētajam mērķim jābūt tādām, kas ir obligāti jāsasniedz un kas ar šo līdzekli ir sasniezams.

Šajā lietā tiesai bija jāatbild, vai un kāpēc ilgstoši savā profesijā labi strādājošam, piemēram, kanalizācijas tīklu vai elektrisko tīklu projektētājam nepietiek ar esošo izglītību, bet nepieciešamas augstākas – zinātniskā darba prasmes.

Regulējums, kas paaugstināja izglītības prasību, tika pieņemts ar politiski cēlu mērķi – nodrošināt visa būvdarbu procesa kvalitātes paaugstināšanu un sabiedrības drošības aizsardzību. Tomēr apstrīdētās normas un Būvniecības likuma 13. panta pieņemšanas laikā un arī pirms tam ne Saeimas, ne atbildīgās komisijas sēdēs netika iesniegta un izskatīta informācija, kas liecinātu, ka tieši projektētāju vai citu būvspeciālistu ar pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību darba kvalitāte būtu par iemeslu kopējām būvniecības procesa kvalitātes problēmām. Proti, netika pierādīts, ka tieši pārāk zemās izglītības prasības būtu visu būvniecības problēmu pamatā un ka to celšana būtu reakcija uz šīm problēmām. Izglītības līmeņa regulēšanai tika sniegti vispārīgi apsvērumi, kas lielākoties bija saistīti ar to, ka turpmāk vairs nevajadzētu ļaut būvtehniķiem pieņemt vadošus lēmumus. Tāpat no Būvniecības likuma 13. panta un apstrīdētās normas izstrādes materiāliem neizriet tas, ka pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību ieguvušu un it īpaši nozarē jau vairākus gadus strādājošu būvinženieru darba kvalitāte būtu zemāka nekā to personu darba kvalitāte, kuras jau sākotnēji bija ieguvušas otrā līmeņa profesionālo augstāko izglītību, proti, neizriet tas, ka tieši būvinženiekiem ar pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību būtu jāveic noteiktas darbības, lai nodrošinātu sava darba atbilstību kvalitātes un drošības standartiem. Tieši pretēji! Darba grupas sēdēs Ekonomikas ministrija norādījusi: nav konstatēts, ka projektēšanas sfērā lielākās problēmas būtu personām ar pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību, proti, „šādu datu vispār nav un attiecīgi par tiem vispār nevar runāt”. Tādēļ, manuprāt, nav pamatots tas, ka uz personām ar pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību bija nepieciešams attiecināt konkrētos ierobežojumus sabiedrības interešu aizsardzības dēļ.

Pat ja būvniecības nozares galvenā problēma būtu tieši speciālistu ar pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību darba kvalitāte, būtu nepieciešams pamatojums tam, ka tieši prasība pēc otrā līmeņa profesionālās augstākās izglītības ļautu šo problēmu novērst. Lai gan šis jautājums daļēji ir apskatāms saistībā ar mazāk ierobežojošām alternatīvām, tas patiesībā arī atspoguļo izraudzītā līdzekļa nepiemērotību legītimā mērķa sasniegšanai.

Personām ar pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību patstāvīgās prakses tiesību saglabāšanai ir noteikts pienākums iegūt arī otrā līmeņa profesionālo augstāko izglītību. Saeimas atbildes rakstā šī prasība pamatota ar argumentu, ka pirmā līmeņa profesionālā augstākā izglītība nedodot kompetenci vadīt sarežģītas tehniskas vai profesionālas darbības vai projektus, uzņemoties atbildību par lēmumu pieņemšanu neprognozējamos

darba vai mācību apstākļos, bet šādu kompetenci dodot tieši otrā līmeņa augstākā profesionālā izglītība. Tomēr, kā norādīts citstarp arī sprieduma 21.1. punktā, atbilstoši Profesionālās izglītības likumam galvenā atšķirība starp šiem diviem izglītības līmeņiem ir tieši personas zinātnisko prasmju pakāpe. Tātad jau personas ar pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību (iepretim personām, kas ieguvušas vidējo profesionālo izglītību) bija spējīgas sasniegt Saeimas norādītos mērķus, piemēram, veikt vai pārraudzīt tādas darba aktivitātes, kurās iespējamās neprognozējamas izmaiņas. Izglītības līmeņa paaugstināšana nebija šāda mērķa sasniegšanai piemērots līdzeklis, jo šis mērķis jau faktiski bija sasniegts.

Apstrīdētās normas izstrādes laikā netika apspriesti arī konkrēti kursi vai darba aspekti, kuru apgūšana būtu fundamentāls nosacījums būvspeciālista darba turpināšanai. Tā vietā Latvijas Arhitektu savienības pārstāve atbildīgās komisijas sēdē minējusi, ka tikai otrā līmeņa profesionālās augstākās izglītības ieguves laikā persona beidzot uzzinot, ko tad īsti dara projektētājs, proti, iegūstot darbam šajā nozarē nepieciešamās zināšanas. Ja šāds uz izglītības standartiem balstīts arguments vēl varētu tikt attiecināts uz personām, kuras tikai uzsāk darbu nozarē, tad man nav saprotams, kā pirms tam šajā nozarē vairākus gadus spējušas strādāt personas ar pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību, citstarp saņemot apbalvojumus par labu darbu, un kāpēc pēc apstrīdētās normas spēkā stāšanās šādu „neko nesaprotošu” personu darbs netika papildus kontrolēts, bet tām tika ļauts turpināt patstāvīgu darbību vēl veselus septiņus gadus. Tas norāda uz loģikas trūkumu šādos argumentos. Turklāt tie nav pamatoti ar konkrētiem datiem.

Turklāt pat tad, ja lielu daļu studiju kursu ir iespējams atzīt, tādējādi samazinot personai vēl apgūstamo kursu skaitu, atbilstoši Augstskolu likuma 58. panta otrajai daļai augstākās profesionālās izglītības studijas beidzas ar valsts pārbaudījumu, kura sastāvdaļa var būt diplomdarba (diplomprojekta) un bakalaura (maģistra) darba izstrādāšana un aizstāvēšana vai arī diplomdarba (diplomprojekta) vai bakalaura (maģistra) darba izstrādāšana un aizstāvēšana, kas studiju kursu atzīšanas procesa ietvaros nav aizstājami. Arī atbilstoši Rīgas Tehniskās universitātes profesionālā bakalaura studiju programmas „Būvniecība” studiju kursu uzskaitījumam šīs studijas beidzas ar kvalifikācijas darbu, kura mērķis ir pierādīt potenciālā absolventa spējas projektēt transportbūves, veikt konstrukciju aprēķinus, projektēt būvniecības procesa plānošanu un uzraudzību, noformēt kvalifikācijas darbu atbilstoši prasībām un publiski prezentēt un aizstāvēt risinājumus, savukārt citas studiju programmas beidzas ar cita veida pārbaudījumiem. Neatbildēti paliek divi jautājumi: kādā veidā zinātniskā darbība – bakalaura darba izstrāde un aizstāvēšana – (ja to pieprasa konkrētā programma) uzlabos projektētāju un citu apstrīdētās normas skarto būvspeciālistu praktisko darbību,

un kāpēc personām, kas ikdienā jau strādā nozarē, būtu jāizstrādā šāds viņu prasmes vēlreiz apliecinošs darbs.

Ne velti patstāvīgās prakses tiesību iegūšanai nepieciešama ne tikai likumam atbilstoša kvalifikācija, bet arī noteikts prakses gadu skaits, kas pirms 2014. gada spēkā bijušajā regulējumā bija tieši piesaistīts personas iegūtajai izglītībai. Proti, ja persona bija ieguvusi pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību, tai pirms patstāvīgās prakses tiesību iegūšanas bija jāpraktizējas piecus gadus, bet ar otrā līmeņa profesionālo augstāko izglītību – trīs gadus. Arī darba grupas debatēs bija izteiktas norādes, ka „pēc augstākās izglītības iegūšanas speciālists nav gatavs praktiskajam darbam, projektējot bīstamas iekārtas, jo nepieciešama prakse”. Proti, arī nozares pārstāvji uzsvēruši, ka būtiska ir personas gūtā praktiskā pieredze, nevis tieši un tikai izglītība. Savukārt pieaicinātās personas – citi nozares pārstāvji – norādījušas, ka izglītības prasību noteikšanā neesot ņemtas vērā dažādu būvniecības jomu īpatnības, izglītības programmu saturs un dažādu projektēšanas specialitāšu savstarpējās atšķirības, kas tiecoties tiktāl, ka vairākas nozares (piemēram, elektroenerģētika, siltumapgāde, dabasgāzes nozare), kuru darbību būtiski ietekmē būvniecības nozares normatīvais regulējums, neesot uzskatāmas par būvniecības nozarēm, bet drīzāk gan par ražošanas un infrastruktūras nozarēm un būvdarbu veikšana tajās veidojot vien relatīvi nelielu daļu no šo nozaru faktiskās saimnieciskās darbības un kompetencēm. Līdz ar to izglītības celšana līdz augstākajam līmenim *per se* nevarot tikt uzskatīta par panaceju būvniecībā pastāvošo problēmu risināšanai.

Pēc būtības ar apstrīdēto normu ir skarti ne tikai tie projektētāji ar pirmā līmeņa profesionālo augstāko izglītību, kuru darbā, iespējams, bijušas problēmas, bet arī tie projektētāji, kuri iepriekš savu darbu veikuši priekšzīmīgi un pat izcili. No otras puses, šī norma nekādā ziņā nepalīdz novērst iespējamās problēmas to personu darbā, kuras jau iepriekš bija ieguvušas otrā līmeņa profesionālo augstāko izglītību, bet kuru darba kvalitāte tik un tā bijusi zemāka citu faktoru dēļ.

Sprieduma 22.3. punktā norādīts, ka kvalifikācijas celšanas kursi pēc to kvalitātes, apjoma, kā arī eksaminācijas un citiem aspektiem nav pielīdzināmi augstākās izglītības standartiem, nav tikuši organizēti vienotas sistēmas ietvaros un to kvalitāte ne vienmēr ir bijusi pārbaudāma. Lai gan atbilstoši reglamentētās profesijas dabai konkrētu kvalifikācijas paaugstināšanas kursu apguvi patiešām nevarētu pieprasīt kā daļu no specialitātē nepieciešamās kvalifikācijas, šis arguments norāda uz daļu no patiesajām problēmām būvniecības jomā. Proti, ja jau pastāvēja problēmas ar būvspeciālistu darba kvalitāti, tad šīs problēmas vajadzēja risināt, nodrošinot kvalifikācijas celšanas kursu kontroli, nevis izvēloties “vieglāko” un attiecīgi personas tiesības visnesamērīgāk

ietekmējošo ceļu – vienai personu grupai nosakot prasību pēc zinātniska rakstura izglītības. Atbilstoša apmācība un kontrole nodrošinātu visu nozarē strādājošo vienlīdzīgu informētību par jaunākajām tehnoloģijām, materiāliem, tiesību normām un citiem aspektiem. Turklāt personas, kuras otrā līmeņa profesionālo augstāko izglītību ieguvušas pirms vairākiem gadu desmitiem, tāpat nepārzina Izglītības un zinātnes ministrijas pieminētās „jaunākās tehnoloģiskās un tiesiskās prasības” un tādējādi ir tikpat „bīstamas” būvniecības procesam. Tamdēļ darba kvalitātes kontrole, regulāra un obligāta valsts organizēta apmācība, kā arī cita veida iesaiste faktiskajā darbu pārraudzībā konkrētajā gadījumā gan precīzi risinātu pastāvošās problēmas, nevis radītu rīcības ilūziju, gan būtu personu tiesības mazāk ierobežojoši līdzekļi.

Visbeidzot, jāņem vērā arī apstrīdētajā normā noteiktā ierobežojuma darbība sociālajā realitātē. Tieslietu ministrija ir norādījusi, ka nav ticis veikts novērtējums ne tikai attiecībā uz mērķi, kura dēļ patstāvīgās prakses tiesībām būvinženiera profesijā nepieciešamās izglītības prasības paaugstināmas, bet arī attiecībā uz šīs paaugstināšanas sekām, ietekmi, pamatojumu un arī administratīvajām izmaksām, kas personām varētu rasties sakarā ar prasību iegūt otrā līmeņa profesionālo augstāko izglītību. Tāpat arī Satversmes tiesa nav ņēmusi vērā ne fiziskās, ne psiholoģiskās grūtības, ar kurām profesionālajā nozarē strādājošas personas, kurām citstarp ir nepieciešams apgādāt sevi un savu ģimeni, saskaras šāda pienākuma rezultātā. Arguments, ka personas jau vienmēr var atrast laiku mācībām, ir eliptisks: ne visi nodarbinātie, kurus skar apstrīdētā norma, dzīvo tajās pilsētās, kur ir augstskolas, kas piedāvā attiecīgo izglītību, turklāt jāņem vērā viņu darba apjoms un veids un iespējas to ikdienā apvienot ar studijām. Būtisks ir arī finansiālais aspekts: ja personas bija iesniegušas lūgumu studiju kursu atzīšanas rezultātā ļaut tām studēt no otrā kursa, tās netika uzņemtas valsts budžeta finansētajās studiju vietās un šāda iespēja tām parādījās tikai pēc pirmā semestra.

Šāda ietekme uz indivīdu būtu attaisnojama tikai tad, ja to pieprasītu būtiskas sabiedrības intereses. Tomēr to sasaiste ar konkrēto ierobežojumu, kā jau iepriekš tika norādīts, konkrētajā gadījumā nav saskatāma.

Tiesnesis

J. Neimanis