



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

Latvijas Republikas vārdā
Rīgā 2018. gada 21. februārī
lietā Nr. 2017-11-03

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētāja Ineta Ziemele, tiesneši Sanita Osipova, Aldis Laviņš, Gunārs Kusiņš, Jānis Neimanis un Artūrs Kučs,
pēc pieteikuma, kuru iesniedzis divdesmit viens Saeimas deputāts,
pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 3. punktu, 17. panta pirmās daļas 3. punktu un 28.¹ pantu,
rakstveida procesā 2018. gada 30. janvāra tiesas sēdē izskatīja lietu
„Par Ministru kabineta 2014. gada 17. jūnija noteikumu Nr. 350 „Pedagogu profesionālās darbības kvalitātes novērtēšanas kārtība” 91. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 64., 91. pantam un Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajai un trešajai daļai, kā arī Ministru kabineta 2016. gada 5. jūlija noteikumu Nr. 445 „Pedagogu darba samaksas noteikumi” 27. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam”.

Konstatējošā daļa

1. Saeima 1998. gada 29. oktobrī pieņēma Izglītības likumu, kas stājās spēkā 1999. gada 1. jūnijā.

2013. gada 7. augustā stājās spēkā likums „Grozījumi Izglītības likumā”, ar kuru Izglītības likums tika papildināts citstarp ar 49.¹ pantu, kura pirmā daļa redakcijā, kas bija spēkā līdz 2016. gada 31. decembrim, noteica: „Pedagogam, kura pedagoģiskā darba stāžs ir ne mazāks par vienu gadu un kurš piedalās vispārējās izglītības programmu, tai skaitā vispārējās izglītības programmu pirmsskolas izglītības pakāpē, profesionālās izglītības programmu pamatizglītības vai vidējās izglītības pakāpē, profesionālās ievirzes izglītības vai interešu izglītības programmu īstenošanā, ir tiesības ne retāk kā reizi piecos gados saņemt pedagoga profesionālās darbības kvalitātes novērtējumu.” Atbilstoši Izglītības likuma 14. panta 37. punktam redakcijā, kas bija spēkā līdz 2017. gada 9. augustam, Ministru kabinets noteica pedagogu profesionālās darbības kvalitātes novērtēšanas (turpmāk – kvalitātes novērtēšana) kārtību un kritērijus, dokumentus, ko pedagogs iesniedz viņa kvalitātes novērtēšanai, pedagoģiskā darba stāžu, kas nepieciešams attiecīgās pedagoga profesionālās darbības kvalitātes pakāpes (turpmāk – kvalitātes pakāpe) piešķiršanai, kā arī kvalitātes pakāpi apliecinoša dokumenta paraugu.

Ministru kabinets 2014. gada 17. jūnijā pieņēma noteikumus Nr. 350 „Pedagogu profesionālās darbības kvalitātes novērtēšanas kārtība” (turpmāk – Noteikumi Nr. 350), norādot, ka tie izdoti saskaņā ar Izglītības likuma 14. panta 37. punktu. Savukārt 2016. gada 5. jūlijā pieņemti noteikumi Nr. 446 „Grozījums Ministru kabineta 2014. gada 17. jūnija noteikumos Nr. 350 „Pedagogu profesionālās darbības kvalitātes novērtēšanas kārtība”” (turpmāk – 2016. gada 5. jūlija grozījums Noteikumos Nr. 350). Ar tiem Noteikumi Nr. 350 papildināti ar 91. punktu, kas noteica, ka pedagogam, kuram kvalitātes pakāpe līdz 2016. gada 31. maijam nav piešķirta, un pedagogam, kuram kvalitātes pakāpes apliecības derīguma termiņš beidzas laikposmā no 2016. gada 31. maija līdz 2018. gada 31. augustam, ir tiesības pieteikties kvalitātes novērtēšanai ne agrāk kā 2018. gada 1. septembrī, bet līdz 2018. gada 31. augustam iesniegtie pedagogu iesniegumi netiek izskatīti.

Ministru kabinets 2016. gada 5. jūlijā pieņēma noteikumus Nr. 445 „Pedagogu darba samaksas noteikumi” (turpmāk – Noteikumi Nr. 445), norādot,

ka tie izdoti citstarp saskaņā ar Izglītības likuma 14. panta 16. punktu, kas pilnvaro Ministru kabinetu noteikt pedagogu darba samaksas kārtību un darba samaksas apmēru. Noteikumi Nr. 445 stājās spēkā 2016. gada 1. septembrī, un tajā pašā laikā spēku ir zaudējuši Ministru kabineta 2009. gada 28. jūlija noteikumi Nr. 836 (turpmāk – Noteikumi Nr. 836). Noteikumu Nr. 445 27. punkts nosaka: „Pedagogiem, kuriem ir piešķirta pedagogu profesionālās darbības 3., 4. un 5. kvalitātes pakāpe [..], nosaka piemaksu attiecīgi 45 *euro*, 114 *euro* un 140 *euro* apmērā par vienu pedagoga darba likmi proporcionāli tarifcēto mācību stundu skaitam, bet izglītības psihologam, skolotājam logopēdam un speciālajam pedagogam – proporcionāli tarifcētajai amata slodzei. Vispārējās izglītības iestāžu, profesionālās izglītības iestāžu un interešu izglītības iestāžu direktoriem un viņu vietniekiem, struktūrvienību vadītājiem izglītības jomā, izglītības metodiķiem, sporta organizatoriem, direktora vietniekiem metodiskajā darbā valsts ģimnāzijās un pirmsskolas izglītības metodiķiem minēto piemaksu par kvalitātes pakāpi nosaka proporcionāli tarifcētajai tā pedagogoģiskā darba slodzei, par kuru normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā iegūta kvalitātes pakāpe, neieskaitot viņu amata algu.” Ar minēto tiesību normu tika mainīta tā spēku zaudējušo Noteikumu Nr. 836 28.¹ punktā noteiktā kārtība, ka pedagogiem, kuriem ir piešķirta 3., 4. un 5. kvalitātes pakāpe, nosaka piemaksu attiecīgi 31,87 *euro*, 79,68 *euro* un 99,60 *euro* apmērā par vienu pedagoga darba likmi proporcionāli tarifcētajai slodzei.

Ar 2016. gada 23. novembra likumu „Grozījumi Izglītības likumā”, kas stājās spēkā 2017. gada 1. janvārī, (turpmāk – 2016. gada 23. novembra grozījumi Izglītības likumā) likumdevējs mainīja kvalitātes novērtēšanas piecu pakāpju sistēmu uz trīs pakāpju sistēmu, attiecīgi grozot Izglītības likuma 49.¹ panta otro daļu un nosakot, ka turpmāk pedagogam varēs piešķirt vienu no trim kvalitātes pakāpēm. Lai nodrošinātu pāreju uz jauno, trīs kvalitātes pakāpju sistēmu un pilnveidotu kvalitātes novērtēšanas kārtību, likumdevējs papildināja Izglītības likumu ar pārejas noteikumiem (turpmāk – Pārejas noteikumi). Pārejas noteikumu 52. punkts nosaka: „Ministru kabinets ne vēlāk kā līdz 2017. gada 31. martam izdara grozījumus Ministru kabineta 2014. gada 17. jūnija

noteikumos Nr. 350 „Pedagogu profesionālās darbības kvalitātes novērtēšanas kārtība” atbilstoši grozījumiem šā likuma 49.¹ panta otrajā daļā (par trīs kvalitātes pakāpju noteikšanu). Lai nodrošinātu kvalitātes novērtēšanas sistēmas pilnveidi, līdz dienai, kad stāsies spēkā minētie grozījumi Ministru kabineta noteikumos, bet ne ilgāk kā līdz 2017. gada 31. augustam pedagogu profesionālās darbības kvalitātes pakāpes nepiešķir.” Savukārt Pārejas noteikumu 53. punkts paredz: „Pedagoga profesionālās darbības kvalitātes pakāpi apliecinošs dokuments, kas izsniegts līdz 2016. gada 31. decembrim, ir spēkā līdz tajā norādītajam derīguma termiņam. Pedagoga profesionālās darbības 3., 4. un 5. kvalitātes pakāpe, kas piešķirta atbilstoši tiesiskajam regulējumam, kāds bija spēkā līdz 2016. gada 31. decembrim, tiek pielīdzināta attiecīgi pedagoga profesionālās darbības 1., 2. un 3. kvalitātes pakāpei atbilstoši šā likuma 49.¹ panta otrajā daļā izdarītajiem grozījumiem, kas nosaka trīs pedagogu profesionālās darbības kvalitātes pakāpes.”

Saeima 2017. gada 27. jūlijā pieņēma likumu „Grozījumi Izglītības likumā” (turpmāk – 2017. gada 27. jūlija grozījumi Izglītības likumā), saskaņā ar kuru Noteikumi Nr. 350 zaudējuši spēku 2017. gada 10. augustā. To vietā Ministru kabinets izdeva 2017. gada 22. augusta noteikumus Nr. 501 „Pedagogu profesionālās darbības kvalitātes novērtēšanas organizēšanas kārtība”.

2. Pieteikuma iesniedzēji – divdesmit viens Saeimas deputāts (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) – uzskata, ka Noteikumu Nr. 350 91. punkts ir izdots *ultra vires*, turklāt tas neatbilst Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. un 91. pantā nostiprinātajiem tiesiskās paļāvības un tiesiskās vienlīdzības principiem. Savukārt Noteikumu Nr. 445 27. punkts neatbilst Satversmes 1. pantā nostiprinātajam tiesiskās paļāvības principam.

Kopš 2016. gada 1. septembra daļai pedagogu ir noteikta atšķirīga samaksa par kvalitātes pakāpēm, proti, kvalitātes pakāpēm atbilstošas piemaksas vairs netiek aprēķinātas proporcionāli tarifcētajai amata slodzei, bet gan proporcionāli tarifcēto mācību stundu skaitam.

Noteikumu Nr. 350 91. punkts esot izdots, pārkāpjot Izglītības likuma 49.¹ panta pirmo un trešo daļu, jo tas atsevišķām pedagogu grupām liedzot Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajā daļā nostiprinātās tiesības ne retāk kā reizi piecos gados saņemt pedagoga profesionālās darbības kvalitātes novērtējumu (turpmāk – kvalitātes novērtējums), kā arī lēmumu par kvalitātes pakāpes piešķiršanu Izglītības likuma 49.¹ panta trešajā daļā noteiktajā termiņā. Ar Noteikumu Nr. 350 91. punktu pedagogiem tiek liegtas tiesības uz kvalitātes novērtēšanas uzsākšanu, pilnībā apturēta arī tālākā kvalitātes novērtēšana un attiecīgi arī kvalitātes pakāpes piešķiršana. Pārejas noteikumu 52. punktam un Noteikumu Nr. 350 91. punktam esot atšķirīgs regulēšanas priekšmets. Ar Pārejas noteikumu 52. punkta pieņemšanu neesot novērsta Noteikumu Nr. 350 91. punkta neatbilstība Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajai un trešajai daļai. Ja likumdevējs būtu vēlējis apturēt nevis tikai kvalitātes pakāpju piešķiršanu jau pēc kvalitātes novērtēšanas, bet arī pašu kvalitātes novērtēšanu 2016./2017. mācību gadā, tam vajadzētu būt skaidri paredzētam Pārejas noteikumu 52. punkta tekstā. Tādējādi likumdevējs neesot ierobežojis Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajā daļā noteiktās un Noteikumos Nr. 350 detalizētās pedagogu tiesības saņemt kvalitātes novērtējumu.

Likumdevējs neesot devis Ministru kabinetam pilnvarojumu pieņemt materiāla rakstura tiesību normas, kas nosaka vai ierobežo pedagogiem Izglītības likumā noteiktās tiesības saņemt kvalitātes novērtējumu vai termiņu, kādā pedagogiem ir tiesības saņemt lēmumu par kvalitātes pakāpes piešķiršanu. Izglītības likuma 14. panta 37. punktā ietvertais likumdevēja pilnvarojums dodot Ministru kabinetam vien tiesības detalizēt to, kādā veidā realizējamas Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajā un trešajā daļā noteiktās tiesības. Noteikumu Nr. 350 91. punkts neparedzot nedz kārtību un kritērijus Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajā daļā pedagogiem piešķirto tiesību realizēšanai, nedz dokumentus, ko pedagogs iesniedz viņa kvalitātes novērtēšanai, nedz pedagoģiskā darba stāžu, kas nepieciešams attiecīgās kvalitātes pakāpes piešķiršanai, nedz arī kvalitātes pakāpi apliecinoša dokumenta paraugu. Ministru kabineta izdoto Noteikumu Nr. 350 91. punkts ierobežojot pedagogu tiesības un būtiski pārsniedzot ar

Izglītības likuma 14. panta 37. punktu piešķirto pilnvarojumu. Noteikumu Nr. 350 91. punkts kā neatbilstošs Satversmes 64. pantam esot atzīstams par spēkā neesošu no tā pieņemšanas brīža.

Noteikumu Nr. 350 91. punkts pārkāpjot arī tiesiskās paļāvības principu, jo pedagogiem ar atpakaļvērstu spēku tiekot liegtas tiesības uz kvalitātes novērtējumu un tiesības iegūt piemaksu par veikto darbu, kura aprēķināta atbilstoši iegūtajai kvalitātes pakāpei. Ministru kabinets neesot paredzējis saudzējošu pārejas režīmu, un vispār neesot tādu sabiedrības interešu, kuru dēļ varētu būt attaisnojams pedagogu tiesiskās paļāvības pārkāpums.

Turklāt Noteikumu Nr. 350 91. punkts neatbilstot arī Satversmes 91. panta pirmajam teikumam. Pieteikuma iesniedzējs norāda uz divām pedagogu grupām, kas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos. Pirmajā grupā ietilpstot pedagogi, kuri:

1) atbilst Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajā daļā noteiktajām prasībām, bet kuriem kvalitātes pakāpe vēl nav piešķirta;

2) pirmreizējo kvalitātes novērtējumu saņēmuši 2012. gadā un kuru kvalitātes pakāpes apliecības derīguma termiņš beidzas 2017. gadā;

3) pirmreizējo kvalitātes novērtējumu saņēmuši 2013. gadā un kuru kvalitātes pakāpes apliecības derīguma termiņš beidzas 2018. gadā.

Otrajā grupā ietilpstot pedagogi, kuri saņēmuši kvalitātes novērtējumu un kuru kvalitātes pakāpes apliecības derīguma termiņš beidzas no 2019. gada. Visiem pedagogiem, vienalga, pie kuras no abām minētajām grupām viņi pieder, esot tiesības ne retāk kā reizi piecos gados saņemt kvalitātes novērtējumu, kas dod tiem tiesības saņemt Izglītības likuma 53. panta 1.¹ daļā paredzēto piemaksu par kvalitātes pakāpi. Atšķirīgā attieksme pret minētajām personu grupām izpaužoties tādējādi, ka pirmās grupas pedagogiem ar Noteikumu Nr. 350 91. punkta pieņemšanu, piešķirot tam atpakaļvērstu spēku, esot liegtas tiesības saņemt gan kvalitātes pakāpi, gan arī par to paredzēto piemaksu, kas otrās grupas pedagogiem esot pieejamas pilnā apmērā. Turklāt arī pirmās grupas ietvaros pedagogu tiesību apjoms esot atšķirīgs atkarībā no laika posma, kurā viņi nevarēs saņemt kvalitātes pakāpi un attiecīgo piemaksu. Ar Noteikumu Nr. 350

91. punktu radītajai atšķirīgajai attieksmei neesot leģitīma mērķa. Tomēr Pieteikuma iesniedzējs argumentējis šādas attieksmes neatbilstību samērīguma principam, ņemot vērā to, ka kvalitātes novērtēšanas sistēmas pilnveide varētu tikt veikta, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības.

Noteikumu Nr. 445 27. punkts neatbilstot Satversmes 1. pantam, jo pārkāpjot tiesiskās paļāvības principu. Pedagogiem, kuri ieguvuši kvalitātes pakāpi, esot radusies tiesiskā paļāvība uz to, ka piemaksa par attiecīgo kvalitātes pakāpi tiks aprēķināta vienādi – par visu paveikto darbu visa kvalitātes pakāpes apliecības derīguma termiņa laikā. Proti, 2016. gada 1. septembrī spēku zaudējušo Noteikumu Nr. 836 28.¹ punktā bijis noteikts, ka pedagogiem, kuriem ir piešķirta 3., 4. un 5. kvalitātes pakāpe, nosaka piemaksu attiecīgi 31,87 *euro*, 79,68 *euro* un 99,60 *euro* apmērā par vienu pedagoga darba likmi proporcionāli tarifcētajai slodzei. Savukārt, pieņemot Noteikumu Nr. 445 27. punktu un piešķirot tam tūlītēju spēku, kā arī neparedzot pārejas noteikumus, esot pārkāpta to pedagogu tiesiskā paļāvība, kuri ir saņēmuši 3., 4. vai 5. kvalitātes pakāpi un kuriem laikā, kamēr kvalitātes pakāpes apliecības derīguma termiņš vēl nebija beidzies, ar Noteikumu Nr. 445 27. punktu noteikta nelabvēlīgāka piemaksas aprēķināšanas kārtība nekā tā, kas bija noteikta ar Noteikumu Nr. 836 28.¹ punktu. Konkrētajā gadījumā neesot ievērots saprātīgs līdzsvars starp pedagogu tiesiskās paļāvības aizsardzību un sabiedrības interešu nodrošināšanu.

Tādējādi esot pamats Noteikumu Nr. 445 27. punktu attiecībā uz pedagogiem, kuri nav izglītības psihologi, skolotāji logopēdi vai speciālie pedagogi un kuri līdz Noteikumu Nr. 445 spēkā stāšanās brīdim jau bija ieguvuši 3., 4. vai 5. kvalitātes pakāpi, atzīt par spēkā neesošu no tā pieņemšanas brīža.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Ministru kabinets – atzīt pieteikumā norādīto, ka Noteikumu Nr. 350 91. punkts pēc sava satura neatbilst Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajai un trešajai daļai un Satversmes 64. pantam, taču uzskata, ka Noteikumu Nr. 445 27. punkts atbilst Satversmes 1. pantam.

Pārejas noteikumu 52. punkta regulējums esot apturējis Izglītības likuma 49.¹ panta darbību laika posmā no 2017. gada 1. janvāra līdz 2017. gada

31. augustam. Tātad Noteikumu Nr. 350 darbība faktiski esot apturēta. Tomēr likumdevējs esot uzdevis Ministru kabinetam izdarīt grozījumus Noteikumos Nr. 350, lai pilnveidotu kvalitātes novērtēšanas sistēmu. Esot jāņem vērā Noteikumu Nr. 350 47. punkta regulējums, atbilstoši kuram kvalitātes novērtēšana, ievērojot nepārtrauktības principu, risinoties deviņus mēnešus. Tādējādi, ņemot vērā 2016. gada 23. novembra grozījumus Izglītības likumā, 2016. gada 5. septembrī uzsāktais kvalitātes novērtēšanas process tiesiski tiktu pārtraukts ar 2017. gada 1. janvāri.

Neesot pamatots pieteikumā paustais viedoklis, ka Pārejas noteikumu 52. punkts regulē nevis kvalitātes novērtēšanu, bet kvalitātes pakāpes piešķiršanu. Gan kvalitātes novērtēšana, gan tai sekojoša lēmuma pieņemšana par kvalitātes pakāpes piešķiršanu vai atteikumu piešķirt kvalitātes pakāpi esot tāda vienota tiesiskā procesa neatņemamas sastāvdaļas, kura noslēgumā tiek izdots administratīvais akts. Pārejas noteikumu 52. punkta regulējuma izstrādes mērķis (kvalitātes pakāpju piešķiršanas sistēmas pilnveide, izstrādājot jaunu minētā jautājuma normatīvo regulējumu) nepārprotami izrietot arī no anotācijas, kura pievienota 2016. gada 23. novembra grozījumiem Izglītības likumā un kurā norādīts, ka kvalitātes novērtēšanas procesa pilnveidei 2015. gadā tika izveidota darba grupa. Jaunā pedagogu atalgojuma modeļa ieviešanas kontekstā (pieejamā finansējuma ietvaros) Ministru kabinets 2016. gada 5. jūlija sēdē esot nolēmis uz laiku līdz 2018. gada 31. augustam apturēt kvalitātes novērtēšanas procesu un uzdevis ministrijai kvalitātes novērtēšanas sistēmu pilnveidot, ņemot vērā darba grupas iestrādes un priekšlikumus.

Noteikumu Nr. 350 91. punkta saturs pēc būtības esot dublēts ar augstāka juridiska spēka tiesību normā – Pārejas noteikumu 52. punktā – ietvertu regulējumu. Vajagot ņemt vērā arī to, ka Pārejas noteikumu 52. punktā noteiktais laika posms, kurā nepiešķir kvalitātes pakāpes, atšķiroties no Noteikumu Nr. 350 91. punktā noteiktā termiņa (2018. gada 31. augusts), līdz kuram iesniegtie pedagogu iesniegumi netiek izskatīti. Izskatāmajā lietā esot pamats lemt par tiesvedības izbeigšanu daļā par Noteikumu Nr. 350 91. punkta atbilstību Satversmes 1., 64. un 91. pantam un Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajai un

trešajai daļai, jo apstrīdētā norma nedrīkstot tikt piemērota tāpēc, ka tajā ietvertu jautājumu regulē augstāka juridiska spēka tiesību norma.

Tiesiskais regulējums attiecībā uz pedagogu darba samaksu kontekstā ar pedagogam piešķirto kvalitātes pakāpi esot vairākkārt mainīts, taču šīs izmaiņas normatīvo regulējumu skārušas tikai attiecībā uz pedagoga darba samaksas apmēra noteikšanas metodiku un konkrēti to darba samaksas daļu, kuras apmērs nosakāms atbilstoši kvalitātes pakāpei. Pedagogiem varējusi rasties tiesiskā paļāvība uz to, ka viņiem līdz piešķirto kvalitātes pakāpi apliecinošā dokumenta derīguma termiņa beigām tiks nodrošinātas tiesības saņemt atbilstoši piešķirtajai kvalitātes pakāpei noteiktu darba samaksu. Taču atbilstoši šobrīd spēkā esošajam tiesiskajam regulējumam, arī Noteikumos Nr. 836 ietvertajam regulējumam, tai pedagoga darba samaksas daļai, kuru nosaka atbilstoši piešķirtajai kvalitātes pakāpei, esot individuāls raksturs, jo tā tiekot aprēķināta, ņemot vērā pedagoga individuālo darba noslodzi un noteikto darba algas likmi. Līdz ar to normatīvie akti neparedzot pedagogam tiesības uz konkrētu atbilstoši piešķirtajai kvalitātes pakāpei noteiktu darba samaksas daļu, jo tā esot atkarīga no tiesību normās noteiktajiem apstākļiem.

Ministru kabinetam, sabalansējot valsts budžeta iespējas un to pedagogu interešu aizsardzību, kuriem ir piešķirta kvalitātes pakāpe, esot tiesības grozīt nosacījumus attiecībā uz tās pedagoga darba samaksas daļas apmēru, kura nosakāma atbilstoši kvalitātes pakāpei. Tādējādi tiekot nodrošināts saprātīgs līdzsvars starp personu tiesiskās paļāvības aizsardzību un sabiedrības interešu nodrošināšanu. Ņemot vērā minēto, Noteikumu Nr. 445 27. punkts esot atzīstams par atbilstošu Satversmes 1. pantā ietvertajam tiesiskās paļāvības principam.

4. Pieaicinātā persona – Saeima – uzskata, ka Noteikumu Nr. 350 91. punkts un Noteikumu Nr. 445 27. punkts (turpmāk arī – apstrīdētās normas) ir izdoti *ultra vires*.

Likumdevējs ar Izglītības likuma 14. panta 37. punktu esot pilnvarojis Ministru kabinetu izdot noteikumus, lai nodrošinātu Izglītības likuma 49.¹ pantā garantētās pedagogu tiesības uz kvalitātes novērtējumu un tam atbilstošu

kvalitātes pakāpi. Noteikumu Nr. 350 91. punkts nepalīdzot īstenot Izglītības likuma 49.¹ pantā garantētās pedagogu tiesības, turklāt nosakot papildu, proti, Izglītības likumā neparedzētus ierobežojumus šo tiesību īstenošanai. Līdz ar to Noteikumu Nr. 350 91. punkts neatbilstot Satversmes 64. pantam, jo esot izdots ārpus Izglītības likuma 14. panta 37. punktā Ministru kabinetam piešķirtā pilnvarojuma.

No 2017. gada 1. janvāra, kad spēkā stājās 2016. gada 23. novembra grozījumi Izglītības likumā, Noteikumu Nr. 350 91. punkts vairs nevarot tikt piemērots, jo tajā ietvertu jautājumu regulējot augstāka juridiska spēka tiesību norma – Pārejas noteikumu 52. punkts. Noteikumu Nr. 350 91. punkts būtībā pagarinot Pārejas noteikumu 52. punktā noteikto termiņu, līdz kuram jaunas kvalitātes pakāpes netiek piešķirtas. Pārejas noteikumu 52. punkts nosakot to, ka līdz dienai, kad stāsies spēkā atbilstoši grozījumi Noteikumos Nr. 350, bet ne ilgāk kā līdz 2017. gada 31. augustam pedagogiem netiek piešķirtas jaunas kvalitātes pakāpes, nevis to, ka pedagogu iesniegtie iesniegumi par kvalitātes novērtēšanu netiek izskatīti. Saeima esot nošķīrusi kvalitātes novērtēšanu no kvalitātes pakāpes piešķiršanas un apturējusi vienīgi jaunu kvalitātes pakāpju piešķiršanu.

Ar Pārejas noteikumu 52. punktu netiekot ierobežotas pedagogu tiesības pieteikties jaunam kvalitātes novērtējumam, bet tikai tiesības noteiktā laika posmā saņemt jaunu kvalitātes pakāpi. Likumdevēja griba neesot bijusi tāda, ka kvalitātes novērtēšanas process būtu jāpārtrauc. Ministru kabinetam vajadzējis nodrošināt pedagogu tiesības pieteikties uz kādu no trim kvalitātes pakāpēm, un viņu kvalitātes novērtēšana tiktu uzsākta pēc tam, kad spēkā stātos grozījumi Noteikumos Nr. 350, ar kuriem līdzšinējai kvalitātes novērtēšanas sistēmai vajadzēja tikt salāgotai ar jauno trīs pakāpju sistēmu. Tomēr šādi grozījumi likumdevēja noteiktajā termiņā neesot izdoti.

Ministru kabinets, izdodot Noteikumu Nr. 445 27. punktu, esot noteicis pedagogiem dažādus kvalitātes piemaksas aprēķināšanas veidus, iedalot pedagogus grupās pēc ieņemamā amata un specializācijas. Noteikumu Nr. 445 27. punkts esot izdots saskaņā ar Izglītības likuma 14. panta 16. punktu tiktāl,

ciktāl Ministru kabinets bija pilnvarots noteikt pedagoga darba samaksas lielumu. Kvalitātes pakāpes piešķiršanas kontekstā neesot nozīmes ne attiecīgā pedagoga amatam, ne specializācijai. Turklāt kvalitātes piemaksas noteikšanā vajagot ievērot proporcionalitātes principu. Jo augstāka kvalitātes pakāpe pedagogam ir piešķirta, jo lielāka piemaksa par to viņam būtu jānodrošina. Tas izrietot no Izglītības likuma 49.¹ panta otrās daļas.

Ministru kabinetam, nosakot pedagoga darba samaksas lielumu, tas ir, īstenojot ar Izglītības likuma 14. panta 16. punktu piešķirto pilnvarojumu, vajadzējis ņemt vērā Izglītības likuma 53. pantā paredzētos pedagoga darba samaksas noteikšanas kritērijus (profesionālā kvalifikācija, darba slodze un darba stāžs) un pedagogam piešķirto kvalitātes pakāpi. Tomēr Ministru kabinets, izdodot Noteikumu Nr. 445 27. punktu, papildus šiem kritērijiem esot paredzējis vēl citu, Izglītības likumā neminētu kritēriju, proti, pedagogu grupēšanu atkarībā no ieņemamā amata un specializācijas. Izglītības likums neietverot pilnvarojumu Ministru kabinetam noteikt atšķirīgus kvalitātes piemaksas aprēķināšanas veidus atkarībā no pedagoga specializācijas vai amata, jo likumdevējs neesot Izglītības likumā paredzējis šādu specifisku iedalījumu.

Ministru kabinets ar Noteikumu Nr. 445 27. punktu esot noteicis, ka kvalitātes piemaksas piešķiršana pedagogam ir atkarīga ne vien no piešķirtās kvalitātes pakāpes, bet arī no specialitātes vai ieņemamā amata, un rezultātā pedagogiem ar vienādu kvalitātes pakāpi varot būt atšķirīgs piemaksas apmērs. Tādējādi Ministru kabinets esot pārkāpis Izglītības likuma 14. panta 16. punktā ietvertā pilnvarojuma robežas.

5. Pieaicinātā persona – tiesībsargs – uzskata, ka tiesvedība lietā daļā par Noteikumu Nr. 350 91. punkta atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām ir izbeidzama, savukārt Noteikumu Nr. 445 27. punkts nav pretrunā ar tiesiskās paļāvības principu.

Saeima esot pārskatījusi normas, kas skar kvalitātes pakāpi apliecinājošu dokumentu derīguma termiņu, un ar Pārejas noteikumu normām novērsusi iespējamo tiesību aizskārums. Tas izdarīts, noteiktai pedagogu grupai pagarinot

termiņu, kurā var saņemt piemaksu par kvalitātes pakāpi, kā arī nosakot pedagogiem tiesības saņemt piemaksu par kvalitātes pakāpi tādā apmērā, kādā pedagogs to saņēmis līdz 2017. gada 9. augustam. Tāpat pedagogiem, kuri iesniegumu kvalitātes novērtēšanai iesnieguši līdz 2017. gada 9. augustam, tiek dota iespēja tikt novērtētiem, ievērojot Izglītības likuma noteikumus, kādi bija spēkā līdz grozījumu pieņemšanai. Tā kā Noteikumi Nr. 350 ir zaudējuši spēku, tiesvedība daļā par Noteikumu Nr. 350 91. punkta atbilstību Satversmes 1., 64., 91. pantam un Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajai un trešajai daļai esot izbeidzama.

Jau pirms vairākiem gadiem esot identificētas izglītības sistēmas organizācijas nepilnības, kā arī noteikts rīcības virziens, kas paredzot arī noteiktas normatīvo aktu izmaiņas. Tāpēc tiesiskais regulējums attiecībā uz piemaksu par kvalitātes pakāpi neesot uzskatāms par pastāvīgu un nemainīgu. Tiesībsargs nepiekrīt tam, ka pedagogu tiesiskā paļāvība tika pārkāpta, viņiem nelabvēlīgu tiesisko regulējumu ieviešot ar tūlītēju spēku un neparedzot pārejas noteikumus. Ja pedagogi pārejas periodā turpinātu saņemt tādu pašu piemaksu par kvalitātes pakāpi, kāda viņiem sākotnēji noteikta atbilstoši Noteikumiem Nr. 836, tad nevienlīdzīgā situācijā atrastos tie pedagogi, kuriem piemaksa par kvalitātes pakāpi noteikta saskaņā ar Noteikumiem Nr. 445, jo esot mainījusies ne tikai kārtība, kādā aprēķina piemaksu par kvalitātes pakāpi, bet arī pedagogu darba alga. Ņemot vērā to, ka ar pedagogu darba samaksu saistītajos jautājumos ir veiktas kompleksas izmaiņas, nevarot viennozīmīgi apgalvot, ka Noteikumu Nr. 445 27. punkts ir pedagogiem nelabvēlīgāks par iepriekš spēkā bijušo regulējumu.

Izmaiņas, kas ieviestas kārtībā, kādā aprēķināma piemaksa par kvalitātes pakāpi, nevarot tikt viennozīmīgi definētas kā tiesību ierobežojums, jo šāda piemaksa pēc sava rakstura esot individuāla un atkarīga no konkrētajam pedagogam noteikto kontaktstundu skaita. Turklāt citas tiesību normas attiecībā uz darba samaksu un piemaksu par kvalitātes pakāpi esot pedagogiem labvēlīgas un varot tikt uzskatītas par kompensējošām gadījumos, kad jaunā kārtība, kādā aprēķināma piemaksa par kvalitātes pakāpi, ir pedagogam nelabvēlīga.

6. Pieaicinātā persona – Tieslietu ministrija – uzskata, ka Noteikumu Nr. 350 91. punkts ir izdots, pārkāpjot likumdevēja doto pilnvarojumu.

Kvalitātes novērtējums esot saistīts ar tiesībām saņemt piemaksu par piešķirto kvalitātes pakāpi. Izskatāmā lieta neesot ierosināta par Noteikumu Nr. 445 27. punktā minēto pārējo izglītības darbinieku, piemēram, izglītības psihologa, skolotāja logopēda, speciālā pedagoga, izglītības iestāžu direktoru, to vietnieku utt., atalgojumu saistībā ar kvalitātes pakāpi.

Kad ticis izskatīts 2016. gada 5. jūlija grozījuma Noteikumos Nr. 350 projekts, tam neesot bijuši pievienoti nedz Tieslietu ministrijas, nedz Finanšu ministrijas, nedz citu ministriju vai nevalstisko organizāciju atzinumi. Tāpat neesot ņemts vērā negatīvais Valsts kancelejas Juridiskā departamenta atzinums par šo projektu. Taču jau otrajā darba dienā pēc projekta iesniegšanas Ministru kabinetā tas esot pieņemts. Četras noteikumu projekta anotācijas sadaļas esot gluži vienkārši svītrotas, to saturu neanalizējot. 2016. gada 5. jūlija grozījums Noteikumos Nr. 350 esot sagatavots un pieņemts sasteigti, izlaižot normatīvā akta saskaņošanas un sabiedriskās informēšanas stadijas. Konkrētā tiesību akta pieņemšanā esot saskatāmi daudzi procesuāli pārkāpumi un neesot ievērotas normatīvo aktu prasības attiecībā uz kvalitatīvu noteikumu projekta izstrādi.

Ar Pārejas noteikumu 52. punktu Saeima esot ierobežojusi Izglītības likuma 49.¹ pantā paredzēto kvalitātes pakāpju piešķiršanu no 2017. gada 1. janvāra līdz 2017. gada 31. augustam. Tātad 2016. gada 5. jūlija grozījums Noteikumos Nr. 350, kas turklāt esot pieņemts, tam piešķirot atpakaļejošu spēku, un kas no 2016. gada 31. maija līdz 2018. gada 31. augustam liedzot pedagogiem pieteikties kvalitātes novērtēšanai, nonākot pretrunā ar Izglītības likuma regulējumu. Ministru kabineta pilnvaras, pieņemot šāda satura noteikumus, esot pārsniegtas. Darba tiesību jomā īpaši būtisks esot princips „vienāda atlīdzība par vienādas vērtības darbu”, tāpēc pedagogu atalgojuma piešķiršanas kritērijiem vajagot būt, cik vien tas iespējams, unificētiem un objektīviem, nevis atkarīgiem no sistēmas reformēšanas rezultātā veiktiem normatīvo aktu darbības pārrāvumiem.

Attiecībā uz Noteikumu Nr. 445 27. punktu Tieslietu ministrija nevarot paust viedokli par to, kā mainās konkrētu pedagogu atalgojums, ja piemaksu par kvalitātes pakāpi aprēķina no summāri mazākas likmes, bet proporcionāli tarifcētajai slodzei pretstatā summāri lielākai likmei, kuru aprēķina proporcionāli tarifcēto mācību stundu skaitam. Ministrijas rīcībā neesot datu par to, kādā veidā ticis ietekmēts pedagogu atalgojums korelācijā ar šiem mainīgajiem parametriem.

Pārejas noteikumu jaunā redakcija noteiktai personu grupai paredzot labvēlīgākas tiesiskās sekas nekā apstrīdētais regulējums. Tomēr tā nenovērsīšot to pedagogu tiesību aizskārumu, kuri vispār nav drīkstējuši pieteikties kvalitātes novērtēšanai laika posmā, kad kvalitātes novērtēšanas procedūra bija pārtraukta reformu dēļ.

7. Pieaicinātā persona – Izglītības un zinātnes ministrija – norāda, ka tā atbilstoši Ministru prezidenta rezolūcijā norādītajam uzdevumam sagatavojuši atbildes raksta projektu izskatāmajā lietā. Ministrijai neesot pamata paust citu viedokli kā vien to, kas ietverts minētajā atbildes rakstā.

Tomēr Izglītības un zinātnes ministrija vērsusi uzmanību uz to, ka 2017. gada 10. augustā stājās spēkā grozījumi Izglītības likumā. Ar minētajiem grozījumiem citstarp esot izteikts jaunā redakcijā Izglītības likuma 14. panta 37. punkts, kā arī 49.¹ panta otrā un trešā daļa, mainot nosacījumus attiecībā uz kvalitātes novērtēšanu un kvalitātes pakāpes piešķiršanu.

8. Pieaicinātā persona – arodbiedrība „Latvijas Izglītības un zinātnes darbinieku arodbiedrība” – norāda, ka tās viedoklis pēc būtības ir izteikts pieteikumā, pēc kura ierosināta izskatāmā lieta.

9. Pieaicinātā persona – arodbiedrība „Latvijas Izglītības vadītāju asociācija” – pilnībā pievienojas Pieteikuma iesniedzēja viedoklim.

Papildus tam arodbiedrība norāda, ka Noteikumu Nr. 445 27. punkta pieņemšana liecina par sliktu pārvaldības praksi. Šī tiesību norma esot nozīmīgi pasliktinājusi kvalitātes pakāpi saņēmušo pedagogu stāvokli un noteikusi

nevienlīdzīgu attieksmi kontekstā ar prasībām, kas ievērojamas, aprēķinot piemaksu izglītības psihologam, skolotājam logopēdam un speciālajam pedagogam. Jau 2016. gadā arodbiedrība esot paudusi neizpratni par argumentiem, kas tika minēti, virzot jauno pieeju kvalitātes pakāpju jautājuma risināšanai pedagogu darba samaksas modeļa ieviešanas kontekstā.

Savukārt Noteikumu Nr. 350 91. punkts esot radījis negatīvas finansiālās sekas pedagogiem un atstājis negatīvu iespaidu uz procesu vadību izglītības iestādēs. Arī izglītības iestāžu mikroklimatu apstrīdētās normas esot ietekmējušas negatīvi.

10. Pieaicinātā persona – zvērināts advokāts Edgars Pastars – norāda, ka Noteikumu Nr. 350 91. punkts nebija atbilstošs augstāka juridiska spēka tiesību normām, savukārt Noteikumu Nr. 445 27. punkts neatbilst tiesiskās paļāvības principam.

Pārejas noteikumu 55.–59. punkts, kas pieņemts ar 2017. gada 27. jūlija grozījumiem Izglītības likumā, nodrošinot pietiekamu tiesisko paļāvību un tiesisko skaidrību tiesību normu adresātiem. Spēku zaudējušais Noteikumu Nr. 350 91. punkts esot bijis pretrunā ar Izglītības likuma 49.¹ pantu un Satversmes 64. pantu, jo regulējis tādus jautājumus, kas ir regulējami ar likumu, proti, paredzējis Izglītības likuma 49.¹ panta ieviešanas kārtību un termiņus jeb izteikti ierobežojošu pārejas periodu un tā nosacījumus.

Noteikumu Nr. 445 27. punkts mainot piemaksu aprēķināšanas kārtību. Tas apstākļi, ka pedagogam ir piešķirta kvalitātes pakāpe un tai atbilstoša piemaksa, neesot iemesls, kura dēļ piemaksas apmēru pēc tās piešķiršanas nedrīkstētu mainīt. Tomēr noslēguma jautājumos vajadzējis skaidri paredzēt to, kad un kādā kārtībā iepriekš piešķirtās piemaksas tiek pārskatītas, it īpaši tādēļ, ka laiks starp noteikumu pieņemšanu un stāšanos spēkā bijis tikai divus mēnešus garš. Tātad pārejas periods bijis nepietiekami garš, bet tiesību normu sekas attiecībā uz to adresātiem – neparedzamas. Ministru kabinets gan atzīstot pedagogu tiesisko paļāvību, taču neesot norādījis sabiedrībai nozīmīgās intereses, kuras būtu jāaizsargā. Valsts budžeta iespējas esot vērā ņemams arguments,

tomēr bez sīkākiem skaidrojumiem un plašāka konteksta šis ekonomiskās lejupslīdes laikā attīstītais koncepts nebūtu piemērojams tik plaši.

Secinājumu daļa

11. Ministru kabinets atbildes rakstā lūdzis Satversmes tiesu izbeigt tiesvedību izskatāmajā lietā daļā par Noteikumu Nr. 350 91. punkta atbilstību Satversmes 1., 64., 91. pantam un Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajai un trešajai daļai, pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 2. punktu. Pēc Ministru kabineta ieskata, Noteikumu Nr. 350 91. punkts nevarēja tikt piemērots, jo tajā ietverta jautājumu regulēja augstāka juridiska spēka tiesību norma. Arī lietā pieaicinātā persona – tiesībsargs – pievienojas Ministru kabineta viedoklim par tiesvedības izbeigšanu lietā (*sk. lietas materiālu 100. lp.*).

Satversmes tiesas nolēmumos ir atzīts, ka procesuāla rakstura jautājumi par tiesvedības izbeigšanu parasti izskatāmi pirms tiesību normas satversmības izvērtēšanas, ciktāl nav nepieciešams izvērtēt atsevišķus lietas aspektus pēc būtības (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2011. gada 19. oktobra sprieduma lietā Nr. 2010-71-01 11. punktu un 2014. gada 7. jūlija sprieduma lietā Nr. 2013-17-01 15. punktu*).

Līdz ar to Satversmes tiesa visupirms izvērtēs, vai pastāv apstākļi, kuru dēļ tiesvedība izskatāmajā lietā būtu izbeidzama.

12. Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 2. punkts noteic, ka tiesvedību lietā var izbeigt līdz sprieduma pasludināšanai ar Satversmes tiesas lēmumu, ja apstrīdētā tiesību norma (akts) ir zaudējusi spēku.

Izskatāmajā lietā apstrīdētais Noteikumu Nr. 350 91. punkts ir zaudējis spēku 2017. gada 10. augustā – jau pēc tam, kad Satversmes tiesā tika saņemts Ministru kabineta atbildes raksts. Ministru kabineta argumenti par tiesvedības izbeigšanu lietā ir balstīti nevis uz to, ka apstrīdētā norma zaudējusi spēku, bet gan uz to, ka apstrīdētās normas saturs pēc būtības esot bijis dublēts ar augstāka

juridiska spēka tiesību normā ietvertu regulējumu – Pārejas noteikumu 52. punktu.

Satversmes tiesa norāda, ka Pieteikuma iesniedzējs ir lūdzis atzīt Noteikumu Nr. 350 91. punktu par spēkā neesošu no tā pieņemšanas brīža, jo tas esot pieņemts *ultra vires* un neatbilstot Satversmes 64. pantam (*sk. lietas materiālu 9.–11. lp.*). Tiesību normas pieņemšanas kārtības ievērošana ir tiesību normas spēkā esības priekšnoteikums (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2015-03-01 23. punktu un 2017. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2016-23-03 16. punktu*). Gadījumos, kad tiesību norma ir pieņemta *ultra vires*, var tikt uzskatīts, ka tā nekad nav bijusi spēkā un tāpēc arī nevar radīt tiesiskas sekas (*sk. Satversmes tiesas 2014. gada 12. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-21-03 13. punktu*). Ņemot vērā minēto, izskatāmajā lietā nepieciešams izvērtēt, vai Noteikumu Nr. 350 91. punkta pieņemšanas kārtība ir ievērota un vai šī tiesību norma vispār varēja radīt personām kādas tiesiskās sekas. Turklāt Ministru kabineta norādītais apstāklis, ka Noteikumu Nr. 350 91. punkta saturs pēc būtības esot bijis dublēts ar augstāka juridiska spēka tiesību normā ietvertu regulējumu, nav pastāvējis visu šā punkta spēkā esības laiku, jo Pārejas noteikumu 52. punkts tika pieņemts vēlāk.

Līdz ar to tiesvedība izskatāmajā lietā ir turpināma.

13. Lēmumā par izskatāmās lietas ierosināšanu Satversmes tiesas kolēģija ir secinājusi, ka apstrīdētās normas regulē savstarpēji cieši saistītus tiesību jautājumus un to satversmības izvērtēšana vienas lietas ietvaros varētu veicināt lietas vispusīgu un ātru izskatīšanu. Tomēr apstrīdētās normas ietver dažādus tiesību aspektus, tāpēc Pieteikuma iesniedzējs par katras apstrīdētās normas iespējamo neatbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām ir sniedzis atsevišķu juridisko pamatojumu. Noteikumu Nr. 350 91. punkts regulēja jautājumu par pedagoga tiesībām pieteikties kvalitātes novērtēšanai un šo tiesību izmantošanas laiku. Savukārt Noteikumu Nr. 445 27. punkts attiecas uz piemaksas noteikšanas kārtību, kas ir atkarīga no kvalitātes pakāpes, kuras piešķiršana citstarp bija regulēta Noteikumu Nr. 350 91. punktā.

Līdz ar to Satversmes tiesa visupirms izvērtēs Noteikumu Nr. 350 91. punkta satversmību.

14. Pieteikumā lūgts izvērtēt Noteikumu Nr. 350 91. punkta atbilstību Satversmes 64. pantam un norādīts arī uz tā neatbilstību Satversmes 1. un 91. pantā nostiprinātajiem tiesiskās paļāvības un tiesiskās vienlīdzības principiem. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka Noteikumu Nr. 350 91. punkts ir izdots, pārkāpjot likumdevēja pilnvarojumu. Šādam viedoklim pēc būtības piekrīt arī Ministru kabinets un vairākas pieaicinātās personas (*sk., piemēram, Ministru kabineta atbildes rakstu lietas materiālu 53. lp.*).

Pēc Saeimas deputātu pieteikuma Satversmes tiesa veic tiesību normu abstrakto kontroli. Tāda pieteikuma mērķis, kuru Satversmes tiesā iesniedz abstraktās kontroles subjekti, ir aizstāvēt publiskās intereses (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 14. marta sprieduma lietā Nr. 2010-51-01 10.2. punktu*). Šādā gadījumā pieteikuma iesniedzējam nav nepieciešams pamatot kādas konkrētas personas pamattiesību aizskārums (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 30. marta sprieduma lietā Nr. 2010-60-01 9. punktu*). Līdz ar to Satversmes tiesa izskatāmajā lietā visupirms izvērtēs, vai Ministru kabinets, izdodot Noteikumu Nr. 350 91. punktu, ir ievērojis tiesību normas pieņemšanas kārtību, proti, ir rīkojies atbilstoši likumdevēja piešķirtajam pilnvarojumam.

14.1. Satversmes 1. panta tvērumā ietilpstošais valsts varas dalīšanas princips nosaka valsts varas dalījumu likumdošanas, izpildu un tiesu varā. Šā principa mērķis ir personas pamattiesību un demokrātiskas valsts iekārtas nodrošināšana, garantējot valsts varas institūciju līdzsvaru un savstarpēju kontroli (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-12-01 6.1. punktu*).

Saskaņā ar Satversmes 64. pantu likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai Satversmē paredzētā kārtībā un apmēros. Atbilstoši varas dalīšanas principam likumdevēja kompetencē ir vispārēja likumu pieņemšana par jebkuru valsts politikas jautājumu. Lai nodrošinātu efektīvāku valsts varas īstenošanu, pieļaujami izņēmumi no prasības, ka likumdevējam visi jautājumi pilnībā jāizšķir

un jānoregulē pašam. Šie izņēmumi ir ietverti Satversmē. To mērķis ir padarīt likumdošanas procesu efektīvāku un citstarp nodrošināt iespēju ātrāk un adekvātāk reaģēt uz normatīvā regulējuma grozījumu nepieciešamību (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 21.1. punktu*).

Satversmes tiesa jau atzinusi, ka saskaņā ar varas dalīšanas principu izpildu varai ir tiesības izdot noteikumus tikai likumā noteiktos gadījumos un tie nedrīkst būt pretrunā ar Satversmi un likumiem [*sk., piemēram, Satversmes tiesas 1998. gada 10. jūnija sprieduma lietā Nr. 04-03(98) secinājumu daļu*]. Tātad Ministru kabinets ārējo normatīvo aktu var izdot tikai tādā gadījumā, ja likumdevējs likumā formulējis pilnvarojumu šāda akta izdošanai un noteicis pilnvarojuma robežas.

Pilnvarojuma nosacījumi ir vispārīgi reglamentēti Ministru kabineta iekārtas likuma 31. pantā. Šā panta pirmās daļas 1. punkts noteic, ka Ministru kabinets var izdot ārējus normatīvos aktus – noteikumus – tikai tad, ja likums Ministru kabinetu tam īpaši pilnvarojis, un ka pilnvarojumā jābūt norādītiem tā galvenajiem satura virzieniem. Tādējādi Ministru kabineta tiesības izdot ārējus normatīvos aktus sniedzas vien tiktāl, ciktāl tam šīs tiesības ir piešķirtas ar likumu.

Turklāt Ministru kabineta noteikumi var tikt izdoti tikai tad, ja tie ir nepieciešami, lai īstenotu likumu dzīvē. Tas tiek panākts, noteikumus konkretizējot Saeimas pieņemtā likuma normas (*sk. Satversmes tiesas 2001. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 5. punktu un 2015. gada 14. oktobra sprieduma lietā Nr. 2015-05-03 10. punktu*). Ministru kabineta noteikumi nedrīkst ietvert tādas tiesību normas, kas bez likumdevēja pilnvarojuma veidotu jaunas tiesiskās attiecības (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 16. punktu un 2017. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2016-23-03 16. punktu*). Tādējādi Ministru kabinets drīkst tikai konkretizēt Saeimas pieņemto likumu.

Līdz ar to Satversmes tiesai jānoskaidro pilnvarojošo normu saturs un mērķis, kā arī tas, vai Ministru kabinets nav pārsniedzis tam likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma robežas.

14.2. Ministru kabineta tiesības izdot Ministru kabineta noteikumu Nr. 350 91. punktu ir vērtējamās atbilstoši tām normām, kuras bija spēkā šīs apstrīdētās normas izdošanas brīdī. Atbilstoši Izglītības likuma 14. panta 37. punktam redakcijā, kas bija spēkā Noteikumu Nr. 350 91. punkta pieņemšanas brīdī, Ministru kabinets nosaka kvalitātes novērtēšanas kārtību un kritērijus, dokumentus, ko pedagogs iesniedz viņa kvalitātes novērtēšanai, pedagoģiskā darba stāžu, kas nepieciešams attiecīgās kvalitātes pakāpes piešķiršanai, kā arī kvalitātes pakāpi apliecinoša dokumenta paraugu.

14.2.1. Atbilstoši Izglītības likumā ietvertajam pilnvarojumam Ministru kabinetam ir jāizdod noteikumi par kvalitātes novērtēšanas kārtību. Pieņemot šādus noteikumus, Ministru kabinetam ir jāievēro normatīvajos aktos ietvertās prasības, tostarp tās, kas noteiktas Ministru kabineta kārtības rullī.

Kad tika izskatīts 2016. gada 5. jūlija grozījuma Noteikumos Nr. 350 projekts, tam nebija pievienoti nedz Tieslietu ministrijas, nedz Finanšu ministrijas, nedz citu ministriju vai nevalstisko organizāciju atzinumi. Otrajā darba dienā pēc 2016. gada 5. jūlija grozījuma Noteikumos Nr. 350 projekta iesniegšanas Ministru kabinetā tas tika pieņemts kā normatīvs akts, bet minētie atzinumi tā arī nebija pievienoti. Ministru kabineta 2009. gada 15. decembra instrukcijas Nr. 19 „Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība” 6.2. apakšpunkts redakcijā, kas bija spēkā līdz 2017. gada 22. jūnijam, noteica: ja projekts, kas nav likumprojekts, neskar nevienu no aspektiem, kas norādīts attiecīgajā anotācijas sadaļā (izņemot I sadaļu), zem aizpildītās anotācijas I sadaļas (vai zem visām aizpildītajām anotācijas sadaļām) atsevišķā rindā norāda visas anotācijas sadaļas, kurās minētos aspektus projekts neskar. 2016. gada 5. jūlija grozījuma Noteikumos Nr. 350 projekta anotācijā III līdz VI sadaļa ir izsvītota.

Ministru kabinetam bija jāievēro arī Ministru kabineta kārtības ruļļa 17. punkts, Ministru kabineta 2009. gada 25. augusta noteikumi Nr. 970

„Sabiedrības līdzdalības kārtība attīstības plānošanas procesā” un Ministru kabineta 2010. gada 23. marta instrukcija Nr. 2 „Kārtība, kādā ministrija sagatavo, noformē un izplata sabiedrībai informāciju par Valsts sekretāru sanāksmē, Ministru kabineta komitejā un Ministru kabineta sēdē izskatāmajiem projektiem un pieņemtajiem lēmumiem”.

Ministru kabinets, izstrādājot un pieņemot Noteikumu Nr. 350 91. punktu, nav ievērojis Ministru kabineta kārtības ruļļa prasības.

14.2.2. Likumdevējs ar Izglītības likuma 14. panta 37. punktu pilnvaroja Ministru kabinetu izdot noteikumus, lai nodrošinātu Izglītības likuma 49.¹ pantā garantētās pedagoģu tiesības uz kvalitātes novērtējumu un tam atbilstošu kvalitātes pakāpi. Ierobežojumi, kas varēja būt noteikti tiem pedagogiem, kuri vēlas pretendēt uz kvalitātes pakāpes saņemšanu, bija paredzēti Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajā daļā, proti – pedagogam jāpiedalās vispārējās izglītības programmas īstenošanā, viņa pedagoģiskā darba stāžs nevar būt mazāks par vienu gadu, un šīs tiesības ir izmantojamas ne retāk kā reizi piecos gados. Šis ierobežojumu uzskaitījums ir izsmelošs, tātad Ministru kabinets nebija pilnvarots noteikt jaunu, Izglītības likumā neparedzētu pedagoga tiesību uz kvalitātes novērtējumu ierobežojumu.

Atbilstoši Noteikumu Nr. 350 91. punktam pedagogam, kuram līdz 2016. gada 31. maijam nebija piešķirta kvalitātes pakāpe, un pedagogam, kura kvalitātes pakāpes apliecības derīguma termiņš beidzas laika posmā no 2016. gada 31. maija līdz 2018. gada 31. augustam, bija tiesības pieteikties kvalitātes novērtēšanai ne agrāk kā 2018. gada 1. septembrī. Līdz 2018. gada 31. augustam iesniegtos pedagoģu iesniegumus nebija paredzēts izskatīt. Tā kā kvalitātes pakāpes no jauna netika piešķirtas, tās nevarēja ņemt vērā darba samaksas noteikšanā, tātad pedagogiem bija liegtas tiesības saņemt darba samaksu atbilstoši tobrīd spēkā bijušajai Izglītības likuma 53.¹ panta 1.¹ daļai, jo tiem nebija piešķirta kvalitātes piemaksa. Tādējādi Ministru kabinets bija ierobežojis pedagoģu tiesības pieteikties kvalitātes novērtēšanai un saņemt kvalitātes novērtējumam atbilstošu kvalitātes pakāpi, jo Noteikumu Nr. 350 91. punkts vairāk nekā divus gadus liedza pieteikties kvalitātes novērtēšanai

pedagogam, kuram kvalitātes pakāpe nav piešķirta. Tāpat šī tiesību norma liedza savlaicīgi pieteikties kvalitātes novērtēšanai (šis process ilgst deviņus mēnešus) arī pedagogam, kura kvalitātes pakāpes apliecības derīguma termiņš beidzas. Līdz ar to Noteikumu Nr. 350 91. punktā bija ietverts Izglītības likumā neparedzēts pedagoga tiesību uz kvalitātes novērtējumu ierobežojums.

Ņemot vērā minēto, jāsecina, ka Noteikumu Nr. 350 91. punkts ir izdots ārpus Izglītības likuma 14. panta 37. punktā piešķirtā pilnvarojuma, jo liedza pedagogam Izglītības likuma 49.¹ pantā garantētās tiesības uz kvalitātes novērtējumu un tam atbilstošu kvalitātes pakāpi. Tātad Ministru kabinets ir darbojies pretēji Satversmes 1. panta tvērumā ietilpstošajam varas dalīšanas principam.

Līdz ar to Noteikumu Nr. 350 91. punkts ir izdots *ultra vires* un neatbilst Satversmes 1. un 64. pantam.

15. Konstatējot apstrīdētās normas neatbilstību kaut vienam Satversmes pantam, tā atzīstama par pretiesisku un spēkā neesošu (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2007. gada 4. janvāra sprieduma lietā Nr. 2006-13-0103 11. punktu*). Līdz ar to vairs nav nepieciešams vērtēt Noteikumu Nr. 350 91. punkta atbilstību Satversmes 1. panta tvērumā ietilpstošajam tiesiskās paļāvības principam un 91. pantā ietvertajam tiesiskās vienlīdzības principam, kā arī Izglītības likuma 49.¹ panta pirmajai un trešajai daļai.

16. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka Noteikumu Nr. 445 27. punkts neatbilst Satversmes 1. pantā nostiprinātajam tiesiskās paļāvības principam. Tomēr, kā izriet no izskatāmās lietas materiāliem, ir šaubas par to, vai Noteikumu Nr. 445 27. punkts izdots, ievērojot likumdevēja piešķirto pilnvarojumu, kas ietverts Izglītības likuma 14. panta 16. punktā (*sk. Saeimas viedokli lietas materiālu 93.–95. lp.*). Līdz ar to Satversmes tiesai abstraktās tiesību normu kontroles ietvaros visupirms jāizvērtē, vai Ministru kabinets ir ievērojis tiesību normas pieņemšanas kārtību, proti, vai Noteikumu Nr. 445

27. punkts ir izdots, ievērojot valsts varas dalīšanas principu (*sk. arī šā sprieduma 14. punktu*). Satversmes tiesai ir jānoskaidro pilnvarojošo normu saturs un mērķis, kā arī tas, vai Ministru kabinets nav pārsniedzis tam likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma robežas.

Noteikumu Nr. 445 27. punkts nosaka pedagogiem dažādu kvalitātes piemaksas aprēķināšanas kārtību, iedalot pedagogus pēc ieņemamā amata un specializācijas. Šis punkts ir izdots, atsaucoties uz Izglītības likuma 14. panta 16. punktu, kas pilnvaro Ministru kabinetu noteikt pedagogu darba samaksas kārtību un apmēru.

Ar izpildvarai doto pilnvarojumu jāsaprot ne tikai viena konkrēta, lakoniska tiesību norma, bet paša likuma būtība un mērķis (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 23.2. punktu*). Kad Ministru kabinets pieņēma Noteikumu Nr. 445 27. punktu, spēkā bija Izglītības likuma 53. panta pirmās un 1.¹ daļas redakcija, atbilstoši kurai pedagoga darba samaksas noteikšanā ņem vērā šādus kritērijus – profesionālo kvalifikāciju, darba slodzi un darba stāžu, kā arī piešķirto kvalitātes pakāpi. Atbilstoši Izglītības likumam piemaksa par piešķirto kvalitātes pakāpi ir paredzēta tikai pedagogiem, turklāt tikai tiem pedagogiem, kuriem ir tiesības uz kvalitātes novērtējumu. Tās ir personas, kuru pedagoģiskā darba stāžs ir ne mazāks par vienu gadu un kuras piedalās vispārējās izglītības programmu īstenošanā.

Likumdevējs Izglītības likumā nav noteicis specifisku pedagogu iedalījumu, citstarp arī atkarībā no amata vai specializācijas. Ministru kabinetam ir dots pilnvarojums noteikt pedagogu amatus un specializāciju, taču šis pilnvarojums nerada Ministru kabinetam tiesības veidot tādu normatīvo regulējumu, kas pedagogiem atkarībā no to amata vai specializācijas nosaka atšķirīgas tiesības un pienākumus. Līdz ar to kvalitātes pakāpes piešķiršanas kontekstā ne konkrēta pedagoga amatam, ne specializācijai nav nozīmes. Kvalitātes novērtēšanas ietvaros nav jāvērtē personas darbs ārpus pedagoģiskā darba vispārējās izglītības programmas īstenošanā.

Ministru kabinets, izdodot Noteikumu Nr. 445 27. punktu, papildus tobrīd spēkā bijušajā Izglītības likuma 53. panta pirmās un 1.¹ daļas redakcijā

ietvertajiem kritērijiem ir paredzējis Izglītības likumā nenoteiktu kritēriju – pedagoģu iedalījumu atkarībā no ieņemamā amata un specializācijas. Tādējādi pedagoģiem ar vienādu kvalitātes pakāpi var būt atšķirīgs piemaksas apmērs. Šādai atšķirībai nav pamata. Izglītības likuma 14. panta 16. punkts nepilnvaro Ministru kabinetu noteikt atšķirīgus, no pedagoga specializācijas vai amata atkarīgus veidus, kādos aprēķināma piemaksa par kvalitāti. Tātad Ministru kabinets, pieņemot Noteikumu Nr. 445 27. punktu, ir darbojies pretēji Satversmes 1. panta tvērumā ietilpstošajam varas dalīšanas principam, pārkāpis likumdevēja piešķirto pilnvarojumu un rīkojies *ultra vires*.

Līdz ar to Noteikumu Nr. 445 27. punkts nav pieņemts pienācīgā kārtībā un neatbilst Satversmes 1. un 64. pantam.

17. Ievērojot šā sprieduma 15. punktā atzīto, vairs nav nepieciešams vērtēt Noteikumu Nr. 445 27. punkta atbilstību Satversmes 1. panta tvērumā ietilpstošajam tiesiskās palāvēības principam.

18. Pieteikuma iesniedzējs ir lūdzis Satversmes tiesu atzīt Noteikumu Nr. 350 91. punktu par spēkā neesošu no tā pieņemšanas brīža. Savukārt Noteikumu Nr. 445 27. punktu Pieteikuma iesniedzējs lūdz atzīt par spēkā neesošu no tā pieņemšanas brīža tikai attiecībā uz pedagoģiem, kuri nav izglītības psihologi, skolotāji logopēdi vai speciālie pedagoģi un kuri līdz Noteikumu Nr. 445 spēkā stāšanās brīdim jau bija ieguvuši 3., 4. vai 5. kvalitātes pakāpi.

Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 32. panta trešo daļu tiesību norma, kuru Satversmes tiesa atzinusi par neatbilstošu augstāka juridiska spēka tiesību normai, uzskatāma par spēkā neesošu no Satversmes tiesas sprieduma publicēšanas dienas, ja Satversmes tiesa nav noteikusi citādi. Tādējādi likumdevējs Satversmes tiesai ir piešķīris plašu rīcības brīvību izlemt, no kura brīža spēku zaudē tāda apstrīdētā norma, kas atzīta par neatbilstošu augstāka juridiska spēka tiesību normai. Lai atzītu apstrīdēto normu par spēkā neesošu nevis no sprieduma publicēšanas dienas, bet no cita brīža, Satversmes tiesai savs

viedoklis ir jāpamato (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 34. punktu un 2014. gada 28. novembra sprieduma lietā Nr. 2014-09-01 21. punktu*).

Satversmes tiesas praksē ir secināts, ka tiesību normas, kas pieņemtas *ultra vires*, ir atzīstamas par prettiesiskām un spēkā neesošām no to pieņemšanas brīža [*sk. Satversmes tiesas 1998. gada 10. jūnija sprieduma lietā Nr. 04-03(98) secinājumu daļu un 2017. gada 29. jūnija sprieduma lietā Nr. 2016-23-03 18. punktu*]. Attiecībā uz šādiem gadījumiem prezumējams, ka antikonstitucionāla tiesību norma nekad nav bijusi spēkā, jo nav pieņemta pienācīgā kārtībā, un tāpēc arī nevar radīt tiesiskas sekas (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 2. marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 25. punktu*).

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka tikai izņēmuma gadījumos varētu tikt pieļautas atkāpes no šīs prezumpcijas. Tomēr šādos gadījumos Satversmes tiesai būtu jākonstatē būtiski apstākļi, kas pamatotu minētā izņēmuma noteikšanu (*sk. Satversmes tiesas 2014. gada 12. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-21-03 13. punktu un 2016. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 17. punktu*). Apstrīdētās normas ir pieņemtas *ultra vires*. Izskatāmajā lietā nav konstatējami tādi būtiski apstākļi, kuri varētu pamatot izņēmumu no prezumpcijas par šādu tiesību normu spēkā neesību no to pieņemšanas brīža. Pieteikuma iesniedzēja argumenti tam, ka Noteikumu Nr. 445 27. punkts būtu atzīstams par spēkā neesošu no tā pieņemšanas brīža tikai attiecībā uz noteiktu pedagogu grupu, nav pamatoti, jo paredz pedagogu iedalījumu atkarībā no to amata un specializācijas.

Satversmes tiesa norāda, ka pedagogam noteiktos apstākļos ir tiesības prasīt kvalitātes novērtējumu. Tiesiskās paļāvības principa pamatā ir personas paļaušanās uz valsts tiesisku un konsekventu rīcību (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 9. novembra sprieduma lietā Nr. 2006-04-01 21. punktu*). Saskaņā ar Pārejas noteikumu 58. punktu pedagogiem, kuriem profesionālās darbības kvalitāte novērtēta atbilstoši regulējumam, kas bija spēkā līdz 2016. gada 31. decembrim, un kuriem izsniegto profesionālās darbības kvalitātes apliecību termiņš beidzas 2017. gada 31. augustā, līdz 2018. gada 31. augustam ir tiesības

turpināt saņemt piemaksu par kvalitātes pakāpi tādā apmērā, kādā pedagogs to saņēmis līdz 2017. gada 9. augustam. Savukārt Pārejas noteikumu 59. punkts noteic, ka pedagogiem, kuriem profesionālās darbības kvalitātes pakāpi apliecinošs dokuments izsniegts līdz 2017. gada 9. augustam, līdz kvalitātes pakāpi apliecināša dokumenta derīguma termiņa beigām ir tiesības turpināt saņemt piemaksu par profesionālās darbības kvalitātes pakāpi tādā apmērā, kādā pedagogs to saņēmis līdz 2017. gada 9. augustam. No iepriekš minētā izriet, ka tiesību piemērotājam arī turpmāk, nosakot piemaksas pedagogiem, ir jāņem vērā Pārejas noteikumos nostiprinātais princips, ka personai ir tiesības turpināt saņemt piemaksu par kvalitātes pakāpi tādā apmērā, kāds tai bija noteikts līdz 2017. gada 9. augustam.

Nolēmumu daļa

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30.–32. pantu, Satversmes tiesa

nosprieda:

atzīt Ministru kabineta 2014. gada 17. jūnija noteikumu Nr. 350 „Pedagogu profesionālās darbības kvalitātes novērtēšanas kārtība” 91. punktu un Ministru kabineta 2016. gada 5. jūlija noteikumu Nr. 445 „Pedagogu darba samaksas noteikumi” 27. punktu par neatbilstošiem Latvijas Republikas Satversmes 1. un 64. pantam un spēkā neesošiem no pieņemšanas brīža.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja

I. Ziemele