



Latvijas Republikas Senāts

BLAKUS LĒMUMS

Rīgā 2022.gada 7.jūnijā

Tiesa šādā sastāvā: senatores Ieva Višķere, Dzintra Amerika, Anita Kovaļevska

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz nodibinājuma „Invalīdu un viņu draugu apvienība „Apeirons”” pieteikumu, kas iesniegts Aigara Boļa interesēs, par pienākuma uzlikšanu nodrošināt vides pieejamības prasību ievērošanu Latvijas Mākslas akadēmijai piederošā ēkā, sakarā ar nodibinājuma „Invalīdu un viņu draugu apvienība „Apeirons”” kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2020.gada 23.jūlija spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Ar Rīgas pilsētas būvvaldes 2012.gada 30.augusta aktu pieņemts ekspluatācijā objekts „Latvijas Mākslas akadēmijas saimniecības ēkas rekonstrukcija” (turpmāk – objekts). Kopš tā laika objektā veikti vēl atsevišķi uz vides pieejamības nodrošināšanu vērsti darbi.

[2] Nodibinājums „Invalīdu un viņu draugu apvienība „Apeirons”” pieteicēja Aigara Boļa interesēs vērsās tiesā ar pieteikumu par pienākuma uzlikšanu Rīgas pilsētas pašvaldībai uzdot Latvijas Mākslas akadēmijai nodrošināt vides pieejamības prasību ievērošanu objektā. Administratīvā apgabaltiesa, izskatījusi lietu apelācijas kārtībā, ar 2020.gada 23.jūlija spriedumu noraidīja pieteikumu par vides pieejamības nodrošināšanu objektā.

Nodibinājums iesniedza kasācijas sūdzību par minēto apgabaltiesas spriedumu, un sakarā ar iesniegto kasācijas sūdzību tika ierosināta kasācijas tiesvedība.

Motīvu daļa

[3] Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 288.panta pirmo daļu, ja, izskatot lietu, konstatēti apstākļi, kas liecina par iespējamu tiesību normu pārkāpumu, kā arī citos gadījumos tiesa var pieņemt blakus lēmumu.

[4] Apvienoto Nāciju Organizācijas 2006.gada 13.decembra Konvencijas par personu ar invaliditāti tiesībām (turpmāk – Konvencija), kura Latvijā ir spēkā kopš 2010.gada 18.februāra, dalībvalstis ir atzinušas fiziskās, sociālās, ekonomiskās un kultūras vides, veselības aprūpes un izglītības, kā arī informācijas un sakaru pieejamības nozīmi, kas personām ar invaliditāti ļauj pilnībā izmantot visas cilvēktiesības un pamatbrīvības (Konvencijas preambulas „v” punkts).

Šajā sakarā Konvencijas 3.pants paredz vairākus principus, tostarp personīgās patstāvības, pilnīgas un efektīvas līdzdalības un integrācijas sabiedrībā, iespēju vienlīdzības un pieejamības principu. Atbilstoši Konvencijas 9.pantā ietvertajam pieejamības principam, lai personas ar invaliditāti varētu dzīvot neatkarīgi un pilnvērtīgi piedalīties visās dzīves jomās, dalībvalstīm ir jāveic atbilstoši pasākumi, lai vienlīdzīgi ar citiem nodrošinātu personām ar invaliditāti pieeju fiziskajai videi un citiem objektiem un pakalpojumiem, kas ir atvērti vai ko sniedz sabiedrībai gan pilsētās, gan lauku rajonos. Šie pasākumi, kas ietver pieejamībai traucējošu šķēršļu un barjeru identificēšanu, citstarp attiecas uz publiski pieejamām ēkām (panta pirmās daļas „a” punkts).

Konvencijas 19.pants noteic, ka dalībvalstis atzīst, ka visām personām ar invaliditāti ir vienlīdzīgas tiesības dzīvot sabiedrībā ar tādu pašu izvēles brīvību kā citiem cilvēkiem, un veic efektīvus un atbilstošus pasākumus, lai atvieglotu personām ar invaliditāti šo tiesību izmantošanu un pilnīgu iekļaušanos un līdzdalību sabiedrības dzīvē, tostarp, ka plašai sabiedrībai paredzētie sociālie pakalpojumi un objekti ir vienlīdz pieejami arī personām ar invaliditāti un atbilst to vajadzībām („c” punkts). Tāpat Konvencijā noteikti konkrētāki nodrošināmie pasākumi izglītībā un līdzdalībā kultūras dzīvē (24., 30.pants).

[5] Konvencija noteic, ka dalībvalstis apņemas pieņemt visus atbilstošos likumdošanas, administratīvos un citus pasākumus Konvencijā atzīto tiesību īstenošanai; veikt visus nepieciešamos, tostarp likumdošanas, pasākumus, lai grozītu vai atceltu pastāvošos likumus, noteikumus, paražas un praksi, kas rada personu ar invaliditāti diskrimināciju; veikt visus atbilstošos pasākumus, lai likvidētu diskrimināciju invaliditātes dēļ, ko piekļauj jebkāda persona, organizācija vai privāts komersants (4.panta pirmās daļas „a”, „b”, „e” punkts).

Tādējādi no Konvencijas izrietošo tiesību īstenošanai ir būtiski, lai valsts pieņem atbilstošu tiesisko regulējumu, kā arī nodrošina tā ievērošanu un līdz ar to arī kontroli.

Latvijā pieejamības fiziskajai videi – publiskām ēkām – jomā ir ieviests tiesiskais regulējums. Proti, Būvniecības likuma 4.panta 6.punkts paredz būvniecības procesā ievērot vides pieejamības principu, saskaņā ar kuru būvniecības procesā tiek veidota vide, kurā ikviena persona var ērti pārvietoties un izmantot būvi atbilstoši tās lietošanas veidam. Tāpat arī šā likuma 9.panta 4.punkts noteic, ka būve projektējama, būvējama un ekspluatējama tā, lai nodrošinātu tās atbilstību vides pieejamības prasībām. Senāts šajā lietā jau 2019.gada 12.jūlija spriedumā Nr. SKA-9/2019 atzina, ka tādējādi Latvijas likumdevējs nacionālajās tiesību normās ir noteicis, ka publiskās būvēs pieejamībai tām, kā arī stāvu apkalpošanai ir jānodrošina piekļūšanas risinājums, kas ir piemērots personām ar invaliditāti patstāvīgai lietošanai.

Tomēr nākamais solis ir tiesību normu prasību reāla ieviešana dzīvē, kam citstarp kalpo to ievērošanas uzraudzība. Kā noteikts arī Konvencijā, dalībvalstīm jāveic arī atbilstoši pasākumi, lai izstrādātu un ieviestu minimālos standartus un vadlīnijas par iedzīvotājiem atvērto objektu un sniegto pakalpojumu pieejamību un pārraudzītu to īstenošanu (9.panta otrās daļas „a” punkts).

[6] Lietas izskatīšanas gaitā Senāts konstatēja, ka Būvniecības likumā ir izdarīti grozījumi, kas citstarp ietekmē arī vides pieejamības jautājumu risināšanu. Proti, atbilstoši šobrīd spēkā esošajam regulējumam būvvaldes kompetencē vairs nav pieļaujamo atkāpju no vides pieejamības prasībām izvērtēšana un saskaņošana, un šie jautājumi atstāti tikai būvspeciālistu kompetencē (grozījums 9.¹panta septītajā un devītajā daļā). Savukārt to, kā būvspeciālisti pilda savus pienākumus, atbilstoši likuma 13.panta 9.¹daļai uz sūdzības pamata

pārbauda būvspeciālistu kompetences pārbaudes iestādes patstāvīgās prakses uzraudzības ietvaros. Vienlaikus attiecībā uz vides pieejamības prasību ievērošanu būvvaldes kompetence noteikta 14.panta četrpadsmitajā daļā, paredzot: ja valsts institūcijas vai kompetences pārbaudes iestādes lēmumā ir norādīts uz būvprojekta vai tajā ietverto risinājumu neatbilstību būvniecības principiem vai normatīvo aktu tehniskajām prasībām, būvvalde, pamatojoties uz šo lēmumu, var atcelt būvniecības ieceres akceptu vai atzīmi būvatļaujā par tajā ietverto nosacījumu izpildi vai uzdot būvniecības ierosinātajam novērst konstatētās neatbilstības.

Šāds regulējums Būvniecības likumā ir kopš 2021.gada 19.maija, kad spēkā stājās 2021.gada 15.aprīlī pieņemtais likums „Grozījumi Būvniecības likumā”. Minēto grozījumu projekta anotācijā ([https://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/webAll?OpenView,likumprojekts Nr. 574/Lp13](https://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/webAll?OpenView,likumprojekts%20Nr.%20574/Lp13)) norādīts, ka grozījumi izstrādāti, jo iepriekšējais regulējums „rada maldīgu priekšstatu, ka vietējās pašvaldības būvvalde uzrauga [...] arī uzbūvētās būves atbilstību normatīvo aktu prasībām.” Anotācijā arī norādīts, ka regulējums sasaucas ar likuma „Par pašvaldībām” 15.panta 14.punkta regulējumu, saskaņā ar kuru vietējās pašvaldības autonomā funkcija ir nodrošināt savas administratīvās teritorijas būvniecības procesa tiesiskumu; lai gan formulējums abos likumos ir ļoti plašs un sniedz maldīgu priekšstatu, ka vietējās pašvaldības kompetence attiecas uz visiem būvniecības procesa aspektiem, faktiski vietējā pašvaldība nodrošināja un turpina nodrošināt tikai administratīvā procesa tiesiskumu. Anotācijā tālāk skaidrots, ka saskaņā ar jauno regulējumu „vides pieejamības prasību kontrole vairs nebūs būvvaldes kompetencē. Atbilstoši grozīts arī Būvniecības likuma 9.¹pants. Vides pieejamības prasību ievērošana ir būvspeciālistu profesionālās atbildības jautājums.” Vienlaikus anotācijā, skaidrojot 14.panta papildināšanu ar četrpadsmito daļu, norādīts, ka šāds regulējums likumā ietverts, lai nodrošinātu sabiedrības interešu aizsardzību. Proti, sabiedrības interešu nodrošināšanas nolūkā paredzēts, ka, pamatojoties uz valsts vai pašvaldības institūcijas vai kompetences pārbaudes iestādes lēmumu, būvvalde būvniecības ierosinātajam citstarp var uzdot veikt nepieciešamās darbības, lai nodrošinātu atbilstību normatīvo aktu prasībām, piemēram, var uzdot mainīt vides pieejamības risinājumus.

[7] Līdz ar to Senāts secina, ka, izdarot grozījumus Būvniecības likumā, likumdevējs citstarp ir paredzējis, ka gadījumā, ja ēkā nav ierīkoti pienācīgi vides pieejamības risinājumi, personai, kura to konstatējusi, vispirms būtu jāvērsas citā institūcijā, nevis būvvaldē, prasot, lai tiktu konstatēta vides pieejamības risinājumu neatbilstība tiesību normām. Likuma 13.panta 9.¹daļa un anotācijā norādītais, ka vides pieejamības prasību ievērošana ir būvspeciālistu profesionālās atbildības jautājums, vedina domāt, ka likumdevējs vēlējies noteikt, ka persona, kura konstatējusi vides pieejamības prasību pārkāpumus, vērsas būvspeciālista kompetences uzraudzības iestādē ar sūdzību par to būvspeciālistu, kas bija atbildīgs par pienācīgu risinājumu projektēšanu. Secīgi tad, ja kompetences uzraudzības iestāde, izskatot šādu sūdzību, pieņem lēmumu, kurā konstatēts vides pieejamības prasību pārkāpums, būvvalde uz šāda lēmuma pamata var pieņemt lēmumu uzdot būves īpašniekam mainīt vides pieejamības risinājumus. Tādējādi Būvniecības likums neparedz, ka būvvalde pati izvērtē vides pieejamības risinājumu ievērošanu, bet gan tikai balstās uz citas institūcijas lēmumu.

Minēto apliecina arī Ekonomikas ministrijas atbilde uz Senāta jautājumu par minētā regulējuma izstrādes apsvērumiem. Proti, ministrija (kas bija atbildīgā institūcija par grozījumu projekta izstrādi) norādīja, ka šāda regulējuma mērķis ir būvniecības procesa kvalitāti balstīt uz būvspeciālistiem. Gadījumā, ja būvspeciālists ir atkāpies bez atbilstoša un pietiekoša pamatojuma no būvnormatīvos noteiktajām vides pieejamības prasībām, tad jebkura persona

par šādu būvspeciālista rīcību varot iesniegt sūdzību (iesniegumu) kompetences pārbaudes iestādē, kas arhitektu gadījumā ir Latvijas Arhitektu savienība. Turklāt šo regulējumu varot attiecināt arī uz ēkām, kuras ir jau nodotas ekspluatācijā. Ja attiecīgās sūdzības izskatīšanas ietvaros Latvijas Arhitektu savienība ar lēmumu būs konstatējusi arhitekta pārkāpumus attiecībā uz vides pieejamības prasību ievērošanu, tad šāds lēmums būšot pamats būvvaldei atbilstoši Būvniecības likuma 14.panta četrpadsmitajai daļai lemt par pienākumu, piemēram, attiecīgās ēkas īpašniekam kā būvniecības ierosinātajam novērst Latvijas Arhitektu savienības konstatētās neatbilstības vides pieejamības prasībām.

[8] Ievērojot minēto, Senāts secina, ka likumdevējs ir apzināti vēlējis pēc iespējas samazināt būvvaldes kompetenci vides pieejamības jautājumu risināšanā, izveidojot sistēmu, kurā būvvalde lemj par pienākuma uzlikšanu ēkas īpašniekam mainīt vides pieejamības risinājumus tikai tad, ja pirms tam ir norisinājies patstāvīgs administratīvais process, kurā ar valsts institūcijas vai kompetences pārbaudes iestādes lēmumu citstarp norādīts uz būvprojekta vai tajā ietvertu risinājumu neatbilstību būvniecības principiem vai normatīvo aktu tehniskajām prasībām.

Būtībā ir izveidota sistēma, kurā personām ar invaliditāti, lai panāktu, ka jaunā vai pārbūvētā publiski pieejamā būvē tiek pienācīgi nodrošinātas vides pieejamības prasības, ir uzlikts slogs iniciēt divus atsevišķus procesus. Proti, vispirms personai ar invaliditāti būtu jānoskaidro konkrēts būvspeciālists, kurš bijis atbildīgs par vides pieejamības prasību nodrošināšanu, un jāsūdzas par šo būvspeciālistu kompetences uzraudzības iestādē; turklāt tad, ja attiecīgā iestāde neatzīst vides pieejamības problēmu esību, ir nepieciešamība vēl pārsūdzēt tiesā šo lēmumu. Šajā sakarā arī ņemams vērā, ka tiesiskais regulējums nenoteic skaidras tiesības personai, kura sūdzējusies par būvspeciālistu, pārsūdzēt sūdzības izskatīšanas rezultātā pieņemto kompetences uzraudzības iestādes lēmumu. Tāpat ņemams vērā, ka personu ar invaliditāti primārā interese ir nevis panākt konkrēta būvspeciālista uzraudzīšanu (sodīšanu), bet gan panākt vides pieejamības jautājuma atrisināšanu, tāpēc apšaubāma ir nepieciešamība šā jautājuma risināšanu vienmēr sasaistīt ar būvspeciālista profesionālās darbības uzraudzību. Tomēr atbilstoši esošajam regulējumam tikai tad, ja kompetences uzraudzības iestāde vai tiesa, pārbaudot kompetences uzraudzības iestādes lēmumu, atzīst, ka vides pieejamība nav pienācīgi nodrošināta, persona ar invaliditāti var vērsties būvvaldē ar lūgumu uzdot būves īpašniekam ar vides pieejamību saistītos trūkumus novērst. Arī šis process var ietvert tiesāšanos par būvvaldes lēmumu.

Senāts uzskata, ka šāda sistēma ir personām ar invaliditāti ļoti apgrūtināša, jo, pirmkārt, neparedz valsts (vai pašvaldības) pienākumu pašai pēc savas iniciatīvas uzraudzīt, vai vides pieejamības prasības tiek ievērotas, uzliekot šo slogu uz pašām personām ar invaliditāti, un, otrkārt, paredz garu – divu pakāpju – problēmas risināšanas ceļu. Jāņem arī vērā, ka publiski pieejamas būves pieder ne tikai publisko tiesību subjektiem, bet arī privātpersonām (piemēram – lielveikali, kinoteātri, muzeji u.tml.), kas papildus var apgrūtināt personām ar invaliditāti iespēju iegūt jautājuma risināšanai nepieciešamo informāciju. Turklāt šāda sistēma neparedz risinājumu situācijām, kad būvspeciālists, iespējams, nav pieļāvis pārkāpumus, jo ir rīkojies atbilstoši prasībām, kādas bija laikā, kad būve projektēta un būvēta, bet vides pieejamība tomēr faktiski nav nodrošināta.

Senāts uzskata, ka šāda sistēma nenodrošina efektīvu iespēju personām ar invaliditāti panākt vides pieejamības problēmu atrisināšanu. Senātam ir pamatotas bažas, ka šādā veidā valsts nav izpildījusi no Konvencijas izrietošo pienākumu veikt atbilstošus pasākumus, lai būtu

nodrošināta pienācīga uzraudzība vides pieejamības prasību ievērošanai un lai personām ar invaliditāti būtu pēc iespējas atvieglota iespēja īstenot savas tiesības.

[9] Ievērojot minēto, Senāts vērš Ministru kabineta uzmanību uz nepieciešamību izvērtēt tiesisko regulējumu, uzklusot arī personu ar invaliditāti interešu pārstāvjus, un izsvērt, kāds būtu Konvencijai atbilstošs mehānisms, kādā personas ar invaliditāti var efektīvi risināt jautājumus par vides pieejamības prasību ievērošanu publiski pieejamās būvēs.

Rezolutīvā daļa

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 288.pantu, Senāts

nolēma

Vērst Ministru kabineta uzmanību uz to, ka no Apvienoto Nāciju Organizācijas 2006.gada 13.decembra Konvencijas par personu ar invaliditāti tiesībām Latvijai izriet pienākums nodrošināt vides pieejamības prasību ievērošanu un aicināt Ministru kabinetu izvērtēt tiesisko regulējumu, kas paredz vides pieejamības prasību publiski pieejamās būvēs ievērošanas uzraudzību.

Lēmums nav pārsūdzams.

I. Višķere

Dz. Amerika

A. Kovaļevska