

Satversmes tiesas tiesneša

Kaspara Baloža

atsevišķās domas

2011. gada 15. novembrī

lietā Nr. 2011-05-01

„Par Publisko iepirkumu likuma 39. panta pirmās daļas 6. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. un 105. pantam”.

1. Satversmes tiesa 2011. gada 3. novembra spriedumā lietā Nr. 2011-05-01 (turpmāk – Spriedums) izbeidza tiesvedību daļā par Publisko iepirkumu likuma 39. panta pirmās daļas 6. punkta (turpmāk – apstrīdētā norma) atbilstību Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 105. pantam un atzina apstrīdēto normu, ciktāl tā ierobežo nodokļus maksājošo iepirkuma procedūras kandidātu un pretendentu tiesības, par neatbilstošu Satversmes 91. pantam un spēkā neesošu no 2012. gada 1. marta.

2. Apstrīdētajā normā ietverts viens no publiskā iepirkuma procedūrā piemērojamiem pretendentu izslēgšanas kritērijiem. Proti, pretendents tiek izslēgts no turpmākās dalības iepirkuma procedūrā, ja tā darba ņēmēju vidējais atalgojums ir mazāks par 70 procentiem no attiecīgās nozares vidējiem rādītājiem.

Satversmes tiesa pamatoti izbeidza tiesvedību daļā par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 105. pantam, jo sabiedrībai ar ierobežotu atbildību „HansaWorld Latvia” (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) nav aizsargājama pamattiesību uz nākotnē iespējamu peļņas gūšanu no dalības publiskā iepirkuma procedūrā.

Nepiekrītu Satversmes tiesas spriedumam daļā par apstrīdētās normas neatbilstību Satversmes 91. pantam.

3. Izvērtējot apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. pantā ietvertajam vienlīdzības principam, Satversmes tiesa izdarījusi vairākus pamatotus secinājumus. Spriedumā pareizi konstatēts, ka vienādos un salīdzināmos apstākļos atrodas pretendenti, kuru darba ņēmēju vidējais atalgojums ir lielāks par apstrīdētajā normā noteikto 70 procentu robežu, un pretendenti, kuru darba ņēmēju vidējais atalgojums ir mazāks par minēto atalgojuma robežu. Apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi pret minētajām personu grupām, jo pretendenti, kuri atbilst apstrīdētajā normā noteiktajam izslēgšanas kritērijam, zaudē tiesības turpināt dalību iepirkuma procedūrā. Apstrīdētajā normā noteiktajam pamattiesību ierobežojumam ir leģitīms mērķis – sabiedrības labklājības veicināšana un citu personu tiesību aizsardzība, kas izpaužas kā nodokļus nepilnīgi maksājošo pretendentu izslēgšana no dalības iepirkuma procedūrā, pilnvērtīgas nodokļu iekasēšanas sekmēšana, kā arī iepirkuma procedūras pretendentu godīgas konkurences nodrošināšana. Leģitīmo mērķi ir iespējams sasniegt ar apstrīdētajā normā ietvertajiem līdzekļiem.

4. Spriedumā secināts, ka apstrīdētā norma var ierobežot arī tādu pretendentu tiesības, kuri ir izpildījuši visas nodokļu maksāšanas saistības pret valsti (*sk. Sprieduma 21.2. punktu*).

4.1. Apstrīdētā norma piemērojama visiem pretendentiem, kas piedalās publiskā iepirkuma procedūrā. Tātad apstrīdētajā normā noteiktais izslēgšanas kritērijs skar ne vien tos pretendētus, kuri izvairās no nodokļu maksāšanas pienākuma, bet arī nodokļus pilnībā maksājošos pretendētus.

Pēc Satversmes tiesas ieskata, apstrīdētās normas leģitīmā mērķa robežas tiek pārsniegtas, jo šī norma liedzot piedalīties iepirkuma procedūrā tādām personām, kuras nodokļus maksā pilnībā, bet kuru darba ņēmēju vidējais atalgojums ir zemāks par 70 procentu robežu. Apstrīdētās normas leģitīmais mērķis esot ierobežot vienīgi tādu pretendentu tiesības, kuri nav pilnībā izpildījuši nodokļu nomaksas saistības. Varot būt dažādi iemesli, kuru dēļ pretendents atbilst apstrīdētajā normā noteiktajam izslēgšanas kritērijam, kaut arī ir godprātīgi veicis visus normatīvajos aktos paredzētos nodokļu maksājumus. Par šādu iemeslu varot būt, piemēram, reģionālās atalgojuma atšķirības vai nepilna laika darbinieku nodarbināšana. Apstrīdētajā normā noteiktajam

izslēgšanas kritērijam neatbilstošs atalgojums uzņēmumā varot būt arī tāpēc, ka uzņēmums ir tikai nesen nodibināts vai arī kādu laiku nav veicis saimniecisko darbību (*sk. Sprieduma 21. – 23. punktu*).

Minētie Satversmes tiesas argumenti attiecas uz apstrīdētās normas piemērošanas sekām konkrētās situācijās, un ar tiem nevar pamatot šīs normas neatbilstību samērīguma principam. Var piekrist, ka apstrīdētās normas piemērošanas rezultātā no iepirkuma procedūras atsevišķos gadījumos varētu tikt izslēgti nodokļu nomaksas pienākumu izpildījuši pretendenti. Tomēr šādu gadījumu iespējamība neierobežo apstrīdētās normas leģitīmā mērķa īstenošanu, jo tiesības noslēgt publiskā iepirkuma līgumus iegūs tādi pretendenti, par kuru nodokļu nomaksas saistību izpildi nav šaubu. Valsts ir ieinteresēta, lai publiskā iepirkuma līguma noslēgšanas tiesības iegūtu tādi piegādātāji, attiecībā uz kuriem „aplakšņu algu” maksāšanas varbūtība ir iespējami zema.

4.2. Kā izriet no Sprieduma 19. punkta noslēgumā ietvertā secinājuma, apstrīdētās normas leģitīmais mērķis ir plašāks nekā tikai nodokļu iekasēšanas sekmēšana. Leģitīmajā mērķī ietilpst arī iepirkuma procedūras pretendentu godīgas konkurences nodrošināšana, kas ir iespējama, ja pretendenti maksā adekvātas algas, neslēpjot to faktisko apmēru. Tādējādi apstrīdētā norma pilda arī sociālu funkciju sabiedrības labklājības veicināšanā, gādājot par darba ņēmēju pienācīgu atalgojumu. Satversmes tiesa savā turpmākajā argumentācijā apstrīdētās normas leģitīmo mērķi faktiski ir sašaurinājusi, reducējot to uz nodokļu iekasēšanas nodrošināšanu.

Apstrīdētajā normā ietvertie līdzekļi ir piemēroti tās leģitīmā mērķa sasniegšanai.

5. Spriedumā secināts, ka apstrīdētās normas leģitīmo mērķi ir iespējams sasniegt ar personas tiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem (*sk. Sprieduma 22.2. punktu*). Tomēr Satversmes tiesa nav sniegusi pietiekamus argumentus, lai šādu secinājumu pamatotu.

5.1. Atsaucoties uz Eiropas Savienības Tiesas (turpmāk – EST) praksi (*sk. spriedumu Michaniki lietā C-213/07, spriedumu Fabricom lietā C-21/03 un C-34/03, spriedumu Assitur lietā C-538/07*), Satversmes tiesa spriedumā secina, ka

tiesību ierobežošana uz neapstrīdamas prezumpcijas pamata nav pieļaujama (*sk. Sprieduma 22.1. punktu*).

Piemēram, *Fabricom* lietā EST vērtēja Beļģijas tiesību normu, saskaņā ar kuru no publiskā iepirkuma procedūras jāizslēdz persona, kas veikusi ar publisko iepirkumu saistīto būvdarbu, piegāžu vai pakalpojumu pētījumu, pārbaudi, analīzi vai izstrādi. Kā secināja EST, minētā norma neparedzēja personai iespēju pierādīt, ka tai konkrētajā gadījumā nerodas interešu konflikts vai arī tā neatrodas labākā situācijā piedāvājuma formulēšanai kā citi pretendenti. EST minēto normu atzina par tādu, kas nenodrošina vienlīdzīgu attieksmi.

Lai gan Spriedumā citētajos EST spriedumos vērtēta pretendentu izslēgšanas kritēriju nozīme publiskajā iepirkumā, tajos analizēto kritēriju saturs ir citāds. Tie neparedz pretendentu izslēgšanu no turpmākas dalības publiskā iepirkuma procedūrā, pamatojoties uz darba ņēmēju vidējo atalgojumu, kas ir mazāks par attiecīgās nozares vidējiem rādītājiem. Līdz ar to nav pietiekami argumentēts Spriedumā ietvertais secinājums, ka pretendenta izslēgšana no dalības iepirkuma procedūrā uz neatspēkojamas prezumpcijas pamata nav pieļaujama.

5.2. Kā norādīts Spriedumā, apstrīdētās normas piemērotājam būtu jāpiešķir rīcības brīvība izvērtēt pretendenta izslēgšanas nepieciešamību, iepazīstoties ar pretendenta iesniegtajiem paskaidrojumiem par salīdzinoši zemā darba ņēmēju atalgojuma iemesliem. Pēc Satversmes tiesas ieskata, līdz ar to tiktu pieļauta arī tādu pretendentu dalība iepirkuma procedūrā, kuri ir pilnībā izpildījuši nodokļu nomaksas saistības, lai gan atbilst apstrīdētajā normā noteiktajam izslēgšanas kritērijam (*sk. Sprieduma 22.2. un 23. punktu*).

Vērtējot, vai apstrīdētās normas leģitīmo mērķi ir iespējams sasniegt arī citādā, indivīda tiesības mazāk aizskarošā veidā, Satversmes tiesa jau iepriekš norādījusi, ka saudzējošāks līdzeklis ir nevis jebkurš cits, bet tikai tāds līdzeklis, ar kuru var sasniegt leģitīmo mērķi tādā pašā kvalitātē (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2009. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2008-47-01 15. punktu*).

Publisko iepirkumu likuma 39. pantā likumdevējs noteicis pretendentu izslēgšanas kritērijus, lai to piemērotājs katrā konkrētā gadījumā varētu precīzi konstatēt, vai pretendents atbilst normatīvā regulējuma prasībām.

Izvērtējot to, vai ir iespējami saudzējošāki līdzekļi apstrīdētās normas leģitīmā mērķa sasniegšanai, Satversmes tiesai bija jāņem vērā likumdevēja tiesības noteikt kritērijus, pēc kuriem pretendentu var izslēgt no dalības iepirkuma procedūrā. Nosakot valsts budžeta un pašvaldību budžetu līdzekļu izlietošanas kritērijus, likumdevējam ir plaša rīcības brīvība. Var piekrist Saeimai, ka daļa no pretendentiem patiešām izvairās no nodokļu nomaksas saistību izpildes (*sk. lietas materiālu 1. sējuma 40. lpp.*). Tāpēc likumdevējs izstrādā vienotus izslēgšanas kritērijus, atbilstoši kuriem to piemērotājs var konstatēt, vai konkrētā pretendenta turpmākā dalība iepirkuma procedūrā ir pieļaujama.

Publiskā iepirkuma procedūras regulējumam jāstiprina pretendentu pārliecība par noteikto kritēriju piemērošanas tiesiskumu. Ja iepirkuma komisijai katrā individuālā gadījumā būtu jāapsver, vai salīdzinoši zemajam darba ņēmēju atalgojumam ir objektīvi iemesli, netiktu nodrošināta apstrīdētajā normā noteiktā izslēgšanas kritērija piemērošanas vienveidība. Līdz ar to iepirkuma procedūras dalībniekiem varētu rasties šaubas par to, ka izslēgšanas kritēriji visiem pretendentiem tiek piemēroti vienādi.

Līdz ar to Spriedumā minētie alternatīvie līdzekļi nenodrošina apstrīdētās normas leģitīmā mērķa sasniegšanu līdzvērtīgā kvalitātē.

6. Tā kā apstrīdētās normas leģitīmo mērķi tādā pašā kvalitātē nevar sasniegt ar citiem, alternatīviem līdzekļiem, Satversmes tiesai Spriedumā bija jāpārlicinās par to, vai nelabvēlīgās sekas, kas personai rodas tās pamattiesību ierobežojuma rezultātā, nav lielākas par labumu, ko no šā ierobežojuma gūst sabiedrība kopumā.

Saeima pamatoti norāda, ka sabiedrība ir ieinteresēta, lai valsts un pašvaldību līdzekļi tiktu izmantoti efektīvi, ņemot vērā to, ka publiskais iepirkums tiek apmaksāts no valsts budžetā iemaksātajiem nodokļiem. Apstrīdētā norma nodrošina to, ka publiskā iepirkuma procedūrā tiek ievēroti konkrēti likumdevēja noteikti kritēriji. Tādējādi sabiedrība var gūt pārliecību par to, ka valsts budžetā iemaksātie nodokļi tiek izlietoti lietderīgi. Sabiedrība ir ieinteresēta, lai publisko iepirkumu līgumu slēgšanas tiesības netiktu piešķirtas tādiem piegādātājiem, kuriem ir nodokļu parādi vai kuri apzināti izvairās no nodokļu maksāšanas un tāpēc var publiskajā iepirkumā piedāvāt

zemāku cenu nekā tie piegādātāji, kuri maksā visus nodokļus pilnā apmērā (*sk. lietas materiālu 1. sējuma 44. – 45. lpp.*). Finanšu ministrija norāda, ka apstrīdētās normas izstrādes pamatā bija Latvijā konstatētā situācija nodokļu nomaksas jomā, kā arī pastāvošais relatīvi augstais neregistrētās nodarbinātības līmenis (*sk. lietas materiālu 2. sējuma 59. lpp.*).

Nodokļu nomaksas saistību izpildes veicināšana un ēnu ekonomikas ierobežošana atbilst sabiedrības interesēm. Labums, ko iegūst sabiedrība ar apstrīdēto normu, ir lielāks par indivīdam nodarīto zaudējumu. Tāpēc apstrīdētā norma atbilst samērīguma principam un Spriedumā konstatētajai atšķirīgajai attieksmei pret personu grupām ir objektīvs un saprātīgs pamats.

Līdz ar to Publisko iepirkumu likuma 39. panta pirmās daļas 6. punkts atbilst Latvijas Republikas Satversmes 91. pantam.

Satversmes tiesas tiesnesis

Kaspars Balodis