



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

Spriedums

Latvijas Republikas vārdā

Rīgā 2010. gada 19. aprīlī

lietā Nr. 2009-77-01

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Gunārs Kūtris, tiesneši Kaspars Balodis, Aija Branta, Juris Jelāgins, Kristīne Krūma un Viktors Skudra,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 1. punktu un 28.¹ pantu,

pēc Latvijas Valsts prezidenta Valda Zatlera pieteikuma

2010. gada 19. martā tiesas sēdē rakstveida procesā izskatīja lietu

„Par Publisko iepirkumu likuma 83.² panta un pārejas noteikumu 12. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 92. pantam”.

Konstatējošā daļa

1. 2006. gada 6. aprīlī Latvijas Republikas Saeima (turpmāk – Saeima) pieņēma Publisko iepirkumu likumu. Tas stājās spēkā 2006. gada 1. maijā. Likuma mērķis ir nodrošināt iepirkuma procedūras atklātumu, piegādātāju brīvu konkurenci, vienlīdzīgu un taisnīgu attieksmi pret tiem, kā arī valsts un pašvaldību līdzekļu efektīvu izmantošanu. Ar Publisko iepirkumu likumu pārņemta Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 31. marta direktīva

2004/18/EK par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru (turpmāk – Direktīva 2004/18/EK).

2. Valsts pārvaldes funkcijas iepirkuma procedūru uzraudzībā saskaņā ar Publisko iepirkumu likumu, Ministru kabineta 2004. gada 26. oktobra noteikumiem Nr. 893 „Iepirkumu uzraudzības biroja nolikums” un citiem normatīvajiem aktiem īsteno tiešās valsts pārvaldes iestāde – Iepirkumu uzraudzības birojs (turpmāk – Birojs).

Publisko iepirkumu likuma XII nodaļa nosaka iepirkuma procedūras pārkāpumu iepriekšējās ārpustiesas izskatīšanas kārtību. Iesniegumu par pārkāpumiem kandidātu vai pretendentu atlases noteikumos, tehniskajās specifikācijās un citās prasībās, kas attiecas uz konkrēto iepirkuma procedūru, un pārkāpumiem pasūtītāja vai iepirkuma komisijas darbībā iepirkuma procedūras laikā, likumā noteiktajā termiņā iesniedz Birojam.

3. Līdz brīdim, kad stājās spēkā 2009. gada 16. jūlijā pieņemtais likums „Grozījumi Publisko iepirkumu likumā” un atbilstoši šā likuma 50. pantā iekļautajam deleģējumam izdotie Ministru kabineta 2009. gada 25. augusta noteikumi Nr. 968 „Noteikumi par iepirkuma procedūras pārkāpumu iesnieguma nodrošinājuma apmēru, tā samaksas un atmaksas kārtību un kārtību, kādā atbrīvo no nodrošinājuma samaksas” (turpmāk – Noteikumi Nr. 968), iesniegumus par iespējamiem pārkāpumiem iepirkuma dokumentācijā vai iepirkuma procedūru norisē Birojs pieņēma un izskatīja bez nodrošinājuma.

2009. gada 16. jūlija likuma „Grozījumi Publisko iepirkumu likumā” 46. pants papildina Publisko iepirkumu likumu ar 83.² pantu „Iesnieguma nodrošinājums” (turpmāk – apstrīdētais pants):

„(1) Par iesnieguma iesniegšanu Iepirkumu uzraudzības birojam iesnieguma iesniedzējs maksā iesnieguma nodrošinājumu. Iesnieguma nodrošinājumu nemaksā, ja iesniegums Iepirkumu uzraudzības birojam iesniegts par iepirkuma procedūras pārtraukšanas pamatotību vai šā likuma

83. panta ceturtajā daļā minētajos gadījumos, ja nav pagājusi puse no piedāvājumu iesniegšanas termiņa vai ilgāks laiks.

(2) Iesnieguma nodrošinājuma samaksu pilnā apmērā apliecinošs dokuments iesniedzams Iepirkumu uzraudzības birojam vienlaikus ar iesniegumu.

(3) Iesnieguma nodrošinājums tiek atmaksāts iesnieguma iesniedzējam, ja:

- 1) iesnieguma iesniedzējs atbilstoši šā likuma 83. panta astotajai daļai ir rakstveidā atsaucis savu iesniegumu līdz iesnieguma izskatīšanas sēdes dienai;
- 2) pasūtītājs līdz iesnieguma saņemšanai ir noslēdzis iepirkuma līgumu;
- 3) Iepirkumu uzraudzības birojs nav pieņēmis iesniegumu izskatīšanai;
- 4) komisija ir atzinusi iesniegumu par pamatotu vai daļēji pamatotu.

(4) Iesnieguma nodrošinājuma apmēru, kas izteikts kā fiksēta naudas summa atkarībā no iepirkuma līgumcenas attiecīgajā iepirkuma daļā un piemērojamās iepirkuma procedūras, kā arī tā samaksas un atmaksas kārtību un kārtību, kādā atbrīvo no nodrošinājuma samaksas, nosaka Ministru kabinets.”

Savukārt likuma „Grozījumi Publisko iepirkumu likumā” 50. pants papildina Publisko iepirkumu likuma pārejas noteikumus ar 12. punktu, kurā ir noteikts: „Šā likuma grozījums par tā papildināšanu ar 83.² pantu stājas spēkā 2009. gada 1. septembrī. Līdz šā grozījuma spēkā stāšanās dienai Ministru kabinets izdod 83.² panta ceturtajā daļā minētos noteikumus” (turpmāk – apstrīdētais punkts; apstrīdētais pants un apstrīdētais punkts abi kopā turpmāk – apstrīdētās normas).

4. Saeima 2009. gada 18. jūnijā iekļāva Publisko iepirkumu likumā apstrīdētās normas, trešajā lasījumā pieņemot likumu „Grozījumi Publisko iepirkumu likumā”.

2009. gada 26. jūnijā, pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 71. pantu, Latvijas Valsts prezidents nosūtīja likumu „Grozījumi Publisko iepirkumu likumā” otrreizējai caurlūkošanai.

2009. gada 16. jūlijā Saeima, izskatot šo likumu atkārtoti, to negrozīja. Likums izsludināts 2009. gada 30. jūlijā un stājās spēkā 2009. gada 13. augustā.

5. Pieteikuma iesniedzējs – Latvijas Valsts prezidents (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) – lūdz atzīt likuma „Grozījumi Publisko iepirkumu likumā” 46. pantu daļā, ar kuru Publisko iepirkumu likums papildināts ar 83.² pantu, un 50. pantu daļā, ar kuru Publisko iepirkumu likuma pārejas noteikumi papildināti ar 12. punktu, par neatbilstošu Satversmes 1. un 92. pantam un spēkā neesošu no likuma pieņemšanas brīža.

5.1. Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka ar apstrīdētajām normām tiek ierobežotas personas tiesības prasīt valsts un pašvaldību līdzekļu izmantošanas tiesiskuma pārskatīšanu taisnīgā tiesā, kā arī nav ievērots varas dalīšanas princips attiecībā uz likumdevējvaru un izpildvaru. Likumdevēja izraudzītie līdzekļi neesot piemēroti likuma mērķa sasniegšanai, jo atsevišķu gadījumu dēļ, kad tiek iesniegtas nepamatotas sūdzības, ierobežojums tiek noteikts visiem. Turklāt šis regulējums veidojot tādu situāciju, ka uz ilgāku laika posmu tiek ierobežotas personas tiesības uz īpašumu.

Tiesības apstrīdēt iepirkuma procedūras īpašā uzraudzības iestādē – Birojā – esot būtisks mehānisms, lai novērstu iespēju nepamatoti izlietot valsts un pašvaldību finanšu līdzekļus, kā arī mazinātu korupcijas riskus valsts budžeta līdzekļu izmantošanā. Persona varot aizstāvēt savas tiesības vai novērst iepirkuma procedūras pārkāpumus, vienīgi vēršoties Birojā, proti, ievērojot ārpustiesas strīdu izskatīšanas kārtību. Turklāt vēršanās tiesā jau pēc iepirkuma līguma noslēgšanas vairs neļaujot grozīt lēmumu pēc būtības, bet ļaujot prasīt tikai teorētisku zaudējumu piedziņu. Ja personai netiekot nodrošinātas pietiekami efektīvas tiesības vērsties Birojā, tad tiek ierobežotas personas tiesības uz taisnīgu tiesu.

Saeima, pieņemot likumu, vienlaikus esot atbalstījusi arī virkni priekšlikumu, kas uzlabo un pilnveido tiesisko regulējumu, lai mazinātu iespējas nepamatoti kavēt publisko iepirkumu procedūras.

5.2. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka likumā noteiktais deleģējums Ministru kabinetam noteikt gan iesnieguma nodrošinājuma (turpmāk – nodrošinājums) apmēru, gan arī tā samaksas kārtību un kārtību, kādā atbrīvo no nodrošinājuma samaksas, formulēts tik plaši, ka atstāj Ministru kabinetam neierobežotu rīcības brīvību, lemjot par personas pamattiesību ierobežojumu. Tāpat neesot skaidrs, vai nodrošinājumam pēc apmēra jābūt samērojamam ar valsts nodevu par iestādes lēmuma pārsūdzēšanu administratīvajā tiesā vai arī noteiktais maksājums var būt lielāks.

Pēc Pieteikuma iesniedzēja ieskats, viens no iemesliem, kādēļ Saeima nolēma nenoteikt nodrošinājuma apmēru pašā likumā, bet gan pilnvarot tā noteikšanai Ministru kabinetu, bija deputātu nespēja likuma izstrādes gaitā un parlamentārajās debatēs rast kompromisu. Ar apstrīdētajām normām likumdevējs savas kompetences jautājumu, kas skar materiālas normas radīšanu, proti, nodrošinājuma apmēra noteikšanu, pretēji varas dalīšanas principam esot nodevis izpildvarai, lai gan šādam būtiskam personas tiesību ierobežojumam vajagot būt balstītam uz Saeimas kā tautas ievēlēta likumdevēja izšķiršanos.

6. Institūcija, kas izdevusi apstrīdētās normas, – **Saeima** – atbildes rakstā norāda, ka tās atbilst Satversmes 1. un 92. pantam.

6.1. Saeima uzskata, ka apstrīdētajā pantā formulētais pilnvarojums Ministru kabinetam pilnībā atbilst varas dalīšanas principam un arī Ministru kabineta iekārtas likuma 31. panta pirmās daļas 1. punkta otrajam teikumam, kas noteic, ka pilnvarojumā jābūt norādītiem tā galvenajiem satura virzieniem, kā arī Satversmes tiesas judikatūrā formulētajiem kritērijiem.

Saeima pati esot izšķīrusi svarīgāko jautājumu, proti, Publisko iepirkumu likuma 83.² pantā noteikusi, ka par iesnieguma iesniegšanu Birojam tā iesniedzējs maksā nodrošinājumu. Turklāt Saeima esot noteikusi, kādos

gadījumos nodrošinājumu nemaksā un kādos gadījumos nodrošinājums tiek atmaksāts iesniedzējam.

Saeima uzskata, ka nav pamatotas Pieteikuma iesniedzēja paustās bažas par iespējamo nodrošinājuma apmēru un samērojamību ar valsts nodevām, kādas noteiktas par iestādes lēmuma pārsūdzēšanu administratīvajā tiesā. Ministru kabinetam tāpat kā Saeimai esot pienākums ievērot samērīguma, vienlīdzības, taisnīguma un citus vispārējos tiesību principus. Tas, ka Saeima pilnvarojusi Ministru kabinetu lemt par nodrošinājuma apmēru, nenozīmē, ka Ministru kabinets šo apmēru varētu noteikt patvaļīgi, citastarp neizvērtējot pamattiesību ierobežojuma samērīgumu. Pieņemums par to, ka Saeimai pašai būtu jānosaka visu maksājumu apmērs, esot acīmredzami nepamatots. Šāda prasība padarītu maksājumu apmēra noteikšanas un grozīšanas procesu nesamērīgi smagnēju un laikietilpīgu, bet nenodrošinātu tiesiskā regulējuma efektivitāti un tā mērķa sasniegšanu.

Pēc Saeimas ieskata, Noteikumi Nr.968 precīzi atbilst likumā formulētajam pilnvarojumam. Tajos neesot ietvertas normas, kas nebūtu uzskatāmas par likuma normas īstenošanas palīg līdzekļiem. Noteikumi Nr. 968 esot pietiekami skaidri formulēti, lai tajos ietvertu normu adresāts varētu izprast savas tiesības un pienākumus.

Saeima nepiekrīt apgalvojumam, ka Ministru kabineta kompetencē esot tikai procesuālo, bet ne materiālo tiesību normu izdošana.

6.2. Saeima norāda, ka Satversmes 92. panta pirmais teikums garantē ikviena tiesību un likumīgo interešu aizstāvību tiesā un nav attiecināms uz administratīvo procesu iestādē. Arī starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos garantētās tiesības uz taisnīgu tiesu neesot attiecināmas uz procesu valsts pārvaldē. Līdz ar to apstrīdēto normu atbilstība Satversmes 92. pantam būtu vērtējama tikai tiktāl, ciktāl tās ierobežo personas pieeju tiesai.

Saeima atzīst, ka apstrīdētajā pantā noteiktais pienākums maksāt nodrošinājumu ierobežo personas tiesības uz taisnīgu tiesu. Ar šo normu tiek ierobežots viens tiesību uz taisnīgu tiesu elements – tiesības vērsties tiesā. Taču

attiecīgais ierobežojums esot noteikts, lai veicinātu publiskā iepirkuma procedūras ātrumu un efektivitāti, uzlabojot komercdarbības vidi, nodrošinot godīgu konkurenci un sabiedriski nozīmīgu pasākumu veikšanu, un līdz ar to aizsargātu Satversmes 116. pantā minēto konstitucionālo vērtību – sabiedrības labklājību.

Likumdevēja izraudzītais līdzeklis esot samērīgs. Tas esot piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai. Uz to norādot pieredze, kas uzkrāta citās Eiropas Savienības dalībvalstīs, kurās arī noteikti līdzīgi maksājumi (valsts nodeva vai drošības nauda) ne tikai tiesā, bet arī ārpus tiesas procesos. Ierobežojums esot nepieciešams, jo leģitīmo mērķi nevarot tikpat efektīvi sasniegt ar citiem līdzekļiem. Tas esot atbilstošs, proti, Publisko iepirkumu likums panākot taisnīgu līdzsvaru starp sabiedrības interesēm attiecībā uz leģitīmā mērķa sasniegšanu un personas tiesībām uz pieeju tiesai, pārsūdzot publiskā iepirkuma procedūras norisi.

7. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas tiesībsargs (turpmāk – Tiesībsargs) – norāda, ka tiesības uz brīvu pieeju tiesai var ierobežot, ja ierobežojums ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, ierobežojumam ir leģitīms mērķis un ierobežojums ir samērīgs. Tiesībsargs uzsver, ka nodrošinājuma apmēram jābūt pamatotam un samērīgam ar ierobežojumiem, ko šis nodrošinājums rada privātpersonai, proti, samaksas noteikšana nedrīkst mazināt vai liegt personai iespēju pamatoti apstrīdēt iepirkuma procedūras tiesiskumu.

Tiesības apstrīdēt iepirkuma procedūru īpašā uzraudzības iestādē – Birojā – esot svarīgs mehānisms, lai novērstu valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu nepamatotu izlietošanu, kā arī mazinātu korupcijas riskus budžeta līdzekļu izmantošanā. Turklāt tas esot vienīgais efektīvais līdzeklis pasūtītāja lēmumu un rīcības apstrīdēšanai, un tam vajagot būt pieejamam bez nesamērīgiem finansiāliem šķēršļiem.

Tiesībsargs uzskata, ka ar apstrīdētajām normām noteiktajam ierobežojumam ir leģitīms mērķis. Taču papildus citu Eiropas Savienības valstu

pieredzei nodrošinājuma izmantošanā esot jāņem vērā, ka tas būtiski ierobežojot piekļuvi tiesai.

Tiesībsargs piekrīt Pieteikuma iesniedzēja viedoklim, ka likumdevēja deleģējums Ministru kabinetam esot pārāk plašs un pretrunā ar Satversmes 1. pantā paredzēto demokrātiskas valsts principu.

Lai gan likumdevēja izraudzītais līdzeklis esot piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai, proti, Biroja pienācīgas darbības nodrošināšanai, tomēr pastāvot citi, saudzējošāki līdzekļi leģitīmā mērķa sasniegšanai. Pieņemot apstrīdētās normas, likumdevējs neesot ievērojis samērīguma principu.

8. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas Tieslietu ministrija (turpmāk – Tieslietu ministrija) – informē, ka neesot vērtējusi apstrīdēto normu tiesiskumu un satversmību, kā arī atbilstību visai tiesību sistēmai, jo tās likumprojektā „Grozījumi Publisko iepirkumu likumā” iekļāvusi Finanšu ministrija pēc Ministru prezidenta iniciatīvas un precizētais likumprojekts neesot saskaņots ar Tieslietu ministriju.

Tieslietu ministrija norāda, ka Valsts kancelejas Juridiskais departaments vērsis uzmanību uz nepieciešamību likuma līmenī skaidri definēt nodrošinājuma maksas aprēķināšanas mehānismu. Tomēr likumprojekts neesot papildināts ar atbilstošu regulējumu.

9. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas Valsts kontrole (turpmāk – Valsts kontrole) – informē, ka revīziju ietvaros neesot vērtējusi personu tiesības iesniegt iesniegumus Birojam sakarā ar finanšu līdzekļu efektīvu un ekonomisku izmantošanu, kā arī neesot analizējusi, kāda varētu būt Publisko iepirkumu likumā paredzētā ierobežojuma ietekme uz finanšu līdzekļu lietderīgu izmantošanu.

Valsts kontrole uzskata, ka pārkāpumi publisko iepirkumu organizēšanā tiek pieļauti gan tādos iepirkumos, kurus iespējams apstrīdēt Birojā, gan arī tādos iepirkumos, par kuriem iesniegumu Birojam nevar iesniegt.

10. Latvijas Republikas Ministru kabinets (turpmāk – Ministru kabinets) norāda, ka nodrošinājums pēc savas būtības esot preventīvs personas rīcības ietekmēšanas līdzeklis, kas personu var atturēt no apzināti nepamatotu iesniegumu iesniegšanas Birojam. Sabiedrības interesi par pienācīgā kvalitātē un savlaicīgi veiktiem pakalpojumiem esot iespējams nodrošināt tikai tad, ja iepirkuma procedūras tiek veiktas laikus un netiek nepamatoti kavētas. Latvijas administratīvajā procesā nodrošinājums kā līdzeklis, kas atturētu personas no apzināti nepamatotu iesniegumu iesniegšanas, līdz šim neesot izmantots. Līdz ar to neesot bijis iespējams balstīties uz praksi un izvērtēt, vai nodrošinājuma apmērs ir samērīgs citu līdzīgu tiesību normu kontekstā.

11. Latvijas Republikas Finanšu ministrija (turpmāk – Finanšu ministrija) norāda, ka Ministru kabinets, izstrādājot noteikumus par nodrošinājumu, pieņēma lēmumu dubultot tā apmēru, jo „Ministru kabineta locekļi diskusiju rezultātā nonāca pie secinājuma, ka Noteikumu projektā minētais iesnieguma nodrošinājuma apmērs ir noteikts pārāk piesardzīgi, kā rezultātā varētu netikt sasniegts pats iesnieguma nodrošinājuma mērķis”.

Nosakot nodrošinājumu, esot domāts par to, lai tiesiskais regulējums neradītu privātpersonām pārmērīgus ierobežojumus. Par pārmērīgu ierobežojumu būtu uzskatāms tāds nodrošinājuma apmērs, kas komersantiem padarītu problemātisku iespēju iegūt nepieciešamo summu un līdz ar to viņus atturētu no vēršanās ar iesniegumu Birojā. Vērtējot nodrošinājuma apmēru, Finanšu ministrija esot balstījusies uz pieņēmumu, ka iesniegumus par iepirkuma procedūras apstrīdēšanu iesniedz galvenokārt juridiskās personas.

Latvijas administratīvajā procesā iesnieguma nodrošinājums kā līdzeklis, kas atturētu personas no apzināti nepamatotu iesniegumu iesniegšanas, iepriekš neesot izmantots. Tāpēc neesot bijis iespējams atsaukties uz līdzīgu Latvijā spēkā esošu tiesisko regulējumu, toties esot izvērtēta ārvalstu prakse. Eiropas Savienības valstīs esot paredzēti maksājumi par iepirkuma procedūras apstrīdēšanu, kā arī tiek izmantots nodrošinājuma institūts.

Pēc Finanšu ministrijas ieskata, ne nodrošinājuma apmērs, nedz arī piemērošanas tiesiskais regulējums nerada nesamērīgas sekas personām, kas vēršas ar iesniegumu Birojā. Līdz ar to nodrošinājuma ieviešana esot samērīgs pasākums.

12. Iepirkumu uzraudzības birojs informē, ka, palielinoties saņemto iesniegumu skaitam, pieaug arī to iesniegumu skaits, kuri tiek izskatīti un nosūtīti lietas dalībniekiem vēlāk par likumā noteikto viena mēneša un triju darbdienu termiņu. 2007. gadā savlaicīgi izskatīts 91 procents no visiem saņemtajiem iesniegumiem, 2008. gadā – 46 procenti, savukārt 2009. gada pirmajos desmit mēnešos – tikai 37 procenti.

Biroja sniegtā informācija liecina, ka iepirkumu skaits 2009. gadā ir samazinājies salīdzinājumā ar 2008. gadu. Savukārt iesniegumu skaits ir palicis gandrīz nemainīgs, bet nepamatoto iesniegumu skaits palielinājies par apmēram 5 procentiem (2008. gadā – 37,1 procents, 2009. gada pirmajos desmit mēnešos – 42,2 procenti). Pēc apstrīdēto normu spēkā stāšanās no visiem divu mēnešu laikā saņemtajiem iesniegumiem par nepamatotiem esot atzīti 30 procenti iesniegumu.

Birojs norāda, ka, izstrādājot likumprojektu, tiešā veidā netika prognozēts, kā Biroja iesniegumu izskatīšanas komisijas slodzi varētu ietekmēt likumā noteikto „sliekšņu” paaugstināšana iepirkuma procedūru piemērošanai. Taču esot prognozēts, ka kopējais to iepirkumu skaits, par kuriem personas var iesniegt iesniegumu Birojam, varētu samazināties apmēram par 55 procentiem. Tātad tam vajadzētu ietekmēt arī iesniegumu skaitu.

13. Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (turpmāk – KNAB) norāda, ka publisko iepirkumu joma ir viena no korupcijas risku visvairāk apdraudētajām jomām. KNAB uzskata, ka iesnieguma iesniegšana Birojam nav tikai veids, kādā persona aizstāv savas tiesības. Norādot uz iepirkuma procedūras pārkāpumiem un līdz ar to veicinot šo pārkāpumu novēršanu,

persona faktiski nodrošinot visu attiecīgā iepirkuma pretendentu tiesības piedalīties likumīgā un atklātā procedūrā.

KNAB uzsver, ka Publisko iepirkumu likumā paredzētais iesniegumu iesniegšanas ierobežojums palielinās korupcijas risku, jo personas neziņos par iespējamiem iepirkuma procedūras pārkāpumiem tā iemesla dēļ, ka ir nepieciešams ieguldīt finanšu līdzekļus nodrošinājumam. Vienlaikus KNAB norāda, ka svarīgs instruments tiesiskuma nodrošināšanai un korupcijas risku mazināšanai iepirkumu jomā esot kontroles funkcijas realizēšana un saukšana pie administratīvās atbildības, kas pašlaik netiekot īstenota. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā paredzēto atbildību par pārkāpumiem publisko iepirkumu jomā neesot iespējams piemērot.

KNAB uzskata, ka konkrētie grozījumi Publisko iepirkumu likumā veicinās korupcijas risku un iepirkuma procedūras pārkāpumu skaita palielināšanos, bet tā rezultātā pieaugs arī valsts finanšu līdzekļu nelietderīgas un neefektīvas izlietošanas gadījumu skaits.

14. Latvijas Republikas reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrs Edgars Zalāns informē, ka viņa priekšlikums noteikt nodrošinājuma summu piecu procentu apmērā no iepirkuma līgumcenas Saeimas 2009. gada 4. jūnija sēdē netika atbalstīts. 2009. gada 18. jūnija sēdē E. Zalāns ierosinājis nodrošinājumu paredzēt viena procenta apmērā no iepirkuma līgumcenas. Šis priekšlikums esot atbalstīts daļēji.

Minēto priekšlikumu pamats esot Birojā iesniegto nepamatoto sūdzību skaits, kas liecinot par to, ka „gandrīz pusē no visiem gadījumiem sabiedrībai svarīgo funkciju nodrošināšana tiek nepamatoti kavēta”.

E. Zalāns uzskata, ka „iepirkuma procedūras norisinās gadiem ilgi, kas neļauj pašvaldībām plānot budžetu un atsevišķos gadījumos liek zaudēt piešķirto valsts finansējumu”.

Secinājumu daļa

15. Pieteikuma iesniedzējs apstrīdējis Publisko iepirkumu likuma 83.² pantu. Apstrīdētajam pantam ir četras daļas. Ar šo pantu ir izveidots pēc būtības jauns tiesību institūts – iesnieguma nodrošinājums – un paredzēts, kad tas nav jāmaksā un kādos gadījumos tas tiek atmaksāts iesniedzējam. Apstrīdētajā pantā ietverts deleģējums Ministru kabinetam noteikt „iesnieguma nodrošinājuma apmēru, kas izteikts kā fiksēta naudas summa atkarībā no iepirkuma līgumcenas attiecīgajā iepirkuma daļā un piemērojamās iepirkuma procedūras, kā arī tā samaksas un atmaksas kārtību un kārtību, kādā atbrīvo no nodrošinājuma samaksas”. Savukārt likuma pārejas noteikumu 12. punkts noteic apstrīdētajā pantā ietvertā regulējuma spēkā stāšanās datumu un termiņu, kādā Ministru kabinets izdod apstrīdētajā pantā minētos noteikumus.

16. No pieteikuma izriet, ka Satversmes tiesai tiek lūgts izvērtēt, vai apstrīdētajā pantā ietvertais:

1) nodrošinājums atbilst Satversmes 92. panta pirmajam teikumam, kas ikvienai personai garantē tiesības aizstāvēt savas tiesības un likumiskās intereses taisnīgā tiesā;

2) deleģējums, kas liek Ministru kabinetam noteikt nodrošinājuma apmēru, atbilst no Satversmes 1. panta izrietošajam varas dalīšanas principam.

Līdz ar to vispirms ir nepieciešams izvērtēt, vai likumā noteiktais tiesību institūts – iesnieguma nodrošinājums, kāds tas paredzēts Publisko iepirkumu likuma 83.² pantā, atbilst Satversmes 92. pantam.

17. Satversmes 92. panta pirmais teikums nosaka: „Ikviens var aizstāvēt savas tiesības un likumiskās intereses taisnīgā tiesā.” Minētais teikums ietver institucionālu aspektu – tiesai ir jābūt taisnīgai – un procesuālu aspektu – ikvienam ir tiesības uz brīvu pieeju tiesai. Abi aspekti ir nesaraujami saistīti: nebūtu nozīmes tiesas taisnīgumam, ja netiktu nodrošināta tiesas pieejamība, un

otrādi – tiesas pieejamībai nebūtu jēgas, ja netiktu nodrošināts tiesas taisnīgums (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 14. marta sprieduma lietā Nr. 2005-18-01 8. punktu*).

18. Apstrīdētajā pantā ir ietverta prasība maksāt nodrošinājumu par iesnieguma iesniegšanu Birojam. Tas ir priekšnoteikums personas tiesībām vērsties Birojā ar mērķi apstrīdēt iepirkuma procedūras pārkāpumus. Saskaņā ar Publisko iepirkumu likumu pēc iepirkuma līguma noslēgšanas iesnieguma iesniedzējs pasūtītāja pieņemtos lēmumus var pārsūdzēt tikai tiesā. Tomēr, ja iesniegums nav bijis iesniegts Birojam, tiesa šādus pieteikumus saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 191. panta pirmās daļas 5. punktu nepieņem, jo nav ievērota ārpus tiesas strīdu risināšanas kārtība. Tādējādi persona tiesības uz taisnīgu tiesu var īstenot tikai tad, ja strīdu jau ir risinājusi ārpus tiesas kārtībā.

Satversmes tiesa ir secinājusi, ka dažādu maksājumu ieviešana ierobežo pamattiesības uz brīvu pieeju tiesai (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 4. janvāra sprieduma lietā Nr. 2004-16-01 7.2. punktu, 2006. gada 14. marta sprieduma lietā Nr. 2005-18-01 9. punktu un 2008. gada 20. novembra sprieduma lietā Nr. 2008-07-01 6. punktu*).

Gan Saeimas atbildes rakstā, gan pieaicināto personu viedokļos pamatoti norādīts, ka ar apstrīdēto pantu tiek ierobežotas personas tiesības uz brīvu pieeju tiesai. Prasība samaksāt nodrošinājumu par iesnieguma iesniegšanu Birojam ierobežo personas tiesības vēlāk griezties tiesā.

Līdz ar to apstrīdētais pants ierobežo personas tiesības uz taisnīgu tiesu.

19. Lai gan Satversmes 116. pantā nav minēts Satversmes 92. pants, tomēr tas nenozīmē, ka šajā pantā noteiktajām pamattiesībām nevarētu noteikt nekādus ierobežojumus. Satversmes tiesa ir secinājusi, ka arī Satversmes 116. pantā neminētās pamattiesības var ierobežot, lai aizsargātu citas Satversmē garantētās vērtības (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 22. oktobra sprieduma lietā Nr. 2002-04-03 secinājumu daļas 2. punktu*).

Satversmes tiesa jau vairākkārt norādījusi, ka tiesības uz taisnīgu tiesu ir vienas no svarīgākajām personas tiesībām, tāpēc ierobežojumi šīm personas tiesībām nosakāmi tikai pašos nepieciešamākajos gadījumos (*sk. Satversmes tiesas 2003. gada 6. oktobra sprieduma lietā Nr. 2003-08-01 secinājumu daļas 1. punktu, 2006. gada 14. marta sprieduma lietā Nr. 2005-18-01 10. punktu un 2008. gada 20. novembra sprieduma lietā Nr. 2008-07-01 8. punktu*). Šādu secinājumu pamato tas, ka personas pamattiesību aizsardzība ir viens no demokrātiskas tiesiskas valsts nozīmīgākajiem pienākumiem. Valstij jānodrošina efektīva aizsardzība ikvienai personai, kuras tiesības vai likumiskās intereses ir aizskartas (*sk. Satversmes tiesas 2001. gada 5. decembra sprieduma lietā Nr. 2001-07-0103 secinājumu daļas 1. punktu un 2006. gada 14. marta sprieduma lietā Nr. 2005-18-01 10. punktu*). Personas tiesību uz taisnīgu tiesu nodrošināšana ir nozīmīgākais līdzeklis šā mērķa sasniegšanai (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 4. janvāra sprieduma lietā Nr. 2004-16-01 7.1. punktu*).

Tiesības uz brīvu pieeju tiesai, līdzīgi kā citas pamattiesības, var ierobežot, ja šāds ierobežojums ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, ierobežojumam ir leģitīms mērķis un ierobežojums ir samērīgs ar leģitīmo mērķi (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2003. gada 27. jūnija sprieduma lietā Nr. 2003-04-01 secinājumu daļas 1.2. punktu*).

20. Pieeja tiesai ir ierobežota ar apstrīdēto normu – Publisko iepirkumu likuma 83.² pantu. Lietā nepastāv strīds par to, ka apstrīdētais pants ir pieņemts un izsludināts Satversmē un Saeimas kārtības rullī noteiktajā kārtībā.

Tātad pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu.

21. Ikviena tiesību ierobežojuma pamatā ir jābūt apstākļiem un argumentiem, kādēļ tas vajadzīgs, proti, ierobežojums tiek noteikts svarīgu interešu – leģitīma mērķa – labad (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 22. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-19-01 9. punktu un 2006. gada 14. marta sprieduma lietā Nr. 2005-18-01 13. punktu*).

Saeima atbildes rakstā norāda, ka nodrošinājuma institūts ieviests ar mērķi panākt iepirkuma procedūras ātrumu un efektivitāti, uzlabojot komercdarbības vidi, nodrošinot godīgu konkurenci un sabiedriski nozīmīgu pasākumu veikšanu. Šāds mērķis esot saistīts ar Satversmes 116. pantā minētās konstitucionālās vērtības – sabiedrības labklājības – aizsardzību.

Satversmes tiesa piekrīt Saeimas norādītajam, ka sabiedrība ir ieinteresēta, lai iestāžu funkcionēšanu nekavētu dažādu to darbības nodrošināšanai nepieciešamo preču, pakalpojumu vai būvju neesamība. Valstij un pašvaldībām iepirkuma līgumu aizkavēšanās var radīt papildu izdevumus. Arī sabiedrības interesēs ir ātra un efektīva iepirkumu norise. Iepirkuma procedūras apstrīdēšana, vēršoties Birojā ar nepamatotiem iesniegumiem, var kavēt iepirkumu veikšanu, pagarinot iepirkuma procedūru par likumā noteikto iesniegumu izskatīšanas un Biroja lēmuma sagatavošanas termiņu, proti, par vienu mēnesi un trim darbdienām.

Saeima norādījusi, ka apstrīdētajās normās ietvertais ierobežojums noteikts, lai aizsargātu iepirkuma procedūras uzvarētāju pret negodprātīgiem konkurentiem un atturētu atsevišķas personas no vēršanās Birojā ar nepamatotiem iesniegumiem, tādā veidā traucējot pasūtītāja iespējas laikus noslēgt publiskos līgumus. Līdz ar to efektīvu un ātru iepirkuma procedūru esot iespējams nodrošināt tikai tad, ja tiek mazināts tādu apzināti nepamatotu iesniegumu skaits, kuru mērķis ir kavēt iepirkuma procedūru un novilcināt iepirkuma līguma slēgšanu.

Atšķirībā no tiesas procesā noteiktajiem maksājumiem par pieteikuma vai sūdzības iesniegšanu, kas ne vien kalpo par zināma veida barjeru, lai novērstu nepamatotu pieteikumu vai sūdzību iesniegšanu, bet arī ļauj daļēji segt tiesu uzturēšanas izdevumus, nodrošinājuma mērķis nav nedz gūt peļņu, nedz arī kompensēt izdevumus (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 203.lpp.*). To apstiprina arī Publisko iepirkumu likuma 83.² panta trešā daļa, kurā paredzēts atmaksāt nodrošinājumu iesniedzējam, ja: 1) iesnieguma iesniedzējs ir rakstveidā atsaucis savu iesniegumu līdz tā izskatīšanas sēdes dienai; 2) pasūtītājs līdz iesnieguma saņemšanai ir noslēdzis iepirkuma līgumu; 3) Iepirkumu

uzraudzības birojs nav pieņēmis iesniegumu izskatīšanai vai 4) komisija ir atzinusi iesniegumu par pamatotu vai daļēji pamatotu.

Līdz ar to apstrīdētā ierobežojuma mērķis ir nodrošināt publiskā iepirkuma procedūras ātrumu un efektivitāti, mazinot apzināti nepamatotu iesniegumu skaitu, proti, ierobežojums noteikts, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības.

Tātad ar apstrīdēto pantu noteiktajam pamattiesību ierobežojumam ir leģitīms mērķis.

22. Lai secinātu, vai ir ievērots samērīguma princips, jānoskaidro:

1) vai likumdevēja izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai;

2) vai nav saudzējošāku līdzekļu šā mērķa sasniegšanai un

3) vai labums, ko iegūs sabiedrība, ir lielāks par indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm nodarīto zaudējumu.

Ja tiek atzīts, ka tiesību norma neatbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, tad tā neatbilst samērīguma principam un ir prettiesiska (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta sprieduma lietā Nr. 2001-12-01 secinājumu daļas 3.1. punktu*).

23. Lai izvērtētu, vai apstrīdētais pants sasniedz leģitīmo mērķi, jānoskaidro, vai likumdevēja izraudzītais līdzeklis – iesnieguma nodrošinājums – ir piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai. Proti, vai apstrīdētajā pantā paredzētais nodrošinājums samazina apzināti nepamatoto iesniegumu skaitu un padara iepirkuma procedūru ātrāku un efektīvāku.

2009. gada 1. novembrī stājās spēkā arī citi grozījumi Publisko iepirkumu likumā. Tie paredzēja izmaiņas līgumcenu robežvērtībās, atkarībā no kurām piemērojamas iepirkuma procedūras, kā arī paredzēja Birojam tiesības atstāt bez izskatīšanas iesniegumus par iepirkuma procedūras pārkāpumiem, ja tajos ietvertās ziņas ir acīmredzami nepietiekamas iesniedzēja prasības apmierināšanai vai iesniegums ir acīmredzami noraidāms pēc būtības. Likumā

paredzēts arī termiņa ierobežojums iepirkuma procedūras apstrīdēšanai Birojā. Visi minētie likuma papildinājumi pēc būtības vērsti uz iepirkuma procedūras efektivizēšanu un tās tiesiskuma uzraudzību.

Turklāt, izvērtējot ierobežojuma piemērotību leģitīmā mērķa sasniegšanai, izskatāmajā lietā Satversmes tiesai ierobežojums jāizvērtē tādā apjomā, kādā tas ir noteikts apstrīdētajā pantā, kā arī jāņem vērā gan iesnieguma iesniedzēju, gan uzņēmējdarbības vides, gan sabiedrības intereses, kuras ierobežojums var skart.

24. Apstrīdētais pants noteic, ka par iesnieguma iesniegšanu Birojam iesniedzējs maksā nodrošinājumu. No šā maksājuma personas ir atbrīvotas vienīgi likumā noteiktajos gadījumos. Tātad apstrīdētais pants paredz maksājumu ne tikai tām personām, kuras iesniedz apzināti nepamatotu iesniegumu ar mērķi kavēt iepirkuma procedūru, bet arī visām citām personām, kuras iepirkuma procedūrā ir saskatījušas pārkāpumus un vēlas tos novērst.

Līdz ar to apstrīdētais pants, ciktāl tas paredz pienākumu maksāt nodrošinājumu par iesnieguma iesniegšanu Birojam, ierobežo gan pamatotu, gan nepamatotu iesniegumu iesniedzējus.

25. Birojs atbilstoši Publisko iepirkumu likuma 83.¹ panta pirmajai daļai ir tiesīgs iesniegumu atstāt bez izskatīšanas, ja iesniegumā ietvertās ziņas ir acīmredzami nepietiekamas iesniedzēja prasības apmierināšanai vai iesniegums ir acīmredzami noraidāms pēc būtības. Šādā gadījumā iepirkuma procedūra netiek apturēta, un tāpēc nodrošinājums iesniedzējam tiek atmaksāts.

Ja Birojs iesniegumu pieņēmis, tas šo iesniegumu izskata mēneša laikā uz atzīst par pamatotu, daļēji pamatotu vai nepamatotu. Nodrošinājums tiek atmaksāts, ja iesniegums atzīts par pamatotu vai daļēji pamatotu, savukārt nevienam no nepamatoto iesniegumu iesniedzējiem iemaksātais nodrošinājums netiek atmaksāts.

Kā liecina iesniegumu izskatīšanas prakse, izskatīto un par nepamatotiem atzīto iesniegumu vidū mazākā daļa ir tādu iesniegumu, ko

varētu uzskatīt par acīmredzami nepamatotiem vai iesniegtiem ar mērķi kavēt iepirkuma procedūru. Bieži iesniegumu pamatā ir ar Eiropas Savienības tiesību normu interpretāciju saistīti jautājumi vai arī juridiski neviennozīmīgi interpretējamas iepirkuma procedūras dokumentos noteiktās prasības, kas neliecina par pasūtītāju sagatavotās iepirkuma dokumentācijas augstu kvalitāti (*sk. Informatīvo ziņojumu par iespējām pilnveidot normatīvos aktus, lai mazinātu iespējas nepamatoti kavēt valsts iepirkumu procedūras <http://www.iub.gov.lv/files/upload/ftp/tiesibuakti/Infsudzibas.pdf>, aplūkots 2010. gada 15. martā*).

Biroja sniegtā informācija liecina, ka pēc nodrošinājuma ieviešanas nepamatoto iesniegumu procentuālā attiecība pret pamatotajiem un daļēji pamatotajiem iesniegumiem nav būtiski mainījies (*sk. lietas materiālu 3. sēj. 57. – 64. lpp. un Iepirkumu uzraudzības biroja mājaslapu <http://www.iub.gov.lv/>*). Arī Finanšu ministrija secina: „nav pamata apgalvojumam, ka pasūtītāju pieņemto lēmumu iepirkuma procedūrās apstrīdēšana IUB visbiežāk nepamatoti kavē iepirkuma līgumu noslēgšanu” (*sk. Informatīvo ziņojumu par iespējām pilnveidot normatīvos aktus, lai mazinātu iespējas nepamatoti kavēt valsts iepirkumu procedūras <http://www.iub.gov.lv/files/upload/ftp/tiesibuakti/Infsudzibas.pdf>, aplūkots 2010. gada 15. martā*).

Iesniegums, kas atzīts par nepamatotu, ne vienmēr uzskatāms arī par tādu, kas iesniegts ar mērķi apzināti kavēt iepirkuma procedūru. Tomēr nodrošinājumu zaudē arī tās personas, kuras iesniegumu iesniegušas ar mērķi novērst normatīvo aktu pārkāpumu un ar to radīto tiesību aizskārumu.

Tātad apstrīdētajā pantā noteiktais ierobežojums attiecas ne tikai uz personām, kuras iesniedz Birojam apzināti nepamatotus iesniegumus, bet arī uz tām personām, kuru iesnieguma iemesls ir patiesas šaubas par procedūras likumību.

26. Likumdevējs norādījis, ka ar apstrīdētajā pantā noteikto ierobežojumu iespējams iepirkuma procedūru padarīt ātrāku un efektīvāku. Tātad ir jānoskaidro, vai apstrīdētajā pantā ietvertā prasība maksāt nodrošinājumu sasniedz likumdevēja norādīto mērķi, proti, padara iepirkuma procedūru ātrāku un efektīvāku.

27. Publisko iepirkumu likumā iekļautas tiesību normas, kas izriet no vairākām Eiropas Savienības direktīvām. Direktīvā 2004/18/EK regulēto iepirkuma procedūru mērķis ir nodrošināt Eiropas Savienības kopējā tirgus darbību (starpvalstu tirdzniecību), kā arī panākt ekonomisko efektivitāti, tomēr attiecībā uz iepirkumiem ar zemāku vērtību minētās direktīvas prasību piemērošana var būt mazāk efektīva tajā paredzēto administratīvo procedūru izmaksu dēļ. Direktīvā ir formulēti pamatprincipi, kas jāņem vērā iepirkuma procedūrā, proti, jānodrošina vienlīdzīga un nediskriminējoša attieksme pret tirgus dalībniekiem, turklāt pasūtītāja darbībai jābūt caurskatāmai. Savukārt Publisko iepirkumu likumā definēts plašāks mērķis – likumā ietvertais regulējums papildus tam, lai nodrošinātu iepirkuma procedūras atklātumu un piegādātāju brīvu konkurenci, kā arī vienlīdzīgu un taisnīgu attieksmi pret tiem, ir vērsts arī uz valsts un pašvaldību līdzekļu efektīvu izmantošanu. Publisko iepirkumu likumā ietvertais regulējums cieši saistīts ar likumā „Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu” ietverto prasību rīkoties lietderīgi ar valsts un pašvaldību finanšu līdzekļiem un mantu. Publisko iepirkumu likumā iekļautas ne tikai tās tiesību normas, kas izriet no direktīvām, bet arī tādas normas, kuru mērķis ir nodrošināt valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu efektīvu izmantošanu un līdz ar to aizsargāt visas sabiedrības intereses.

28. Valsts pārvaldes funkcijas publisko iepirkumu jomā īsteno Iepirkumu uzraudzības birojs. Birojs uzrauga publisko iepirkumu atbilstību normatīvo aktu prasībām, sniedz metodisko atbalstu iepirkumu organizēšanā, veic citas normatīvajos aktos noteiktās funkcijas un līdz ar to darbojas

sabiedrības interesēs. Tātad Birojs ir tā valsts pārvaldes iestāde, kura uzrauga valsts pārvaldes darbības atklātumu, piegādātāju konkurences nodrošināšanu un neierobežošanu, valsts un pašvaldību līdzekļu efektīvu izmantošanu, ciktāl tas viss saistīts ar iepirkumu veikšanu.

29. Šajā spriedumā jau secināts, ka iesnieguma iesniegšana Birojam ir obligāta pirmstiesas stadija un priekšnoteikums tam, lai persona savu tiesību aizsardzībai varētu vērsties tiesā.

Pastāv divi administratīvā procesa veidi – administratīvais process iestādē un administratīvais process tiesā (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 4. janvāra sprieduma lietā Nr. 2004-16-01 10. punktu*). Iestādes pamatuzdevums administratīvajā procesā ir tai noteiktās kompetences ietvaros nodrošināt tiesību normu tiesisku, efektīvu un precīzu piemērošanu, objektīvi noskaidrot lietas faktiskos un tiesiskos apstākļus, kā arī pieņemt tiem atbilstošāko lēmumu.

Iepirkuma procedūras apstrīdēšana ir līdzeklis, ar kuru tiesiska valsts nodrošina taisnīgumu un objektivitāti. Iepirkuma procedūras ietvaros pieņemto lēmumu un veiktās rīcības apstrīdēšana Birojā ir iespēja valsts pārvaldes iekšienē labot kļūdu un nodrošināt efektīvu un pieejamu lēmuma pārskatīšanu, kas galvenokārt ir valsts un sabiedrības interesēs. Šādā veidā tiek nodrošināts efektīvs budžeta līdzekļu izlietojums un novērsta konkurences izkropļošana.

Birojam, īstenojot funkcionāli augstākas valsts pārvaldes iestādes uzdevumu iepirkumu jomā, ir būtiska loma valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu efektīvas izmantošanas nodrošināšanā. Vēršanās ar iesniegumu Birojā ir vienīgais veids, kādā pasūtītāja lēmums pēc būtības var tikt mainīts. Satversmes tiesa piekrīt Pieteikuma iesniedzēja un Tiesībsarga viedoklim, ka tiesības vērsties ar iesniegumu Birojā ir vienīgais efektīvais pasūtītāja lēmumu un rīcības apstrīdēšanas līdzeklis.

30. Šajā spriedumā jau secināts, ka sabiedrībai nozīmīgu projektu īstenošanai un administratīvo izdevumu mazināšanai ir svarīgi, lai pasūtītājs

pēc iespējas īsākā laikā noslēgtu iepirkuma līgumu un saņemtu nepieciešamās preces, pakalpojumus un būvdarbus. Jebkurš iepirkuma procedūras kavējums var ietekmēt veikto iepirkumu efektivitāti. Taču vienlaikus iepirkumu efektivitāti ietekmē arī pieņemto lēmumu pamatotība, valsts un pašvaldību līdzekļu efektīva izlietošana, atklātas un godīgas piegādātāju savstarpējas konkurences nodrošināšana, kas savukārt ietekmē uzņēmējdarbības vidi un sabiedrības attieksmi pret valsts pārvaldes darbības tiesiskumu. Līdz ar to visas sabiedrības izpratnē efektīvu iepirkuma norisi garantē tikai tādas prasības un ierobežojumi, kas nodrošina līdzsvaru starp laika ekonomiju iepirkuma procedūrās, no vienas puses, un procedūru tiesiskuma nodrošināšanu, kas ietver gan pamatotu pasūtītāja darbību iepirkuma procedūras laikā, gan arī pasūtītāja pieņemto lēmumu pēcpārbaudi, lai novērstu iepirkuma procedūrā iespējamās kļūdas, no otras puses.

Kļūdu nelabošana var valstij radīt negatīvas finansiālas sekas. Finanšu ministrijas sagatavotajā Informatīvajā ziņojumā par iespējām pilnveidot normatīvos aktus, lai mazinātu iespējas nepamatoti kavēt valsts iepirkumu procedūras (turpmāk – Informatīvais ziņojums) norādīts, ka no Eiropas Savienības fondiem finansēto projektu ietvaros pēc to pabeigšanas tiek veikts audits par izdevumu pamatotību un tā laikā tiek pārbaudīta arī iepirkuma procedūru norise. Ja tiek konstatēti pārkāpumi iepirkuma procedūru norisē, tiek pieņemts lēmums par finansējuma saņēmēja izdevumu daļēju vai pilnīgu neattiecināšanu. Savlaicīgi konstatējot neatbilstību iepirkuma procedūru norisē, ir iespējams novērst tādu situāciju, ka attiecīgā projekta īstenošanas izdevumi ir jāsedz tikai no valsts budžeta un tos nav iespējams segt no Eiropas Savienības fondu finansējuma (sk. *Informatīvo ziņojumu <http://www.iub.gov.lv/files/upload/ftp/tiesibuakti/Infsudzibas.pdf>, aplūkots 2010. gada 15. martā*).

KNAB norādījis arī uz korupcijas riskiem iepirkumu jomā, kurus iespējams mazināt, nodrošinot efektīvu apstrīdēšanas procedūru, kā arī kontroles funkcijas īstenošanu un vainīgo saukšanu pie administratīvās atbildības (sk. *lietas materiālu 1. sēj. 178. – 196. lpp.*).

Līdz ar to iesniegums Birojā ir ne tikai priekšnoteikums personas tiesību uz taisnīgu tiesu nodrošināšanai. Visas sabiedrības interesēs ir nodrošināt efektīvu pasūtītāja pieņemtā lēmuma likumības izvērtēšanu Birojā, līdz ar to mazinot korupcijas riskus, veicinot pilnīgāku līdzekļu apguvi un mazinot iespēju zaudēt Eiropas Savienības fondu finansējumu.

Likumdevējs norādījis, ka publiskā iepirkuma procedūras ātrums un efektivitāte jāveicina, lai uzlabotu komercdarbības vidi, nodrošinātu godīgu konkurenci un sabiedriski nozīmīgu pasākumu veikšanu. Savukārt Informatīvajā ziņojumā uzsvērts, ka „privātpersonu atturēšana no pamatotu iesniegumu iesniegšanas IUB par iepirkuma procedūrās pieļautajiem pārkāpumiem pasliktinās uzņēmējdarbības vidi, mazinās godīgu konkurenci, kā arī uzticību iestāžu darbības tiesiskumam” (*Informatīvais ziņojums <http://www.iub.gov.lv/files/upload/ftp/tiesibuakti/Infsudzibas.pdf>, aplūkots 2010. gada 15. martā*). Godīgu konkurenci un labvēlīgu komercdarbības vidi iepirkumu jomā nevar garantēt, nenodrošinot efektīvu pasūtītāja lēmuma apstrīdēšanas mehānismu.

Tātad, iepirkuma procedūras ietvaros nesamērīgi ierobežojot iespējas apstrīdēt pieņemtus lēmumus un samazinot iesniegto iesniegumu skaitu, netiek nodrošināts likumdevēja norādītais mērķis – veicināt iepirkuma procedūras efektivitāti.

31. Satversmes tiesa atzīst, ka vērsšanās Birojā savu tiesību aizsardzībai un pasūtītāja lēmumu un rīcības apstrīdēšanai ir tiesu darba atslogošanas līdzeklis. Tiesu efektīvu funkcionēšanu sekmē tādas iestādes, kuras jau valsts pārvaldes iekšienē novērš pieļautās kļūdas. Iesniegumu skaits neapšaubāmi ietekmē Biroja darba apjomu. Taču valstij atbilstoši labas pārvaldības principam ir pienākums uzlabot pārvaldes kārtību un organizēt to pēc iespējas efektīvāk. Tādējādi valsts pienākums ir nodrošināt tādas apstākļus, lai Birojs kā Finanšu ministrijas pārraudzībā esoša valsts pārvaldes iestāde, kas īsteno valsts pārvaldes funkciju publisko iepirkumu uzraudzībā, to varētu veikt normatīvajos aktos noteiktajos termiņos un pēc iespējas pilnvērtīgāk.

Birojā saņemto iesniegumu skaits pēc Publisko iepirkumu likumā izdarītajiem grozījumiem ir samazinājies (*sk. Iepirkumu uzraudzības biroja mājaslapu <http://www.iub.gov.lv/>*). Publisko iepirkumu likumā izdarīti vairāki grozījumi, kas vērsti uz iepirkumu efektivitātes veicināšanu. Līdz ar to nav iespējams precīzi noteikt, kā katrs konkrētais grozījums ietekmējis iesniegumu skaitu un Biroja slodzi.

Tomēr var konstatēt, ka pēc Publisko iepirkumu likumā izdarītajiem grozījumiem ārpus Biroja kontroles ir palicis samērā liels iepirkumu skaits. Biroja sniegtā informācija liecina, ka pēc „sliekšņa” paaugstināšanas iepirkuma procedūru piemērošanai apmēram 25 procenti no iepirkumu kopējās summas attiecināmi uz iepirkumiem, kuriem nav nepieciešams piemērot iepirkuma procedūru, un līdz ar to par tajos pieļautajiem pārkāpumiem iesniegumu Birojam iesniegt nevar (*sk. lietas materiālu 3. sēj. 57. lpp.*). Atbilstoši Publisko iepirkumu likuma 8.¹ panta trīspadsmitajai daļai attiecībā uz šiem iepirkumiem pieņemtos lēmumus iespējams pārsūdzēt tiesā likumā noteiktajā kārtībā. Taču lēmuma pārsūdzēšana neaptur tā darbību.

Lai gan Satversmes tiesa šīs lietas ietvaros nevērtē visu izdarīto grozījumu efektivitāti, minētā informācija liecina par iespējamu tiesu noslodzes palielināšanos.

32. Publisko iepirkumu likuma 83.² panta trešās daļas 1. punkts paredz atmaksāt nodrošinājumu iesniedzējam, ja viņš savu iesniegumu ir rakstveidā atsaucis līdz tā izskatīšanas dienai. Tātad persona ir tiesīga rakstveidā atsaukt savu iesniegumu jebkurā brīdī, kamēr komisija nav pieņēmusi lēmumu par tās iesniegumu. Ja persona vēlas ļaunprātīgi kavēt iepirkuma procedūru, tā var iesniegt apzināti nepamatotu iesniegumu, pēdējā dienā pirms izskatīšanas to atsaukt un nezaudēt iemaksāto nodrošinājumu.

Tātad apstrīdētais regulējums nenodrošina ātrāku iepirkuma procedūru, jo pastāv iespēja iesniegt nepamatotu iesniegumu, nezaudējot nodrošinājumu.

33. Turklāt ir būtiski ievērot, ka jebkuru iepirkumu veikšana ir saistīta ar noteiktu laika patēriņu. Publisko iepirkumu likumā noteikti dažādi termiņi, kas pasūtītājam (valsts vai pašvaldības iestādei, kas veic iepirkumu) ir jāievēro, veicot iepirkuma procedūras. Nav pamata uzskatīt, ka likumdevēja iepriekš noteiktie termiņi nenodrošina ātru un efektīvu procedūru izpildi. Pasūtītājam, plānojot iepirkumu, ir jāņem vērā visi likumā paredzētie obligātie termiņi – gan pieteikumu un piedāvājumu sagatavošanas termiņi, gan Birojam iesniegto paziņojumu publicēšanas termiņš, gan laikposms, kurā pasūtītājs nedrīkst slēgt līgumu, gan Birojam noteiktais iesnieguma izskatīšanas termiņš. Visi minētie termiņi nodrošina precīzu un plānojamu iepirkuma norisi. Publisko iepirkumu likums paredz, ka Birojs iesniegumu izskata mēneša laikā pēc tā saņemšanas un nosūta pieņemto lēmumu lietas dalībniekiem triju darbdienu laikā.

Pasūtītājam, pareizi un savlaicīgi plānojot iepirkumu, ir iespējams uzsākt iepirkuma procedūru ar precīzu galarezultāta termiņu.

Arī Informatīvajā ziņojumā norādīts: „būtiska problēma ir arī saistīta ar iepirkumu plānošanu un savlaicīgu veikšanu, kā arī to norises ilgumu, kas lielā mērā palielina vēlāk iesniegto iesniegumu negatīvo ietekmi uz savlaicīgu iepirkuma līgumu noslēgšanu”. Līdz ar to iepirkuma līguma slēgšanas termiņu ietekmē ne tik daudz Birojam iesniegtais iesniegums par iespējamiem procedūras pārkāpumiem, kas atbilstoši likumam var procedūru pagarināt par vienu mēnesi un trim darbdienu, bet gan nesavlaicīga un nepareiza iepirkuma procedūras plānošana.

Nevar piekrist apgalvojumam, ka Publisko iepirkumu likumā noteiktie termiņi, tostarp iesnieguma izskatīšanai noteiktais termiņš, apgrūtina budžeta plānošanu un apguvi, kā arī ir par pamatu piešķirtā valsts finansējuma zaudēšanai. Ja pasūtītājam iepriekš neparedzamu, ārkārtas apstākļu rezultātā objektīvi radusies tāda situācija, ka steidzamības dēļ nav iespējams piemērot atklātu konkursu, slēgtu konkursu vai sarunu procedūru, iepriekš publicējot paziņojumu par līgumu, pasūtītājs atbilstoši Publisko iepirkumu likuma 63. panta pirmās daļas 3. punktam var piemērot sarunu procedūru, iepriekš nublicējot paziņojumu par līgumu. Šādos gadījumos pasūtītājs līgumu var

noslēgt uzreiz pēc lēmuma pieņemšanas un persona, kas vēlas apstrīdēt pieņemto lēmumu, atbilstoši Publisko iepirkumu likuma 83. panta otrajai daļai var vērsties tiesā.

Tātad iesnieguma izskatīšanu Birojā nevar uzskatīt par iepirkuma procedūras nesamērīgu pagarināšanu, jo iesnieguma izskatīšanas termiņš ir noteikts likumā un pasūtītājam, plānojot iepirkumu, tas būtu jāņem vērā.

34. Satversmes tiesa ir konstatējusi, ka apstrīdētajā pantā noteiktais ierobežojums attiecas ne tikai uz personām, kuras iesniedz Birojam apzināti nepamatotus iesniegumus, bet arī uz tām personām, kuru iesnieguma iemesls ir patiesas šaubas par procedūras likumību. Tāpat arī secināts, ka iesnieguma izskatīšanu Birojā nevar uzskatīt par iepirkuma procedūras nesamērīgu pagarināšanu, jo iesnieguma izskatīšanas termiņš ir noteikts likumā un pasūtītājam, plānojot iepirkumu, ir iespējams ar to rēķināties.

Iepirkuma procedūras ietvaros nesamērīgi ierobežojot iespējas apstrīdēt pieņemtos lēmumus un samazinot iesniegto iesniegumu skaitu, netiek nodrošināts likumdevēja norādītais mērķis – veicināt iepirkuma procedūras efektivitāti un aizsargāt visas sabiedrības intereses. Turklāt apstrīdētais regulējums nenodrošina iepirkuma procedūras ātrumu, jo pastāv iespēja iesniegt nepamatotu iesniegumu, nezaudējot nodrošinājumu.

Līdz ar to apstrīdētajā pantā noteiktais tiesību ierobežojums nav piemērots legītīmā mērķa sasniegšanai.

Tā kā apstrīdētā norma neatbilst vienam no samērīguma kritērijiem, tā nav samērīga un neatbilst Satversmes 92. pantam.

35. Konstatējot, ka ar apstrīdēto pantu izveidotais tiesību institūts – iesnieguma nodrošinājums – neatbilst vienai augstāka juridiskā spēka tiesību normai, tas atzīstams par prettiesisku. Līdz ar to nav nepieciešams izvērtēt, vai apstrīdētajā normā ietvertais deleģējums Ministru kabinetam atbilst Satversmes 1. pantam.

Nolēmumu daļa

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

n o s p r i e d a:

atzīt Publisko iepirkumu likuma 83.² pantu par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 92. pantam un spēkā neesošu no sprieduma spēkā stāšanās dienas.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

G. Kūtris