



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

Satversmes tiesas tiesneša

Kaspara Baloža

atsevišķās domas

2010. gada 30. aprīlī

lietā Nr. 2009-77-01

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

1. Satversmes tiesa 2010. gada 19. aprīļa spriedumā lietā Nr. 2009-77-01 (turpmāk – Spriedums) atzina Publisko iepirkumu likuma 83.² pantu (turpmāk – apstrīdētais pants) par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 92. pantam.

Saskaņā ar apstrīdēto pantu personai, kas nolūkā apstrīdēt iepirkuma procedūru vērsās ar iesniegumu Iepirkumu uzraudzības birojā (turpmāk arī – Birojs), bija jāmaksā iesnieguma nodrošinājums. Tāpat apstrīdētais pants noteica, kad iesnieguma nodrošinājums nav jāmaksā un kādos gadījumos tas tiek atmaksāts iesniedzējam. Apstrīdētā panta ceturtajā daļā bija ietverts deleģējums Ministru kabinetam noteikt iesnieguma nodrošinājuma apmēru, kā arī tā samaksas un atmaksas kārtību un kārtību, kādā personu atbrīvo no nodrošinājuma samaksas.

Publisko iepirkumu likuma pārejas noteikumu 12. punkts (turpmāk kopā ar apstrīdēto pantu – apstrīdētās normas) noteica, ka šā likuma grozījums par tā papildināšanu ar 83.² pantu stājas spēkā 2009. gada 1. septembrī un līdz šā grozījuma spēkā stāšanās dienai Ministru kabinets izdod 83.² panta ceturtajā daļā minētos noteikumus.

Tā kā Satversmes tiesa atzina apstrīdēto pantu par neatbilstošu Satversmes 92. pantam, tā nevērtēja, vai apstrīdētajās normās ietvertais deleģējums Ministru kabinetam atbilst Satversmes 1. pantam.

2. Spriedumā Satversmes tiesa konstatēja, ka apstrīdētais pants ierobežo personai Satversmes 92. pantā noteiktās tiesības uz taisnīgu tiesu, jo prasība samaksāt nodrošinājumu par iesniegumu Iepirkumu uzraudzības birojam ierobežo personas tiesības vēlāk vērsties tiesā. Pamatots ir Satversmes tiesas secinājums, ka apstrīdētajā

pantā noteiktajam pamattiesību ierobežojumam ir leģitīms mērķis – nodrošināt publiskā iepirkuma procedūras ātrumu un efektivitāti, mazinot apzināti nepamatotu iesniegumu skaitu. Līdz ar to ierobežojums noteikts, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības.

Izvērtējot apstrīdētā panta atbilstību samērīguma principam, Satversmes tiesa secināja, ka tajā noteiktais tiesību ierobežojums nav piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai. Līdz ar to Satversmes tiesa atzina apstrīdēto pantu par neatbilstošu Satversmes 92. pantam. Pēc Satversmes tiesas ieskata, iesnieguma nodrošinājums ir tiesību institūts, kas negarantē publiskā iepirkuma procedūras efektivitāti.

Nepiekrītu Satversmes tiesas secinājumam par apstrīdētajā pantā noteiktā pamattiesību ierobežojuma nepiemērotību leģitīmā mērķa sasniegšanai. Spriedumā minētie argumenti nav pietiekami pamatoti, lai konstatētu, ka likumdevēja izraudzītais līdzeklis – iesnieguma nodrošinājums – nesasniedz leģitīmo mērķi.

3. Satversmes tiesa savā līdzšinējā praksē ir atzinusi tiesību normas par nepiemērotām leģitīmā mērķa sasniegšanai, ja izraudzītais līdzeklis bija nepārprotami neracionāls vai nelietderīgs un izvirzīto mērķi ar to nebija iespējams sasniegt.

3.1. Likumdevēja izraudzītā līdzekļa nepiemērotību leģitīmā mērķa sasniegšanai Satversmes tiesa konstatēja, piemēram, 2007. gada 18. oktobra spriedumā lietā Nr. 2007-03-01. Atbilstoši apstrīdētajai Satversmes tiesas likuma normai tiesības atgriezties iepriekšējā amatā pēc Satversmes tiesas tiesneša pilnvaru izbeigšanās bija tikai personai, kas saskaņā ar likumu “Par tiesu varu” apstiprināta par tiesnesi bez pilnvaru termiņa ierobežojuma. Pamatojot izraudzītā līdzekļa nepiemērotību leģitīmā mērķa sasniegšanai, Satversmes tiesa norādīja, ka apstrīdētā norma ir formāls kritērijs, saskaņā ar kuru atsevišķiem Satversmes tiesas tiesnešiem pēc attiecīgo pilnvaru termiņa beigām ir garantēta iespēja atgriezties tiesneša amatā. Satversmes tiesa uzsvēra, ka šajā procesā netiek vērtēta ne tiesneša kompetence, nedz arī viņa spēja pildīt tiesneša amatu, lai gan attiecīga izvērtēšana liecinātu par centieniem nodrošināt personu tiesības uz kompetentu tiesu (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 18. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-03-01 25.6. punktu*).

Cits spriedums, kurā Satversmes tiesa apstrīdēto normu atzina par nepiemērotu leģitīmā mērķa sasniegšanai, ir 2009. gada 4. februāra spriedums lietā Nr. 2008-12-01. Izvērtējot Komerclikuma 142. panta otrās daļas un 284. panta otrās daļas atbilstību Satversmes 105. pantam, Satversmes tiesa nesaskatīja racionālu izskaidrojumu tam, ka apstrīdētās normas liedz akciju sabiedrības statūtos noteikt lielāku nepieciešamo balsu vairākumu svarīgu lēmumu pieņemšanai nekā trīs ceturtdaļas no klātesošo balsstiesīgo akcionāru balsīm. Apstrīdētajās normās ietvertais regulējums nenovērsa iespēju bloķēt sabiedrības lēmumu pieņemšanu un nesekmēja

sabiedrības spēju darboties. Satversmes tiesa secināja, ka apstrīdētajās normās ietvertais līdzeklis līdz ar to nav piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 4. februāra sprieduma lietā Nr. 2008-12-01 10.3. un 11. punktu*).

Apstrīdēto normu par nepiemērotu leģitīmā mērķa sasniegšanai Satversmes tiesa atzina arī Černobiļas atomelektrostacijas avārijas seku likvidēšanas dalībnieku un Černobiļas atomelektrostacijas avārijas rezultātā cietušo personu pensiju lietā. Černobiļas atomelektrostacijas avārijas seku likvidēšanas dalībnieku un Černobiļas atomelektrostacijas avārijas rezultātā cietušo personu sociālās aizsardzības likuma pārejas noteikumu 1. punkta pirmais teikums noteica, ka invaliditātes pensijas un apgādnieka zaudējuma pensijas, kas piešķirtas līdz šā likuma spēkā stāšanās dienai un aprēķinātas kaitējuma atlīdzības apmērā, saskaņā ar šo likumu pārrēķinātas netiek, izņemot gadījumu, kad personai, kurai piešķirta invaliditātes pensija kaitējuma atlīdzības apmērā, mainās darbaspēju zaudējuma pakāpe (procentos) vai invaliditātes smaguma pakāpe. Apstrīdētā norma pieļāva, ka invaliditātes pensijas apmērs personai ar nemainīgu darbaspēju zaudējuma vai invaliditātes smaguma pakāpi var būt mazāks nekā personai, kuras darbaspēju zaudējuma vai invaliditātes smaguma pakāpe ir zemāka, bet mainījies pēc likuma stāšanās spēkā, proti, pēc 2000. gada 1. janvāra. Līdz ar to šī norma nepietiekami aizsargāja to personu tiesības, kurām invaliditātes pensija kaitējuma atlīdzības apmērā bija piešķirta līdz likuma spēkā stāšanās brīdim un kurām nav mainījies darbaspēju zaudējuma vai invaliditātes smaguma pakāpe. Satversmes tiesa konstatēja, ka apstrīdētā norma neatbilst likuma mērķim, jo tā nekompensēja iegūto kaitējumu atkarībā no tā smaguma (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 2. februāra sprieduma lietā Nr. 2009-46-01 12. punktu*).

3.2. Visos minētajos gadījumos apstrīdētās normas bija acīmredzami nepiemērotas leģitīmā mērķa sasniegšanai. Satversmes tiesa samērā reti konstatē, ka apstrīdētā norma nav piemērota leģitīmā mērķa sasniegšanai. Likumdevējs un citi tiesību normu izdevēji parasti izvēlas racionālus un lietderības ziņā adekvātus tiesiskos risinājumus leģitīmā mērķa sasniegšanai. Ja tiesību norma tiek atzīta par neatbilstošu samērīguma principam, tad iemesls gandrīz vienmēr ir neatbilstība kādam no abiem pārējiem samērīguma kritērijiem, proti, izraudzītais leģitīmā mērķa sasniegšanas līdzeklis nav saudzējošākais vai indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm nodarītais zaudējums ir lielāks nekā sabiedrības iegūtais labums.

4. Apstrīdētajā pantā paredzētais iesnieguma nodrošinājums var atturēt personas, kas vēlas novilcināt iepirkuma procedūru, no nepamatotas iepirkuma apstrīdēšanas Iepirkumu uzraudzības birojā. Tādējādi tiek veicināts iepirkuma procedūras ātrums un efektivitāte. Šajā ziņā iesnieguma nodrošinājums ir līdzīgs valsts nodevai un drošības naudai, kas attur personas no nepamatotas vēršanās tiesā,

līdz ar to mazinot tiesu noslogotību un sekmējot tiesu darba efektivitāti. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka valsts nodevas mērķis ir ne vien daļēji segt tiesu uzturēšanas izdevumus, bet arī mazināt nepamatotu pieteikumu vai apelācijas sūdzību iesniegšanas iespējamību, tādējādi nodrošinot tiesu sistēmas efektivitāti (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 4. janvāra sprieduma lietā Nr. 2004-16-01 8.2. punktu*).

4.1. Spriedumā secināts, ka iesnieguma nodrošinājums attiecas ne tikai uz apzināti nepamatotu iesniegumu iesniedzējiem, bet arī uz personām, kuru iesnieguma iemesls ir patiesas šaubas par iepirkuma procedūras likumību. Satversmes tiesa norāda, ka iesniegums, kas atzīts par nepamatotu, ne vienmēr uzskatāms arī par tādu, kas iesniegts ar mērķi apzināti kavēt iepirkuma procedūru. Tomēr nodrošinājumu varot zaudēt arī personas, kuras iesniegumu iesniegušas ar mērķi novērst pārkāpumu un ar to radīto tiesību aizskārumu (*sk. Sprieduma 25. punktu*). Šiem argumentiem, kas Spriedumā izmantoti izraudzītā līdzekļa nepiemērotības pamatošanai, nevar piekrist. Jebkādi likumā noteiktie maksājumi par vēršanos iestādē vai tiesā vienlīdz attiecas gan uz personām, kuras godprātīgi izmanto tiesības apstrīdēt vai pārsūdzēt tām nelabvēlīgus nolēmumus, gan arī uz personām, kuras savas tiesības izmanto nepamatoti vai negodprātīgi. Pienākums veikt minētos maksājumus nevar būt atkarīgs no iekšējās motivācijas, kuras dēļ persona vēršas iestādē vai tiesā.

4.2. Kā norādīts Spriedumā, apstrīdētais pants nesamērīgi ierobežo iespējas apstrīdēt iepirkuma procedūras ietvaros pieņemtos lēmumus un samazina Birojā saņemto iesniegumu skaitu. Pēc Satversmes tiesas ieskata, tādējādi samazinās iespēja atklāt un novērst kļūdas iepirkuma procedūrā. Kļūdu nelabošana varot valstij radīt negatīvas finansiālas sekas arī tad, ja iepirkuma procedūra notikusi no Eiropas Savienības fondu līdzekļiem finansēta projekta ietvaros. Ja auditā pēc projekta pabeigšanas konstatēti pārkāpumi iepirkuma procedūras norisē, finansējuma saņēmēja izdevumi varot tikt atzīti par neattiecināmajiem izdevumiem, kuri jāsedz tikai no valsts budžeta un kurus nav iespējams segt no Eiropas Savienības fondu finansējuma. Līdz ar to netiekot nodrošināts likumdevēja norādītais mērķis – veicināt iepirkuma procedūras efektivitāti (*sk. Sprieduma 30. punktu*).

Minētie argumenti tomēr nav pietiekami, lai iesnieguma nodrošinājumu uzskatītu par leģitīmā mērķa sasniegšanai nepiemērotu līdzekli. Lielāks saņemto iesniegumu skaits ne vienmēr garantē iespējamo pārkāpumu atklāšanu. Tieši otrādi – jo mazāks iesniegumu skaits, jo efektīvāk Birojs var strādāt, paātrinot publiskā iepirkuma procedūru. Spriedumā norādītos riskus, kas valstij saistībā ar apstrīdēto regulējumu varētu rasties Eiropas Savienības fondu finansējuma apgūvē, ievērojami samazina Biroja veiktās pirmspārbaudes, kas ir efektīvs preventīvs līdzeklis, ar kuru novērst iepirkuma procesa pārkāpumus. Saskaņā ar 2007. gada 15. februārī pieņemtā Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda vadības likuma 17. panta pirmo

daļu Iepirkumu uzraudzības birojam ir pienākums nodrošināt Eiropas Savienības fondu projektu iepirkuma dokumentācijas un iepirkuma procedūras norises izlases veida pirmspārbaudi. Savukārt šā panta otrā daļa noteic, ka Iepirkumu uzraudzības birojam ir tiesības pieprasīt no Eiropas Savienības fondu vadībā iesaistītajām institūcijām un Eiropas Savienības fonda finansējuma saņēmējiem informāciju, kas nepieciešama, lai nodrošinātu Eiropas Savienības fonda projekta iepirkuma dokumentācijas un iepirkuma procedūras norises izlases veida pirmspārbaudi.

4.3. Spriedumā izdarīts secinājums, ka apstrīdētais regulējums nenodrošina ātrāku iepirkuma procedūru, jo pastāv iespēja iesniegt nepamatotu iesniegumu, nezaudējot nodrošinājumu (*sk. Sprieduma 32. punktu*). Apstrīdētā panta trešās daļas 1. punkts paredz atmaksāt nodrošinājumu iesniedzējam, ja viņš savu iesniegumu ir rakstveidā atsaucis līdz tā izskatīšanas dienai. Lai gan šī apstrīdētajā pantā ietvertā norma nesamazina iepirkuma procedūras kopējo ilgumu, tā kalpo par pamudinājumu nepamatotus iesniegumus atsaukt. Jo mazāk ir izskatāmo iesniegumu, jo detalizētāk un rūpīgāk Biroja iesniegumu izskatīšanas komisija tos var izvērtēt. Tādējādi palielinās iepirkuma procedūras efektivitāte.

4.4. Spriedumā secināts, ka iesnieguma izskatīšanu Birojā nevar uzskatīt par iepirkuma procedūras nesamērīgu pagarināšanu, jo iesnieguma izskatīšanas termiņš ir noteikts likumā un pasūtītājam tas jāņem vērā, plānojot iepirkumu (*sk. Sprieduma 33. punktu*). Var piekrist, ka Publisko iepirkumu likumā noteiktie termiņi kā tādi iepirkuma procedūru nekavē un tie ir jāievēro. Tomēr minētais Satversmes tiesas secinājums nav arguments tam, lai iesnieguma nodrošinājumu atzītu par nepiemērotu līdzekli leģitīmā mērķa sasniegšanai. Iesnieguma nodrošinājums ir Birojam iesniegto nepamatoto iesniegumu skaita samazināšanas līdzeklis un līdz ar to palīdz novērst situācijas, kad pārmērīga iesniegumu skaita dēļ varētu tikt kavēta iepirkuma procedūras savlaicīga pabeigšana.

4.5. Par iesnieguma nodrošinājumu kā leģitīmā mērķa sasniegšanai piemērotu tiesību institūtu liecina arī Saeimas atbildes rakstā minētā ārvalstu prakse. Kā pamatoti norāda Saeima, nozīmīga ir citu Eiropas Savienības dalībvalstu pieredze, kas gūta, nosakot nodrošinājumu iesniegumam iepirkuma procedūras pārskatīšanas iestādē (*sk. lietas materiālu 1. sējuma 46. lpp.*). Vairākās Eiropas Savienības valstīs pārskatīšanas procedūras pirmstiesas stadijā ir jāsamaksā valsts nodeva vai jāiemaksā drošības nauda (depozīts). Šādi maksājumi ir noteikti Čehijā, Dānijā, Igaunijā, Kiprā, Maltā, Polijā, Slovākijā un Slovēnijā.

4.6. Sprieduma secinājumu daļā ir ietverta norāde uz Biroja informāciju, ka nepamatoto iesniegumu procentuālā attiecība pret pamatotajiem un daļēji pamatotajiem iesniegumiem pēc iesnieguma nodrošinājuma ieviešanas nav būtiski mainījies (*sk. Sprieduma 25. punktu*). Šos statistikas datus tomēr nevar uzskatīt par būtisku argumentu, kas liecinātu par iesnieguma nodrošinājuma nepiemērotību

leģitīmā mērķa sasniegšanai. Jāņem vērā, ka Latvijas tiesību sistēmā iesnieguma nodrošinājums ir jauns institūts. Apstrīdētais pants stājās spēkā tikai 2009. gada 13. augustā. Tādējādi ir vajadzīgs daudz ilgāks laiks, lai uz statistikas pamata varētu izdarīt pārliecinošus secinājumus par iesnieguma nodrošinājuma efektivitāti. Jāatzīmē arī Spriedumā konstatētais, ka Birojā saņemto iesniegumu skaits pēc Publisko iepirkumu likumā izdarītajiem grozījumiem ir samazinājies (*sk. Sprieduma 31. punktu*).

5. Secināms, ka iesnieguma nodrošinājums ir racionāli izraudzīts, kā arī lietderības ziņā adekvāts publiskā iepirkuma procedūras ātruma un efektivitātes veicināšanas līdzeklis, kas mazina apzināti nepamatotu iesniegumu skaitu. Nav pamatots Spriedumā izdarītais secinājums, ka apstrīdētais pants neatbilst samērīguma principam sakarā ar tajā noteiktā tiesību ierobežojuma nepiemērotību leģitīmā mērķa sasniegšanai.

Tā kā Publisko iepirkumu likuma 83.² pantā noteiktais tiesību ierobežojums ir piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai, Satversmes tiesai Spriedumā bija jāturpina izvērtēt apstrīdētā panta atbilstību Satversmes 92. pantam, secīgi pārbaudot apstrīdētajā pantā noteiktā tiesību ierobežojuma atbilstību pārējiem samērīguma kritērijiem.

Satversmes tiesas tiesnesis

Kaspars Balodis