



LATVIJAS REPUBLIKAS TIESĪBSARGS

Baznīcas iela 25, Rīga LV-1010; Tālr.: 67686768; Fakss: 67244074; e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv

Rīgā

2009.gada 24.novembrī Nr.1-5/314
Uz 27.10.2009. Nr.1-04/698-pav

**Latvijas Republikas Satversmes tiesas
tiesnesim Gunāram Kūtrim**
Jura Alunāna ielā 1,
Rīgā, LV-1010

Par viedokli lietā Nr.2009-77-01

Ar Satversmes tiesas tiesneša 2009.gada 26.oktobra lēmumu Latvijas Republikas Tiesībsargs (turpmāk – Tiesībsargs) ir atzīts par pieaicināto personu un uzaicināts sniegt viedokli lietā Nr.2009-77-01 „Par Publisko iepirkumu likuma 83.²panta un pārejas noteikumu 12.punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 92.pantam”.

Ievērojot Tiesībsarga likumā noteikto Tiesībsarga kompetenci, sniedzu Jums turpmāk norādīto viedokli lietā Nr.2009-77-01.

2009.gada 16.jūlijā Saeima pieņēma likumu “Grozījumi Publisko iepirkumu likumā” (turpmāk – Likums). Likuma 46.pants papildina Publisko iepirkumu likumu ar 83.²pantu, kurā noteikts jauns tiesību institūts – iesnieguma nodrošinājums (turpmāk – Nodrošinājums), paredzot, ka par sūdzības iesniegšanu Iepirkumu uzraudzības birojam iesniedzējs maksā iesnieguma nodrošinājumu. Nodrošinājuma apmērs naudas izteiksmē likumā nav noteikts. Tiesības noteikt samaksas apmēru un kārtību, kā arī atbrīvošanas no Nodrošinājuma samaksas kārtību deleģētas Ministru kabinetam. Apstrīdētās likuma normas stājās spēkā 2009.gada 1.septembrī.

Ministru kabinets, pamatojoties uz likumā ietverto deleģējumu, 2009.gada 25.augustā pieņēmis noteikumus Nr.968 „Noteikumi par iepirkuma procedūras pārkāpumu iesnieguma nodrošinājuma apmēru, tā samaksas un atmaksas kārtību un kārtību, kādā atbrīvo no nodrošinājuma samaksas” (turpmāk – Noteikumi). Noteikumi stājās spēkā 2009.gada 16.septembrī.

Valsts prezidents Valdis Zatlers kā konstitucionālās sūdzības iesniedzējs uzskata, ka ar apstrīdētajās tiesību normās ietverto regulējumu tiek nepamatoti ierobežotas personas tiesības prasīt pārskatīt valsts un pašvaldību līdzekļu izmantošanas tiesiskumu taisnīgā tiesā, kā arī nav ievērots varas dalīšanas princips starp likumdevēju un izpildvaru. Prezidents norāda, ka nodrošinājuma apmērs naudas izteiksmē likumā nav noteikts, tiesības noteikt samaksu, kā arī atbrīvošanas kārtību ir deleģētas Ministru kabinetam. Pieteikumā Satversmes tiesai Valsts

prezidents secinājis, ka viens no iemesliem Saeimas lēmumam iesnieguma nodrošinājuma apmēru noteikt nevis pašā likumā, bet gan izvēlēties pilnvarojumu Ministru kabinetam, bijis deputātu nespēja likuma izstrādes gaitā rast vienotu tiesisku kompromisu parlamentārajā debatē. Tomēr jebkuram būtiskam personas tiesību ierobežojumam ir nepieciešama Saeimas kā tautas ievēlēta likumdevēja izšķiršanās un nav pieļaujama personas pamattiesību ierobežošana, atsaucoties uz neskaidru vai pārprotamu likumdevēja pilnvarojumu. Tādēļ Valsts prezidents uzsvēris, ka būtiski ir izvērtēt likumā ietvertā deleģējuma Ministru kabinetam atbilstību Satversmes 1.pantam un valsts varas dalīšanas principam.

Satversmes 92.pantā nostiprinātas ikviena tiesības aizstāvēt savas likumiskās intereses taisnīgā tiesā. Tiesības uz taisnīgu tiesu ir vienas no svarīgākajām cilvēka pamattiesībām, tāpēc tās var ierobežot tikai pašos nepieciešamākajos gadījumos. Satversmes tiesa jau vairākkārt norādījusi, ka Satversmes 92.panta pirmais 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 un Satversmes tiesas 2008.gada 20.novembra sprieduma lietā Nr.2008-07-01 5.punktu*).

Tiesības apstrīdēt iepirkuma procedūras īpašā uzraudzības iestādē – Iepirkumu uzraudzības birojā – ir svarīgs mehānisms, lai novērstu iespējamu valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu nepamatotu izlietošanu, kā arī mazinātu korupcijas riskus valsts budžeta līdzekļu izmantošanā. Saskaņā ar spēkā esošo Publisko iepirkuma likuma redakciju pašlaik pasūtītāja lēmumu un rīcības apstrīdēšana, t.i., iespēja panākt pasūtītāja pieņemtā lēmuma par iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās noslēgšanu, iespējama tikai līdz iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās noslēgšanai. Iesniegums par iepirkumu procedūras pārkāpumiem var tikt iesniegts Iepirkumu uzraudzības birojam 10 dienu laikā pēc tam, kad publicēts paziņojums par iepirkuma procedūras rezultātiem, izņemot gadījumu, kad ieinteresētais piegādātājs nav apmierināts ar iepirkumu procedūras dokumentos norādītajām prasībām, kad iesniegums vispirms ir iesniedzams pasūtītājam likumā noteiktā termiņā pirms pieteikumu vai piedāvājumu iesniegšanas termiņa beigām. Pēc iepirkuma līguma noslēgšanas iesnieguma iesniedzējs pasūtītāja pieņemtos lēmumus var pārsūdzēt tiesā likumā noteiktajā kārtībā. *Tomēr tiesa, ja iesniegums vispirms nav iesniegts Iepirkumu uzraudzības birojā, parasti šādus iesniegumus nepieņem, to pamatojot ar apstākli, ka nav ievērota ārpus tiesas strīdu risināšanas kārtība, proti, vispirms iesniegums iesniegts Iepirkumu uzraudzības birojam.*¹ Tādējādi iesnieguma iesniegšana Iepirkumu uzraudzības birojā ir vienīgais efektīvais līdzeklis, kuram jābūt iespējami pieejami bez nesamērīgiem finansiāliem šķēršļiem. Saistībā ar apstrīdētajām tiesību normām jāizvērtē, vai likumdevēja paredzētais un Ministru kabineta noteiktais Nodrošinājuma apmērs ir samērīgs.

¹ 10.09.2009 Valsts sekretāru sanāksmē izsludinātā likumprojekta „Grozījumi Publisko iepirkumu likumā” anotācija 2.punkts. //www.mk.gov.lv

Satversmes tiesa jau iepriekš 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 un 2006.gada 14.marta sprieduma lietā Nr.2005-18-01 9.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*).

Tātad, lai izvērtētu Nodrošinājuma pieļaujamību, nepieciešams konstatēt, vai šādā veidā privātpersonai radītam ierobežojumam ir leģitīms mērķis un vai tas atbilst samērīguma principam. Noteiktajai samaksai jābūt pamatotai un samērīgai ar tās netieši radītajiem ierobežojumiem privātpersonai, t.i., samaksas noteikšana nedrīkst mazināt vai liegt iespēju privātpersonai pamatoti apstrīdēt iepirkuma procedūras norises tiesiskumu.

Iesnieguma nodrošinājuma institūts ieviests ar mērķi nodrošināt Iepirkumu uzraudzības biroja pienācīgu darbību un nodrošināt efektīvāku publisko iepirkumu procedūru norisi. Likumdošanas procesa gaitā tika mēģināts risināt problēmu, kas saistīta ar apzināti nepamatotu sūdzību iesniegšanu, kuru mērķis ir traucēt vai kavēt iepirkumu procedūras norisi. Tā, piemēram, savus argumentus šādas normas nepieciešamībai izteicis bijušais premjers Ivars Godmanis: “Mēs jau ilgu laiku runājam par to problēmu, ko sauc par sūdzmaņiem. Kad notiek konkursi, ir daudzos gadījumos tāda situācija: ir kompānijas, kas specializējas uz to, ka iesūta sūdzības, nobremzē konkursu un mēģina “reketēt” tās kompānijas, kas reāli grib piedalīties. (...) Tad, kad mēs valdībā šo skatījām, tad bija prasība no veselas virknes asociāciju, ka šī tā sauktā sūdzību lieta kaut kādā veidā varētu būt regulējama.”² Kā liecina Iepirkumu uzraudzības biroja dati, tad sūdzību skaits pērn salīdzinājumā ar iepriekšējiem gadiem bija pieaudzis vairāk nekā uz pusi, proti, 2008.gadā iesniegtas 624 sūdzības, no kurām par pamatotām atzītas 268 (43%).³ Līdz ar sūdzību skaita pieaugumu, iepirkumu procedūrā iesaistīto personu interešu aizsardzībai tika izvirzīts mērķis atturēt atsevišķas personas no vēršanās Iepirkumu uzraudzības birojā ar nepamatotām sūdzībām, ieviešot maksu par sūdzības iesniegšanu Nodrošinājuma veidā. Tādējādi secināms, ka ar apstrīdētajām normām noteiktajam pamattiesību ierobežojumam bija leģitīms mērķis. Pētot citu ES valstu pieredzi, konstatēju, ka līdzīgi mehānismi paredzēti arī citu valstu likumos. Tā, piemēram, Igaunijā un Polijā publisko iepirkumu procedūras ietvaros par sūdzības izskatīšanu Publisko iepirkumu likumos ir paredzēta valsts nodeva. Savukārt Čehijā ir paredzēts depozīts, kas vairāk līdzinās Latvijas likumā noteiktajam Nodrošinājumam. No tā secināms, ka Nodrošinājums kā tiesības ierobežojošs līdzeklis nav pilnībā unikāla un neakceptējama parādība publisko iepirkuma procedūras ietvaros, taču jāņem vērā, ka Latvijas apstākļos tā būtiski ierobežo personas piekļuvi tiesai.

Lai konstatētu, vai ir ievērots samērīguma princips, jānoskaidro, vai likumdevēja izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai, vai nav saudzējošāku līdzekļu šā mērķa sasniegšanai un vai labums, ko iegūs sabiedrība, ir

² Dārziņa L. Publisko iepirkumu interešu ēnas pār likumu. Latvijas Vēstnesis. 2009.gada 29.jūnijs.

³ Turpat.

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., piemēram, Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta sprieduma lietā Nr. 2001-12-01 secinājumu daļas 3.1. punktu un Satversmes tiesas 2004. gada 27. jūnija sprieduma lietā Nr. 2003-04-01 secinājumu daļas 3. punktu*).

Likumdevējs, nosakot Nodrošinājuma maksāšanas pienākumu, centies panākt, lai ārpus tiesas strīdu izskatīšanas institūcijā – Iepirkumu uzraudzības birojā – tiktu ierobežota nepamatotu sūdzību iesniegšana. Vienlaikus jāsecina, ka prasība samaksāt Nodrošinājumu var mazināt vai liegt pavisam atsevišķu personu grupai īstenot tiesības aizstāvēt savas aizskartās intereses sākotnēji Iepirkumu uzraudzības birojā, un secīgi arī ierobežot pamattiesības uz brīvu pieeju tiesai. No Ministru kabineta pieņemtajiem Noteikumiem redzams, ka paredzētais Nodrošinājuma apmērs pat vairakkārt pārsniedz valsts nodevas apmēru, kas noteikta par sūdzības iesniegšanu administratīvā procesa ietvaros, kā arī drošības naudas apmēru, kas paredzēts par kasācijas sūdzības iesniegšanu civilprocesa ietvaros. Atkarībā no iepirkuma procedūras un iepirkuma līgumcenas tā var tikt noteikta no 200 latiem līdz 10'000 latu. Samaksas kārtība paredz, ka Nodrošinājums ir jāsamaksā līdz iesnieguma iesniegšanas brīdim. Ņemot vērā, ka šis brīdis, gadījumā, ja tiek apstrīdēti iepirkuma procedūras rezultāti, ir 10 dienas, tas nozīmē, ka personai ir jābūt gatavai nekavējoties šos naudas līdzekļus „iesaldēt” uz visu sūdzības izskatīšanas laiku un arī laiku, kad lēmums var tikt apstrīdēts tiesā. Tajā pat laikā attiecībā uz Nodrošinājumu iemaksas atbrīvošanu Ministru kabinets Noteikumos ir noteicis tikai divus kritērijus, atbilstoši kuriem personas var tikt atbrīvotas no maksājuma, un nekādi citi apstākļi nevar tikt ņemti vērā. Šāds regulējums vērtējams kā neelastīgs un pamattiesības nesamērīgi ierobežojošs. Pēc būtības tas ne tikai paredz kārtību jeb procedūru, bet satur materiāla rakstura normas un nosaka striktu to subjektu loku, kuras ir atbrīvojamas no maksājuma. Šajā jautājumā jāpiekrīt Valsts prezidenta viedoklim, ka likumdevēja deleģējums Ministru kabinetam noteikt, kāds būs Nodrošinājuma apmērs un kuras personas būs atbrīvotas no tā samaksas, ir pārāk plašs un pretrunā ar Satversmes 1.pantā paredzēto demokrātiskas valsts pamatprincipu.

Lai gan drošības nauda un valsts nodeva tiesas procesa ietvaros ir divi dažāda veida institūti, kuru noteikšanai ir atšķirīgi mērķi, tomēr to ietekme uz personu brīvu piekļuvi tiesai, raugoties no samērīguma viedokļa, ir izvērtējami līdzīgi. Tā, piemēram, jāmin, ka Satversmes tiesa līdzīgā gadījumā ir konstatējusi, ka, neparedzot mehānismu, kā trūcīgas personas varētu pilnīgi vai daļēji atbrīvot no pienākuma samaksāt drošības naudu par kasācijas sūdzības iesniegšanu, likumdevējs šīm personām pilnībā liedzis iespēju iesniegt kasācijas sūdzību. Demokrātiskā tiesiskā valstī nav pieļaujams tiesas nolēmumu pārsūdzēšanu padarīt atkarīgu no personas finansiālajām iespējām. Paredzot noteiktu maksājumu par tiesas nolēmuma pārsūdzēšanu nākamajā tiesas instancē, likumdevējam bija jāparedz iespēja aizstāvēt savas tiesības taisnīgā tiesā arī personām, kurām nav šādu finanšu līdzekļu (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 14. marta sprieduma lietā Nr. 2005-18-01 17. punktu*).

Ņemot vērā iepriekš minēto, uzskatu, ka, pieņemot apstrīdētās normas, likumdevēja izraudzītais līdzeklis ir piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai, proti, Iepirkumu uzraudzības biroja pienācīgas darbības nodrošināšanai. Taču likumdevējam, apstrīdētajā normā nosakot Nodrošinājuma maksāšanas pienākumu, bija iespēja paredzēt arī saudzējošākus līdzekļus leģitīmā mērķa sasniegšanai. Līdz ar to labums, ko iegūst sabiedrība, nav lielāks par indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm nodarīto zaudējumu. Tā kā likumdevējs, pieņemot apstrīdēto normu, nav ievērojis samērīguma principu, apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 1. un 92. pantam.

Ar cieņu
Tiesībsargs

R.Apsītis