

Tiesības

◀ Atpakaļ

Noslēgta iepirkuma līguma apstrīdēšana

28. jūnijs, 2012 / Raivo Raudzeps, zvērinātu advokātu biroja "SORAINEN" zvērināts advokāts



Foto: no ZAB Sorainen arhīva

Ar 2010.gada 15.maija grozījumiem Publisko iepirkumu likumā (stājās spēkā 2010.gada 15.jūnijā) tika ieviests jauns tiesību aizsardzības līdzeklis publiskajos iepirkumos – iespēja lūgt tiesu atzīt jau noslēgtu iepirkuma līgumu vai vispārīgo vienošanos par spēkā neesošu, grozīt vai atcelt to noteikumus, vai saīsināt līguma vai vispārīgās vienošanās termiņu. Tāds pats tiesību aizsardzības līdzeklis tika iestrādāts arī Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likumā, kas stājās spēkā 2010.gada septembrī, un tāds pats līdzeklis ir paredzēts arī 2011.gada nogalē pieņemtajā Aizsardzības un drošības jomas iepirkumu likumā. Tāds pats tiesību aizsardzības līdzeklis attiecībā uz koncesiju līgumiem tika iestrādāts arī Publiskās un privātās partnerības likumā (grozījumi stājās spēkā 2010.gada 7.septembrī).

Līdz šim publiski nav nācies saskarties ar informāciju, ka šis jaunais tiesību aizsardzības līdzeklis būtu ticis izmantots. Iespējams, pagaidām vēl pārāk maz komersantu ir informēti par iespēju apstrīdēt jau noslēgtu iepirkuma līgumu. Taču ir arī iespējams, ka radītais tiesību aizsardzības līdzeklis nav pietiekoši pievilcīgs komersantiem.

Lai vairotu zināšanas par iespēju apstrīdēt jau noslēgtu iepirkuma līgumu, kā arī, lai sāktu diskusiju par dažiem uzlabojamiem aspektiem, šajā publikācijā īsi ieskicēta šī tiesību aizsardzības līdzekļa būtība, kā arī minēti daži aspekti, kurus būtu vēlams uzlabot.

Noslēgto iepirkumu līgumu apstrīdēšanas kārtību bija nepieciešams noteikt

Iespēja apstrīdēt jau noslēgtu iepirkuma līgumu tika ieviesta, ieviešot 2007.gada 11.decembra Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvu 2007/66/EK, ar ko Padomes Direktīvas 89/665/EEK un 92/13/EEK groza attiecībā uz pārskatīšanas procedūru efektivitātes uzlabošanu valsts līgumu piešķiršanas jomā (turpmāk – direktīva 2007/66/EK).

Šī direktīva tika pieņemta, jo Eiropas Savienības ietvaros tika atzīts, ka līdz šīs direktīvas pieņemšanai pastāvējušie tiesību aizsardzības līdzekļi nenodrošina pietiekamu privātpersonu tiesību aizsardzību. Komisijas veiktajā direktīvas ietekmes izvērtējumā[1] kā būtiskākie iepirkumu jomu regulējošo normatīvo aktu pārkāpumi, kuru seku novēršanai nav pietiekami efektīvu līdzekļu, tika minēti:

1. līgumu noslēgšana, nerīkojot iepirkuma procedūras,
2. līgumu steidzīga noslēgšana, nedodot privātpersonām pietiekami efektīvas iespējas apstrīdēt pieņemtos lēmumus,
3. prasību par zaudējumu piedziņu celšanas neefektivitāte.

Papildus šajā ietekmes izvērtējumā bija norādīta arī virkne mazāk svarīgu trūkumu, kā, piemēram, esošo tiesību aizsardzības līdzekļu nepiemērošana to neefektivitātes dēļ un nepareiza pastāvošā tiesiskā regulējuma interpretēšana.

Arī Ministru kabinets, kas 2010.gada 20.maija grozījumus Publisko iepirkumu likumā ierosināja Saeimā, likumprojekta Anotācijā cita starpā norādīja, ka efektīva pasūtītāja lēmumu un rīcības apstrīdēšana, t.i., iespēja panākt pasūtītāja pieņemtā lēmuma par iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās noslēgšanu atcelšanu, iespējama tikai līdz iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās noslēgšanai[2]. Anotācijā tika arī atzīts, ka šobrīd nav paredzēta kārtība, kuru ievērojot, privātpersona var efektīvi aizstāvēt savas tiesības, ja iepirkuma līgums vai vispārīgā vienošanās noslēgta pirms minētā termiņa (nogaidīšanas termiņa – autora piezīme) beigām vai iepirkuma procedūra iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās noslēgšanai vispār nav rīkota[3]. Uz tādām pat problēmām bija norādīts arī likumprojekta Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likums sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojumā (anotācijā)[4].

Lai arī pirms jaunā tiesību aizsardzības līdzekļa iestrādāšanas iepirkumu jomu regulējošajos likumos privātpersonām jau noslēgtu iepirkuma līgumu gadījumā bija ierobežotas iespējas savas tiesības aizstāvēt (piemēram, celt prasību vispārējās jurisdikcijas tiesā, pamatojoties uz Civillikuma 1415.pantu), taču pieejamie tiesību aizsardzības līdzekļi nebija ātri un efektīvi, tāpēc var piekrist anotācijās izdarītajam uzsvaram uz to, ka nebija paredzēta kārtība savu tiesību efektīvai aizstāvēšanai.

Efektīvu kārtību vajadzēja noteikt gan, ieviešot Eiropas Savienības direktīvu, gan arī, lai uzlabotu privātpersonām pieejamos tiesību aizsardzības līdzekļus, neatkarīgi no nepieciešamības ieviest direktīvu (kaut arī šie aspekti ir cieši saistīti).

Tiesību aizsardzības līdzekļa būtība

Lai risinātu konstatētās problēmas, pamatojoties uz direktīvu 2007/66/EK, Publisko iepirkumu likumā, Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likumā, Aizsardzības un drošības jomas iepirkumu likumā un Publiskās un privātās partnerības likumā (turpmāk – likumi) ir noteikta kārtība, kādā privātpersona var lūgt tiesu atzīt iepirkuma līgumu vai vispārīgo vienošanos par spēkā neesošu, to grozīt vai atcelt, vai saīsināt termiņu.

Taču šis tiesību aizsardzības līdzeklis nesniegs vēlamo rezultātu visos gadījumos. Likumos ir precīzi pateikts, kuru pārkāpumu gadījumā tiesa varētu iepirkuma līgumu vai vispārīgo vienošanos atzīt par spēkā neesošu, grozīt vai atcelt to noteikumus, vai saīsināt termiņu. Vienkāršoti izsakoties, šo tiesību aizsardzības līdzekli var izmantot tad, ja:

1. līgums vai vispārīgā vienošanās noslēgta, nepiemērojot to iepirkuma procedūru vai kārtību, kas bija jāpiemēro,
2. nepamatoti netika publicēti nepieciešamie dalības uzaicinājumi vai iepirkums nepamatoti tika veikts kā t.s. B daļas pakalpojumu iepirkums,
3. iepirkuma līgums vai vispārīgā vienošanās tika noslēgta, neievērojot noteikto nogaidīšanas termiņu un vēl vienu darbdienu,
4. iepirkuma līgums vai vispārīgā vienošanās tika noslēgta, kaut arī Iepirkumu uzraudzības birojs bija ierosinājis administratīvo lietu par iesniegumu par pārkāpumiem, un lēmums vēl nebija pasūtītājam zināms.

Pieteikumu privātpersonai jāiesniedz Administratīvajai rajona tiesai, kura lietu izskatīs triju tiesnešu sastāvā Administratīvā procesa likumā noteiktajā kārtībā (izņemot, ciktāl iepirkumu un publiskās un privātās partnerības jomu regulējošajos likumos nav noteikti atsevišķi speciāli noteikumi, kas atšķiras no vispārējās kārtības). Kā būtiska atkāpe no vispārējās kārtības minama pārsūdzēšanas iespēju ierobežošana ar pārsūdzību tikai kasācijas kārtībā (būtībā lietu izskatīs tikai divās tiesu instancēs – pirmajā instancē un kasācijas instancē), kas paātrina lietas izskatīšanu tiesā, jo tiek atmesta apelācijas instance (otreizēja skatīšana pēc būtības)).

Izmantojot šo tiesību aizsardzības līdzekli, privātpersona var cerēt uz vienu no šādiem spriedumiem:

1. iepirkuma līgums vai vispārīgā vienošanās tiks atzīta par spēkā neesošu no noslēgšanas brīža;
2. tiks grozīti vai atcelti iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās noteikumi, vienlaicīgi saīsinot iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās termiņu;
3. tiks saīsināts iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās termiņš.

Bet...

Ieviestais tiesību aizsardzības līdzeklis noteikti jāvērtē pozitīvi, jo tas uzlabo privātpersonu tiesību aizsardzību iepirkumos tajos gadījumos, kad iepirkuma līgums vai vispārīgā vienošanās jau ir noslēgta. Taču saistībā ar šā līdzekļa praktisku piemērošanu rodas vairāki būtiski jautājumi, par kuriem ir vērts diskutēt.

Pirmkārt, šī tiesību aizsardzības līdzekļa mērķis ir sodīt pasūtītāju, taču vairāk varētu ciest citi. Kaut arī mērķis nav skaidri pateikts ne direktīvā 2007/66/EK, ne likumos, kas regulē iepirkumu un publiskās un privātās partnerības jomu, ne arī šo likumu (kad tie bija likumprojekti) anotācijās, taču no tiesību normām var secināt, ka šī tiesību aizsardzības līdzekļa mērķis ir sodīt pasūtītāju, nodrošinot, ka ar šī tiesību aizsardzības līdzekļa piemērošanas rezultātā panākamo rezultātu pasūtītāji tiek atturēti no līgumu noslēgšanas, būtiski pārkāpjot iepirkumu un publiskās un privātās partnerības jomu regulējošos likumus. Secinājums par šādu mērķi izriet gan no direktīvas 2007/66/EK 13.atkāpes, gan no likumos lietotajiem formulējumiem (piemēram, Publisko iepirkumu likuma 85.³ panta 3. daļā noteikts, ka Tiesa [...] izvērtē, kurš sprieduma veids konkrētajā gadījumā ir pietiekami samērīgs, iedarbīgs un preventīvs, lai nodrošinātu, ka turpmāk pasūtītājs nepieļauj šā likuma pārkāpumus.).

No vienas puses, šāds mērķis ir pareizs, jo noteiktās iepirkumu organizēšanas kārtības neievērošanā ir vainojams pasūtītājs, tāpēc jāvēršas pret pasūtītāju, sodot to. No otras puses, kurš būs lielākais cietējs gadījumā, ja, piemēram, iepirkuma līgumu atzīs par spēkā neesošu no noslēgšanas brīža? Pasūtītājs nesaņems preces, pakalpojumus vai būvdarbus un, iespējams, neiztērēto naudu pasūtītājam būs jāatskaita atpakaļ valsts budžetā (tiešo pārvaldes iestāžu gadījumā). Taču, no otras puses, ir risks, ka nesaņemto preču, pakalpojumu vai būvdarbu gadījumā cietīs sabiedrības intereses, jo, iespējams, iepirkums tika organizēts ar mērķi nodrošināt sabiedrības vajadzības (kā to redzēsīm tālāk, tiesai gan ir piešķirtas tiesības vērtēt sabiedrības intereses).

Bet kā ar komersanta interesēm? Diemžēl likumos nav noteikts, kas notiek ar līguma izpildījumu tad, ja tiesa līgumu atzīst par spēkā neesošu. Šī neskaidrība ir īpaši biedējoša, jo direktīva 2007/66/EK ir ieviesta tādējādi, ka tiesai līgumu jāatzīst par spēkā neesošu no tā noslēgšanas brīža (ex tunc), kaut arī saskaņā ar direktīvu 2007/66/EK bija pieļaujams paredzēt, ka līgums zaudē spēku tikai attiecībā uz nākotnē izpildāmajām saistībām (ex nunc). Tā kā likumi publisko iepirkumu un publiskās un privātas partnerības jomā neparedz speciālus noteikumus, jāsecina, ka gadījumā, ja tiesa līgumu atzītu par spēkā neesošu (no noslēgšanas brīža), katrai pusei būtu tiesības prasīt no otras, lai tā atdod to, ko saņēmusi saskaņā ar spēkā neesošo līgumu. Tas var novest pie tā, ka, piemēram, rakstāmieta pārdevējam būs jāatdod atpakaļ pasūtītājam saņemtā pirkuma maksa, pretī saņemot daļēji izrakstītas pildspalvas. Līdz ar to ir skaidri redzams, ka, sodot pasūtītāju, var nākties ciest arī komersantiem, kas pasūtītāja vainas dēļ pārdeva pasūtītājam preces vai sniedza pakalpojumus, vai veica būvdarbus.

Otrkārt, likumi nosaka, ka tiesa neatzīst iepirkuma līgumu vai vispārīgo vienošanos par spēkā neesošu, negroza vai neatceļ to noteikumus ja sabiedrības interesēs ir būtiski saglabāt iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās radītās sekas[5]. Tā kā sabiedrības intereses var būt visplašākās, visticamākais, pasūtītāji centīsies argumentēt, ka līguma vai vispārīgās vienošanās radītās sekas ir jāsauglabā, jo tas ir sabiedrības interesēs. Pieļaujams, ka, ņemot vērā administratīvajā procesā pastāvošo objektīvās izmeklēšanas principu, arī tiesas centīsies noskaidrot, vai sabiedrības interesēs ir būtiski saglabāt iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās radītās sekas. Pret to nav un arī nevajadzētu būt iebildumiem.

Taču tas vienlaicīgi rada tām privātpersonām, kuras ir izvēles priekšā – iesniegt pieteikumu tiesā vai nē –, neskaidrību par izredzēm panākt iecerēto iznākumu. Tā kā sabiedrības intereses var tikt iztulkotas plaši, neesot tiesu judikatūrai, pašlaik ir praktiski neiespējami prognozēt, kā administratīvās tiesas novērtēs sabiedrības intereses iepirkumu gadījumā. Līdz ar to, autoraprāt, šī neskaidrība var būt faktors, kas privātpersonai liek izvēlēties pieteikumu tiesā nesniegt.

Visbeidzot vēl viens faktors, kas varētu likt privātpersonai izvēlēties pieteikumu tiesā nesniegt, ir, ka privātpersonai nav ekonomiska interese tiesā pieteikumu iesniegt. Ekonomiskā interese varētu būt cerēt piedalīties jaunā iepirkumā. Taču, pat pieņemot, ka tiesa varētu atzīt līgumu vai vispārīgo vienošanos par spēkā neesošu vai saīsināt tās termiņu, tas vēl nenodrošina, ka tiks sākts jauns iepirkums, vai ka jaunā iepirkuma noteikumi būs tādi, lai konkrētā privātpersona tajā piedalītos.

Secinājumi

Kārtību, kādā var apstrīdēt prettiesiski noslēgtu iepirkuma līgumu, bija nepieciešams noteikt un, vispārīgi runājot, tā uzlabo to privātpersonu, kas ir ieinteresētas piedalīties iepirkumos, tiesību aizsardzības iespējas.

Taču vienlaicīgi nepieciešams tiesisko regulējumu tālāk pilnveidot, diskutējot un meklējot dažādu iepirkumu veidiem pielāgotus risinājumus tam, kas notiek ar līguma izpildījumu gadījumos, kad tiesa atzīst par spēkā neesošu (no noslēgšanas brīža) līgumu, kas ir daļēji vai pilnībā izpildīts. Tāpat, neesot tiesu judikatūrai, jādiskutē par sabiedrības interesēm, kuru vārdā varētu būt būtiski saglabāt iepirkuma līguma vai vispārīgās vienošanās radītās sekas.

[1] 2006.gada 4.maija dokuments SEC(2006) 557, pieejams:

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2006/sec_2006_0557_en.pdf, apskatīts 2012.gada 24.jūnijā

[2] likumprojekta Grozījumi Publisko iepirkumu likumā anotācija, pieejama:

<http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/55ECE286BEC44E38C22576A1002CEBD8?OpenDocument>, apskatīta 2012.gada 25.jūnijā

[3] turpat

[4] likumprojekta Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likums sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija), pieejama:

<http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/997824DD304A1B4EC2257753002B0C95?OpenDocument>, apskatīta 2012.gada 25.jūnijā

[5] Publisko iepirkumu likuma 85.³ panta 4. daļa, Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likuma 83.panta 3. daļa, Aizsardzības un drošības jomas iepirkumu likuma 69.panta 3. daļa.

Atslēgvārdi: iepirkumi