



BALTIC LEGAL
SOLUTIONS



Ieguldījums Tavā nākotnē!

Advokātu biroja

KRONBERGS & ČUKSTE

6. nodevums

Valsts kancelejas konkursa

*“Publiskās personas dalības kapitālsabiedrībā mērķa,
nepieciešamības un statusa kritēriju izvērtējums”*

Starpsiņojums par tiesu prakses analīzi

Rīga, 2012. gada 30. janvārī

Nodevuma sagatavošanā iesaistītie eksperti

- | | | |
|------------------------|---|--|
| Vineta Čukste | - | projekta vadītāja, Zvērināta advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” partnere |
| Kristīne Sakārne | - | vadošā eksperte juridiskajos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” zvērināta advokāte |
| Daina Beļicka | - | vadošā eksperte komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” partnere |
| Nauris Kļava | - | vadošais eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” izpilddirektors |
| Linas Dičpetris | - | vadošais eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos ārvalstīs, SIA „Ernst&Young” partneris |
| Alfrēds Vanags | - | experts komercsabiedrību vadības jautājumos ārvalstīs, Baltijas Starptautiskā Ekonomikas Politikas Studiju Centra (BICEPS) direktors |
| Tālis Putniņš | - | experts komercsabiedrību vadības jautājumos ārvalstīs, Rīgas Ekonomikas augstskolas pasniedzējs, akadēmiskais pētnieks |
| Artis Jansons | - | experts komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākais konsultants |
| Helēna Dombrovska | - | experte komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākā konsultante |
| Jānis Strautmanis | - | experts komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākais konsultants |
| Tīna Lūse | - | experte juridiskos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” juriste |
| Annija Mežinska | - | experte juridiskos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” juriste |
| Zane Veidemane-Bērziņa | - | experte juridiskos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” zvērināta advokāte |
| Marta Freimane | - | experte juridiskos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” juriste |
| Normunds Orols | - | experts juridiskos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” jurists |
| Aigars Strupiņš | - | Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes lektors |
| Renāte Strazdiņa | - | experte pakalpojumu analīzes jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākā projektu vadītāja |

- Imants Felsbergs - eksperts pakalpojumu analīzes jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākais konsultants
- Dzintars Kalniņš - eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākais konsultants
- Pēteris Miķelsons - eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākais konsultants

Materiāls ir veidots ar Eiropas Savienības Eiropas Sociālā fonda un Latvijas valsts finansiālu atbalstu 2007.-2013. gada ES fondu plānošanas perioda darbības programmas „Cilvēkresursi un nodarbinātība” aktivitātes „Administratīvo šķēršļu samazināšana un publisko pakalpojumu kvalitātes uzlabošana” projekta „Administratīvā sloga samazināšana un administratīvo procedūru vienkāršošana” ietvaros. Par materiāla saturu atbild Valsts kanceleja. 85 % no projekta finansē Eiropas Savienība ar Eiropas Sociālā fonda starpniecību un 15 % Latvijas valsts budžets. Aktivitāti administrē Valsts kanceleja sadarbībā ar Sabiedrības integrācijas fondu.”

Satura rādītājs

Starpziņojumā izmantotie saīsinājumi un skaidrojumi.....	7
Kopsavilkums.....	8
1. Tiesu prakse par publiskas personas komercdarbības pieļaujamību, t.sk., VPiEL 88. pantā iekļauto kritēriju izvērtējums.....	9
1.1. Publiskas personas komercdarbības pieļaujamības vispārīgie principi.....	9
1.2. Tirgus nespēja – VPiEL 88. panta pirmās daļas 1. punkts.....	14
1.3. Dabiskais monopols.....	16
1.4. Stratēģiski svarīga nozare	16
1.5. Jauna nozare	22
1.6. Infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi.....	22
1.7. Sabiedrības interesēs nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu (Publiskas personas komercdarbības izvērtēšana no sabiedrības kopējo interešu aspekta)	23
1.8. Secinājumi par VPiEL 88. panta piemērošanas praksi.....	24
2. Publiskās personas kapitālsabiedrības darbības publisko un privāto tiesību jomā nošķiršana...	27
3. Publiskās personas zaudējumu atlīdzināšanas pienākums, veicot komercdarbību.....	33
3.1. Zaudējumu atlīdzināšanas pienākums, ja publiskas personas kapitālsabiedrība darbojas privāto tiesību jomā.....	33
3.2. Zaudējumu atlīdzināšanas pienākums, ja publiskas personas kapitālsabiedrība darbojas publisko tiesību jomā.....	34
4. Sabiedrības tiesības uz informācijas atklātību samērojamība ar publiskas personas komercnoslēpuma un citu ierobežotas pieejamības informācijas aizsardzību	36
5. Publisko iepirkumu procedūras piemērošanas nepieciešamība.....	38
5.1. Kontrole pār darījuma partneri kā pār saviem dienestiem.....	39
5.2. Pakalpojumu sniegšana galvenokārt līgumslēdzējai iestādei.....	41
5.3. Publiskai personai piederošas kapitālsabiedrības dibināšanas atbilstība VPiEL.....	42
5.4. Iepirkuma procedūru nepiemērošana, ja līguma priekšmets ir valsts varas īstenošana.....	42
5.5. Kopsavilkums par nosacījumiem Publisko iepirkumu likuma 3.panta pirmās daļas 7.punkta piemērošanai	44
6. Publiskas personas komercsabiedrības darbinieka rīcības tiesiskās sekas (iespējamā valsts varas funkciju izpilde).....	46
7. Jēdziena „tautsaimniecībā svarīgs objekts” piemērošana.....	49
8. Jēdziena „vispārīgs tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojums” (<i>service of general economic interest</i>) piemērošana.....	50
9. Publisko personu komercdarbības atbilstība Eiropas Savienības un nacionālajos tiesību aktos noteiktajai valsts atbalsta piešķiršanas kārtībai.....	52

10. Publisko personu komercdarbības atbilstība Eiropas Savienības un nacionālajos tiesību aktos noteiktajiem tirgus dalībnieku apvienošanās principiem.....	54
Analīzē izmantotā tiesu prakses saraksts.....	55

Starpsiņojumā izmantotie saīsinājumi un skaidrojumi

VPIeL	Valsts pārvaldes iekārtas likums
ES	Eiropas Savienība
LR	Latvijas Republika
PIL	Publisko iepirkumu likums
MK	Ministru kabinets
APL	Administratīvā procesa likums
EST	Eiropas Savienības tiesa (līdz 2009.gada decembrim – Eiropas Kopienu Tiesa)
EK	Eiropas Komisija
LESD	Līgums par Eiropas Savienības darbību (iepriekš Eiropas Kopienu dibināšanas līgums)

Kopsavilkums

Starptautiskuma mērķis ir veikt spēkā stājušos LR un ES tiesu nolēmumu analīzi saistībā ar publiskas personas komercdarbību, kuru veic tai piederošās kapitālsabiedrības, lai gūtu ieskatu tiesas nolēmumos paustajās atziņās un tiesu sniegtajā argumentācijā, kā arī sniegtu ieteikumus par to, kādā jomā un kādā veidā konkrētās tiesu nolēmumos atrodamās atziņas būtu faktiski pielietojamas.

Tiesu nolēmumi tika analizēti, ņemot vērā šādus kritērijus:

- 1) tiesas pārbaudītās publiskas personas komercdarbības atbilstība darbībai publisko vai privāto tiesību jomā;
- 2) publiskas personas komercdarbības pārbaudāmība tiesā;
- 3) tiesas pārbaudītās publiskas personas komercdarbības atbilstība administratīvā procesa vai privāttiesību pazīmēm, viena vai otra procesa principu piemērošanas ietekme uz attiecīgās kapitālsabiedrības darbību un sabiedrību, iespējamā kapitālsabiedrības atrašanās nevienlīdzīgā situācijā, salīdzinājumā ar privātām kapitālsabiedrībām, sabiedrības ieguvuma samērojamība ar iespējamajiem vienlīdzības principa u.c. administratīvo un vispārējo tiesību principu pārkāpumiem.

Tiesu nolēmumos uzmanība tika pievērsta šādam jautājumu lokam:

- 1) publiskas personas komercdarbības pieļaujamība un VPIeL 88. panta jautājumi;
- 2) publisko tiesību līguma un privāttiesiska līguma nošķiršana;
- 3) publiskās personas zaudējumu atlīdzināšanas pienākums, veicot komercdarbību;
- 4) publiskas personas darbības izvērtēšana no sabiedrības kopējo interešu aspekta;
- 5) sabiedrības tiesības uz informācijas atklātību samērojamība ar publiskas personas komercnoslēpuma un citu ierobežotas pieejamības informācijas aizsardzību;
- 6) publisko iepirkumu procedūras piemērošanas nepieciešamība publiskas personas kapitālsabiedrībām;
- 7) publiskas personas komercsabiedrības darbinieka rīcības tiesiskās sekas (iespējamā valsts varas funkciju izpilde);
- 8) jēdziena „tautsaimniecībā svarīgs objekts” piemērošana;
- 9) jēdziena „vispārīgs tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojums” (*services of general economic interest*) piemērošana;
- 10) publisko personu komercdarbības atbilstība ES un nacionālajos tiesību aktos noteiktajai valsts atbalsta piešķiršanas kārtībai;
- 11) publisko personu komercdarbības atbilstība ES un nacionālajos tiesību aktos noteiktajiem tirgus dalībnieku apvienošanās nosacījumiem.

1. Tiesu prakse par publiskas personas komercdarbības pieļaujamību, t.sk., VPIeL 88. pantā iekļauto kritēriju izvērtējums

1.1. Publiskas personas komercdarbības pieļaujamības vispārīgie principi

1) VPIeL 88. pants kā publiskas personas komercdarbības pamatojums un no tā izrietošais pamatprincips

Ņemot vērā VPIeL 87¹. un 88². pantā iekļauto regulējumu, arī tiesu praksē atrodamais galvenais pamatprincips, pēc kura tiesas vadās, izvērtējot publisku personu komercdarbības veikšanu, ir, ka valsts primārais uzdevums nav komercdarbības veikšana un peļņas gūšana, bet gan pārvaldes nodrošināšana. Pie tam, valsts, kā finansiāli un administratīvi spēcīga spēlētāja nepamatota iesaistīšanās komercdarbībā rada konkurences kropļošanas risku, tādēļ valsts komercdarbībā iesaistās tikai izņēmuma gadījumos, kuri šobrīd normatīvi nostiprināti VPIeL 88. pantā.

Tā, piemēram, LR Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments 2010.gada 29.marta lēmumā SKA-340/2010 lietā Nr.A42958509 vērtējot apstākļus lietā, kurā Limbažu novada dome, pamatojoties uz Publisko iepirkumu likuma 3.panta pirmās daļas 7.punktu noslēdza līgumu ar SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” par apsaimniekošanas pakalpojumu sniegšanu, nerīkojot publiskā iepirkuma procedūru, kā vienu no aspektiem vērtējis arī valsts un pašvaldības kapitālsabiedrības pastāvēšanas tiesiskumu.

Senāts šajā lietā secinājis, ka „ierobežojumi publisko personu komercdarbībai ir paredzēti tamdēļ, ka publisko personu mērķis nav peļņas gūšana, turklāt šo personu iesaistīšanās komercdarbībā rada tirgus izkropļojuma risku. Tāpēc publisko personu komercdarbība ir pieļaujama tikai izņēmuma gadījumos, kad pastāv sevišķs attaisnojums šādas komercdarbības veikšanai. Kā

¹ 87.pants. Pamatnoteikumi publiskas personas darbībai privāto tiesību jomā

(1) Publiska persona privāto tiesību jomā darbojas šādos gadījumos:

- 1) veicot darījumus, kas nepieciešami tās darbības nodrošināšanai;
- 2) sniedzot pakalpojumus;
- 3) veicot komercdarbību (88.pants).

(2) Ja publiska persona darbojas privāto tiesību jomā, uz to attiecas likumi, kas reglamentē privāttiesiskus darījumus vispār, ciktāl šo darbību neierobežo citi normatīvie akti.

(3) Atvasinātas publiskas personas, izveidojot privāto tiesību juridiskās personas, arī tādas, kurām nav peļņas gūšanas rakstura, nevar izvairīties no šajā likumā noteiktās atbildības un izvirzīt tām citus mērķus, kas neizriet no attiecīgās publiskās personas funkcijām.

² 88.pants. Publiskas personas komercdarbība

(1) Publiska persona komercdarbību var veikt:

- 1) ja tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā;
- 2) nozarē, kurā pastāv dabiskais monopols, tādējādi nodrošinot sabiedrībai attiecīgā pakalpojuma pieejamību;
- 3) stratēģiski svarīgā nozarē;
- 4) jaunā nozarē;
- 5) nozarē, kuras infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi;
- 6) nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu.

(2) Komercdarbības veikšanai publiska persona (publiskas personas) saskaņā ar likumu dibina kapitālsabiedrību.

norādīts iepriekš, minētie attaisnojumi ir uzskaitīti Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta pirmajā daļā.”³

Administratīvās rajona tiesa 2008.gada 9.jūnija spriedumā lietā Nr.A42480207, kas ierosināta pēc A/S /nosaukums/ 2007.gadā 23.aprīlī Administratīvajā rajona tiesā saņemtā pieteikuma par LR Ministru kabineta 2007.gada 21.marta rīkojuma Nr.162 atcelšanu daļā par A/S /nosaukums/ privatizācijas ierosinājuma noraidīšanu, un labvēlīga administratīvā akta izdošanu, norādījusi: „Tā kā valsts funkcija nav pelnīt naudu kā uzņēmējai, likums ierobežojis valsts komercdarbību”.⁴

Tāpat arī, Administratīvā rajona tiesa 2008.gada 16.septembra spriedumā lietā Nr.A42485406, kas ierosināta, pamatojoties uz sabiedrības ar ierobežoto atbildību (turpmāk - SIA) „/nosaukums/” pieteikumu par Ministru kabineta 2006.gada 1.augusta rīkojuma Nr.574 „Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežoto atbildību „Latvijas valsts mērnieks” kapitāla daļas” atcelšanu un labvēlīga administratīvā akta izdošanu, norādījusi, ka „valsts iesaistīšanās komercdarbībā nevar būt primāri saistīta ar klasiskajiem komercdarbības mērķiem (peļņas gūšanu) – šādas izvēles pamatā jābūt lietderības apsvērumiem, kāpēc valstij būtu pamats iesaistīties komercdarbībā, parasti, ja nozare ir stratēģiski svarīga un tirgus nav spējīgs pienācīgi un pietiekošā kvalitātē nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā”.⁵

Tomēr, jānorāda, ka iepriekš minētā norāde Administratīvās rajona tiesas nolēmumā, ka valsts iesaistes komercdarbībā primārais mērķis nevar būt saistīts ar klasiskajiem komercdarbības mērķiem (peļņas gūšanu), tomēr nenozīmē, ka attiecībā uz publiskas personas komercdarbību pilnībā būtu aizmirstami un ignorējami komercdarbības veikšanas pamatprincipi. Proti, ir svarīgi uzsvērt, ka VPiel 88. panta pirmā daļa nosaka gadījumus, kad publiska persona iesaistās komercdarbībā. Savukārt, komercdarbība atbilstoši Komerclikuma 1. panta otrajai daļai, ir „atklāta saimnieciskā darbība, kuru savā vārdā peļņas gūšanas nolūkā veic komersants”. Arī publiskas personas komercdarbības gadījumā šai izpratnei būtu jāpaliek spēkā, tikai, ņemot vērā VPiel 88. panta pirmās daļas noteikumus, kas faktiski modificē komercdarbības veikšanas mērķus, papildus peļņas gūšanai vai pat tās vietā liekot šajā normā norādītos mērķus – stratēģiska nozare, tirgus nepietiekamība, dabiskā monopola apsaimniekošana. Līdz ar to, praksē vajadzētu izvairīties no jaunām situācijām, kā arī novērst jau esošās, kur publiskas personas kapitālsabiedrības pamata darbība ir saistīta ar pārvaldes uzdevumu izpildi. Proti, kapitālsabiedrība tā vietā, lai nodarbotos ar saimniecisko darbību, nodarbojas ar pārvaldes uzdevumiem un dažkārt tas pat ir vienīgais tās pastāvēšanas attaisnojums, kas tiks aplūkots tālāk [skat. 1.1. sadaļas 2. apakšpunktu].

³ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010.gada 29.marta lēmuma Nr.SKA-340/2010 lietā Nr.A42958509 15.punkts

⁴ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 9.jūnija sprieduma lietā Nr.A42480207 26.punkts

⁵ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 16.septembra sprieduma lietā Nr.A42485406 17.punkts

2) Publiskas personas kapitālsabiedrības un deleģēto pārvaldes uzdevumu realizēšana

Vairākos tiesas nolēmumos parādās interesants fakts, ka publiskas personas kapitālsabiedrības viena no vai pat pamata darbība ir deleģēto valsts pārvaldes uzdevumu realizēšana. Piemēram, Administratīvā Apgabaltiesa savā 2009.gada 9.jūnija spriedumā lietā Nr.A42428107 norādījusi, ka „likumā iekļautais deleģējums un noslēgtais līgums atklāj likumdevēja mērķi konkrētajā nozarē tieši VAS „Latvijas Valsts ceļi” piešķirt īpašu lomu funkciju, kas noteiktas Satiksmes ministrijai kā valsts pārvaldes subjektam, izpildē”.⁶ Savukārt, Administratīvā rajona tiesa 2007.gada 21.novembra spriedumā lietā Nr.A42473407, kas ierosināta, pamatojoties uz sabiedrības ar ierobežotu atbildību „/nosaukums/” pieteikumu par Ministru kabineta (turpmāk – atbildētājs) 2006.gada 28.decembra rīkojuma Nr.1012 atcelšanu konstatējusi, „ka apstrīdētajā rīkojumā dotais pamatojums apstiprina faktu, ka akciju sabiedrība "Ceļu satiksmes drošības direkcija" ir izveidota un arī pašreiz tiek izmantota pamatā valsts funkciju īstenošanai (nevis komercdarbībai)”.⁷

Minētais ir īpatnēja parādība, jo atbilstoši VPiEL 88. panta otrajai daļai, publiskas personas kapitālsabiedrības dibināšanas iemesls ir komercdarbības, nevis pārvaldes uzdevumu veikšana. Līdz ar to šāda faktiskā situācija vedina domāt, ka atsevišķos, gadījumos, izvēloties dibināt kapitālsabiedrības, iestādes nav pienācīgi izvērtējušas, vai kapitālsabiedrība ir piemērotākā forma attiecīgo funkciju veikšanai. Faktiski, situācija, kad pastāv kapitālsabiedrības, kuras pamata dibināšanas mērķis neizriet no VPiEL 88. panta pirmajā daļā norādītajiem dibināšanas pieļaujamības iemesliem, atbilstoši šobrīd spēkā esošajam regulējumam nav tiesiski pamatota. Pie tam, atbilstoši VPiEL 40. pantam, publiskai personai ir atļauts deleģēt atsevišķus pārvaldes uzdevumus arī privātām personām, ja tās tos spēj veikt efektīvāk. Līdz ar to, vēl jo vairāk nav saskatāms tiesiskais pamatojums kapitālsabiedrības dibināšanai, lai tā pamatā nodarbotos ar valsts pārvaldes uzdevumu izpildi.

Pie tam, Administratīvā rajona tiesa 2007.gada 21.novembra spriedumā lietā Nr.A42473407, kas ierosināta, pamatojoties uz sabiedrības ar ierobežotu atbildību „/nosaukums/” pieteikumu par Ministru kabineta (turpmāk – atbildētājs) 2006.gada 28.decembra rīkojuma Nr.1012 atcelšanu, norāda uz vēl vienu ievēribas cēloni, proti, ka „likumdošanā paredzētais kritērijs, ka atteikumu privatizēt kapitālsabiedrību iestādei ir jāpamato ar valsts funkciju veikšanu, ir izpildīts, un tiesas vērtējumā valsts funkciju nodošana privātsabiedrībām privatizācijas rezultātā nav iespējama. Līdz ar to kapitālsabiedrības privatizācija, neatrisinot jautājumu par valsts funkciju tālāko realizāciju nav tiesiska un pamatota”.⁸

Tāpat arī, Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 25.septembra spriedumā lietā Nr.A42487807, kas ierosināta, pamatojoties uz O.G. un SIA /nosaukums/ pieteikumiem par Ministru kabineta 2007. gada 28. marta rīkojuma Nr. 176 „Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamie īpašumi” kapitāla daļas” atcelšanu kā viens no MK lēmuma

⁶ Administratīvās apgabaltiesas 2009.gada 9.jūnija sprieduma lietā Nr.A42428107 6.8.apakšpunkts

⁷ Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 21.novembra sprieduma lietā Nr.A42473407 12.punkts

⁸ Turpat

pamatotības iemesliem tiesas ieskatā ir bijis arī tas, ka „VAS „Valsts nekustamie īpašumi” uzdots pildīt pienākumus valsts institūciju nodrošināšanā ar darba telpām, atbrīvojot valsts pārvaldes iestādes no tām neraksturīgu funkciju veikšanas”.⁹ Turklāt atbilstoši ārējiem normatīvajiem aktiem VAS „Valsts nekustamie īpašumi” uzdots pildīt deleģētas valsts pārvaldes funkcijas, kas izriet no Privatizācijas pabeigšanas likuma, likuma „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās”, likuma „Par valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizāciju”, kā arī Valsts un pašvaldību mantas atsavināšanas likuma.

Tiesa secinājusi, ka, pildot šos dažādos deleģētos uzdevumus, VAS „Valsts nekustamie īpašumi” nodrošina valsts un sabiedrības interešu ievērošanu un pienācīgu aizsardzību, un atzinusi, ka konkrētajā gadījumā MK pamatojums privatizācijas atteikumam, ka „labums, ko sabiedrība iegūst, noraidot pieteicēju privatizācijas ierosinājumus par VAS „Valsts nekustamie īpašumi” valstij piederošo kapitāla daļu privatizāciju, ir lielāks nekā pieteicēju interešu ierobežojums, jo netiek apdraudētas sabiedrības intereses kapitālsabiedrībai deleģēto valsts pārvaldes uzdevumu izpildē”¹⁰, ir pietiekams.

No minētā secināms, ka valsts kapitālsabiedrībai uzticēto deleģēto uzdevumu veikšana vienlaikus ar potenciāli privatizējamiem darbības virzieniem var radīt šķēršļus privatizācijas procesa veiksmīgai norisei, jo pārvaldes uzdevumu deleģēšanai privātpersonām piemērojamie noteikumi atšķiras no ar valsts pārvaldi nesaistītu darbības virzienu privatizācijas noteikumiem. Tādējādi ir secināms, ka valstī būtu jābūt vadlīnijām, saskaņā ar kurām periodiski tiek pārvērtēta valsts kapitālsabiedrību darbība, pārbaudot:

- 1) vai tirgus nav spējīgs atbilstošā kvalitātē piedāvāt tos pakalpojumus, kuri nav saistīti ar valsts pārvaldes funkciju veikšanu, bet vairāk attiecas uz komercdarbību, un attiecīgi izvērtēt šādas komercdarbības nodalīšanas iespējas atsevišķā juridiskā vienībā, kuru būtu iespējams privatizēt; kā arī
- 2) vai deleģēto pārvaldes uzdevumu veikšanai piemērotāka nebūtu cita darbības forma, nevis kapitālsabiedrība.

3) Tiesas kompetences norobežošana, vērtējot VPiEL piemērošanu

Jāatzīmē, ka fakts, ka attiecībā uz atsevišķām publiskas personas komercsabiedrībām ir pieņemti tiesu nolēmumi, kuros atzīta attiecīgo kapitālsabiedrību privatizācijas atteikuma pamatotība, automātiski nelegitimē šīs kapitālsabiedrības darbības turpināšanu šādā formā. Proti, šāda tiesas nolēmuma esamība neizslēdz nepieciešamību izvērtēt, vai kapitālsabiedrība ir piemērotākā forma tai uzticēto funkciju veikšanai, jo tiesas kompetencē, izvērtējot privatizācijas jautājumus, neietilpst vērtējuma sniegšana par kapitālsabiedrības formas piemērotību un lietderību.

⁹ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 25.septembra sprieduma lietā Nr.A42487807 10.punkts

¹⁰ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 25.septembra sprieduma lietā Nr.A42487807 11.punkts

Tā, piemēram, Administratīvās rajona tiesa 2008.gada 2.oktobra spriedumā lietā Nr.42428107, kas ierosināta, pamatojoties uz O. Galandera un SIA „Alto” pieteikumu par Ministra kabineta 2007.gada 10.janvāra rīkojuma Nr.18 (protokols Nr.3.) „Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas Valsts ceļi” akcijas” atcelšanu, norādījusi, ka „tiesas kompetencē nav vērtēt vai konkrēto funkciju veikšanai optimālākais nodibinājums ir tieši kapitālsabiedrība, tā kā administratīvās tiesas kompetencē nav atbildētāja vietā izlemt jautājumu par valsts funkciju nodrošināšanai lietderīgāko lēmumu, bet gan pārbaudīt, vai atbildētājs, pieņemot rīkojumu, ievēroja materiālās un procesuālās tiesību normas un vai nepieļāva rīcības brīvības izmantošanas kļūdas”.¹¹

Savukārt, Administratīvās rajona tiesa 2008.gada 9.jūnija spriedumā lietā Nr.A42480207, kas ierosināta pēc A/S /nosaukums/ 2007.gadā 23.aprīlī Administratīvajā rajona tiesā saņemtā pieteikuma par LR Ministru kabineta 2007.gada 21.marta rīkojuma Nr.162 atcelšanu daļā par A/S /nosaukums/ privatizācijas ierosinājuma noraidīšanu, un labvēlīga administratīvā akta izdošanu, secinājusi, ka „saskaņā ar Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta judikatūru, administratīvā tiesa nevar veikt lietderības apsvērumus iestādes vietā. Tiesas funkcija ir kontrolēt valsts pārvaldes darbības tiesiskumu, nevis valsts pārvaldes vietā pieņemt lēmumu par lietderību. Citādi tiesa faktiski funkcionāli iekļautos valsts pārvaldē, kļūstot par augstāku valsts pārvaldes iestādi. Tādēļ tiesa var pārbaudīt tikai to, vai valsts pārvalde, izmantojot savu rīcības brīvību, ir rīkojusies tiesiski. Valsts pārvaldes rīcības brīvība nav izmantota tiesiski, ja tā ir kļūdaina. Līdz ar to tiesai ir jāpārbauda iespējamās rīcības brīvības izmantošanas kļūdas. Principā iespējami trīs kļūdu veidi: rīcības brīvības neizmantošana, rīcības brīvības pārsniegšana un rīcības brīvības nepareiza izmantošana (sk. *Administratīvo lietu departamenta 2004. gada 7. septembra spriedumu lietā Nr. SKA-120 7.punkts, Augstākās tiesas Senāta 2004.gada 26.oktobra sprieduma lietā Nr. SKA-179 12.punkts*).¹²

Papildus uzmanība ir vēršama uz Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra spriedumā lietā Nr.A42475207, kas ierosināta pēc O.G. un sabiedrības ar ierobežotu atbildību /nosaukums/ pieteikuma par LR Ministru kabineta 2006.gada 28.decembra rīkojuma Nr.1011 atcelšanu, pausto atziņu par tiesas kompetenci. Tiesa norādījusi, ka „pieteicēju argumenti lielā mērā balstās uz politiskiem apsvērumiem par sabiedriskā īpašuma privatizācijas lietderību (par to, ka privātais kapitāls darbojas efektīgāk kā valsts). Tiesa nepieņem politiskus lēmumus un nenosaka politiskos virzienus par to, kas ir nododams privatizācijai, bet gan vērtē, vai konkrētais administratīvais akts atbilst likumdošanas prasībām”.¹³ Līdz ar to ir svarīgi, lai valstī būtu pietiekami izvērsti normatīvais regulējums, kas materializē valsts politiskos uzstādījumus, jo ne vienmēr tiesa var izlīdzēties ar normatīvajos aktos ietverto jēdzienu interpretāciju.

¹¹ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 2.oktobra sprieduma lietā Nr.A42428107 16.1.2.apakšpunkts

¹² Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 9.jūnija sprieduma lietā Nr.A42480207 27.punkts

¹³ Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra sprieduma lietā Nr.A42475207 16.3.apakšpunkts

1.2. Tirgus nespēja – VPIeL 88. panta pirmās daļas 1. punkts

No aplūkotojāiem nolēmumiem var izdarīt secinājumu, ka par vienu no tirgus nepietiekamību raksturojošiem rādītājiem tiek atzīts fakts, ka tirgus nepiedāvā pakalpojumus visās tajās jomās, kurās darbojas publiskas personas kapitālsabiedrība. Tā, piemēram, Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra spriedumā lietā Nr.A42475207, kas ierosināta pēc O.G. un sabiedrības ar ierobežotu atbildību /nosaukums/ pieteikuma par LR Ministru kabineta 2006.gada 28.decembra rīkojuma Nr.1011 atcelšanu, tiesa konstatējusi: „Līdz ar to privātstruktūru sniegto pakalpojumu klāsts nepārklāj visas jomas, kuras sniedz VSIA „Valsts zobārstniecības un sejas ķirurģijas centrs”. Šādu situāciju nosaka fakts, ka atsevišķās jomās privātstruktūras nav ieinteresētas darboties, jo nav iespējams gūt peļņu, kā, piemēram, profilakses pasākumi, diennakts pakalpojumu sniegšana u.c”.¹⁴

Tomēr, šis rādītājs, īpaši, lemjot par jaunas kapitālsabiedrības dibināšanu, ir vērtējams kritiski, jo atbilstoši VPIeL 88. panta pirmās daļas 1. punktam, publiska personas komercdarbību var veikt tikai tajās jomās, kur tirgus nenodrošina pieprasījumu. Savukārt attiecībā uz jau pastāvošām kapitālsabiedrībām, jānorāda, ka šādos gadījumos tad publiskai personai, atbilstoši VPIeL 88. panta pirmās daļas 1. punktam būtu nepieciešams izvērtēt, vai ir pamatoti, ka tai piederoša kapitālsabiedrība turpina sniegt pakalpojumus tādās jomās, kurās tirgus pieprasījumu ir spējīgs apmierināt. Pie tam, pat apstākļi, ka valsts kapitālsabiedrība vienīgā no attiecīgā produkta vai pakalpojuma tirgus dalībniekiem ir īpaši akreditēta vai sertificēta, vēl neattaisno to, ka publiska persona veic komercdarbību. Šeit drīzāk jāskatās, vai nepastāv kādi nepamatoti administratīvi šķēršļi, kuru dēļ pārējie tirgus dalībnieki nav ieguvuši akreditāciju/ sertifikāciju.

Uz iepriekš minēto uzmanība vērsta Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 9.jūnija spriedumā lietā Nr.A42480207, kur tiesa secinājusi, ka „atbildētājs Rīkojumā nepamatoti atsaucies uz Valsts pārvaldes likuma 88.panta pirmās daļas 1.punktu, un šis punkts nevar būt par pamatu privatizācijas atteikumam”¹⁵. Tiesas secinājuma pamatojumā tikuši norādīti šādi apsvērumi: „ne no Rīkojuma, ne atbildētāja paskaidrojumiem neizriet, ka Latvijā tirgus attiecīgajā nozarē nebūtu spējīgs nodrošināt šos pakalpojumus. Atbildētāja norādītais, ka vairākos preču veidos, kā rotallietu testēšana, cigarešu testēšana sertifikācijas centrs ir vienīgā akreditētā institūcija, vēl neliecina, ka tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā. ... No atbildētāja paskaidrojumiem neizriet, ka kādā no konkrētām nozarēm, kurā sertifikācijas centrs veic testēšanu, tirgus nebūtu spējīgs nodrošināt pieprasījumu. ... Bez tam tiesa nevar piekrist atbildētājam, ka tas apstākļi, ka kādā konkrētā jomā sertifikācijas centrs būtu vienīgā akreditētā institūcija, būtu pamatots iemesls atteikt privatizēt valsts sabiedrības kapitāla daļas. Tiesai nav pamata uzskatīt, ka privatizācijas gadījumā sertifikācijas centrs varētu pārtraukt sniegt valstij nepieciešamos pakalpojumus. Arī konkurentu esamība pierāda faktu, ka valstij būs pieejami šie pakalpojumi arī tad, ja sertifikācijas centrs (neatkarīgi no īpašuma formas) kādu no tiem pārtrauktu sniegt. ... Kaut arī valstij ir pienākums nodrošināt, lai visās obligātajās sfērās būtu

¹⁴ Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra sprieduma lietā Nr.A42475207 12.punkts

¹⁵ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 9.jūnija sprieduma lietā Nr.A42480207 21.punkts

pieejama akreditācija, tomēr tiesa nepiekrīt atbildētāja norādītajam, ka veids, kā to nodrošināt, ir atstāt uzņēmumu valsts īpašumā. Pie tam no normāla biznesa viedokļa, ir nesaprātīgi uzskatīt, ka neviena institūcija negribēs darboties tādā sfērā, kurā nav konkurentu, bet ir pieprasījums pēc pakalpojumiem”.¹⁶

Vēl viens no rādītājiem, pēc kura tiek vērtēta preces vai pakalpojuma tirgus pietiekamība, ir preces vai pakalpojuma teritoriālais tirgus, proti, izvērtējot, vai prece/ pakalpojums ir adekvāti pieejams arī mazāk apdzīvotās teritorijās, kur komersanti nebūs tik ieinteresēti sniegt savus pakalpojumus. Tā, piemēram, Administratīvā rajona tiesa 2008.gada 16.septembra spriedumā lietā Nr.A42485406, kas ierosināta, pamatojoties uz sabiedrības ar ierobežoto atbildību (turpmāk - SIA) „/nosaukums/” pieteikumu par Ministru kabineta 2006.gada 1.augusta rīkojuma Nr.574 „Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežoto atbildību „Latvijas valsts mērnieks” kapitāla daļas” atcelšanu un labvēlīga administratīvā akta izdošanu, norādījusi, ka „izvērtējot rīkojumu, tiesa atzīst, ka rīkojumā ir norādīti apsvērumi, kāpēc valstij ir nepieciešams iesaistīties komercdarbībā, proti, VSIA „Latvijas Valsts mērnieks” ir vienīgais valsts pārvaldes rīcībā esošais instruments, kas var nodrošināt zemes reformas pabeigšanu, vienlaikus garantējot sabiedrības interešu ievērošanu un pienācīgu aizsardzību, nosakot zemes uzmērīšanas pakalpojumu pieejamību par noteiktām samērīgām cenām un pietiekamu piedāvājumu komerciālajai darbībai mazāk izdevīgajos valsts reģionos. Konkrētajā gadījumā valsts komercdarbība mērniecībā ir nepieciešama publiska mērķa sasniegšanai, proti, sabiedrības interešu vārdā”.¹⁷ Šo argumentāciju atbalstījusi arī Administratīvā apgabaltiesa savā 2009.gada 26.jūnija spriedumā šajā pat lietā.

Līdzīga argumentācija ir atrodama arī Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūlija spriedumā lietā Nr.A420612510, kur tiesa norādījusi, ka “tiesas ieskatā ir nozīme tam, ka atsevišķās mazās pašvaldībās ir ierobežots tirgus, proti, ir apšaubāms, ka konkrētajā teritorijā kāda komercsabiedrība būtu ieinteresēta sniegt atkritumu savākšanas un transportēšanas pakalpojumu. Jāņem vērā, ka mazajām pašvaldībām, jo īpaši ierobežotu finanšu līdzekļu apstākļos, atkritumu apsaimniekošanas organizēšana, kas tiek īstenota nodalīti no citām pašvaldībām, turklāt par samērīgām izmaksām tās patērētājiem var būt apgrūtināta. Tāpat jāatzīst, ka atkritumu apsaimniekošana, kas ir viena no vides jomām, rodas plašākā mērogā, ne tikai vienas pašvaldības teritorijas ietvaros. Tādēļ efektīvāk, racionālāk un finansiāli izdevīgāk, jo īpaši atsevišķām mazajām pašvaldībām, ir apvienoties un nodibināt publiski privātu kapitālsabiedrību, kura nodrošinātu atkritumu apsaimniekošanu visās tās dibinātāju teritorijās”.¹⁸

No iepriekš minētā ir izdarāms secinājums, ka praksē pastāv gadījumi, kad publiskas personas komercdarbības pamatojumam VPIeL attiecīgās normas tiek piesauktas formāli, neizvērtējot to saturu pēc būtības. Tas liecina par nepieciešamību valstiskā līmenī izstrādāt metodiku, pēc kuras

¹⁶ Turpat

¹⁷ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 16.septembra sprieduma lietā Nr.A42485406 17.punkts

¹⁸ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūlija sprieduma lietā Nr.A420612510 33.punkts

publisko personu iestādēm būtu pienākums vadīties, pamatojot savus lēmumus vai nu par iesaistīšanos komercdarbībā, vai arī par privatizācijas atteikumu.

Tiesu prakses analīze rāda, ka tas, vai tirgus spēj nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā, būtībā ir vērtējams, pēc tā, vai ir pamats uzskatīt, ka ieinteresētajām personām, kurām pakalpojums varētu būt nepieciešams, tas būs pieejams par saprātīgu cenu, pienācīgā kvalitātē, ņemot vērā attiecīgo personu ģeogrāfisko izvietojumu.

1.3. Dabiskais monopols

No aplūkotās tiesu prakses izriet secinājums, ka ar atrašanos dabiskajā monopola stāvoklī, tiesu praksē tiek saprasta tādu resursu izmantošana, kuri principā nav pieejami citām personām vai ir ierobežoti, piemēram, elektropārvades tīkli, gāzes pievades tīkli, meža resursi, lidlauki, dzelzceļš, u.c. Tādējādi, publiskas personas pamatojums, iesaistoties komercdarbībā šādā situācijā ir preces vai pakalpojuma pieejamības nodrošināšana visiem sabiedrības locekļiem par pieejamu cenu, un šis mērķis varētu tikt apdraudēts, ja šie specifiskie resursi nonāktu privātā biznesa rokās.

Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra spriedumā lietā Nr.A42475207, kas ierosināta pēc O.G. un sabiedrības ar ierobežotu atbildību */nosaukums/* pieteikuma par LR Ministru kabineta 2006.gada 28.decembra rīkojuma Nr.1011 atcelšanu, tiesa atzinusi par nepamatotu atbildētāja [MK] argumentu, ka VSIA „Valsts zobārstniecības un sejas ķirurģijas centrs” mutes, sejas, žokļu ķirurģijas jomā ir dabīgā monopolstāvoklī Latvijas Republikā (VPIeL 88.panta otrās daļas 2.punkts). Tiesa norādījusi, ka „mutes, sejas, žokļu ķirurģijas nevar tikt uzskatīta par dabīgu monopolu, jo tās stāvokli nenosaka tādu resursu izmantošana, kuri principā nav pieejami citām personām vai ir ierobežoti (kā, piemēram, elektropārvades tīkli, gāzes pievades tīkli, meža resursi, lidlauki, dzelzceļš u.c.)”.¹⁹ Savu viedokli tiesa pamatojusi ar apsvērumu, ka „Latvijā nav liegts iepirkt medicīnas aparāturu un izveidot ārstniecības iestādi, kas nodarbotos ar mutes, sejas, žokļu ķirurģiju. Faktiski šādas privātas ārstniecības iestādes arī pastāv, tomēr to sniegto pakalpojumu klāsts pārsvarā ir orientēts uz plastisko ķirurģiju”.

1.4. Stratēģiski svarīga nozare

VPIeL 88. panta pirmās daļas 3. punktā ietvertā kritērija piemērošanas tiesu praksē analīzi vērtīgi sākt ar Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 16.septembra spriedumā lietā Nr.A42485406, kas ierosināta, pamatojoties uz sabiedrības ar ierobežoto atbildību (turpmāk - SIA) */nosaukums/* pieteikumu par Ministru kabineta 2006.gada 1.augusta rīkojuma Nr.574 „Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežoto atbildību „Latvijas valsts mērnieks” kapitāla daļas” atcelšanu un labvēlīga administratīvā akta izdošanu iekļauto atziņu, kas tiesību piemērotājiem jāņem vērā, strādājot ar VPIeL 88. pantā iekļautajām tiesību normām.

¹⁹ Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra sprieduma lietā Nr.A42475207 12.punkts

Proti, ka „jēdziens „stratēģiski svarīga nozare” ir atzīstams par ģenerālklauzulu, kas ir galēji atklāts juridisks jēdziens.. „Atklāto juridisko jēdzienu un ģenerālklauzulu ieviešanas tiesību tekstos mērķis ir izvairīties no pazīmju sīka uzskaitījuma, tajā pašā laikā nelietojot normas piemērošanas jomu ierobežošanai. Ģenerālklauzulas ir tiesību normās ietverti aptuveni formulēti vispārstaistoša rakstura jēdzieni, kas jāpiepilda ar noteiktu saturu, lai attiecīgo tiesību normu varētu piemērot konkrētā dzīves gadījuma izšķiršanai. Tie padara normu elastīgāku, spējīgāku piemēroties sabiedrības mainīgajiem apstākļiem. Arī tiesību teorijā ir atzīts, ka ģenerālklauzula ir tāds atklāts juridisks jēdziens, kurš interpretētājam jāpiepilda ar noteiktu saturu, lai to vispār varētu konkrētajā gadījumā piemērot (sk. Levits E. *Ģenerālklauzulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība // Likums un Tiesības, 2003, Nr.6*). ... Tiesas ieskatā likumdevējs ietvēris tiesību normā ģenerālklauzulu „stratēģiski svarīga nozare”, nevis konkretizēti uzskaitot iespējamās nozares, nolūkā tiesību normu piemērot konkrētiem dzīves gadījumiem, jo stratēģiski svarīgas nozares valstī nav konstantas un var mainīties atkarībā no ekonomiskās un politiskās situācijas gan valstī, gan pasaulē²⁰”.

Tiesu praksē šis ģenerālklauzulas saturs tiek aizpildīts, ņemot vērā dažādus kritērijus. Daļu no tiem var ņemt vērā, izvērtējot publiskas personas iesaistes kapitālsabiedrībā uzsākšanas vai turpināšanas nepieciešamību.

Tā, piemēram, Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 2.oktobra spriedums lietā Nr.42428107, kas ierosināta, pamatojoties uz O.Galanderu un SIA „Alto” pieteikumu par Ministra kabineta 2007.gada 10.janvāra rīkojuma Nr.18 (protokols Nr.3.) „Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas Valsts ceļi” akcijas” atcelšanu, izvērtējusi lietas materiālu kopsakarā ar strīdus jautājumu reglamentējošām tiesību normām, tiesa nonāk pie atziņas, ka, „lai arī ir pamatots pieteicēju viedoklis, ka neviens normatīvais akts nenoteic vispārēju valsts stratēģisko nozaru uzskaitījumu, apgalvojums, ka valsts autoceļu tīkla pārvaldīšana un no tās ierītošo uzdevumu realizēšana neatbilst stratēģiskas nozīmes statusam, tomēr, nav atzīstams par pamatotu. ...Tiesas ieskatā jebkuras tautsaimnieciskās nozares stratēģisko svarīgumu pauž pirmkārt, nozares realizētais specifiskais uzdevums, otrkārt, konkrētās nozares īpatsvars tautsaimniecībā, kuru raksturojošie kvantitatīvie rādītāji ir piemēram, finansējuma apjoms, nodarbināto skaits, nozīme tirgū, u.tml. Tādējādi, ņemot vērā VAS „Latvijas Valsts ceļi” deleģēto funkciju (uzdevumu) saturu, kopsakarā ar konkrētās kapitālsabiedrības darbību raksturojošajiem rādītājiem (www.lursoft.lv), tiesa nonāk pie secinājuma, ka VAS „Latvijas Valsts ceļi” darbība tiek realizēta stratēģiski svarīgā nozarē. Bez tam, tiesas ieskatā valsts infrastruktūras ietvaros jebkura apakšnozare ir vērtējama kā stratēģiski nozīmīga”.²¹

Šo pašu argumentāciju ir apstiprinājusi Apgabaltiesa savā 2009.gada 9.jūnija spriedumā lietā Nr.A42428107. Papildus Administratīvās rajona tiesas argumentiem, Apgabaltiesa secinājusi, ka „likumā iekļautais deleģējums un noslēgtais līgums atklāj likumdevēja mērķi konkrētajā nozarē

²⁰ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 16.septembra sprieduma lietā Nr.A42485406 18.2.apakšpunkts

²¹ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 2.oktobra sprieduma lietā Nr.42428107 16.1.1.apakšpunkts

tieši VAS „Latvijas Valsts ceļi” piešķirt īpašu lomu funkciju, kas noteiktas Satiksmes ministrijai kā valsts pārvaldes subjektam, izpildē”.²²

Lai arī, kā jau minēts 1.1. nodaļā iepriekš, būtu jāpārvērtē, vai publiskas personas darbība kapitālsabiedrības formā ir attaisnojama, ja šīs kapitālsabiedrības pamata darbība ir nevis komercdarbība, kā tas paredzēts VPIeL 88. pantā, bet gan deleģēto pārvaldes uzdevumu veikšana vai nozares pārvaldība, šajā judikatūrā ir minētas ar nozares stratēģiskuma izvērtēšanai svarīgas pazīmes: komercdarbība, kas skar valsts nozīmes infrastruktūru, un nozares īpatsvars tautsaimniecībā, ko raksturo tādi kvantitatīvie rādītāji kā nodarbināto skaits, finansējums, nozīme tirgū. Tāpat arī, būtiska ir tiesas atziņa, ka, lai lemtu par publiskas personas iesaisti komercdarbībā, nav obligāti nepieciešams konstatēt, ka nozare par stratēģiski svarīgu būtu atzīta normatīvajā aktā. Jautājums par nozares stratēģisko svarīgumu jebkurā gadījumā būtu vērtējams pēc būtības, atvasinot no spēkā esošā normatīvā regulējuma principus, kā arī izsecinot nozares nozīmi vismaz no politikas dokumentiem. Publiskas personas rīcība, kas nesaskan ar atbilstoši apstiprinātajām politikas pamatnostādnēm būtu pretēja VPIeL jēgai un garam²³.

Uz iespēju noskaidrot nozares stratēģisko nozīmi no likumdevēja mērķa, kā arī normatīvo aktu sistēmiskas analīzes ir norādīts arī Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 16.septembra spriedumā lietā Nr.A42485406, kur tiesa norādījusi, ka „VSIA „Latvijas Valsts mērnieks” veikta mērniecības joma zemes reformas pabeigšanas ietvaros ir atzīstama par stratēģiski svarīgu nozari saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta 3.punktu. ... Mērniecības stratēģiskā nozīme izriet no likumdevēja mērķa - pabeigt pēc Latvijas Republikas valstiskuma atgūšanas uzsākto zemes reformu pilsētās un lauku apvidos, nosakot noteiktu kārtību un termiņus šā mērķa sasniegšanai, tātad garantējot pakalpojuma pieejamību visām personu kategorijām nolūkā nodrošināt Latvijas Republikas Satversmes 105.pantā noteiktās personu tiesības uz īpašumu. Minētais izriet no likumiem „Par zemes reformas pabeigšanu pilsētās”, „Par zemes reformas pabeigšanu lauku apvidos”, „Par zemes reformu Latvijas Republikas lauku apvidos” un Privatizācijas pabeigšanas likuma. ... Mērniecības stratēģiskā nozīme ir saistīta ar zemes reformas pabeigšanas procesu valstī. Valsts uzdevums ir nodrošināt straujāku zemes reformas pabeigšanu, kā arī, saistībā ar VZD reorganizāciju, - zemes reformas darbu nepārtrauktību un apjomu pieaugumu, zemes robežu strīdu izskatīšanu un pieļauto nekustamā īpašuma formēšanas kļūdu (t.sk. mērniecības kļūdu) labošanu, valstij par to uzņemoties atbildību un nodrošinot pēctecību. Turklāt mērniecība un zemes reforma pastarpināti ietekmē valsts stratēģiskās intereses kopumā. ... Līdz ar to tiesa konstatē, ka Ministru kabinets Rīkojumā pamatoti ir norādījis uz Valsts pārvaldes likuma 88.panta pirmās daļas 3.punktu”.²⁴

Tāpat arī Administratīvā rajona tiesas 2011.gada 7.jūlija spriedumā lietā Nr.A420612510 atzīts, ka atkritumu apsaimniekošanas joma ir stratēģiski svarīga nozare un šāds tiesas secinājums izriet gan

²² Administratīvās apgabaltiesas 2009.gada 9.jūnija sprieduma lietā Nr.A42428107 6.8.apakšpunkts

²³ Skat., piemēram, VPIeL 6. – 10. pantus

²⁴ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 16.septembra sprieduma lietā Nr.A42485406 18.punkts

no dažādu politikas dokumentu, gan arī no Atkritumu apsaimniekošanas likuma, kā arī likuma „Par pašvaldībām” normu analīzes.

Savukārt, Administratīvā rajona tiesa 2007.gada 28.decembra spriedumā lietā Nr.A42475207, kas ierosināta pēc O.G. un sabiedrības ar ierobežotu atbildību /nosaukums/ pieteikuma par Latvijas Republikas Ministru kabineta 2006.gada 28.decembra rīkojuma Nr.1011 atcelšanu, ir atzinusi, ka „veselības aprūpe ir atzīstama par stratēģiski svarīgu nozari, jo veselības aprūpe ir nepieciešama viesiem sociālajiem iedzīvotāju slāņiem un nepieciešamības gadījumā valstij ir pienākums nodrošināt pakalpojuma saņemšanas iespējas. Veselības aprūpes nozares uzdevums ir nodrošināt iespēju saglabāt pilnvērtīgas dzīvības spējas, kas ir cilvēka dzīves pamatā (pamatvērtības)”.²⁵

Tiesa norādījusi, ka „ņemot vērā nozares stratēģisko nozīmīgumu, valsts bija tiesīga izvēlēties, ka nozare tiks vadīta, izveidojot spēcīgas valsts kapitālsabiedrības. Šāda pieeja tika apstiprināta ar Ministru kabineta 2004.gada 20.decembra rīkojumu Nr.1003 „Par Ambulatorās un stacionārās veselības aprūpes pakalpojumu sniedzēju attīstības programmu”, kas paredz saglabāt pakalpojumu sniegšanu un līdz 2010.gadam izveidot apvienību ar reģionālo daudzprofilu slimnīcu, lokālo daudzprofilu slimnīcu specializēto centriem. Šī programma ir konsekventi realizēta, kā rezultātā sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Valsts zobārstniecības un sejas ķirurģijas centrs” ir pievienots valsts akciju sabiedrībai „Paula Stradiņa klīniskā universitātes slimnīca”.²⁶

Šī pēdējā tiesas norāde gan nebūtu vērtējama viennozīmīgi, jo vedina domāt, ka publiskas personas kapitālsabiedrības dibināšanas pamatā, bez tā, ka publiska persona pieņem lēmumu iesaistīties komercdarbībā stratēģiski svarīgā nozarē, varētu būt vēl kādi citi apsvērumi, kā, piemēram, nozares vadīšana. Šeit būtu atkārtoti jāuzsver, ka atbilstoši VPIeL 88. panta pirmajai un otrajai daļai, publiskas personas kapitālsabiedrības dibināšanas mērķis ir komercdarbības veikšana, nevis, piemēram, nozares vadīšana. Ar vadīšanu un administrēšanu jānodarbojas pārvaldes iestādēm.

Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 25.septembra spriedumā lietā Nr.A42487807, kas ierosināta, pamatojoties uz O.G. un SIA /nosaukums/ pieteikumiem par Ministru kabineta 2007. gada 28. marta rīkojuma Nr. 176 „Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamie īpašumi” kapitāla daļas” atcelšanu, tiesa secinājusi, ka „Ministru kabinets ir pamatoti Rīkojumā norādījis, ka konkrētajā gadījumā ir piemērojams Valsts pārvaldes likuma 88.panta pirmās daļas 3. un 5.punkts”, proti, VAS „Valsts nekustamie īpašumi” privatizācija ir atsakāma, jo sabiedrība darbojas stratēģiski svarīgā nozarē, kuras infrastruktūras attīstībā ir nepieciešami lieli kapitālieguldījumi. ... ar Ministru kabineta 2006.gada 9.maija rīkojumu Nr.319 „Par Valsts nekustamā īpašuma vienotas pārvaldīšanas un apsaimniekošanas koncepciju” nolemts atbalstīt Valsts nekustamā īpašuma vienotas pārvaldīšanas un apsaimniekošanas koncepcijas IV nodaļā ietvertu risinājuma 2.variantu, nosakot konkrēto valsts iestāžu rīcības plānu ar valsts īpašumā esošajiem nekustamajiem īpašumiem”, un secinājusi, ka „no koncepcijā ietvertā rīcības

²⁵ Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra sprieduma lietā Nr.A42475207 10.punkts

²⁶ Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra sprieduma lietā Nr.A42475207 16.3.apakšpunkts

plāna izriet, ka Ministru kabinets valsts nekustamo īpašumu pārvaldīšanas un apsaimniekošanas jomu atzinis par stratēģiski svarīgu nozari un šīs nozares attīstībai ir nepieciešami lieli kapitālieguldījumi.²⁷ Šī argumentācija ir atzīta par pamatotu arī Administratīvās apgabaltiesas 2009.gada 2.jūnija spriedumā šajā pat lietā.

No šāda secinājuma izriet, ka valstij piederošo nekustamo īpašumu apsaimniekošana un pārvaldīšana ir atzīta par atsevišķu komercdarbības nozari, pie tam tādu, kas ir stratēģiski svarīga un prasa lielus kapitālieguldījumus. Nav noliedzams tas, ka valstij piederošo nekustamo īpašumu apsaimniekošana un uzturēšana prasa lielus kapitālieguldījumus. Nav noliedzams arī tas, ka valstij piederošo nekustamo īpašumu atbilstoša un pienācīga apsaimniekošana būtu uzskatāma par stratēģiski svarīgu pārvaldes funkciju, īpaši gadījumos, kad runa ir par valsts interesēm stratēģiski svarīgiem īpašuma objektiem. Tomēr, tiesas nolēmumā neparādās izvērtējums tam, vai šo funkciju veikšana pēc būtības ir komercdarbība, t.i., saimnieciska darbība nolūkā gūt peļņu. Pat ja peļņas gūšana, kā jau iepriekš minēts, nav publiskas personas komercdarbības pamata mērķis, un tas ir modificēts ar VPleL 88. panta pirmajā daļā norādītajiem mērķiem, nolēmumā neparādās izvērtējums tam, vai tiešām šo piemērotākā forma ir kapitālsabiedrība. Taču šāda izvērtējuma neesamība tiesas nolēmumā, acīmredzot ir skaidrojama ar tiesas kompetences norobežošanu [par šo jautājumu skat 1.1. nodaļu].

Administratīvā rajona tiesa 2008.gada 16.septembra spriedumā lietā Nr.A42485406 norādījusi, ka „VSIA „Latvijas Valsts mērnieks” veiktā mērniecības joma zemes reformas pabeigšanas ietvaros ir atzīstama par stratēģiski svarīgu nozari saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta 3.punktu. ... Mērniecības stratēģiskā nozīme izriet no likumdevēja mērķa - pabeigt pēc Latvijas Republikas valstiskuma atgūšanas uzsākto zemes reformu pilsētās un lauku apvidos, nosakot noteiktu kārtību un termiņus šā mērķa sasniegšanai, tātad garantējot pakalpojuma pieejamību visām personu kategorijām nolūkā nodrošināt Latvijas Republikas Satversmes 105.pantā noteiktās personu tiesības uz īpašumu. Minētais izriet no likumiem „Par zemes reformas pabeigšanu pilsētās”, „Par zemes reformas pabeigšanu lauku apvidos”, „Par zemes reformu Latvijas Republikas lauku apvidos” un Privatizācijas pabeigšanas likuma. ... Mērniecības stratēģiskā nozīme ir saistīta ar zemes reformas pabeigšanas procesu valstī. Valsts uzdevums ir nodrošināt straujāku zemes reformas pabeigšanu, kā arī, saistībā ar VZD reorganizāciju, - zemes reformas darbu nepārtrauktību un apjomu pieaugumu, zemes robežu strīdu izskatīšanu un pieļauto nekustamā īpašuma formēšanas kļūdu (t.sk. mērniecības kļūdu) labošanu, valstij par to uzņemoties atbildību un nodrošinot pēctecību. Turklāt mērniecība un zemes reforma pastarpināti ietekmē valsts stratēģiskās intereses kopumā. Līdz ar to tiesa konstatē, ka Ministru kabinets Rīkojumā pamatoti ir norādījis uz Valsts pārvaldes likuma 88.panta pirmās daļas 3.punktu”.²⁸

Savukārt, Administratīvā apgabaltiesa 2009.gada 13.janvāra spriedumā lietā Nr.A42498507 norādījusi, ka „standartizācijas nozarei ir būtiska ietekme katra indivīda ikdienā, līdz ar to valsts

²⁷ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 25.septembra sprieduma lietā Nr.A42487807 10.punkts

²⁸ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 16.septembra sprieduma lietā Nr.A42485406 18.punkts

pārvalde un valsts kapitāla piesaiste dotajā jomā ir atbilstoša sabiedrības interesēm. Līdz ar to tiesa secināja, ir atzīstams, ka standartizācijai ir īpaša loma valsts dzīvē, un tā atzīstama par stratēģiski svarīgu nozari. ... atbildētājs ir arī pamatojis, kāpēc standartizācijas nozare ir uzskatāma par nozari, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu, proti, Standartizācijas likumā likumdevējs ir izvirzījis stratēģisku mērķi – nodrošināt cilvēka dzīvības, veselības un vides aizsardzību, veicināt preču un pakalpojumu brīvu kustību, veicināt valstu sadarbību, nodrošināt produktu un sistēmu saderību, racionāli izmantot resursus un nodrošināt patērētāju interešu aizsardzību.²⁹ Šāda tiesas argumentācija norāda uz to, ka nereti VPIeL 88. panta pirmajā daļā noteiktie kritēriji caurvijas un papildina viens otru, tā piemēram, šajā nolēmumā ir redzams, ka nozares stratēģiskais svarīgums būtībā izriet no nepieciešamības nodrošināt sabiedrībai augstāku pakalpojuma kvalitāti.

Visbeidzot, Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2011.gada 30.marta rīcības sēdes lēmumā lietā SKA – 220/2011 norādīts, ka „no privatizācijas mērķa, kas noteikts likuma „Par valsts un pašvaldību īpašuma objektu privatizāciju” 2.pantā, izriet valsts ekonomiska interese attīstīt privātā kapitāla darbību Latvijas tautsaimniecības attīstības interesēs, vienlaicīgi sašaurināt darbību, ko valsts un pašvaldības veic kā komersanti. Ne no privatizācijas mērķa, ne citos normatīvajos aktos noteiktā neizriet valsts pienākums pilnībā atteikties no komercdarbības veikšanas. Tāpat no šā mērķa ir secināms, ka privatizācija notiek, lai attīstītu tautsaimniecību, tas nozīmē, ka gadījumā, ja tautsaimniecības attīstības interesēs kāds uzņēmums ir jā saglabā valsts īpašumā, tas var tikt saglabāts valsts īpašumā. ... Iestāde ir konstatējusi sabiedrisko vajadzību nodrošināt, lai Latvijai būtu sava nacionālā aviokompānija, proti, attiecīgu stratēģisku izdevīgumu, tādējādi iestāde, izdodot rīkojumu, ir rīkojusies atbilstoši privatizācijas mērķim”.³⁰

No minētā secināms, ka nozares stratēģiskā nozīme ir saistāma arī ar to, vai nozare ir saistīta ar svarīgām tautsaimniecības attīstības interesēm kopumā, kā arī, vai attiecīgā komercdarbība ietver rīcību ar tautsaimniecībā svarīgiem objektiem. Kas tiesu praksē tiek saprasts ar jēdzienu „tautsaimniecībā svarīgs objekts”, ir aplūkots 7. nodaļā.

Tiesu prakses analīze rāda, ka arī attiecībā uz šīs VPIeL pantā iekļautās pazīmes piemērošanu praksē ir vērojama formāla pieeja. Uz to, piemēram, norādījusi Administratīvā rajona tiesa savā 2008.gada 9.jūnija spriedumā lietā Nr.A42480207, kur tiesa konstatējusi arī, ka „ne no Rīkojuma teksta, ne no atbildētāja paskaidrojumiem nav saprotams, kura ir tā stratēģiski svarīgā nozare, kurā valstij pašai ir jāveic uzņēmējdarbība. Nozare, kurā darbojas sertifikācijas centrs, ir produktu testēšana un kā tiesa konstatēja, tad šajā nozarē pārsvarā darbojas privātie uzņēmēji. ... Ne Rīkojumā, ne atbildētāja paskaidrojumos nav norādīts, kura būtu stratēģiski svarīgā sfēra, kurā valstij pašai vajadzētu veikt testēšanu. Tiesa arī nekonstatē, ka kādā no valsts reglamentētajām

²⁹ Administratīvās apgabaltiesas 2009.gada 13.janvāra sprieduma lietā Nr.A42498507 4.6.apakšpunkts

³⁰ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2011.gada 30.marta rīcības sēdes lēmuma lietā SKA – 220/2011 3.5.apakšpunkts

sfērām, kurā testēšanu veic sertifikācijas centrs, nedarbotos citas institūcijas un ka tā būtu stratēģiski svarīga, lai tajā darbotos valsts komercsabiedrība”.³¹

1.5. Jauna nozare

Aplūkotajā tiesu praksē jautājums par publiskas personas iesaisti komercdarbībā, pamatojot to ar VPIeL 88. panta pirmās daļas 4. punktu – jauna nozare – nav ticis analizēts.

1.6. Infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi

No aplūkotās tiesu prakses ir secināms, ka šis VPIeL iekļautais kritērijs var būt saistīts ar nozares stratēģisko nozīmi, kā tas, piemēram, norādīts Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 25.septembra spriedumā lietā Nr.A42487807, kur tiesa konstatējusi, ka „Ministru kabinets valsts nekustamo īpašumu pārvaldīšanas un apsaimniekošanas jomu atzinis par stratēģiski svarīgu nozari un šīs nozares attīstībai ir nepieciešami lieli kapitālieguldījumi”.³²

Kapitālieguldījumu nepieciešamība var būt atkarīga arī no nepieciešamības nodrošināt augstāku kvalitātes standartu, uz ko uzmanība vērsta Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra spriedumā lietā Nr.A42475207, kur tiesa norādījusi, ka „sabiedrības interesēm atbilstoša medicīnas pakalpojumu sniegšana šajā šaurajā profilā prasa augstāku kvalitātes standartu, kas savukārt ir saistīts ar papildus investīcijām”.³³

Taču šī kritērija kopntekstā daudz svarīgāka ir Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūlija spriedumā lietā Nr.A420612510 iekļautā atziņa, ka “tiesai nav pamata uzskatīt, ka lielu kapitālieguldījumu piesaiste atkritumu savākšanas un transportēšanas infrastruktūras izveidē un pilnveidošanā nebūtu iespējama arī citai komercsabiedrībai, tostarp pieteicējai”³⁴.

No minētā izdarāms secinājums, ka tiesas ieskatā, lai publiska persona iesaistītos komercdarbībā nepietiek tikai ar to, ka nozare prasa lielus kapitālieguldījumus, neatkarīgi no iemslēm, kāpēc šie kapitālieguldījumi varētu būt nepieciešami. Publiskai personai ir jāpārbauda, vai citi tirgus dalībnieki tiešām nespēj šādus kapitālieguldījumus veikt, un tikai gadījumā, ja ir redzams, ka tirgus nespēj piedāvāt šādu kapitālieguldījumu veikšanu, ir pieļaujama publiskas personas iesaiste komercdarbībā. Līdz ar to, ir redzams, ka kapitālieguldījumu kritērijs ir vērtējams kontekstā ar tirgus nepietiekamības kritēriju, kas nostiprināts VPIeL 88. panta 1. punktā. Šādai pieejai ir sava zināma loģika, kas saskan ar VPIeL 88. pantā nostiprināto principu, ka būtībā publiskai personai komercdarbībā iesaistīties nevajadzētu, ja tirgus spēj apmierināt sabiedrības vajadzības, t.sk., veicot nepieciešamos kapitālieguldījumus.

³¹ Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 9.jūnija sprieduma lietā Nr.A42480207 22.punkts

³² Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 25.septembra sprieduma lietā Nr.A42487807 10.punkts

³³ Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra sprieduma lietā Nr.A42475207 11.punkts

³⁴ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūlija sprieduma lietā Nr.A420612510 34.punkts

1.7. Sabiedrības interesēs nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu (Publiskas personas komercdarbības izvērtēšana no sabiedrības kopējo interešu aspekta)

Administratīvās rajona tiesa 2008.gada 9.jūnija spriedumā lietā Nr.A42480207 konstatējusi, ka „rīkojumā norādīts, ka, saglabājot sertifikācijas centra kapitāla daļas valsts īpašumā, tiktu nodrošināta sabiedrības interesēm atbilstoša pakalpojumu sniegšana”.³⁵

Tiesa šajā lietā par pamatotu atzinusi argumentu, ka sertifikācijas centra izsniegtie dokumenti nav atzīstami par labākiem, pareizākiem vai uzticamākiem par citu akreditēto institūciju izsniegtajiem dokumentiem, un secinājusi, ka „ja testēšanas institūcija atbilst noteiktajām prasībām un ir akreditēta, tad nav nozīmes, kam tā pieder -valstij vai privātpersonām. ... Un kā tiesa konstatēja, tad uzraudzību pār visām institūcijām veic Ekonomikas ministrijas pārraudzībā esoša valsts institūcija, kura nodrošina vienotu atbilstības novērtēšanas sistēmu, laboratoriju, sertifikācijas iestāžu un inspekciju tīklu, kuru rezultāti būtu starptautiski atzīti, atbilstu Latvijas tautsaimniecības vajadzībām un dotu iespēju apliecināt Latvijas uzņēmēju ražoto produktu atbilstību Eiropas un starptautiskajiem standartiem”.³⁶

Līdz ar to izdarāms secinājums, ka tiesu prakse šajā jautājumā attīstās tā, ka valsts tiek vedināta izvērtēt augstāku kvalitātes standartu nodrošināšanas iespējamību ne tikai, valstij iesaistoties komercdarbībā, bet arī attiecīgi normatīvi regulējot attiecīgo sfēru.

Savukārt, Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra spriedumā lietā Nr.A42475207 atzīts, ka atbildētājs [MK] privatizācijas atteikumā pamatoti norādījis uz VPIeL 88. panta pirmās daļas 6. punktu, kas paredz, ka valsts veikta komercdarbība ir pieļaujama jomās, kur nepieciešams nodrošināt augstu kvalitātes standartu, jo „kompleksā palīdzība mutēs, sejas un žokļu ķirurģijā prasa augstu specializācijas līmeni. Līdz ar to sabiedrības interesēm atbilstoša medicīnas pakalpojumu sniegšana šajā šaurajā profilā prasa augstāku kvalitātes standartu, kas savukārt ir saistīts ar papildus investīcijām. Līdz ar to valsts ir tiesīga privatizēt tai piederošos uzņēmumus veselības jomā, ja ir pārliecība, ka veselības pakalpojumi tiks sniegti un tiks sniegti augstā kvalitātes līmenī”.³⁷

Taču, uzmanība vēršama uz apstākli, ka tiesa šajā lietā papildus šim kritērijam vērtēja arī to, vai ir konstatējama tirgus nespēja, proti, vai citi tirgus dalībnieki nespēj nodrošināt šo pakalpojumu attiecīgā kvalitātē un konstatēja, ka pastāv atsevišķas jomas, kurās nespēj [skat. 1.2. punkta pirmo rindkopu augstāk]. Līdz ar to, ir izdarāms secinājums, ka arī šī VPIeL pazīme ir vērtējama kontekstā ar VPIeL 88. panta pirmās daļas 1. punktu, kas atbilst VPIeL nostiprinātajam principam, saskaņā ar kuru valsts uzdevums nav nodarboties ar komercdarbību, ja tirgus spēj nodrošināt sabiedrības intereses šajā jomā.

³⁵ Administratīvās rajona tiesa 2008.gada 9.jūnija sprieduma lietā Nr.A42480207 25.punkts

³⁶ Turpat

³⁷ Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra spriedums lietā Nr.A42475207 11.punkts

Lai arī ne VPIeL kontekstā, bet sabiedrības interešu nodrošināšanu tiesa ir vērtējusi Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 21.novembra spriedumā lietā Nr.A42473407, kur tiesa norādījusi, ka „VAS „Ceļu satiksmes drošības direkcijas” pildīto funkciju nodošana privātpersonām tiesas vērtējumā nav pieļaujama, jo satiksmes drošība skar ikvienu Latvijas Republikā atrodošos personu. Ceļu satiksmes jomā Latvijā acīmredzami ir nepieciešams valstisks, vienots regulējums un labi organizēta struktūrvienība, kas spēj veikt kontroles funkcijas. Līdz ar to drošības apsvērumu dēļ pat daļēja funkciju nodošana nav pamatota”.³⁸ Šajā gadījumā gan atkārtoti jāatzīmē, ka tiesas uzdevums lietā nebija vērtēt to, vai šo valsts pārvaldes funkciju veikšanai piemērotākā forma ir kapitālsabiedrība.

1.8. Secinājumi par VPIeL 88. panta piemērošanas praksi

Pēc tiesu praksē pausto atziņu apkopošanas attiecībā uz publiskas personas iesaisti komercdarbībā, kā arī VPIeL 88. panta piemērošanas praksi, ir izdarāmi šādi secinājumi:

- (1) Tiesu praksē tiek atzīts VPIeL nostiprinātais princips, saskaņā ar kuru publiskas personas uzdevums nav peļņas gūšana un nodarbošanās ar komercdarbību, tādēļ publiskas personas iesaiste komercdarbībā ir pieļaujama tikai īpašos izņēmuma gadījumos, kas šobrīd definēti VPIeL 88. panta pirmajā daļā;
- (2) Publiskas personas iesaistes komercdarbībā galvenais mērķis nav peļņas gūšana, bet gan sabiedrības interešu realizēšana atbilstoši VPIeL 88. panta pirmās daļas prasībām. Tādējādi tradicionālais komercdarbības veikšanas mērķis – peļņas gūšana, ir modificēts vai pat aizstāts ar VPIeL norādītajiem mērķiem;
- (3) Virknē gadījumu ir vērojama tendence, ka publiskas personas dibinātas kapitālsabiedrības lielākā daļa vai pat vienīgā funkcija praksē ir dažādu deleģēto pārvaldes uzdevumu izpilde, kā arī nozares uzraudzība vai pārvalde, kas neatbilst VPIeL 88. panta pirmajā daļā norādītajiem publiskas personas kapitālsabiedrības dibināšanas iemesliem. Kapitālsabiedrības dibināšanas mērķim būtu jābūt komercdarbības veikšanai, kamēr ar pārvaldi un administrēšanu jānodarbojas attiecīgām iestādēm. Tādējādi iestādēm periodiski būtu ieteicams pārvērtēt, vai vēl joprojām pastāv pamats jau nodibinātu kapitālsabiedrību pastāvēšanai un vai attiecīgo funkciju realizēšanai piemērotāka nebūtu kāda cita darbības forma. Savukārt, attiecībā uz jaundibinātām kapitālsabiedrībām, iestādēm ieteicams izvērtēt lietderības un likumības apsvērumus, dibinot kapitālsabiedrību, kuru paredzamā darbība lielā mērā vai pilnībā būs saistīta ar pārvaldi un administrēšanu, nevis saimnieciskās darbības veikšanu.
- (4) Fakts, ka attiecībā uz kādu no publiskas personas kapitālsabiedrībām pastāv spēkā esoši tiesu nolēmumi par privatizācijas atteikuma pamatotību, automātiski nelegitimē šādas kapitālsabiedrības darbību VPIeL 88. panta kontekstā, jo vairākos nolēmumos tiesa

³⁸ Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 21.novembra spriedums lietā Nr.A42473407 15.3.apakšpunkts

- norādījusi, ka tās kompetencē neietilpst iestādes veikto lietderības apsvērumu izvērtēšana attiecībā uz piemērotāko formu attiecīgo funkciju realizēšanai;
- (5) Virknē gadījumu ir konstatējams, ka VPIeL iekļautie kritēriji iestāžu praksē tiek piemēroti formāli, bez nopietna izvērtējuma un pamatojuma, tādēļ būtu ieteicams izstrādāt metodiku, pēc kuras publiskas personas iestādēm būtu pienākums vadīties, pieņemot lēmumu par iesaisti komercdarbībā vai tās turpināšanu;
 - (6) Lemjot par publiskas personas iesaisti komercdarbībā vai šādas iesaistes turpināšanu, publiskai personai vienmēr būtu primāri jāizvērtē, vai tās rīcībā nepastāv citi instrumenti (normatīvo aktu izdošana, sertificēšana, kvalitātes standartu noteikšana), ar kuriem nodrošināt tos mērķus, kurus tā vēlas sasniegt iesaistoties komercdarbībā;
 - (7) Ņemot vērā, ka daļa VPIeL iekļauto jēdzienu ir uzskatāmi par ģenerālklausulām, bet daļa pazīmju prasa pietiekami nopietnu izpratni par tirgu vai arī attiecīgās nozares stratēģisko nozīmi, būtu ieteicams nodrošināt, ka lēmumi par publiskas personas iesaisti komercdarbībā tiek pieņemti vai apstiprināti tādā pārvaldes līmenī, kur ir koncentrēts pietiekams kompetences apjoms. Tāpat arī būtu ieteicams izveidot kontroles mehānismu, kurš nodrošinātu gan attiecīgas iestādes, gan arī augstākas iestādes līmenī periodisku kontroli pār izveidotajām publiskas personas iestāžu kapitālsabiedrībām ar nolūku konstatēt to atbilstību VPIeL 88. panta prasībām;
 - (8) Izvērtējot kapitālsabiedrības dibināšanu atbilstoši VPIeL 88. panta pirmās daļas 1. punktam – tirgus nepietiekamība – iestādei būtu, jāizvērtē, vai ir pamats uzskatīt, ka, publiskai personai neiesaistoties komercdarbībā, ieinteresētajām personām, kurām pakalpojums varētu būt nepieciešams, tas nebūs pieejams par saprātīgu cenu, pienācīgā kvalitātē, ņemot vērā attiecīgo personu ģeogrāfisko izvietojumu;
 - (9) Izvērtējot kapitālsabiedrības dibināšanu atbilstoši VPIeL 88. panta pirmās daļas 2. punktam – dabiskais monopols, iestādei, atbilstoši tiesu prakses atziņām būtu nepieciešams konstatēt, vai attiecīgā saimnieciskā darbība ir saistīta ar tādu resursu izmantošanu, kuri principā nav pieejami citām personām vai ir ierobežoti, piemēram, elektropārvades tīkli, gāzes pievades tīkli, meža resursi, lidlauki, dzelzceļš, u.c. Tādējādi, publiskas personas pamatojums, iesaistoties komercdarbībā šādā situācijā būtu preces vai pakalpojuma pieejamības nodrošināšana visiem sabiedrības locekļiem par pieejamu cenu, atbilstošā kvalitātē, un šis mērķis varētu tikt apdraudēts, ja šie specifiskie resursi nonāktu privātā biznesa rokās;
 - (10) Izvērtējot kapitālsabiedrības dibināšanu atbilstoši VPIeL 88. panta pirmās daļas 3. punktam – stratēģiski svarīga nozare, iestādi jāņem vērā, ka šis jēdziens ir ģenerālklausula, kuras saturs katru reizi ir aizpildāms no jauna, vadoties pēc situācijas valstī un ņemot vērā politikas dokumentos, kā arī normatīvajos aktos ietvertu jēgumu. Ņemot vērā praksē vērojamās problēmas šī jēdziena piemērošanā no iestāžu puses, būtu ieteicams izstrādāt iestādēm saistošus metodiskus ieteikumus, pēc kuriem iestādēm vadīties, lai konstatētu konkrētas

nozares stratēģisko nozīmi. Būtībā jautājums par nozares stratēģisko nozīmi būtu lemjams MK vai līdzvērtīgā līmenī, kur koncentrēta atbilstoša kompetence.

- (11) Izvērtējot kapitālsabiedrības dibināšanu atbilstoši VPIL 88. panta pirmās daļas 4. punktam – kapitālieguldījumu nepieciešamība, iestādei būtu jāpārlicinās, vai esošie tirgus dalībnieki tiešām nebūtu spējīgi un motivēti attiecīgos kapitālieguldījumus veikt;
- (12) Izvērtējot kapitālsabiedrības dibināšanu atbilstoši VPIL 88. panta pirmās daļas 6. punktam – nepieciešamība nodrošināt augstāku kvalitātes standartu, iestādei būtu jāpārlicinās, vai tirgus nespēj nodrošināt pietiekami augstu kvalitātes standartu, kā arī par to, vai augstāku kvalitātes standartu nav iespējams nodrošināt ar citiem administratīviem instrumentiem (piemēram, licencēšana, normatīvā regulējuma pieņemšana).
- (13) Kopumā tiesu prakses analīze attiecībā uz VPIL 88. panta pirmās daļas piemērošanu rāda, ka atsevišķi pantā minētie kritēriji nav uzskatāmi par tādiem, kas ir paši par sevi pamato un attaisno publiskas personas iesaistīšanos komercdarbībā. Pie šiem kritērijiem minami VPIL 88. panta pirmās daļas 4. – 6. punktā norādītie. Minētie kritēriji principā raksturu dažādus tirgus mazspējas gadījumus, kas kā publiskas personas komercdarbības pamats ir norādīts VPIL 88. panta pirmās daļas pirmajā punktā. Tādējādi ieteicams apsvērt minētās normas precizēšanu, dzēšot minētos kritērijus.

2. Publiskās personas kapitālsabiedrības darbības publisko un privāto tiesību jomā nošķiršana

Šīs tēmas ietvaros aplūkojami vairāki spriedumi, kuros tiesa atklāj galvenās pazīmes, atbilstoši kurām publisko tiesību līgumi nošķirami no privāttiesiskiem līgumiem. Turklāt publisko tiesību līguma un privāttiesiska līguma nošķiršana nav ierobežojama tikai ar VPIeL noteikto par pušu līdztiesību privāttiesiska līguma gadījumā, bet būtībā ir saistīta ar iestādes darbības mērķi un darbību vienā vai otrā tiesību jomā.

Privāttiesiska līguma pazīmes tiek atklātas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005. gada 25. janvāra lēmumā lietā Nr. SKA-87 par Administratīvās apgabaltiesas 2004. gada 7.decembra lēmumu, ar kuru atstāts negrozīts administratīvās rajona tiesas 2004. gada 19. oktobra lēmums par atteikšanos pieņemt Olgas Krasotkinas pieteikumu par elektroenerģijas nelikumīgu lietošanu no AS „Latvenergo”.

Administratīvā apgabaltiesa sākotnēji lēmumā norādīja, ka „neskatoties uz to, ka sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs ir izveidots ar publiski tiesisku aktu, lietošanas jeb izmantošanas attiecības starp pakalpojuma sniedzēju un individu var būt privāttiesiskas uz saistību tiesību pamata.”³⁹

Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments, vērtējot šo lietu, norādīja, ka pirmsšķietami VPIeL 87.panta pirmās daļas 2.punkta gadījumā publiskā persona, sniedzot publiskos pakalpojumus, darbojas privāto tiesību jomā. „Tomēr Administratīvo lietu departamenta ieskatā, šī tiesību norma nav interpretējama tādējādi, ka jebkuras tiesiskās attiecības, kas veidojas sakarā ar publiskā pakalpojuma sniegšanu būtu atzīstamas par privāttiesiskām attiecībām.”⁴⁰ Lai noskaidrotu, vai publiska pakalpojuma sniegšana, ko nodrošina AS „Latvenergo” uzskatāma par darbību privāto tiesību jomā, nepieciešams noskaidrot faktiskos lietas apstākļus un tiesisko attiecību dabu. Tiesisko attiecību dabas vērtējumā jāņem vērā pušu tiesības un pienākumi, tiesības un iespējas vienoties par darījuma noteikumiem un citām būtiskām darījuma sastāvdaļām, kā arī iespējām izmantot tiesiskos līdzekļus savu tiesību un likumisko interešu aizsardzībai.

Tiesa konstatē, ka AS „Latvenergo” darbību elektroenerģijas nozarē reglamentē Ministru kabineta noteikumi Nr.413. Noteikumos valsts ir noteikusi elektroenerģijas piegādes un lietošanas nosacījumus, gan piegādātāja, gan lietotāja tiesības un pienākumus. Valsts tāpat noteikumos ir noteikusi lietotāja atbildību par elektroenerģijas uzskaites noteikumu pārkāpšanu. Ņemot vērā regulējumu, kas noteikts Ministru kabineta noteikumos, tiesa secina, ka „tādējādi puses varētu iztikt pat bez savstarpēja līguma, jo valsts ar minētajiem noteikumiem ir skaidri izteikusi savu attieksmi un gribu jautājumā par elektroenerģijas piegādātāja un lietotāja attiecībām. Līdz ar to

³⁹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005. gada 25. janvāra lēmuma lietā Nr. SKA-87 3.4.apakšpunkts

⁴⁰ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005. gada 25. janvāra lēmuma lietā Nr. SKA-87 9.punkts

pusēs, slēdzot līgumu, nevar brīvi vienoties par līguma nosacījumiem, tās var tikai vienoties par līguma papildus nosacījumiem.”⁴¹

Vienlaikus tiesa norāda uz Ministru kabineta noteikumos iekļautajām normām, kas nosaka AS „Latvenergo” darbiniekiem ir tiesības sastādīt aktu par elektroenerģijas lietošanu bez līguma noslēgšanas vai apejot mērparātus. Šāds akts ir spēkā arī tad, ja lietotājs atsakās to parakstīt. Saskaņā ar minēto aktu izdara pārrēķinu par nelikumīgi patērēto enerģiju. „Tādējādi AS „Latvenergo” darbinieku sastādītajam aktam tiek piešķirta publiska ticamība, kā tas ir attiecībā uz publisku personu sastādītiem aktiem, un darbiniekiem tiek piešķirtas tiesības vienpusēji aprēķināt lietotājam papildus maksājumus.”⁴² Papildus minētajam gadījumos, kad lietotājs nav izdarījis maksājumus saskaņā ar aktiem par nelikumīgu elektroenerģijas lietošanu piegādātājam ir tiesības, iepriekš brīdinot, pilnīgi vai daļēji atstēgt lietotāja elektroietais. „Tādējādi normatīvajā aktā nav noteikta līguma izbeigšana tiesas ceļā strīdus situācijā, kā tas ir privāttiesiskajos darījumos, un nav arī paredzēta aprēķinātā maksājuma piedziņa tiesas ceļā, kas dotu elektroenerģijas lietotājam iespēju aizsargāt savas tiesības civilprocesālā kārtībā.”⁴³

Tiesas ieskatā arī tad, „ja par elektroenerģijas lietošanu ir noslēgts līgums, šāds nosacījums neliecina par līdzēju vienlīdzīgumu, kā tas ir noteikts VPIeL 89.pantā attiecībā uz publiskās personas slēgtajiem privātajiem līgumiem.”⁴⁴

Lai gan lietā Senāts konkrēti nenorāda, vai līgumi, kas tiek slēgti par elektroenerģijas piegādi uzskatāmi par publisko tiesību līgumiem vai privāttiesiskiem līgumiem, no konstatētās neatbilstības VPIeL 89.pantā noteikajam izriet, ka līgums, kas tiek slēgt par elektroenerģijas piegādi starp klientu un piegādātāju, ir uzskatāms par publisko tiesību līgumu.

Jautājums par publisku vai privātu līgumu tiek aktualizēts lietās, kas saistītas ar publiskā iepirkuma procedūru un tās rezultātā noslēgto līgumu. No publisko iepirkumu regulējuma izriet, ka publiskas personas darbība publiskās iepirkuma procedūras organizēšanas laikā līdz iepirkuma līguma noslēgšanai atzīstama par darbību publisko tiesību jomā savukārt pēc iepirkuma līguma noslēgšanas valsts pārvaldes darbība klasificējama kā darbība privāto tiesību jomā.

Šādus apsvērumus savā 2011.gada 7.jūnija spriedumā norāda Administratīvā rajona tiesa lietā Nr.A420612510, kas ierosināta pēc SIA „L&T” pieteikuma par pienākuma uzlikšanu rīkot iepirkumu procedūru par atkritumu savākšanas un transportēšanas pakalpojuma nodrošināšanu Limbažu novadā un Cēsu novadā (administratīvā akta izdošanu), kā arī izbeigt 2008.gada 16.decembrī starp Cēsu novada pašvaldību un SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas

⁴¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005. gada 25. janvāra lēmuma lietā Nr. SKA-87 10.2.apakšpunkts

⁴² Turpat

⁴³ Turpat

⁴⁴ Turpat

organizācija” noslēgto līgumu par atkritumu apsaimniekošanu un 2009.gada 1.decembrī starp Limbažu novada pašvaldību un SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” noslēgto līgumu par atkritumu apsaimniekošanu.

Lietas ietvaros SIA „L&T” lūdza uzlikt pienākumu pašvaldībām rīkot iepirkuma procedūru par atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu iegādi un izbeigt līgumus, kas noslēgti starp pašvaldībām un pašvaldību dibinātu SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija”.

Administratīvā rajona tiesa spriedumā norāda, ka pēc grozījumiem Atkritumu apsaimniekošanas likumā, „kad tika noteikts pienākums atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniedzēju izvēlēties iepirkumu procedūras rezultātā, noslēgtie līgumi ir atzīstami par privāto tiesību līgumiem, jo publiskajiem iepirkumiem ir divpakāpju sistēma. Proti, pašvaldības rīcība publisko tiesību jomā beidzas ar iepirkuma līguma noslēgšanu, jautājumi, kas saistīti ar noslēgtā iepirkuma līguma izpildi, uzskatāmi par pašvaldības darbību privāto tiesību jomā.”⁴⁵ Papildus minētajam tiesa norāda, ka „nav nozīmes apstāklim, ka faktiski iepirkuma procedūra netika rīkota. Jo fakts, ka konkrētajā gadījumā pastāv izņēmums no vispārējās kārtības iepirkumu procedūras organizēšanā, nepadara noslēgto līgumu par publiski tiesisku.”⁴⁶

Administratīvās apgabaltiesas 2008.gada 9.jūnija lēmumā lietā Nr.A42517806 par Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 8.aprīļa lēmumu, ar kuru nolemts izbeigt tiesvedību administratīvajā lietā, Kristīnes Jarinovskas pieteikumā par publiski tiesisku attiecību satura konstatēšanu, atteikuma sniegt informāciju atzīšanu par prettiesisku, pienākuma uzlikšanu valsts sabiedrībai ar ierobežotu atbildību „Bulduru dārzkopības vidusskola” un valsts sabiedrībai ar ierobežotu atbildību „Rīgas pārtikas ražotāju vidusskola” sniegt pieprasīto informāciju un morālā kaitējuma atlīdzināšanu, tiesa analizē starp K.Jarinovsku un valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Bulduru dārzkopības vidusskola” un valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rīgas pārtikas ražotāju vidusskola” pastāvošo tiesisko attiecību dabu.

Lēmumā tiesa, atsaucoties uz juridisko literatūru, norāda, ka ir atzīts, ka arī „komersants, kuram ir piešķirta publiskā vara veikt darbības, regulējot individuālos gadījumus publisko tiesību jomā, var būt iestāde administratīvā procesa izpratnē (sk. *Jaurīte Briede. Administratīvais akts, Rīga: Latvijas Vēstnesis, 203, 77.lpp.*)”⁴⁷

Administratīvā apgabaltiesa secina, „ka valsts var darboties ar nolūku gūt peļņu, tai var piederēt savi uzņēmumi vai uzņēmumu daļas, tad šajos gadījumos valsts uzņēmumu darbība ir pakārtota privātajām tiesībām.”⁴⁸

⁴⁵ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūnija sprieduma lietā Nr.A420612510 38.punkts

⁴⁶ Turpat

⁴⁷ Administratīvās apgabaltiesas 2008.gada 9.jūnija lēmuma lietā Nr.A42517806 13.punkts

⁴⁸ Administratīvās apgabaltiesas 2008.gada 9.jūnija lēmuma lietā Nr.A42517806 17.punkts

Gadījumos, „kad privātpersona, šajā gadījumā VSIA „Bulduru dārzkopības vidusskola” un VSIA „Rīgas pārtikas ražotāju vidusskola”, attiecībā uz citu privātpersonu īsteno savas pilnvaras publisko tiesību jomā, tā ir iestāde APL izpratnē un tai ir jāievēro administratīvā procesa regulējums un principi. Pārējos gadījumos attiecīgās personas darbojas kā privāto tiesību subjekti, t.i., vispārīgi neveic publiski tiesisku funkciju, bet darbojas kā jebkurš cits privāts komersants, kamēr vien konkrētos gadījumos netiek veikta rīcība vai pieņemti lēmumu publisko tiesību jomā. Tātad par publisko tiesību subjektu privātpersona kļūst tikai tiktāl, ciktāl tai piešķirtas valsts (virskundzības) pilnvaras.”⁴⁹

Administratīvā apgabaltiesa lēmumā nesniedz skaidrojumu par tiesībām, kuras uzskatāmas par valsts (virskundzības) pilnvarām. Nozīmīgs šīs definīcijas skaidrojums ir EST lietā Nr.C-160/08, Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku.

Lietā EK lūdza EST konstatēt, ka, piešķirot neatliekamās medicīniskās palīdzības transporta un kvalificēta sanitārā transporta pakalpojumu publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesības bez pārskatāmības nodrošināšanas, bez uzaicinājuma iesniegt piedāvājumu publiskā iepirkuma procedūrā un nublicējot paziņojumu par piešķirtajiem līgumiem, Vācijas Federatīvā Republika nav izpildījusi tiesību aktos paredzētos pienākumus, kā arī nav ievērojusi brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvības principus, kas nostiprināti EKL 43. un 49.pantā.

Lietas pamatā bija Vācijas Federālās Republikas pašvaldību rīcība, slēdzot iepirkuma līgumus par neatliekamās medicīniskās palīdzības transporta vai kvalificēta sanitārā transporta pakalpojumu sniegšanu, bez attiecīga paziņojuma par iepirkuma procedūru publicēšanas. Atsevišķas pašvaldības publicēja paziņojumus par iepirkuma procedūrām nacionālā līmenī, pretēji tam, ka attiecīgā līgumcenas sliekšņa gadījumā bija jāpublicē paziņojums ES līmenī, dažas pašvaldības paziņojumus nublicēja vispār.

Atbildot uz EK aizrādījumiem, Vācijas Federatīvā Republika norādīja, ka uzdevumi, kurus uzticēts veikt valsts glābšanas dienestiem, tiek organizēti saskaņā ar publisko tiesību normām un ka to izpilde ietilpst valsts suverenitātes īstenošanā un nevar tikt kvalificēta kā „pakalpojumu publiskā iepirkuma līgumi”.

Nepiekrītot šādai interpretācijai, EK vērsās EST. Izskatot lietu EST spriedumā norādīja, ka „noteikumi attiecībā uz brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību neattiecas uz darbībām, kas dalībvalstī ir saistītas, pat ja tikai laiku pa laikam, ar valsts varas īstenošanu.”⁵⁰

⁴⁹ Administratīvās apgabaltiesas 2008.gada 9.jūnija lēmuma lietā Nr.A42517806 4.3.apakšpunkts

⁵⁰ EST sprieduma lietā Nr.C-160/08, Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku 73.punkts

Šāda atkāpe no pamatnoteikumiem par brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību EST ieskatā ir „jāinterpretē tā, lai tas būtu piemērojams tikai absolūtas nepieciešamības gadījumā to interešu aizsardzībai, ko šī tiesību norma ļauj aizstāvēt dalībvalstīm”.⁵¹

To, ka iepirkuma procedūru nepiemērošana valsts varas funkciju īstenošanā ir īpašs izņēmums apliecina ar tiesas pievienošanās ģenerālvokātes secinājumam, ka „dalība nozīmē ekskluzīvu tiesību, valsts varas privilēģiju vai koercitīvu pilnvaru pietiekami kvalificētu īstenošanu.”⁵²

Ņemot vērā lietas apstākļus un argumentus, uz kuriem atsaucas atbildētājs, EST izdara secinājumu, ka konkrētajā gadījumā norādītie dienesti nevis īsteno valsts varu, sniedzot neatliekamo medicīnisko palīdzību vai glābšanas darbus, bet gan sniedz atbalsta funkciju, kas neatbilst iepriekš paustajiem kritērijiem par valsts varas īstenošanu. Tiesa norāda, ka „attiecībā uz medicīniskās palīdzības transporta pakalpojumu sniedzēju tiesībām izmantot tādu aprikojumu, kā, piemēram, bākuguns vai sirēna, kā arī Vācijas ceļu satiksmes noteikumu kodeksā atzītajām viņu tiesībām prasīt dot ceļu, viņi, protams, atspoguļo dominējošo stāvokli, kādu valsts likumdevējs ir piešķīris veselības aizsardzībai salīdzinājumā ar vispārējiem ceļu satiksmes noteikumiem.”⁵³ Tomēr nevar uzskatīt, ka šādām tiesībām ir tieša un īpaša saikne ar dalību valsts varas īstenošanā, jo attiecīgajiem pakalpojumu sniedzējiem nav īpašas privilēģijas vai koercitīvas pilnvaras, kas neietilpst vispārējās tiesībās, lai nodrošinātu šo vispārējo tiesību ievērošanu, kas, kā lietas dalībnieki ir vienojušies, ietilpst policijas un tiesas kompetencē.⁵⁴

No iepriekš minētā sprieduma ir izdarāmi secinājumi ne tikai attiecībā uz gadījumiem, kad pieļaujama iepirkuma procedūras nepiemērošana, bet arī kādas darbības būtu atzīstamas par valsts varas īstenošanu. Valsts varas īstenošana saskaņā ar minēto spriedumu ir vien tad, ja pakalpojumu sniedzējam ir piešķirtas īpašas privilēģijas vai koercitīvas pilnvaras, kas nav brīvi pieejamas jebkurai privātpersonai, kā arī ir vērstas uz vispārējo tiesību ievērošanas nodrošināšanu.

Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāts 2011.gada 3.maija spriedumā lietā Nr.SK-173/2011, sakarā ar SIA „LKC” kasācijas sūdzību par Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesas kolēģijas 2009.gada 28.decembra spriedumu SIA „LKC” prasības lietā pret valsts a/s „Starptautiskā lidosta „Rīga”” ar trešo personu SIA „Damps” par valdes lēmuma atzīšanu par spēkā neesošu vērtē valsts akciju sabiedrības „Starptautiskā lidosta „Rīga”” sniedz skaidrojumu sabiedrības darbība publisko un privāto tiesību jomā. Tiesa norāda, ka akciju sabiedrība ir valsts kapitālsabiedrība, kas dibināta saskaņā ar VPIeL un Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkuma likuma izpratnē ir sabiedrisko pakalpojumu sniedzējs. Piemērojot Sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju iepirkumu likumu VAS „Starptautiskā lidosta „Rīga”” „nedarbojas vis privāto tiesību jomā, bet gan publisko tiesību jomā.”⁵⁵

⁵¹ EST sprieduma lietā Nr.C-160/08, Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku 76.punkts

⁵² Ģenerālvokātes secinājumu lietā Nr.C-160/08, Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku 58.punkts

⁵³ EST sprieduma lietā Nr.C-160/08, Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku 81.punkts

⁵⁴ EST sprieduma lietā Nr.C-160/08, Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku 82.punkts

⁵⁵ Augstākās tiesas Senāta 2011.gada 3.maija sprieduma lietā Nr.SK-173/2011 7.punkts

Tiesa norāda, ka VAS „Starptautiskā lidosta „Rīga”” „būdamā privāto tiesību juridiskā persona kā pasūtītāja ar likumu ir funkcionāli pakļauta Iepirkumu uzraudzības birojam publisko iepirkumu uzraudzības jomā. Īpašās pakļautības attiecības tikai valsts līgumu piešķiršanas jomā noteiktas, lai būtiski palielinātos caurskatāmības un nediskriminēšanas garantijas publisko institūciju, publisko institūciju uzņēmumu un tādu privāto tiesību juridisko personu darbībā, kas sniedz sabiedriskus pakalpojumus, pamatojoties uz īpašām vai izņēmuma tiesībām. To nevar pilnībā salīdzināt ar komersantu, kas rīkojas vienīgi savās komerciālās interesēs. Valsts a/s „Starptautiskā lidosta „Rīga”” īpašais tiesiskais stāvoklis (tiesību apjoms) atšķir to no citiem komersantiem.⁵⁶

Pastāvot šādiem apstākļiem, Senāts atzīst, ka visi jautājumi, kas saistīti ar konkursa organizēšanu un apstrīdēšanu prasītājam bija jārisina nevis civilprocesuālajā, bet gan administratīvi procesuālajā kārtībā. No tiesas sprieduma secināms, ka lidosta darbojas gan kā publisko tiesību subjekts, kura pamatmērķis ir uzticētā sabiedriskā pakalpojuma izpilde, gan kā privāttiesību subjekts jautājumos, kas nav saistīti ar sabiedriskā pakalpojuma izpildi.

No šajā nodaļā aplūkotajām tiesu prakses atziņām secināms tālāk minētais:

- (1) Tiks uzskatīts, ka publiskas personas kapitālsabiedrība darbojas publisko tiesību jomā, ja konstatējams, ka pusēm nav līdzvērtīgas tiesības vienoties par tiesībām un pienākumiem, iespējām izmantot tiesību aizsardzības līdzekļus un citām būtiskām darījuma sastāvdaļām un tas izriet no publiskas personas kapitālsabiedrībai normatīvajos aktos vai citādi piešķirtajām pilnvarām;
- (2) Tiktāl, ciktāl publiskas personas kapitālsabiedrība darbojas, realizējot valsts/ publiskās personas virskundzības pilnvaras, uzskatāms, ka attiecīgā publiskas personas dibinātā kapitālsabiedrība darbojas publisko tiesību jomā;
- (3) Valsts (virskundzības) pilnvaras saistāmas ar dalību valsts varas īstenošanā un nozīmē ekskluzīvu tiesību, valsts varas privilēģiju vai koercitīvu (piespiedu) pilnvaru īstenošanu;
- (4) Darbība publisko tiesību jomā atsevišķos gadījumos var izrietēt ne tikai no VPIeL, bet arī citiem normatīvajiem aktiem, ja privātpersonai uzticēta īpaša funkcija saskaņā ar citu normatīvo aktu tiek īstenota publisko tiesību jomā.
- (5) Šī aspekta praktiskā nozīme ir svarīga kontekstā ar publiskas personas atbildību par to kapitālsabiedrību darbību (skat. 3. nodaļas secinājumus).

⁵⁶ Augstākās tiesas Senāta 2011.gada 3.maija sprieduma lietā Nr.SK-173/2011 7.punkts

3. Publiskās personas zaudējumu atlīdzināšanas pienākums, veicot komercdarbību

Tiesu prakses analīze rāda, ka publiskās personas zaudējumu atlīdzināšanas pienākums, veicot komercdarbību, būs atkarīgs no tā, vai publiskās personas kapitālsabiedrība darbojas publisko, vai privāto tiesību jomā⁵⁷.

3.1. Zaudējumu atlīdzināšanas pienākums, ja publiskas personas kapitālsabiedrība darbojas privāto tiesību jomā

LR Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005. gada 9. augusta lēmumā lietā Nr. SKA-332 par Administratīvās apgabaltiesas 2005. gada 27. maija lēmumu, ar kuru atstāts negrozīts Administratīvās rajona tiesas tiesneses 2005. gada 6. aprīļa lēmums par atteikšanos pieņemt pieteikumu no SIA „O.L.I.-BALT LTD” par Rīgas domes un SIA „Rīgas ūdens” bezdarbību un zaudējumu piedziņu, tiesa vērtējusi publiskas personas – Rīgas domes – atbildību par tās nodibinātas kapitālsabiedrības darbību (bezdarbību).

Senāts nolēmumā norādījis, ka „administratīvo lietu departamenta ieskatā rajona tiesas tiesnese un apgabaltiesa pareizi ir secinājusi, ka konkrētajā gadījumā ir jāvērtē SIA “Rīgas siltums”, nevis Rīgas domes darbības (bezdarbības) juridiskā daba. Likums “Par pašvaldībām” uzskaita pašvaldības funkcijas, taču nenoteic, kādā veidā attiecīgā funkcija ir realizējama. No likuma 15. panta 1. punkta neizriet, ka pašvaldībai pašai būtu jānodarbojas ar ūdensapgādi, bet gan, ka pašvaldībai ūdensapgāde ir jāorganizē. Rīgas dome savu organizatorisko funkciju ir pildījusi, nodibinot pašvaldības uzņēmumu SIA “Rīgas ūdens” un nododot tās valdījumā ūdensvada un kanalizācijas tīklu. Tādējādi par zaudējumiem, ko, veicot komercdarbību, ir nodarījusi SIA “Rīgas ūdens”, vispirms atbild komercsabiedrība, nevis tās izveidotājs Rīgas dome. Tādējādi nepamatots ir blakus sūdzības arguments, ka apgabaltiesa nepamatoti nav izvērtējusi tiesiskās attiecības, kas izriet no pašvaldības pastāvīgās funkcijas nodrošināšanas, bet ir izvērtējusi SIA „Rīgas ūdens” tiesisko statusu”⁵⁸.

Interpretējot likuma “Par pašvaldībām” 7. pantu, kas paredz, ka pašvaldības autonomo funkciju izpildi organizē un par to atbild pašvaldība, Senāts atzinis, ka „ši norma nav interpretējama tādā veidā, ka gadījumā, ja pašvaldības izveidota komercsabiedrība, kam nodota attiecīgās funkcijas veikšana, izdara zaudējumus, tos sedz no pašvaldības nevis attiecīgās komercsabiedrības budžeta. Publiskā persona administratīvā procesa kārtībā atbild tikai par to, lai attiecīgā funkcija tiktu veikta, savukārt par zaudējumiem, ko veic komercsabiedrība, kam attiecīgās funkcijas veikšana ir nodota, atbild attiecīgā komercsabiedrība civiltiesiskā kārtībā (sal.: *Schmidt R., Seidel S. Allgemeines Verwaltungsrecht. Bremen: Verl. Rolf Schmidt, 5. Aufl. 2001, S. 294.-300.*). Kā pamatoti lēmumā norādījusi apgabaltiesa, SIA “Rīgas ūdens” konkrētajā gadījumā nerealizē savu

⁵⁷ Kritēriji, pēc kuriem tiek nošķirta publiskas personas kapitālsabiedrības darbība publisko un privāto tiesību jomā, ir aplūkoti 2.nodaļā.

⁵⁸ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 9.augusta lēmuma Nr.SKA-332 lietā Nr.A43125105 6.punkts

virskundzisko varu attiecībā pret trešajām personām, bet, veicot komercdarbību, nepienācīgas rūpības rezultātā nodara tām zaudējumus; līdz ar to atbildība par šādu nodarījumu saskaņā ar Civillikumu vērtējama kā prasījums, kas izriet no neatļautas darbības jeb delikta attiecībām”.⁵⁹

Ņemot vērā aplūkoto nolēmumos iekļautās atziņas, ir izdarāms secinājums, ka jautājumā par publiskas personas zaudējumu atlīdzināšanas pienākumu, veicot komercdarbību, tiesu prakse ir attīstījusies tādējādi, ka tiek skaidri nodalīta publiskās personas kā dalībnieka vai akcionāra un tās dibinātās kapitālsabiedrības atbildība par pēdējās veiktajām darbībām. Proti, praksē tiek realizēts Komerclikuma 137. pantā iekļautais princips, kas paredz, ka dalībnieks neatbild par sabiedrības saistībām, bet sabiedrība neatbild par dalībnieka saistībām, kā arī to, ka sabiedrība par savām saistībām atbild ar visu savu mantu. Līdz ar to, ja publiska persona savas normatīvajos aktos paredzētās funkcijas ir izvēlējusies pildīt, nodibinot kapitālsabiedrību, tās atbildība fiskālā ziņā tiek ierobežota ar kapitālsabiedrībā veiktā ieguldījuma apmēru, kurš pēc ieguldīšanas atbilstoši Komerclikuma 151. panta ceturtajai daļai kļūst par sabiedrības īpašumu un attiecīgi var tikt izmantots sabiedrības saistību, t.sk., piedzīto zaudējumu segšanai.

3.2. Zaudējumu atlīdzināšanas pienākums, ja publiskas personas kapitālsabiedrība darbojas publisko tiesību jomā

Gadījumā, kad publiskas personas kapitālsabiedrība darbojas publisko tiesību jomā, tā var tikt atzīta par iestādi Administratīvā procesa likuma izpratnē. Uz to norādījusi Administratīvā apgabaltiesa 2008. gada 9. jūnija nolēmumā lietā nr. A42517806. Proti, tiesa norādījusi, ka, lai arī publiskas personas dibināta komercsabiedrība atbilstoši Administratīvā procesa likuma 1. pantam ir uzskatāma par privātpersonu, „juridiskajā literatūrā ir atzīts, ka arī komersants, kuram ir piešķirta publiskā vara veikt darbības, regulējot individuālos gadījumus publisko tiesību jomā, var būt iestāde administratīvā procesa izpratnē (sk. *Jaurīte Briede. Administratīvais akts, Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2003, 77.lpp.*). ... Kā norādījis tiesībzinātnieks F.J.Paine – pastarpinātā valsts pārvalde ir pārvaldes uzdevuma īstenošana ar tiesisko patstāvīgiem pārvaldes subjektiem. Tā tiek īstenota ar publisko tiesību juridisko personu starpniecību: apvienībām, iestādēm un nodibinājumiem, kā arī ar privāto tiesību fiziskajām un juridiskajām personām. Tās ir personas un uzņēmumi, kurus valsts pārvalde ir pilnvarojusi veikt noteiktus uzdevumu [...]. Funkciju deleģēšana notiek ar likumu vai ar administratīvo aktu uz likuma pamata [...]. Pildot pārvaldes uzdevumus, starp pilnvaroto personu un trešajām personām pastāv publiski-tiesiskas attiecības (sk. *Paine F.J. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 23, 31.lpp.*).⁶⁰

Līdz ar to, ņemot vērā aplūkoto tiesu praksi, neapšaubāmi, publiskas personas kapitālsabiedrība nevar izvairīties no atbildības par zaudējumiem, ko tā nodarījusi, darbojoties publisko tiesību

⁵⁹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 9.augusta lēmuma Nr.SKA-332 lietā Nr.A43125105 7.punkts

⁶⁰ Administratīvās apgabaltiesas 2008.gada 9.jūnija lēmuma lietā Nr.A42517806 13.punkts

jomā. Tomēr, šajā gadījumā atbilstoši VPIeL 44. panta pirmajai daļai⁶¹ zaudējumu atlīdzināšanas pienākums vispirms gultos uz publiskās personas budžetu un tikai pēc tam uz tai piederošās kapitālsabiedrības budžetu. Aplūkotojā tiesu praksē šis jautājums gan sīkāk nav analizēts.

- (1) No aplūkotās prakses ir izdarāms secinājums, publiskas personas kapitālsabiedrībai darbojoties privāto tiesību jomā, publiskas personas atbildība par tai piederošās kapitālsabiedrības darbību ir norobežota. Respektīvi, kapitālsabiedrības par tās darbības vai bezdarbības rezultātā nodarītajiem zaudējumiem atbild ar savu budžetu.
- (2) Savukārt, ja publiskas personas kapitālsabiedrība darbojas publisko tiesību jomā un realizē publisko varu, tad pastāv risks, ka atbildība par šādas kapitālsabiedrības nodarītajiem zaudējumiem gulstas arī uz publiskās personas budžetu.
- (3) Tādējādi ir izdarāms secinājums, ka publiskai personai, izvēloties darboties kapitālsabiedrības formā, ir rūpīgi jāizvērtē, vai šī ir lietderīgākā un efektīvākā darbības forma, ņemot vērā faktu, ka publiskas personas kontroles iespējas pār kapitālsabiedrības darbību ir ierobežotas ar rīkojumu došanu akcionāru/ dalībnieku sapulces līmenī, taču atbildības apjoms atsevišķos gadījumos nebūs ierobežots. Izvēloties dibinot kapitālsabiedrību, publiska persona izvēlas darboties caur institūtu, kurš ir iznests laukā no valsts pārvaldes vienotās sistēmas, tādējādi padarot to grūtāk pārvaldāmu, kamēr atbildības apmērs par šāda salīdzinoši neatkarīga subjekta darbību virknē gadījumu nevar tikt norobežots.

⁶¹ VPIeL 44.pants. Zaudējumu atlīdzība deleģēšanas gadījumā

(1) Mantiskos zaudējumus un personisko kaitējumu, kas nodarīts trešajai personai, atlīdzina:

- 1) no valsts budžeta gadījumā, kad deleģēšana ir noteikta ar likumu vai Ministru kabineta noteikumiem;
- 2) no tās publiskās personas budžeta, pie kuras pieder deleģētājs, gadījumā, kad deleģēšana ir noteikta ar līgumu.

4. Sabiedrības tiesības uz informācijas atklātību samērojāmība ar publiskas personas komercnoslēpuma un citu ierobežotas pieejamības informācijas aizsardzību

Administratīvās apgabaltiesa vērtējusi sabiedrības tiesības uz informāciju tās 2008. gada 9. jūnija lēmumā lietā Nr. A42517806 par Administratīvās rajona tiesas 2008. gada 8. aprīļa lēmumu, ar kuru nolemts izbeigt tiesvedību administratīvajā lietā, Kristīnes Jarinovskas pieteikumā par publiski tiesisku attiecību satura konstatēšanu, atteikuma sniegt informāciju atzišanu par prettiesisku, pienākuma uzlikšanu valsts sabiedrībai ar ierobežotu atbildību „Bulduru dārzkopības vidusskola” un valsts sabiedrībai ar ierobežotu atbildību „Rīgas pārtikas ražotāju vidusskola” sniegt pieprasīto informāciju un morālā kaitējuma atlīdzināšanu.

Šajā nolēmumā tiesa norādījusi, ka, vērtējot pieprasītās informācijas saturu, ir jāņem vērā arī attiecīgās iestādes pastāvēšanas mērķis. „Kā norādījis F.J.Paine sākotnēji uz privāttiesībām pamatotas darbības mērķis bija atbrīvoties no publisku tiesību ievērošanas. Šis mērķis netika sasniegts. Tas atbilst arī valdošajam uzskatam, ka arī tad, ja pārvalde darbojas privāttiesiski, tai ir jāievēro pamattiesības. (Paine F.J. *Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 265.lpp.*) ... Administratīvā apgabaltiesa secina, ka valsts var darboties ar nolūku gūt peļņu, tai var piederēt savi uzņēmumi vai uzņēmumu daļas, tad šajos gadījumos valsts uzņēmumu darbība ir pakārtota privātajām tiesībām. Savukārt, ja valsts ar mērķi īstenot pārvaldes uzdevumu darbojas privāttiesiskas darbības formā, tad pārvaldes neiegūst privātautonomiju, jo privāttiesības tiek izmantotas publisko tiesību veidā. ... Administratīvās apgabaltiesas ieskatā valsts kapitālsabiedrība nevar būt atbrīvota no pienākuma sniegt informāciju par valsts budžeta līdzekļu izlietojumu. Kā norādījusi Satversmes tiesa demokrātiskas valsts pārvaldes funkcionēšanas neatņemama pazīme ir tās pārskatāmība un informācijas par valsts budžeta līdzekļu izlietojumu pieejamība. Pārvaldes iestādēm savā ikdienas darbā jāievēro un jāpiemēro cilvēktiesību normas, kas noteiktas Satversmē un citos likumos. Ikvienam cilvēkam saskaņā ar Satversmi ir tiesības būt informētam par valsts pārvaldes sistēmas institūciju darbību, lai pārlicinātos, ka tās efektīvi, godīgi un taisnīgi saskaņā ar likumiem, pilda sabiedrības uzticētās funkcijas (sk. Satversmes tiesas 1999.gada 6.jūlija spriedumu lietā Nr.04-02(99)).”⁶²

Informācijas pieejamības jautājums vērtēts arī LR Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2011. gada 12. janvāra lēmumā SKA-221/2011 lietā nr. SKA-221/2011 lietā Nr.A7041510 par Administratīvās rajona tiesas tiesneses 2010. gada 1. oktobra lēmumu, ar kuru atteikts pieņemt „Tautas balss” pieteikumu par Satiksmes ministrijas rīcību, nesniedzot atbildi uz iesniegumu pēc būtības par „airBaltic” zīmolu un ar to saistītajām preču zīmēm.

Tiesa savā lēmumā norādījusi, ka „akciju sabiedrībā „Air Baltic Corporation” Latvijas valsts ir viens no akcionāriem, tai pieder vairāk kā 50 procenti akciju. Līdz ar to, lai arī, kā tas izriet no likuma „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” 1.panta pirmās daļas 6.punkta, konkrētā akciju sabiedrība ir uzskatāma par privātu kapitālsabiedrību, apstāklim, ka tajā

⁶² Administratīvās apgabaltiesas 2008.gada 9.jūnija lēmuma lietā Nr.A42517806 17.punkts

kapitāla daļas pieder valstij, ir nozīme. Proti, tas, ka valsts ir viens no dalībniekiem kapitālsabiedrībā, nemaina apstākli, ka tā joprojām ir valsts, kas kā publisko tiesību juridiskā persona ir iesaistījusies privāttiesiskā darbībā jeb komercdarbībā (sk. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 87.pantu). Komercdarbība ir viena no formām, kādā valsts var darboties. Un apstākli, ka valsts savai darbībai ir izvēlējusies komercdarbības formu, „neaizved” šo darbības jomu no sabiedrības interešu loka. Nav pamata savstarpēji nošķirt sabiedrības interesi par valsts darbību valsts pārvaldes uzdevumu veikšanā no sabiedrības intereses par valsts darbību privāto tiesību jomā. Senāta ieskatā, tās abas ir vienlīdz leģitīmas, un interese par valsts darbību privāto tiesību jomā ir vērsta uz to pašu mērķu sasniegšanu kā interese par valsts pārvaldes funkciju veikšanu.”⁶³

Senāts minētajā lēmumā arī norādījis, „ka Iesniegumu likuma 1. pantā minētas, ka likuma mērķis ir veicināt privātpersonas līdzdalību valsts pārvaldē. Ņemot vērā gan tiesību saņemt atbildi pēc būtības jēgu un ar to sasniedzamos mērķus, gan arī apstākli, ka komercdarbība ir viena no iespējamām valsts darbības formām, Senāta ieskatā, tas arī nozīmē, ka sabiedrības līdzdalība valsts pārvaldē neaprobežojas tikai ar valsts pārvaldes funkciju veikšanu, bet aptver arī citas darbības, kuras veic valsts pārvalde.”⁶⁴

Secinājumi:

- (1) Apkopojot aplūkotās tiesu nolēmumos iekļautās atziņas, ir izdarāms secinājums, ka fakts, ka publika persona ir izvēlējusies veikt darbību privāto tiesību jomā, t.sk., nodibinot kapitālsabiedrību, principā neizved šo darbības jomu no sabiedrības interešu loka. Tiesības saņemt informāciju par līdzekļu izlietojumu valsts pārvaldē ir Satversmē nostiprinātās personu pamattiesības.
- (2) Ņemot vērā konstatētās problēmas attiecībā uz informācijas publiskošanu par publiskas personas kapitālsabiedrību darbību, būtu ieteicams pieņemt regulējumu, kurā publisku personu kapitālsabiedrībām tiek uzlikts pienākums regulāri publiskot noteiktu informāciju par tās darbību un līdzekļu izlietojumu. Tāpat būtu ieteicams izstrādāt saistošu skaidrojumu par komercnoslēpuma jēdzienu, lai novērstu kapitālsabiedrību nepamatotu atteikšanos publiskot tādu informāciju, kuru sabiedrībai ir tiesības zināt, aizbildinoties ar komercnoslēpumu.

⁶³ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2011. gada 12. janvāra lēmuma Nr.SKA-221/2011 lietā Nr.A7041510 14.punkts

⁶⁴ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2011. gada 12. janvāra lēmuma Nr.SKA-221/2011 lietā Nr.A7041510 15.punkts

5. Publisko iepirkumu procedūras piemērošanas nepieciešamība

Normatīvie akti skaidri nosaka gadījumus, kuros nepieciešams piemērot iepirkuma procedūras, paredzot arī atsevišķus izņēmumus, kad iepirkuma procedūras var netikt piemērotas. Praksē šādi gadījumi parasti saistīti ar nepieciešamību interpretēt un piemērot noteiktus principus, kuriem ir būtiska nozīme, lai izņēmumu pamatoti piemērotu. Tā kā vispusīgu principu interpretāciju nesniedz neviena iesaistītā institūcija, tā meklējama tiesu spriedumos.

Viens no spriedumiem, kuros formulēti principi par publisko iepirkumu procedūru piemērošanas nepieciešamību un uz kuriem Latvijas tiesas atsaucas savos spriedumos, ir EST spriedums lietā C-107/98 Teckal Srl v Comune de Viano. Spriedumā interpretēti jautājumi par iepirkuma līguma izpildes tiesību piešķiršanu bez iepirkuma procedūras publiskas personas kontrolē esošai personai. EST lietā C-107/98 Teckal Srl v Comune de Viano atzīst, ka normatīvo aktu nosacījumi par publiskajiem iepirkumiem principā jāpiemēro, tiklīdz pastāv vienošanās starp divām dažādām personām, tātad tiklīdz pastāv līgums. Izņēmuma gadījumā šāds līgums var tikt pielīdzināts iekšējam darījumam, ja ir ievēroti divi kumulatīvi kritēriji:

- a) līgumslēdzējietādei pār savu darījuma partneri jābūt līdzīgai kontrolei, kā pār pašas dienestiem;
- b) konkrētajam darījuma partnerim sava darbība pamatā jāveic līgumslēdzējietādes vai iestāžu labā, kas ir tās daļu turētāja.⁶⁵

Iekšējs darījums šaurākā nozīmē ir process, kurā publisko tiesību subjekts piešķir līgumu vienam no saviem dienestiem, kam nav atsevišķas juridiskas personas statusa. Plašākā nozīmē iekšēji darījumi var ietvert tādas situācijas, kurās līgumslēdzējas iestādes noslēdz līgumus ar tās kontrolētām sabiedrībām, kurām piemīt atsevišķas juridiskas personas statuss. Iekšējos darījumos plašākā nozīmē regulāri rodas jautājums par nodalīšanu, tas ir – vai attiecībā uz šiem darījumiem pastāv pienākums piemērot iepirkuma procedūru.

Attiecībā uz kontrolētām sabiedrībām netiek prasīta pilnīga kontrole, bet gan tāda, kas līdzīga savu dienestu kontrolei. Ar to jāsaprot tāda kontrole, kas līgumslēdzējas iestādei faktiski jebkurā brīdī ļauj īstenot savus ar sabiedrības interesēm saistītus mērķus.

Lai novērtētu, vai kapitālsabiedrība lielāko daļu savu darbību veic iestādes, kurai pieder tās kapitāla daļas, labā, ir jāņem vērā visas darbības, ko šis uzņēmums veic. Līgumslēdzējietādes piešķirtajam publiskā iepirkuma līgumam, neatkarīgi no tā, kas maksā par šīm darbībām – līgumslēdzēja iestāde vai sniegto pakalpojumu izmantotāji – un teritorijai, kurā darbības tiek veiktas, nav nozīmes. Gadījumā, ja sabiedrības kapitāla daļas pieder vairākām iestādēm, nosacījums par lielāko daļu darbību ir izpildīts, ja šis uzņēmums lielāko, izšķirošo daļu savu darbību veic nevis vienas vai otras iestādes, bet gan visu iestāžu labā.

⁶⁵ EST sprieduma lietā Nr.C-107/98 Teckal Srl v Comune de Viano 49.punkts

Iekšējos darījumos plašākā nozīmē EST norāda uz kolīziju starp principu par vienādu attieksmi pret publiskiem un privātiem uzņēmumiem (LESD 106.panta 1.punkts) un valsts pārvaldes tiesībām nodrošināt savu pienākumu veikšanu tikai ar saviem līdzekļiem, t.i., izmantojot iekšējos resursus un pakalpojumu sniegšanā neiesaistot juridiski neatkarīgas personas. Iekšējo resursu izmantošanas gadījumā valsts pārvalde nav pakļauta publisko iepirkumu un LESD 106.panta prasībām.

5.1. Kontrole pār darījuma partneri kā pār saviem dienestiem

Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments 2010.gada 29.marta lēmumā Nr.SKA-340/2010 lietā Nr.A42958509, vērtējot apstākļus lietā, kurā Limbažu novada dome, pamatojoties uz PIL 3.panta pirmās daļas 7.punktu⁶⁶, noslēdza līgumu ar SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” par apsaimniekošanas pakalpojumu sniegšanu, nerīkojot publiskā iepirkuma procedūru, norādījusi, ka līguma izpildes tiesības bez iepirkuma procedūras piemērošanas var tikt piešķirtas, ja iepirkuma līgumu slēdz par tādas institūcijas veiktajiem būvdarbiem vai piegādēm vai sniegtajiem pakalpojumiem, kura atrodas pilnīgā pasūtītāja kontrolē un kura galvenokārt veic būvdarbus vai piegādes vai sniedz pakalpojumus pasūtītājam.

Lietā tiesa secinājusi, ka „SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” kā pakalpojumu sniedzējs atrodas pilnīgā pasūtītāja kontrolē. Lai gan pasūtītājs ir Limbažu pašvaldība, kurai pieder vien 7,61% no SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” pamatkapitāla, saskaņā ar EST judikatūru kontroli pār SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” tā īsteno kopīgi ar citiem SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” dalībniekiem, kuri arīdzan ir pašvaldības”.⁶⁷

Iepriekš minētajam identisku lēmumu Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments pieņēma 2010.gada 9.aprīlī lietā Nr.SKA-349/2010 sakarā ar sabiedrības ar ierobežotu atbildību „L&T” blakus sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2010.gada 14.janvāra lēmumu, ar kuru atstāts negrozīts Administratīvās rajona tiesas tiesneses lēmums par atteikšanos pieņemt pieteikumu. Šajā gadījumā lietas pamatā bija Cēsu novada pašvaldības lēmums slēgt iepirkuma līgumu, nepiemērojot atklātu iepirkuma procedūru.

Tā kā abās lietās Senāts norādīja, ka bez SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” atbilstības PIL 3.panta pirmās daļas 7.punktam nepieciešams vērtēt arī tās

⁶⁶ Publisko iepirkumu likuma 3.panta pirmās daļas 7.punkta redakcija, kas bija spēkā lietas izskatīšanas laikā:
“(1) Šo likumu nepiemēro, ja pasūtītājs slēdz līgumu par:

...

3) *tādas institūcijas veiktajiem būvdarbiem vai piegādēm vai sniegtajiem pakalpojumiem, kura atrodas pilnīgā pasūtītāja kontrolē un kura galvenokārt veic būvdarbus vai piegādes vai sniedz pakalpojumus pasūtītājam*”

⁶⁷ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010.gada 29.marta lēmuma Nr.SKA-340/2010 lietā Nr.A42958509 12.punkts

pastāvēšanas atbilstību gadījumiem, kuros publiska persona ir tiesīga iesaistīties komercdarbībā, lieta tika nodota izskatīšanai Administratīvajai rajona tiesai.

Administratīvā rajona tiesa 2011.gada 7.jūlija spriedumā lietā Nr.A420612510 konstatēja, ka, „lai atzītu, ka sabiedrība atrodas pilnīgā pasūtītāja kontrolē (iestāde kontrolē sabiedrību tāpat kā savus dienestus), ir jāsecina, ka sabiedrība ir pakļauta tādai kontrolei, kas ļauj iestādei ietekmēt sabiedrības lēmumus, tostarp jābūt noteicošai ietekmei uz sabiedrības mērķiem un svarīgu lēmumu pieņemšanā (sk. Eiropas Kopienu tiesas 2005.gada 13.oktobra sprieduma lietā C-458/03 *Parking Brixen 65.punktu*, Eiropas Kopienu tiesas 2006.gada 11.maija sprieduma lietā C-340/04 *Carbotermo un Consorzio Alisei 36.punktu*).”⁶⁸

Tiesas ieskatā pasūtītāja kontroles noteikšanai „izšķirošas nozīmes nav pakalpojumu sniedzošā subjekta tiesiskajai formai. Proti, sabiedrības ar ierobežotu atbildību tiesiskā forma pati par sevi neizslēdz pietiekamas intensitātes kontroli un uzraudzību („kā pār saviem dienestiem”).”⁶⁹

Savukārt ietekme uz sabiedrības mērķiem izriet no apstākļa, ka „sabiedrības valde īsteno tās dalībnieku mērķi – nodrošināt sadzīves atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma sniegšanu tās dalībnieku teritorijās.”⁷⁰ „Sabiedrības dalībnieku sapulces un valdes attiecības ir uzticības attiecības. Līdz ar to jebkura pretēji sabiedrības dalībnieku interesēm īstenota valdes locekļa rīcība ir pamats valdes locekļa atsaukšanai no amata.”⁷¹ Fakts, ka valdes loceklis A.S. ir sabiedrības valdes loceklis kopš 1999.gada 2.februāra tiesas ieskatā „liecina par valdes rīcības atbilstību dalībnieku interesēm, tostarp sabiedrības stratēģiskajiem mērķiem un uzdevumiem.”⁷²

Vērtējot ietekmi uz sabiedrības mērķiem, tiesas ieskatā jānoskaidro, „vai sabiedrības kapitāls ir pieejams trešo personu līdzdalībai, jāvērtē, vai sabiedrības „atvēršana privātajam kapitālam” ir plānota vai paredzama. Proti, vai privātpersonu līdzdalība ir tiesiski iespējama, vai juridiski nenovēršama. Turklāt, ja trešā persona saskaņā ar statūtiem ir atvērta kapitālsabiedrība, tas pats par sevi liedz izpildīt izņēmuma kritēriju. Minētais faktors tiesas ieskatā ir būtisks, jo var nepamatoti pieļaut izvairīšanos no iepirkuma procedūras un konkurences ierobežošanu.”⁷³

Tiesa secina, ka, „sabiedrība ar savām darbībām nedemonstrē vēlmi piesaistīt privāto kapitālu, bet tieši pretēji aktīvi rīkojas, lai īstenotu sabiedrības mērķi – izveidot finansiāli dzīvotspējīgu ilgtermiņa risinājumu atkritumu apsaimniekošanas problēmām Ziemeļvidzemes reģionā.”⁷⁴

⁶⁸ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūnija sprieduma lietā Nr.A420612510 16.punkts

⁶⁹ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūnija sprieduma lietā Nr.A420612510 17.punkts

⁷⁰ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūnija sprieduma lietā Nr.A420612510 20.punkts

⁷¹ Turpat

⁷² Turpat

⁷³ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūnija sprieduma lietā Nr.A420612510 21.punkts

⁷⁴ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūnija spriedums lietā Nr.A420612510 24.punkts

Rezumējot visu iepriekš konstatēto, „tiesai nav pamata atzīt, ka konkrētajos faktiskajos apstākļos sabiedrības dalībnieku (pašvaldību) kontrole, ar kuras palīdzību tie varētu ietekmēt sabiedrības lēmumus, pār trešo personu nebūtu īstenota.”⁷⁵

5.2. Pakalpojumu sniegšana galvenokārt līgumslēdzējai iestādei

Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments 2010.gada 29.marta lēmumā Nr.SKA-340/2010 lietā Nr.A42958509 atzinis, ka „ir īstenojusies arī otra Publisko iepirkumu likuma 3.panta pirmās daļas 7.punkta faktiskā sastāva pazīme, saskaņā ar kuru pakalpojumu sniedzējs galvenokārt sniedz pakalpojumus pasūtītājam. Arī šīs pazīmes gadījumā ir jāvērtē nevis tas, kādu daļu no pakalpojumiem SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” sniedz Limbažu pašvaldībai, bet gan tas, kāda daļa no pakalpojumiem tiek sniegta SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” dalībniekiem kopumā. Tā kā SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” darbības mērķis ir sniegt atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumus Ziemeļvidzemes reģionā un tā kā SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” dalībnieki ir šā reģiona pašvaldības, tad Senāts secina, ka SIA „Ziemeļvidzemes atkritumu apsaimniekošanas organizācija” sniedz pakalpojumus galvenokārt saviem dalībniekiem, starp kuriem ir arī Limbažu pašvaldība.”⁷⁶

Attiecībā uz jēdziena „galvenokārt” Administratīvajai rajona tiesa 2011.gada 7.jūlija spriedumā lietā Nr.A420612510 norāda, ka „tā saturs ir skaidrots Eiropas Kopienu tiesas judikatūrā. Eiropas Kopienu tiesa nenoteic procentuālu sliksni vai jebkādu citu matemātisku aprēķinu būtiskas pakalpojuma sniegšanas daļas noteikšanā. Tieši pretēji no Eiropas Kopienu tiesu prakses ir secināms, ka nacionālām tiesām ir jāveic konkrēta attiecību veida analīze, savukārt dalības apmērs kā tāds nav noteicošs.”⁷⁷

„Tātad tiesas ieskatā būtisks ir tirgus orientācijas apjoms, tostarp cik liels ir tieši citām personām sniegto pakalpojumu apjoms. Proti, ir jānoteic, kādā veidā un kā labā attiecīgā sabiedrība veic savas darbības. Turklāt ir jāņem vērā faktiskās darbības, nevis darbības, kas ir iespējamās saskaņā ar likumu vai statūtiem.”⁷⁸

„Ņemot vērā minēto, tiesa atzīst, ka pašreizējos faktiskajos apstākļos trešās personas darbība ārpus tās dalībnieku robežām neizslēdz to, ka pamatā pakalpojums tiek sniegts dalībniekiem. Jo tiek īstenots sabiedrības uzdevums nodrošināt atkritumu apsaimniekošanu tās dibinātāju – pašvaldību

⁷⁵ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūnija spriedums lietā Nr.A420612510 24.punkts

⁷⁶ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010.gada 29.marta lēmuma Nr.SKA-340/2010 lietā Nr.A42958509 12.punkts

⁷⁷ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūnija spriedums lietā Nr.A420612510 25.punkts

⁷⁸ Turpat

teritorijās, tostarp mazajās pašvaldībās, kurās individuāli būtu apgrūtināta vai nesamērīgi dārga atkritumu apsaimniekošanas pakalpojuma saņemšana.⁷⁹

Vienlaikus tiesa atzīst, ka „abi kritēriji ir jāievēro nepārtraukti. Proti, jebkādu izmaiņu rezultātā, tostarp pieļaujot privātā kapitāla ieplūšanu sabiedrībā vai pieļaujot tādu tirgus orientācijas apjomu, kas no publiskā iepirkuma tiesību viedokļa pārkāpj noteikto sliekšni, var tikt atzīts, ka trešā persona vairs nepilda sabiedriskās nozīmes uzdevumus.”⁸⁰

5.3. Publiskai personai piederošas kapitālsabiedrības dibināšanas atbilstība VPIeL

Kā papildus vērtējamu apstākli, lai noteiktu, vai publiskai personai tiešām nav jāriko iepirkuma procedūra, jo pakalpojumu sniedzējs atbilst PIL 3. panta pirmās daļas 7. punkta prasībām, Senāts norādījis nepieciešamību izvērtēt, vai attiecīgā publiskas personas komercdarbība ir attaisnojama. Proti, tiesa norādījusi, ka gadījumā, „ja publiskās personas veiktajai komercdarbībai trūkst attaisnojuma un ja tādējādi pastāv bažas, ka neattaisnoti var tikt izkropļots tirgus, tad uz šādiem gadījumiem nav attiecināmi noteikumi, kas paredz vēl papildu konkurences ierobežojumus. Pie šādiem noteikumiem pieskaitāms arī Publisko iepirkumu likuma 3.panta pirmās daļas 7.punkts, kas paredz iespēju nerīkot iepirkuma procedūru”.⁸¹

Kritērijus par publiskai personai piederošas kapitālsabiedrības dibināšanu lūdzam skatīt šī nodevuma 1.nodaļā.

5.4. Iepirkuma procedūru nepiemērošana, ja līguma priekšmets ir valsts varas īstenošana

No augstāk minētajiem gadījumiem atšķirīga ir situācija, kurā publiskā iepirkuma noteikumi var netikt piemēroti, ja ar iepirkuma līgumu paredzēts nodot tādu funkciju īstenošanu, kuras uzskatāmas par valsts varas īstenošanu.

Jautājumu par publiskā iepirkuma noteikumu nepiemērošanu EST vērtējusi spriedumā lietā Nr.C-160/08, Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku.

Šajā lietā EK lūdza EST konstatēt, ka, piešķirot neatliekamās medicīniskās palīdzības transporta un kvalificēta sanitārā transporta pakalpojumu publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesības bez pārskatāmības nodrošināšanas, bez uzaicinājuma iesniegt piedāvājumu publiskā iepirkuma procedūrā un nepublicējot paziņojumu par piešķirtajiem līgumiem, Vācijas Federatīvā Republika nav izpildījusi tiesību aktos noteiktos pienākumus, kā arī nav ievērojusi brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvības principus, kas nostiprināti EKL 43. un 49.pantā.

⁷⁹ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūnija spriedums lietā Nr.A420612510 26.punkts

⁸⁰ Administratīvās rajona tiesas 2011.gada 7.jūnija spriedums lietā Nr.A420612510 27.punkts

⁸¹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010.gada 29.marta lēmuma Nr.SKA-340/2010 lietā Nr.A42958509 15.punkts

Lietas pamatā bija Vācijas Federālās Republikas pašvaldību rīcība, slēdzot iepirkuma līgumus par neatliekamās medicīniskās palīdzības transporta vai kvalificēta sanitāra transporta pakalpojumu sniegšanu, bez attiecīga paziņojuma par iepirkuma procedūru publicēšanas. Atsevišķas pašvaldības publicēja paziņojumus par iepirkuma procedūrām nacionālā līmenī, pretēji tam, ka attiecīgā līgumcenas sliekšņa gadījumā bija jāpublicē paziņojums ES līmenī, dažas pašvaldības paziņojumus npublicēja vispār.

Atbildot uz EK aizrādījumiem, Vācijas Federatīvā Republika norādīja, ka uzdevumi, kurus uzticēts veikt valsts glābšanas dienestiem, tiek organizēti saskaņā ar publisko tiesību normām un ka to izpilde ietilpst valsts suverenitātes īstenošanā un nevar tikt kvalificēta kā „pakalpojumu publiskā iepirkuma līgumi”.

Nepiekrītot šādai interpretācijai, EK vērsās EST.

EST norādīja, ka „atbilstoši EKL 45.panta pirmajai daļai, skatot to kopā ar EKL 55.pantu, noteikumi attiecībā uz brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību neattiecas uz darbībām, kas dalībvalstī ir saistītas, pat ja tikai laiku pa laikam, ar valsts varas īstenošanu⁸².

Tomēr EST spriedumā norāda, ka šī norma ir interpretējama šauri un atgādina, ka „EKL 45. un 55.pants kā atkāpe no pamatnoteikumiem par brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību ir jāinterpretē tā, lai tas būtu piemērojams tikai absolūtas nepieciešamības gadījumā to interešu aizsardzībai, ko šī tiesību norma ļauj aizstāvēt dalībvalstīm (skat. it īpaši 1988.gada 15.marta spriedumu lietā 147/86 Komisija/Grieķija, *Recueil*, 1637.lpp., 7.punkts; 2006.gada 30.marta spriedumu lietā C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, Krājums, I-2941.lpp., 45.punkts, un 2009.gada 22.oktobra spriedumu lietā C-438/08 Komisija/Portugāle, Krājums, I-0000.lpp., 34.punkts).”⁸³

Ģenerālvokāte savos secinājumos norāda, ka dalība valsts varas īstenošanā nozīmē „ekskluzīvu tiesību, valsts varas privilēģiju vai koercitīvu pilnvaru pietiekami kvalificētu īstenošanu.”⁸⁴

Izvērtējot visus lietas apstākļus, EST atzīst, ka medicīniskās palīdzības transporta pakalpojumu sniedzējiem ir piešķirtas tiesības izmantot bākugunis vai prasīt dot ceļu, un tas „protams, „atspoguļo dominējošo stāvokli, kādu valsts likumdevējs ir piešķīris veselības aizsardzībai salīdzinājumā ar vispārējiem ceļu satiksmes noteikumiem.”⁸⁵ „Tomēr nevar uzskatīt, ka šādām tiesībām ir tieša un īpaša saikne ar dalību valsts varas īstenošanā, jo attiecīgajiem pakalpojumu sniedzējiem nav īpašas privilēģijas vai koercitīvas pilnvaras, kas neietilpst vispārējās tiesībās, lai nodrošinātu šo vispārējo tiesību ievērošanu, kas, kā lietas dalībnieki ir vienojušies, ietilpst policijas

⁸² EST sprieduma lietā Nr.C-160/08 Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku 73.punkts

⁸³ EST sprieduma lietā Nr.C-160/08 Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku 76.punkts

⁸⁴ Ģenerālvokātes secinājumu lietā Nr.C-160/08 58.punkts

⁸⁵ EST sprieduma lietā Nr.C-160/08 Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku 81.punkts

un tiesas kompetencē (šajā ziņā skat. iepriekš minētos spriedumus lietā Komisija/Itālija, 39. punkts, un lietā Komisija/Portugāle, 44. punkts).”⁸⁶

Līdz ar to no EST sprieduma secināms, ka izņēmumi, kas saistīti ar valsts vara īstenošanu vai pienākumu īstenot valsts varu, pastāv tikai izņēmuma gadījumos, kad valsts vara tiek īstenota ar tiesām un īpašām vai koercitīvām pilnvarām. Katrā ziņā par valsts varas īstenošanu saskaņā ar EST praksi nav atzīstama atbalsta sniegšana valsts varas īstenošanai vai kāda viena pienākuma izpilde.

5.5. Kopsavilkums par nosacījumiem Publisko iepirkumu likuma 3.panta pirmās daļas 7.punkta piemērošanai

No iepriekš aplūkotā ir secināms, ka publiskām personām, piemērojot Publisko iepirkumu likuma 3.panta pirmās daļas 7.punktu, jāņem vērā šādi nosacījumi:

- (1) Līgumslēdzējai iestādei pār savu darījuma partneri jābūt līdzīgai kontrolei, kā pār pašas dienestiem. No tiesas atziņām secināms, ka galvenās pazīmes, lai noteiktu nosacījuma izpildi ir:
 - Kontrole var tikt īstenota kopā ar citiem publisko tiesību subjektiem;
 - Atvērta vai jaukta kapitālsabiedrība pati par sevi neatbilst kritērijiem;
 - Attiecīgajam publisko tiesību subjektam var piederēt tikai daļa no kapitālsabiedrības;
 - Viens no kontroles izpaušmes veidiem ir spēja ietekmēt kapitālsabiedrības mērķus un pieņemamos lēmumus;
 - Kapitālsabiedrība nedemonstrēt vēlmi piesaistīt privāto kapitālu;
 - Kapitālsabiedrība aktīvi rīkojas, lai īstenotu sabiedrības dibināšanas mērķi
- (2) Konkrētajam darījuma partnerim sava darbība pamatā jāveic līgumslēdzējai iestādei vai iestāžu labā, kas ir tās daļu turētāja. Tiesu atziņās paustās pazīmes nosacījuma izpildei:
 - Kapitālsabiedrība sniedz pakalpojumu dalībniekam vai dalībniekiem kopumā;
 - Vērā jāņem faktiskās darbības, nevis darbības, kuras iespējamas saskaņā ar likumu vai statūtiem.
- (3) Publiskai personai piederošas kapitālsabiedrības dibināšanas atbilstība VPIL. Nosacījuma izpildes pārbaudes pazīmes izriet no VPIL.
- (4) Publisko iepirkumu likuma nosacījumi var netikt piemērot, ja līguma priekšmets ir valsts varas īstenošana vai dalība valsts varas īstenošanā. Valsts varas īstenošana vai dalība valsts varas īstenošanā nozīmē ekskluzīvu tiesību, valsts varas privilēģiju vai koercitīvu (piespiedu) pilnvaru pietiekami kvalificēta īstenošana.
- (5) Augstāk minētās pazīmes un nosacījumi katrā konkrētā gadījumā ir vērtējami individuāli un jebkāds lēmums pieņemams tikai pēc rūpīgas visu apstākļu analīzes.

⁸⁶ EST sprieduma lietā Nr.C-160/08 Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku 82.punkts

- (6) Kopumā attiecībā uz publiskā iepirkuma jautājumiem ir izdarāms secinājums, ka joma ir pietiekami normatīvi regulēta, tai skaitā, Iepirkumu uzraudzības birojam izdodot attiecīgas vadlīnijas⁸⁷. Uzsverama ir nepieciešamība vadīties pēc jaunākajām Eiropas Savienības tiesu prakses atziņām šajā jomā, jo, kā redzams, Eiropas Savienības līmenī šis jautājums tiek detalizēti pētīts, nepārtraukti attīstot un precizējot iepirkumu jomā piemērojamos principus.

⁸⁷Iepirkumu uzraudzības biroja 2011.gada 15.novembra vadlīnijas "Iepirkumu vadlīnijas sabiedrisko pakalpojumu sniedzējiem"

6. Publiskas personas komercsabiedrības darbinieka rīcības tiesiskās sekas (iespējamā valsts varas funkciju izpilde)

Publiskas personas komercsabiedrības darbinieka rīcības tiesiskās sekas 2005.gada 25.janvāra lēmumā lietā Nr.SKA-87 par Administratīvās apgabaltiesas 2004. gada 7.decembra lēmumu, ar kuru atstāts negrozīts administratīvās rajona tiesas 2004. gada 19. oktobra lēmums par atteikšanos pieņemt Olgas Krasotkinas pieteikumu par elektroenerģijas nelikumīgu lietošanu no AS „Latvenergo” vērtējis Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments.

No minētā sprieduma secināms, ka svarīgs apstāklis publiskas personas komercsabiedrības darbinieka rīcības tiesisko seku izvērtēšanā ir tas, vai publiskas personas komercsabiedrība attiecīgā darbinieka personā darbojusies publisko vai privāto tiesību jomā. Senāts norādījis, ka „saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 87.panta pirmās daļas 2.punktu, ar kuru Administratīvā apgabaltiesa pamatojusi savu lēmumu, publiskā persona, sniedzot publiskos pakalpojumus, darbojas privāto tiesību jomā. Tomēr Administratīvo lietu departamenta ieskatā, šī tiesību norma nav interpretējama tādējādi, ka jebkuras tiesiskās attiecības, kas veidojas sakarā ar publiskā pakalpojuma sniegšanu būtu atzīstamas par privāttiesiskām attiecībām. Tāpēc katrā konkrētajā gadījumā ir noskaidrojami faktiskie apstākļi un vērtējama šo tiesisko attiecību daba (noteikumi vai vispārējie civiltiesisko darījumu nosacījumi), pakalpojuma sniegšanas uzsākšanas un izbeigšanas nosacījumi (pakalpojuma sniegšanas izbeigšana ar lēmumu vai civiltiesisku uzteikumu) un pārsūdzības iespējas (norāde uz tiesisko līdzekļu izmantošanu). Šie ir izšķirošie kritēriji pušu attiecību tiesiskās dabas noteikšanai (*sk. arī F.J.Paine Vācijas vispārīgas administratīvās tiesības. Vācijas administratīvā procesa likums. Rīga, 2002. 38.lpp*)”.⁸⁸

Pazīme, pēc kuras nošķirams publiskas personas komercsabiedrības darbinieka publiski tiesiskais vai privāttiesiskais raksturs, ir meklējama apstākļi, cik brīvi trešās personas var ietekmēt sadarbības nosacījumus. Proti, vai publiskas personas komercsabiedrībai vai tās darbiniekiem, veicot savu darbību, normatīvajos aktos ir piešķirtas tiesības uzlikt trešajām personām, ar kurām tās sadarbojas, obligātus pienākumus, un no otras puses, cik brīvi trešās personas var ietekmēt ar publiskas personas komercsabiedrību slēdzmo vienošanos noteikumus.

AS “Latvenergo” darbību elektroenerģijas nozarē reglamentē Ministru kabineta noteikumi, kuros valsts ir noteikusi elektroenerģijas piegādes un lietošanas nosacījumus, gan piegādātāja, gan lietotāja tiesības un pienākumus un atbildību par nosacījumu pārkāpšanu. Tiesa atzīst, ka pastāvēt šādam tiesiskajam regulējumam, „puses varētu iztikt pat bez savstarpēja līguma, jo valsts ar minētajiem noteikumiem ir skaidri izteikusi savu attieksmi un gribu jautājumā par elektroenerģijas

⁸⁸ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 25.janvāra lēmums Nr.SKA-87 lietā Nr.A7045304 9.punkts

piegādātāja un lietotāja attiecībām. Līdz ar to puses, slēdzot līgumu, nevar brīvi vienoties par līguma nosacījumiem, tās var tikai vienoties par līguma papildus nosacījumiem.”⁸⁹

Atbilstoši AS „Latvenergo“ darbības tiesiskajam regulējumam tā darbinieki var sastādīt aktus par elektroenerģijas lietošanas noteikumu pārkāpšanu un šāds akts ir spēkā arī tad, ja lietotājs atsakās to parakstīt. No tā tiesa secina, ka „AS „Latvenergo” darbinieku sastādītajam aktam tiek piešķirta publiska ticamība, kā tas ir attiecībā uz publisku personu sastādītiem aktiem, un darbiniekiem tiek piešķirtas tiesības vienpusēji aprēķināt lietotājam papildus maksājumus.”⁹⁰ Papildus minētajam tiesa konstatē arī piegādātāja tiesības pārtraukt elektroenerģijas piegādi, kas uzskatāma par līguma izbeigšanu. „Tādējādi normatīvajā aktā nav noteikta līguma izbeigšana tiesas ceļā strīdus situācijā, kā tas ir privāttiesiskajos darījumos, un nav arī paredzēta aprēķinātā maksājuma piedziņa tiesas ceļā, kas dotu elektroenerģijas lietotājam iespēju aizsargāt savas tiesības civilprocesālā kārtībā. Administratīvā departamenta ieskatā šādi noteikumi liecina par monopolista publiskās varas tiesībām.”⁹¹

Analizējot pušu tiesības elektroenerģijas piegādes jautājumos, tiesa norāda, ka tajos gadījumos, kad „par elektroenerģijas lietošanu ir noslēgts līgums, šāds nosacījums neliecina par līdzēju vienlīdzīgumu, kā tas ir noteikts Valsts pārvaldes iekārtas likuma 89.pantā attiecībā uz publiskās personas slēgtajiem privātajiem līgumiem. Vienlīdzīgumu un taisnīgu strīda izšķiršanu nenodrošina arī Noteikumos Nr.413 paredzētā iespēja lietotājam iesniegt piegādātājam iebildes par piegādātāja pilnvaroto darbinieku prasībām elektroenerģijas izmantošanas jomā.”⁹²

“Pastāvot šādam tiesiskajam regulējumam attiecībā uz elektroenerģijas lietošanu un ņemot vērā, ka šā pakalpojuma sniegšanas līguma nosacījumi izriet no Noteikumiem Nr.413, Administratīvo lietu departaments uzskata, ka AS “Latvenergo” darbinieki, sastādot aktu par elektroenerģijas nelikumīgu lietošanu un nelikumīgi izlietotās elektroenerģijas aprēķinu, darbojas kā varas pārstāvji.”⁹³

Apkopojot iepriekš minēto, ir izdarāmi šādi secinājumi:

- (1) Publiskas personas kapitālsabiedrības, kas principā ir privāttiesību subjekts, darbinieki konkrētās situācijās var tikt uzskatīti par publiskās varas pārstāvjiem.

⁸⁹ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 25.janvāra lēmums Nr.SKA-87 lietā Nr.A7045304 10.2.apakšpunkts

⁹⁰ Turpat

⁹¹ Turpat

⁹² Turpat

⁹³ Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005.gada 25.janvāra lēmuma Nr.SKA-87 lietā Nr.A7045304 11.apakšpunkts

- (2) Pazīme, pēc kuras nošķirams publiskas personas kapitālabiedrības darbinieka publiski tiesiskais vai privāttiesiskais raksturs, ir meklējama apstākli, cik brīvi trešās personas var ietekmēt sadarbības nosacījumus. Proti, vai publiskas personas komercsabiedrībai vai tās darbiniekiem, veicot savu darbību, normatīvajos aktos ir piešķirtas tiesības uzlikt trešajām personām, ar kurām tās sadarbojas, obligātus pienākumus, un no otras puses, cik brīvi trešās personas var ietekmēt ar publiskas personas komercsabiedrību slēdzmo vienošanos noteikumus.
- (3) Ar diviem minētajiem secinājumiem cieši saistīts ir publiskas personas un tai piederošās kapitālsabiedrības atbildības jautājums. Proti, kam iestājas atbildības pienākums situācijā, ja tiek konstatēts, ka publiskas personas kapitālsabiedrības darbinieks ir rīkojies kā publiskās varas pārstāvis., kas sīkāk ir aplūkots šī Starpziņojuma 3. nodaļā.

7. Jēdziena „tautsaimniecībā svarīgs objekts” piemērošana

No analizētās tiesu prakses izriet, ka jēdziena „tautsaimniecībā svarīgs objekts” saturs ir atvasināms no privatizācijas procesu reglamentējošajiem normatīvajiem aktiem.

Tā, piemēram, Administratīvā rajona tiesa 2007.gada 21.novembra spriedumā lietā Nr.A42473407, izvērtējot kopsakarā Valsts un pašvaldību īpašuma privatizācijas un privatizācijas sertifikātu izmantošanas pabeigšanas likuma 17.panta pirmo daļu un 6. panta trešo daļu, tiesa secinājusi, ka „likumdevējs:

- 1) ir noteicis tautsaimniecībai svarīgas nozares, kurās esošo valsts kapitālsabiedrību akcijas nav privatizējamas vai citādi atsavināmas;
- 2) ir paredzējis iespēju citos gadījumos Ministru kabinetam (vai pašvaldībai) ar savu lēmumu izlemt par valsts kapitālsabiedrības privatizāciju, izdodot administratīvo aktu,
- 3) izvērtēšanas kritērijs ir objekta nepieciešamību valsts pārvaldes funkciju veikšanai vai komercdarbības veikšanai.”⁹⁴

Līdz ar to ir secināms un iesakāms, ka:

- (1) Tiesas ieskatā jēdziena „tautsaimniecībā svarīgs objekts” saturs ir atvasināms no privatizācijas procesu reglamentējošajiem normatīvajiem aktiem, kur likumdevējs ir noteicis tautsaimniecībā svarīgas nozares.
- (2) Tiesa ir norādījusi uz diviem izvērtēšanas kritērijiem, lai konstatētu, ka objekts ir uzskatāms par tautsaimniecībā svarīgu:
 - (1) objekta nepieciešamība valsts pārvaldes funkciju veikšanai; vai
 - (2) objekta nepieciešamība komercdarbības veikšanai.
- (3) Ņemot vērā minēto, var secināt, ka par tautsaimniecībā svarīgu ir uzskatāms tāds objekts, kas valstij nepieciešams svarīgu sabiedrības interešu nodrošināšanai, vai nu darbojoties pārvaldes formā, vai arī komercdarbības formā.
- (4) Ņemot vērā VPIL 87. un 88. panta regulējumu, attiecībā uz otro kritēriju – objekts nepieciešams komercdarbības veikšanai, lai atzītu, ka objekts ir uzskatāms par tautsaimniecībā svarīgu, būtu nepieciešams konstatēt, ka attiecīgā komercdarbība atbilst kādam no VPIL 88. panta pirmajā daļā ietvertajiem kritērijiem.
- (5) Jēdziens „tautsaimniecībā svarīgs objekts”, mūsaprāt, ir cieši saistīts ar šī Starpziņojuma 8. nodaļā aplūkoto „vispārīga tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma” jēdzienu, tādējādi attiecībā uz šī jēdziena piemērošanu būtu ieteicams ņemt vērā arī nākamajā nodaļā izdarītos secinājumus, īpaši gadījumos, kad publiska persona piešķir finansējumu rīcībai ar tautsaimniecībā svarīgu objektu, neatkarīgi no tā, vai šī rīcība notiek caur publiskas personas iestādēm, vai kapitālsabiedrībām.

⁹⁴ Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 21.novembra sprieduma lietā Nr. A42473407 8.punkts

8. Jēdziena „vispārīgs tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojums” (*service of general economic interest*) piemērošana

EST jēdzienu “vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumus” (*service of general economic interest*) ir definējusi spriedumā lietā C-266/96 Corsica Ferries France SA (1998) ECR I -3949, 45.punktā norādot, ka pakalpojumi “ir ar vispārēju tautsaimniecisku nozīmi, ja šādiem pakalpojumiem, salīdzinājumā ar citu saimniecisko darbību, ir īpašas pazīmes.”

Detalizētu jēdziena „vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojums” skaidrojumu EST līdz šim nav sniegusi, jo, kā norādījusi EST Pirmās instances tiesa spriedumā lietā T-17/02 Fred Olsen (2005) ECR II-2031, 216. punktā, “dalībvalstīm ir liela rīcības brīvība attiecībā uz definīciju par to, kas atzīstams par pakalpojumu ar vispārēju tautsaimniecisku nozīmi. Tomēr EK var apstrīdēt definīciju, ko šiem pakalpojumiem sniedz dalībvalstis, tikai acīmredzamas kļūdas gadījumā”. Minētā sprieduma 166.punktā Pirmās instances tiesa arī norādīja, ka pilnvarojumam veikt vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu uzņēmumam ir jābūt sniegtam ar valsts varas izdotu tiesību aktu, jēdzienu „tiesību akts” tulkojot plaši un minētajā lietā attiecinot, piemēram, uz koncesiju, kā arī pakalpojumiem, kuru sniegšanu piedāvājusi tos sniedzošā sabiedrība.

EST spriedumā lietā C-41/90 Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH (1991) ECR – I1979, 21.punktā, ir atzinusi, ka par „uzņēmumu” ES konkurences tiesību kontekstā tiek uzskatīta jebkura organizācija, kura veic ekonomiskas aktivitātes, neatkarīgi no tās juridiskā statusa un finansējuma veida. Sekojoši, ES tiesību kontekstā vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu var sniegt jebkura organizācija, tai nav obligāti jābūt valstij piederošai kapitālsabiedrībai.

EST spriedumā lietā C-280/00 Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg (2003) ECR I-7747, 88.-93.punktā atzina, ka valsts veikta sabiedrības sniegto vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu finansēšana netiks uzskatīta par valsts atbalstu LESD 107.panta izpratnē, ja tiek izpildīti četri kumulatīvi kritēriji: 1) sabiedrībai, kura saņemt finansējumu, ir jābūt uzliktam skaidri definētam vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma sniegšanas pienākumam; 2) kritērijiem, uz kuru pamata tiek noteikts finansējuma apmērs, ir jābūt iepriekš noteiktiem objektīvā un caurspīdīgā veidā; 3) kompensācijas apmērs nedrīkst pārsniegt izdevumus, kuri saistīti ar vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma sniegšanu, ieskaitot saprātīgu peļņu; 4) ja sabiedrība, kura sniedz vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu, nav tikusi noteikta publiskas iepirkuma procedūras rezultātā, kura atļautu izvēlēties tādu pakalpojumu sniedzēju, kurš spēj nodrošināt pakalpojuma sniegšanu par mazākajām iespējamajām izmaksām, nepieciešamās kompensācijas apjoms ir noteikts, pamatojoties uz tādu izmaksu analīzi, kuras sagaidāmas tipiskai sabiedrībai, kura tiek labi pārvaldīta un kurai ir adekvāts aprīkojums.

Balstoties uz aplūkoto judikatūru, ir izdarāmi šādi secinājumi par jēdziena „vispārīgs tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojums” (*service of general economic interest*):

- (1) „Vispārīgas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma” definīcija ir būtiska ES valsts atbalsta regulējuma kontekstā. Proti, atbilstoši LESD 107. pantam, publiskas personas veikta

- vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu finansēšana netiks uzskatīta par valsts atbalstu.
- (2) Publiskas personas veikta kapitālsabiedrības sniegto vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu finansēšana netiks uzskatīta par valsts atbalstu LESD 107. panta izpratnē, pastāvot šādām četrām kumulatīvām pazīmēm: 1) sabiedrībai ir skaidri definēts pienākums sniegt vispārīgas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu; 2) finansējums ir ticis piešķirts objektīvā un caurspīdīgā veidā; 3) sabiedrības noteiktās kompensācijas apmērs nedrīkst pārsniegt izdevumus, kas saistīti ar attiecīgā pakalpojuma sniegšanu; 4) ja pakalpojumu sniedzējs netiek noteikts publiskā iepirkuma ceļā, publiskai personai ir jānodrošina mehānisms, saskaņā ar kuru sabiedrībai maksājamās kompensācijas apjoms ir noteikts, pamatojoties uz tādu izmaksu analīzi, kuras sagaidāmas tipiskai sabiedrībai, kura tiek labi pārvaldīta un kurai ir adekvāts aprīkojums.
 - (3) Vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojums, atbilstoši ES tiesas judikatūrai, ir tāds pakalpojums, kam, salīdzinājumā ar citu saimniecisko darbību, ir īpašas pazīmes. Detalizētāku definīciju Eiropas Savienības tiesa nav sniegusi, atzīstot dalībvalstu rīcības brīvību, šo pakalpojumu definēšanā, tomēr, nosakot, ka valsts definīcija var tikt apstrīdēta acīmredzamas kļūdas gadījumā.
 - (4) Pilnvarojumam veikt vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu ir jābūt sniegtam ar valsts varas izdotu tiesību aktu, jēdzienu „tiesību akts” tulkojot plaši, t.sk., uz līguma pamata un tml.
 - (5) Ņemot vērā Eiropas Savienības tiesībās atzīto „uzņēmuma” definīciju (skat. 9. nodaļas secinājumus), tiek atzīts, ka vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumus var sniegt jebkura organizācija, tai nav obligāti jābūt valstij piederošai kapitālsabiedrībai, tā var būt arī cita veida organizācija, piemēram, aģentūra, vai arī privāttiesību subjekts.
 - (6) Secinājumus par publiskā iepirkuma procedūras piemērošanas nepieciešamību, izvēloties pakalpojumu sniedzēju, lūdzam skatīt Starpziņojuma 5. nodaļā.
 - (7) Valstī būtu jābūt noteiktām kompetentajām institūcijām, kuras drīkst definēt, kas ir uzskatāms par vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu, kā arī skaidri noteiktam mehānismam, kura institūcija un kādas procedūras ceļā izvēlas subjektus, kuriem tiek uzticēta šādu pakalpojumu sniegšana. Tāpat arī būtu jābūt centralizētam regulējumam attiecībā uz finansējuma piešķiršanas, kā arī pakalpojuma kompensācijas noteikšanas metodiku, lai tā atbilstu ES valsts atbalsta piešķiršanas nosacījumiem.
 - (8) Gadījumā, ja publiska persona lemj par iesaistīšanos komercdarbībā, lai nodrošinātu vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma sniegšanu, tai jāpārlicinās, ka tas atbilst kādam no VPIL 88. panta pirmajā daļā ietvertajiem kritērijiem.

9. Publisko personu komercdarbības atbilstība Eiropas Savienības un nacionālajos tiesību aktos noteiktajai valsts atbalsta piešķiršanas kārtībai

EST spriedumā lietā C-118/85 *Commission v Italy* (1987) ECR-2599, 7. un 8.punktā ir atzinusi, ka valsts var rīkoties divējādi, pirmkārt, īstenojot valsts varu un prerogatīvas un, otrkārt, iesaistoties ekonomiskās aktivitātēs (piedāvājot tirgū preces un / vai pakalpojumus). Saskaņā ar EST pausto minētajā lietā, lai izvērtētu, kāda veida darbību katrā konkrētajā gadījumā valsts veic, nav būtiski, vai darbību veic valsts pati ar savas administrācijas palīdzību, vai arī to veic no valsts nošķirta organizācija, kura var būt valsts kontrolēta.

Savukārt EST spriedumā lietā C-41/90 *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH* (1991) ECR – I1979, 21.punktā, ir atzinusi, ka par „uzņēmumu” ES konkurences tiesību kontekstā tiek uzskatīta jebkura organizācija, kura ir iesaistīta ekonomiskās aktivitātēs, neatkarīgi no tās juridiskā statusa un finansējuma veida”.

Sekojoši, no EST judikatūras izriet, ka ES valsts atbalsta piešķiršanas nosacījumi ir attiecināmi uz jebkuru organizāciju, neatkarīgi no tās juridiskā statusa un finansējuma veida, ja vien šī organizācija nepilda tikai valsts varas funkcijas un prerogatīvas (par valsts varas funkcijām un prerogatīvām EST ir atzinusi aktivitātes, kuras, cita starpā, ir saistītas ar armiju un policiju; gaisa satiksmes kontroles sistēmu uzturēšanu un uzlabošanu; piesārņojuma uzraudzību; kriminālsodu izpildīšanas sistēmas organizēšanu, finansēšanu; dzelzceļa infrastruktūras būvniecības finansēšanu un uzraudzību). Tātad, valsts kapitālsabiedrība, kura nepilda tikai valsts varas funkcijas un prerogatīvas, var tikt atzīta par valsts atbalsta saņēmēju LESD 107.panta izpratnē.

Tāpat jāņem vērā, ka, saskaņā ar EST paustajām atziņām, valsts kapitālsabiedrība var būt ne vien valsts atbalsta saņēmēja, bet arī valsts atbalsta sniedzēja. Proti, EST spriedumā lietā C-482/99 *France v Commission* (2002) ECR I-4397 ir atzinusi, ka valsts kapitālsabiedrību līdzekļi ir valsts līdzekļi, jo valsts var kontrolēt šos līdzekļus (jāņem vērā, ka valsts atbalsta sniegšana var izpausties ļoti dažādos veidos, arī kā aktīvu pārdošana par pazeminātu cenu, garantiju sniegšana, investīciju veikšana).

Gadījumos, kad valsts (arī ar valstij piederošo kapitālsabiedrību starpniecību) veic iemaksu sabiedrības kapitālā, piešķir sabiedrībai aizdevumu vai iegādājas sabiedrības kapitāla daļas, minēto darbību veikšana saskaņā ar EST judikatūru var tikt atzīta par valsts atbalsta veikšanu. Lai noteiktu, vai minētās darbības uzskatāmas par valsts atbalsta sniegšanu, saskaņā ar EST lemto spriedumā C-305/89 *Italy v Commission* (1991) ECR I-1603, 19.punktā, ir jāizvērtē, vai identiskā situācijā privāts investors būtu rīkojies tāpat, kā valsts.

Par EST judikatūru attiecībā uz valsts veiktu sabiedrības sniegto vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu finansēšanu skat. iepriekš, sadaļu „Jēdziena „sabiedriskais pakalpojums” piemērošana”.

Tādējādi, no aplūkotās judikatūras izriet šādi secinājumi, kurus publiskai personai jāņem vērā attiecībā uz valsts atbalsta jautājumiem:

- (1) Par „uzņēmumu” Eiropas Savienības konkurences tiesību kontekstā tiek uzskatīta jebkura organizācija, kura ir iesaistīta ekonomiskās aktivitātēs, neatkarīgi no tās juridiskā statusa un finansējuma veida.
- (2) Valsts kapitālsabiedrība, kura nepilda tikai valsts varas funkcijas un prerogatīvas var tikt atzīta par valsts atbalsta saņēmēju LESD 107.panta izpratnē. Par valsts varas funkciju un prerogatīvu pildīšanu šajā kontekstā Eiropas Savienības tiesa ir atzinusi, cita starpā tādas aktivitātes, kuras, cita starpā, ir saistītas ar armiju un policiju; gaisa satiksmes kontroles sistēmu uzturēšanu un uzlabošanu; piesārņojuma uzraudzību; kriminālsodu izpildīšanas sistēmas organizēšanu, finansēšanu; dzelzceļa infrastruktūras būvniecības finansēšanu un uzraudzību.
- (3) Gan publiskai personai pašai, gan arī publiskas personas kontrolētām kapitālsabiedrībām, iesaistoties jebkāda veida ekonomiskās aktivitātēs sadarbībā ar privātiem investoriem, ir jāizvērtē šādu darbību atbilstība valsts atbalsta piešķiršanas noteikumiem, jo publiskas personas kapitālsabiedrība Eiropas Savienības tiesību kontekstā var tikt kvalificēta ne tikai kā valsts atbalsta saņēmēja, bet arī kā valsts atbalsta sniedzēja.
- (4) Lai noteiktu, vai situācijas, kad publiska persona (arī ar tai piederošu kapitālsabiedrību starpniecību) veic iemaksu sabiedrību kapitālā, piešķir aizdevumus vai iegādājas kapitāla daļas, nav kvalificējama kā valsts atbalsts, ir nepieciešams izvērtēt, vai identiskā situācijā privāts investors būtu rīkojies tāpat, kā valsts.
- (5) Ņemot vērā faktu, ka publiska persona, darbojoties gan caur tās iestādēm, gan arī caur publiskas personas kapitālsabiedrībām var tikt kvalificēta kā valsts atbalsta sniedzējs, ir nepieciešams centralizēti regulēt, pēc kādas metodikas publiskas personas kapitālsabiedrībām būtu jāizvērtē to ieguldījumu veikšana un finansējuma piešķiršana citām personām, lai pārlicinātos par tirgus investora principa ievērošanu to darbībā. Minētais būtu attiecināms arī uz gadījumiem, kad publiska persona piešķir finansējumu tai piederošām kapitālsabiedrībām. Piemērotā forma varētu būt instrukcijas izdošana par Komerccarbības valsts atbalsta likuma piemērošanu.

10. Publisko personu komercdarbības atbilstība Eiropas Savienības un nacionālajos tiesību aktos noteiktajiem tirgus dalībnieku apvienošanās principiem

EST spriedumā lietā C-41/90 Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH (1991) ECR – I1979, 21.punktā, ir atzinusi, ka par „uzņēmumu” ES konkurences tiesību kontekstā tiek uzskatīta jebkura organizācija, kura veic ekonomiskas aktivitātes, neatkarīgi no tās juridiskā statusa un finansējuma veida. Sekojoši, valsts kapitālsabiedrības, kuras veic ekonomiskas aktivitātes, ir pakļautas ES tirgus dalībnieku apvienošanās noteikumiem.

Līdzīgi arī Administratīvā apgabaltiesa 2010.gada 11.novembra spriedumā lietā Nr.A43004109 norādījusi, ka „arī publisko tiesību persona (neatkarīgi no tās padotības formas, struktūras, funkcijām vai finansējuma), darbojoties kādā konkrētajā tirgū (proti, veicot saimniecisko darbību), ir atbildīga un tai ir pienākums ievērot Konkurences likuma normas”.⁹⁵

Saskaņā ar EK lemto lietā IV/M.097 Pechiney/Usinor (1991.gada 24.jūnijs), gadījumā, ja apvienojas divas vai vairāk vienai valstij piederošas kapitālsabiedrības, darījums tiks uzskatīts par iekšēju restrukturizāciju, nevis apvienošanos, ja vien nav iespējams konstatēt, ka minētās kapitālsabiedrības bija atšķirīgu ekonomisko vienību sastāvdaļa un tām bija neatkarīgas lēmumu pieņemšanas tiesības.

Par kapitāla daļu iegādi kā iespējamu valsts atbalsta piešķiršanu skat. iepriekš, sadaļu „Publisko personu komercdarbības atbilstība ES un nacionālajos tiesību aktos noteiktajai valsts atbalsta piešķiršanas kārtībai”.

Tādējādi, ņemot vērā iepriekš aplūkotās tiesu prakses atziņas, ir izdarāmi šādi secinājumi, kas publiskām personām jāņem vērā, iesaistoties komercdarbībā, vai veicot ekonomiska rakstura aktivitātes citā formā:

- (1) Publiskas personas, neatkarīgi no tā, vai tās veic ekonomiskas aktivitātes kapitālsabiedrības formā, vai citā, ir pakļautas ES tirgus dalībnieku apvienošanās noteikumiem; „Uzņēmuma” definīciju Eiropas Savienības konkurences tiesību kontekstā lūdzam skatīt 9. nodaļā.
- (2) Apvienojoties divām vai vairākām vienai valstij piederošām kapitālsabiedrībām, darījums tiks uzskatīts par iekšēju restrukturizāciju, nevis apvienošanos, ja vien nebūs iespējams konstatēt, ka minētās kapitālsabiedrības bija atšķirīgu ekonomisko vienību sastāvdaļa, kurām ir bijušas neatkarīgas lēmumu pieņemšanas tiesības.

⁹⁵ Administratīvās apgabaltiesas 2010.gada 11.novembra sprieduma lietā Nr.A43004109

Analizē izmantotā tiesu prakses saraksts

Nr.	Nolēmums
1.	LR Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 29. marta lēmums lietā Nr. SKA-340/2010 par Administratīvās apgabaltiesas 2010. gada 11. janvāra lēmumu, ar kuru atstāts negrozīts Administratīvās rajona tiesas 2009. gada 12. novembra lēmums par tiesvedības izbeigšanu lietā starp SIA „L&T” un Limbažu pilsētas domi par atkritumu apsaimniekošanas pakalpojumu sniegšanu.
2.	LR Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2011. gada 12. janvāra lēmums lietā Nr. SKA-221/2011 par Administratīvās rajona tiesas tiesneses 2010. gada 1. oktobra lēmumu, ar kuru atteikts pieņemt „Tautas balss” pieteikumu par Satiksmes ministrijas rīcību, nesniedzot atbildi uz iesniegumu pēc būtības par „airBaltic” zīmolu un ar to saistītajām preču zīmēm.
3.	LR Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005. gada 9. augusta lēmums lietā Nr. SKA-332 par Administratīvās apgabaltiesas 2005. gada 27. maija lēmumu, ar kuru tika atstāts negrozīts Administratīvās rajona tiesas tiesneses 2005. gada 6. aprīļa lēmums par atteikšanos pieņemt pieteikumu no SIA „O.L.I.-BALT LTD” par Rīgas domes un SIA „Rīgas ūdens” bezdarbību un zaudējumu piedziņu.
4.	LR Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2005. gada 25. janvāra lēmums lietā Nr. SKA-87 par Administratīvās apgabaltiesas 2004. gada 7.decembra lēmumu, ar kuru atstāts negrozīts administratīvās rajona tiesas 2004. gada 19. oktobra lēmums par atteikšanos pieņemt Olgas Krasotkinas pieteikumu par elektroenerģijas nelikumīgu lietošanu no AS „Latvenergo”.
5.	Administratīvās apgabaltiesas 2008. gada 9. jūnija lēmums lietā Nr. A42517806 par Administratīvās rajona tiesas 2008. gada 8. aprīļa lēmumu, ar kuru nolemts izbeigt tiesvedību administratīvajā lietā, Kristīnes Jarinovskas pieteikumā par publiski tiesisku attiecību satura konstatēšanu, atteikuma sniegt informāciju atzišanu par prettiesisku, pienākuma uzlikšanu valsts sabiedrībai ar ierobežotu atbildību „Bulduru dārzkopības vidusskola” un valsts sabiedrībai ar ierobežotu atbildību „Rīgas pārtikas ražotāju vidusskola” sniegt pieprasīto informāciju un morālā kaitējuma atlīdzināšanu.
6.	Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010.gada 9.aprīļa lēmums lietā Nr. SKA – 349/2010, sakarā ar sabiedrības ar ierobežotu atbildību L&T blakus sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2010.gada 14.janvāra lēmumu, ar kuru atstāts negrozīts Administratīvās rajona tiesas tiesneses 2009.gada 24.septembra lēmums par atteikšanos pieņemt pieteikumu.
7.	Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Civillietu departamenta 2011.gada 3.maija spriedums lietā SKC – 173/2011, sakarā ar SIA „LKC” kasācijas sūdzību par Rīgas apgabaltiesas Civillietu tiesas kolēģijas 2009.gada 28.decembra spriedumu SIA „LKC” prasības lietā pret valsts akciju sabiedrību „Starptautiskā lidosta Rīga”.
8.	Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2011.gada 30.marta rīcības sēdes lēmums lietā SKA – 220/2011, sakarā ar O.Galanderu un SIA „Alto” kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2010.gada 25.oktobra spriedumu administratīvajā lietā, kas ierosināta, pamatojoties uz O.Galanderu un SIA „Alto” pieteikumu par Ministra kabineta 2008.gada 2.jūlija rīkojuma Nr.374 atcelšanu un labvēlīga administratīvā akta izdošanu.
9.	Administratīvās apgabaltiesas 2009.gada 9.jūnija spriedums lietā Nr.42428107, kas ierosināta, pamatojoties uz O.Galanderu un SIA „Alto” pieteikumu par Ministra kabineta 2007.gada 10.janvāra rīkojuma Nr.18 (protokols Nr.3.) „Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas

	Valsts ceļi” akcijas” atcelšanu.
10.	Eiropas Savienības Tiesas spriedums un ģenerālvokāta secinājumi lietā Nr.C-160/08, Eiropas Komisija pret Vācijas Federatīvo Republiku, 2010.
11.	Eiropas Savienības Tiesas spriedums un ģenerālvokāta secinājumi lietā Nr.C-107/98, Teckal Srl v Comune de Viano, 1999.
12.	Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 2.oktobra spriedums lietā Nr.42428107, kas ierosināta, pamatojoties uz O.Galanderu un SIA „Alto” pieteikumu par Ministru kabineta 2007.gada 10.janvāra rīkojuma Nr.18 (protokols Nr.3.) „Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas Valsts ceļi” akcijas” atcelšanu.
13.	Administratīvās apgabaltiesas 2009.gada 13.janvāra spriedums lietā Nr.A42498507, kas ierosināta pamatojoties uz O.G. un sabiedrības ar ierobežotu atbildību pieteikumu par Ministru kabineta 2007.gada 21.februāra rīkojuma Nr.106 atcelšanu un labvēlīga administratīvā akta izdošanu, sakarā ar O.G un sabiedrības ierobežotu atbildību apelācijas sūdzību par Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 28.maija spriedumu.
14.	Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 25.septembra spriedums lietā Nr.A42487807, kas ierosināta, pamatojoties uz O.G. un SIA /nosaukums/ pieteikumiem par Ministru kabineta 2007. gada 28. marta rīkojuma Nr. 176 „Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamie īpašumi” kapitāla daļas” atcelšanu.
15.	Administratīvās apgabaltiesas 2009.gada 2.jūnija spriedums lietā Nr.A42487807, kas ierosināta, pamatojoties uz sabiedrības ar ierobežotu atbildību /nosaukums/ un O.G. pieteikumu par Ministru kabineta 2007.gada 28.marta rīkojuma Nr.176 atcelšanu, sakarā ar sabiedrības ar ierobežotu atbildību /nosaukums/ un O.G. apelācijas sūdzību par Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 25.septembra spriedumu.
16.	Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 28.decembra spriedums lietā Nr.A42475207, kas ierosināta pēc O.G. un sabiedrības ar ierobežotu atbildību /nosaukums/ pieteikuma par Latvijas Republikas Ministru kabineta 2006.gada 28.decembra rīkojuma Nr.1011 atcelšanu.
17.	Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 9.jūnija spriedums lietā Nr.A42480207, kas ierosināta pēc A/S /nosaukums/ 2007.gadā 23.aprīlī Administratīvajā rajona tiesā saņemtā pieteikuma par Latvijas Republikas Ministru kabineta 2007.gada 21.marta rīkojuma Nr.162 atcelšanu daļā par A/S /nosaukums/ privatizācijas ierosinājuma noraidīšanu, un labvēlīga administratīvā akta izdošanu.
18.	Administratīvās apgabaltiesas 2009.gada 26.jūnija spriedums lietā Nr.A42480207, kas ierosināta, pamatojoties uz akciju sabiedrības /nosaukums/ pieteikumu par Ministru kabineta 2007.gada 21.marta rīkojuma Nr.162 atcelšanu daļā par akciju sabiedrības /nosaukums/ privatizācijas ierosinājuma noraidīšanu un labvēlīga administratīvā akta izdošanu, sakarā ar Ministru kabineta apelācijas sūdzību par Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 9.jūnija spriedumu.
19.	Administratīvās rajona tiesas 2008.gada 16.septembra spriedums lietā Nr.A42485406, kas ierosināta, pamatojoties uz sabiedrības ar ierobežotu atbildību (turpmāk - SIA) „/nosaukums/” pieteikumu par Ministru kabineta 2006.gada 1.augusta rīkojuma Nr.574 „Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Latvijas valsts mērnieks” kapitāla daļas” atcelšanu un labvēlīga administratīvā akta izdošanu.
20.	Administratīvās rajona tiesas 2007.gada 21.novembra spriedums lietā Nr.A42473407, kas ierosināta,

	pamatojoties uz sabiedrības ar ierobežotu atbildību „/nosaukums/” pieteikumu par Ministru kabineta (turpmāk – atbildētājs) 2006.gada 28.decembra rīkojuma Nr.1012 atcelšanu.
21.	Administratīvās apgabaltiesas 2010.gada 11.novembra spriedums lietā Nr.A43004109, kas ierosināta, pamatojoties uz Rīgas brīvostas pārvaldes pieteikumu par Konkurences padomes 2009.gada 24.marta lēmuma Nr.E02-8 (protokols Nr.11, 2.§) „Par lietas izpētes izbeigšanu daļā un pārkāpuma konstatēšanu, tiesiskā pienākuma un naudas soda uzlikšanu daļā Lietā Nr.2249/08/05/25” atcelšanu.
22.	Administratīvās rajona tiesas 2011. gada 7. jūnija spriedums lietā Nr.A420612510, kas ierosināta, pamatojoties uz SIA „L&T” pieteikuma par pienākuma uzlikšanu rīkot iepirkuma procedūru par atkritumu savākšanas un transportēšanas pakalpojumu nodrošināšanu Limbažu novadā un Cēsu novadā (administratīvā akta izdošana).
23.	Eiropas Savienības Tiesas spriedums lietā Nr. C-266/96 Corsica Ferries France SA, 1998.
24.	Eiropas Savienības Pirmās instances tiesa spriedums lietā Nr. T-17/02 Fred Olsen, 2005.
25.	Eiropas Savienības Tiesa spriedums lietā Nr. C-41/90 Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH, 1991.
26.	Eiropas Savienības Tiesa spriedums lietā Nr. C-280/00 Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg, 2003.
27.	Eiropas Savienības Tiesa spriedums lietā Nr. C-324/07 Coditel Brabant, 2008.
28.	Eiropas Savienības Tiesas spriedums lietā Nr. C-118/85 Commission v Italy, 1987.
29.	Eiropas Savienības Tiesa spriedums lietā Nr. C-482/99 France v Commission, 2002.
30.	Eiropas Savienības Tiesas spriedums lietā Nr. C-305/89 Italy v Commission, 1991.
31.	Eiropas Komisijas lēmums lietā Nr. IV/M.097 Pechiney/Usinor, 1991.