

Publicēts: Jurista Vārds > 29.08.2006 34 (437) > Skaidrojumi. Viedokļi

Valsts un privātā partnerība publiskā iepirkuma kontekstā

LL.M. (Cambridge) Daimārs Škutāns, zv.advokāta palīgs, sadarbībā ar *Spilbridge & Partners*



Foto: no personiskā arhīva

attīstības aģentūras (LIAA) partnerības nodaļa. Ik pa laikam plašsaziņas līdzekļos parādās kāda ziņa par kādas pašvaldības vēlmi uzbūvēt kādu infrastruktūras objektu ar VPP palīdzību. VPP ietvaros, piemēram, ir iecerēts īstenot Ventspils pilsētas un rajona policijas pārvaldes administratīvā kompleksa būvniecību.⁴ LIAA sadarbībā ar četrām pašvaldībām ir uzsākusi VPP pilotprojektu izstrādi.⁵

Šādas publiskā sektora aktivitātes privātais sektors tomēr nav uztvēris ar gaidīto sajūsmu. Pēdējo divu gadu laikā Latvijā ir bijušas vairākas starptautiskas un labi apmeklētas VPP vēltītas konferences, kas liecina par privātā sektora interesi iesaistīties VPP projektos, taču izskatās, ka līdz privātā sektora gandarījumam par publiskā sektora piedāvāto VPP īstenošanas vidi vēl ir patālu. Par to liecina arī īstenoto VPP projektu samērā neizteiksmīgā bilance- ducis koncesijas līgumu un atsevišķi projekti, kā "Arēnas Rīga" celtniecība vai SIA "Rīgas pilsētbūvnieks" veiktā daudzstāvu dzīvojamu māju celtniecība Dreiliņos, kuros saskatāmi atsevišķi VPP projektu elementi.

Var piekrist Ekonomikas ministrijas secinājumam, ka VPP sekmīgu īstenošanu kavē arī pieredzes un vispārējs zināšanu trūkums par VPP.⁶ Autors jau agrāk arī ir atzīmējis, ka VPP īstenošanu, visticamāk, kavēs privatizācijas ietvaros pastrādātās blēdības, kas ļaudīs var radīt skepsi pret VPP un vērtēt to kā kārtējo valsts nozagšanas mehānismu.⁷ Vispārējās korupcijas gaisotnes dēļ arī publiskā sektora pārstāvji var būt atturīgi uzsākt VPP projektus, lai nepakļautu sevi liekām tādu institūciju kā KNAB vai Valsts kontrole pārbaudēm. Tomēr viens no būtiskākajiem klupšanas akmeņiem šobrīd ir tas, ka publiskais sektors nav gādājis par pienācīgu tiesisko vidi VPP īstenošanai. Ja līdz šim vairuma publikāciju par VPP mērķis ir bijis skaidrot VPP būtību, īpaši nepievēršoties VPP tiesiskā regulējuma analīzei,⁸ tad šā raksta galvenais mērķis ir pievērsties tieši VPP tiesiskajam regulējumam, izgaismot atsevišķus būtiskākos trūkumus, kā arī izvirzīt iespējamus risinājumus.

VPP ir dažādi īstenošanas modeļi, un katram no tiem atbilst konkrēts tiesisks režīms. Sagaidāms, ka Latvijā piemērotākie VPP modeļi varētu būt tie, kuru ietvaros īstenojams publiskais iepirkums

vai koncesija. Šajā rakstā VPP īstenošanas tiesiskais režīms tiek galvenokārt vērtēts to tiesību normu kontekstā, kas regulē publisko iepirkumu, izņemot tās tiesību normas, kas regulē iepirkumu sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju vajadzībām. Vērtējumu koncesijas tiesiskajam regulējumam sniegt vēl ir pārāgri, jo jaunais Koncesiju likums vēl ir visai agrīnā likumprojekta stadijā.

Raksta sākumā konkretizēts VPP jēdziena saturs, kā arī īsumā raksturoti pasaulē izmantoti VPP modeļi un tiesiskais regulējums. Lielbritānijai ir visplašākā pieredze VPP projektu īstenošanā, tāpēc tieši Lielbritānijas pieredze raksta gaitā vairākkārt izmantota, lai uzskatāmi raksturotu VPP attīstības stadiju Latvijā. Raksta gaitā tiek atklāts, kā publiskais sektors politiskajā līmenī pauž atbalstu VPP, taču tajā pašā laikā pieņem tādas tiesību normas, kas nav pietiekamas VPP sekmīgai īstenošanai valstī, un dažkārt pat to bremzē.

II. Valsts un privātās partnerības būtība

VPP jēdziena saturs

Vispārīgi ar VPP saprot publiskā un privātā sektora sadarbību, kas pamatojas uz publiskā un privātā sektora starpā noslēgtu līgumu, kurā ir atrunāti sadarbības noteikumi un termiņš. Šīs sadarbības ietvaros kāds publiskais pakalpojums vai objekts tiek nodots privātajam sektoram, un sadarbības mērķis ir izmantot kā privātā sektora, tā arī publiskā sektora pieredzi un iespējas, lai sadarbības ietvaros sabiedrībai varētu tikt sniegti labāki publiskie pakalpojumi.⁹

Šādas sadarbības ietvaros, piemēram, valsts vai pašvaldība kā publiskā sektora pārstāvji var uzticēt privātajam sektoram uzbūvēt tādas sabiedrībai nepieciešamus objektus kā dzīvojamās mājas, skolas, ceļus vai tiltus, paredzot privātajam sektoram pienākumu pēc tam šos objektus attiecīgi apsaimniekot vai uzturēt zināmu laika periodu, līdz tie tiek nodoti atpakaļ publiskā sektora rīcībā vai paliek privātajam sektoram.

Principā arī klasiskajā publiskajā iepirkumā un privatizācijā ir saskatāma publiskā sektora un privātā sektora sadarbība, kuras rezultātā var mainīties sabiedrībai sniedzamo publisko pakalpojumu kvalitāte. Piemēram, publiskais sektors var īstenot publisko iepirkumu jauna tilta celtniecībai, kura īstenošanas rezultātā sabiedrībai tiek nodrošinātas ērtākas pārvietošanās iespējas, kas ir atzīstams par publisko pakalpojumu. Līdzīgi publiskais sektors var nodot privatizācijai ūdensapgādes uzņēmumu ar mērķi panākt augstākas kvalitātes ūdensapgādi. Tomēr, tā kā pirmajā gadījumā iepirkumu pilnībā finansē publiskais sektors un pēc iepirkuma pabeigšanas privātā sektora klātbūtne un atbildība projektā ir visai minimāla, bet privatizācijas gadījumā atkal publiskā sektora klātbūtne pakalpojumu sniegšanas procesā un arī atbildība ir minimāla, klasisko publisko iepirkumu un privatizāciju nemēdz ietvert VPP jēdzienā. Katrā gadījumā Ekonomikas ministrija kā publiskā sektora VPP virzītājspēks Latvijā klasisko publisko iepirkumu un privatizāciju neiekļauj VPP jēdzienā.¹⁰

Tādējādi precīzākai VPP izpratnei ar VPP būtu jāsaprot tāda publiskā un privātā sektora līgumiska un ilgtermiņa sadarbība, kas kā vienam, tā otram sektoram paredz ilgstošu klātbūtni projektā, kā arī sadala savstarpējos pienākumus un riskus atbilstoši katra sektora spējai tos vislabāk izpildīt un vadīt, ņemot vērā katra konkrētā VPP modeļa īpatnības, lai nodrošinātu sabiedrībai pēc iespējas labāku publisko pakalpojumu par visizdevīgāko cenu.

Šobrīd VPP kā tiesisks jēdziens jau ir lietots atsevišķos ārējos normatīvajos tiesību aktos. Piemēram, Publisko iepirkumu likuma 67.pants paredz, ka VPP gadījumos pakalpojumu līgumus var slēgt uz laiku līdz 30 gadiem, tomēr likums neatklāj, kas ir jāsaprot ar VPP. Domājams, ka tiesiskā noteiktība nav atzīstama par sasniegtu pietiekamā līmeni, ja VPP kā tiesiska jēdziena skaidrojums ir atrodamas tikai atsevišķos tiesībpolitikas dokumentos, tāpēc, ņemot vērā arī to, ka VPP kā jēdziens ir salīdzinoši mazpazīstams Latvijā, būtu ieteicams fiksēt šī jēdziena saturu ārējā normatīvajā tiesību aktā. Tas palīdzētu arī izvairīties no pārpratumiem ar VPP saistīto tiesību normu tulkošanā.

VPP modeļi

VPP tiek īstenota ar dažādu modeļu palīdzību, ko piemeklē un pielāgo pēc vajadzības. Piemēram, VPP īstenošanas modeļus var iedalīt pēc tā, kurš sektors nodrošina finansējumu vai kura sektora rīcībā attiecīgais objekts paliek pēc sadarbības beigām. Līdzīgi VPP var izšķirt sadarbības modeļus, kuros partnerība starp publisko sektoru un privāto sektoru ir balstīta tikai uz līgumiskām attiecībām, un modeļus, kuros partnerība noris atsevišķas sabiedrības ietvaros. Pirmajā gadījumā mēdz runāt par līgumisko VPP, bet otrajā gadījumā - par institucionālo VPP.¹¹

Publiskā un privātā partnera tiesību un pienākumu kopums nosaka, kādā tiesiskajā vidē attiecīgais VPP modelis tiek īstenots. Ja, piemēram, VPP modelis privātajam partnerim paredz projektēt tiltu, organizēt būvniecībai nepieciešamo finansējumu, uzbūvēt tiltu un pēc būvniecības beigām to apsaimniekot visa VPP ietvaros noslēgtā līguma darbības laikā, bet publiskā sektora pienākums ir līgumā noteiktajā kārtībā samaksāt privātajam partnerim noteiktu atlīdzību par šiem darbiem, tad šāda VPP modeļa īstenošanā būs piemērojamas tiesību normas, kas regulē publisko iepirkumu. Ja savukārt privātajam partnerim paredzētā atlīdzība par šādu darbu veikšanu ir tiesības ekspluatēt uzbūvēto tiltu, ko var arī papildināt privātā partnera tiesības iekasēt maksu no tilta lietotājiem, bet tilta projektēšanas un būvniecības finansēšanas, kā arī būvniecības, ekspluatācijas un būvniecības izmaksu atpelnīšanas risks ir jāuzņemas privātajam partnerim, tad šādā VPP modeļa īstenošanā būs piemērojamas tiesību normas, kas regulē koncesijas.¹² Tieši ieguldīto finanšu atpelnīšanas un ekspluatācijas riska nodošanu privātajam partnerim uzskata par galveno pazīmi koncesijas atšķiršanai no publiskā iepirkuma.¹³

Lai arī VPP ietvaros publiskais sektors vienmēr nodrošina sev tiesības attiecīgi kontrolēt privāto sektoru un tādējādi panākt nepieciešamo rezultātu arī ar dažādu sankciju palīdzību, sekmīgai VPP ir nepieciešams abpusējs izdevīgums, un VPP sekmīga īstenošana būs apdraudēta, ja kāda no pusēm centīsies izjaukt līdzsvaru. VPP ir līdzvērtīgu partneru sadarbība, un pēc VPP būtības kā publiskajam sektoram, tā privātajam sektoram būtu jācenšas radīt apstākļus sekmīgai VPP īstenošanai. Taču šķiet, ka Latvijā publiskais sektors vēl līdz galam nav nobriedis VPP īstenošanai, jo apzināti kultivē tādu tiesisko vidi, kas apgrūtina sekmīgu VPP īstenošanu dzīvē. Turpmāk rakstā izskaidrots, kā izpaužas esošās VPP tiesiskās vides trūkumi.

III. Latvija neievieš VPP vajadzīgās iepirkuma metodes

Lielbritānijā VPP projektos sarunu procedūra ir visplašāk izmantotā iepirkuma metode.¹⁴ Ar sarunu procedūru saprot tādu iepirkuma procedūru, kurā publiskais sektors kā pasūtītājs apspriežas ar paša izraudzītiem privātā sektora pārstāvjiem un ar vienu vai vairākiem no viņiem rīko sarunas par noslēdzamā līguma noteikumiem.¹⁵ Lielbritānijā VPP sarunu procedūra ir visplašāk izmantotā iepirkuma metode tāpēc, ka publiskā sektora un privātā sektora starpā pastāv vienprātība par to, ka VPP projektos ir nepieciešams elastīgums, un ir jābūt iespējai risināt dialogu.¹⁶ Šāda vajadzība izriet arī no pašas VPP būtības, saskaņā ar kuru publiskajam sektoram nevajadzētu jau no paša sākuma noteikt detalizētas tehniskas specifikācijas projektam, bet tā vietā pašauties uz privātā sektora priekšlikumiem un tehnisko risinājumu.¹⁷ Sarunu procedūras ietvaros šādu VPP izpratni ir iespējams īstenot.

Direktīvas ieviestas nepilnīgi

Latvijā sarunu procedūra kā iepirkuma metode pretēji Eiropas Kopienu (EK) Padomes direktīvas Nr. 93/37/EEK¹⁸ (Direktīva 93/37) prasībām netika pienācīgi ieviesta likumā "Par iepirkumu valsts un pašvaldību vajadzībām",¹⁹ un pretēji Parlamenta un Padomes direktīvai Nr. 2004/18/EK²⁰ (Direktīva 2004/18) arī jaunajā Publisko iepirkumu likumā²¹ šī iepirkuma metode nav pienācīgi ieviesta.

Direktīvas 93/37 7.panta otrās daļas (c) apakšpunkts piešķir pasūtītājiem tiesības izvēlēties sarunu procedūru kā iepirkuma metodi izņēmuma gadījumos, kad veicamo darbu raksturs un

saistītie riski neļauj iepriekš noteikt kopējo pasūtījuma summu. VPP projektos ir gandrīz neiespējami iepriekš noteikt kopējo pasūtījumu summu, jo publiskais sektors projekta sākumā nemaz īsti nezina, kas tieši projekta ietvaros būs jāpaveic, lai sasniegtu publiskajam sektoram vajadzīgo rezultātu, līdz ar to ar privātā sektora pretendentiem ir nepieciešamas sarunas, kuru rezultātā arī izkristalizējas vajadzīgais rezultāts un kopējā pasūtījuma summa. Tātad iepriekšminētās direktīvas 7.panta otrā daļa bija attiecīgi ieviešama likumā "Par iepirkumu valsts un pašvaldību vajadzībām", lai izveidotu tiesisku pamatu VPP īstenošanai Latvijā, taču tas netika izdarīts.

Direktīvas 2004/18 30.panta pirmās daļas (b) apakšpunkts satura ziņā ir līdzīgs iepriekšminētās Direktīvas 93/37 7.panta otrās daļas (c) apakšpunktam, taču šī direktīvas daļa arī nav ieviesta jaunajā Publisko iepirkumu likumā. Izvērtējot Publisko iepirkumu likuma 62.pantu, kas ievieš Direktīvas 2004/18 30.pantu, var secināt, ka direktīvas 30.panta pirmās daļas (b) apakšpunkts nav ieviests nevis kļūdas pēc, bet apzināti, jo pārējās direktīvas 30.panta daļas ir tikušas ieviestas Publisko iepirkumu likumā.

Papildus tam, ka Saeimas rīcība attiecībā uz sarunu procedūras nepienācīgu ieviešanu kā Direktīvas 93/37, tā Direktīvas 2004/18 kontekstā neliecina par publiskā sektora vēlēšanos sekmēt VPP projektu īstenošanu Latvijā, šāda Saeimas rīcība arī neatbilst Eiropas Kopienas tiesībām. Eiropas Kopienas dibināšanas līguma (EKL) 249.panta trešā daļa noteic, ka direktīva ir saistoša katrai dalībvalstij attiecībā uz sasniedzamo rezultātu.²² Direktīva 93/37 neparedzēja Latvijai izvēles tiesības neieviešot direktīvas noteikumus, kas attiecas uz sarunu procedūru. Arī Direktīva 2004/18 šādas izvēles tiesības Latvijai neparedz. Tā vietā Direktīvas 2004/18 30.pants paredz Latvijai pienākumu pielāgot iepirkumu metodes direktīvas prasībām. Saskaņā ar Eiropas Kopienas tiesas (EKT) judikatūru dalībvalstis nav tiesīgas ieviešot direktīvas nepilnīgi²³ vai izpildīt savus pienākumus selektīvi,²⁴ tāpēc secināms, ka, nepilnīgi ieviešot Direktīvas 2004/18 prasības attiecībā uz sarunu procedūru Publisko iepirkumu likumā, Latvija nepilda saistības, ko tā uzņēmas ar iestāšanos Eiropas Savienībā.

Pārsteidz arī tas, ka likumprojekta "Publisko iepirkumu likums" anotācijā²⁵ ir norādīts, ka likumprojekta 66.pants pilnībā atbilst Direktīvas 2004/18 30.pantam, kaut gan ir acīmredzams, ka Direktīvas 30.panta pirmās daļas (b) punkts likumprojektā nav iekļauts, un no Saeimas sēžu stenogrammām ir redzams, ka nevienā no likumprojekta lasījumiem Saeimā šāda situācija nav uzskatīta par problemātisku.

Korupcijas draudi nav attaisnojums

Pēc neoficiālas informācijas, sarunu procedūra ir ieviesta nepilnīgi korupcijas draudu dēļ, taču diez vai radušos situāciju var juridiski attaisnot ar centieniem mazināt korupcijas draudus publiskajā iepirkumā vai ar likumdevēja tiesībām ar likumu izlemt pasūtītāju vietā, kādas iepirkuma metodes ir pieejamas publiskajā iepirkumā. Šāds secinājums izriet no nesenā EKT sprieduma lietā *Sintesi SpA v Autorit? per la Vigilanza sui Lavori Pubblici*²⁶ (*Sintesi*).

Šīs lietas kontekstā Direktīvas 93/37 30.pants noteica, ka pasūtītājiem piedāvājuma izvēlē jāņem vērā viens no diviem kritērijiem: vai nu zemākā cena vai arī piedāvājums, kas ir saimnieciski visizdevīgākais. Itālijas tiesību normas savukārt noteica, ka pasūtītājiem nav izvēles tiesību starp abiem šiem kritērijiem visās iepirkuma metodēs. Tā vietā Itālijas tiesības noteica, ka, piemēram, atklāta konkursa gadījumā piedāvājuma izvēles kritērijs drīkst būt tikai zemākā cena, bet saimnieciski izdevīgākais piedāvājums drīkst būt par kritēriju koncesiju piešķiršanas gadījumā. Itālijas valdība EKT argumentēja, ka šādi gribējusi mazināt korupcijas draudus publiskajā iepirkumā un ka esot bijusi tiesīga ar likumu izlemt Itālijas pasūtītāju vietā, kādus pasūtījuma izvēles kritērijus piemērot. EKT noraidīja šos argumentus, un nosprieda, ka Direktīva 93/37 ir būvēta tā, lai pasūtītāji dalībvalstīs varētu salīdzināt dažādus piedāvājumus un izvēlēties vispiemērotāko, un šādu izvēli izdarīt, pamatojoties uz objektīviem kritērijiem. EKT nosprieda, ka, tikai saglabājot pasūtītājiem izvēles iespējas starp direktīvā noteiktajiem kritērijiem, pasūtītāji varēs izvēlēties vislabāko piedāvājumu, kas tādējādi sekmēs brīvu konkurenci. EKT nosprieda,

ka likumdevējs nedrīkst izdarīt izvēli pasūtītāju vietā attiecībā uz pieļaujamiem piedāvājuma izvēles kritērijiem.

Piemērojot analogiju nepilnīgi ieviestajai sarunu procedūrai Publisko iepirkumu likumā, jāsecina, ka arī Saeima nebija tiesīga izvēlēties Latvijas pasūtītāju vietā un nepiešķirt pasūtītājiem tiesības izmantot sarunu procedūru gadījumos, kad veicamo darbu raksturs un saistītie riski neļauj iepriekš noteikt kopējo pasūtījuma summu. Tieši tāpat kā *Sintesi* lietā Itālijas tiesību normas kavēja Itālijas pasūtītājus izvēlēties vislabāko piedāvājumu, tāpat arī Publisko iepirkumu likuma tiesību normas liedz Latvijas pasūtītājiem izvēlēties vislabāko piedāvājumu.

Nedz sarunu procedūra, nedz konkursa dialogs

Taisnības labad jāatzīmē, ka plašā sarunu procedūras izmantošana VPP projektos, jo īpaši Lielbritānijā, nav tikusi uztverta ar vispārēju akceptu. Tā, piemēram, EK Komisija pret šādu praksi Lielbritānijā sāka iebilst jau 2000.gadā, nosūtot Lielbritānijai attiecīgi motivētu viedokli,²⁷ un 2004.gada VPP veiktajā zaļajā grāmatā Komisija vēlreiz atgādināja, ka sarunu procedūra nav piemērojama tikai tāpēc, ka iepirkuma ietvaros paredzami sarežģīti finanšu un juridiskie aspekti, kas ir raksturīgi VPP projektiem.²⁸ Tādējādi var secināt, ka Komisija neatbalsta sarunu procedūras piemērošanu visos gadījumos, kad runa ir par VPP projektu, lai arī Lielbritānijas valdība uzskatīja, ka Komisija pārāk šauri interpretē noteikumus, ka pieļauj sarunu procedūras piemērošanu.²⁹ Cik zināms, EKT pagaidām nav bijusi izdevība spriest, vai Lielbritānijas valdības pozīcija sarunu procedūras plašajā piemērošanā VPP projektiem atbilst EK tiesību normām, taču arī šāda nevienprātība par sarunu procedūras piemērošanas pamatiem nevarēja būt par pamatu tam, lai sarunu procedūra netiktu ieviesta Latvijas likumos. Tā vietā, ja Latvijas valdībai rūpēja iespējamie pasākumi, ko EK Komisija varētu vērst pret Latviju sakarā ar sarunu procedūras plašo pielietošanu VPP projektos, tad saprātīgāk būtu bijis sekot Lielbritānijas valdības paraugam, kas apzinājās savas rīcības iespējamo nepareizību un tāpēc pilnībā ieviesa³⁰ Direktīvu 2004/18, kas paredz jaunu iepirkuma metodi- konkursa dialogu.

Ar konkursa dialogu saprot iepirkuma procedūru, kurā katrs kandidāts ir tiesīgs prasīt, lai tam ļauj piedalīties, un kurā pasūtītājs uzsāk dialogu ar procedūrā pielaiestajiem kandidātiem, kuru skaits nedrīkst būt mazāks par trīs, lai izstrādātu vienu vai vairākas pasūtītāja prasībām atbilstošas alternatīvas, tad aicinātu kandidātus iesniegt piedāvājumu un galu galā izvēlētos vispiemērotāko.³¹ Tādējādi šī iepirkuma metode paredz pasūtītājam iespēju apspriesties ar kandidātiem, kas ir būtiski VPP projektu sekmīgai īstenošanai, un šī iepirkuma metode ir tikusi speciāli izstrādāta īpaši sarežģītiem iepirkumiem, tāpēc tā varētu būt piemērota VPP īstenošanai Latvijā, taču šī iepirkuma metode vispār nav tikusi ieviesta Publisko iepirkumu likumā.

No likumprojekta "Publisko iepirkumu likums" anotācijas³² ir redzams, ka par pamatu konkursa dialoga neieviešanai bijuši grūti izprotamie šīs procedūras piemērošanas iemesli, kā arī citu valstu pieredze tā ieviešanā. Saeimas stenogrammas liecina, ka Saeimas deputāti pārsteidzošā vienprātībā likumprojekta 2.lasījumā noraidījuši Aizsardzības ministrijas parlamentārās sekretāres L.Mūrnieces priekšlikumus ieviest konkursa dialogu arī Latvijā.³³

Netiek apstrīdēts, ka saskaņā ar Direktīvas 2004/18 noteikumiem konkursa dialoga ieviešana Latvijas likumos tika atstāta Saeimas izvēlē, bet Saeimas izvēles sekas ir nekas cits kā VPP nolemība nīkuļošanai. Izvēloties neievieš konkursa dialogu Latvijā, VPP sekmīgai īstenošanai būtu saglabāta cerība, ja Saeima būtu pienācīgi ieviesusi sarunu procedūru, bet, tā kā tas netika pienācīgi izdarīts, Saeimas lēmums neievieš konkursa dialogu ir īpaši nelabvēlīgs VPP attīstībai Latvijā, jo šobrīd Publisko iepirkumu likumā nav paredzēta neviena no VPP īstenošanai piemērotākajām metodēm. Ja Direktīvas noteikumi par konkursa dialogu šķita nesaprotami, tad Latvijai bija lieliska iespēja uzlabot šo procedūru, ievērojot Direktīvas mērķus, taču tā vietā Saeima izvēlējās šo procedūru vienkārši neievieš pilnībā.

Apšaubāms publiskā sektora atbalsts VPP

Šobrīd situācija ir tāda, ka Publisko iepirkumu likumā nav pienācīgi ieviestas tieši tās iepirkuma metodes, kas būtu izmantojamas VPP projektu īstenošanai. Kamēr citās Eiropas Savienības dalībvalstīs jau izmanto jaunās iepirkumu metodes un plaši apspriež juridiskas nianšes, Latvijā uz šo procesu var noraudzīties vien no malas, jo publiskais sektors spītīgi mēģina izlīdzēties ar "vecajām" iepirkuma metodēm.

Iespējams, ka Latvijā atrodas kāds drosmīgs pasūtītājs, kas gana labi orientējas EK tiesībās un uzdrošinās uzsākt VPP projektu, izmantojot sarunu procedūru kā iepirkuma metodi, atsaucoties uz EKT izauklēto tiešās piemērojamības doktrīnu (*direct effect*) vai argumentējot netiešo piemērojamību (*indirect effect*), un varbūt pat Latvijas tiesas beidzot sadūšojas EKT uzdot jautājumu prejudiciāla nolēmuma pieņemšanai šajā sakarā. Taču iepriekš varbūt ir jāatbild uz citu jautājumu- vai valstij VPP vispār ir vajadzīgs un vai valsts ir sapratusi VPP pamatideju, ja reiz privātajam sektoram tiek piedāvāts apsvērt iesaistīties VPP šādā tiesiskā vidē. Turpmākajā raksta gaitā ir raksturoti arī citi tiesiski šķēršļi VPP sekmīgai īstenošanai Latvijā.

IV. Neskaidras iespējas noslēgt ilgtermiņa publiskos būvdarbu līgumus

VPP kā ilgtermiņa pakalpojums

Ievērojama daļa VPP projektu paredz būvniecību, kas bieži vien ir līguma priekšmeta būtiska daļa. Tomēr VPP projektu pirmsākumos Lielbritānijā kā publiskais sektors, tā arī privātais sektors saprata, ka šādos VPP projektos runa nav tikai par gada vai pāris gadu laikā izpildāmu būvniecības līgumu un secīgu būves nodošanu publiskajam sektoram. Tā vietā nozīmīgs jautājums ir arī par šādas būves ilgtermiņa uzturēšanu, apsaimniekošanu un galu galā arī būves izmantošanu publisku pakalpojumu sniegšanai. Līdz ar to Lielbritānijā VPP procesa dalībnieki secinājuši, ka VPP pēc būtības ir nevis infrastruktūras objektu būvniecības pasūtījums, bet drīzāk ilgtermiņa pakalpojumu iepirkums.³⁴

Domājams, ka tieši šī atziņa ir Publisko iepirkumu likuma 67.panta pamatā, kas paredz, ka VPP gadījumos pakalpojumu līgumus var slēgt uz laiku līdz 30 gadiem, ja noteiktais termiņš būtiski nepieciešams līguma pastāvēšanai un ja par to katrā konkrētā gadījumā lēmis Ministru kabinets. Lai arī šī tiesību norma liecina, ka valsts ir paredzējusi iespēju īstenot iepirkumu ar VPP palīdzību, šī tiesību norma tomēr var izrādīties nepietiekama tādu VPP projektu īstenošanai, kuros būvniecība ir līguma priekšmeta būtiska daļa.

Vai būvniecībā tikai īstermiņa VPP

Saskaņā ar Publisko iepirkumu likuma 1.panta 14.punktu ar publiskiem būvdarbu līgumiem saprot tādus iepirkuma līgumus, kuru priekšmets ir likuma 1.pielikumā minēto būvdarbu veikšana vai šo būvdarbu veikšana kopā ar būvprojektēšanu, kā arī jebkurš cits darījums, kura rezultātā pasūtītājs iegūst tiesības uz būvi, kas celta atbilstoši tā noteiktajām prasībām. Savukārt ar publiskiem pakalpojumu līgumiem saprot tādus iepirkuma līgumus, kuru priekšmets ir likuma 2.pielikumā minētie pakalpojumi. Turklāt, ja līguma priekšmets ir likuma 2.pielikumā minētie pakalpojumi un ja tajā iekļauta arī šā likuma 1.pielikumā minēto darbu veikšana, šādu līgumu uzskata par publisku pakalpojumu līgumu tikai tad, ja minēto darbu veikšana ir tikai līguma priekšmeta nebūtiskā daļa.

"Nebūtiskā daļa" kā vērtēšanas kritērijs ir ticis iedibināts ar EKT judikatūru, bet šī kritērija elementu noteikšana katrā konkrētā gadījumā ir atstāta dalībvalstu tiesu vērtējumam.³⁵ Publisko iepirkumu likums "nebūtisko daļu" kā vērtēšanas kritēriju arī nekonkretizē, tomēr doktrīnā ir izteikts viedoklis, ka darbu veikšanu nevajadzētu atzīt par nebūtisku līguma priekšmeta daļu, ja darbu vērtība pārsniedz sniedzamo pakalpojumu vērtību.³⁶ Šāda līguma ietvaros veicamo darbu un sniedzamo pakalpojumu daļas izvērtēšana gan var izrādīties pietiekami sarežģīta, jo VPP projektos atlīdzību par darbiem un pakalpojumiem privātais partneris parasti mēdz uztvert kā divus savstarpēji atkarīgus lielumus un dažādu iemeslu dēļ samierināties ar mazāku atlīdzību par

veicamajiem būvdarbiem, kompensējot to ar lielāku atlīdzību par sniedzamajiem pakalpojumiem. Tā rezultātā paredzamā naudas plūsma VPP projektā var likt domāt, ka runa ir par publisko pakalpojumu līgumu, kamēr patiesībā runa ir par publisku būvdarbu līgumu. Arī šo iemeslu dēļ likumā būtu ieteicams konkretizēt jēdziena "nebūtiska daļa" saturu.

Iepriekšminētā "nebūtiskās daļas" kritērija izpratne var tikt atzīta par pieņemamu, bet iepriekšminēto Publisko iepirkuma likuma tiesību normu tiesiskās sekas šobrīd ir tādas, ka gadījumā, ja iepirkuma līgums paredzētu ceļu, tiltu vai citu līdzīgu kapitālās celtniecības objektu būvniecību, tad šāds līgums diez vai varētu tikt atzīts par publisko pakalpojumu līgumu, jo diez vai šādu kapitālās celtniecības objektu apsaimniekošana un citu līgumā paredzēto pakalpojumu vērtība pārsniegtu šo objektu būvniecības izmaksas. Šādi līgumi būtu atzīstami par publiskajiem būvdarbu līgumiem, bet šo līgumu slēgšana līdz pat 30 gadiem Publisko iepirkumu līgumā nav paredzēta. Patiesībā Publisko iepirkumu likumā vispār nav noteikts laiks, uz kādu var noslēgt publisko būvdarbu līgumus, un tikai no tiesību normas, kas nosaka termiņu publisko pakalpojumu līgumiem, var nojaust, ka publisko būvdarbu līgumi nav slēdzami uz laiku līdz 30 gadiem.

Iespējams, ka varētu īstenot divus atsevišķus iepirkumus- vienu par būvdarbiem, bet otru par sniedzamajiem pakalpojumiem līdz pat 30 gadiem, taču šādā iepirkumā privātajam partnerim, kas cer uz līguma noslēgšanu par būvdarbu veikšanu, nav garantijas, ka ar viņu tiks noslēgts līgums arī par pakalpojumu sniegšanu, un ir apšaubāms, vai pasūtītājs būtu tiesīgs vērtēt abus iepirkumus kompleksi un kopā, garantējot noslēgt abus iepirkuma līgumus ar vienu un to pašu pretendentu. Šādā situācijā privātā sektora pārstāvji diez vai būs ieinteresēti ieguldīt naudas līdzekļus inovatīvu projektu un risinājumu radīšanā, kas sekmētu lētāku uzbūvēto objektu apsaimniekošanu, jo pastāv risks, ka VPP projekta pakalpojumu daļa nonāk konkurentu rokās. Pie šādiem neskaidriem apstākļiem diez vai arī bankas un citi finansētāji būtu ar mieru finansēt savu klientu centienus tikt izraudzītiem publisko būvdarbu iepirkumā.

Līdz ar to secināms, ka tiesību normas Publisko iepirkumu likumā attiecībā uz līgumu slēgšanas termiņiem arī nav īsti piemērotas VPP īstenošanai. Domājams, ka risinājums būtu noteikt, ka ir pieļaujams noslēgt arī ilgtermiņa būvniecības līgumus, kuros pakalpojumi veido "nebūtisko daļu", lai būvdarbu un pakalpojumu daļas varētu ietvert vienā iepirkumā.

V. Projekta tehniskie risinājumi kā privātā sektora "privilēģija"

Direktīva 2004/18 ir ļoti liberāla attiecībā uz projekta tehniskajām specifikācijām. Saskaņā ar direktīvas preambulas 29.punktu un 23.pantu tehniskajām specifikācijām ir jābūt tādām, lai iepirkums būtu atklāts konkurencei. Līdz ar to ir jābūt iespējai iesniegt piedāvājumus, kuros ir tehnisko risinājumu dažādība, un attiecīgi jābūt iespējai tehniskās specifikācijas izstrādāt objekta funkcionālā snieguma un publiskajam sektoram nepieciešamā gala rezultāta izteiksmē. Arī EK Komisija atzīmē, ka Direktīvas 2004/18 noteikumi piešķir pasūtītājiem lielākas iespējas iepirkumā ņemt vērā inovatīvus risinājumus.³⁷ Līdz ar to direktīvas noteikumi ir labvēlīgi VPP projektu īstenošanai, jo VPP projektu ietvaros tieši ir sagaidāmi inovatīvi tehniski risinājumi.

Publisko iepirkumu likums attiecībā uz projekta tehniskajām specifikācijām ir daudz neelasīgāks. No vienas puses, likuma 17.pantā ir ieviests Direktīvas 2004/18 23.pants, un likuma 17.panta ceturrtā daļa paredz, ka tehniskās specifikācijas var sagatavot arī, nosakot funkcionālās prasības vai darbības prasības. No otras puses, likuma 17.panta otrā daļa tehniskās specifikācijas publisku būvdarbu līguma kontekstā definē kā tehnisko aprakstu kopumu, kas nosaka virkni pasūtītāja prasību attiecībā uz izmantojamajiem materiāliem, precēm, tehnisko aprīkojumu, ražošanas procesus un pat būvdarbu veikšanas metodes un tehnoloģijas. Tātad specifikācijām jābūt ļoti detalizētām. Turklāt likuma 17.panta otrās daļas formulējums liek šaubīties, vai pasūtītājiem vispār ir izvēles iespējas visus šos elementus neiekļaut projekta tehniskajās specifikācijās.

Ja pasūtītājiem šādas izvēles brīvības nav, tad jāsecina, ka valsts acīmredzot izprot VPP projektus kā klasisku publisko iepirkumu, kura neatņemama sastāvdaļa ir detalizētas specifikācijas, kas nav

atvērtas privātā sektora inovatīviem priekšlikumiem, lai varētu tikt izvēlēts saimnieciski vislabākais piedāvājums. Uzskatāms piemērs ir publiskais iepirkums ceļu būvē, kur pasūtītājs izstrādā detalizētas specifikācijas un piegādātāja vienīgās rūpes ir uzbūvēt ceļu saskaņā ar specifikācijām, kā arī uzturēt ceļu kārtībā visu garantijas termiņa laiku. Tomēr šādas sistēmas trūkums ir tas, ka pasūtītājs faktiski jau ir izvēlējis tehnisko risinājumu, ar to pašu liedzot pretendentiem nākt klajā ar kādiem inovatīviem risinājumiem, kas ir potenciāli efektīvāki, jo privātā sektora rīcībā ir daudz lielāka pieredze tehniskajos risinājumos un darbu izpildē. VPP projektu sāls ir izmantot privātā sektora zināšanas un pieredzi, kas ļauj uzbūvēt labākus infrastruktūras objektus un tādējādi sniegt labākus publiskos pakalpojumus sabiedrībai.

Tādējādi Publisko iepirkumu likuma prasības izstrādāt detalizētas specifikācijas ar neskaidrām pasūtītāju tiesībām pieiet šim jautājumam elastīgi ir vēl viens faktors, kas var kavēt sekmīgu VPP īstenošanu Latvijā.

VI. Iepirkuma uzraudzība neatbilst Eiropas Kopienu tiesību normām

Iepirkuma procedūras uzraudzības tiesiskais regulējums Publisko iepirkumu likumā neatbilst EK Padomes 1989.gada 21.decembra Direktīvai 89/665/EEK par to normatīvo un administratīvo aktu koordinēšanu, kuri attiecas uz izskatīšanas procedūru piemērošanu, piešķirot piegādes un uzņēmuma līgumus valsts vajadzībām³⁸ (Direktīva 89/665), jo iespējas izvērtēt pasūtītāja lēmumus pirms iepirkuma līguma noslēgšanas un vajadzības gadījumā nepieļaut iepirkuma līguma noslēgšanu ir tikai Iepirkumu uzraudzības biroja (IUB) izveidotajām komisijām, kas nav atzīstamas par tiesu EKL 234.panta izpratnē. Šāda situācija ir pretrunā Direktīvas 2.panta pirmajai un astotajai daļai.

Aizkavētie iepirkumi "vecajā kārtībā"

Likuma "Par iepirkumu valsts vai pašvaldību vajadzībām" 41.panta pirmā daļa piešķir tiesības aizskartajām personām iesniegt sūdzību IUB par pasūtītāja darbības likumību iepirkumā. Tā paša likuma 42.panta sestā daļa savukārt paredzēja aizskartajām personām tiesības pārsūdzēt tiesā sev nelabvēlīgus IUB izveidoto komisiju lēmumus, un saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 185.panta pirmo daļu pieteikuma iesniegšana tiesā apturēja apstrīdētā pasūtītāja lēmuma darbību, kas kā administratīvais akts savu galīgo noformējumu ieguva ar IUB izveidotās komisijas lēmumu.

Lai arī šāda tiesiskā vide nodrošināja maksimālu tiesisko aizsardzību atstumtajiem iepirkuma dalībniekiem, nodrošinot iepirkuma procedūrās pieņemto lēmumu pārskatīšanu un tādējādi saglabājot nepamatoti atstumto iepirkumu dalībnieku izredzes noslēgt iepirkuma līgumus, šīs tiesiskās vides neizbēgamās sekas bija arī tādas, ka iepirkumu īstenošana dzīvē ievērojami aizkavējās. Turklāt pastāvēja aizdomas, ka daļa atstumto iepirkuma dalībnieku iesniedz sūdzības ar mērķi panākt kādas vienošanās ar pasūtītāja izvēlēto pretendentu, lai pēc tam atsauktu sūdzību un ļautu pasūtītājam noslēgt iepirkuma līgumu ar izvēlēto pretendentu. Šādas aizdomas pamatojas aizdomīgi lielajā atsaukto sūdzību skaitā. IUB interneta mājaslapā³⁹ ir redzams, ka liela daļa iesniegto sūdzību IUB tiek atsauktas drīz pēc iesniegšanas vai pavisam neilgi pēc sūdzības izskatīšanas IUB, un diez vai varētu uzskatīt, ka tik liela daļa sūdzību iesniedzēju būtu bijuši gatavi algot juristus sūdzības sagatavošanai un iesniegšanai, lai īsi pirms sūdzības izskatīšanas atgīstos, ka sūdzība ir jāatsauc sakarā ar tās nepamatotību tiesību normās.

Šāda situācija nebija atzīstama par pieņemamu, jo nesamērīgi kavēja iepirkumus, un domājams, ka tieši šī iemesla dēļ jaunā Publisko iepirkumu likuma 85.panta otrā daļa paredz, ka IUB izveidotās komisijas lēmuma pārsūdzēšana neaptur tā izpildi. Līdzīga tiesību norma ir paredzēta likumprojektā "Koncesiju likums".⁴⁰ Tādējādi Ministru kabinets kā likumprojektu "Publisko iepirkumu likums" un "Koncesiju likums" autors acīmredzot vēlēties radikāli mainīt iepirkumu procedūru uzraudzības tiesisko režīmu, lai izvairītos no kavējumiem iepirkumos. Taču šāda vienas galējības nomainīšana ar otru diez vai ir atzīstama par pieņemamu. Pirmkārt, esošais tiesiskais regulējums neatbilst atsevišķām EK tiesību normām. Otrkārt, lai izvairītos no

galējībām, esošo tiesisko režīmu var ērti uzlabot, lai līdzsvarotu visu iepirkuma dalībnieku tiesības un intereses.

"Jaunās kārtības" neatbilstība EK tiesībām

Saskaņā ar Direktīvas 89/665 2.panta pirmo daļu dalībvalstīm ir jānodrošina, lai iestāde, kam piešķirta kompetence veikt iepirkumu uzraudzību un atbilstību EK tiesību normām, vēl pirms iepirkuma līguma noslēgšanas varētu lemt par pasūtītāja pieņemto lēmumu atcelšanu un neieviešanu dzīvē. Saskaņā ar Direktīvu 89/665 nepamatoti atstumtajam pretendētājam ir tiesības uz zaudējumu atlīdzību gadījumā, ja pretendents atstumts prettiesīgi, taču no EKT judikatūras izriet, ka papildus šim tiesiskās aizsardzības līdzeklim dalībvalstīm ir jāgarantē atstumtajiem pretendentiem tiesības uz tādu procedūru, kuras ietvaros iestādījums, kuram piešķirta kompetence veikt iepirkumu uzraudzību, var liegt pasūtītājam noslēgt iepirkumu līgumu ar izraudzīto pretendentu.⁴¹ Direktīvas 89/665 2.panta astotā daļa savukārt noteic, ka gadījumā, ja iestādījums, kam uzticēta iepirkumu uzraudzība, nav tiesa, tad ir jānodrošina, lai šī iestādījuma lēmumus varētu pārskatīt tiesa EKL 234.panta izpratnē, un šai tiesai ir jābūt apveltītai ar tiesībām piemērot Direktīvas 2.panta pirmajā daļā noteiktos tiesiskās aizsardzības līdzekļus, arī lemt par aizliegumu pasūtītājam slēgt iepirkuma līgumu ar izvēlēto pretendentu līdz iepirkuma līguma noslēgšanai.⁴²

Latvijā tiesiskais režīms iepirkumu uzraudzībai neatbilst Direktīvas 89/665 prasībām. Domājams, ka IUB izveidotās komisijas nevar atzīt par tiesu EKL 234.panta izpratnē. Saskaņā ar EKT judikatūru, lai noteiktu, vai iestādījums ir uzskatāms par tiesu EKL 234.panta izpratnē, EKT ņem vērā vairāku faktoru kopumu, piemēram, vai iestādījums ir izveidots ar likumu, vai tas ir pastāvīgs, vai tā pieņemtie nolēmumi ir saistoši, vai process tajā notiek *inter partes*, vai tas piemēro tiesību normas, kā arī vai tas ir neatkarīgs.⁴³

IUB izveidotās komisijas neatbilst iepriekšminētajam faktoru kopumam. Varētu strīdēties par to, vai IUB izveidotās komisijas var tikt uzskatītas par tādām, kas izveidotas ar likumu, jo pēc būtības šādu komisiju izveidošanu paredz Publisko iepirkumu likuma 82.panta pirmā daļa, bet neapstrīdams ir tas, ka komisijas nav pastāvīgas, jo pretēji pašam IUB, kas izveidots kā iestādījums pastāvīgai darbībai, IUB izveidoto komisiju pastāvīga darbība likumā nav paredzēta. Turklāt komisijas nav arī neatkarīgas, jo komisiju locekļi saskaņā ar Publisko iepirkumu likuma 82.panta pirmo daļu ir IUB amatpersonas, bet IUB ir Finanšu ministrijas padotībā esoša tiešās valsts pārvaldes iestāde, pār kuru Finanšu ministrija īsteno pārraudzību.⁴⁴ Pārraudzība nozīmē arī tiesības pārbaudīt IUB amatpersonu lēmumu tiesiskumu,⁴⁵ ko EKT nesējā *Syfait* lietā⁴⁶ atzina par tādu apstākli, kas liek apšaubīt iestādījuma neatkarību. Katrā gadījumā Direktīvas 89/665 2.panta astotās daļas izpratnē ar "tiesu" Latvijas gadījumā ir jāsaprot tāds iestādījums, kuru locekļus tāpat kā tiesnešus saskaņā ar Satversmes 84.pantu amatā apstiprina un no amata atceļ Saeima, bet Publisko iepirkumu likuma 82.panta pirmā daļa paredz, ka IUB izveidoto komisiju locekļus ieceļ pats IUB. Tātad IUB izveidoto komisiju locekļiem ne tuvu nav tiesnešiem līdzvērtīgo neatkarības garantiju, un IUB izveidotās komisijas nevar atzīt par tiesām Direktīvas 89/665 un EKL 234.panta izpratnē.

Pie šādiem apstākļiem Latvija būtu izpildījusi Direktīvas 89/665 prasības, ja Administratīvajai rajona tiesai būtu piešķirtas pilnvaras vēl pirms iepirkuma līguma noslēgšanas izvērtēt iepirkuma likumību un vajadzības gadījumā nepieļaut iepirkuma līguma noslēgšanu, taču saskaņā ar Publisko iepirkumu likuma 85.panta otro daļu IUB komisijas lēmuma pārsūdzēšana neaptur tā izpildi. Tā rezultātā pasūtītājam labvēlīga IUB komisijas lēmuma gadījumā pasūtītājam nebūtu tiesisku šķēršļu noslēgt iepirkuma līgumu ar izvēlēto pretendentu, bet skaidras tiesību normas, kas Administratīvajai rajona tiesai piešķirtu tiesības atcelt noslēgtos iepirkuma līgumus, nav. Vairums Eiropas Savienības dalībvalstu tiesisko sistēmu arī neparedz noslēgto iepirkumu līgumu atcelšanu, aprobežojoties vien ar nepamatoti atstumto pretendentu tiesībām prasīt zaudējumu atlīdzību.⁴⁷ Tiesības uzreiz vērsties Administratīvajā rajona tiesā sakarā ar pasūtītāja pieņemtajiem lēmumiem atstumtajiem pretendentiem arī nav, jo no Publisko iepirkumu likuma izriet, ka sūdzības par iepirkumu vispirms iesniedzamas IUB.

Secināms, ka Latvijā nav radīta tāda iepirkuma uzraudzības tiesiskā vide, kuras ietvaros atstumtais pretendents varētu vērsties iestādījumā, ko var atzīt par tiesu EKL 234.panta izpratnē un kam būtu garantētas pilnvaras izvērtēt iepirkuma likumību vēl pirms iepirkuma līguma noslēgšanas un vajadzības gadījumā nepieļaut iepirkuma līguma noslēgšanu. Iespējams, ka administratīvās tiesas kompetenci atcelt noslēgtos iepirkuma līgumus var pamatot ar tiešās piemērojamības doktrīnu (*direct effect*) vai argumentējot netiešo piemērojamību (*indirect effect*), un šādā lietā nebūtu arī jākautrējas uzdot jautājumu EKT prejudiciāla nolēmuma pieņemšanai. Taču jebkurā gadījumā tās ir papildu izmaksas privātajam sektoram, ar ko jārēķinās, apsverot iesaistīšanos VPP projektos, bet tas atkal neliecina par pārdomātu VPP īstenošanas tiesisko vidi.

Iepirkuma uzraudzības regulējuma uzlabojumi

2006.gada vasarā EK Komisija nākusi klajā ar Direktīvas 89/665 grozījumu projektu, kura mērķis cita starpā ir stiprināt atstumto pretendentu tiesības panākt iepirkuma likumības pārbaudi līdz iepirkuma līguma noslēgšanai.⁴⁸ Sagaidāms, ka Latvijai Publisko iepirkumu likumā tāpat būs jāveic grozījumi, lai ieviestu Direktīvas 89/665 grozījumus, un publiskajam sektoram tā būtu laba iespēja novērst iepriekšminētās Publisko iepirkumu likuma neatbilstības esošajiem Direktīvas 89/665 noteikumiem, kā arī apsvērt iespēju ieviest uzlabojumus iepirkuma uzraudzības regulējumā.

Izvērtējot iespējamus uzlabojumus iepirkumu uzraudzības tiesiskajā regulējumā, der izvērtēt Vācijā izmantoto iepirkumu uzraudzības modeli.⁴⁹ Pēc būtības Vācijā iepirkumu uzraudzība tiek īstenota divpakāpju sistēmā. Vispirms iepirkuma likumību izvērtē Iepirkuma kameras (*Vergabekammer*) un pēc tam Apelācijas tiesa (*Vergabesenat des Oberlandesgerichts*). Līdztekus Apelācijas tiesai arī Iepirkumu kameras var tikt atzītas par "tiesu" EKL 234.panta un Direktīvas 89/665 izpratnē. Sūdzības iesniegšana Iepirkumu kamerai automātiski aptur iepirkuma procedūru, un pasūtītājam ir aizliegts slēgt iepirkuma līgumu divas nedēļas pēc tam, kad Iepirkumu kamera pieņemusi galīgu nolēmumu lietā. Tajā pašā laikā tiek atzīts, ka var būt tādi gadījumi, kad sabiedrības intereses turpmākai procedūras virzībai ir lielākas par sūdzības iesniedzēja interesēm apturēt iepirkuma procedūru, un šādos gadījumos pasūtītājiem ir tiesības vērsties Iepirkumu kamerā ar lūgumu atļaut noslēgt iepirkuma līgumu. Ja pasūtītājam tiek atļauts noslēgt iepirkuma līgumu, tad sūdzības iesniedzējam ir paredzēta iespēja to pārsūdzēt Apelācijas tiesā, kas var atkal apturēt iepirkuma procedūras īstenošanu, liedzot pasūtītājam noslēgt iepirkuma līgumu. Tātad Vācijā ir iedibināts Direktīvai 89/665 atbilstošs iepirkuma uzraudzības tiesiskais režīms, kas cita starpā ir vērst uz to, lai nepieļautu iepirkuma līguma noslēgšanu likumam neatbilstoša iepirkuma rezultātā.

Diez vai Latvijā varētu pilnībā pārņemt šo modeli tīri procesuālu iemeslu dēļ. Pirmkārt, ja tiek iedzīvināta "vecā kārtība", saskaņā ar kuru pieteikums Administratīvajā rajona tiesā apturēja administratīvā akta darbību, tad atkal parādītos risks nesamērīgi aizkavēt iepirkumus, bet Latvijas administratīvais process kā tāds, jo īpaši Administratīvajā procesa likuma 196.pants, neparedz iestādei tiesības vērsties tiesā ar lūgumu atļaut noslēgt iepirkuma līgumu.

Lai veiktu pēc iespējas mazāk grozījumu esošajā administratīvi procesuālajā kārtībā, domājams, ka Vācijas iepirkuma uzraudzības modeli Latvijas apstākļiem varētu visefektīvāk pielāgot šādi. Publisko iepirkumu likumam būtu jāparedz, ka gadījumā, ja IUB pieņem atstumtajam pretendētājam nelabvēlīgu lēmumu, pasūtītājam vismaz 10 dienas pēc šādas IUB lēmuma pieņemšanas un paziņošanas atstumtajam pretendētājam ir jāatturas no iepirkuma līguma noslēgšanas, un gadījumā, ja šo 10 dienu laikā Administratīvajā rajona tiesā tiek iesniegts lūgums apturēt administratīvā akta darbību, tad pasūtītājam ir jāatturas no iepirkuma līguma noslēgšanas, līdz Administratīvajā rajona tiesa izlemj iesniegto lūgumu. Ja Administratīvās rajona tiesas lēmums ir nelabvēlīgs pasūtītājam, tad pasūtītājs saskaņā ar Administratīvajā procesa likuma 185.panta ceturto daļu būtu tiesīgs iesniegt blakus sūdzību, tādējādi cenšoties novērst nepamatotu iepirkuma kavēšanos. Šis mehānisms nodrošinātu samērīgu līdzsvaru starp atstumtā pieteicēja un sabiedrības interesēm, nepieļaujot iepirkumu lieku aizkavēšanos, kas bija būtiska problēma "vecajā" kārtībā.

VII. Nobeigums

Rakstā iepriekšminētie trūkumi VPP tiesiskajā regulējumā liek šaubīties, vai VPP sekmīga īstenošana publiskā iepirkuma kontekstā šobrīd vispār ir saprātīgi iespējama. Līdzīga situācija šobrīd veidojas arī attiecībā uz VPP īstenošanu koncesijas ietvaros, jo spēkā esošais Koncesiju likums ir par vienkāršu sekmīgai VPP īstenošanai. Spēkā esošais Koncesiju likums neparedz virkni tādu būtisku noteikumu kā iespējas nodibināt nodrošinājumu pār koncesionāram garantētajiem ienākumiem, lai saņemtu finansējumu projekta īstenošanai, bet jaunais Koncesiju likums, kurā šāda iespēja ir paredzēta, arvien ir tikai likumprojekta stadijā. Papildus tam Latvijai bija pienākums līdz 2006.gada 31.janvārim ieviest arī tos Direktīvas 2004/18 noteikumus, kas attiecas uz koncesijām, bet arī tas nav izdarīts.

Atsevišķās Eiropas Savienības dalībvalstīs par kavēkļiem VPP īstenošanai ir izrādījušies nodokļu likumi, un, ņemot vērā VID reputāciju nodokļu administrēšanā, arī Latvijā nodokļu tiesiskā bāze un administrēšanas prakse varētu slēpt "zemūdens akmeņus" sekmīgai VPP īstenošanai. Ilggadēja tiesiskā nihilisma un vispārējas korupcijas gaisotnes dēļ publiskā sektora mantas izšķērdēšanas novēršanas tiesību normas ir tikušas savērtas tik cieši, ka arī tās var kavēt VPP kā leģitīma pasākuma īstenošanu. Laikā, kad darījumu pasaulē Latvijā arvien kopumā valda savstarpēja neuzticēšanās un tiesības nodrošina zemu tiesiskās aizsardzības līmeni, iespējams, ka Latvijas sabiedrībai ir vienkārši jāpieņem, ka tā nav gatava tādu izsmalcinātu instrumentu kā VPP izmantošanai. Jebkurā gadījumā nopietna visu šo faktoru analīze pagaidām vēl nav veikta.

Jāsecina, ka šobrīd diez vai ir radīta tāda VPP īstenošanas tiesiskā bāze un vispār labvēlīga VPP īstenošanas vide, lai privātais sektors varētu nopietni apsvērt iesaistīties VPP projektos. Polijā un citās Eiropas Savienības dalībvalstīs līdzīgu jautājumu risināšanai ir pieņemts VPP jumta likums, kura mērķis cita starpā ir leģitimēt VPP kā tādu. Iespējams, ka arī Latvijā būtu lietderīgi pieņemt šādu likumu, taču, cik zināms, šāda likuma izstrāde tuvākajā laikā arī nav paredzēta.

¹ Autors izsaka sirsnīgu pateicību ģimenei par neatsveramo atbalstu un sapratni šī pētījuma tapšanas gaitā. Tāpat autors izsaka pateicību Deborai Pāvilai, M.Jur.(Dist.) (Oxon.), par vērtīgiem zinātniskiem padomiem un ieteikumiem pētījuma veikšanas gaitā, kā arī Ilzei Gudelei par tehnisko un materiālpētniecisko atbalstu pētījuma veikšanā.

² Sk.: MK 2005.gada 23.marta rīkojums Nr.188 "Par Latvijas valsts un privātās partnerības veicināšanas pamatnostādņem" // Latvijas Vēstnesis, 24.03.2005., Nr. 49.

³ Sk.: MK 2005.gada 16.novembra rīkojums Nr.736 "Par rīcības plānu Latvijas valsts un privātās partnerības veicināšanas pamatnostādņu īstenošanai 2006.-2009.gadā" // Latvijas Vēstnesis, 22.11.2005., Nr.186.

⁴ Sk.: MK 2006.gada 10.aprīļa rīkojums Nr.239 "Par finansējumu Valsts un privātās partnerības izmēģinājumuprojekta (Ventspils pilsētas un rajona policijas pārvaldes administratīvā kompleksa būvniecība) īstenošanai nepieciešamās iepirkuma procedūras dokumentācijas izstrādei" // Latvijas Vēstnesis, 12.04.2006. Nr.59.

⁵ Sk.: <http://www.liaa.gov.lv/lat/Valsts%20un%20privata%20partneriba/VPP%20pilotprojekti%20Latvija/>, LIAA mājaslapa, apskatīta 01.07.2006.

⁶ Sk.: Informatīvais ziņojums par īstenotajiem pasākumiem valsts un privātās partnerības veicināšanā, 2006.02.20., http://www.em.gov.lv/em/images/modules/items/item_file_12647_emzino_260905_vpp_2_.pdf, Ekonomikas ministrijas mājaslapa, apskatīta 01.07.2006.

⁷ Škutāns D., Pāvila D. Nepieciešams abpusējs izdevīgums // Neatkarīgā Rīta Avīze, 06.06.2005.

⁸ Sk., piem., Prikulis O. Taps privātie ceļi // Dienas Bizness, 23.12.2005.; Dejus D. Valda

zināšanu trūkums // Dienas Bizness, 02.02.2006.; Veģe I. Privātā partnerība pagaidām nīkuļo, taču plāno uzrāvienu // Dienas Bizness, Iepirkumi & izsoles, 01.01.2006.; Pastille J.-C., Rītiņa A. Publiskā un privātā partnerība - biežāk uzdotie jautājumi // Dienas Biznesa pielikums Saldo, 2006.gada marts; Veģe I. Nepieciešams privātās partnerības jumta likums // Dienas Bizness, Iepirkumi & izsoles, 28.02.2006.

⁹ Sal. sk.: VPP definējums Informatīvajā ziņojumā par īstenotajiem pasākumiem valsts un privātās partnerības veicināšanā, 20.02.2006. Ekonomikas ministrijas mājaslapa, http://www.em.gov.lv/em/images/modules/items/item_file_12647_emzino_260905_vpp_2_.pdf, apskatīta 01.07.2006.

¹⁰ Sk.: LR Ekonomikas ministrijas VPP raksturojums // <http://www.em.gov.lv/em/2nd/?cat=2057>, apskatīta 01.07.2006.

¹¹ Sk.: Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (presented by the Commission), Brussels, 30.4.2004. COM (2004) 327 final, para 1 (20) // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf, apskatīta 01.07.2006.

¹² Sk.: Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts // OJ L 134/114, 30.4.2004., Art.1., s.3,4.

¹³ Sk.: Commission Interpretative Communication on Concessions Under Community Law (2000/C 121/02) // OJ C 121/2, 29.4.2000., para 2.1.2. Koncesijas jēdziena satura sal. sk.: Koncesiju likums // Latvijas Vēstnesis, 02.02.2000, Nr.32/33, 1.p. Par koncesijas atšķirību no publiskā iepirkuma Eiropas Kopienas tiesību kontekstā sk. arī: Muzina A. Normative Regulation of Public-Private Partnership in Slovenia // P.P.L.R. 2006, 2.

¹⁴ Par VPP Lielbritānijā tuvāk sk.: Vinter D.G. Project Finance. Third ed. London, Sweet & Maxwell, 2006.

¹⁵ Sk.: Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts // OJ L 134/114, 30.4.2004., Art.1., s.11(d); Publisko iepirkumu likums // Latvijas Vēstnesis, 25.04.2006, Nr. 65, 61.pants.

¹⁶ Sk.: Arrowsmith S. Implementation of the New EC Procurement Directives and the Alcatel Ruling in England and Wales and Northern Ireland: a Review of the New Legislation and Guidance // P.P.L.R. 2006, 3, p.103.

¹⁷ Sk.: Brown A. The Impact of the New Procurement Directive on Large Public Infrastructure. Projects: Competitive Dialogue or Better the Devil You Know // Public Procurement Law Review, 2004, 4, p.161.

¹⁸ Padomes Direktīva 93/37/EEK (1993. gada 14. jūnijs) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu piešķiršanas procedūras // OV L 199 1993.

¹⁹ Likums "Par iepirkumu valsts vai pašvaldību vajadzībām" //Latvijas Vēstnesis, 20.07.2001, Nr.110 (nav spēkā kopš 2006.gada 1.maija).

²⁰ Sk.: Directive of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts // OJ L 134/114, 30.4.2004.

²¹ Publisko iepirkumu likums // Latvijas Vēstnesis, 25.04.2006, Nr. 65.

²² Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community // OJ C 325/33, 24.12.2002.

- ²³ Sk., piem., Commission v Belgium (case 1/86) [1987] ECR 2797, 10.paragrāfs.
- ²⁴ Sk., piem., Commission v UK (Case 128/78) [1979] ECR 419, 9.paragrāfs.
- ²⁵ Sk.: LR 8. Saeimas likumprojektu reģistrs // <http://www.saeima.lv/saeima8/reg.likprj>, apskatīta 01.07.2006.
- ²⁶ Sk.: Sintesi SpA v Autorit? per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (C-247/02), [2004] E.C.R. I-9215. Komentāram sk.: Brown A. The Right to Choose Between the Criteria of Lowest Price and Most Economically Advantageous Tender: Case C-247/02 Sintesi SpA v Autorit? per la Vigilanza sui Lavori Pubblici // P.P.L.R. 2005, 2.
- ²⁷ Commission acts against UK, Germany and Belgium on public procurement rules, Commission press release IP/00/869, Brussels, 27 July 2000 // http://europa.eu/press_room/index_en.htm, apskatīta 01.07.2006.
- ²⁸ Sk.: Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (presented by the Commission), Brussels, 30.4.2004. COM (2004) 327 final, para 1 (20) // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf, apskatīta 01.07.2006.
- ²⁹ Sk.: UK response to Questions Submitted for Discussion, para 6 // http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm#contributions, apskatīta 01.07.2006.
- ³⁰ Sk.: Public Contracts Regulations 2006 (SI 2006/5).
- ³¹ Sk.: Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts // OJ L 134/114, 30.4.2004., Art.1., s.11 (c), Art.29.
- ³² Sk.: 8.Saeimas likumu un likumprojektu reģistrs, likumprojekta "Publisko iepirkumu likums" anotācija. Saeimas mājaslapa http://www.saeima.lv/saeima8/mek_reg.fre, apskatīta 01.07.2006.
- ³³ Latvijas Republikas 8.Saeimas ziemas sesijas trešās sēdes (2006.gada 26.janvāra) stenogramma // http://www.saeima.lv/steno/2002_8/st_060126/st2601.htm, apskatīta 01.07.2006.
- ³⁴ Sk.: Lenihan Martin, Private Finance Initiative / Public Private Partnership: A Contractor's Perspective (A paper given to a meeting of the Society of Construction Law in London on 15 October 2002), December 2002 // <http://www.scl.org.uk>, apskatīta 01.07.2006.
- ³⁵ Sk.: Gestión Hotelera Internacional SA v Comunidad Autónoma de Canarias, Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria and Gran Casino de Las Palmas SA. (case C-331/92) [1994] ECR I-1329.
- ³⁶ Sk.: Bovis C. EC Public Procurement: Case Law and Regulation. Oxford University Press, 2006, pp.461-462.
- ³⁷ Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (presented by the Commission), Brussels, 30.4.2004. COM (2004) 327 final, para 1 (20) // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf, apskatīta 01.07.2006.
- ³⁸ Sk.: Eiropas Kopienu Padomes 1989.gada 21.decembra Direktīva 89/665/EEK par to normatīvo un administratīvo aktu koordinēšanu, kuri attiecas uz izskatīšanas procedūru piemērošanu, piešķirot piegādes un uzņēmuma līgumus valsts vajadzībām (OVL395, 33.lpp.), kas grozīta ar Eiropas Kopienu Padomes 1992.gada 18.jūnija Direktīvu 92/50/EEK par procedūru koordinēšanu valsts pakalpojumu līgumu piešķiršanai (OVL209, 1.lpp.), kas savukārt grozīta ar Eiropas Parlamenta un Padomes 1997.gada 13.oktobra Direktīvu 97/52/EK (OVL328, 1.lpp.).

³⁹ Sk.: Izskatītās un atsauktās sūdzības // <http://www.iub.gov.lv/iub/2nd/?cat=801>, Iepirkumu uzraudzības interneta mājaslapa, apskatīta 01.07.2006.

⁴⁰ Sk.: LR 8.Saeimas likumprojektu reģistrs // <http://www.saeima.lv/saeima8/reg.likprj>, Saeimas mājaslapa, apskatīta 01.07.2006.

⁴¹ Sk.: Case C-81/98 Alcatel Austria and Others [1999] ECR I-7671, 43.paragrāfs.

⁴² Case C-103/97 Köllensperger and Atzwanger v Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz [1999] ECR I-551, para 28-29.

"28. Under the first subparagraph of Article 2(8), the Member States may choose between two solutions in establishing arrangements for the review of public contracts.

29. The first solution is to give jurisdiction over reviews to bodies of a judicial character. The second solution is to give that jurisdiction, at a first stage, to bodies which are not of such a character. In that case, the decisions of those bodies must be capable of being the subject of judicial review or of review by another body which must satisfy the particular requirements of the second subparagraph of Article 2(8) of Directive 89/665, so as to guarantee an adequate review."

Sk. arī: Case C-258/97 HI [1999] ECR I-1405, para 16-17

"16. Under the first subparagraph of Article 2(8) of Directive 89/665, Member States have two options in organising review procedures for public contracts.

17. The first option consists in vesting the power to hear appeals in judicial authorities. Under the second option, that power is, initially, granted to non-judicial authorities. In such circumstances, the decisions of those authorities must be amenable to judicial review or to review by another authority which meets the special requirements laid down in the second subparagraph of Article 2 (8) of Directive 89/665 in order to ensure that an adequate remedy is available (Case C-103/97 Köllensperger [1999] ECR I-0000, paragraph 29)."

⁴³ Sk.: Case C-96/04 Standesamt Stadt Niebüll (27 April 2006), not yet published, available at <http://www.curia.europa.eu/lv/content/juris/index.htm>. Sk. arī: Case C-54/96 *Dorsch Consult* [1997] ECR I-4961, para 23, Joined Cases C-110/98 to C-147/98 *Gabalfriša and Others* [2000] ECR I-1577, para 33; Case C-178/99 *Salzmann* [2001] ECR I-4421, para 13; Case C-182/00 *Lutzand Others* [2002] ECR I-547, para 12.

⁴⁴ MK noteikumi Nr.893 "Iepirkumu uzraudzības biroja nolikums" // Latvijas Vēstnesis, 28.10.2004, Nr.171.

⁴⁵ Valsts pārvaldes iekārtas likums // Latvijas Vēstnesis, 21.06.2002, Nr.94.

⁴⁶ Case C-53/03 Syfait and Others [2005] ECR I-4609, para 30

"30It should be noted, first of all, in this regard that the Epitepropi Antagonismou is subject to the supervision of the Minister for Development. Such supervision implies that that minister is empowered, within certain limits, to review the lawfulness of the decisions adopted by the Epitepropi Antagonismou."

⁴⁷ Proposal for a Directive of The European Parliament and of the Council amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC CEE with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts (presented by the Commission), {SEC(2006) 557}, Brussels, 4.5.2006 COM (2006) 195 final 2006/0066 (COD), p.2 // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0195en01.pdf, apskatīta 01.07.2006.

⁴⁸ Proposal for a Directive of The European Parliament and of the Council amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC CEE with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts (presented by the Commission), {SEC(2006) 557}, Brussels, 4.5.2006 COM (2006) 195 final 2006/0066 (COD) // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0195en01.pdf, apskatīta 01.07.2006.

⁴⁹ Sk.: Bovis C. EC Public Procurement: Case Law and Regulation. Oxford University Press, 2006, p.517.