

26. FEBRUĀRIS 2019 /NR. 8 (1066)

SKAIDROJUMI, VIEDOKĻI

Favorītisms publiskajos iepirkumos: aktualitātes un iespējamie risinājumi

**BENNO BUTULIS**

Zvērināts advokāts, ZAB "O. Cers un J. Jurkāns" partneris

**KĀRLIS OJA**

ZAB "O. Cers un J. Jurkāns" jurists

Lai uzlabotu Eiropas Komisijas konstatētos Latvijas vājos rezultātus publisko iepirkumu jomā, favorītisma izvērtēšanas un konstatēšanas koncepts būtu jāpaplašina. Autori cer, ka šis raksts veicinās diskusiju par šo jautājumu.

Kā liecina Iepirkumu uzraudzības biroja apkopotā statistika, 2018. gadā Latvijā ir izsludināti 14 063 iepirkumi par kopējo summu vairāk nekā 4 miljardu eiro apmērā, ¹ kas liecina par publisko iepirkumu nozīmi Latvijas ekonomikā.

Saskaņā ar Publisko iepirkumu likuma ² 2. pantu šā likuma mērķis ir nodrošināt iepirkumu atklātumu, piegādātāju brīvu konkurenci un pasūtītāja līdzekļu efektīvu izmantošanu, maksimāli samazinot tā risku. Tajā pašā laikā Eiropas Komisija ir atzinusi, ka Latvijai vēl joprojām ir vāji rezultāti publisko iepirkumu jomā, ko rada konkurences un pārredzamības problēmas publiskajos iepirkumos. Potenciālo pretendentu neticība publisko iepirkuma procedūru godīgumam attur tos piedalīties iepirkumos, kas rada konkurences samazināšanos. ³

Neapšaubāmi, ka Latvijas vājo rezultātu publisko iepirkumu jomā viens no būtiskākajiem iemesliem ir pasūtītāju favorītisms, kas, kā atzinis Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments, ir absolūti izskaužama parādība. Ar favorītismu publiskajos iepirkumos tiek apzīmēta nepamatotu priekšrocību vai labvēlīgu apstākļu radīšana konkrētam, pasūtītāja subjektīvi izraudzītam pretendentam, pasargājot to no reālas konkurences. ⁴

Jaunākā tiesu prakse rāda, ka favorītisma konstatēšanas un novēršanas ietvaru rada pašas administratīvās tiesas, kas liek secināt, ka šo jautājumu nepietiekami risina iepirkumu politikas īstenotāji. Risinot favorītisma problēmas publisko iepirkumu jomā, administratīvās tiesas nereti sauc lietas īstajos vārdos – pasūtītājs ir favorītisks, tāpēc pasūtītāja lēmums, kas parastos apstākļos būtu atzīstams par tiesisku, vērtējot tā pieņemšanas apstākļus kontekstā ar pasūtītāja favorītismu, ir atzīstams par prettiesisku un ir atceļams. Šāda tiesu prakse ir vērtējama pozitīvi, jo lēmumu pieņemšana, nevērtējot pasūtītāja favorītismu, bija formāla, neatbilda tiesiskajai realitātei un nepakļāva iepirkumus efektīvai tiesu kontrolei. Tomēr, lai nodrošinātu iepirkumu efektivitāti, administratīvo tiesu sāktā favorītisma vērtēšanas prakse būtu jāpaplašina.

Līdzšinējais favorītisma vērtēšanas ietvars

Līdz šim administratīvās tiesas favorītismu ir konstatējušas, skatot pasūtītāja lēmumu par iepirkuma procedūras pārtraukšanu.

⁵ Savukārt Iepirkumu uzraudzības birojs vairās konstatēt pasūtītāja favorītismu. Publisko iepirkumu likuma 9. panta piecpadsmitā daļa paredz, ka pasūtītājs var pārtraukt iepirkuma procedūru, ja tam ir objektīvs pamats. Kā atzinis Senāta Administratīvo lietu departaments: "Tiesai, vērtējot publiskā iepirkuma pārtraukšanas pamatojuma objektivitāti, jāievēro pārtraukšanas apstākļu konteksts ar procedūras stadiju, it īpaši jau tad, kad piedāvājumi ir atvērti. Tieši tad var rasties nepārvarams kārdinājums pasūtītājam kļūt favorītiskam savos lēmumos un tikai formāli izmantot atsauces uz saimniecisku rīcības brīvību." ⁶

Ja pasūtītājs pēc piedāvājumu atvēršanas pārtrauc iepirkuma procedūru, aizdomas par pasūtītāja favorītismu un šaubas par iepirkuma procedūras godīgumu rodas gandrīz vienmēr. Pēc piedāvājumu atvēršanas pasūtītājam ir zināms, kuram pretendentam ir piešķiramas līguma slēgšanas tiesības. Ja pasūtītājs konstatē, ka līguma slēgšanas tiesības tas nevar piešķirt jau iepriekš zināmam pretendentam (favorītam), pasūtītājs, formāli atsaucoties uz saimnieciskās rīcības brīvību, pārtrauc iepirkuma procedūru, lai noslēgtu līgumu ar favorītu citā veidā. Šādās situācijās administratīvās tiesas, vērtējot iepirkuma pārtraukšanas kontekstu ar citām aizdomīgām pasūtītāja darbībām iepirkumā, konstatē, ka iepirkuma procedūras pārtraukšanai tomēr nav objektīva pamata un iepirkums ir pārtraukts favorīta interesēs. Piemēram, kādā lietā Administratīvā

Šajā tīmekļa vietnē tiek izmantotas sīkdatnes. Turpinot lietot šo vietni, jūs piekrītat sīkdatņu izmantošanai. Uzzināt vairāk.

PIEKRĪTU

paredzēta, no pašvaldības mājaslapas redzams, ka 2016. gada februārī izsludinātais iepirkums par D kategorijas ielu uzturēšanu visos gadalaikos arī pārtraukts, jo pēkšņi iepirkumu komisija atkal nolēmj, ka pašvaldībai nav nepieciešamības pēc darbiem, kas iekļauti tehniskajā specifikācijā. Šajā iepirkumā piedāvājumus bija iesnieguši trīs pretendenti, taču pasūtītājs favorītam nebija piedāvājumus ar zemāko cenu. Pavisam drīz pasūtītāja atkal pārdomā, proti, strīdus pakalpojums tomēr ir nepieciešams, un atkal izsludina iepirkumu, kurā šoreiz jau piedalās tikai pasūtītāja favorīts, ar kuru tad arī tiek noslēgts līgums. Šie apstākļi, proti, loģiski neizskaidrojamā nekonsekvence, rada pamatotas aizdomas par patvaļīgu pasūtītāja rīcību sev zināmu mērķu sasniegšanai." ⁷

Citā lietā Senāta Administratīvo lietu departaments norādīja: "Ja ievēro pasūtītāja rīcību aplūkojamās lietas kontekstā ar pārtraukto iepirkumu, ir zīmīgi, ka pasūtītāja 2016. gada 11. maijā izsludināja jaunu iepirkumu pārtrauktā vietā (identifikācijas Nr. RNP 2016/65) ar pakalpojuma sniegšanas laiku līdz vienam gadam vai līdz līgumcenas 41 999 eiro izmantošanai (iepriekšējo 150 000 (138 003) eiro vietā), t.i., "mazo" iepirkumu, kurā par uzvarētāju tika atzīta iepriekšējā konkursa 3. vietas ieguvēja pamatā ar punktiem, ko tā ieguva, piedāvājot ievērojamas atlaides." ⁸

Senāta Administratīvo lietu departaments ir norādījis, ka, ievērojot gadījuma īpašos apstākļus, pasūtītājam vairāk nekā parasti ir jādomā par to, kā novērst bažas par negodīgu iepirkuma norisi kopumā. ⁹ Senāts arī vērtē, vai konkrēta situācija publiskā iepirkuma procedūrā nav viens no gadījumiem, kas saprātīgam novērotājam liek secināt, ka tā nav nejaušība, ka arī Eiropas Komisija ir norādījusi uz ievērojamo korupciju publiskajos iepirkumos Latvijā. ¹⁰

Jāpiekrīt, ka patvaļīgi pārtrauktie iepirkumi ir tikai aisberga redzamā daļa ¹¹ un dzīvē gūtie novērojumi liecina, ka iepirkumos, kuros piedalās pasūtītāja iepriekš subjektīvi izraudzīts pretendents, pasūtītāja rīcība ir favorītiska, ne tikai pieņemot lēmumu par iepirkuma procedūras pārtraukšanu, bet arī citās iepirkuma procedūras stadijās. Pieļaujot, ka iepirkuma procedūrā regulāri nepamatoti tiek radītas priekšrocības vai labvēlīgi apstākļi konkrētam pasūtītāja subjektīvi izraudzītam pretendentam, tiek panākts, ka citi pretendenti neuzskata par lietderīgu šajās iepirkuma procedūrās piedalīties. Tas savukārt samazina vai pat izslēdz konkurenci šādos iepirkumos, kas noved pie pasūtītāja līdzekļu nelietderīgas izmantošanas. Tāpēc iespējai konstatēt pasūtītāja favoritismu jābūt, ne tikai skatot lēmumus par iepirkuma procedūras pārtraukšanu, bet arī citās iepirkuma procedūras stadijās. Raksta turpinājumā autori norāda uz to, kā pasūtītāja favoritisms izpaužas, sagatavojot iepirkuma procedūras dokumentus, kā arī sniegs priekšlikumus, kā ierobežot pasūtītāja favoritismu šajā iepirkuma procedūras stadijā.

Pasūtītāja favoritisms, sagatavojot iepirkuma procedūras dokumentus

Publisko iepirkumu likuma 68. panta pirmā daļa paredz, ka pretendents, kurš uzskata, ka ir aizskartas tā tiesības vai ir iespējams šo tiesību aizskārums, ko rada varbūtējs Eiropas Savienības normatīvo aktu vai citu normatīvo aktu pārkāpums, ir tiesīgs iesniegt iesniegumu par kandidātu vai pretendentu atlases noteikumiem, tehniskajām specifikācijām un citām prasībām, kas attiecas uz konkrēto iepirkuma procedūru.

Kā norādījis Senāta Administratīvo lietu departaments, nozīme ir tam, vai pasūtītāja izveidotais iepirkuma priekšmeta apraksts nepiešķir nepamatotas priekšrocības vienam, faktiski iepriekš zināmam pretendentam iepretim citiem (piemēram, vai pretendentiem nav radīti mākslīgi vai pārmērīgi šķēršļi piegādāt prasīto precī un tiem nav bijuši šķēršļi pieaicināt apakšuzņēmējus). ¹² Vienlaikus jāņem vērā, ka likums izslēdz tikai nepamatotus, nevis jebkurus ierobežojumus konkurencei. ¹³ Iepirkumu uzraudzības birojs un administratīvās tiesas vērtē tikai to, vai pasūtītāja izvirzītās prasības ir vienlīdzīgas pret visiem pretendentiem un nav diskriminējošas, ¹⁴ bet atturas vērtēt tādas šo prasību aspektus, kas ir vienīgi pasūtītāja vai pretendenta kompetencē – prasību efektivitāti, lietderību, kā arī iepirkuma ekonomisko izdevīgumu pretendentiem un pasūtītājam. ¹⁵

Ņemot vērā Publisko iepirkumu likumā noteikto, kā arī Senāta atziņas, pastāv risks, ka, nevērtējot pasūtītāja favoritismu, par tiesisku var tikt atzīta tāda pasūtītāja rīcība, kas ir tikai pasūtītāja kompetencē, tomēr negodīga – ar mērķi radīt labvēlīgus apstākļus konkrētam pretendentam un pasargāt to no reālas konkurences. Piemēram, kādā sarunu procedūrā par sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanu sākotnēji uzaicinājuma iesniegt piedāvājumus tehniskā specifikācija saturēja prasību, ka pretendenta piedāvātajiem transportlīdzekļiem, kas aprīkoti ar dīzeļdzinēju, jāatbilst vismaz Euro6 prasībām. Sarunu procedūrā piedalījās divi pretendenti – esošais pakalpojuma sniedzējs, kura autoparkā bija lietoti transportlīdzekļi, kas atbilda Euro5 prasībām, un otrs pretendents, kuram pakalpojuma sniegšanai bija jāiegādājas jauni transportlīdzekļi, kas likumsakarīgi atbilstu Euro6 prasībām. Pasūtītājs saņēma pirmā pretendenta vēstuli, kurā tika lūgts atļaut piedāvāt pakalpojuma sniegšanai arī transportlīdzekļus, kas atbilst Euro5 prasībām. Pasūtītājs šo lūgumu izpildīja un bez objektīva pamata izslēdza no tehniskās specifikācijas minēto prasību. Protams, to, ar kādiem transportlīdzekļiem jāsniedz pakalpojums, var izlemt tikai pats pasūtītājs, un ne Iepirkumu uzraudzības birojs, ne administratīvās tiesas šajā gadījumā nevar uzlikt par pienākumu pasūtītājam tehniskajā

Turklāt pakalpojumu iepirkumos pretendenta vēlme piedalīties iepirkuma procedūrā ir atkarīga arī no sagaidāmajām attiecībām ar pasūtītāju pēc uzvaras iepirkuma procedūrā. Pasūtītāja favorīts var piekrist tādām iepirkuma dokumentu prasībām, kas paredz plašu pasūtītāja rīcības brīvību attiecībās ar uzvarētāju (piemēram, noslēdzamais līgums paredz plaši interpretējamus uzvarētāja pienākumus vai pasūtītāja tiesības ievērojami grozīt sniedzamā pakalpojuma apjomu u.tml.), jo tas var palauties, ka tam iepirkuma prasības būs jāpilda tādā apjomā, par kādu ar pasūtītāju jau slēpti ir vienojies. Citi pretendenti šādām iepirkuma prasībām piekrist nevar. Tikai formāli vērtējot šādas iepirkuma procedūras dokumentu prasības (nevērtējot tās kontekstā ar pasūtītāja favoritismu), secināms, ka tās ir vienlīdz attiecināmas uz visiem pretendentiem, un nav pamata konstatēt, ka tās kopumā ir prettiesiskas.

Ja netiek vērtēts un novērsts pasūtītāja favorītisms, sagatavojot iepirkuma procedūras dokumentus, pārējie pretendenti var tikai noraudzīties, kā pasūtītājs negodīgi izmanto savas prerogatīvas un tajos iekļauj tādas prasības, kas nav objektīvas, bet gan izstrādātas, ievērojot favorīta priekšrocības un pārējo pretendentu trūkumus. Ja faktisko apstākļu konteksts ir jāņem vērā iepirkumu pārtraukšanas gadījumā, kāpēc pieejai citās iepirkuma procedūras stadijās būtu jāatšķiras?

Iepirkumu dokumentu prasības un apstākļi, kādos tās izstrādātas, ir individuāli un ļoti dažādi, tāpēc nav iespējams izsmeloši uzskaitīt tās iepirkuma procedūras dokumentu prasības un pasūtītāja rīcību, kas norāda uz pasūtītāja favoritismu, tomēr ir iepirkuma procedūras, kurās pasūtītāja favorītisms saprātīgam novērotājam ir teju uzkrītošs. Autori neredz šķēršļus tam, lai līdzīgi, kā vērtējot pasūtītāja lēmumu par iepirkuma procedūras pārtraukšanu, tiktu izvērtētas arī konkrētas iepirkuma dokumentos iekļautas prasības. Proti, arī iepirkuma procedūras dokumentos iekļautās prasības var izvērtēt no saprātīga novērotāja skatpunkta kontekstā ar pasūtītāja apšaubāmo rīcību iepirkuma procedūrā. Katra iepirkuma procedūra ir atšķirīga, tomēr tajās ir līdzīgas iezīmes, piemēram:

- Iepirkumu uzraudzības birojs jau vairākas reizes aizliedzis pasūtītājam turpināt iepirkuma procedūru, jo konstatē, ka iepirkuma procedūras dokumenti satur prasības, kas nepamatoti rada priekšrocības konkrētam pretendentam;
- iepirkuma procedūra tiek novilcināta, lai, formāli atsaucoties uz ārkārtas apstākļiem, noslēgtu līgumu ar konkrētu pretendentu, nepiemērojot iepirkuma procedūru;
- iepirkuma procedūra pēc piedāvājumu atvēršanas tiek pārtraukta un pēc tam sāka jauna;
- iepirkuma procedūrā lielāks punktu skaits tiek piešķirts par vērtēšanas kritērijiem, kas ir salīdzinoši nebūtiski, bet kurus var izpildīt mazs pretendentu loks;
- iepirkuma rezultātā noslēdzamais līgums paredz plaši interpretējamus uzvarētāja pienākumus un pasūtītāja tiesības;
- iepirkuma procedūrā ir vērojama loģiski neizskaidrojama nekonsekvence, piemēram, pasūtītājs pēc tam, kad Iepirkumu uzraudzības birojs ir atzinis par prettiesiskām konkrētas iepirkuma dokumentu prasības, ne tikai izlabo prettiesiskās iepirkuma procedūras dokumentu prasības, bet arī iekļauj jaunas, kas atkal nodrošina nepamatotas priekšrocības konkrētam pretendentam;
- starp pasūtītāju un pasūtītāja favorītu ir netieša saistība u.c.

Ir būtiski, ka, sastopoties ar šādām iepirkuma procedūrām, uzraugošā iestāde un tiesas ne tikai secina, ka kāda prasība vai vērtēšanas kritērijs ir, piemēram, diskriminējošs, bet arī konstatē pasūtītāja favoritismu, ja ir šāds pamats. Pirmkārt, kā jau minēts, favoritisma koncepts ir plašāks. Tas, piemēram, ļauj atzīt par nepieļaujamu arī tādu prasību, kas nav tieši diskriminējoša un citos apstākļos būtu pieļaujama, tomēr visu specifisko apstākļu kontekstā konkrētā gadījumā liecina par favoritismu. Otrkārt, praksē ir novērotas tādas iepirkuma procedūras, kur pasūtītājam, arī manipulējot ar savām prerogatīvām, nemaz tik labi nevedas iepirkuma procedūras dokumentos iekļaut tādas prasības, kas nodrošina nepamatotas priekšrocības konkrētam pretendentam. Tā rezultātā Iepirkumu uzraudzības birojs un administratīvās tiesas, arī nekonstatējot pasūtītāja favoritismu, tāpat vairākkārt konstatē iepirkumu dokumentu prasības, kas rada nepamatotas priekšrocības konkrētam pretendentam. Savukārt pasūtītājs mēģina pēc būtības vienu un to pašu vienam pretendentam domāto prasību virzīt vairākkārt, ieviešot redakcionālas izmaiņas.

Lai pretendenti būtu gatavi piedalīties arī apšaubāmās iepirkuma procedūrās, valstij ir jānodrošina efektīva iepirkuma procedūras uzraudzība un kontrole. Tāpēc valsts institūcijām būtu jānovērš tādas situācijas, kad favorītisks pasūtītājs izmanto citu pretendentu "nokausēšanas" taktiku un izstrādā prettiesiskas iepirkuma dokumentācijas prasības tik ilgi, līdz pretendenti zaudē interesi turpināt dalību iepirkuma konkursā. Jābūt godīgiem – iepirkuma procedūrās, kur pasūtītājs ir favorītisks, cita pretendenta izredzes uzvarēt ir niecīgas. Tas nozīmē, ka šajos iepirkumos nav konkurences, kas noved pie valsts finanšu līdzekļu nelietderīgas izmantošanas. Tāpēc Iepirkumu uzraudzības birojam, vērtējot iepirkuma dokumentācijā iekļautās prasības, būtu ne tikai jākonstatē pasūtītāja favorītisms un jāvērtē iepirkuma prasības kontekstā ar to, bet arī savas kompetences ietvaros laicīgi un efektīvi favorītisms jānovērš.

Šajā tīmekļa vietnē tiek izmantotas sīkdatnes. Turpinot lietot šo vietni, jūs piekrītat sīkdatņu izmantošanai. Uzzināt vairāk.

PIEKRĪTU

procedūras dokumentos. Tā Senāta Administratīvo lietu departaments pirmšķietami atzina par prettiesisku sarunu procedūras nolikuma vērtēšanas kritēriju arī tā iemesla dēļ, ka šis vērtēšanas kritērijs tika iekļauts sarunu procedūras dokumentos tikai pēc tam, kad Iepirkumu uzraudzības birojs bija uzlicis pasūtītājam par pienākumu nodrošināt konkurenci ar cenu, savukārt jaunais vērtēšanas kritērijs pasliktināja tā pretendenta stāvokli, kura piedāvājums bija lētāks.¹⁶

Minētais pierāda, ka jautājums par favoritismu ir aktuāls arī iepirkuma prasību izstrādes stadijā un šāda pasūtītāja rīcība netiek atzīta par pieņemamu, tomēr tam tiek atrasts cits pamatojums, lai gan tāpat kā iepirkumu pārtraukšanas gadījumā runa ir tieši par pasūtītāja favoritismu. Autori uzskata, ka līdzīgi kā administratīvās tiesas vērtē pasūtītāja lēmumu par iepirkuma procedūras pārtraukšanu, tas ir, no saprātīga novērotāja skatpunkta kontekstā ar iepirkuma procedūras īpašajiem apstākļiem, jāvērtē arī iepirkuma procedūras dokumentos iekļautās prasības. Proti, arī iepirkuma dokumentācijas prasību var aplūkot kontekstā ar tās pieņemšanas apstākļiem un pasūtītāja rīcību pirms tam un pēc tam.

Turklāt, lai arī saskaņā ar līdzšinējo Senāta praksi tiesas nevērtē iepirkuma procedūras efektivitāti, lietderību un ekonomisko izdevīgumu, minētais Senāta lēmums liek domāt, ka ir situācijas, kur šaubas par pasūtītāja godprātību tomēr to prasa. Autori uzskata, ka Iepirkumu uzraudzības birojam un tiesām nevajadzētu vairīties arī no iepirkuma prasību efektivitātes, lietderības vai ekonomiskā izdevīguma vērtēšanas gadījumos, kad tās ir acīmredzami nesaprātīgas un rada šaubas par pasūtītāja godprātību. Kā piemērus autori var minēt iepirkuma procedūras, kur pasūtītājs pakalpojuma iepirkuma procedūrā pakalpojuma aprakstam piešķir daudz lielāku vērtību nekā piedāvātajai cenai, vai preču piegādes līgumos, kur salīdzinoši nebūtiska preces īpašība tiek vērtēta daudz augstāk gan par preces cenu, gan par garantijas termiņu u.c.

Iepirkumu uzraudzības birojs vairās konstatēt pasūtītāja favoritismu. To apliecina arī Iepirkumu uzraudzības biroja amatpersonas publikācija, kurā norādīts: "Ir maz ticams, ka iestāde savos lēmumos administratīvā procesa ietvaros, balstoties uz iestādei pieejamajiem un objektīviem pierādījumiem, varētu izdarīt īpašus secinājumus attiecībā uz favoritismu pasūtītāja darbībās."¹⁷ Tas nav pamatoti, jo Iepirkumu uzraudzības birojā ir koncentrēta efektīvā iepirkuma procedūras kontroles daļa. Efektīvas iepirkuma procedūras kontroles nodrošināšanai ir nepieciešams, lai Iepirkumu uzraudzības birojs vērtē iepirkuma procesa kopskatu un caurskatāmību no objektīva novērotāja skatpunkta, kā to atzīst par iespējamu Senāts. Normatīvie akti Iepirkumu uzraudzības birojā to neaizliedz. No efektīvas iepirkuma procedūras viedokļa ir būtiski, lai pasūtītāja favoritismu vērtē un novērš jau pirmā institūcija, kur pretendenti vērsas, lai novērstu savu tiesību aizskārumu, ko rada pasūtītāja favoritisms. Nav arī pieļaujams, ka Iepirkumu uzraudzības birojs, kura lēmumu vēlāk pārbauda tiesa, kādu apstākļu izvērtēšanu atstāj tikai tiesas ziņā. No Administratīvā procesa likuma 103. panta pirmās daļas izriet, ka administratīvā procesa tiesā būtība ir tiesas kontrole pār iestādes izdota administratīvā akta tiesiskumu, nevis arī atsevišķu valsts pārvaldes iestādes funkciju veikšana. Arī normatīvie akti, ko piemēro Iepirkumu uzraudzības birojs un tiesa, ir vieni un tie paši.

Līdzekļi favoritisku iepirkuma procedūras dokumentu prasību novēršanai

Iespējamais iemesls, kāpēc līdz šim nav ticis atzīts par iespējamu konstatēt pasūtītāja favoritismu, izvērtējot iepirkuma dokumentu prasības, ir tas, ka šādā gadījumā acīmredzami nepietiekams un neefektīvs ir lēmums aizliegt pasūtītājam turpināt iepirkuma procedūru, neveicot attiecīgus grozījumus iepirkuma procedūras dokumentos. Savukārt Publisko iepirkumu likuma piedāvātie risinājumi pasūtītāja favoritisma novēršanai ir diezgan radikāli, un, iespējams, tas ir iemesls, kāpēc tie netiek piemēroti. Tomēr šāda pieeja nav attaisnojama.

Autori jau minēja, ka citi pretendenti neizjūt savu tiesību aizsardzību arī tad, ja viņu sūdzības tiek regulāri apmierinātas. Ar to pasūtītāja favoritisms nebeidzas, un tas iepirkuma procedūrā turpina meklēt tādas iepirkuma dokumentācijas prasības, kas ir nevis saimnieciski izdevīgas, bet gan nodrošina uzvaru favoritam. Citi pretendenti ir spiesti tērēt savus resursus, lai šīs prasības atkal apstrīdētu un pārsūdzētu. Ir novēroti gadījumi, ka pasūtītājs turpina iekļaut diskriminējošas prasības iepirkuma procedūras dokumentos arī pēc tam, kad tiesa ir izteikusi šaubas par pasūtītāja godprātību. Un pat pēc tam citu pretendentu tiesību aizsardzība aprobežojas ar to vien, ka pasūtītājam atkal tiek uzlikts par pienākumu atcelt diskriminējošas prasības iepirkuma dokumentos. Šāda attieksme nemotivē pasūtītāju būt godīgam un arī nemotivē citus pretendentes vērsties pret pasūtītāja favoritisku rīcību.

Problēmu, ko rada pasūtītāja favoritisms publiskajos iepirkumos, cēlonis ir tas, ka publiskais iepirkums tiek organizēts konkrēta pretendenta labā un šis pretendents šajā iepirkuma procedūrā piedalās. Prettiesiskas iepirkuma dokumentu prasības, kas nodrošina priekšrocības konkrētam pretendentam, vai prettiesiski lēmumi par iepirkuma procedūras pārtraukšanu šā pretendenta labā ir tikai problēmas sekas. Lai efektīvi novērstu problēmu, ir jānovērš problēmas cēlonis. To var izdarīt, ja pasūtītāja favorīts tiek izslēgts no dalības iepirkuma konkursā. Izslēdzot favorītu, pasūtītājam zūd interese izvirzīt tādas iepirkuma procedūras prasības, kuras ir vērstas nevis uz saimnieciski visizdevīgākā piedāvājuma noskaidrošanu, bet nodrošina priekšrocības pasūtītāja favoritam. Tas savukārt nodrošina citu pretendentu interesi piedalīties taisnīgā iepirkuma procedūrā un pasūtītāja līdzekļu efektīvu izlietošanu.

Šajā tīmekļa vietnē tiek izmantotas sīkdatnes. Turpinot lietot šo vietni, jūs piekristat sīkdatņu izmantošanai. Uzzināt vairāk.

PIEKĀRTU

pasūtītājs izslēdz kandidātu vai pretendentu no dalības iepirkuma procedūrā, ja iepirkuma procedūras dokumentu sagatavotājs (pasūtītāja amatpersona vai darbinieks) ir ieinteresēts kāda kandidāta vai pretendenta izvēlē un pasūtītājam nav iespējams novērst šo situāciju ar kandidātu vai pretendentu mazāk ierobežojošiem pasākumiem. Savukārt, ja pasūtītājs nav piemērojis Publisko iepirkumu likuma 42. panta pirmās daļas 4. punktu un atzinis šādu pretendentu par uzvarētāju, tad cits pretendents uz minētās normas pamata ir tiesīgs iesniegt iesniegumu par iepirkuma rezultātu apstrīdēšanu. Ja ir konstatējama paša pasūtītāja ieinteresētība kāda kandidāta vai pretendenta izvēlē (ko sevi ietver favorītisma konstatēšana), kādas pasūtītāja amatpersonas vai darbinieka ieinteresētība šā pretendenta izvēlē ir pašsaprotama un tā nav atsevišķi jākonstatē. Pašsaprotami, ka pats pasūtītājs no iepirkuma konkursa savu favorītu neizslēgs, tāpēc Publisko iepirkumu likuma 42. panta pirmās daļas 4. punkts ir tiesību norma, kuras piemērošanu katrā konkrētā situācijā ir jāapsver Iepirkumu uzraudzības birojam, ja tā rīcībā ir ziņas, kas liecina par pasūtītāja favorītismu.

Otrs favorītisma novēršanas risinājums ir iepirkuma procedūras pārtraukšana, kas izriet no pieejas, ka favorītisms ir absolūti izskaužama parādība publiskajos iepirkumos. Saskaņā ar Publisko iepirkumu likuma 9. panta piecpadsmito daļu pasūtītājs ir tiesīgs pārtraukt iepirkumu un neslēgt iepirkuma līgumu, ja tam ir objektīvs pamatojums. Iepirkumu uzraudzības birojs savos lēmumos uzliek par pienākumu pasūtītājam pārtraukt iepirkuma procedūru, ja tas konstatē absolūtu šķērslī iepirkuma procedūras turpināšanai, piemēram, ja pasūtītāja pieļautos iepirkuma procedūras pārkāpumus nav iespējams novērst.¹⁶ Arī pasūtītāja favorītisms ir absolūts šķērslis iepirkuma procedūras turpināšanai, jo šāda iepirkuma procedūra negarantē pasūtītāja vienlīdzīgu un taisnīgu attieksmi pret pārējiem pretendentiem. Tāpēc šādā gadījumā ir tiesiski un pamatoti izbeigt iepirkuma procedūru, protams, neliedzot pasūtītāja tiesības rīkot jaunu iepirkuma procedūru par to pašu iepirkuma priekšmetu. Lai gan jaunas iepirkuma procedūras rīkošana negarantē favorītisma novēršanu, tomēr šādai rīcībai būtu arī ievērojama preventīva – skaidrs signāls, ka favorītisms tiek konstatēts un netiek pieļauts. Tas ļautu pasūtītājam demonstrēt, ka tas ir atteicies no favorītiskas rīcības šajā iepirkuma procedūrā, kā rezultātā pēc tam iepirkuma procedūrā, iespējams, piedalītos vairāk pretendenti – varbūt arī tie, kurus pasūtītāja favorītisms pirms tam atturēja piedalīties. Risks, ka pasūtītāja favorīts var tikt izslēgts no dalības iepirkuma konkursā vai šā iemesla dēļ iepirkuma procedūra varētu tikt pārtraukta, mazinātu arī pasūtītāja patvaļu un tā favorīta visatļautību publiskajos iepirkumos.

Kā trešo risinājumu autori piedāvā izdarīt grozījumus Publisko iepirkumu likumā, paredzot, ka pēc Iepirkumu uzraudzības biroja vai tiesas lēmuma, ar kuru atzītas par prettiesiskām konkrētas iepirkuma dokumentu prasības un aizliegts turpināt iepirkuma procedūru, neveicot attiecīgus grozījumus dokumentos, pasūtītājs ir tiesīgs grozīt tikai tās iepirkuma dokumentu prasības, kuras par prettiesiskām atzinis Iepirkumu uzraudzības birojs vai tiesa un nav tiesīgs iekļaut jaunas. Šādi Publisko iepirkumu likuma grozījumi novērstu situācijas, ka pēc Iepirkumu uzraudzības biroja vai tiesas lēmuma pasūtītājs ne tikai groza vai izslēdz attiecīgās iepirkuma procedūras dokumentu prasības, bet arī iekļauj jaunas, kas atkal nodrošina favorīta intereses un kuras pārējie pretendenti atkal ir spiesti apstrīdēt un pārsūdzēt. Lai gan šādi grozījumi pilnībā nenovērstu pasūtītāja favorītismu, tie tomēr to ierobežotu.

Jāatzīst, ka iepirkuma dokumentācijas izvērtēšanai ir jābūt piesardzīgai, lai nepamatoti neiejauktos pasūtītāja kompetencē. Prasību lietderības un ekonomiskā izdevīguma novērtēšana nav Iepirkumu uzraudzības biroja un tiesas kompetencē. Tomēr favorītisma pārbaude nav prasību lietderības un ekonomiskā izdevīguma vērtēšana. Favorītisma vērtēšana ir pārbaude, vai pasūtītājs spēj racionāli pamatot savas rīcības motīvus. Šādai pārbaudei ir zināma līdzība ar iestādes rīcības brīvības novērtēšanu tiesā.

Jebkurā gadījumā, lai uzlabotu Eiropas Komisijas konstatētos Latvijas vājos rezultātus publisko iepirkumu jomā, favorītisma izvērtēšanas un konstatēšanas koncepts būtu jāpaplašina. Autori cer, ka šis raksts veicinās diskusiju par šo jautājumu.

Kopsavilkums

1. Administratīvās tiesas ir atzinušas par iespējamu konstatēt pasūtītāja favorītismu publisko iepirkumu lietās. Tomēr šobrīd pasūtītāja favorītisms tiek konstatēts, tikai vērtējot pasūtītāja lēmumu par iepirkuma procedūras pārtraukšanu. Pasūtītāja favorītisms izpaužas arī citās iepirkuma procedūras stadijās, un, ja to nekonstatē, tad netiek nodrošināta godīga iepirkuma procedūra.
2. Līdzīgi kā administratīvās tiesas vērtē pasūtītāja lēmumu par iepirkuma procedūras pārtraukšanu, tas ir, no saprātīga novērotāja skatpunkta kontekstā ar iepirkuma procedūras īpašajiem apstākļiem, būtu jāvērtē arī iepirkuma procedūras dokumentos iekļautās prasības. Arī iepirkuma dokumentācijas prasību var aplūkot kontekstā ar tās pieņemšanas apstākļiem un pasūtītāja rīcību pirms tam. To var darīt gadījumos, kad, piemēram, jauna pretendents apgrūtināša prasība iepirkuma dokumentos ir iekļauta pēc tam, kad citu apgrūtināšu prasību pasūtītājam ir uzlikts par pienākumu izslēgt.
3. Favorītisma konstatēšana iepirkuma prasību izvērtēšanā ir būtiska divu iemeslu dēļ:

Šajā tīmekļa vietnē tiek izmantotas sīkdatnes. Turpinot lietot šo vietni, jūs piekrītat sīkdatņu izmantošanai. Uzzināt vairāk.

PIEKRĪTU

nepieļaujamu arī tādu prasību, kas nav diskriminējoša *per se*, bet no konkrētas iepirkuma procedūras konteksta ir redzams, ka pasūtītājs šādu prasību izvirza favorītisku motīvu vadīts;

3.2. tas varētu novērst praksi, ka pasūtītājs, saņemot aizliedzošu Iepirkumu uzraudzības biroja lēmumu, vienu un to pašu prasību virza atkārtoti un vairākkārt, veicot vien redakcionālas izmaiņas.

4. Konstatējot pasūtītāja favoritismu iepirkuma prasību izstrādes stadijā, nav pietiekami aizliegt pasūtītājam turpināt iepirkuma procedūru, neveicot grozījumus iepirkumu dokumentācijā, jo tas nenovērš pasūtītāja favoritismu. Tomēr Publisko iepirkumu likums paredz divus risinājumus – pasūtītāja favorīta izslēgšanu no dalības iepirkuma procedūrā un iepirkuma procedūras pārtraukšanu, kuru piemērošanai autori nesaskata juridiskus šķēršļus. Tieši Iepirkumu uzraudzības birojs ir iestāde, kurai šie līdzekļi būtu jāpiemēro, lai novērstu pasūtītāja favoritismu publisko iepirkuma procedūrā. Autori aicina plašāk izmantot šos līdzekļus praksē, kas veicinās taisnīgas iepirkuma procedūras.

RAKSTA ATSAUCES / 18

1. Publiskā sektora iepirkumi. Pieejams: <https://www.iub.gov.lv/lv/mekletiepirkumus> [aplūkots 28.01.2019.].
2. Publisko iepirkumu likums. Pieejams: <https://likumi.lv/doc.php?id=287760>
3. Eiropas Komisijas ziņojums par Latviju – 2018. gads. Pieejams: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-latvia-lv.pdf> [aplūkots 30.08.2018.].
4. Senāta Administratīvo lietu departamenta 2018. gada 29. marta spriedums lietā Nr. SKA-426/2018.
5. Piemēram, Senāta Administratīvo lietu departamenta 2017. gada 28. februāra spriedums lietā Nr. SKA-706/2017 (A420193416); Senāta Administratīvo lietu departamenta 2018. gada 29. marta spriedums lietā Nr. SKA-426/2018 (A420191116).
6. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2017. gada 28. februāra spriedums lietā Nr. SKA-706/2017 (A420193416).
7. Administratīvās rajona tiesas 2016. gada 1. novembra sprieduma lietā Nr. A420177116, 17.4. punkts.
8. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2017. gada 28. februāra spriedums lietā Nr. SKA-706/2017 (A420193416).
9. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2017. gada 10. februāra rīcības sēdes lēmums lietā Nr. SKA-187/2017 (A420385914).
10. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2017. gada 28. februāra spriedums lietā Nr. SKA-706/2017 (A420193416).
11. Geks J. Favoritisms publiskajos iepirkumos. Jurista Vārds, 11.04.2017., Nr. 16 (970).
12. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2013. gada 11. janvāra sprieduma lietā Nr. SKA-58/2013 (A420603010) 10. punkts.
13. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2013. gada 18. decembra rīcības sēdes lēmuma lietā Nr. SKA-1033/2013 (A42718408) 7. punkts.
14. Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2013. gada 14. janvāra rīcības sēdes lēmuma lietā Nr. SKA-134/2013 (A420807810) 8. punkts.
15. Augstākās tiesas prakses apkopojums publisko iepirkumu lietās. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/tv/jaunumi/par-notikumiem/aktualizets-augstakas-tiesas-prakses-apkopojuums-publisko-iepirkumu-lietas-8451> [aplūkots 26.08.2018.].
16. Senāta Administratīvo lietu departamenta 2018. gada 20. augusta lēmums lietā Nr. SKA-1459/2018 (A420212918).
17. Mugina E. Iepirkuma procedūras pārtraukšana un pārsūdzības iespējas. Jurista Vārds, 05.12.2017., Nr. 50 (1004).
18. Saī. Iepirkumu uzraudzības biroja Iesniegumu izskatīšanas komisijas 2018. gada 9. marta lēmums Nr. 4-1.2/18-34. Pieejams: <https://www.iub.gov.lv/lv/iubsearch/q/p%C4%81rtraukt%20iepirkuma%20atv%C4%93rti%20pietiekam%C4%81v%C4%81jumi/> [aplūkots 12.09.2018.]

ATSAUCE UZ ŽURNĀLU

Butulis B., Oja K. Favoritisms publiskajos iepirkumos: aktualitātes un iespējamie risinājumi. Jurista Vārds, 26.02.2019., Nr. 8 (1066), 21.–26.lpp.